

I PROVVEDIMENTI DELLA DGSIA NEL PERIODO PANDEMICO.
QUALE CO-REGOLAZIONE?*

ALESSANDRO DE NICOLA **, DOMIZIANO PIERANTONI ***

Sommario

1. Premessa – 2. Cenni sulla nozione di co-regolazione – 3. Sulla DGSIA in generale: organizzazione e funzioni – 4. Intervista al Direttore generale SIA – 5. La DGSIA alla prova del Covid-19 – 6. La DGSIA nel prisma della co-regolazione?

Abstract

The paper focuses on the role played by the Direzione per i servizi informativi automatizzati of the Italian Ministry of Justice (DGSIA), concentrating on the acts implemented by the latter during the pandemic emergency. After outlining its competencies, the work analyses the main acts the Directorate adopted to cope with the Sars-Cov-2 pandemic to guarantee the continuity of the judicial function (e.g. regarding the modalities of conducting telematic hearings). Furthermore, the research attempted to understand whether the measures of the DGSIA can be included in the category of co-regulation, of which some remarks have been given. In addition, the paper contains the main points that emerged from the interview conducted by the authors with the Director General of the SIA, Ing. De Lisi, who justified the choices that led the Directorate to opt for certain technical-informatic solutions instead of other possible alternatives.

Suggerimento di citazione

A. DE NICOLA, D. PIERANTONI, *I provvedimenti della DGSIA nel periodo pandemico. Quale co-regolazione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione presentata al Convegno finale del Progetto PRIN 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law* (SE.CO.R.E TECH) tenutosi a Firenze l'8 e 9 febbraio 2024 e organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze. Il lavoro è frutto di una riflessione comune degli autori. Si evidenzia che i paragrafi nn. 1, 2, 3 e 4 sono da attribuire ad Alessandro De Nicola, mentre i paragrafi nn. 5 e 6 a Domiziano Pierantoni.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi Roma Tre.
Contatto: alessandro.denicola@uniroma3.it

*** Dottorando in Discipline giuridiche, curriculum Discipline pubblicistiche nell'Università degli Studi Roma Tre.

Contatto: domiziano.pierantoni@uniroma3.it

1. Premessa

Il presente contributo ha come oggetto di indagine la Direzione per i servizi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia (DGSIA) e, più in particolare, il complesso processo regolatorio che essa ha messo in atto durante l'emergenza pandemica. Si può anticipare fin da subito che la DGSIA ha svolto e svolge tutt'ora un ruolo chiave nel processo di digitalizzazione del sistema giustizia (si pensi al raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR). È fondamentale, allora, comprendere come essa agisca in rapporto con il decisore politico, considerando che le indicazioni della Direzione sono squisitamente di carattere tecnico, molto spesso abilitate da un previo intervento del legislatore. In questo contesto, sarà utile pensare come la regolazione attuata dalla Direzione possa interessare la necessaria tutela dei diritti.

Dopo aver illustrato le sue competenze, si darà conto dei principali interventi che la Direzione ha adottato al fine di garantire la continuità della funzione giurisdizionale nel corso dell'emergenza pandemica. L'indagine è stata arricchita da un'intervista al Direttore generale Ing. Vincenzo De Lisi, attraverso la quale si è avuto modo di apprezzare l'approccio e i criteri che hanno orientato la Direzione nel compiere le importanti scelte di cui si darà conto nel prosieguo del lavoro.

Per quanto concerne l'obiettivo di questa ricerca, esso può essere compendiato nelle seguenti domande a cui si tenterà di rispondere nei paragrafi successivi: a) l'operato della DGSIA può essere incluso nell'ambito della nozione di co-regolazione? b) qual è la fonte normativa ideale nella quale racchiudere gli interventi di regolazione della DGSIA?

2. Cenni sulla di nozione di co-regolazione

È di tutta evidenza come, al giorno d'oggi, la tecnologia digitale abbia assunto un ruolo di primaria importanza in tanti – se non in tutti i – momenti della vita umana. L'avvento e l'affermarsi delle nuove tecnologie pone il problema di come governare tale fenomeno, anche alla luce della sempre più stretta contiguità tra regolatori e soggetti destinatari della regolazione. Il sapere tecnico, infatti, è inevitabilmente un sapere “non democratico”, poiché appannaggio non di tutti, bensì solo di talune categorie – spesso destinatarie dei processi di regolazione – che detengono le chiavi per leggere e comprendere i fenomeni tecnologici. In questo contesto, il decisore politico (o pubblico in generale) si trova stretto dalla morsa caratterizzata da «*un mix tale di complessità specialistica e rapidità evolutiva*»¹, alla quale solo un tandem tra regolatore e regolato può fornire delle risposte utili e tempestive,

¹ A. SIMONCINI, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 1032.

attraverso quella che è stata più volte definita co-regolazione. Questa tipologia di approccio vede nel regolatore un soggetto pubblico, che ha il compito di fissare gli obiettivi generali, coinvolgendo il regolato, un soggetto privato, nella fase applicativa degli stessi².

Orbene, la co-regolazione (dall'inglese *co-regulation*)³ si pone, a seconda del grado di intensità dell'intervento dell'autorità pubblica, a metà strada tra l'idea di una auto-regolazione dei privati⁴ e una regolazione integralmente pubblica, al fine di – nella forma collaborativa che ontologicamente la caratterizza – «combinare i pregi di entrambi gli approcci e minimizzarne i difetti»⁵.

Nei processi di regolazione, soprattutto se coinvolgono la tecnologia, assistiamo a una vera e propria asimmetria informativa tra regolatore e regolato⁶, questi ultimi molto spesso unici detentori del “sapere” tecnico. Al fine di correggere tale asimmetria e per evitare che il decisore pubblico abdichi del tutto alla sua funzione di regolazione demandando al potere privato tutta la potestà normativa⁷, la co-regolazione affida all'autorità pubblica l'onere di individuare una cornice di obiettivi e valori, presupposti del processo di regolazione, mentre sarà compito dei soggetti privati, destinatari delle norme stesse, darne concreta attuazione.

È necessario, dunque, interrogarsi se ci sia stato effettivamente uno spazio per la co-regolazione nella disciplina dei fenomeni tecnologici nell'ambito dell'amministrazione della Giustizia in Italia, soprattutto durante l'emergenza pandemica, che ha imposto un'importante accelerazione nei processi di digitalizzazione in tutti settori pubblici.

Come anticipato in premessa, in questo contesto, segnatamente nel comparto Giustizia, un ruolo fondamentale è stato giocato dalla DGSIA⁸, la quale, è stata individuata ufficio responsabile volto a coordinare lo sviluppo della “Strategia per la transizione digitale 2022-2026” del Ministero della Giustizia, il cui obiettivo è «rendere maggiormente efficace ed efficiente

² *Ibidem*.

³ La co-regolazione è un modello di regolazione che si è diffuso particolarmente a livello europeo. Tra i tanti contributi sul tema si rimanda per un'analisi del fenomeno a L. A. J. SENDEN, *Soft-law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where Do They Meet?* in *European Journal of Comparative Law*, vol. 9, 1, 2005.

⁴ Si veda di recente E. CREMONA, *Fonti private e legittimazione democratica nell'età della tecnologia*, in *DPCE online*, Numero speciale, 2022, 1235 ss.

⁵ A. SIMONCINI, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, cit., 1032.

⁶ *Ibidem*.

⁷ A. SIMONCINI, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, cit., 1046.

⁸ Sul punto si veda E. LONGO, *Giustizia digitale e Costituzione. Riflessioni sulla trasformazione tecnica della funzione giurisdizionale*, Franco Angeli, Milano, 2023, 195. Sugli obiettivi posti dal PNRR si veda M. FARINA, *Il Piano di Transizione alla Giustizia Digitale*, in *Judicium*, 7 dicembre 2022.

l'amministrazione della giustizia attraverso la digitalizzazione grazie ad un'infrastruttura tecnologica moderna, resiliente, sostenibile ed in grado di soddisfare i bisogni attuali oltre ad abilitare in modo agile le evoluzioni future»⁹.

Invero, la Direzione era già presente nell'organizzazione di Via Arenula, ma è proprio durante la pandemia che ha attuato – come daremo conto nei prossimi paragrafi – i suoi più importanti provvedimenti, per regolare il funzionamento della complessa macchina giudiziaria nel contesto delle rilevanti limitazioni alla libertà di circolazione necessitate per far fronte alla grave situazione epidemiologica. Tra questi, degni di nota sono i provvedimenti assunti dalla Direzione per l'individuazione delle piattaforme attraverso cui svolgere a distanza le udienze civili e penali.

Si è detto che facciamo riferimento alla co-regolazione allorquando un soggetto pubblico, solitamente non depositario di un sapere tecnico sufficiente per disciplinare adeguatamente un fenomeno, si ponga in dialogo con un soggetto privato, il quale, oltre a essere il destinatario della regolazione, ricopre una posizione privilegiata nella conoscenza del fenomeno che si intende regolare. Giunti a questo punto è necessario domandarci, allora, dove si collochi la DGSIA. È, evidentemente, un soggetto pubblico, in quanto parte integrante del Ministero della Giustizia. Tuttavia, è anche il soggetto depositario del sapere tecnico e, in virtù di ciò, deputato ad assumere delle decisioni per conto dell'Amministrazione alla quale appartiene. D'altro lato, sappiamo anche cosa non è la Direzione. Sicuramente non è un soggetto privato e potremmo affermare che non è nemmeno il soggetto destinatario della regolazione che essa stessa produce.

