

# La digitalizzazione come strumento per acquisire informazioni: l'UPP e la certificazione di processo

Eleonora Luzi\*

**Abstract:** In 2021 thanks to the National Plan of Resistance and Resilience (PNRR), the establishment of the trial office (UPP), already legally regulated since 2014, undergoes a strong increase towards the strengthening of digital infrastructures and specifically towards the digitization of pending judicial folders in order to guarantee the so-called “reasonable length of trial”. In the same years (2021-2022) the Guidelines for the formation, management and preservation of digital documents are issued by the Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) which promote the use of good practices to improve the administration of document work-flows, including the so-called process certification (Annex 3 to the Guidelines). This practice combined with that of dematerialization and potentially with that of OCR could bring numerous benefits including the expansion of the wealth of data and information present in analogical legal documents in order to populate sector databases.

*Keywords:* UPP, PNRR, Certification process, Digitization, Dematerialization.

## 1. La nascita dell'UPP: il contesto normativo

La vigorosa attività di preparazione e proposta realizzata dalla magistratura congiuntamente agli altri protagonisti del dibattito del mondo giustizia ha preso avvio nel 2014 ed è sfociata in norme primarie e secondarie concatenate in un continuo avvicendamento che ha portato all'istituzione dell'Ufficio per il Processo (UPP), una struttura tecnica in grado di affiancare il giudice

---

\* Dipartimento di Studi Umanistici. Università degli Studi di Macerata. e.luzi6@unimc.it. Il presente lavoro è un prodotto sviluppato nell'ambito del progetto *UNI4JUSTICE: Università per la Giustizia*. Programma per la qualità del sistema giustizia e per l'effettività del giusto processo, monitorato dal Ministero della Giustizia, promosso dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e realizzato in sinergia con gli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) a sostegno della riforma della giustizia. Le opinioni espresse dall'autore rispecchiano esclusivamente le visioni personali dello stesso.

nei suoi compiti e nelle sue attività, creando uno staff al servizio del magistrato e/o dell'ufficio.

Il Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto per la prima volta l'idea dell'Ufficio per il Processo integrando, con un articolo ad hoc, la preesistente Legge 17 dicembre 2012, n. 221 che già aveva gettato le fondamenta per la costituzione della giustizia digitale. L'art. 16-*octies* – redatto ed approvato con l'obiettivo di sottolineare lo stretto nesso tra innovazione tecnologica, organizzazione e qualità della giustizia – recita: «Al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate "Ufficio per il Processo", mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo [...]».

Il seguente Decreto Legge 27 giugno 2015, n. 83, *Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2015, n. 132, ha introdotto delle variazioni alla norma introducendo ulteriori incentivi per la realizzazione dei tirocini presso i tribunali.

Il Decreto Ministeriale del 1° ottobre 2015 *Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'Ufficio per il Processo*, all'art. 2 – *Costituzione dell'Ufficio per il Processo* – <sup>1</sup> dispone che «il presidente della corte di appello o del

---

<sup>1</sup> «Art. 2 (Costituzione dell'ufficio per il processo)

1) Il presidente della corte di appello o del tribunale articola le strutture organizzative denominate ufficio per il processo, tenuto conto del numero effettivo di giudici ausiliari o di giudici onorari di tribunale, nonché del personale di cancelleria, di coloro che svolgono lo stage di cui all'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale dei laureati a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Il dirigente amministrativo adotta le misure di gestione del personale di cancelleria coerenti con le determinazioni del capo dell'ufficio.

2) Al fine di svolgere il periodo di perfezionamento di cui al comma l-bis dell'articolo 50 del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, possono altresì far parte dell'ufficio per il processo i soggetti in possesso dei criteri stabiliti dal decreto previsto dal predetto comma. Tali soggetti svolgono, di regola, nell'ufficio per il processo attività di supporto al personale di cancelleria.

3) Il presidente della corte di appello o del tribunale assegna le strutture organizzative di cui al comma 1 a supporto di uno o più giudici professionali, tenuto conto in via prioritaria del numero delle sopravvenienze e delle pendenze, nonché, per il settore civile, della natura dei procedimenti e del programma di gestione di cui all'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011.

4) Il coordinamento e il controllo delle strutture organizzative di cui al comma 1 sono

tribunale può accentrare [...] lo svolgimento di attività di cancelleria che sarebbero di competenza di più sezioni, ivi incluse le rilevazioni statistiche e la risoluzione delle problematiche derivanti dall'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dalla adozione di nuovi modelli organizzativi» sottolineando che le problematiche di natura applicativa poste dal processo telematico possono essere oggetto dell'attività di supporto svolta dagli UPP, scelta che comunque ricade discrezionalmente sul dirigente dell'ufficio e assunta alla luce della qualità e della quantità delle risorse umane a disposizione oltre che delle maggiori problematiche sofferte dall'ufficio.

Con il Decreto Legge 31 agosto 2016, n. 168, *Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*, convertito con modificazioni dalla Legge 25 ottobre 2016, n. 197, si estende l'istituzione dell'Ufficio per il Processo alla giustizia amministrativa coinvolgendo nell'organizzazione il personale di segreteria della terza area funzionale<sup>2</sup>.

Nel 2017, il Decreto Legislativo del 13 luglio, n. 116 *Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57* prevede l'introduzione dei giudici onorari di pace all'interno degli UPP al fine di svolgere mansioni ed incarichi prettamente connessi allo stesso e con possibilità di delega da parte del giudice professionale di «compiti e attività, anche relativi a procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, purché non di particolare complessità»<sup>3</sup>.

Il 2018 è l'anno in cui il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) dà avvio ad un attento monitoraggio all'istituzione degli UPP diffondendo capil-

---

esercitati dai presidenti di sezione, o dai giudici delegati allo svolgimento dei predetti compiti.

5) Il presidente della corte di appello o del tribunale può accentrare in capo ad una o più delle strutture organizzative di cui al comma 1 anche lo svolgimento di attività di cancelleria che sarebbero di competenza di più sezioni, ivi incluse le rilevazioni statistiche e la risoluzione delle problematiche derivanti dall'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dalla adozione di nuovi modelli organizzativi».

<sup>2</sup> Appartengono a questa Area funzionale i lavoratori che, nel quadro di indirizzi generali e con conoscenze teoriche e pratiche di alto livello, svolgono, nelle unità di livello non dirigenziale a cui sono preposti, funzioni di direzione, coordinamento e controllo di attività di importanza rilevante, ovvero lavoratori che svolgono funzioni che si caratterizzano per il loro elevato contenuto specialistico, il tutto finalizzato al conseguimento degli obiettivi assegnategli.

<sup>3</sup> La relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 116/2017 ha evidenziato la volontà del legislatore di creare una struttura tecnica, partecipata anche dal personale amministrativo, in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e attività, istituendo uno staff al servizio del magistrato e dell'ufficio, idonea a modificare il lavoro del singolo giudice e dell'ufficio giudiziario nel suo complesso anche in termini qualitativi, prendendo a modello anche le esperienze di Paesi stranieri ove tale figura è da tempo presente (Austria, Olanda, Polonia Francia, USA). L'obiettivo di tutto ciò, come chiarito esplicitamente dal decreto legge n. 90/2014, è quello di «garantire la ragionevole durata del processo».

larmente un questionario volto a conoscerne l'effettiva e corretta realizzazione all'interno degli uffici giudiziari, desumendone che: «è comunque innegabile che l'Ufficio per il Processo potrà, se ben utilizzato e dotato delle indispensabili risorse informatiche, di personale ed economiche, costituire un utile strumento per il perseguimento dell'obiettivo per cui il legislatore del 2014 lo ha istituito: la ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione» (Consiglio Superiore della Magistratura 2018).

Con delibera del 15 maggio 2019 il CSM emana le *Linee guida per l'Ufficio del Processo ex art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 – Modalità Operative* dichiarando l'esigenza di procedere ad una verifica dei vari settori e ruoli dell'ufficio con l'obiettivo di identificare quali necessitino di un intervento a supporto dei giudici professionali al fine di poter garantire la ragionevole durata del processo grazie modelli organizzativi invocativi e l'impiego delle Information and Communication Technology (ICT).

