

IL SISTEMA DELLE FONTI DEL PROCESSO CIVILE TELEMATICO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Una questione definitoria: la nozione di «norme tecniche». – 3. La disciplina tecnica del p.c.t. nel sistema delle fonti. – 4. Il dialogo tra le fonti, aspettando il codice del processo telematico.

1. – Chiunque abbia avuto a che fare, per motivi professionali o di approfondimento scientifico, con il processo civile telematico⁽¹⁾ si è dovuto imbattere nelle minuziose, spesso assai poco perspicue, prescrizioni tecniche di settore, denominate «regole tecniche» e «specifiche tecniche» del processo telematico.

Il fondamento normativo di questi precetti – o meglio di alcuni soltanto tra questi, come si dirà in seguito – risiede nell'art. 4 d.l. 29 dicembre 2009, n. 193 (convertito, con modificazioni, nella l. 22 febbraio 2010, n. 24) ove si prevede che «con uno o più decreti del Ministro della Giustizia (...) adottati, ai sensi dell'art. 17, comma 3°, della legge 23 agosto 1988, n. 400» venissero individuate «le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni».

In questa delega di funzioni potevano isolarsi due principali criteri direttivi: 1) l'adozione della disciplina tecnica del p.c.t. veniva demandata al potere di decretazione del Ministro della Giustizia, secondo il paradigma procedimentale dei regolamenti (ministeriali) contemplati dall'art. 17,

⁽¹⁾ Per i richiami della principale letteratura in materia sia consentito rinviare a G.G. Poli, *Il processo civile telematico del 2015 tra problemi e prospettive*, in *Giusto proc. civ.* 2015, 229. Tra i contributi più recenti della dottrina sul tema v. N. Lettieri, E. Fabiani, *Dati, computazione, scienza: estendere i confini del processo civile telematico*, in *Foro it.* 2016, V, 53 ss.; P. Comoglio, *Processo civile telematico e codice di rito – Problemi di compatibilità e suggestioni evolutive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2015, 953 ss.; R. Caponi, *Il processo civile telematico tra scrittura e oralità*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2015, 305 ss.; A.D. De Santis, *La metamorfosi (kaŕkiana) del processo del processo telematico*, in *Questione giustizia* 2015, 4, 161 ss.; P. Liccardo, *Ragione tecnologica e processo: ovvero delle ere del processo telematico*, in *Questione giustizia* 2015, 170 ss.; A. Mondini, *Processo elettronico: senza testo unico l'ancora dei giudici*, in *Guida dir.* 2014, 45, 12 ss.; P. Della Vedova, *La deriva telematica del processo civile*, in *www.judicium.it*.

comma 3°, l. 23 agosto 1988, n. 400⁽²⁾; 2) la cornice normativa entro la quale tale disciplina doveva collocarsi era (ed è) quella del Codice della amministrazione digitale⁽³⁾ e, in particolare, quella delle prescrizioni generali lì dettate con riferimento al documento informatico ed alle firme elettroniche.

Questa disciplina è oggi dettata dal decreto del Ministero della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44 (tuttora in vigore)⁽⁴⁾, che costituisce l'ossa-