Nell'assumere le decisioni di carattere tecnico, la DGSIA agisce senza coinvolgere direttamente gli uffici giudiziari e l'avvocatura¹⁰, comportandosi

⁹ Si veda la Relazione del Ministro sullo stato della giustizia - anno 2022, 574, disponibile al seguente link:
https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario2023_relazione_amministrazione2022.pdf

¹⁰ Per una critica circa il ruolo assunto dalla tecnica nel contesto della digitalizzazione del sistema giustizia si rimanda a C. CASTELLI, *La crisi della governance del sistema giustizia*, in *Questione Giustizia*, 1, 2023, 265 ss. L'Autore evidenzia che «La fisiologica e benefica dialettica che deve esistere tra Ministero, Csm e uffici giudiziari, coinvolgendo anche l'avvocatura, viene in questo modo del tutto superata. Ci si trova così di fronte a decisioni apparentemente "tecniche", che però impongono e determinano modalità lavorative e riorganizzazioni. L'informatica è oggi in mano a un Ministero della giustizia e a una sua direzione tecnica (la Dgsia) che agisce secondo un suo progetto, senza un costante canale di comunicazione con uffici giudiziari e avvocatura e senza che siano noti obiettivi e tempi» e continua «Il monopolio ministeriale e governativo dell'informatica supera ed evita la dialettica voluta dal costituente tra ministero (art. 110 Costituzione) e Csm (art. 105 Costituzione) e, semplicemente, impone il quadro in cui si opera e non consente discussioni su decisioni prese – tra l'altro – formalmente da una struttura tecnica».

come un monopolista del sapere tecnico, che formalmente è detenuto dal Ministero della Giustizia, ma che spesso è nelle mani di società private a cui questo si affida per risolvere specifici problemi. Ciò determina evidentemente un'assenza di controlli adeguati. Forse, sarebbe opportuno che le scelte che determinano la digitalizzazione non siano appannaggio di una sola direzione in seno al Ministero della Giustizia, ma emergano anche dall'indispensabile dialogo dei destinatari di predette scelte, *in primis* Consiglio Superiore della Magistratura e Consiglio Nazionale Forense¹¹. Ebbene, procedendo con la disamina dei compiti e delle funzioni della Direzione e con la rassegna dei provvedimenti adottati durante la pandemia, sarà utile tenere a mente l'interrogativo se la DGSIA si collochi o meno nel prisma della co-regolazione, a cui tenderemo di rispondere nel paragrafo conclusivo di questo lavoro.

3. Sulla DGSIA in generale: organizzazione e funzioni

La Direzione generale dei Servizi informativi automatizzati (DGSIA) trova la sua disciplina nel capo III del Decreto del Ministero della Giustizia 13 agosto 2022 recante "Organizzazione e definizione dei compiti degli uffici di livello dirigenziale non generale nell'ambito delle direzioni generali del dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, di cui all'art. 5 bis del dpcm 15 giugno 2015, n. 84". Essa si colloca nell'ambito del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, dove sono appunto presenti, oltre alla Direzione in esame, anche la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa (Capo IV) e la Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione (Capo V). Il Direttore Ing. De Lisi, nell'intervista a cui si è accennato in premessa e della quale si darà conto nel prossimo paragrafo, ha evidenziato che la Direzione, nel suo complesso, conta circa 460 unità, delle quali circa 350 sul territorio e circa 120 nella sede di Roma.

Nello specifico, la DGSIA svolge le seguenti funzioni, che verranno di seguito analizzate (art. 4, comma 1 DM): adempimento dei compiti di cui all'art. 17 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82; sviluppo e promozione delle risorse umane in relazione all'evoluzione dei sistemi informatici e telematici; predisposizione e gestione del piano per la sicurezza informatica dell'amministrazione della giustizia relativo alla formazione, alla gestione, alla trasmissione, all'interscambio, all'accesso ed alla conservazione dei documenti informatici, ai sensi del codice in materia di protezione dei dati per-

¹¹ Sulla necessità di questo confronto si veda ancora C. CASTELLI, *La crisi della governance del sistema giustizia*, cit.

sonali; supporto al Capo Dipartimento per la predisposizione di pareri e proposte aventi ad oggetto atti normativi nel settore di competenza.

Essa si occupa altresì delle procedure di acquisizione di servizi e forniture concernenti soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione e cura le procedure di acquisizione di beni e servizi connessi ai lavori di impiantistica per le sale *server* (art. 4, comma 2 DM). Alla Direzione viene, inoltre, demandata la pianificazione e progettazione, di servizi e forniture concernenti soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione relativi alle quote di risorse inerenti agli interventi cofinanziati dall'Unione europea e agli interventi complementari alla programmazione comunitaria che transitano sui pertinenti capitoli dell'amministrazione della giustizia (art. 4, comma 3 DM). Infine, la Direzione cura la programmazione, la progettazione, lo sviluppo, la gestione e il monitoraggio delle soluzioni e dei sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e di tutti i Dipartimenti, d'intesa con i rispettivi capi (art. 4, comma 4 DM).

Al suo interno la Direzione è articolata nei seguenti uffici a livello centrale (art. 6, comma 1 DM): Ufficio I - Dati, documenti e interoperabilità; Ufficio II - Giurisdizione digitale civile, Ufficio III - Giurisdizione digitale penale; Ufficio IV - Dipartimenti, uffici centrali e sistemi amministrativi; Ufficio V - Supporto alla transizione digitale; Ufficio VI - Sale server e cloud; Ufficio VII - Reti e postazioni di lavoro; Ufficio VIII - Sicurezza informativa; Ufficio IX - Programmazione e acquisizione beni, servizi e lavori.

In aggiunta, la Direzione dispone di uffici dirigenziali non generali articolati sul territorio nazionale, i quali gestiscono l'accesso e la disponibilità dei sistemi informativi automatizzati presso tutti gli uffici del Ministero, uffici amministrativi e uffici giudiziari, ricompresi nell'ambito territoriale di propria competenza; garantiscono la corretta diffusione ed assistenza territoriale per le postazioni di lavoro, piattaforme di collaborazione e produttività individuale, sistemi di audio/video e le applicazioni ministeriali; gestiscono la domanda dei fabbisogni di beni e servizi informatici territoriali in coordinamento con gli uffici centrali; assicurano la diffusione presso gli uffici del territorio delle soluzioni e dei sistemi informativi automatizzati e la realizzazione delle soluzioni di telecomunicazione e fonia; garantiscono il rispetto delle linee guida e procedure di sicurezza informatica; forniscono supporto agli uffici centrali, per la realizzazione, diffusione e gestione dei siti internet degli uffici giudiziari (art. 7, comma 1 DM).

Segnatamente si annoverano le seguenti articolazioni periferiche, denominati C.I.S.I.A (uffici di coordinamento interdistrettuale per i Sistemi informativi automatizzati), presenti nelle seguenti città: Milano, Bologna, Roma, Napoli, Palermo. Essi hanno sede presso i capoluoghi del distretto delle

Corti di appello o delle sezioni di Corte d'Appello che ricadono nella propria competenza territoriale (art. 7, comma 2 DM).

4. Intervista al Direttore generale SIA

In data 22 giugno 2023, gli autori del presente contributo hanno intervistato¹², presso la sede della Direzione generale dei servizi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia, il Direttore, Ing. Vincenzo De Lisi.

Tra i molteplici profili di interesse emersi durante l'intervista¹³, due sembrano, in particolare, i punti che meritano di essere riportati nell'ambito di questo lavoro: a) le modalità che hanno condotto, durante il contesto pandemico, alla scelta delle piattaforme attraverso cui svolgere le udienze telematiche; b) l'approccio della Direzione nella regolamentazione della tecnologia e l'influenza da essa esercitata nella redazione degli atti normativi del Ministero.

Quanto al profilo *sub a*).

La pandemia ha rappresentato un vero e proprio *turning point* nei processi di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e, come vedremo nei paragrafi successivi, ha impresso una significativa accelerazione nelle attività della Direzione. In un brevissimo lasso di tempo, questa articolazione amministrativa del Ministero della Giustizia ha dovuto farsi carico di adottare le misure necessarie per garantire – stante la limitazione della libertà di circolazione – il corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Sicuramente, tra le misure più rilevanti adottate dalla Direzione nel periodo pandemico vi è l'individuazione dell'applicativo *Microsoft Teams* per la celebrazione delle udienze a distanza. Ebbene, con riferimento ai criteri che hanno guidato la Direzione nella scelta dello strumento da utilizzare per la smaterializzazione della sede del processo, l'Ing. De Lisi segnala, innanzitutto, che «non è stato avviato un dialogo con Magistratura e Avvocatura e non c'è stata una condivisione della scelta con altri soggetti».