Nell'anno successivo, il 23 luglio, lo stesso Consiglio ha approvato con delibera di Plenum la *Circolare per la formazione della tabelle di organizzazione degli uffici* per il triennio 2020-2022 con lo scopo di definire le linee guida attraverso regole tabellari che prevedano l'obbligo per i capi degli uffici, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo, di costituire uno o più UPP «individuando gli obiettivi da perseguire, le risorse da destinarvi, le loro concrete modalità di utilizzo e la loro collocazione nell'ufficio, anche dal punto di vista logistico» (Consiglio Superiore della Magistratura 2020-2022).

Per quanto illustrato fino a questo momento possiamo quindi affermare che l'Ufficio per il Processo dalla sua istituzione formale (2014) fino al 2020 si configura come un modello obbligatorio di management fondato su un team composto da giudici, personale amministrativo, tirocinanti e Giudici Onorari di Pace<sup>4</sup> che comprenda competenze diverse ma interoperabili, coordinato dai presidenti di sezione o dai responsabili degli UPP, con l'obiettivo di raggiungere la ragionevole durata dei processi e introdotto non genericamente a tutto l'ufficio ma solo – dopo un'analisi propedeutica – là dove è richiesto un intervento di eliminazione dell'arretrato e di miglioramento delle performance.

## 2. Il PNRR e l'UPP

Il 5 maggio 2021 è stato pubblicato sul sito della Presidenza del Consiglio il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmesso dal gover-

---

<sup>4</sup> A seguito della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2016 del decreto legislativo numero 92/2016 (attuativo della legge delega numero 57 del 28 aprile 2016) e dell'entrata in vigore del d.lgs. n.116/2017 le figure dei Giudici di Pace e dei Giudici Onorari di Tribunale sono stati sostituiti dall'unica figura dei Giudici Onorari di Pace (cd. GOP). Permane nel settore requirente la figura dei Vice Procuratori Onorari (cd. VPO).

no italiano alla Commissione europea dal titolo “Italia domani”. Il 22 giugno 2021 la Commissione ha reso nota la proposta (accompagnata da una dettagliata analisi del piano) di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano che viene definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio il 13 luglio 2021 (Agenzia per la Coesione Territoriale 2023). Nel sistema giustizia la riforma promossa dal Piano – considerata “orizzontale” e “di contesto”<sup>5</sup> ha come *goal* generale la riduzione dei tempi dei giudizi e si inserisce in due delle sei missioni attorno a cui si raggruppano i progetti: “1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”; 2. “Rivoluzione verde e transizione ecologica”<sup>6</sup>. Le *milestone*<sup>7</sup> dichiarate per conseguire la riduzione dei tempi dei giudizi sono stati individuati nella piena attuazione dell’ufficio per il processo, nel rafforzamento della capacità amministrativa del sistema, nel potenziamento delle infrastrutture digitali, nella realizzazione di strutture edilizie efficienti e moderne ed infine nella riduzione della recidiva attraverso strumenti di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti<sup>8</sup>. Il 9 giugno 2021 il Governo ha adottato il Decreto Legge n. 80, contenente *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia* convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108 che definisce percorsi veloci, trasparenti e rigorosi per il reclutamento di profili tecnici e gestionali necessari e pongono le premesse normative per le riforme della pubblica amministrazione e della giustizia valorizzando il capitale umano, la semplificazione delle regole e la digitalizzazione di strumenti e procedure. Le attività specifiche svolte dagli «specialisti della gestione nella Pubblica Amministrazione» comprendono:

---

<sup>5</sup> Le riforme orizzontali, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell’ordinamento, d’interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese.

<sup>6</sup> Le risorse stanziare per il PNRR sono ripartite in sei missioni: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute. In aggiunta, il Piano promuove un’ambiziosa agenda di riforme, e in particolare, le quattro principali riguardano: pubblica amministrazione; giustizia; semplificazione; competitività.

<sup>7</sup> Le milestone definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale, mentre i target rappresentano risultati attesi dagli interventi, quantificati con indicatori misurabili.

<sup>8</sup> I target finali, da conseguire entro la metà del 2026, sono: - l’abbattimento dell’arretrato civile del 90% in tutti i gradi di giudizio; - l’abbattimento dell’arretrato della giustizia amministrativa del 70% in tutti i gradi di giudizio; - la riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili; - la riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali. Target o output intermedio è l’abbattimento dell’arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello, entro la fine del 2024. In tutto il periodo considerato dal Piano, deve essere realizzato un monitoraggio continuo sulla creazione di nuovo arretrato con la finalità stringente di evitarlo.

studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto al giudice nel compimento della attività pratico/materiale di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.), il supporto per la redazione di bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, l'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie (Decreto Legge 9 giugno 2021, no. 80).

Da sottolineare anche oltre ai profili contabile, edilizio, statistico e di analista di organizzazione, quello di analista di data entry deputato alla «digitalizzazione e inserimento di dati di diversa natura nei sistemi informatici dell'amministrazione mediante utilizzo di software specifici, gestione e trattamento dei dati, trasferimento dei dati, supporto informatico, organizzazione di basi di dati, attività, anche su atti e documenti cartacei, correlate con la digitalizzazione e la gestione dei dati, nell'ambito dell'attività amministrativa di attuazione del PNRR» ad evidenziare ancora una volta la necessità di avviare procedure di transizione al digitale.

Con la Delibera del 13 ottobre 2021 il CSM aggiorna, a seguito delle novità normative introdotte dal Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80 le linee guida per l'Ufficio per il processo approvate nel maggio del 2019 in cui – tra le altre modifiche – viene sottolineato che

all'ufficio per il processo sono attribuite tutte le attività di ausilio allo svolgimento del lavoro giudiziario, ivi compresi i compiti di preparazione e ricerca necessari alla soluzione degli affari e alla stesura dei provvedimenti; possono essere altresì attribuiti compiti di supporto all'efficiente utilizzo dei sistemi informatici, quali, a titolo meramente esemplificativo, il coordinamento ed il monitoraggio dei depositi telematici, nonché la tempestiva rilevazione delle problematiche derivanti dall'adozione di nuove tecnologie e di nuovi modelli organizzativi (Consiglio Superiore della Magistratura 2021).

Appare evidente dunque che l'introduzione del PNRR ha apportato integrazioni strutturali alla precedente definizione dell'UPP grazie all'assunzione di funzionari addetti e all'adozione di stringenti obiettivi da conseguire, tanto da essere rinominato “Nuovo Ufficio per il Processo” o “UPP 2.0”. Si passa infatti da un modello operativo basato su risorse umane scarse e variabili ad un sistema fondato su risorse abbondanti, certe e stabili per una durata temporale reputata sufficiente al fine di raggiungere i *target* posti così come si passa anche da un modello operativo basato sovente sul rapporto duale e sulla scelta

individuale di moduli di collaborazione ad un sistema strutturato. I nuovi funzionari operano all'interno di un quadro organizzativo prestabilito in cui la distribuzione dei compiti e l'interoperabilità delle funzioni è preordinata. Innegabile inoltre il ruolo di primo piano riconosciuto proprio a questa istituzione e al personale impiegatovi, presente e futuro. Strutture il cui potenziale non è ancora realmente sfruttato e che la normativa – soprattutto quella più recente – non ha individuato solo come destinatarie di interventi ma come parti integranti del processo migliorativo. L'assetto dell'UPP ha dunque subito e con ogni probabilità continuerà a subire un consistente (per quanto temporaneo) mutamento grazie all'immissione di 16.500 unità lavorative<sup>9</sup> destinate ad esaurire la propria attività alla fine del 2026. La sfida dunque è duplice: sfruttare al meglio questa occasione cercando di gestire nel migliore dei modi il personale e impostare correttamente gli UPP perché possano continuare a svolgere efficientemente le proprie funzioni una volta terminata la forza lavoro straordinaria.

### 3. Il timido inserimento della digitalizzazione all'interno degli UPP

Dopo l'entrata in scena al livello normativo del PNRR e delle sue *milestone*, nell'ottica del recupero dell'efficienza della Giustizia, la digitalizzazione diventa dunque strategica oltre che verosimilmente necessaria.