⁽²⁾ La l. 23 agosto 1988, n. 400 ha formalmente introdotto nell'ordinamento la possibilità di adottare i regolamenti ministeriali, già ammessa in precedenza dalla prassi, ma non espressamente prevista dal legislatore ordinario e costituzionale. Infatti, l'art. 87, comma 5°, Cost. contempla testualmente la sola possibilità di emanare regolamenti governativi mediante decreto del presidente della Repubblica: dal che parte della dottrina aveva prospettato un possibile sospetto di illegittimità, *de iure condito*, di regolamenti di tipo diverso, tra cui quelli ministeriali; sospetto comunque giudicato superabile alla luce della costante prassi di emanazione dei decreti ad opera dei ministri e in forza della ritenuta inutilità di un fondamento costituzionale per la potestà regolamentare, essendo all'uopo sufficiente una previsione di legge ordinaria (v. in questo senso L. Carlassare, voce *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano 1988, 605 ss., spec. 629 s. Tuttavia, già Corte cost. 3 giugno 1970, n. 79, in *Giur. cost.* 1970, 1053 ss., con nota di G.U. Rescigno, *I regolamenti ministeriali secondo la Corte costituzionale* aveva affermato la piena legittimità costituzionale di eventuali leggi o atti aventi forza di legge che conferissero ad un ministro la potestà di emanare disposizioni regolamentari, dovendosi escludere che il tenore dell'art. 87 Cost. esaurisse l'intera gamma dei regolamenti statali del potere esecutivo). Secondo l'art. 17, comma 3°, l. 23 agosto 1988, n. 400, nelle materie di competenza del ministro (o di autorità subordinate al ministro) possono essere adottati regolamenti con la forma del decreto ministeriale, a condizione che la legge abbia conferito espressamente tale potere: tali regolamenti non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti governativi (nello stesso senso v. già l'art. 4, comma 2°, delle disposizioni sulla legge in generale) e, ai fini della loro emanazione, devono essere previamente comunicati al presidente del Consiglio dei ministri nonché sottoposti al preventivo parere del Consiglio di Stato, al visto e registrazione della Corte dei conti ed infine pubblicati nella gazzetta ufficiale. A differenza degli atti e provvedimenti amministrativi generali – che sono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono rivolti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili – «i regolamenti sono espressione di una potestà normativa attribuita all'amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti aventi i caratteri della generalità e dell'astrattezza»: cfr. Cass., sez. un., 28 novembre 1994, n. 10124, in *Corriere giur.* 1995, 619 ss. con nota di O. Forlenza, *Sulla natura e sulla disciplina dei regolamenti*; Cass. 22 febbraio 2000, n. 1972, in *Rass. Locazioni* 2000, 451; Cass. 5 marzo 2007, n. 5062, in *Foro it. Rep.* 2007, voce *Lotto*, n. 4.

⁽³⁾ Il codice dell'amministrazione digitale (c.d. 'Cad'), contenuto nel d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, è stato recentemente modificato ed integrato dal d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, in vigore dal 14 settembre 2016.

⁽⁴⁾ Il decreto, già più volte modificato e integrato da successivi interventi (tra cui il d.m. 15 ottobre 2012, n. 209 e il d.m. 3 aprile 2013, n. 48), aveva sostituito la disciplina delle analoghe «regole tecniche per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile»

tura tecnico-giuridica su cui poggia il complessivo impianto del processo telematico, ove si stabiliscono i dettami minimi per la trasmissione degli atti e documenti informatici all'interno del processo, per la consultazione delle informazioni relative ai singoli procedimenti sul c.d. dominio giustizia, per l'effettuazione dei pagamenti telematici del contributo unificato e degli altri diritti e spese dei procedimenti.

Sta di fatto che l'art. 34 del richiamato d.m. ha demandato ad una fonte ulteriormente subordinata, pur in assenza di qualsiasi indicazione normativa che lo consentisse, la disciplina dettagliata delle prescrizioni tecnico-informatiche per la redazione e trasmissione degli atti, provvedimenti e documenti informatici da depositarsi in via telematica, per l'effettuazione delle comunicazioni e notificazioni telematiche di cancelleria nonché delle notificazioni in proprio da parte degli avvocati, per la consultazione delle informazioni relative ai procedimenti giudiziari da parte degli operatori del processo, per il perfezionamento dei pagamenti telematici: tale disciplina è oggi contenuta nelle cosiddette «specifiche tecniche» del processo telematico (e nei suoi relativi allegati) adottate con il provvedimento 16 aprile 2014 del responsabile della direzione generale per i sistemi informativi automatizzati presso il Ministero della giustizia⁽⁵⁾, pubblicato sul portale dei servizi telematici.

I due provvedimenti, «regole tecniche» ministeriali e «specifiche tecniche» D.G.S.I.A., si pongono in rapporto di genere a specie, dal momento che, mentre nelle prime sono fissati i precetti tecnici generali dei flussi digitali di comunicazione nel processo telematico, nelle seconde sono stabilite le regole di dettaglio – di carattere tecnico-informatico⁽⁶⁾ – per l'espletamento delle attività nell'ambito del processo digitale.

contenuta nel previgente d.m. 17 luglio 2008, a sua volta sostitutivo del previgente d.m. 14 ottobre 2004.