Fin da subito, la Direzione ha ritenuto di escludere fermamente la possibilità di creare *in-house* un applicativo per lo svolgimento delle udienze da remoto, in considerazione dei seri rischi per la sicurezza informatica, nonché delle lunghe tempistiche che tale soluzione avrebbe comportato. Pertanto, la

¹² Ringraziamo il Direttore generale per i servizi informativi automatizzati, Ing. Vincenzo De Lisi per averci concesso l'intervista e averne consentito la registrazione fonografica.

¹³ Nel ripercorrere le tappe raggiunte dalla Direzione negli ultimi anni, l'Ing. De Lisi ha segnalato che, attualmente, l'attività si concentra in modo precipuo sul raggiungimento degli obiettivi legati alla cd. Riforma Cartabia e al PNRR e, in minore misura, su alcuni adempimenti legati alla digitalizzazione del casellario giudiziale, il giudizio di legittimità, l'esecuzione penale esterna. In buona sostanza la Direzione «si occupa di seguire tutti gli aspetti connessi all'informatica nel Ministero della Giustizia».

situazione emergenziale venutasi a creare con l'imperversare della pandemia da Sars-Cov-2 ha imposto di utilizzare degli applicativi già presenti sul mercato, che consentissero un intervento rapido e tempestivo, nonché maggiori garanzie sulla sicurezza informatica. La scelta è così ricaduta su *Teams* per le seguenti ragioni. In primo luogo, il Ministero intratteneva un rapporto economico con *Microsoft*, l'azienda produttrice dell'applicativo; in secondo luogo, è stata considerata l'elevata attitudine all'investimento in termini di sicurezza e innovazione dell'azienda in parola; da ultimo, la Direzione ha valorizzato la possibilità di modificare e personalizzare l'interfaccia dell'applicativo, attraverso lo sviluppo di *system integrator*, con altre aziende del settore, secondo le esigenze proprie del sistema giustizia.

Con riferimento, invece, al profilo *sub b*).

Nel corso dell'intervista con l'Ing. De Lisi sono affiorati dettagli interessanti circa il rapporto tra tecnologia e regolazione.

In primo luogo, dal punto di vista della regolamentazione della tecnica nel comparto giustizia, il Direttore si esprime a favore di quello che definisce "modello AGID", con il Codice dell'Amministrazione digitale (CAD)¹⁴. Dunque, si fa riferimento a un modello in cui una disposizione di rango primario rimanda a delle linee guida tecniche che sono costantemente e agevolmente aggiornate. Ad avviso del Direttore, «inserire in una fonte primaria dei lemmi riferiti alla tecnologia conosciuta in un determinato momento è un rischio enorme». Pertanto, «il livello ideale in cui inserire gli aspetti legati alla tecnologia è la specifica tecnica (soluzione più versatile e preferibile), in quanto la disposizione legislativa deve indicare il principio, non quale tecnologia utilizzare».

In secondo luogo, è emerso come la Direzione dialoghi all'interno del Ministero di appartenenza e verso altre amministrazioni. In particolare, essa fornisce alcune valutazioni di carattere tecnico e partecipa a gruppi di lavoro che coinvolgono gli uffici legislativi dei diversi dicasteri. In molti casi la Direzione viene consultata sulle scelte lessicali, riguardanti la tecnologia, da impiegare nell'ambito della redazione degli atti normativi. L'Ing. De Lisi osserva come «una parola che per il giurista può significare una cosa, per il tecnico può assumere tutt'altro significato».

In aggiunta, si evidenzia che esiste, in un'ottica di collaborazione, un dialogo aperto con la VII Commissione "Per l'organizzazione degli uffici giudiziari" del CSM, con incontri a cadenza pressoché mensile, in cui la Direzione risponde, sul piano tecnico, a dei quesiti formulati dall'organo di autogoverno della Magistratura. Peraltro, si è evidenziato che la stessa Dire-

¹⁴ D.lgs. n. 82/2005 (*Codice dell'Amministrazione digitale*).

zione adotta linee guida – nel rispetto dell’indipendenza della Magistratura – per orientare l’operato dei magistrati nell’utilizzo della tecnologia.

Da ultimo, il Direttore sottolinea la necessità «di un tavolo istituzionale, che coinvolga coloro che si occupano della digitalizzazione della giustizia ordinaria, amministrativa, contabile e tributaria»¹⁵, in quanto, sebbene esistano differenze, c’è una matrice comune nelle diverse tipologie di processo.

5. La DGSIA alla prova del Covid-19

Inquadrate l’organizzazione e le funzioni della DGSIA del Ministero della giustizia e dato conto dell’intervista all’Ing. De Lisi, si intende ora ricostruire quanto fatto dalla stessa Direzione generale nel percorso di massiccia digitalizzazione della giustizia che ha caratterizzato il periodo pandemico.

Si è già osservato come la situazione emergenziale causata dal diffondersi del virus abbia fornito un impulso determinante alla “smaterializzazione” dell’attività processuale, soprattutto per quel che riguarda il c.d. “processo penale telematico” (PPT)¹⁶.

Il dilagare della pandemia, infatti, ha reso necessario contemperare, da un lato, l’esigenza di distanziare gli attori processuali, allo scopo di ridurre al minimo quelle forme di contatto personale che avrebbero favorito il propagarsi dei contagi, e, dall’altro lato, la necessità di non sospendere *in toto* l’esercizio dell’amministrazione della giustizia salvaguardandone, per quanto possibile, continuità ed efficienza. Ciò ha determinato la produzione, in un brevissimo arco di tempo, di molteplici interventi normativi da cui, di fatto, è derivato un immediato, seppur temporaneo, mutamento dell’estetica della giurisdizione attraverso un importante potenziamento degli strumenti del processo telematico.

Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio la copiosa legislazione emergenziale. Qui si vuole dar conto di quelle disposizioni primarie – in particolar modo ci si soffermerà sull’art. 83 del d.l. n. 18/2020¹⁷ – che hanno

¹⁵ Si deve segnalare che la DGSIA si occupa solo della giustizia ordinaria. Per quanto concerne la giustizia amministrativa, contabile e tributaria esistono strutture analoghe, in seno rispettivamente al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti e al Ministero dell’Economia e delle Finanze.

¹⁶ In effetti, rispetto al c.d. “processo civile telematico” (PCT), frutto di un grande progetto organizzativo promosso dal Ministero della giustizia a partire dagli anni ’90 del secolo scorso, lo sviluppo del PPT scontava un importante ritardo: solo più di recente, anche grazie alla normativa emergenziale dettata dalla pandemia, sono stati avviati concretamente i progetti per la sua implementazione. Per una panoramica sullo stato dell’arte in periodo pre-pandemico, si veda la *Ricognizione della digitalizzazione del processo civile e penale e della transizione digitale del Ministero della giustizia*, del 1° febbraio 2021, disponibile al seguente indirizzo: www.giustizia.it.

¹⁷ D.l. n. 18/2020 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020.

rinvio ad un provvedimento del Direttore generale SIA del Ministero della giustizia per la determinazione di alcuni aspetti “tecnici” del processo da remoto.

Per la verità, già con il d.l. n. 11/2020, poi abrogato¹⁸, la DGSIA risultava coinvolta nella gestione della situazione emergenziale. L’atto di normazione primaria *de quo* individuava due diverse fasi: a) la prima, dal 9 marzo 2020 al 22 marzo 2020, per la quale furono adottate – con le eccezioni indicate all’art. 2, co.2, lett. g)¹⁹ – misure consistenti nel differimento d’ufficio delle udienze dei procedimenti civili e penali e la sospensione dei termini previsti per il compimento di qualsiasi attività processuale (impugnazioni; deposito delle sentenze, termini per le indagini preliminari); b) la seconda, dal 23 marzo al 31 maggio 2020, per la quale veniva attribuita ai capi degli uffici giudiziari la facoltà di adottare «*misure organizzative anche relative alla trat-*

¹⁸ Il d.l. n. 11/2020 (*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*) è stato abrogato dall’art. 1, comma 2, della l. n. 27/2020 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*).