Nel corso del 2023 infatti dovranno essere attuati tutti gli interventi volti a rendere obbligatoria la gestione informatica dei documenti e a completare la digitalizzazione dei procedimenti civili, le cui decisioni dovranno poter essere accessibili da una banca dati creata ad hoc completamente praticabile e consultabile. Non solo. Sempre entro la fine del 2023 è prevista la digitalizzazione di 3,5 milioni di fascicoli giudiziari oltre che l'avvio del contratto relativo alla realizzazione di sei nuovi sistemi di conoscenza<sup>10</sup> del cosiddetto *data-lake*<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Attività finanziata dal PNRR.

<sup>10</sup> I sei sistemi inclusi nella linea di intervento sono:

- anonimizzazione sentenze civili e penali;
- sistema monitoraggio lavoro uffici giudiziari;
- sistema analisi orientamenti giurisprudenziali per ambito civile;
- sistema analisi orientamenti giurisprudenziali per ambito penale;
- sistema di statistiche avanzate su processi civili e penali;
- sistema automatizzato identificazione rapporto vittima-autore e sono in corso di espletamento le relative attività progettuali.

<sup>11</sup> Il *data-lake* può essere definito come un repository centralizzato che consente di archiviare grandi quantità di dati nel loro formato nativo, provenienti da molte fonti diversificate e disomogenee. La sua peculiarità è di consentire il recupero e l'organizzazione del dato secondo il tipo di analisi che si intende effettuare. Questa novità, rispetto ai tradizionali sistemi di Big Data Analytics, rappresenta una semplificazione e un notevole potenziamento dello strumento. Al contrario invece il Data Warehouse è un repository altamente strutturato che esige il



La digitalizzazione interessa i fascicoli giudiziari pendenti e definiti nella finestra temporale 2016-2026, e ogni atto cartaceo contenuto nei fascicoli, compresi i provvedimenti di assegnazione al giudice, ad eccezione delle copie semplici di atti già digitalizzati, al fine di garantire un consistente numero di accessi a tutti gli utenti del sistema giustizia ed ai fruitori dei servizi per i cittadini<sup>12</sup>.

La realizzazione dei processi inerenti alla transizione al digitale però nonostante quanto dichiarato nel già illustrato Decreto Legge n. 80/2021, non sembra riuscire a trovare, per lo meno al momento, la sua massima espressione.

Leggendo la *Circolare 28 dicembre 2022 - Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati* (Ministero della Giustizia 2022) infatti, in riferimento ai processi trasversali che attengono al funzionamento dell'intero Ufficio giudiziario (dunque non propri di una specifica area di impatto) che avevano riguardo a programmazione e monitoraggio, gestione e formazione delle risorse umane e digitalizzazione si evince una valutazione espressa in termini poco positivi in riferimento all'efficacia dell'impiego degli addetti UPP proprio in relazione all'ultima prassi. Con ogni probabilità questo sta a dimostrare una relativa scarsa vocazione delle risorse assegnate in questo ambito, verosimilmente imputabile da un lato al buon livello di informatizzazione e digitalizzazione già raggiunto dagli Uffici in determinati settori (si pensi soprattutto a quello civile), dall'altro alla destinazione delle nuove risorse in settori diversi di attività ritenuti prioritari il tutto forse incentivato dal defianziamento dei due programmi destinati alla digitalizzazione e agli uffici giudiziari della Missione Giustizia<sup>13</sup>.

Sarebbe opportuno pertanto cercare di trovare una soluzione – e anche a stretto giro – che possa risollevare le sorti del processo di digitalizzazione, magari non interpretandolo solo come una “mera” scansione di documenti

---

modellamento dei dati prima che possano essere immagazzinati, non consentendo quindi di sfruttarne a pieno il valore.

<sup>12</sup> Le attività di digitalizzazione sono articolate su 15 lotti territoriali e, a livello operativo, sono state avviate a partire dal mese di giugno 2022. Ad oggi i distretti che hanno avviato le attività di dematerializzazione sono quelli di: L'Aquila; Campobasso; Salerno; Reggio Calabria; Catanzaro; Roma; Venezia.

<sup>13</sup> Il programma “Transizione digitale, analisi statistica e politiche di coesione / Uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa – D.lgs. 82/2005 art. 12” è stato finanziato per il triennio di 1,5 milioni di euro per il 2023 e di 1,7 milioni per ciascun anno 2024 e 2025. Così come il programma “Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria” - interamente gestito dal Dipartimento degli affari di giustizia (DAG) - che presenta uno stanziamento di 1.268,1 milioni di euro, in diminuzione sia rispetto all'assestamento del bilancio 2022 (- 19,6 mln) sia rispetto al bilancio a legislazione vigente (- 31,6 mln di euro, di cui 30 mln derivanti dalla riduzione di spese di giustizia disposta dal comma 2 dell'art.150 a copertura di quanto previsto dal comma 1 in materia di compensazione dei debiti degli avvocati e 1,6 mln derivante dalla riduzione per intercettazioni ex art. 153, comma 4, del disegno di legge).



originali analogici che non perderanno mai il loro valore giuridico probatorio e che per tale ragione sono destinati a rimanere “intoccabili”, ma come strumento atto a raggiungere un efficientamento delle pratiche correnti oltre che un mezzo prezioso per reperire informazioni e dati contenuti nei documenti cartacei, ma procediamo per gradi.

#### 4. Le Linee guida AgID e la digitalizzazione intesa come processo

In data 11 settembre 2020 viene pubblicato sul sito dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) il documento che fornisce alle Pubbliche Amministrazioni (PPAA) indicazioni sulla corretta gestione documentale, elemento centrale e fondante per conseguire un virtuoso funzionamento delle stesse. Le *Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici* (d’ora in poi anche Linee Guida o LLGG) (AgID 2021) composte da un corpus centrale e integrate da sei allegati tecnici<sup>14</sup>, sono state emanate dopo avere seguito la procedura conforme alle indicazioni contenute nel Codice dell’Amministrazione digitale (CAD) (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82) con il duplice scopo di aggiornare le regole tecniche in vigore sulla formazione, protocollazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, già precedentemente regolate nei DPCM del 2013 e 2014 e fornire una cornice unica di regolamentazione in materia, in coerenza con le disposizioni normative contenute nel Codice dei Beni culturali.

Le Linee Guida – così come previsto dal Decreto Legislativo n. 82/2005 dopo le integrazioni e modifiche apportate dal Decreto Legislativo 217/2017 – sono state oggetto di consultazione pubblica nell’autunno del 2019, e adottate – con la determinazione 407/2020 – dopo aver consultato sia l’Autorità garante per la protezione dei dati personali che il Ministero per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione, nelle materie di competenza, e dopo aver acquisito il parere favorevole anche dalla Conferenza Unificata.

A seguito però di numerose interlocuzioni e richieste di modifica provenienti da associazioni di categoria e amministrazioni, per quanto attiene in particolare l’Allegato 5 - *Metadati* e l’Allegato 6 - *Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati*, l’AgID ha provveduto all’aggiornamento di tali documenti nonché alla correzione di alcuni refusi nel testo del corpus centrale adottati con nuova determinazione nel maggio del 2021. Per consentire l’adeguamento alle modifiche introdotte, l’obbligo di adozione delle LLGG è stato dunque fissato a decorrere dal 1° gennaio 2022 posticipando

---

<sup>14</sup> Allegato 1 - *Glossario dei termini e degli acronimi*; Allegato 2 - *Formati di file e riversamento*; Allegato 3 - *Certificazione di processo*; Allegato 4 - *Standard e specifiche tecniche*; Allegato 5 - *Metadati*; Allegato 6 - *Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati*.

pertanto la data di entrata in vigore delle stesse originariamente prevista per il 7 giugno 2021.