⁽⁵⁾ La D.G.S.I.A. è la Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati, costituita presso il dipartimento del Ministero della giustizia denominato «dell'organizzazione giudiziaria, del personale, e dei servizi» (v. art. 5 d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84) che si occupa specificamente delle attività di informatizzazione affidate al Ministero. Gli specifici compiti ad essa assegnati sono consultabili in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_12_2_7.wp e sono stati recentemente ridefiniti con il d.m. 19 gennaio 2016. La Direzione ha preso il posto dell'U.R.S.I.A., Ufficio per il responsabile dei servizi automatizzati, creato con il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 a seguito del d.p.r. 25 luglio 2001, n. 315 di riforma del Ministero della giustizia, ai sensi del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300: per ulteriori ragguagli sul punto v. D. Carnevali, *L'Italia nel tunnel dell'E-Justice*, in *Tecnologie per la giustizia*, a cura di D. Carnevali, F. Contini, M. Fabri, Milano 2006, 85; Id., F. Contini, *Il Ministero della giustizia*, in *Manuale di ordinamento giudiziario* a cura di G. Di Federico, Padova 2004, 203 ss.

⁽⁶⁾ L'art. 2, lett. q), d.m. 21 febbraio 2011, n. 44 definisce le «specifiche tecniche»

Come altrove sottolineato⁽⁷⁾, questo insieme di principi può essere considerato come la «grammatica» del processo civile telematico, *id est* come quel complesso di disposizioni (disseminate a diversi livelli dell'ordinamento) che rende possibile il dialogo tra gli operatori del p.c.t. (magistrati, personale di cancelleria, ufficiali giudiziari, avvocati; in una parola, ufficio giudiziario da un lato, e c.d. soggetti abilitati esterni, tra cui in particolare i difensori, dall'altro).

2. – Prima di affrontare il nodo relativo all'eventuale grado di imperatività delle suddette disposizioni, occorre chiedersi perché il moderno «legislatore telematico» abbia inteso adottare le categorie concettuali di «regole tecniche» e «specifiche tecniche» e, prima ancora, a quale patrimonio di conoscenze si sia ispirato.

In via di prima approssimazione, può ipotizzarsi che la terminologia prescelta intenda, da un lato, negare il carattere squisitamente giuridico delle prescrizioni in commento e, dall'altro ed al contempo, porne in rilievo la natura eminentemente oggettiva e neutrale, fondata sui risultati dei processi applicativi delle tecnologie informatiche.

A ben vedere, però, la qualifica di «tecnica» non è da assegnarsi alla fonte in sé – che in un caso, quello del decreto ministeriale recante le «regole tecniche», ha (come si vedrà) sostanza normativa vera e propria – quanto al retroterra scientifico che la disciplina pare evocare, ovvero il miglior stato di evoluzione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione applicata al processo civile⁽⁸⁾.

Il lessico oggi utilizzato in ambito telematico ha un preciso referente a livello comunitario, ove tuttavia le locuzioni «regola tecnica» e «specificata tecnica» sono state utilizzate in ambiti affatto diversi da quello giurisdizionale.

La direttiva CE 98/34 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 (successivamente modificata dalla direttiva CE 98/48 e recepita in Italia con il d.lgs. 23 novembre 2000, n. 427), nel dettare procedure di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche,

come «le disposizioni di carattere tecnico emanate, ai sensi dell'articolo 34, dal responsabile per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, sentito DigitPA e il Garante per la protezione dei dati personali, limitatamente ai profili inerenti la protezione dei dati personali».

⁽⁷⁾ Sia consentito rinviare nuovamente a G.G. Poli, *Il processo civile telematico del 2015*, cit., 234 ss.

⁽⁸⁾ V. in questo senso, condivisibilmente, G. Vitrani, *Il processo civile telematico: brevi riflessioni sul sistema delle fonti*, in *www.ilcaso.it*, 8.

al fine di favorire lo scambio e la libera circolazione di prodotti e servizi, definisce le specifiche tecniche come «una specifica normativa contenuta in un documento che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto, quali i livelli di qualità o di appropriata utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove, ed i metodi di prova, l'imballaggio, la mercatura e l'etichettatura, nonché le procedure di valutazione della conformità»; e la «regola tecnica»⁽⁹⁾ come «una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le relative disposizioni amministrative, la cui osservanza sia obbligatoria *de jure* o *de facto* per la commercializzazione o l'utilizzazione in uno Stato membro o in una parte rilevante di esso, nonché le disposizioni legislative regolamentari ed amministrative degli Stati membri, ad esclusione di quelle menzionate nell'articolo 10, intese a vietare la fabbricazione, la commercializzazione o l'utilizzazione di un prodotto»⁽¹⁰⁾.

