



ιστηγορία

Collana di Scienze Politiche, Giuridiche e dell'Amministrazione

Marco Mancarella
(a cura di)

eJUSTICE AMMINISTRATIVA
IN EUROPA

Marco Mancarella (a cura di), *eJustice amministrativa in Europa*
Copyright © 2010 Tangram Edizioni Scientifiche Trento
Gruppo Editoriale Tangram Srl – Via Verdi, 9/A – 38122 Trento
www.edizioni-tangram.it – info@edizioni-tangram.it

Isegoria

Collana di Scienze Politiche, Giuridiche e dell'Amministrazione

fondata da Laura Lippolis – NIC 04

Collana *peer review* sottoposta a valutazione scientifica

Il regolamento e la programmazione editoriale sono pubblicati sul sito dell'editore
www.edizioni-tangram.it/isegoria – Redazione: isegoria@edizioni-tangram.it

Prima edizione: dicembre 2010, *Printed in Italy*

ISBN 978-88-6458-021-0

Direzione

Donato A. Limone e Angelo Mancarella

Responsabile di redazione

Gianpasquale Preite

Comitato scientifico editoriale

Robert Etien – Université Paris XIII, France

Donato A. Limone – Università TEL. MA di Roma, Italia

Angelo Mancarella – Università del Salento, Italia

Carlo Mongardini – Università “La Sapienza” Roma, Italia

Carlos Padrós Reig – Universidad Autónoma de Barcelona, España

Teresa Serra – Università “La Sapienza” Roma, Italia

Giuseppe Schiavone – Università del Salento, Italia

Pierre Teisserenc – Université Paris XXIII, France

Volume pubblicato con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia


Progetto grafico di copertina: 

Immagine di copertina: “Scales of Justice” *Key on Keyboard* © treenabeena

Stampa su carta ecologica proveniente da zone in silvicoltura, totalmente priva di cloro.
Non contiene sbiancanti ottici, è acid free con riserva alcalina

Ad Aurora

INDICE

| | |
|---------------------|----|
| <i>Introduzione</i> | 13 |
|---------------------|----|

Capitolo I

Il processo amministrativo telematico in Italia

Francesco Brugaletta

| | |
|---|----|
| Introduzione | 37 |
| 1. Giustizia amministrativa e informatica | 39 |
| 2. Il processo civile telematico | 41 |
| 3. Il processo amministrativo telematico | 42 |
| Conclusioni | 46 |
| Riferimenti bibliografici | 47 |

Capitolo II

L'Informatica nel Codice del Processo Amministrativo: un'occasione (perduta?) per il reale avvio del processo telematico

Marco Mancarella

| | |
|--|----|
| 1. Informatica e Giustizia in Italia: un rapporto in progress | 49 |
| 2. Il Codice del Processo Amministrativo | 61 |
| 3. Profili di processo telematico amministrativo nel nuovo Codice | 64 |
| 4. Ipotesi di completa digitalizzazione di procedure giudiziarie amministrative | 67 |
| 5. Verso una reale attuazione del diritto all'uso delle nuove tecnologie | 77 |
| Riferimenti bibliografici | 87 |

Capitolo III

L'eJustice nella giustizia amministrativa francese

Jean-Michel Dubois-Verdier e Antoine Errera

| | |
|--------------|----|
| Introduzione | 91 |
| 1. La storia | 93 |

| | |
|--|-----|
| 2. Gli strumenti informatici impiegati nella giurisdizione amministrativa francese: software efficaci ma destinati a invecchiare | 97 |
| 2.1 I software usati all'interno delle giurisdizioni | 98 |
| 2.2 Gli strumenti informatici impiegati nel quadro delle relazioni tra i giudicabili e le giurisdizioni | 104 |
| 2.3 Il progetto di applicazione integrata ARAMIS | 111 |
| 3. Il futuro prossimo dell'eJustice nella giustizia amministrativa francese | 113 |
| 4. Le conseguenze dell'eJustice | 114 |
| 4.1 L'accesso dei cittadini al diritto e alla giustizia | 115 |
| 4.2 La gestione dei dossier | 116 |
| 4.3 Il modo di giudicare | 117 |
| Conclusioni | 119 |
| Riferimenti bibliografici | 122 |

Capitolo IV

Il sistema burocratico post-weberiano della giustizia. Elementi per una policy dell'eJustice amministrativa in Spagna

Gianpasquale Preite e Josep Cañabate Pérez

| | |
|--|-----|
| Introduzione | 123 |
| 1. Profili organizzativi degli apparati pubblici nella dimensione evolutiva del fenomeno burocratico | 126 |
| 2. Le nuove prospettive del governo elettronico | 130 |
| 3. L'evoluzione del sistema documentale informatico in ambito europeo: gli effetti della Direttiva sulle sottoscrizioni elettroniche | 136 |
| 4. Lineamenti storico-evolutivi dell'eJustice in Spagna: il divario tecnologico e organizzativo nell'amministrazione della giustizia | 148 |
| 5. Il Piano di Modernizzazione della Giustizia in Spagna | 150 |
| 6. L'amministrazione della giustizia in Spagna: i problemi di un ambiente tecnologico eterogeneo | 152 |
| 7. Il Diritto alla relazione elettronica con le Amministrazioni Pubbliche: un modello per l'Amministrazione della Giustizia | 157 |
| 8. Il governo delle tecnologie dell'informazione | 159 |
| Conclusioni | 161 |
| Riferimenti bibliografici | 163 |

Capitolo V

Le corti amministrative greche sulla via dell'eJustice

Panagiotis Kitsos e Paraskevi Pappa

| | |
|--|-----|
| Introduzione | 165 |
| 1. La struttura dell'eGovernment in Grecia | 167 |
| 1.1 I principali componenti dell'infrastruttura di eGovernment | 169 |
| 2. L'eJustice amministrativa in Grecia | 171 |
| 2.1 L'organizzazione e la giurisdizione delle Corti Amministrative | 172 |
| 2.2 Il quadro giuridico | 174 |
| 2.3 La situazione attuale | 176 |
| Conclusioni | 177 |
| Riferimenti bibliografici | 179 |

Capitolo VI

L'eJustice amministrativa nel settore dell'energia in Grecia.

Le gare telematiche condotte dai gestori delle reti

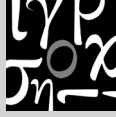
Teodoro Panagos

| | |
|---|-----|
| Introduzione | 181 |
| 1. Le previsioni dell'ADR nel diritto comunitario | 182 |
| 2. L'applicazione dell'eJustice amministrativa nelle controversie che nascono nel settore dell'energia | 183 |
| 2.1 Aspetti generali | 183 |
| 2.2 Le fasi della procedura dell'eJustice Amministrativa nel settore energetico | 184 |
| 2.3 Lo svolgimento della controversia secondo l'eJustice Amministrativa. Requisiti. La problematica per le previsioni del Codice della Procedura Civile | 185 |
| 2.4 La natura processuale delle fasi di conduzione dell'iter telematico | 187 |
| 2.5 I vantaggi dello svolgimento delle controversie attraverso la procedura telematica | 188 |
| 3. Le controversie che nascono dalle attività dei gestori delle reti | 189 |
| 3.1 La natura dei gestori delle reti | 189 |
| 3.2 Le gare telematiche del gestore del sistema di trasmissione | 190 |
| 4. Le controversie che nascono dalle attività del gestore del sistema elettrico greco | 191 |

| | |
|--|-----|
| 4.1 La natura delle controversie | 191 |
| 4.2 La risoluzione delle controversie | 192 |
| 4.3 La possibilità dei gestori di istituire nei propri regolamenti i processi telematici | 194 |
| 5. La previsione dell'arbitrato on line per la risoluzione delle controversie. Conclusioni | 198 |
| Riferimenti bibliografici | 199 |