Le Linee Guida sono rivolte e pertanto applicabili ai soggetti indicati nell'art. 2 commi 2 e 3 del CAD<sup>15</sup>, fatti salvi gli specifici riferimenti alla Pubblica Amministrazione, ed hanno carattere vincolante assumendo valenza erga omnes, pertanto, nella gerarchia delle fonti «vengono inquadrate come un atto di regolamentazione, seppur di natura tecnica, con la conseguenza che esse sono pienamente azionabili davanti al giudice amministrativo in caso di violazione delle prescrizioni ivi contenute».

Obiettivo delle Linee Guida è quello di dare un riferimento normativo ed operativo per la corretta formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici siano essi già nativi digitali o al contrario originali analogici poi digitalizzati, garantendo un adeguato management degli stessi sì da assicurare il giusto adempimento degli obblighi di natura amministrativa, giuridica e archivistica tipici della gestione degli archivi pubblici.

Proprio per soddisfare una parte di questi obiettivi viene redatto l'Allegato 3 alle Linee Guida contenente quello che potrebbe sicuramente essere – se ben realizzato – un valore aggiunto e una svolta tanto al livello gestionale quanto di eventuale recupero del pregresso analogico al fine della costituzione di un unicum archivistico informatico, ovvero la così detta “Certificazione di processo”<sup>16</sup>. Questa prassi infatti ha la finalità di favorire la dematerializzazione di grandi quantità di documenti analogici attraverso la loro digitalizzazione massiva, la generazione di copie per immagine aventi lo stesso valore degli originali da cui sono tratte ed eventualmente l'eliminazione di questi ultimi. Lo scopo dell'allegato è pertanto quello di descrivere le modalità adozione e realizzazio-

<sup>15</sup> L'art. 2, comma 2, del CAD prevede che le disposizioni del Codice si applicano:

a) alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;

b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse;

c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b)).

Il successivo comma 3 prevede che le disposizioni del Codice e le relative Linee guida «concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo II, la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche di cui all'articolo 3-bis e al Capo IV, l'identità digitale di cui agli articoli 3-bis e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto».

<sup>16</sup> La Certificazione di processo in realtà non è una novità introdotta contestualmente all'entrata in vigore delle Linee guida AgID ma già nel 2017 il Decreto Legislativo n. 217 del 13 dicembre (in G.U. 12/01/2018, n.9) ne aveva dato disposizione introducendo il comma 1-bis all'art. 22 del CAD ovvero la *certificazione di processo*.

ne di questa prassi già prevista dal CAD tanto per i documenti informatici quanto per i documenti amministrativi informatici<sup>17</sup>, ma finora non ancora concretamente effettuabile e concretizzata perché in attesa della pubblicazione delle Linee Guida che ne descrivessero le modalità operative.

Nel modello di certificazione di processo introdotto dal legislatore per assicurare l'efficacia probatoria dei documenti informatici e delle copie superando il più tradizionale metodo del raffronto, di certo troppo oneroso quando non praticabile per la grande quantità di documenti da sottoporre a processo, devono concorrere due elementi fondamentali: la presenza di una procedura tecnologica in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto dell'originale e della copia e la previa descrizione e certificazione di questo processo, al fine di conferire ai documenti risultanti dall'operazione di scansione l'efficacia probatoria prevista<sup>18</sup>. Premesso che la locuzione "certificazione di processo" abbia una duplice valenza ovvero di prodotto e di processo (o di sistema)<sup>19</sup> e considerato quanto enunciato dal comma 1-bis dagli artt. 22 e 23-ter del Codice dell'Amministrazione Digitale, l'Allegato 3 alle Linee Guida sottolinea che sia più propriamente una *certificazione di un risultato* ottenuto attraverso un determinato processo. Il risultato – ovvero il prodotto – consiste

---

<sup>17</sup> L'art. 22, comma 1bis del CAD recita che: «La copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurano che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto dell'originale e della copia».

CAD, art. 23-ter, comma 1bis: «La copia su supporto informatico di documenti formati dalle pubbliche amministrazioni in origine su supporto analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurano che il documento informatico abbia contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza del contenuto dell'originale e della copia».

<sup>18</sup> L'art. 22, comma 2 del CAD sottolinea che: «Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono estratte, se la loro conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, secondo le Linee guida».

<sup>19</sup> La locuzione "certificazione di processo" richiama le certificazioni in materia di qualità, sicurezza, ambiente (ecc.), nel cui ambito si assiste alla presenza di due tipologie possibili di certificazione: la certificazione di prodotto e la certificazione di processo (detta anche "di sistema"), con le seguenti accezioni:

- "certificazione di prodotto/servizio" intesa come una forma di "assicurazione diretta", con cui una terza parte indipendente accerta la rispondenza di un determinato prodotto o servizio ai requisiti di legge applicabili o a procedure regolamentari autonomamente individuate;

- "certificazione di sistema o di processo" intesa come una forma di "assicurazione indiretta", in quanto assicura la capacità di un'organizzazione di strutturarsi e gestire le proprie risorse ed i propri processi produttivi in modo tale da identificare e soddisfare i requisiti stabiliti dalle parti interessate (Allegato 3 alle *Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, *Certificazione di processo*, p. 6).

in una copia informatica di documento analogico, e la certificazione di processo produce sostanzialmente una certificazione di conformità di una copia ad un originale purché essa risulti corredata da una completa descrizione del processo attraverso il quale una simile copia è stata ottenuta. L'obiettivo che si intende raggiungere, dunque, è il medesimo della "certificazione tradizionale", conseguito con il metodo di raffronto fra originale e copia, ma dal momento che il procedimento cambia diventa necessario caratterizzare quest'ultimo sia da un punto di vista oggettivo che soggettivo implementando la descrizione del procedimento con il quale è stata creata la copia digitale con quella atta a certificare la copia risultato.

Invero, in riferimento al primo (piano oggettivo) l'Allegato 3 annovera che il soggetto incaricato di eseguire la digitalizzazione dei documenti deve essere in possesso delle certificazioni ISO 9001 (Sistemi di gestione della qualità) e ISO 27001 (Sistemi di gestione della sicurezza informatica) attestate da un organismo terzo con campo di applicazione specifico per i servizi di progettazione e dematerializzazione massiva dei documenti. Viene inoltre evidenziato un elemento decisamente significativo e vantaggioso per la nostra argomentazione, ovvero che le Pubbliche Amministrazioni in quanto tali possono decidere di non avvalersi di queste ISO qualora desiderino realizzare in autonomia il processo assumendosi di conseguenza la totale responsabilità della qualità dei risultati ottenuti e purché in possesso di strumentazione hardware e software di alta qualità, affidabile e sicura<sup>20</sup>.

In merito al piano soggettivo invece viene richiesta la presenza di un notaio o di un pubblico ufficiale a ciò autorizzato per attestare l'efficacia probatoria della certificazione di processo. Il ciclo di dematerializzazione infatti deve concludersi con la generazione di un'attestazione di conformità o con un rapporto di verifica, risultante dal raffronto a campione dei documenti, a seconda che il risultato probatorio venga sottoscritto da un notaio o pubblico ufficiale a ciò autorizzato o – al contrario – da un soggetto privato.

In continuità con le Linee Guida, i soggetti interessati da quanto previsto dall'Allegato 3 sono sia le pubbliche amministrazioni che i gestori di pubblici servizi oltre che le società a controllo pubblico e i privati ove non diversamente previsto anche se l'efficacia probatoria delle copie per immagine dei documenti è diversa a seconda del ruolo rivestito da chi interviene<sup>21</sup>. Infatti nel caso in cui

---

<sup>20</sup> L'art. 23-ter, comma 3 del CAD enuncia che: «Le copie su supporto informatico di documenti formati dalla pubblica amministrazione in origine su supporto analogico ovvero da essa detenuti, hanno il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, degli originali da cui sono tratte, se la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale o di altra firma elettronica qualificata e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71; in tale caso l'obbligo di conservazione dell'originale del documento è soddisfatto con la conservazione della copia su supporto informatico».