Ferma la chiara irriducibilità dell'ambito regolato dalle direttive comunitarie richiamate – quello della libera circolazione dei prodotti e servizi

⁽⁹⁾ Nel linguaggio comunitario, invece, la «norma tecnica» va tenuta distinta dalla «regola tecnica» per la natura non vincolante della prima, avente ad oggetto «una specificazione tecnica approvata da un organismo riconosciuto ad attività normativa, per applicazione ripetuta o continua, la cui osservazione non sia obbligatoria, e che appartenga ad una delle seguenti categorie: – norma internazionale: norma che è adottata da un'organizzazione internazionale di normalizzazione e che viene messa a disposizione del pubblico; – norma europea: norma che è adottata da un organismo europeo di normalizzazione e che viene messa a disposizione del pubblico; – norma nazionale: norma che è adottata da un organismo nazionale di normalizzazione e che viene messa a disposizione del pubblico». Nel linguaggio comunitario, insomma, le norme tecniche non sono norme giuridiche, diversamente dalle «regole tecniche».

⁽¹⁰⁾ Secondo l'art. 1, punto 11), della direttiva «costituiscono in particolare regole tecniche *de facto*:

– le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro che fanno riferimento o a specificazioni tecniche o ad altri requisiti o a regole relative ai servizi, o a codici professionali o di buona prassi che si riferiscono a loro volta a specificazioni tecniche o ad altri requisiti ovvero a regole relative ai servizi e la cui osservanza conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni fissate dalle suddette disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

– gli accordi facoltativi dei quali l'autorità pubblica è parte contraente e che, nell'interesse generale mirano al rispetto di specificazioni tecniche o di altri requisiti, o di regole relative ai servizi, ad eccezione del capitolato degli appalti pubblici;

– le specificazioni tecniche o altri requisiti o le regole relative ai servizi connessi con misure di carattere fiscale o finanziario che influenzano il consumo di prodotti o di servizi promuovendo l'osservanza di tali specificazioni tecniche o altri requisiti o regole relative ai servizi; non sono contemplati le specificazioni tecniche, o altri requisiti o le regole relative ai servizi connessi con i regimi nazionali di sicurezza sociale».

– con la materia del processo civile telematico, l'unico elemento utile che può desumersi a fini esegetici è quello secondo cui l'espressione «regole tecniche» parrebbe rimandare a quelle disposizioni di carattere vincolante (promananti da organi pubblici provvisti di autorità) emanate sulla scorta di nozioni proprie di una scienza specialistica, diversa dalla scienza giuridica⁽¹¹⁾.

In ambito interno, invece, la giurisprudenza costituzionale ha definito le norme tecniche come quelle «prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. 'scienze esatte' o dalle arti che ne sono applicazione (come, ad esempio, le prescrizioni che individuano *standards* qualitativi o metodologie di rilevazione dati e/o di trattamento materiali)»⁽¹²⁾.

L'etichetta di «norma tecnica», tenuta ben distinta dai provvedimenti e dall'attività di natura *lato sensu* politico-amministrativa, è spesso servita a giustificare indebiti sconfinamenti da parte dello Stato o delle autorità amministrative (Ministeri) in attività riservate (dalla Costituzione) ad enti territoriali e, così, a dirimere potenziali conflitti di competenze tra poteri, legittimando l'intervento del governo centrale⁽¹³⁾.

Come è evidente, anche in quest'ambito, si evoca una concezione della normazione tecnica il più possibile asettica e neutrale che, in quanto formalmente improntata a rigorosi criteri scientifici, può assumere valore cogente e funzione integrativa della norma giuridica⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ V. in questo senso condivisibilmente A. Iannuzzi, *Caratterizzazioni della normazione tecnica nell'ordinamento italiano. Il campo di analisi e di verifica della materia ambientale*, in *www.academia.edu*, § 2.

⁽¹²⁾ V. così Corte cost. 14 marzo 1997, n. 61, in *Foro it.* 1997, I, 1685; in *Giur. cost.* 1997, 634, con nota di M. Gigante, *Alcune osservazioni sull'uso del concetto di tecnica nella giurisprudenza della corte costituzionale*.