Appendice

| | |
|---|-----|
| Piano d'azione riguardante la giustizia elettronica "Verso una strategia europea in materia di giustizia elettronica" (Comunicazione Consiglio dell'Unione europea n. 11330/08) | 201 |
| Piano d'azione pluriennale 2009-2013 in materia di <i>Giustizia elettronica europea</i> (Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 31.3.2009) | 223 |
| <i>Note autori</i> | 245 |



eJUSTICE AMMINISTRATIVA
IN EUROPA



L'eJustice amministrativa rientra nel più ampio processo di digitalizzazione dell'Amministrazione, letto attraverso l'evoluzione del rapporto tra Stato e cittadini, Amministrazione Pubblica e privati. Tale rapporto è storicamente caratterizzato da una conflittualità intrinseca, tra due centri d'interesse, due poli considerati irriducibili tra di loro: "I soggetti, nel campo del diritto amministrativo, possono essere di diverse specie e si possono classificare [...] da diversi punti di vista. Ma la distinzione che ci sembra fondamentale e a cui quindi occorre subordinare le altre, è quella tra soggetti attivi e soggetti passivi della potestà amministrativa. Bisogna, così, contrapporre, da un lato, i soggetti che amministrano e che, nel loro insieme, costituiscono [...] la Pubblica Amministrazione, e, dall'altro, gli amministrati"¹. Alle affermazioni di Santi Romano seguono, nel 1950, quelle di Massimo Severo Giannini, secondo cui "nelle comunità statali attuali (Stato comunità), da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione, dall'altro le persone, o soggetti privati, o cittadini [...] le quali possiedono alcuni diritti fondamentali. Vi sono, perciò, nelle comunità statali, due forze, l'autorità e la libertà, le quali hanno dei centri di appoggio e di espressione"².

Questo paradigma, che possiamo definire bipolare, si è formato lentamente nel passaggio da ordini, come quello europeo medievale o quelli extraeuropei, dominati da un potere in cui non c'è differenziazione tra Stato e società civile, a ordini, quale quello in cui viviamo, fondati sulla separazione tra Stato e comunità, nei quali ai membri della comunità sono, da un lato, garantiti diritti contro le decisioni dello

¹ S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1930, p. 83.

² M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 51.

Stato e, per altro verso, assicurati diritti di partecipazione alle decisioni politiche³.

Amministrazione e cittadino non sono irriducibili solo perché in conflitto, ma anche perché retti da principi diversi. Se per il pubblico il diritto svolge una funzione positiva di direzione e di comando, per il privato, cittadino o impresa, il diritto pone solo un fine esterno. Al primo tutto è vietato, salvo ciò che è espressamente consentito; al secondo tutto è consentito, salvo ciò che è espressamente vietato⁴.

Nell'immaginario collettivo, questo binomio ha finito col produrre l'immagine stereotipata, intrinsecamente paradossale, di un'Amministrazione lenta, farraginoso, spesso incompetente. Un'Amministrazione che, per un verso, si mostra autoritaria, non trasparente, formale fino all'eccesso e che, sotto altro profilo, è incapace di erogare servizi adeguati e tempestivi. Di contro il cittadino avverte le difficoltà di rapportarsi a un interlocutore che trova sordo, quando non "tiranno", pronto a negargli, nella pratica quotidiana, i principi di legalità e buon andamento sanciti in Costituzione.

Come legittima conseguenza, inizia a diffondersi ai primi del secolo XX il dibattito intorno al concetto di "crisi dello Stato". Dapprima se ne è parlato quando sono apparsi organismi potenti, come i sindacati e i gruppi industriali, che hanno posto in dubbio la sovranità interna dello Stato.

Successivamente, la "crisi dello Stato" è servita a indicare il progresso dei poteri pubblici internazionali, che sono istituiti dagli Stati, ma finiscono per tenerli sotto controllo. Un terzo significato della locuzione è quello, di epoca più recente, che indica l'inadeguatezza dei servizi statali rispetto alle attese dei cittadini e della società, in generale⁵. Un'Amministrazione pronta a difendersi dai cittadini (impreparati) addossando la responsabilità dei ritardi e delle omissioni alla mancanza di personale, all'eccesso di lavoro, alla mancanza di cooperazione

³ Cfr. M. Stolleis, *Suddito, borghese, cittadino*, in M. Stolleis, *Stato e ragion di Stato nella prima età moderna*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1998, pp. 297 ss. e O. Brunner, *Storia sociale dell'Europa nel Medioevo*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1988, p. 137.

⁴ Cfr. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 76.

⁵ *Ivi*, p. 3.

con le altre Amministrazioni, quando non tra uffici appartenenti alla medesima Amministrazione. Un'Amministrazione, dunque, che ha dimenticato la sua ragion d'essere⁶. Lo stesso legislatore, spesso distratto, avverte l'esigenza di riformare una Pubblica Amministrazione sempre più lontana e inadeguata agli occhi dei suoi utenti. In tale prospettiva, vanno analizzate e interpretate le norme in materia di rapporti con e tra le Pubbliche Amministrazioni, prodotte dai Paesi membri nell'ultimo ventennio del secolo scorso.

La crescente complessità sociale impone un ripensamento profondo del modo di operare delle Amministrazioni, che porti a un graduale e progressivo coinvolgimento degli utenti, attraverso un utilizzo razionale e non dispersivo delle nuove tecnologie. Le istituzioni politiche, per parte loro, sono chiamate non solo a rispondere alle sfide dell'efficienza e dell'efficacia amministrativa, ma soprattutto a quelle prodotte dall'insufficienza dei canali tradizionali di mediazione della domanda politica⁷. Tuttavia, dal 2000 in poi, mutano e si intensificano le politiche (a livello europeo e di conseguenza nazionale) sui rapporti tra istituzioni pubbliche e privati (cittadini e imprese) e tra le stesse Pubbliche Amministrazioni, con l'emanazione dei Piani di azione di eGovernment⁸ quale nuova filosofia gestionale delle politiche pubbli-

⁶ Sul punto può essere utile la lettura di F. P. Cerase, *Pubblica Amministrazione. Un'analisi sociologica*, Carocci, Roma, 2002, nonché B. Dente, *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna, 1999.

⁷ Cfr. A. C. Freschi, F. De Cindio, L. De Pietro, (a cura di) *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez – Progetto CRC, 2004, p. 12.

⁸ Il termine *eGovernment* deriva dall'acronimo inglese “e” = *electronic* e “government” = governo: letteralmente, dunque, “governo elettronico”. Ma limitarsi a una definizione del termine così superficiale e letterale, considerata la ricchezza delle sue sfaccettature e applicazioni, non è possibile. Per *eGovernment*, pertanto, è giusto intendere, secondo una recente esplicitazione in grado di cogliere il meglio delle varie definizioni che negli ultimi anni sono state proposte a livello politico e normativo, “l'ottimizzazione continua nell'erogazione dei servizi, nella partecipazione dei cittadini, nella governance, attraverso la trasformazione delle relazioni interne ed esterne per mezzo delle tecnologie, di Internet e dei nuovi mezzi di comunicazione di massa, combinati con i cambiamenti organizzativi e le nuove professionalità richieste per migliorare i servizi pubblici e i processi democratici, il tutto finalizzato a supportare

che che, sul piano giuridico, riconosce centralità al cittadino (ai suoi diritti), e sul piano metodologico rileva una marcata attenzione all'impatto organizzativo nei processi di informatizzazione delle attività amministrative.