<sup>21</sup> Per un approfondimento sulla questione del valore probatorio si rimanda allo stu-

venga coinvolto un notaio o un pubblico ufficiale si ha un valore probatorio *privilegiato* che fa piena prova fino a querela di falso (ex art. 2700 del c.c.) così come illustrato dall'art. 22 comma 2 del CAD. Nel caso invece in cui la conformità delle copie per immagine è attestata da un soggetto privato il valore probatorio viene definito *semplice* e fa piena prova fino a disconoscimento così come previsto dall'art. 22 comma 3 del CAD<sup>22</sup>. Ne consegue che, affinché la certificazione di processo sia e possa essere definita tale, è necessario che venga rilasciata da un notaio o pubblico ufficiale a ciò autorizzato e sottoscritta con firma digitale o altra firma elettronica qualificata.

Operativamente la descrizione del procedimento viene realizzata sia per conferire sostanza all'intero impianto della certificazione di processo sia per estendere in maniera massiva la conversione dall'analogico al digitale a tutto il lotto di documenti sottoposti a scansione. Infatti è necessario dettagliare quelli che devono essere i requisiti tecnici a cui attenersi, oltre che le varie fasi ed i controlli da seguire per poter avere una sorta di "presunzione" di efficacia probatoria delle copie realizzate anche in periodi di scansione diversi purché afferenti allo stesso progetto o lotto di copie digitalizzate. Il soggetto deputato ad intervenire (notaio, pubblico ufficiale o privato) descrive l'intero processo e ne certifica il funzionamento verbalizzando, ancor prima che l'attività di scansione massiva sia avviata sul lotto di documenti già precedentemente individuato, la conformità di alcune copie campione agli originali analogici ricorrendo al tradizionale raffronto dell'originale con la copia, in modo da fissare i criteri di qualità e sicurezza da estendere alle successive copie informatiche. Affinché ogni copia realizzata venga opportunamente ricondotta al proprio processo di scansione la "certificazione iniziale" dovrà generare un codice univoco da inserire tra i metadati di ciascun documento copia o, in alternativa, dovrà riportare l'elenco dei valori di *hash* relativi a ciascuna copia informatica frutto della scansione effettuata, il tutto al fine di evitare che copie prodotte da altri procedimenti possano essere erroneamente inserite tra quelle realizzate con il processo certificato acquisendone impropriamente la relativa efficacia probatoria. Qualora la natura dell'attività lo richieda, il singolo documento estratto dal procedimento di scansione o l'intero lotto potrà successivamente essere "certificato" da notaio o pubblico ufficiale attraverso la verifica di corrispondenza del codice oppure della variabile di *hash* calcolata su ciascun

---

dio del Notariato n. 4\_2018 DI, intitolato "La 'certificazione di processo' nell'ambito delle copie informatiche di documenti analogici" approvato dal Consiglio Nazionale notariato il 17 gennaio 2019 che si è soffermato sulla nozione di certificazione di processo, sui requisiti essenziali, sulle modalità di realizzazione e sull'efficacia probatoria (Consiglio Nazionale del Notariato 2018-2019).

<sup>22</sup> L'art. 22, comma 3 del CAD precisa che: «Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 71 hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale non è espressamente disconosciuta».

documento a valle della scansione massiva fatta. A termine dell'attività, il soggetto chiamato ad intervenire rilascia un verbale di "certificazione di chiusura" seguendo quanto previsto dal piano di campionamento strutturato sulla base della norma UNI ISO 2859 *Procedimenti di campionamento nell'ispezione per attributi - Parte 1: Schemi di campionamento indicizzati secondo il limite di qualità accettabile (AQL) nelle ispezioni lotto per lotto*.

## 5. La Certificazione di processo per un nuovo approccio alla digitalizzazione dei documenti giuridici

Gli interventi di digitalizzazione di grandi moli di documenti come è noto rientrano a pieno titolo tra quelli promossi e sostenuti dal PNRR, nello specifico la *Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* – che ha tra i suoi obiettivi quelli di promuovere e sostenere la transizione al digitale sia nel settore privato che nella pubblica amministrazione e di incentivare l'innovazione del sistema produttivo al fine di migliorare efficienza e accessibilità delle PPAA oltre che di favorire il rapporto con cittadini ed imprese. Pertanto digitalizzare gli archivi consentirebbe di acquisire una funzionalità aggiuntiva nello svolgimento delle attività amministrative e la disponibilità di documenti in formato digitale risulta fondamentale per superare le difficoltà di accesso e al contempo per rendere disponibile la documentazione in modo rapido e veloce.

Come abbiamo già avuto modo di vedere anche il Ministero della Giustizia ha avviato nel corso dell'anno 2022 un intervento di trasformazione digitale che consiste nella digitalizzazione di 4.000.000 di fascicoli giudiziari<sup>23</sup> degli ultimi 10 anni relativi ai procedimenti civili di tribunali ordinari e corti d'appello, oltre ai fascicoli giudiziari della Corte di Cassazione civili e penali. L'operazione – il cui obiettivo è quello di garantire un considerevole numero di accessi (in continuità operativa) a tutti gli utenti del sistema giustizia ed ai fruitori dei servizi per i cittadini oltre che di incrementare la produttività degli uffici preposti riducendo la durata media dei processi – riguarda i fascicoli giudiziari pendenti e definiti nella finestra temporale 2016-2026, e ogni atto cartaceo contenuto nei fascicoli, compresi i provvedimenti di assegnazione al giudice, ad eccezione delle copie semplici di atti già digitalizzati. La gara per

---

<sup>23</sup> Il processo al livello nazionale ha l'obiettivo di digitalizzare un milione di fascicoli entro gennaio 2023 e 4 milioni entro il 30 giugno 2024, mentre al livello europeo dovranno essere digitalizzati 3,5 milioni e mezzo di fascicoli entro il 31 dicembre 2023 e 10 milioni allo scadere del 30 giugno 2026. Va sottolineato inoltre che entro dicembre 2023 dovrà essere istituita la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti e il processo interamente telematico nei procedimenti civili, dovrà essere introdotta la digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado e dovrà essere creata una banca dati gratuita, pienamente accessibile e consultabile delle decisioni civili, conformemente alla legislazione.



il servizio di digitalizzazione dei fascicoli giudiziari nel nostro Paese, per un importo pari a 83,4 milioni di euro, è stata pubblicata lo scorso febbraio e le attività di digitalizzazione – articolate su 15 lotti territoriali a livello operativo – sono state avviate a partire dal mese di giugno 2022, ma ad oggi i distretti che hanno avviato il processo sono poco più della metà (L'Aquila, Campobasso, Salerno, Reggio Calabria, Catanzaro, Roma e Venezia). Dalla *Circolare 28 dicembre 2022 - Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati* infatti abbiamo potuto constatare che – almeno al momento – il risultato atteso nei confronti di questo ambito di applicazione non è stato soddisfatto per i motivi già esposti ma forse anche perché si è preferito dare la precedenza allo sviluppo e/o al miglioramento di altri contesti mettendo in secondo piano questo che però è alla base delle performances di qualità ed efficientamento di ogni sistema.

In linea con quanto enunciato nell'Allegato 3 alle Linee Guida AgID sarebbe forse opportuno e più produttivo associare l'operazione di digitalizzazione dei fascicoli (che potrebbe estendersi in un prossimo futuro anche a quelli dell'ambito penale così da ridurre il divario che attualmente intercorre tra i due macro settori del mondo giustizia) alla certificazione di processo al fine di non fermarsi alla “mera” scansione dei documenti ma, grazie all'analisi degli stessi richiesta propedeuticamente dalla corretta applicazione del processo e grazie al valore probatorio conferito alle copie immagine dei documenti analogici sottoposti a scansione, creare delle unità archivistiche informatiche selezionate e già pronte per essere correttamente conservate a norma. Molte volte, anzi troppe volte, sentiamo parlare di digitalizzazione intesa proprio come una scansione più o meno massiva di documenti “fine a se stessa”, riducendosi ad un'attività che non prevede alcuna preventiva e consapevole selezione del materiale ma che procede senza suscitare nessun interrogativo in chi la esegue, producendo come risultato delle scansioni (spesso immagini) di originali analogici prive di qualsiasi tipo di valore (giuridico, probatorio o storico) e questo meccanismo probabilmente ha poco o nulla a che vedere con un effettivo miglioramento ed efficientamento delle pratiche amministrative a cui tanto si aspira. La certificazione di processo come approccio alla corretta digitalizzazione potrebbe al contrario portare diversi vantaggi tanto al livello strutturale quanto al livello economico. Nella fase preliminare prevista dall'Allegato 3 infatti viene richiesto di predisporre un accurato ed articolato progetto che parte dall'analisi delle esigenze di digitalizzazione e dello stato in cui versa il lotto di documenti da sottoporre al processo di acquisizione così da comprenderne l'articolazione, l'organizzazione in aggregazioni documentarie oltre che le peculiari caratteristiche ed arriva alla descrizione dell'intero procedimento. Il materiale documentario da acquisire dunque viene sottoposto ad un'attenta analisi che permette di conoscere in modo organico e completo non solo l'intera struttura dell'archivio che lo ospita ma anche l'organizzazione