¹⁹ Si trattava delle seguenti ipotesi: 1) udienze nelle cause di competenza del tribunale per i minorenni relative alle dichiarazioni di adottabilità, ai minori stranieri non accompagnati, ai minori allontanati dalla famiglia e alle situazioni di grave pregiudizio; nelle cause relative ad alimenti o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità; nei procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona; nei procedimenti per l’adozione di provvedimenti in materia di tutela, di amministrazione di sostegno, di interdizione, di inabilitazione nei soli casi in cui viene dedotta una motivata situazione di indifferibilità incompatibile anche con l’adozione di provvedimenti provvisori, e sempre che l’esame diretto della persona del beneficiario, dell’interdicendo e dell’inabilitato non risulti incompatibile con le sue condizioni di età e salute; nei procedimenti di cui all’art. 35 della l. n. 833/1978; nei procedimenti di cui all’art. 12 della l. n. 194/1978; nei procedimenti per l’adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari; nei procedimenti di convalida dell’espulsione, allontanamento e trattamento di cittadini di paesi terzi e dell’Unione europea; nei procedimenti di cui agli artt. 283, 351 e 373 del c.p.c. e, in genere, in tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti. In quest’ultimo caso, la dichiarazione di urgenza doveva esser fatta dal capo dell’ufficio giudiziario o dal suo delegato in calce alla citazione o al ricorso, con decreto non impugnabile e, per le cause già iniziate, con provvedimento del giudice istruttore o del presidente del collegio, egualmente non impugnabile; 2) udienze di convalida dell’arresto o del fermo, udienze dei procedimenti nei quali nel periodo di sospensione sarebbero scaduti i termini di cui all’art. 304 c.p.p., udienze nei procedimenti in cui sono state richieste o applicate misure di sicurezza detentive e, laddove i detenuti, gli imputati, i proposti o i loro difensori avessero espressamente richiesto che si procedesse, altresì le seguenti: a) udienze nei procedimenti a carico di persone detenute, salvo i casi di sospensione cautelativa delle misure alternative, ai sensi dell’art. 51-ter l. n. 354/1975; b) udienze nei procedimenti in cui sono state applicate misure cautelari o di sicurezza; c) udienze nei procedimenti per l’applicazione di misure di prevenzione o nei quali sono state disposte misure di prevenzione; d) udienze nei procedimenti a carico di imputati minorenni; 3) udienze nei procedimenti che presentassero carattere di urgenza, per la necessità di assumere prove indifferibili, nei casi di cui all’art. 392 del c.p.p.. La dichiarazione d’urgenza doveva essere fatta dal giudice o dal presidente del collegio, su richiesta di parte, con provvedimento motivato e non impugnabile.

tazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico sanitarie dettate dalle autorità al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone» (art. 2, co. 1). In quest'ambito, si inseriva la facoltà di disporre, tra le altre cose, che le «udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti» si svolgessero attraverso collegamenti a distanza individuati e regolati con provvedimento del DGSIA del Ministero della giustizia (art. 2, co. 2, lett. f).

Quanto al processo penale, ai sensi dell'art. 2, co. 7, ferma restando l'applicazione dell'art. 472, co. 3, c.p.p., per il periodo dal 9 marzo al 31 maggio 2020 la partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare era assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto. Veniva, ancora una volta, assegnato ad un provvedimento del DGSIA del Ministero della giustizia il compito di individuare e regolare gli strumenti tecnici cui avvalersi a tal proposito, applicate, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai commi 3,4 e 5 dell'art. 146 bis delle disp. att. al c.p.p. (art. 2, co. 7).

Con provvedimento del 10 marzo 2020, la DGSIA, inserendosi nel quadro normativo su delineato, prevedeva, da un lato, che le udienze civili potessero svolgersi attraverso collegamenti a distanza «*organizzati dal giudice utilizzando i seguenti programmi attualmente a disposizione dell'Amministrazione e di cui alle note già trasmesse agli Uffici Giudiziari (prot. DGSIA nn. 7359.U del 27 febbraio 2020 e 8661.U del 9 marzo 2020): Skype for Business; Teams»*; aggiungendo che «*i collegamenti effettuati con i due programmi su dispositivi dell'ufficio o personali utilizzano infrastrutture di quest'amministrazione o aree di data center riservate in via esclusiva al Ministero della giustizia» (art. 2). Dall'altro lato, quanto alle udienze penali, si stabiliva che, nei casi di cui all'art. 2, co. 7, del d.l. n. 11/2020, esse «*si svolgono, ove possibile, utilizzando gli strumenti di videoconferenza già a disposizione degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari ai sensi dell'art. 146-bis del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271»*, prevedendo, alternativamente, la possibilità di utilizzare i collegamenti previsti per le udienze civili (quindi Skype for Business e Teams) «*laddove non [fosse] necessario garantire la fonia riservata tra la persona detenuta, internata o in stato di custodia cautelare ed il suo difensore e qualora il numero degli imputati, che si trovano, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione in luoghi diversi, [consentisse] la reciproca visibilità» (art. 3).**

Peraltro, nell'apprezzabile intento di offrire immediatamente ai magistrati la possibilità di confrontarsi con l'innovazione tecnologica che si prevedeva di asservire allo svolgimento delle udienze civili e penali, all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n.11/2020, la DGSIA ha inviato a tutti i magi-

strati una e-mail contenente un *link* di accesso ad una “stanza virtuale”, all’interno della quale era possibile organizzare, via *web* o tramite l’apposita applicazione Teams, audio/videoconferenze invitando soggetti interni e/o esterni all’amministrazione della giustizia. L’invio del *link* di accesso era accompagnato da un apposito *vademecum* espressamente finalizzato a fornire indicazioni utili ad agevolare il primo approccio dei giudici con l’applicativo Teams.

Il legislatore dell’emergenza è intervenuto nuovamente e in maniera più puntuale con il d.l. n. 18/2020. Con l’art. 83 il Governo ha adottato tutta una serie di *misure urgenti per contrastare l’emergenza epidemiologica e contenerne gli effetti in materia di giustizia*.

In particolar modo, per quel che qui interessa maggiormente:

- la prima fase, ossia quella per la quale erano previsti il rinvio d’ufficio dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari e la sospensione del decorso dei termini processuali, venne prorogata fino al 15 aprile 2020 (art. 83, commi 1 e 2)²⁰, mentre l’inizio e la fine della seconda fase vennero previsti, rispettivamente, per il 16 aprile e il 30 giugno 2020²¹ (art. 83, comma 6);

- per la seconda fase, venne confermata la possibilità per i capi degli uffici giudiziari di adottare una serie di misure, tra cui la previsione dello svolgimento delle udienze civili per le quali non fosse richiesta la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del DGSIA del Ministero della giustizia (art. 83, comma 7, lett. f);

- in forza dell’art. 83, co. 11, venne stabilito che, dal 9 marzo al 30 giugno 2020, negli uffici muniti del servizio di deposito telematico, anche gli atti e i documenti di cui all’art. 16-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazione dalla l. n. 221/2012 – si tratta degli atti introduttivi del

²⁰ Le previsioni di cui ai commi 1 e 2 non operavano nei casi prevista dal co. 3 dell’art. 83. Peraltro, il co. 5 stabiliva che «*nel periodo di sospensione dei termini e limitatamente all’attività giudiziaria non sospesa, i capi degli uffici possono adottare le misure di cui al comma 7, lettere da a) a f) e h)*». Ai sensi della lettera f) del comma 7, i capi degli uffici giudiziari avevano la possibilità di disporre «*lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia*».

²¹ Con il successivo d.l. n. 23/2020 (*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*), poi convertito con modificazioni dalla l. n. 40/2020, il termine del 15 aprile 2020 previsto dall’art. 83, co. 1 e 2, del d.l. n. 18/2020 per la fine della c.d. prima fase fu prorogato all’11 maggio 2020. Conseguentemente, l’inizio della c.d. seconda fase, prevista dal co. 6 dello stesso art. 83, slittò al 12 maggio 2020 (art. 36 d.l. n. 23/2020).

giudizio (atto di citazione, ricorso o comparsa di costituzione) – fossero depositati esclusivamente con le modalità della trasmissione telematica²²;

- quanto alle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare, dal 9 marzo al 30 giugno 2020 venne assicurata, ove possibile, la partecipazione a qualsiasi udienza, sempre mediante videoconferenze o collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del DGSIA (art. 83, comma 12)²³;

- ai sensi del comma 13, fu previsto che le comunicazioni e le notificazioni relative agli avvisi e ai provvedimenti adottati nei procedimenti penali ai sensi del medesimo art. 83, nonché dell'art. 10 del d.l. n. 9/2020, dovevano essere effettuate attraverso il Sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali ai sensi dell'art. 16 del d.l. n. 179/2012²⁴, o attraverso sistemi telematici individuati e regolati con provvedimento del DGSIA.

Tre giorni dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 (20 marzo 2020) il DGSIA pubblicava sul Portale dei servizi telematici del Ministero della giustizia un provvedimento dal contenuto pressoché analogo al precedente datato 10 marzo 2020. Ancora una volta, veniva previsto che le udienze civili potessero svolgersi mediante collegamenti da remoto organizzati dal giudice utilizzando gli applicativi Skype o Teams. Per lo svolgimento delle udienze penali, invece, veniva previsto l'utilizzo degli strumenti di videoconferenza già a disposizione degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari ai sensi dell'art. 146-bis disp. att. c.p.p. ovvero, in alternativa, l'utilizzo dei collegamenti da remoto organizzati su Skype o Teams laddove non fosse necessario garantire la fonia riservata tra la persona detenuta, internata o in stato di custodia cautelare e il suo difensore e purché il numero degli imputati, a qualsiasi titolo in stato di detenzione in luoghi diversi, fosse tale da consentire la reciproca visibilità. Infine, ai sensi dell'art. 4 del provvedimento in esame venivano individuati i sistemi telematici per le comunicazioni e le notifica-

²² Tale disposizione è stata confermata dall'art. 221, comma 3, del d.l. n. 34/2020 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno a lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020, e poi prorogata, prima, dal d.l. n. 137/2020 (*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*), convertito con modificazioni dalla l. n. 176/2020 e, poi, dal d.l. n. 44/2021 (*Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*), convertito con modificazioni dalla l. n. 76/2021, fino al termine della emergenza pandemica.