⁽¹³⁾ V., tra le altre, in questo senso Corte cost. 27 giugno 1994, n. 356, in *Foro it. Rep.* 1994, voce *Ambiente (tutela dell')*, n. 98; Corte cost. 28 luglio 1988, n. 924, in *Foro it.* 1990, I, 412; Corte cost. 27 aprile 1988, n. 474, in *Foro it. Rep.* 1988, voce *Autoservizi*, n. 17.

⁽¹⁴⁾ Per A. Zei, voce *Norme tecniche*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, vol. X, Milano 2007, 68 l'espressione «norma tecnica» sottolinea lo statuto ontologico di alcune norme giuridiche che traggono il loro fondamento di validità in quell'altrove costituito dal mondo della tecnica; nello stesso senso v. anche A. Predieri, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in *Dir. econ.* 1996, 251; per G.M. Azzoni, voce *Regola tecnica*, in *Dig. it. disc. priv. sez. civ.*, vol. XVI, Torino 1997, 471 le regole tecniche incluse negli atti normativi o negli allegati di questi (come avviene, ad esempio, nel settore del diritto urbanistico o nella normativa europea) vanno inquadrare nella particolare *species* delle c.d. «regole regolative» o «teconomiche» che prescrivono una disciplina tecnica o una tecnologia di carattere vincolante. Nel senso che l'applicazione delle norme tecniche sia obbligatoria v. già A. Michalska, *Il carattere giuridico delle norme tecniche*, in *Riv. int. fil. dir.* 1969, 237.

Così, mutato ciò che c'è da mutare, si potrebbe essere indotti a pensare che anche la disciplina tecnica del processo telematico, in quanto ispirata sempre e soltanto a scelte oggettive, che traggono fondamento nel mondo dell'evoluzione tecnologica applicata al processo civile, si ponga come cogente ed insindacabile per l'operatore pratico del processo, pena l'impossibilità di funzionamento del p.c.t.

Prima di sciogliere definitivamente questo interrogativo, occorre però verificare quale posizione formale occupino, nella gerarchia delle fonti, i provvedimenti dettati in materia di processo telematico, contenenti la disciplina delle «regole» e «specifiche» tecniche dello stesso.

3. – Come detto, le «regole tecniche» del p.c.t. sono oggi contenute in un d.m. (21 febbraio 2011, n. 44) emesso dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 17, comma 3°, l. 23 agosto 1988, n. 400, a seguito di apposita autorizzazione legislativa.

Questo *modus operandi* costituisce, secondo il pacifico avviso della dottrina costituzionalista, espressione del tradizionale potere regolamentare dell'esecutivo, che si traduce in un atto *formalmente amministrativo*, e in quanto tale subordinato alla legge nella gerarchia delle fonti, ma *sostanzialmente legislativo* ⁽¹⁵⁾, quanto a contenuto e rilevanza, ogni volta che al regolamento ministeriale sia demandato il compito di dettare la disciplina di interi settori dell'ordinamento.

Ciò vale senz'altro per il d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, per l'adozione del quale l'art. 4 d.l. 29 dicembre 2009, n. 193 (convertito, con modificazioni, nella l. 22 febbraio 2010, n. 24) ⁽¹⁶⁾ conteneva una sorta di *delega in bianco* in favore del Ministero ai fini della emanazione delle suddette «regole tecniche» del processo telematico, senza porre paletti o condizioni

⁽¹⁵⁾ Nel senso che la misura dell'efficacia sostanziale dei regolamenti possa, nei casi in cui essi si pongano quale unica fonte regolatrice della materia, essere equiparata a quella della legge, pur dovendo sempre essere considerati come fonti inferiori alla legge sul piano formale (e dunque non sottoponibili al giudizio di legittimità costituzionale *ex art. 134 Cost.*) v., senza pretesa di esaustività, T. Martines, *Diritto costituzionale*, 13^a ed., Milano 2013, 61; L. Mezzetti, *Manuale breve di diritto costituzionale*, 3^a ed., Milano 2008, 123; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale*, 5^a ed., Padova 2006, 234; R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino 2005, 358 s.