stessa dei vari fascicoli in cui si articola contestualizzando il sistema di relazioni che lo lega agli altri documenti. Inoltre una certificazione di processo ben eseguita impone di individuare le fonti normative e regolamentari di settore che assumono rilievo per il trattamento delle specifiche tipologie documentarie oggetto del trattamento di dematerializzazione non soltanto in riferimento al processo in sé ma anche in merito agli utilizzi futuri degli oggetti digitali inclusa la loro conservazione.

Altro vantaggio che comporterebbe la certificazione di processo è come già accennato al livello economico. Digitalizzare i documenti senza conferire al loro prodotto (ovvero alle copie informatiche ottenute) alcun valore probatorio e quindi lasciandolo come semplice scansione comporta il sostentamento almeno di una duplice spesa: quella dell'archivio cartaceo che comunque dovrà protrarsi nel corso del tempo – passando per le sue tre canoniche fasi: corrente, deposito e storico – dal momento che gli originali dei documenti rimangono analogici e pertanto vanno preservati nel tempo e quella prevista per la gestione delle copie prodotte che dovranno essere fruibili dai vari attori coinvolti tramite l'ausilio di specifici software di gestione. Dobbiamo inoltre considerare che esiste un terzo costo divenuto ormai una prassi obbligatoria – oltre che al livello normativo anche amministrativo – per molte se non tutte PPAA, ovvero il canone da versare al prestatore di servizi fiduciari qualificato che si fa carico di conservare a norma di legge i documenti nativi informatici e quelli digitalizzati prodotti, ricevuti e gestiti da ogni ente pubblico a prescindere dalla sua natura.

Conferire valore giuridico e probatorio alle copie informatiche dei documenti originali analogici tramite l'opportuna certificazione di processo, indispensabile per i grandi volumi, permetterebbe di passare dalla digitalizzazione alla dematerializzazione. A tale proposito occorre fare un distinguo tra il significato letterale e materiale dei due termini spesso impropriamente utilizzati come sinonimo l'uno dell'altro. Il lemma *digitalizzazione* identifica il processo attraverso il quale una risorsa analogica viene trasformata in una risorsa digitale (ovvero una sequenza di bit). Al contrario con il vocabolo *dematerializzazione* si intende illustrare l'attività attraverso cui gli originali analogici vengono sottoposti prima a digitalizzazione e poi, dopo che le relative copie informatiche hanno acquisito il rispettivo valore giuridico-probatorio e di conseguenza vengono affidate ad un processo di conservazione sostitutiva, alla fase dello scarto, ovvero della loro eliminazione fisica. Pertanto si tratta di due attività profondamente differenti perché – come appunto accade nella maggior parte delle realtà – alla digitalizzazione dei documenti, delle aggregazioni e più in generale degli archivi cartacei non fa necessariamente seguito la distruzione degli originali. Il Codice dell'Amministrazione Digitale a tal proposito all'art. 42 annovera che: «Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti

e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle Linee guida». Quindi non una vera e propria dematerializzazione ma una sostituzione ovvero una trasformazione di supporto che da analogico (includendo in questo termine tutte le accezioni che comporta: cartaceo, sonoro, visivo, audio-visivo, ...) si tramuta in informatico ma continua la sua esistenza se pur in una forma diversa da quella sua nativa (Allegrezza 2022).

In un'ottica di potenziamento della dematerializzazione – obiettivo tanto del PNRR quanto dei progetti che vedono coinvolto l'Ufficio per il processo – garantire un approccio alla digitalizzazione dei fascicoli giuridici che includa la certificazione di processo risponderebbe appieno tanto alle esigenze di snellimento della mole della documentazione cartacea pregressa (e forse anche corrente) propria non solo dei Tribunali ma anche dei vari Distretti e delle Corti d'Appello, quanto a quello di recupero del pregresso in un supporto diverso dall'originale ma comunque con il medesimo valore al fine di poter dar vita a poco a poco ad un archivio digitale inteso come luogo, spazio *unicum* di preservazione e recupero della memoria dell'ente. E queste operazioni potrebbero essere svolte proprio dagli Addetti all'Ufficio Per il Processo (AUPP) conferendo valore aggiunto e prezioso tanto al loro operato tanto a quello della realtà in cui si trovano a praticare, conseguendo in modo brillante gli obiettivi preposti e per i quali sono stati chiamati ad intervenire.

## 6. Il potenziale incremento delle informazioni contenute nei documenti giuridici

Quella finora illustrata è una pratica già prevista dalla normativa ed in via di concretizzazione in varie realtà sia pubbliche ma anche private, proprio perché se ne stanno sempre di più evidenziando e constatando i vantaggi. Implementando questo processo con una fase complementare che permetta, tramite – ad esempio – l'utilizzo di sistemi di riconoscimento ottico dei caratteri, di estrarre il contenuto dei testi sottoposti a scansione sarebbe possibile arricchire in maniera esponenziale – data la quantità dei fascicoli giuridici cartacei da sottoporre a digitalizzazione – il bagaglio di informazioni utile a popolare la c.d. banca dati degli UPP (oltre che le altre banche dati ministeriali) al momento costituite esclusivamente dalle informazioni tratte dai documenti nativi informatici.

Il primo decreto ministeriale del 2015 che stabiliva le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo, incaricava la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia di tutte le attività necessarie per assicurare l'avvio e la fruibilità su base

nazionale della “banca dati della giurisprudenza di merito” al fine di consentire in un primo momento l’inserimento dei metadati di classificazione dei provvedimenti e di agevolare la ricerca degli stessi all’interno del database, e in un secondo tempo di stabilire i criteri per la selezione dei provvedimenti da inserire rimettendo la scelta degli stessi alle indicazioni del dirigente, periodicamente aggiornate e rivalutate. L’obiettivo dell’istituzione delle banche dati di giurisprudenza, quindi si originano nella richiesta di diffusione della conoscenza e dell’informazione ma diventano uno strumento di organizzazione degli uffici, in linea con le finalità affidate all’ufficio per il processo e pertanto funzionali a obiettivi di maggiore produttività, di innalzamento della qualità, di trasparenza e di dialogo col territorio.

Le banche dati, definite nelle varie circolari ministeriali «politiche di raccolta e definizione di indirizzi giurisprudenziali», includono le tradizionali aggregazioni di sentenze e massime utilizzate come strumenti di ricerca a supporto degli addetti ai lavori, ma anche le rilevazioni statistiche orientate alla ricognizione dei flussi di contenzioso (ad esempio quante controversie aventi un dato oggetto sono definite da un ufficio o da una sezione; in che modo sono istruite; qual è l’esito del giudizio; quali sono le ragioni del rigetto; in che misura le impugnazioni sono accolte e in quale misura respinte, in relazione all’oggetto del procedimento,...) (Ciccarelli 2022), informazioni e dati che aumenterebbero sensibilmente ed arricchirebbero ulteriormente i risultati, se integrati con quelli contenuti nei documenti da sottoporre a digitalizzazione (magari con certificazione di processo e successiva dematerializzazione). Infatti oltre agli obiettivi già esposti della costituzione delle banche dati giurisprudenziali c’è anche quello della c.d. “Giurisprudenza predittiva” intesa come possibilità reale di prevedere l’esito del giudizio grazie all’ausilio di algoritmi intelligenti che analizzando e trasformando le informazioni consentono ricerche non solo quantitative ma anche qualitative (di catalogazione, prognostica e preventiva) e permettono di liberare il giudizio da possibili inclinazioni soggettive.