Oggi, l'eGovernment applicato ai vari comparti (Giustizia, Sanità, Enti Locali, ecc.) rivela potenzialità sinora solo parzialmente sperimentate, facendo intravedere una capacità espansiva nei più disparati settori della società contemporanea, mettendo i cittadini nelle condizioni di partecipare ai processi decisionali fin dalle fasi iniziali. In sintesi, dovrebbe migliorare il funzionamento della democrazia che, da tempo e per ragioni diverse, mostra segni di fragilità⁹. In secondo luogo, l'eGovernment può essere inclusivo e personalizzato nella misura in cui l'Amministrazione che eroga servizi, renda gli stessi accessibili al maggior numero di utenti e ponga le condizioni per assicurare eguali diritti e opportunità.

Da ciò deriverebbero non solo Giustizia sociale, ma anche vantaggi di natura economica: c'è un costo in termini di sottoutilizzo del potenziale umano. Un terzo obiettivo dell'eGovernment riguarda l'aumento della produttività attraverso l'efficienza, offrendo servizi di migliore qualità. I benefici saranno diversi a seconda che siano per i cittadini, per le imprese o per le stesse Amministrazioni. A ciò si aggiunge il fatto che la rinnovata attenzione politica sull'eGovernment e sull'utilizzo efficiente delle risorse ICTs sta determinando la ridefinizione e il miglioramento delle strategie già sperimentate.

La maggior parte dei Governi ha scommesso sull'eGovernment, in termini di investimento, allo scopo di assicurare al cittadino maggiori e migliori condizioni di partecipazione, riducendo i costi di gestione dell'Amministrazione e semplificando il più possibile i rapporti

le politiche pubbliche" (A. Romano, L. Marasso, M. Marinazzo, *Italia chiama eGovernment*, Guerini e Associati, Milano, 2008, p. 26.)

⁹ Un esempio rilevante in questo senso è il sito *web* attivato dalla Presidenza greca, attraverso il quale i cittadini interessati si confrontano sugli argomenti più disparati, dall'Iraq alla politica delle droghe o al futuro dell'Unione Europea. "Governo aperto" significa, inoltre, aumento della trasparenza e della responsabilità, con riduzione dei costi e lotta alla corruzione del sistema. Le ICTs si prestano alla perfezione a questi scopi.

dell'Amministrazione verso il cittadino. In questa direzione diventa obbligato il ricorso al *front-line*. Un ulteriore passo in avanti nella strategia di amministrazione elettronica si è verificato, a partire dal 2002, quando, prima Danimarca e Spagna, poi Austria, Finlandia, Olanda e Regno Unito, hanno ridefinito, razionalizzando, i propri piani ICTs troppo incentrati sui servizi e sul *front-line* con i cittadini. Prima immediata conseguenza è stata un'accresciuta attenzione per la ristrutturazione dei progetti di *back-office* e una migliore e più intensa collaborazione tra le Amministrazioni.

A livello europeo, ciò è avvenuto con l'introduzione di almeno due modelli organizzativi fondamentali.

Il primo, che possiamo definire "a controllo coordinato", prevede che la responsabilità del coordinamento della politica ICTs del Governo in generale, e dell'eGovernment in particolare, sia affidata a una o più strutture all'interno di uno stesso ministero, come in Germania e Olanda, o alle dipendenze del Primo Ministro, come in Francia e nel Regno Unito.

Il secondo, definito "a controllo distribuito", proprio di Finlandia, Danimarca e Spagna, prevede che il coordinamento della politica ICTs del Governo e dell'eGovernment sia suddiviso tra più ministeri. In Italia le competenze sono oggi attribuite, in gran parte, al Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione coadiuvato dall'apporto tecnico del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (dal 2010 divenuto DigitPA)¹⁰.

Questa ripartizione di competenze nel nostro Paese ha di certo prodotto buoni effetti negli ultimi anni, tant'è che in base a uno studio denominato "*European eGovernment Benchmarking 2010*", condotto per conto della Commissione Europea da IDC, Capgemini, Rand Europe, Sogeti e DTI, l'Italia nel 2010 risulta prima in Europa, a pari merito con Svezia, Austria, Portogallo e Malta, per quanto riguarda la disponibilità di servizi pubblici *online*: i servizi considerati sono stati n. 20 (pagamento contributi, rilascio certificati, servizi sanitari, ecc.), nei quali abbiamo raggiunto almeno il quarto livello di sofisticazio-

¹⁰ Per una maggiore comprensione della struttura e funzioni del DigitPA, si rinvia al relativo sito istituzionale: <http://www.digitpa.gov.it/>.

ne, ovvero oltre all'invio e alla ricezione dei dati è possibile effettuare pagamenti *online* alla Pubblica Amministrazione. L'Italia, inoltre, si classifica seconda, dopo Germania, Svezia e Portogallo, per qualità del servizio offerto¹¹.

La strada tracciata, dunque, sia a livello nazionale che internazionale, è quella che condurrà nei prossimi anni all'affermazione di un nuovo concetto, quello di "Stato virtuale", ovvero un Governo organizzato in modo crescente in termini di agenzie virtuali e *network* pubblico-privati, la cui struttura dipende da *Internet* e dal *Web*¹². In seguito alle innovazioni prodotte dall'eGovernment, i confini delle Amministrazioni tenderanno a perdere il loro tradizionale carattere territoriale, producendosi pertanto una "virtualizzazione delle comunità di riferimento"¹³, ove il termine "virtuale" detiene una connotazione di "integrazione", poiché mutuato dal mondo informatico nel quale la memoria di un computer non è solo quella "fisica" installata mediante apposite schede *hardware* ma anche quella rappresentata dalla sezioni libere del disco fisso. In tal modo oltre alla "memoria fisica" in

¹¹ Un recente studio condotto nel 2010 dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), dal titolo "*Modernising the Public Administration – A Study on Italy*" ha effettuato una fotografia reale dello stadio di avanzamento nel nostro Paese del processo di digitalizzazione pubblica. Si rimanda, pertanto, al suo contenuto, visionabile alla pagina *web* consultata nel mese di dicembre 2010: <http://www.innovazionepa.gov.it/lazione-del-ministro/ocse-modernising-the-public-administration/28102010-documento-ocse-modernising-the-public-administration-a-study-on-italy.aspx>.

Volendo approfondire l'intero processo d'informatizzazione pubblica che ha condotto il nostro Paese allo stadio evolutivo odierno, si consiglia la lettura di: M. Palmirani, M. Martoni (a cura di), *Il cittadino elettronico e l'identità digitale nell'e-governance*, Gedit, Bologna, 2006; P. Giacalone, *La normativa sul governo elettronico*, Franco Angeli, Milano, 2007; C. Rabbito, *L'informatica al servizio della pubblica amministrazione e del cittadino*, Gedit, Bologna, 2007; W. D'Avanzo, *L'e-government*, Movimedia, Lecce, 2007; L. Buccoliero, *Il governo elettronico*, Tecniche Nuove, Milano, 2009.

¹² Cfr. J. Fountain, *Building the virtual state*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2001.