⁽¹⁶⁾ Tale disposizione ha previsto, come noto, che le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione venissero individuate con uno o più decreti del Ministro della giustizia, ai sensi dell'art. 17, comma 3°, l. 23 agosto 1988, n. 400. Nel senso che il potere regolamentare dell'esecutivo, in base al c.d. principio «monista» accolto in Costituzione, debba trovare il suo «necessario fondamento caso per caso» in singole leggi vertenti su specifici oggetti v. G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, Torino 1998, vol. I, 208.

di sorta, eccettuata l'osservanza dei principi contenuti nel codice dell'amministrazione digitale⁽¹⁷⁾.

Non è questa la sede per valutare se questa prassi del legislatore ordinario sia rispettosa del principio di riserva di legge⁽¹⁸⁾ in materia processuale posto dall'art. 111 Cost. e se, in altre parole, la disciplina del p.c.t. possa essere annoverata interamente tra le «materie di competenza del ministro» a norma della l. 23 agosto 1988, n. 400. È certo però che la *ratio* di tale scelta debba identificarsi nella volontà di sottrarre la materia al pletorico procedimento di formazione della legge primaria, per affidarla alla più agile potestà regolamentare dell'esecutivo, suscettibile di più rapido adeguamento alla continua evoluzione delle tecnologie informatiche.

I dubbi si addensano, però, quando ci si imbatte in alcune disposizioni tecniche del p.c.t. che, invece di limitarsi (come dovrebbero) a porre *standards* meramente tecnologici, pretendono di operare scelte di «opportunità giuridica» in grado di riverberarsi sulle sorti del processo. E ciò, sia perché appare difficile accettare che eventuali conseguenze sanzionatorie a carico delle parti del processo possano discendere dall'inosservanza di una fonte secondaria, in difetto di espressa previsione codicistica, sia perché (come anticipato) non è neppure la suddetta fonte secondaria, ma una disciplina ulteriormente subordinata (le cosiddette «specifiche tecniche» della D.G.S.I.A.), adottata in assenza di copertura normativa, a creare i maggiori dubbi interpretativi.

Qualche esempio potrà contribuire a chiarire meglio questo aspetto.

L'art. 11 d.m. 21 febbraio 2011, n. 44 prevede che «l'atto del processo in forma di documento informatico è privo di elementi attivi ed è redatto nei formati previsti dalle specifiche tecniche di cui all'articolo 34». L'art. 12 delle «specifiche tecniche» precisa poi che «l'atto del processo, in forma di documento informatico, da depositare telematicamente all'ufficio giudiziario, rispetta i seguenti requisiti: a) è in formato PDF; b) è privo di

(17) Di una «riserva di regolamento» in materia parla anche G. Vitriani, *Il processo civile telematico*, cit., 2.

(18) Nel senso che la locuzione «regolato dalla legge» presente nell'art. 111, comma 1°, Cost. abbia l'unica finalità di chiarire che il processo non può essere regolato da fonti diverse dalla legge, in quanto la riserva così posta in materia processuale riguarderebbe esclusivamente i rapporti tra potere legislativo ed altri poteri dello Stato legittimati ad emanare norme giuridiche, tra cui in particolare il potere esecutivo, e non invece i rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario v., senza pretesa di esaustività, S. Chiarloni, voce *Giusto processo (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano 2008, 403 ss., spec. 410 s. In senso contrario v. G. Vignera, *Le garanzie costituzionali del processo civile alla luce del «nuovo» art. 111 Cost.*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2003, 1187.

elementi attivi; c) è ottenuto da una *trasformazione di un documento testuale*, senza restrizione per le operazioni di *selezione e copia di parti*; non è pertanto ammessa la scansione di immagini».

Un certo orientamento giurisprudenziale non fa mistero del fatto che la ragione ispiratrice di questa regola – nella parte in cui esige che l'atto processuale sia contenuto in un documento nativo digitale (c.d. PDF testuale), e non in una scansione (*file* di immagine) da documento cartaceo – sia stata quella di «rendere l'atto navigabile ad ogni attore del processo e dunque quello di consentire l'utilizzo degli elementi dell'atto, senza la necessità di ricorrere a programmi di riconoscimento ottico dei caratteri, detti OCR»⁽¹⁹⁾; in altre parole, quella di permettere alle parti, ma soprattutto al Giudice, la possibilità di effettuare il copia/incolla dagli atti di parte, per trasfonderne (in tutto o in parte) i contenuti nel provvedimento definitivo.