In taluni paesi europei – prima tra tutti la Francia nel 2016 –, già da qualche anno, è stato sperimentato l’utilizzo dell’Intelligenza Artificiale (IA) nel settore della giustizia civile. Anche nel nostro Paese sono stati avviati alcuni interessanti progetti di intelligenza artificiale utilizzata in chiave di giustizia predittiva.

Il primo è quello promosso da Corte di Appello e Tribunale di Brescia, in collaborazione con l’Università degli Studi di Brescia, già operativo dal novembre 2021, che almeno per ora, ha per oggetto il “Diritto del lavoro” e il “Diritto delle imprese”. Lo scopo del progetto è quello di «fornire a utenti e agenti economici dei dati di certezza e di prevedibilità e nel contempo di contenere la domanda, disincentivando le cause temerarie», nonché favorire la “trasparenza delle decisioni”, la «circularità della giurisprudenza tra primo e secondo grado» ed il “superamento dei contrasti inconsapevoli” (Castelli 2022).

Un altro interessante progetto già avviato è quello promosso dalla Corte di Appello di Venezia, in collaborazione con l'Università Ca' Foscari di Venezia, Unioncamere del Veneto e Società Deloitte, che ha fornito il supporto tecnico. Obiettivo della prima fase, relativa alla sola materia dei licenziamenti per giusta causa, è stato quello di inserire nell'elaboratore tutti i provvedimenti emessi nel distretto nel triennio 2019-2021, al fine di rendere conoscibili i precedenti giurisprudenziali e prevedibili le decisioni, scoraggiando il contenzioso con scarse prospettive di successo<sup>24</sup>.

L'idea dunque di integrare i vari momenti previsti dall'iter della certificazione di processo (fase preliminare, certificazione iniziale, scansione e metadattazione, certificazione finale) per la sua realizzazione così come illustrata dalla normativa con un piccolo ausilio dato dall'intelligenza artificiale, potrebbe apportare esponenziali vantaggi alle strutture che vogliano avvalersene e potrebbe conferire quel valore aggiunto tanto desiderato ma ancora non appieno realizzato all'operato degli AUPP soddisfacendo appieno sia gli obiettivi proposti dal PNRR che dai progetti relativi all'Ufficio per il Processo. I sistemi di Riconoscimento Ottico dei Caratteri (ROC), detti anche OCR (dall'inglese *Optical Character Recognition*), infatti, sono programmi dedicati al rilevamento dei caratteri contenuti in un documento e al loro trasferimento in testo digitale leggibile da una macchina e già ampiamente diffusi nelle nostre realtà. I sistemi di riconoscimento del testo più avanzati, mirano all'imitazione del riconoscimento degli oggetti che avviene in natura o anche tra gli animali. Alla base di tali sistemi vi sono tre principi fondamentali: integrità, funzionalità e adattabilità (IPA, dall'inglese: *Integrity, Purposefulness, Adaptability*). Sulla base di questi principi, il programma utilizza un metodo di riconoscimento estremamente flessibile ed intelligente, il più vicino possibile al riconoscimento umano. I software in questione infatti analizzano la struttura dell'immagine del documento, suddividono la pagina in elementi, come blocchi di testo, tabelle, immagini, ecc. Le linee sono suddivise in parole e le parole in caratteri. Una volta distinti tutti i caratteri, il programma li confronta con una serie di immagini campione e crea diverse ipotesi su di quale lettera si possa trattare. Sulla base di queste ipotesi, analizza quindi i modi diversi per scindere le linee in parole e le parole in caratteri. Dopo aver elaborato un elevato numero di probabilità di questo tipo, il programma OCR è infine in grado di prendere una decisione e di mostrare il testo riconosciuto. Indispensabile sostegno a questo procedimento sono sicuramente i dizionari per alcune lingue forniti dai vari software. Questo permette una seconda analisi degli elementi del testo a livello di parola. Grazie al supporto del dizionario, il programma assicura un riconoscimento dei documenti ancora più precisi e semplifica la succes-

---

<sup>24</sup> Descrizione tratta dalla presentazione della giurisprudenza predittiva della Corte di Appello di Venezia e Università degli Studi di Venezia Ca' Foscari il 14 novembre 2022 di Ines Maria Luisa Marini, già Presidente della Corte di Appello di Venezia.

siva verifica dei risultati. La conversione viene effettuata solitamente tramite uno scanner e il testo può essere convertito in formato ASCII semplice, Unicode o, nel caso dei sistemi più avanzati, in un formato contenente anche l'impaginazione del documento stesso. Nel caso specifico ovviamente risulterà di fondamentale importanza la fedeltà al testo di origine che con l'ausilio di questo campo di ricerca dell'intelligenza artificiale potrà non soltanto essere digitalizzato, non soltanto avere una copia conforme con la sua stessa valenza probatoria grazie all'applicazione di un processo certificato che ne attesti il risultato ma anche contribuire tramite l'estrazione delle informazioni e dei dati in esso contenuti a popolare le banche dati già in essere e ascrivibili – al momento – soltanto ai documenti informatici. Ovvio è che anche questa attività non è priva di rischi e limiti, basti pensare alle parole che possono esser interpretate in modo errato dal software o al layout che a volte – magari a causa di un originale dall'impaginazione atipica – potrebbe non riuscire a risultare identico, o alla mancata traduzione di alcuni vocaboli perché non presenti nel dizionario del programma utilizzato, comportando – purtroppo inevitabilmente – una perdita di informazioni che – soprattutto nel contesto a cui si rivolge la nostra analisi – sarebbe da scongiurare data l'importanza dei contenuti dei documenti trattati.

A tale procedimento potrebbe poi seguire quella della c.d. *document recognition* attività che permette il riconoscimento intelligente dei documenti e che consente di estrarre reale valore dai dati. Le sue tre funzionalità principali possono essere riassunte nella classificazione dei metadati, nell'estrazione degli stessi e nel loro rilascio. Il riconoscimento intelligente dei documenti interpreta il contenuto e i modelli dei documenti, cartacei ed elettronici, per identificarne automaticamente il tipo e determinarne l'inizio e la fine. Ad esempio, come abbiamo già visto, attraverso il riconoscimento ottico dei caratteri è possibile processare un intero documento per acquisire informazioni e confrontarle con i dati archiviati di documenti già noti (classificazione dei metadati). Una volta classificato un documento, il riconoscimento intelligente dei documenti estrae automaticamente i dati importanti e crea le informazioni necessarie sia per avviare i processi propri della struttura che se ne avvale sia per popolare il o i database a disposizione di una serie di altre applicazioni in uso all'interno dello stesso contesto (estrazione dei metadati). Le soluzioni intelligenti di riconoscimento dei documenti esportano automaticamente dati e immagini (come PDF ricercabili) all'interno di un workflow di processo di qualsiasi sistema rendendo immediatamente disponibili e ricercabili le informazioni (rilascio dei metadati).

Il valore della *document recognition* risiede nella possibilità di classificare e organizzare i metadati in modo più efficiente e di fornire informazioni di qualità superiore sui documenti stessi.



L'intelligenza artificiale e il machine learning, di cui si avvale questa tecnologia, consentono di riconoscere, classificare ed estrarre automaticamente le informazioni dai documenti, creando una tassonomia ad hoc che fungerà da cardine per i sistemi di ricerca "intelligenti". Infatti il contenuto dei documenti individuato con metadati e supportato da una tassonomia diventa più gestibile, rintracciabile e condivisibile poiché i metadati sono più ampi di una tassonomia, ma una tassonomia è più profonda dei soli metadati e quindi la loro integrazione diventa indispensabile.