²³ È interessante evidenziare come, anche in questa riproposizione della norma, ci si è limitati a prevedere la partecipazione a distanza di particolari categorie di soggetti, non stabilendo nulla circa la modalità di svolgimento dell'udienza con collegamento da remoto nei procedimenti/processi a carico di soggetti diversi dal detenuto.

²⁴ D.l. n. 179/2012 (*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito con modificazioni dalla l. n. 221/2012.

zioni relative agli avvisi e ai provvedimenti adottati nei procedimenti penali ai sensi dell'art. 83 del d.l. n. 18/2020, nonché dell'art. 10 del d.l. n. 9/2020²⁵

Il d.l. n. 18/2020 è stato, poi, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020²⁶, con la quale all'originario art. 83 sono stati innestati il comma 11-bis e i commi da 12-bis a 12-quinquies. Ciò ha ulteriormente ampliato le ipotesi di utilizzo dei collegamenti a distanza determinando, per così dire, una situazione di temporanea normalizzazione del processo da remoto.

In particolar modo, in virtù del comma 11-bis è stato previsto che, per i procedimenti civili innanzi alla Corte di cassazione, sino al 30 giugno 2020 gli avvocati potessero depositare atti e documenti in modalità telematica, previo provvedimento del DGSIA volto ad accertare l'installazione e l'idoneità delle attrezzature informatiche, unitamente alla funzionalità dei servizi di comunicazione dei documenti informatici²⁷.

Con il comma 12-bis si stabiliva che, fermo quanto previsto dal comma 12, dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020 tutte le udienze penali per le quali non fosse prevista la partecipazione di soggetti diversi dal p.m., dalle parti private e dai rispettivi difensori, dagli ausiliari del giudice, da ufficiali o agenti di p.g., da interpreti, consulenti o periti potessero essere tenute tramite «*collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del ministero della giustizia*»²⁸. Dunque, collegamento a distanza non più soltanto per detenuti, internati o soggetti in stato di custodia cautelare.

²⁵ Fu previsto che tribunali ordinari e le procure della Repubblica presso i tribunali ordinari, nonché i tribunali per i minorenni e le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni potessero utilizzare, oltre al Sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali, anche il sistema ministeriale PEC TIAP-document@ di cui ai provvedimenti DGSIA n. 1593.U del 26 gennaio 2016 e n. 19717 del 29.9.2016.

²⁶ Il Governo ha posto questione di fiducia sul proprio maxiemendamento al disegno di legge di conversione del d.l. 18/2020 in data 9 aprile 2020 alla Camera dei Deputati e in data 22 aprile 2020 al Senato.

²⁷ Successivamente, il comma 5, dell'art. 221 del d.l. n. 34/2020, cit., ha nuovamente previsto che: «*Nei procedimenti civili innanzi alla Corte di cassazione, il deposito degli atti e dei documenti da parte degli avvocati può avvenire in modalità telematica nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. L'attivazione del servizio è preceduta da un provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia che accerta l'installazione e l'idoneità delle attrezzature informatiche, unitamente alla funzionalità dei servizi di comunicazione*». A tale previsione ha fatto seguito il provvedimento del DGSIA del 27 gennaio 2021 con il quale si è accertata presso la Corte di cassazione l'installazione e l'idoneità delle attrezzature informatiche nonché la funzionalità dei servizi di comunicazione del settore civile per il deposito telematico degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti a decorrere dal 31 marzo 2021.

²⁸ Con il d.l. n. 28/2020 (*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*), convertito con modificazioni dalla

Con il comma 12-quater, invece, la possibilità di avvalersi dei collegamenti da remoto, sempre individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale SIA, fu ampliata al p.m. e al giudice per il compimento di quegli atti che, nel corso delle indagini preliminari, richiedessero la partecipazione della persona sottoposta alle indagini, della persona offesa, del difensore, di consulenti, di esperti o di altre persone, nei casi in cui la presenza fisica di costoro non potesse essere assicurata senza mettere a rischio le esigenze di contenimento della diffusione del virus.

Infine, con il comma 12-quinquies la possibilità di ricorrere all'utilizzo delle piattaforme di collegamento da remoto individuate e regolate dal Direttore Generale SIA fu prevista anche per le deliberazioni collegiali in camera di consiglio da assumersi nei procedimenti civili e penali non sospesi²⁹.

Con il d.l. n. 28/2020³⁰ si è intervenuti modificando nuovamente l'art. 83 del d.l. n. 18/2020. Tra le novità più interessanti vi sono quelle previste tramite l'introduzione dei nuovi commi 12-quater-1 e 12-quater-2. Con la prima delle due disposizioni citate, fino al 31 luglio 2020 è stata prevista la possibilità di autorizzare – con uno o più decreti del Ministro della giustizia, su richiesta degli uffici del p.m. e previo accertamento da parte del DGSIA della funzionalità dei servizi di comunicazione dei documenti informatici – il deposito telematico presso ciascun ufficio del p.m. di memorie, documenti, richieste e istanze indicate ex art. 415-bis c.p.p., da effettuarsi secondo le disposizioni stabilite con provvedimento dello stesso DGSIA³¹.

Con l'introduzione del comma 12-quater-2, invece, è stato previsto che presso ciascun ufficio del p.m., previa apposita richiesta, gli ufficiali e gli agenti di p.g. potessero essere autorizzati, sempre tramite uno o più decreti del Ministro della giustizia e previo accertamento da parte del DGSIA della funzionalità dei servizi di comunicazione dei documenti informatici, a co-

l. n. 70/2020, al comma 12-bis dell'art. 83, cit., è stato aggiunto il seguente periodo: «Fermo quanto previsto dal comma 12, le disposizioni di cui al presente comma non si applicano, salvo che le parti vi acconsentano, alle udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio e a quelle nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti».

²⁹ Con il d.l. n. 28/2020, cit., alla fine del comma 12-quinquies è stato aggiunto il seguente periodo: «Nei procedimenti penali, le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle deliberazioni conseguenti alle udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio, svolte senza il ricorso a collegamento da remoto».

³⁰ D.l. n. 28/2020, cit.

³¹ Ai sensi dell'art. 24 del d.l. n. 137/2020, cit., è stato previsto che il deposito di memorie, documenti, richieste ed istanze indicate all'art. 415-bis, co. 3, c.p.p. presso gli uffici delle Procure della Repubblica presso i Tribunali, dovesse avvenire esclusivamente mediante deposito dal portale del processo penale telematico individuato con provvedimento del Direttore generale SIA e secondo le modalità stabilite con il medesimo provvedimento. A partire dal novembre del 2020, il deposito telematico è dunque divenuto obbligatorio.

municare agli uffici del p.m. atti e documenti in modalità telematica, secondo le disposizioni stabilite con provvedimento del DGSIA.

In data 21 maggio 2020, dunque, il DGSIA è nuovamente intervenuto pubblicando sul Portale dei servizi telematici del Ministero della Giustizia, in sostituzione del precedente del 20 marzo 2020, un provvedimento con cui – inserendosi nel nuovo quadro normativo delineato dal d.l. n. 18/2020 convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020 e ulteriormente modificato dal d.l. n. 28/2020 – ha individuato gli strumenti di partecipazione a distanza per lo svolgimento delle udienze civili, delle udienze penali e per il compimento degli atti delle indagini preliminari, ivi compresi gli interrogatori.

Ebbene, con il provvedimento in parola, assegnando un'apposita terminologia per acronimi numerati (MVC-0, MVC-1, MVC-2, MVC-3), il DGSIA ha, (e questa pare la novità più rilevante), individuato gli strumenti di partecipazione a distanza per lo svolgimento di attività giudiziaria nella disponibilità dell'Amministrazione (art. 2)³².

Per ciascuna categoria di collegamento venivano precisati i relativi sistemi di fonoregistrazione³³, consultazione riservata tra difensore e imputato³⁴ nonché i requisiti di sicurezza e protezione dei dati³⁵.

³² Ai sensi dell'art. 2 del provvedimento del Direttore generale per i sistemi informatici automatizzati, l'amministrazione dispone dei seguenti strumenti di partecipazione a distanza per lo svolgimento di attività giudiziaria:

a) MVC-0: servizio di videoconferenza in via di dismissione dal 31.12.2019 e reso alle medesime condizioni della MVC1 su piattaforma di gestione AVAYA – Equinox, ma con sistema di codifica e decodifica basato su tecnologia *Lifesize* degli apparati del contratto Lutech s.p.a. e con gli stessi limiti descritti al punto b);

b) MVC-1: servizio basato su piattaforma AVAYA-Equinox, che consente il collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il luogo della custodia, con canale di comunicazione criptato, realizzato su rete telematica dedicata, interna alla Rete Unitaria Giustizia, con sala regia dedicata, sistema di gestione e controllo su infrastruttura dell'Amministrazione e con il limite massimo di 75 procedimenti contemporanei, per un numero complessivo massimo di 360 aule/sale collegabili tra loro e con la possibilità di visibilità reciproca fino a 20 aule/sale;

c) MVC-2: servizio reso con canale di comunicazione criptato su rete telematica pubblica utilizzabile sia dall'interno sia dall'esterno della Rete Unitaria Giustizia, senza sala regia, con un sistema di gestione e controllo su *cloud* ibrido in aree (*tenant*) di *data center* ubicati nel territorio dell'UE e amministrate dalla DGSIA del Ministero della giustizia; assicura il collegamento audiovisivo a distanza sino ad un massimo di 250 partecipanti e con la visibilità contemporanea di 9 di essi;

d) MVC-3: servizio reso con canale di comunicazione criptato su rete telematica pubblica utilizzabile sia dall'interno sia dall'esterno della Rete Unitaria Giustizia, senza sala regia, con un sistema di gestione e controllo in *data center* dell'Amministrazione; assicura il collegamento audiovisivo a distanza sino ad un massimo di 250 partecipanti e con la visibilità contemporanea di 5 di essi.