¹³ E. Borgonovi, L. Buccoliero, *L'impatto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sulle amministrazioni pubbliche* (edizione rivista e integrata a uso degli studenti dell'Università "L. Bocconi"), EGEA, Milano, 2000, pp. 373-395.

un *computer* abbiamo anche una “memoria virtuale”, poiché esso detiene in qualsiasi momento la possibilità di trasferimento di dati da una memoria a un'altra, in totale *background*, quindi senza che l'utente se ne avveda: “Come la memoria virtuale all'interno del personal computer, così un'Amministrazione virtuale si presenta all'esterno come un'unica organizzazione, mentre in realtà si tratta di numerose amministrazioni integrate attraverso le reti digitali. All'utente cittadino preme soltanto il risultato e non sapere quale Amministrazione si sia attivata per garantirglielo”¹⁴. Detto in altre parole, “lo Stato virtuale è dunque quello nel quale i flussi informativi e di comunicazione transitano sul *web* piuttosto che attraverso il canale burocratico e altri canali formali: ciò si realizza attraverso la penetrante interconnessione tra i sistemi informativi, gli assetti inter- e intra-organizzativi e i servizi *web* di tutti i soggetti (pubblici, privati, non profit), che in esso operano per fornire servizi al cittadino”¹⁵.

Volendo ora approfondire le politiche europee in tema di eGovernment applicato ai processi di sviluppo, innovazione e ammodernamento della Giustizia elettronica, occorre dire che nel 2008 la Commissione Europea ha adottato la Comunicazione “Verso una strategia europea in materia di eJustice”¹⁶, con un duplice obiettivo: la creazione di un portale europeo che permetta l'accesso alla Giustizia a cittadini e imprese e il rafforzamento della cooperazione giudiziaria tra i Paesi membri. Secondo la Commissione, infatti, è necessario facilitare l'accesso alla Giustizia considerando la sempre crescente circolazione dei cittadini all'interno dell'Unione.

Alla base della Comunicazione vi sono i dati raccolti negli studi effettuati che dimostrano come circa dieci milioni di cittadini siano interessati da una procedura internazionale transfrontaliera. Tuttavia la Giustizia transnazionale pone diverse problematiche tra cui le barriere linguistiche, la difficoltà di scambio di informazioni fra gli Stati membri e problemi di accesso e sicurezza dei documenti.

¹⁴ L. Buccoliero, *Il governo elettronico*, cit., p. 12.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ La Comunicazione “Verso una strategia europea in materia di eJustice” è consultabile in Appendice al presente volume.

Il Parlamento Europeo e il Consiglio d'Europa hanno successivamente recepito la comunicazione della Commissione; da qui l'adozione del "Piano d'azione pluriennale 2009-2013 in materia di Giustizia elettronica europea"¹⁷.

Allo scopo di promuovere l'eJustice in Europa, la Commissione punta a finanziare progetti nazionali o transnazionali che dimostrino di riuscire a contribuire al miglioramento dell'interoperabilità a livello europeo dal punto di vista tecnico, organizzativo e semantico. Le "migliori prassi" finanziate andranno quindi a integrare il "portale uniforme della giustizia elettronica europea" in modo da essere accessibili da tutti i 27 stati membri. Tale portale darà accesso all'intero sistema di giustizia elettronica europea, vale a dire a siti di informazione europei e nazionali e/o a servizi, consentendo agli operatori di giustizia di accedere, attraverso una procedura di autenticazione unica, a varie funzionalità a essi riservate, in cui saranno loro concessi diritti di accesso adeguati.

Sempre in base al "Piano d'azione pluriennale 2009-2013 in materia di Giustizia elettronica europea" potranno essere finanziati i progetti dei Ministeri di Giustizia o di enti e organizzazioni con personalità giuridica nell'Unione Europea. I progetti potranno riguardare diverse aree d'azione: lo sviluppo di strumenti di videoconferenza transnazionali, di supporto alla traduzione e all'interpretariato, la creazione di registri nazionali in un'ottica di interconnessione europea tramite il portale eJustice, lo sviluppo di procedure "senza carta" o *on-line*.

Con tale Piano, dunque, l'Unione Europea si pone a livello globale come ente tra i più attivi sul piano delle politiche innovative nel settore Giustizia¹⁸. Occorrerà vedere, però, la traduzione nei prossimi anni delle linee programmatiche in progetti concreti.

* * *

¹⁷ Il "Piano d'azione pluriennale 2009-2013 in materia di Giustizia elettronica europea" è consultabile in Appendice al presente volume.

¹⁸ Per un approfondimento, in via comparativa, dei vari sistemi di eJustice extra europei si rinvia a E. Falletti, *E-Justice. Esperienze di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2008.

I contributi raccolti in questo volume rappresentano il risultato di una ricerca interdisciplinare finalizzata a riunire le prospettive di studio, in chiave comparata, maturate all'interno del Progetto dal titolo "eJustice amministrativa in Europa: comparare per innovare", finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia nell'anno 2010, di cui chi scrive è stato Responsabile scientifico.

In ambito italiano, punto di base della ricerca è stata la disamina delle più recenti politiche nazionali in tema di eJustice. A oggi, nel nostro Paese sono stati avviati numerosi progetti (molti dei quali già operativi) riguardanti i vari settori del comparto Giustizia, anche se con tempi e ritmi evolutivi differenti: i primi progetti di processo telematico hanno riguardato la Giustizia civile¹⁹, poi è iniziata la sperimentazione in quella amministrativa e, ultimamente, con il "Piano eGovernment 2012" del Governo italiano²⁰, si è avviata anche una fase di implementazione e sviluppo del processo telematico penale e tributario.

In particolare, l'Obiettivo n. 3 del "Piano di eGovernment 2012" prevede che entro l'anno 2012 (*dead line*) dovranno essere realizzate nel settore Giustizia le seguenti innovazioni: notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali; rilascio telematico di certificati giudiziari e aumento degli sportelli sul territorio dove gli utenti possano richiedere i certificati; trasmissione telematica delle notizie di reato tra forze di polizia e procure della Repubblica; registrazione telematica degli atti giudiziari civili; accesso pubblico via rete alle sentenze e ai dati dei procedimenti, in attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.) emanato con il D. Lgs.

¹⁹ Le basi normative del Processo Civile Telematico (P.C.T.) sono contenute nel D.P.R. 13 febbraio 2001 n. 123, "Regolamento recante disciplina sull'uso degli strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti", che introduce il P.C.T. nel nostro ordinamento, e nel Decreto del Ministero della Giustizia 17 luglio 2008, "Regole tecnico-operative per l'utilizzo di strumenti informatici e telematici nel processo civile".

²⁰ Il Piano è scaricabile alla seguente pagina *web*, consultata nel mese di dicembre 2010: <http://www.innovazionepa.gov.it/lazione-del-ministro/piano-e-gov-2012/piano-e-gov-2012.aspx>.

n. 82/2005²¹; razionalizzazione, evoluzione e messa in sicurezza delle infrastrutture ICTs, dei sistemi informatici e della rete di telecomunicazione della Giustizia²².

Innovazioni, queste, supportate anche dall'attivazione di nuovi servizi in rete offerti ai cittadini e agli stessi operatori del diritto, come il portale "Normattiva", all'interno del quale, dal mese di marzo 2010, è possibile consultare una banca dati che, nella sua versione definitiva, comprenderà l'intero *corpus* normativo statale (leggi, decreti legge, decreti legislativi, altri atti numerati), dalla nascita dello Stato unitario, valutato, al 31 dicembre 2009, in circa 75.000 atti²³.

Il portale "Normattiva", nella forma in cui viene presentato oggi, rappresenta il nucleo forte attorno al quale, in una logica di crescente coordinamento e convergenza di tutte le istituzioni, dovrà costruirsi

²¹ Il Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.) è stato sottoposto negli ultimi anni a talune modifiche e integrazioni, da ultimo con il D. Lgs. n. 235/2010. Per una lettura aggiornata del C.A.D. si rinvia alla pagina *web*: <http://www.innovazionepa.gov.it/home.aspx>.