Se così è, pare evidente che nessuna necessità tecnico-informatica imponesse una siffatta prescrizione, come dimostra *in primis* il fatto che l'atto processuale, anche se irrualmente trasmesso come scansione dell'originale analogico, è in grado di superare i controlli (automatici) di cancelleria e di arrivare perfettamente leggibile sulla scrivania del giudice e, *in secundis*, la circostanza che la forma del documento nativo informatico non sia imposta per ogni tipo di deposito, non applicandosi ad esempio ai documenti allegati all'atto processuale (ad es. procura, prove documentali), che possono essere validamente prodotti come file PDF immagine (scansionato dall'originale cartaceo).

Quanto osservato da ultimo non ha impedito, tuttavia, ad alcune pronunce giurisprudenziali di sanzionare con la nullità (insanabile), quando non addirittura con l'inammissibilità⁽²⁰⁾, l'ipotesi di mera irregolarità innanzi descritta. E ciò pur a fronte del pacifico raggiungimento dello scopo dell'atto, che consiste nel pieno dispiegamento del contraddittorio tra le parti o nella intelligibilità dei suoi contenuti da parte del giudice, e non certo nella possibilità di consentire il copia/incolla di parti dell'atto stesso.

⁽¹⁹⁾ V. in questo senso Trib. Livorno 25 luglio 2014, in *Giur. it.* 2015, 368, con nota di G.G. Poli, *Sulle (nuove forme di) nullità degli atti ai tempi del processo telematico*.

⁽²⁰⁾ In questo senso, oltre alla pronuncia di cui alla nota precedente, v. anche Trib. Roma 13 luglio 2014, in *Giur. it.* 2015, 368 (s.m.) che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per decreto ingiuntivo depositato come scansione di immagine per mancato raggiungimento dello scopo, dovendosi intendere come tale anche quello di inserirsi efficacemente in una sequenza assoggettata alle regole tecniche, che impongono l'adozione di particolari formati al posto di altri. Nel senso della mera irregolarità sanabile del deposito di un atto processuale sotto forma di PDF immagine v., invece, Trib. Milano 3 febbraio 2016, n. 1432, in *www.altalex.com*; Trib. Vercelli 4 agosto 2014, in *www.pergliavvocati.it*; Trib. Udine 28 luglio 2014, in *www.pergliavvocati.it*.

Nello stesso ordine di idee, si può pensare al divieto, posto sempre dall'art. 12 delle citate «specifiche tecniche», di introdurre nell'atto processuale da depositare in formato telematico i c.d. «elementi attivi»; divieto ribadito dall'art. 13 con riferimento ai documenti informatici allegati, con l'ulteriore precisazione che per elementi attivi possano intendersi (a titolo esemplificativo) «macro e campi variabili».

La *ratio* della disposizione sembra ispirata ad evitare che parti dell'atto processuale potenzialmente modificabili da una sorgente esterna – si pensi, per tutti, ad un *link* che punta ad una pagina *web* – possano subire dei mutamenti (automatici) successivi al deposito dell'atto, così cagionando una lesione del contraddittorio a danno della controparte processuale ignara⁽²¹⁾.

Anche qui, la scelta non sembra avere nulla a che vedere con lo stato dell'evoluzione tecnologica del p.c.t., giacché un atto processuale che dovesse irrualmente contenere un «elemento attivo» sarebbe certamente in grado di essere accettato dal sistema, superare validamente i controlli di cancelleria e di arrivare, perfettamente leggibile, sulla scrivania del giudice. Né il rischio di manipolazione sembra diverso e più elevato di quello che si verificherebbe nel regime del processo tradizionale, qualora un atto cartaceo rimandasse, magari a fini probatori, al contenuto di un sito *web*: nessuno si sognerebbe, in questi casi, di ipotizzare l'invalidità dell'atto processuale analogo.

Ciononostante, anche su questo punto si registra qualche improvvida presa di posizione giurisprudenziale, che non ha mancato di sanzionare con l'inammissibilità, per asserita insanabilità del vizio, l'atto processuale depositato telematicamente, i cui allegati contenevano alcuni collegamenti ipertestuali non ammessi dalla disciplina tecnica⁽²²⁾.

4. – All'esito di questa breve rassegna, occorre sciogliere il dubbio prospettato all'inizio di questa trattazione intorno al grado di coerenza da riconoscere a questa disciplina tecnica: il problema si pone, come visto, non tanto per le generalissime «regole tecniche» contenute nel d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, quanto soprattutto con riferimento alle assai più dettagliate e pervasive «specifiche tecniche» del 16 aprile 2014.