³³ Art. 7 (Fonoregistrazione): «I sistemi di cui all'art. 2, lettera a) e b), sono collegati all'apparato di fonoregistrazione esterno presente nella medesima aula di udienza ed utilizzato anche ai fini della trascrizione.

Ai sensi dell'art. 3, per quel che riguarda il processo civile, la Direzione dispose che le udienze si svolgessero mediante uno dei collegamenti indicati alle lett. c) e d) del precedente art. 2.

Ai sensi dell'art. 4, invece, per lo svolgimento delle udienze penali e per il compimento degli atti di indagine preliminare, si è previsto l'utilizzo di uno qualsiasi degli strumenti di collegamento di cui all'art. 2.

L'art. 5, invece, ha stabilito che le deliberazioni collegiali in camera di consiglio nei procedimenti civili e penali non sospesi – con esclusione di quelle conseguenti alle udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio, svolte senza il ricorso a collegamento da remoto – «*si [svolgessero] utilizzando uno dei collegamenti di cui alle lettere c) e d) dell'art. 2 cit. del presente provvedimento*»³⁶.

Quanto, infine, alle comunicazioni e notificazioni di cui all'art. 83, commi 13, 14 e 15, del d.l. n. 18/2020, relative agli avvisi e ai provvedimenti adottati nei procedimenti penali, fu stabilito che i tribunali ordinari, i tribu-

I sistemi di cui all'art. 2, lettera c) e d), possono essere collegati all'apparato di cui al precedente periodo, se presente o comunque ai mezzi di riproduzione fonografica ed audiovisiva di cui all'art. 141 bis c.p.p.».

³⁴ Art. 8 (Consultazione riservata tra difensore e imputato): «Nel caso di collegamento con i sistemi di cui all'art. 2, lett. a) e b), del presente provvedimento, la consultazione riservata tra difensore e imputato è assicurata attraverso un criterio dedicato e criptato VoIP (Voice over Internet Protocol).

Per le rogatorie internazionali anche nel caso dei collegamenti con i sistemi di cui all'art. 2, lett. a), si utilizza la telefonia su linee PSTN (Public Switched Telephone Network) al numero indicato dall'autorità straniera».

³⁵ Art. 9 (Requisiti di sicurezza e protezione dei dati): «I sistemi di cui all'art. 2 utilizzano canali criptati i cui algoritmi di cifratura asimmetrica e chiavi di sessione sono conformi a quanto previsto dall'articolo 14, comma 2, delle Specifiche Tecniche del D.M. 44/2011.

Per i citati sistemi, i log sono gestiti con le seguenti modalità:

a) MVC0 (piattaforma AVAYA-Equinix con codec Lifesize). Medesime informazioni di MVC1.

b) MVC1 (piattaforma AVAYA-Equinix). Sono conservati i dati tecnici di sessione quali: nome aula, codice identificativo Codec della VDC (Video Display Controller), orario di inizio e fine sessione, tempi di indisponibilità. Non sono, pertanto, raccolti dati personali.

c) MVC2 (piattaforma Microsoft Teams). Sono conservati i dati tecnici di sessione quali: orario di inizio e fine sessione, identificativo utente, durata, sistema operativo del dispositivo utilizzato, indirizzo IP, nome dispositivo e CPU. Tali dati sono trattati secondo quanto previsto dal privacy disclaimer del fornitore.

d) MVC3 (piattaforma Microsoft Skype for Business). I Log di Microsoft IIS (Internet Information Services) e del motore dell'applicativo Skype for Business sono conservati in data center dell'amministrazione. Trattasi di dati tecnici di sessione, quali: orario di inizio e fine sessione, identificativo utente, durata, sistema operativo del dispositivo utilizzato, indirizzo IP, accessi alla piattaforma. Non sono raccolti dati relativi ai contenuti delle attività degli utenti. Tali dati sono trattati secondo quanto previsto dal privacy disclaimer del fornitore».

³⁶ Un ulteriore provvedimento del Direttore generale della DGSIA, praticamente identico a quello del 21 maggio 2021, venne pubblicato sul portale dei servizi telematici del Ministero della giustizia in data 2 novembre 2020.

nali per i minorenni e le relative procure potessero utilizzare, oltre al Sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali, anche il sistema ministeriale PEC TIAP-Documents@ di cui ai provvedimenti DGSIA n. 1593.U del 26 gennaio 2016 e n. 19717.U del 29 settembre 2016³⁷.

6. La DGSIA nel prisma della co-regolazione?

Come si evince dalla ricostruzione di cui sopra, il quadro normativo delineatosi nel corso e con l'evolvere della pandemia è piuttosto complesso.

Non è questo il luogo per approfondire tutte le questioni che ne sono derivate. Ci si limiterà, dunque, a qualche breve osservazione.

Ci è stato chiesto di interrogarci circa la possibilità di inquadrare gli interventi della DGSIA nell'ambito del fenomeno della co-regolazione.

In via preliminare, qualche perplessità sorge proprio rispetto alla possibilità di utilizzare lo strumento della co-regolazione per la disciplina di una materia, come quella relativa all'esercizio della giurisdizione, coperta da riserva di legge assoluta (*infra*).

A tal proposito, può essere interessante osservare come l'Accordo Interistituzionale (AI) "Legiferare meglio" adottato nel 2003 dal Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea³⁸ – accordo che, pur essendo stato sostituito da quello più recente del 2016³⁹, rappresenta comunque un riferimento importante per circoscrivere e definire i contorni di nozioni intrinsecamente ambigue come quella di co-regolazione – al par. 17 stabilisce che i meccanismi di auto e co-regolazione «non si applicano se sono in gioco i diritti fondamentali o scelte politiche importanti».

L'AI sancisce, dunque, una riserva di competenza a favore dell'autorità pubblica, ad esclusione di una partecipazione di attori privati, in relazione ad ambiti che necessitano di una disciplina accentrata in capo al legislatore. In altre parole, in presenza di materie che implicano interferenze con la tutela dei diritti fondamentali o che richiedono scelte di carattere politico, i meccanismi di regolazione privata arretrano, rimanendo inalterato lo spazio d'azione proprio del legislatore – investito della legittimazione democratica

³⁷ A partire dal 5 febbraio 2021, peraltro, è stata sperimentata la consultazione da remoto da parte degli avvocati degli atti digitalizzati (gestore documentale TIAP-document@).

³⁸ Accordo Interistituzionale «Legiferare meglio» (*Interinstitutional Agreement on Better Law-making*) del 16 dicembre 2003 tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea.

³⁹ Si tratta dell'Accordo Interistituzionale «Legiferare meglio» del 13 aprile del 2016 tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea.

necessaria per operare certe scelte e per bilanciare i diritti in conflitto – e dei meccanismi regolatori tradizionali⁴⁰.

Ebbene, ci si può chiedere perché un discorso simile non debba valere anche a livello nazionale. È evidente come la materia relativa all'esercizio della giurisdizione implichi tutta una serie di interferenze con la tutela dei diritti fondamentali che, peraltro, spiegano la riserva di legge prevista dall'art. 111, co.1, Cost.⁴¹

Ad ogni modo, a parere di chi scrive, l'operato della DGSIA non sembra potersi inserire in un contesto di co-regolazione per almeno due ragioni.

In primo luogo, e soprattutto, perché evidentemente non era la DGSIA il soggetto destinatario della normativa che ci occupa, laddove invece il meccanismo della co-regolazione si contraddistingue per l'articolato processo di produzione delle regole che, al fine di correggere la profonda asimmetria informativa esistente tra regolatore e regolato, assegna alla decisione di matrice pubblica la fissazione dei valori e degli obiettivi generali per poi coinvolgere gli stessi destinatari delle norme per la loro esecuzione-attuazione⁴².

In secondo luogo, perché la DGSIA del Ministero della giustizia senza dubbio non può qualificarsi come soggetto privato, mentre la co-regolazione si sostanzia proprio nella compartecipazione di soggetti privati nell'esercizio di competenze proprie del legislatore. In effetti, come già tratteggiato dal secondo paragrafo di questo contributo, si parla di co-regolazione facendo riferimento a quel particolare meccanismo in virtù del quale è instaurato un collegamento tra normazione di carattere pubblico e accentrato e normazione di carattere privato e decentrato. Nel caso di specie, invece, il collegamento si instaura tra disciplina legislativa e provvedimenti sub-legislativi di un'articolazione interna del Ministero della giustizia, alla quale viene chiesto di determinare profili ad alto contenuto tecnico.