²² Per comprendere gli obiettivi a oggi raggiunti dal "Piano eGovernment 2012" nell'eJustice, si consulti la documentazione disponibile in materia nel sito *web* istituzionale del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione: <http://www.innovazionepa.gov.it/comunicazione/notizie/2010/luglio/06072010-innovazione-palazzo-vidoni-ha-aggiornato-il-pacchetto-di-azioni-strategiche-dedicate-a-convergenza-e-gov2012-e-i-2012.aspx>.

²³ Il portale "Normattiva" è consultabile alla pagina *web*: <http://www.normattiva.it/static/index.html>. Con l'apertura del sito www.normattiva.it si dà attuazione all'articolo 107 della Legge n. 388 del 2000 che aveva disposto l'istituzione di un fondo destinato al finanziamento di "iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo" e aveva affidato tale compito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati. Nel 2008 il Parlamento è nuovamente intervenuto sulla materia, approvando il Decreto Legge n. 200 che ha confermato le finalità e la struttura interistituzionale del progetto, affidando nel contempo al Ministro per la semplificazione normativa un compito di coordinamento delle attività e disponendo la convergenza presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri di "tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche".

nei prossimi anni il servizio/portale unificato dell'informazione legislativa a disposizione dei cittadini. Il primo passo in questa direzione sarà quello di arricchire il sito con i *link* a tutte le altre banche dati legislative di carattere pubblico, a partire da quelle delle leggi regionali e delle norme comunitarie. Il punto di arrivo sarà la creazione di una banca dati pienamente integrata che offrirà un accesso unico e amichevole al complesso di norme (di varia fonte) che disciplinano i differenti ambiti della vita sociale.

In tale ottica di innovazione in ambito giuridico e, più propriamente, nel settore Giustizia, si colloca, poi, il Protocollo d'intesa 23 dicembre 2009 sottoscritto tra Dipartimento delle Finanze, Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, Agenzia delle Entrate e Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili febbraio 2010, finalizzato all'avvio della sperimentazione del Processo Tributario Telematico (P.T.T.). Nel 2010 tale sperimentazione è stata già avviata presso la Commissione tributaria provinciale e quella regionale del Lazio. Il nuovo applicativo informatico, utilizzabile tramite il Sistema Informativo della Giustizia Tributaria (S.I.G.I.T.), permette l'interazione telematica delle procedure del contenzioso tributario, si basa sull'uso della posta elettronica certificata (P.E.C.) e della firma digitale e, consentirà, tra l'altro: il deposito telematico presso le Commissioni tributarie dei ricorsi e degli altri atti processuali; la comunicazione del dispositivo delle sentenze alle parti; l'accesso telematico delle parti al fascicolo informatico del processo²⁴.

Per quanto attiene specificatamente l'eJustice amministrativa, si può affermare che l'intero processo evolutivo parte dal c. d. Processo Amministrativo Telematico (P.A.T.), collocandosi nel più ampio scenario di uno sviluppo digitale del sistema pubblico italiano e, quindi, abbracciando il fine di un pronto raggiungimento della più importante "tappa evolutiva" cui è chiamata la Pubblica Amministrazione, vale a dire la realizzazione nell'anno 2012 di una nuova dimensione senza carta.

²⁴ Per un approfondimento in ordine al Processo Tributario Telematico si consulti il sito istituzionale del Sistema Informativo della Giustizia Tributaria (S.I.G.I.T.): <https://sigit.finanze.it/Sigit/login.jsp>.

La situazione della Giustizia oggi in Italia può essere rappresentata con un'immagine utilizzata nella relazione del gennaio 2009 dal Primo Presidente della Corte di Cassazione: l'Italia nella graduatoria mondiale "doing business" sul funzionamento della Giustizia è stata inserita al 156° posto su 181 paesi nel mondo; la Giustizia italiana, si trova, quindi, in una situazione notevolmente drammatica (F. Brugga, cap. I).

La Giustizia, oggi, deve diventare più veloce e più efficiente, ma per definire quale debba essere la risposta organizzativa più valida, in relazione alle attuali esigenze della cd. Società dell'Informazione²⁵, occorre comprenderne le caratteristiche fondamentali. In Italia, le autorità di Governo, hanno dichiarato in più occasioni, e da ultimo si può leggere anche la relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione presentata al Parlamento il 15 ottobre 2009, che entro il 2012 la carta scomparirà nella maggior parte degli atti della Pubblica Amministrazione, così come prevede il "Piano eGovernment 2012".

Da qui, si desume che tale linea sarà applicata anche al processo amministrativo, realizzando il processo amministrativo telematico.

Un forte impulso in tale direzione si è avuto con l'avvio della sperimentazione del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (N.S.I.G.A.).

Tale sistema è destinato a prendere il posto dell'ancora operante Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (S.I.G.A.), un sistema molto tradizionale perché, in pratica, volto a informatizzare la sola

²⁵ Con la presentazione del *Rapporto Delors* (1993) da parte della Commissione Europea si formalizza la definizione di "Società dell'Informazione". La successiva redazione del Rapporto "eEurope. Una società dell'informazione per tutti" (1994) consolida i contenuti del lavoro precedente e delinea l'impegno istituzionale dell'Unione Europea a valorizzare l'informazione e gestirla come bene comune della società. Nella società dell'informazione l'utilizzo delle ICTs determina una sorta di rivoluzione per molti aspetti simile a quella industriale, ma con un potenziale di diffusione privo di limiti temporali o confini geografici, dettato dall'interscambio di dati, rapido ed efficace, tra soggetti di diritto (privati, cittadini, imprese, organizzazioni istituzionali e amministrazioni pubbliche), un sistema, quindi, in grado di disegnare nuovi modelli sociali, politici ed economici al centro dei quali vi è lo scambio di conoscenza (Cfr. G. Preite, *Il riconoscimento biometrico. Sicurezza versus privacy*, UNI Service, Trento, 2008).

attività degli uffici amministrativi, disinteressandosi dell'attività dei magistrati e degli avvocati.

Con N.S.I.G.A., invece, si è decisamente compiuto un netto balzo in avanti, nella direzione di un processo totalmente informatizzato: si pensi, per esempio, alla creazione della “scrivania del magistrato”, vale a dire un software che consente al magistrato di svolgere in materia informatizzata tutta la sua attività. E ancora, il N.S.I.G.A. permetterà agli avvocati di interagire con le cancellerie dei Tribunali amministrativi tramite l'invio diretto di atti e documenti con posta elettronica certificata. Il sistema N.S.I.G.A. dovrebbe superare la fase della sperimentazione nell'anno 2011 (F. Brugaletta, cap. I).

Se, dunque, da un punto di vista tecnologico non sussistono particolari ostacoli a una piena digitalizzazione del processo amministrativo, i maggiori problemi sorgono nel momento in cui le potenzialità informatiche debbano essere tradotte in norme.

A tal proposito si consideri il recente Codice del Processo Amministrativo (CPA), emanato con D. Lgs. n. 104 del 2 luglio 2010²⁶. Valutate le potenzialità tecniche N.S.I.G.A., l'emanazione di un Codice processuale amministrativo, e dei suoi prossimi decreti correttivi²⁷, può rappresentare un'ottima occasione per disciplinare al meglio la fase di “gestione digitale” del fascicolo giudiziario informatico, ponendosi dunque al pari della normativa processuale civile, nonché per introdurre una vera e propria digitalizzazione se non di tutto il processo amministrativo, cosa oggi forse ancora impensabile, ma di talune

²⁶ Il Codice del Processo Amministrativo è scaricabile alla seguente pagina *web*, consultata nel mese di dicembre 2010: <http://www.Giustizia-amministrativa.it/>.