In tutto questo processo va poi considerato e non in ultima analisi anche il fattore (problematico?) della classificazione e contestualizzazione dei documenti – analogici – afferenti ai vari fascicoli giudiziari cartacei che dopo la loro digitalizzazione (ed eventuale dematerializzazione) dovranno comunque mantenere la propria classificazione alla luce del titolario adottato al momento della loro generazione/ricezione ma che subiranno con ogni probabilità un inevitabile adattamento al nuovo contesto in cui si troveranno a permanere ammesso e non concesso che si parli di documenti classificati perché – nonostante la normativa sia molto chiara al riguardo e da diversi anni oramai – non è un mistero per nessuno che diverse (per non dire troppe) pubbliche amministrazioni non utilizzino in maniera opportuna e costante questo strumento archivistico imprescindibile per una corretta gestione documentale oltre che per un'opportuna creazione delle aggregazioni documentali e di conseguenza per la formazione dell'archivio. Ovviamente una simile riflessione merita un approfondimento molto più incisivo ed un'analisi storica, sociale, normativa e critica che deve essere necessariamente demandata e rimandata ad un'altra sede e/o occasione.

## 7. Conclusioni

Alla luce di quanto finora esposto viene dunque naturale pensare che le mansioni degli AUPP con una adeguata preparazione formativa e una disponibilità di risorse hardware e software adatte, possano davvero estendersi in maniera significativa e incisiva, così come il prodotto del loro operato arricchire a dismisura gli attuali range di riferimento dei vari settori in cui sono coinvolti. Se i progetti di digitalizzazione oggi in essere fossero integrati tanto con la pratica della certificazione di processo tanto con i sistemi di OCR si potrebbe non soltanto integrare quanto già estratto dai documenti nativi informatici e quindi ampliare il ventaglio di dati ed informazioni con quanto oggi "racchiuso" nei documenti analogici fornendo ai giudici ulteriori strumenti di supporto al quotidiano per rendere più consapevole e più veloce il loro lavoro, ma anche – elemento non secondario – costruire l'archivio digitale dei vari Tribunali, Distretti e Corti d'appello. Digitalizzare i documenti (e magari dematerializzarli) aggregandoli a quelli nativi informatici è infatti il primo passo verso la

costituzione dell'archivio digitale, elemento essenziale e fondamentale per un efficientamento delle procedure gestionali e amministrative ma anche principio fondante e imprescindibile per consentire la perpetuazione della storia di ogni ente. Ad oggi forse si è fatto riferimento in modo più preponderante solo alle pratiche correnti che vedono coinvolti i documenti nello specifico giudiziari ma non è possibile non pensare al loro "futuro" soprattutto in un'ottica in cui la transizione al digitale la fa da padrona. Creare dei documenti nativi informatici *well-formed*, digitalizzare gli analogici a norma di legge conferendo quindi alle copie informatiche ottenute il medesimo valore giuridico probatorio degli originali da cui sono tratte, associarli ai metadati previsti dalla normativa oltre che a quelli tipici dei processi a cui sono sottoposti, collocarli in aggregazioni documentali informatiche (siano esse fascicoli, serie o repertori) grazie al vincolo archivistico, permetterebbe di costituire e costruire l'archivio digitale proprio di ogni struttura giuridica di riferimento, accessibile ad utenti selezionati e a cui poter fare riferimento in relazione non soltanto alle pratiche necessarie per assolvere a richieste contingenti ma anche – se non soprattutto – per custodire la memoria storica dell'ente, risultati che possono essere perseguibili soltanto con una corretta conservazione a norma dei documenti. Quest'ultimo processo infatti – ultimo in ordine di esposizione ma non di importanza dal momento che non è solo una buona pratica ma un obbligo di legge – se conforme ai vari standard nazionali ed internazionali di settore, in primis alla ISO 14721:2012 – è l'unico in grado di garantire l'integrità, l'autenticità e l'immodificabilità dei documenti e delle loro aggregazioni nel corso del tempo, perpetuando il valore giuridico e probatorio in un primo momento e poi quello storico che tutti i documenti amministrativi e nello specifico giuridici devono rispettare e custodire. Realizzare processi conformi alle normative vigenti in materia, integrare le buone prassi con gli strumenti messi a disposizione dall'intelligenza artificiale oltre che dal buon senso permetterà di far concludere ai documenti il proprio ciclo di vita non soltanto nel modo richiesto dalla normativa ma anche in quello auspicato. Proprio per questo motivo il lavoro che gli AUPP si trovano ad affrontare oggi è decisamente un primo tassello indispensabile ma di certo non esaustivo che potrebbe permettere una spinta positiva ed energica verso il digitale e tutti i vantaggi che ciò comporta se applicato correttamente nelle sue varie declinazioni tanto al livello di gestione del corrente, che di recupero dei dati e delle informazioni, che di preservazione della memoria storica già intrinsecamente presente in ogni manifestazione documentale a partire dal momento della sua formazione.

## Riferimenti bibliografici

- AgID - Agenzia per l'Italia Digitale. 2021. "Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici." ed. 2, maggio 2021. [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/linee\\_guida\\_sul\\_documento\\_informatico.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_sul_documento_informatico.pdf).
- Agenzia per la Coesione Territoriale. 2023. "Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza." 10 ottobre 2023. [https://www.agenzia-coesione.gov.it/dossier\\_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/](https://www.agenzia-coesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/).
- Allegrezza, Stefano. 2022. "Dematerializzare gli archivi al tempo del PNRR: la certificazione di processo." *Rivista elettronica di diritto, economia, management* 2: 158-75.
- Castelli, Claudio. 2022. "Giustizia predittiva." *Questione Giustizia*, 8 febbraio 2022. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/giustizia-predittiva>.
- Ciccarelli, Marco. 2022. "Le banche dati di giurisprudenza e l'ufficio per il processo." *Questione Giustizia*, 6 dicembre 2022. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-banche-dati-di-giurisprudenza-e-l-ufficio-per-il-processo>.
- Consiglio Nazionale del Notariato. 2018-2019. "La 'certificazione di processo' nell'ambito delle copie informatiche di documenti analogici." Approvato dalla Commissione Informatica il 7 dicembre 2018. Approvato dal Consiglio Nazionale del Notariato il 17 gennaio 2019. <https://www.notartel.it/notartel/contenuti/news/pdf-news/4-2018-DI.pdf>
- Consiglio Superiore della Magistratura. 2018. "L'ufficio per il processo oggi: esito del monitoraggio del CSM sulla istituzione e sul funzionamento dell'Ufficio per il processo negli uffici giudiziari; ruolo della magistratura onoraria e diritto transitorio (delibera in data 18 giugno 2018)." <https://www.csm.it/documents/21768/87316/ufficio+per+il+processo+%28delibera+18+giugno+2018%29/af3b7a41-1021-5492-b9a4-481d2dbbbe51>.
- Consiglio Superiore della Magistratura. 2020-2022. "Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici Giudicanti per il triennio 2020/2022 (Delibera in data 23 luglio 2020 e successive modifiche in data 8 aprile 2021, 13 ottobre 2021 e 7 dicembre 2021)." <https://www.csm.it/documents/21768/87316/Circolare+tabelle+2020-2022+%28delibera+23+luglio+2020+aggiornata+al+13+ottobre+2021%29/7e9d9356-2c80-9147-4211-f45050018b03>.

- Consiglio Superiore della Magistratura. 2021. “Ufficio per il Processo ex art. 50 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ed ex art. 11 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113) (Delibera 13 ottobre 2021).” <https://www.csm.it/documents/21768/87316/linee+guida+Ufficio+del+Processo+%28delibera+13+ottobre+2021%29/24cf8368-6919-9aea-17fb-be0386da0844>.
- Decreto-legge 9 giugno 2021, no. 80. “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia.” *Gazzetta Ufficiale*, 09 giugno 2021, no. 136.
- Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e ss. mm. ii. “Codice dell’amministrazione digitale.” *Gazzetta Ufficiale*, 16 maggio 2005, no. 112, Suppl. Ordinario no. 93.
- Legge 17 dicembre 2012, no. 221. “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.” *Gazzetta Ufficiale*, 18 dicembre 2012, no. 294, Suppl. Ordinario no. 208.
- Ministero della Giustizia. 2022. “Circolare 28 dicembre 2022 - Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull’Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati.” 28 dicembre 2022. [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_8\\_1.page?contentId=SDC409271#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC409271#).