Al netto delle riflessioni appena svolte, è inevitabile constatare l'ampio numero di rinvii che il legislatore ha operato a favore di provvedimenti del DGSIA che, di fatto, hanno riempito e determinato il contenuto delle stesse disposizioni legislative rinviati.

A tal proposito, occorre ricordare che il primo comma dell'art. 111 della Costituzione, per come riformulato dalla l. cost. n. 2 del 1999, stabilisce che «*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato per legge*».

⁴⁰ Cfr. M. E. BARTOLINI, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell'Unione europea. Riflessioni sulla disciplina relativa al settore dell'innovazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2021, 1344.

⁴¹ Come noto, la *ratio* dell'istituto della riserva di legge deve ravvisarsi nella volontà di riservare al legislatore, in quanto rappresentativo del popolo, il potere-dovere di disciplinare materie precipuamente legate alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. Sul punto cfr. L. CARLASSARE, voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur.*, vol. XVIII, Treccani, Roma 1990, 2.

⁴² A. SIMONCINI, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, cit., 1032.

Stando al tenore della disposizione *de qua*, si ha che: a) l'attività giurisdizionale si esercita in ogni suo aspetto mediante il giusto processo; b) il giusto processo è regolato dalla legge. Ne consegue che la riserva di legge ha per oggetto l'intera disciplina di ogni tipo di processo e, dunque, di esercizio dell'attività giurisdizionale⁴³. Né, tenendo conto dell'altissimo rilievo dei diritti e delle libertà coinvolti, pare potersi dubitare del fatto che quella designata dal legislatore costituzionale italiano sia una riserva di legge di tipo assoluto, il che dovrebbe comportare «*l'esclusione dalla materia che ne forma oggetto, oltre che di normazione regolamentare – ad eccezione soltanto (stando all'opinione preferibile) dei regolamenti di stretta "esecuzione" della legge – anche di concreti provvedimenti discrezionali*» degli organi preposti alla sua applicazione⁴⁴.

Non può non destare curiosità, allora, la scelta di rimettere ad un provvedimento (neanche del Ministro della giustizia, bensì) del Direttore generale di un'articolazione di via Arenula l'individuazione e la regolazione dei collegamenti da utilizzare per lo svolgimento del processo da remoto⁴⁵, anche perché, come è stato osservato, è fuori di dubbio che la "tele-giustizia" e la smaterializzazione dell'aula d'udienza abbiano inciso e incidano profondamente sia sulle forme stesse del rituale processuale, inevitabilmente da ridefinirsi secondo diversi codici semiotici e comunicativi, sia sulle forme di tutela previste esplicitamente o implicitamente per il "mondo reale"⁴⁶. In sostanza, il legislatore ha rimesso al DGSIA il compito di effettuare una scelta destinata inevitabilmente ad incidere, oltre che sulle forme del processo, su una serie di principi e garanzie processuali, nonché di diritti delle parti in causa (principio del contraddittorio, diritto di difesa, diritto alla privacy, ecc.).

La Corte costituzionale, sin dalle sue origini, ha fatto propria l'idea della neutralità e oggettività della "tecnica", sostenendo che in presenza di una norma di rango primario meramente attributiva di potere sarebbe possibile ritenere comunque rispettata la riserva di legge costituzionalmente stabilita e, quindi, adeguatamente limitata la discrezionalità amministrativa ogni volta

⁴³ Cfr. A. ANDRONIO, *Art. 111*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 2112.

⁴⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, L'ordinamento costituzionale italiano*, II, 1, CEDAM, Padova 1975, 52-53.

⁴⁵ Cfr. O. MAZZA, *Distopia del processo a distanza*, in *Arch. pen.*, 1, 2020, 4. L'A. osserva come «il processo a distanza si qualifica per la tecnologia impiegata e per le regole di gestione della stessa che non possono essere lasciate alle determinazioni di un dirigente amministrativo», aggiungendo che «se si vuole smaterializzare l'atto processuale, la sua nuova consistenza tecnologica finisce per costituire proprio l'oggetto della disciplina che non può essere delegato ad un fonte amministrativa».

⁴⁶ E. LONGO, *Giustizia digitale e Costituzione*, cit., 45-46.

che nel procedimento di formazione dell'atto sub legislativo – tanto di natura regolamentare, quanto, come nel caso che ci occupa, di natura provvedimentale – sia previsto l'intervento di organi dal carattere prevalentemente o esclusivamente tecnico⁴⁷. La riserva di legge, cioè, è fatta salva tutte le volte che la legge, nell'attribuire un potere alla p.a., prevede che l'esercizio del medesimo debba svolgersi sulla base di criteri tecnici idonei ad escludere che la discrezionalità della p.a. si trasformi in arbitrio.

Può, a tal proposito, destare qualche perplessità la lacunosità delle previsioni legislative oltre che l'ampiezza del margine di intervento concesso ai provvedimenti del DGSIA. In effetti, il legislatore si è limitato ad attribuirgli il compito di individuare e regolare gli strumenti attraverso cui poter svolgere le udienze da remoto senza, da un lato, fornire ulteriori indicazioni che ne circoscrivessero l'apprezzamento tecnico⁴⁸; né, dall'altro lato, prevedendo le nuove forme di garanzie, i nuovi strumenti di tutela, le nuove pratiche da seguire nell'impiego degli strumenti di giustizia digitale⁴⁹, la cui affidabilità tecnica deve necessariamente valutarsi alla luce della loro concreta utilizzabilità⁵⁰. Il ricorso a tali strumenti, a ben vedere, non può essere orientato solamente al perseguimento di una maggiore efficienza delle funzioni alle quali risultano associati, ma deve anche assicurare l'effettività e la certezza del rispetto dei diritti fondamentali coinvolti, i quali non possono subire lesioni – anche solo in termini di rischio – come conseguenza diretta del loro impiego⁵¹.

Questo rilievo potrebbe portare a compiere un'ulteriore riflessione. Se da un lato è vero che nella società tecnologica, di cui il processo telematico è evidente espressione, il legislatore difficilmente può regolare ogni aspetto

⁴⁷ Sul punto, si veda F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001, 118 ss.

⁴⁸ Cfr. V. MANES, L. PETRILLO, G. SACCONI, *Processo penale da remoto: prime riflessioni sulla violazione dei principi di legalità costituzionale e convenzionale*, su dirittodidifesa.eu, 6 maggio 2020.

⁴⁹ In effetti, il legislatore rinviando al provvedimento del DGSIA l'individuazione e la regolazione degli strumenti attraverso cui realizzare le udienze da remoto, si è limitato a stabilire che lo svolgimento dell'udienza avvenisse pur sempre “con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti”, non curandosi delle conseguenze delle scelte tecniche operate dalla DGSIA che, inevitabilmente, hanno imposto delle diverse modalità lavorative e delle necessarie riorganizzazioni. Sul punto cfr. C. CASTELLI, *La crisi della governance del sistema giustizia*, cit., ove, significativamente, facendo riferimento alle misure adottate dalla DGSIA, si parla di «decisioni apparentemente “tecniche”».

⁵⁰ Cfr. E. LONGO, *Giustizia digitale e Costituzione*, cit., p. 46.

⁵¹ Cfr. S. PENASA, *Intelligenza artificiale e giustizia: il delicato equilibrio tra affidabilità tecnologica e sostenibilità costituzionale in una prospettiva comparata*, in *DPCE Online*, disponibile all'indirizzo: www.dpceonline.it, 1, 2022, 307.

Analogamente, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Relazione sullo stato della giustizia telematica – anno 2021*, Pratica n. 20/IN/2014, 29/12/2021 (www.csm.it), ove si legge che «la despaializzazione non deve essere foriera di limitazioni al diritto di difesa e al contraddittorio tra le parti».

dell'esperienza umana rispetto all'uso delle tecnologie – sia perché spesso sprovvisto delle conoscenze specialistiche necessarie, sia perché, a ben vedere, “cristallizzare” all'interno della normativa primaria riferimenti eccessivamente puntuali alla tecnologia renderebbe complicato intervenire in un secondo momento per adeguare la disciplina all'evoluzione e al progresso tecnico-scientifico – dall'altro lato, il rinvio dai contorni ampi e sfumati cui si faceva riferimento sopra sembra inserirsi in un più ampio fenomeno di inarrestabile discesa verso il basso del sistema delle fonti⁵², che vede sempre più spesso l'utilizzo di atti che si pongono a metà strada tra il disporre e il provvedere⁵³. Tali atti, definiti genericamente come “provvedimenti”⁵⁴, privi di forma regolamentare e tuttavia abilitati a integrare la legge stabilendo regole innovative⁵⁵, appaiono come uno dei tanti frutti perversi dell'alterazione del principio di separazione dei poteri⁵⁶ e del sempre più frequente esercizio della funzione legislativa da parte dell'amministrazione⁵⁷.

Ma torniamo al tema della co-regolazione.