²⁷ Nel momento in cui si scrive, sono già in atto presso il Consiglio di Stato i lavori volti alla stesura dei decreti correttivi al Codice del Processo Amministrativo. Nell'ambito di tali lavori è stato richiesto un parere al “Gruppo Giurdanella”, coordinato dall'avv. Carmelo Giurdanella e composto dall'avv. Elio Guarnaccia, dal dott. Francesco Brugaletta, dal prof. Marco Mancarella, dall'avv. Ernesto Belisario, dall'avv. Guido Scorza, dal dott. Daniele Marongiu. Lo scritto del prof. Marco Mancarella pubblicato nel presente volume richiama il contenuto di quanto comunicato dallo stesso Autore, nell'ambito del “Gruppo Giurdanella”, al Consiglio di Stato nel mese di dicembre 2010. Per maggiori informazioni si consulti la pagina *web*: <http://www.giurdanella.it/>.

fasi dello stesso. Sul punto la stessa delega per l'emanazione del D. Lgs. n. 104/2010 è molto chiara.

L'art. 44, comma 2, lett. a) della Legge n. 69/2009, infatti, fissa il seguente criterio direttivo per il legislatore delegato: "assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche". L'utilizzo della parola "anche" denota, in base a un'attenta analisi ermeneutica, la contrarietà del legislatore delegante a dar vita a un processo digitalizzato nella sua interezza; pertanto, giungere con il nuovo Codice a una completa digitalizzazione delle procedure innanzi al TAR e Consiglio di Stato, non solo sarebbe stato arduo, ma avrebbe prodotto uno sconfinamento dalla delega.

Il legislatore ha dimostrato di tener conto del ragionamento ora esposto, giungendo a un testo del CPA nel quale lo spazio agli strumenti informatici è limitato solo a taluni articoli:

- art. 52 in tema di notifica telematica del ricorso o di provvedimenti;
- art. 129 in tema di notifica dei ricorsi a oggetto atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali;
- art. 136 in tema di disposizioni sulle comunicazioni e sui depositi informatici;
- art. 3 dell'Allegato n. 2 – Norme di Attuazione in tema di registrazioni in forma automatizzata;
- art. 13 dell'Allegato n. 2 – Norme di Attuazione in tema di processo telematico.

Quest'ultima norma (art. 13 dell'Allegato n. 2) si pone come centrale nella discussione in tema di evoluzione e affermazione del processo amministrativo telematico. Con essa, infatti, si rimanda a un successivo D.P.C.M., da emanarsi sentito il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e il DigitPA, con il quale saranno stabilite, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, "le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo

telematico, tenendo conto delle esigenze di flessibilità e di continuo adeguamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo, della sua organizzazione e alla tipologia di provvedimenti giurisdizionali”.

Ancora una volta, dunque, il legislatore utilizza, a nostro modo di vedere rettamente, lo strumento della decretazione attuativa: la soluzione dell’inserimento di regole eccessivamente tecniche all’interno del CPA, infatti, sarebbe stata inopportuna e ridondante. Sotto tale profilo, dunque, il CPA non deve essere letto come un’occasione perduta ma, al contrario, come fondamento essenziale, soprattutto per merito del citato art. 13 dell’Allegato n. 2 – Norme di Attuazione, di un razionale e funzionale processo amministrativo telematico (Mancarella, cap. II).

* * *

In Francia, la comparsa e lo sviluppo dell’eJustice sono legati a un movimento di profonde riforme che hanno interessato la Giustizia amministrativa da più di una ventina d’anni. Queste riforme, perlopiù procedurali, hanno come scopo quello di favorire la comparsa di una Giustizia rapida, efficace, meno costosa e in grado di far fronte allo sviluppo inesorabile di un contenzioso collettivo (J. M. Dubois-Verdier e A. Errera, Cap. III).

Oggi, la possibilità di effettuare delle pratiche amministrative tramite *Internet* costituisce una delle domande dei cittadini, il cui tasso di attrezzature in personal computer e connessioni *Internet* aumenta di anno in anno. Per non parlare del fatto che è attivo uno dei teleservizi più usati a livello europeo. Infatti, 9,7 milioni di dichiarazioni per l’imposta sul reddito sono state effettuate tramite *Internet* nel 2009, su 36 milioni di domiciliazioni fiscali. Lo sviluppo dei teleservizi rappresenta, dunque, una forte preoccupazione per le autorità pubbliche, al fine di semplificare e accelerare il trattamento dell’insieme delle procedure in favore degli utenti e delle autorità amministrative.

Il Consiglio di Stato ha lanciato nel 2005 una sperimentazione con lo scopo di permettere agli avvocati di trasmettere le proprie richieste tramite *Internet* e di gestire il proprio portafoglio dossier in corso. La

sperimentazione è limitata al cd. contenzioso dell'imponibile²⁸. La più importante innovazione in materia di eJustice francese è rappresentata dall'applicazione "Télérecours", accessibile allo stadio odierno solo dagli avvocati e dalle Amministrazioni, non essendo i privati senza avvocatura inclusi nella sperimentazione.

L'applicazione "Télérecours" è stata adottata a seguito di un processo di adattamento del sistema della Giustizia francese alle specificità della comunicazione elettronica. Per fare ciò, con Decreto del 10 marzo 2005 è stata autorizzata una deroga alle disposizioni regolamentari del Codice della Giustizia amministrativa; delle successive ordinanze hanno poi definito le modalità tecniche del procedimento elettronico. Le modifiche apportate al procedimento riguardano essenzialmente la firma elettronica degli atti, la domanda di copia degli atti e la marcatura oraria di questi.

La sicurezza informatica è assicurata dall'utilizzo dello strumento di criptazione tramite il protocollo HTTPS, usato in particolare dalle banche per le operazioni bancarie in linea dei privati.

L'applicazione impiegata si presenta sotto forma di un sito accessibile da tutti i computer collegati a *Internet*, offrendo agli avvocati altre funzioni, come l'accesso al portafoglio dei dossier in corso, inviati in formato cartaceo o dematerializzati.

L'applicazione "Télérecours" ha riscontrato sin dall'inizio un grande successo presso il Consiglio di Stato (il 91% dei ricorsi sono stati depositati per via elettronica). Il successo di questa sperimentazione ha giustificato la sua estensione, dal giugno 2007, al Tribunale Amministrativo e alla Corte d'Appello Amministrativa di Parigi, poi alle giurisdizioni della Regione parigina all'inizio del 2009, sempre per il contenzioso tributario riguardante l'imponibile.

Tuttavia, i risultati riscontrati nella sperimentazione in prima istanza e in appello sono stati meno positivi rispetto a quelli conseguiti nel

²⁸ Il diritto fiscale francese distingue tradizionalmente l'imponibile dell'imposta, ossia l'insieme di regole e procedure destinate a stabilire l'imposta, dalla riscossione, che comprende l'insieme di regole e procedure che regolano la riscossione. Sino a una riforma molto recente, l'imponibile e la riscossione erano affidate a due servizi distinti.

caso del Consiglio di Stato, con un tasso di utilizzo pari al 39% e una minore adesione da parte degli avvocati. Le ragioni vanno ricercate probabilmente nel fatto che inizialmente i Fori non sono stati associati al progetto, a causa dell'insufficienza dei mezzi di promozione e comunicazione messi in essere, e in assenza di prospettive chiare, essendo stato il progetto presentato come una semplice sperimentazione (J. M. Dubois-Verdier e A. Errera, Cap. III).

Un ulteriore esempio di successo, è rappresentato dall'accesso alla banca dati "*Légifrance*"²⁹, che consente di trovare e scaricare on-line materiale normativo. L'accesso alla banca dati "*Ariane*"³⁰, invece, permette di trovare praticamente tutta la giurisprudenza recente del Consiglio di Stato e di scaricare una soluzione giurisprudenziale adottata dall'Alta Corte. In un sistema giuridico in cui la giurisprudenza del Consiglio di Stato gode di grande prestigio e gioca un ruolo unificatore, ciò costituisce un vantaggio considerevole per il giudice di prima istanza o per quello d'appello.

Infine, un esempio concreto delle conseguenze dell'eJustice sul modo di giudicare può essere fornito dalle recenti riforme in ordine al momento in cui il relatore pubblico interviene nel processo. A differenza delle giurisdizioni amministrative italiane o tedesche, nella giurisdizione amministrativa francese esiste, infatti, un "relatore pubblico" che ha il compito di relazionare in pubblico, nel corso della maggior parte delle udienze e in ciascuna causa esamita, le "conclusioni".

Contrariamente alla requisitoria di un procuratore nelle giurisdizioni penali, tali conclusioni sono pronunciate in modo completamente indipendente, senza che al relatore pubblico venga data alcuna direttiva da una qualsivoglia autorità. Il Collegio dei magistrati che delibera successivamente circa le controversie non è tenuto a conformarsi alle sue conclusioni.

Mentre tradizionalmente alle parti non era permesso parlare dopo l'intervento del relatore pubblico, il Decreto n. 14 del 7 gennaio 2009

²⁹ Per un accesso alla banca dati "*Légifrance*" si veda la pagina *web*: <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

³⁰ Per un accesso alla banca dati "*Ariane*" si veda la pagina *web*: <http://www.conseil-etat.fr/>.

ha dato alle parti, da un lato, la possibilità di formulare delle “brevi osservazioni orali” successive alle conclusioni del relatore pubblico, e soprattutto dall’altro, di venire a conoscenza, prima dell’udienza, del sunto delle conclusioni riguardanti il caso che le riguarda. È per via telematica, tramite l’applicazione “SAGACE”, che le parti richiedono e ottengono, prima dell’udienza, il sunto delle conclusioni del relatore pubblico. Esse possono dunque presentare consapevolmente le proprie brevi osservazioni orali. Qui appare evidente e in modo diretto l’influenza dell’eJustice sulle modalità di giudizio in Francia.

* * *

In Spagna le iniziative in tema di Amministrazione digitale si inseriscono nel più ampio complesso dei programmi per lo sviluppo della Società dell’Informazione. Il passaggio rilevante, che rimarca la portata dei processi di innovazione tecnologica nelle amministrazioni pubbliche, risiede nel riconoscimento della multidimensionalità che coinvolge le condizioni organizzative del sistema prima ancora di quelle tecnologiche. In altri termini, si tratta di spostare il focus sull’adeguatezza del contesto organizzativo ai parametri di efficienza, efficacia, pubblicità ed economicità prefissati, onde evitare problematicità che coinvolgono l’intero sistema di eGovernment.

L’analisi della dimensione organizzativa è, dunque, funzionale alla implementazione del sistema documentale informatico, quale strumento giuridico fondamentale per la riduzione e il controllo del rischio, nella misura in cui determina la correlazione tra rischi e obiettivi ai diversi livelli di attività e processi. È, infatti, in questa osmosi fra concetti tecnici e istituti giuridici, che si realizza più propriamente la funzione regolativa della politica del governo elettronico.

Nel complesso quadro europeo di ammodernamento degli apparati pubblici, le metodologie proprie dell’eGovernment, applicate al settore della giustizia, consentono di costruire modelli organizzativi e comunicativi orientati all’efficacia dell’azione amministrativa, alla trasparenza dei procedimenti e delle informazioni, all’economicità e congruità dei servizi e all’effettiva disponibilità del sistema documentale pubblico. Tuttavia, in Spagna, la possibilità di sviluppo dell’eJusti-

ce amministrativa, sconta un ritardo politico-organizzativo-culturale non ancora in grado di supportare modelli ICTs evoluti, cioè costruiti sulla base di logiche cooperative e criteri di interconnessione, che assicurano scambio e condivisione in rete tra i tribunali, le cancellerie, i professionisti, i cittadini e le imprese (G. Preite e J. Cañabate Pérez, cap. IV). L'amministrazione della giustizia rispetto alle altre amministrazioni pubbliche dello Stato rivela, dunque, nodi critici da risolvere. Un significativo cambio di rotta si è avvertito in questi ultimi anni attraverso una serie di iniziative a livello politico che ha portato all'emanazione di norme specifiche in materia.

In Europa, come già evidenziato, esistono due livelli di utilizzo dei processi digitali. Il primo è a "controllo coordinato" e prevede che la responsabilità dell'utilizzo delle ICTs e di tutti i processi elettronici sia affidato a una o più strutture all'interno di uno stesso ministero. Un secondo livello per il quale la Spagna si è fatta sostenitrice, è il "controllo distribuito". In questo Paese la responsabilità delle implementazioni delle ICTs del Governo sono attribuite al Consiglio Superiore dell'Informatica e al Ministero della Funzione Pubblica, a differenza delle materie di "Amministrazione digitale", che spettano al Ministero della Scienza e della Tecnologia e alla Commissione interministeriale sulla Società dell'Informazione.

Più precisamente, al Consiglio Superiore per l'Informatica compete l'elaborazione, lo sviluppo e l'applicazione della politica ICTs del Governo, mentre alla Direzione Generale per l'Organizzazione Amministrativa presso il Ministero per le Amministrazioni Pubbliche, spetta garantire l'adeguamento strutturale dell'Amministrazione statale e lo sviluppo dei progetti digitali, per migliorare la qualità dei servizi erogati in rete.

La Spagna ha realizzato tantissime leggi a favore dei nuovi processi elaborati dall'Unione Europea per l'utilizzo dei servizi di eGovernment, solo che queste leggi non sono state mai riunite in un Codice, come è stato fatto invece in Italia con il C.A.D. Di contro, la Spagna risulta pienamente orientata alla realizzazione dei progetti di eGovernment propri della Società dell'Informazione e l'eJustice rientra in uno dei progetti amministrativi più importanti di forte legame tra Stato e cittadini (anche le imprese spagnole hanno un ruolo rilevante nel proget-

to di eJustice, perché acquistano dei diritti importanti nella Giustizia digitale) (G. Preite e J. Cañabate Pérez, cap. IV).

La Legge n. 30/1992, all'articolo 45, spiega il funzionamento del "*Regimen Juridico de las Administraciones Publicas*". Il lavoro della Amministrazioni è quello di far applicare i diritti di ogni cittadino; tale norma tutela i cittadini e promuove l'utilizzo dei servizi elettronici pubblici. La vera riforma a livello normativo è giunta con la Legge del 12 dicembre 2006, avente l'obbiettivo di aumentare il livello di Giustizia, come era stato deciso nel Consiglio Europeo di Lisbona. La Legge permette ai cittadini di essere liberi di utilizzare ogni servizio tecnologico dell'Amministrazione.

Rilevante in Spagna è stato l'intervento delle autorità politiche, che hanno lasciato grande margine di lavoro alle Pubbliche Amministrazioni, finanziando l'innovazione al loro interno.