Esclusa la possibilità di inquadrare i provvedimenti del DGSIA in un contesto di co-regolazione e al netto delle perplessità preliminari sollevate in apertura di paragrafo, ci si domanda se comunque sia possibile ravvisare un esempio di co-regolazione nelle linee guida adottate dagli uffici giudiziari⁵⁸

⁵² Cfr. A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta online*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 9 dicembre 2020. L'A. significativamente parla di «un'autentica piramide rovesciata (...) che risulta composta ed incessantemente rinnovata nell'esperienza dagli atti della produzione giuridica, che comporta (...) uno stravolgimento del modello, sol che si ponga mente al fatto che una porzione consistente – si badi: per qualità e non solo per quantità – della produzione stessa, pur laddove abbia ad oggetto beni di rilievo costituzionale, risulta da atti ignorati dalla Carta o, come che sia, da questa non considerati di rango primario», 8.

⁵³ Sulla distinzione tra il disporre e il provvedere, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti del diritto*; Padova, CEDAM, 1984. Si veda anche A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Il Foro Italiano*, 1954, 217 ss. L'A. ritiene che il discrimine tra il disporre e il provvedere sia marcato dai caratteri della generalità, astrattezza ed innovatività, presenti nei regolamenti governativi ed assenti nei provvedimenti generali.

⁵⁴ Dal quadro normativo delineato nel precedente paragrafo, emerge come il legislatore, per l'individuazione e la regolazione dei collegamenti da utilizzare per le udienze da remoto, abbia fatto rinvio a non meglio identificati “provvedimenti” del DGSIA.

⁵⁵ Cfr. A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in *Giur. Cost.*, 6, 2008, 5075 ss.

⁵⁶ Cfr. A. A. GENNA, *Il comitato per la legislazione e le anomalie nel sistema delle fonti del diritto: un tentativo di ricostruzione sui decreti governativi e ministeriali “di natura non regolamentare”*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2011, 6.

⁵⁷ Cfr. G. D'AURIA, *La “funzione legislativa” dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1995, 697-728.

⁵⁸ Nel corso del periodo emergenziale si è fatto ampio ricorso alle linee guida, sia tramite rinvii operati dalla normativa di rango primario, sia tramite loro allegazione ai vari d.p.c.m. In ogni caso, la categoria delle linee guida comprende al suo interno un'ampia varietà di provvedimenti che si differenziano anche sensibilmente gli uni dagli altri sotto il profilo dell'efficacia giuridica, della

che – inserendosi nel quadro normativo delineato dal legislatore e dai provvedimenti del DGSIA – hanno regolato, su espressa sollecitazione dello stesso legislatore⁵⁹, la fissazione e la trattazione delle udienze da remoto.

Si tratta forse di una co-regolazione dai caratteri peculiari, ma la prassi ha già mostrato una gamma quanto mai variegata di applicazioni del meccanismo *de quo* che si scostano dallo schema di riferimento⁶⁰. Il modello-tipo di co-regolazione vorrebbe una netta ripartizione di competenze tra il potere pubblico e gli attori privati, spettando al primo la definizione degli obiettivi da perseguire e dei criteri da seguire e ai secondi la normativa di dettaglio. Nel caso che ci occupa, invece, il legislatore si è limitato ad attribuire ai capi degli uffici giudiziari la facoltà di adottare le linee guida in questione, individuandone chiaramente lo scopo (contrastare l'epidemia contenendone, allo stesso tempo, gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria), ma forse mancando di fornire criteri e indicazioni precise.

Ad ogni modo, è impossibile non constatare come l'attuazione-esecuzione della disciplina pubblica che ha riguardato la digitalizzazione della giustizia in periodo Covid sia stata caratterizzata da un certo "attivismo" da parte dei magistrati e degli organi di rappresentanza degli avvocati⁶¹.

Gli operatori del diritto, infatti, hanno dato prova, per tutto il periodo di emergenza sanitaria, di spirito di adattamento, reinventando il modo di utilizzare la piattaforma informatica alla luce delle esigenze proprie dell'udienza, ancor prima di qualsiasi istruzione o supporto tecnico (che non

normatività e della vincolatività nei confronti dei destinatari. Sul punto, cfr. E. D'ORLANDO, F. NASSUATTO, *Linee guida e sistema delle fonti: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Corti supreme e salute*, disponibile all'indirizzo: www.cortisupremeesalute.it, n. 1, 2021, 55 ss.

⁵⁹ Si vedano, a.e., l'art. 2, co. 3, lett. d) del d.l. n. 11 del 2020 e, soprattutto, l'art. 83, co. 7, lett. d), del d.l. n. 18 del 2020.

⁶⁰ Esamina il fenomeno della co-regolazione nella prassi M. E. BARTOLINI, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell'Unione europea*, cit., 1348 ss., sottolineando come «se la distinzione tra autoregolazione e coregolazione è netta sulla carta, la prassi non solo evidenzia che la demarcazione tra le due modalità tende a sfumare (i due modelli in molti casi si sovrappongono), ma mostra anche una gamma quanto mai variegata di applicazioni che, a loro volta, si distanziano dai due schemi di riferimento», aggiungendo come «tra i due poli rappresentati dai modelli di autoregolazione, da una parte, e di co-regolazione, dall'altra, (così come descritti dall'AI), è individuabile tutta una scala di sfumature che dipendono da alcune variabili emerse nella prassi applicativa»

⁶¹ Come si è già avuto modo di osservare (*supra*, par. 2), è invece mancato un coinvolgimento degli uffici giudiziari e dell'avvocatura quando si è trattato di assumere le decisioni di carattere tecnico che hanno caratterizzato il processo da remoto in periodo pandemico. La DGSIA ha agito senza confrontarsi preventivamente con gli operatori del diritto. È critico sul punto, C. CASTELLI, *La crisi della governance del sistema giustizia*, cit., il quale ritiene «necessario rivendicare che le scelte di digitalizzazione non siano patrimonio unicamente della struttura tecnica del Ministero (una DGSIA che, peraltro, deve sempre più confrontarsi con la penuria di personale e di competenza), ma che siano scelte complessive di tutte le strutture ministeriali e, soprattutto, che emergano dal confronto e dalle esperienze con gli uffici giudiziari, con l'avvocatura, con il Csm e con il Cnf».

poteva evidentemente giungere tempestivo, per quanti sforzi stesse approfondendo la DGSIA, e che non poteva rivelarsi, comunque, adeguato e diffusivo essendo, quello della piattaforma utilizzata (Teams), uno strumento nato per altre finalità, più propriamente aziendali)⁶².

A dimostrazione del pronto recepimento da parte degli operatori del diritto delle indicazioni fornite dal legislatore e dalla DGSIA, si vedano le “*Ulteriori linee guida in ordine all'emergenza sanitaria COVID-19 all'esito del d.l. n. 11 dell'8 marzo 2020*” con cui il Consiglio Superiore della Magistratura, immediatamente dopo la pubblicazione del provvedimento del DGSIA datato 10 marzo 2020, ha incentivato, quale modalità prioritaria di esercizio delle funzioni giudiziarie, il lavoro telematico e da remoto dei magistrati⁶³.

Tali indicazioni sono state prontamente recepite dagli uffici giudiziari, i quali, in accordo con gli organismi rappresentativi dell'avvocatura, si sono organizzati con protocolli applicativi per lo svolgimento delle udienze.

Ora, è evidente come anche gli uffici giudiziari non possano dirsi soggetti privati. Sono però tra i soggetti-destinatari della disciplina posta dal legislatore. Né d'altra parte può parlarsi di linee guide e protocolli meramente interpretativi, presentando essi evidenti tratti innovativi e di rilievo per la concreta attuazione di quanto previsto per lo svolgimento e per l'effettiva organizzazione pratica dell'attività processuale svolta nel periodo interessato dalla pandemia.

È in questo senso, allora, che può forse recuperarsi un concetto, seppur sfumato, di co-regolazione facendo riferimento ad un articolato meccanismo di produzione di regole che, originate dalla disciplina legislativa, dalla disciplina provvedimentale del DGSIA e, infine, dalle linee guida adottate dagli uffici giudiziari, hanno regolato lo svolgimento dei processi da remoto durante la recente emergenza epidemiologica.

⁶² Cfr. S. NAPOLITANO, *Dall'udienza penale a distanza all'aula virtuale. Nell'impianto normativo della l. 27/2020, di conversione del d.l. 18/2020, come modificata dal d.l. 28/2020, da ultimo convertito dalla l. 70/2020*, in *Sistema penale*, disponibile all'indirizzo: www.sistemapenale.it, 7, 2020, 38 ss. L'A. osserva come il sistema abbia retto, soprattutto nella sua prima applicazione, perché adjuvato dalla leale collaborazione intercorsa tra magistrati e classe forense. Leale collaborazione che si è espressa: in primo luogo, attraverso l'adesione degli organi rappresentativi dell'Avvocatura ai vari protocolli d'intesa elaborati dagli Uffici giudiziari; in secondo luogo attraverso la collaborazione data dai singoli professionisti nel concreto svolgimento delle udienze smaterializzate.

⁶³ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Ulteriori linee guida in ordine all'emergenza sanitaria Covid-19 all'esito del D.L. n. 11 dell'8 marzo 2020*, delibera dell'11 marzo 2020, consultabile online sul sito web www.csm.it.