La Spagna è un Paese ricco di risorse che devono essere utilizzate nel migliore dei modi per dare grandi risultati, come si sta cercando di fare negli ultimi anni. Sono molteplici, inoltre, i progetti in via di implementazione tra la Spagna e gli altri Paesi dell'Unione europea finalizzati all'individuazione di una linea continua di lavoro e dialogo.

* * *

In questi ultimi anni, il sistema giudiziario della Grecia è in difficoltà. Tra i problemi più gravi, si rilevano le sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani contro il Governo greco a causa delle violazioni da parte di quest'ultimo del principio dell'equo processo, il tutto a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti.

Secondo gli ultimi dati disponibili nelle Corti amministrative greche vi sono circa 230.000 casi (civili e penali) pendenti e per una sentenza i tempi di attesa variano dai 9 ai 10 anni. Nel caso specifico dell'eJustice amministrativa sono state messe in atto azioni specifiche e numerosi piani di intervento. Occorre precisare che le Corti greche si distinguono in amministrative, civili e penali, e sono organizzate sulla base di statuti speciali. Ciascuna sentenza del Tribunale deve detenere una motivazione razionale e minuziosa, nonché pronunciata in seduta pubblica. La Giustizia amministrativa rientra nelle competenze dei

Tribunali amministrativi ordinari, che esercitano la propria giurisdizione su tutte le sostanziali controversie amministrative, e la Corte Suprema Amministrativa o il Consiglio di Stato, creato, quest'ultimo, sul modello del Consiglio di Stato francese. Il primo passo importante, a livello normativo, ha riguardato l'introduzione dei sistemi di Giustizia elettronica nel 2008, quando il Governo greco ha emanato la Legge n. 3659/2008 sul "miglioramento e l'accelerazione dei procedimenti presso i tribunali amministrativi ordinari, e altre norme".

Tuttavia, già nel 2007, grazie al lancio del portale *Internet* del Tribunale Amministrativo di Prima Istanza di Atene, si è concretizzata la svolta verso la digitalizzazione della Giustizia amministrativa.

Presto, la maggior parte dei portali delle Corti d'Appello Amministrative, dei Tribunali di Prima Istanza nonché del Consiglio di Stato, sarà stata configurata e messa in funzione (P. Kitsos e P. Pappa, cap. V).

Impiegando questo sistema innovativo, oggi i cittadini sono in grado di usare:

- la sezione informativa nella quale ricevere informazioni, tra le altre cose, sulle ordinanze del Tribunale Amministrativo di Prima Istanza, sul suo organigramma così come sui giudici che vi lavorano, sui bollettini di giurisprudenza del tribunale, i libri presenti in biblioteca, i diversi comunicati;
- la sezione interattiva in cui giudici e avvocati possono monitorare i casi, dall'archiviazione del documento giuridico all'emissione delle relative sentenze, inserendo una semplice password. Inoltre, i giudici e lo *staff* amministrativo sono stati dotati di *computer* portatili e fissi connessi a *Internet*. Le stazioni informatiche, i cosiddetti "chioschi informativi", sono state posizionate in ciascun Tribunale. Pertanto, gli avvocati possono accedere all'informazione di cui necessitano sia dai loro uffici che dagli stessi Tribunali.

Tuttavia, si è ancora in attesa dell'elemento più importante, vale a dire di applicazioni che permettano l'archiviazione elettronica delle azioni legali, in quanto manca il quadro legislativo necessario, ossia decisioni ministeriali o ordini presidenziali che ne consentirebbero il funzionamento.

* * *

Quanto sinora detto ha costituito argomento di confronto nel Convegno internazionale “eJustice amministrativa in Europa: comparare per innovare”, svoltosi in data 12 giugno 2010 e organizzato dal Laboratorio di eGovernment dell’Università del Salento³¹ nell’ambito dell’omonimo Progetto, già citato, finanziato dalla Cassa di Risparmio di Puglia. Tale Convegno ha rappresentato un momento di sintesi essenziale nella ricerca progettuale, costituendo, peraltro, il primo incontro scientifico in Italia volto ad analizzare lo *status quo* della Giustizia telematica amministrativa nel nostro continente, attraverso un proficuo confronto tra esperti di settore italiani e stranieri.

Le conclusioni cui si è giunti sono particolarmente interessanti in chiave prospettica.

Attraverso la ricostruzione dell’impianto normativo e delle politiche di eGovernment a livello europeo (e l’inquadramento teorico del settore dell’eJustice nell’attuale scenario organizzativo pubblico), si giunge alla conclusione della necessità di dare vita a un sistema di qualità totale nell’ambito dell’eJustice amministrativa (efficace, sicuro e trasparente nei rapporti tra giudicante e giudicato), sistema che non può prescindere da un intervento razionale sui processi e da una riorganizzazione dei servizi.

Infatti, oggi, se il contesto organizzativo pubblico non risponde a concreti parametri di efficienza, efficacia, pubblicità, trasparenza ed economicità anche lo stesso processo di governo elettronico della Giustizia amministrativa viene messo in discussione.

Per una piena affermazione del nuovo paradigma dell’eJustice amministrativa occorre, nell’immediato futuro, riportare l’attenzione sui processi di riorganizzazione delle strutture e delle funzioni interne (*back-office*), piuttosto che sulle attività esterne quali sportelli, portali, ecc. (*front-office*), adottando “integralmente” (come prevede la normativa di settore) gli strumenti fondamentali dell’eGovernment, ovvero:

³¹ Per maggiori informazioni in ordine all’attività del Laboratorio di eGovernment dell’Università del Salento, si rinvia alla suo sito istituzionale: <http://leg.unisalento.it>.

- a) il documento informatico, che in ambito giudiziario vede una sua piena realizzazione con il cd. fascicolo giudiziario informatico;
- b) le firme elettroniche, come sistema di validazione e certificazione degli atti giudiziari;
- c) il protocollo informatico, necessario per una corretta gestione dei documenti informatici e cartacei in entrata e uscita (dematerializzati tramite scansione);
- d) la posta elettronica certificata, necessaria in ambito giudiziario per la certezza dell'invio e ricezione di atti e documenti;
- e) il sito informatico istituzionale delle Corti amministrative.

Solo con questo sistema, le cancellerie potranno produrre il citato fascicolo informatico, ossia la versione digitale del classico fascicolo d'ufficio, inserendo nello stesso gli atti e i documenti probatori inviati per via telematica dal difensore e dalle parti, atti e documenti che per avere valore dovranno essere conformi all'originale e, come tali, sottoscritti con firma elettronica. In tale contesto troverà il suo ambiente naturale il cd. Giudice *Manager*, vale a dire la nuova veste che dovrà necessariamente avere ogni magistrato; un Giudice *Manager* in grado di avere la "gestione attiva" e integrale della causa fin dalla sua origine, in grado di scegliere la procedura più adatta al caso concreto e di stabilire la scansione temporale delle varie tappe del procedimento. Un Giudice che avrà un suo ruolo e una sua funzione in rete (*habeas data*) grazie a dispositivi *wireless* a banda larga e costantemente in contatto con le segreterie dei Tribunali e con gli attori processuali.

Gli argomenti affrontati in questa colletanea, non esaustivi del quadro generale in materia di Giustizia elettronica (civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria) e incentrati essenzialmente sulla Giustizia elettronica amministrativa, mirano comunque a cogliere i caratteri salienti del rapporto tra diritto, politica e scienza dell'amministrazione applicate alla Giustizia, intesa come complesso di apparati, il tutto in un'ottica interdisciplinare di interesse all'approfondimento delle problematiche connesse al futuro stesso della Giustizia nella Società dell'Informazione.

Lecce, dicembre 2010

M. M.