In altre parole, è lecito far discendere dalla loro inosservanza conseguenze, talvolta anche esiziali, sul piano processuale? In quest'ottica, qual è il grado di interazione di queste prescrizioni tecniche con i principi generali del codice di procedura civile?

(21) Cfr. J. Rudi, *Atti e documenti PCT: il divieto di elementi attivi*, in www.pergliavocati.it.

(22) V. in questo senso Trib. Roma 20 aprile 2015, in www.processociviletelematico.it.

Non può tacersi, in proposito, che una sorta di legittimazione *postuma* alla natura cogente delle «specifiche tecniche» potrebbe rinvenirsi nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito, con modificazioni, nella l. 17 dicembre 2012, n. 221), là dove ha previsto (artt. 16, 16-*bis*, 16-*quater*) che i principali incombeni del processo telematico – deposito, comunicazioni e notificazioni in forma digitale – debbano avvenire «nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici». Postuma, tanto rispetto all’emanazione del d.m. 21 febbraio 2011, n. 44 – che aveva già disposto all’art. 34, in assenza di qualsiasi copertura normativa, l’adozione delle specifiche tecniche da parte del responsabile per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia – quanto in riferimento alla prima versione delle suddette «specifiche tecniche», licenziata con il provvedimento D.G.S.I.A. del 18 luglio 2011.

In ogni caso, è ragionevole dubitare che, mediante la locuzione «normativa anche regolamentare», il legislatore abbia voluto riferirsi alla disciplina sub-secondaria contenuta nel provvedimento dirigenziale del 16 aprile 2014, essendo assai più credibile che quel richiamo valesse invece a sottolineare la necessità di osservare in materia, in aggiunta alla disciplina normativa di rango primario, *anche quella regolamentare* contenuta nel d.m. 21 febbraio 2011, n. 44 emanata in attuazione di apposita delega legislativa (ma soltanto quella).

Ciò chiarito, sembra opportuno operare una distinzione:

a) le «regole tecniche» contenute nel più volte richiamato d.m. 21 febbraio 2011, n. 44 sono senz’altro dotate di efficacia imperativa ed integrativa delle norme primarie, regolando una materia – quella delle tecnologie della comunicazione ed informazione applicate al processo civile – completamente affidata dalla legge al potere regolamentare del ministero: sicché, una regola tecnica che, per ipotesi, integrasse o adeguasse ai dettami del p.c.t. un principio già espresso nel c.p.c., con riferimento al processo tradizionale, sarebbe destinata a prevalere in forza del principio di specialità⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Un’ipotesi emblematica di integrazione della legge processuale ad opera della disciplina regolamentare è implicata dall’art. 11, comma 3°, d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, alla cui stregua la comunicazione telematica di cancelleria si intende perfezionata nel momento in cui viene generata la «ricevuta di avvenuta consegna breve» da parte del gestore di posta elettronica certificata del destinatario (soggetto abilitato esterno). Né l’art. 136 c.p.c. né l’art. 16 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, pur disciplinando la materia delle comunicazioni telematiche, prevedono, infatti, alcunché sullo specifico punto. Una fattispecie di vero e proprio contrasto tra disposizioni (primarie e, formalmente, secondarie) si è avuta invece in

Si tratta di un *modus operandi* che può considerarsi legittimo fin tanto che al regolamento ministeriale sia affidato il compito di disciplinare solo «materie di competenza del ministro», senza indebiti sconfinamenti nella disciplina delle regole squisitamente processuali, riservate alla legge primaria. Un simile rischio è tuttavia, come detto, assai limitato, considerando che le regole tecniche dettano, per lo più, prescrizioni generali, rinviando ogni ulteriore scelta concreta alle c.d. «specifiche tecniche» dirigenziali.

b) Alle «specifiche tecniche» di cui al provvedimento D.G.S.I.A. 16 aprile 2014, ferme restando le perplessità nascenti dall'assenza della loro copertura normativa⁽²⁴⁾, deve riconoscersi «efficacia vincolante» per l'operatore del processo solo quando rispondano a ragioni indefettibilmente connesse all'«evoluzione delle tecnologie informatiche e telematiche».

Se, per ipotesi, un difensore violasse le prescrizioni tecniche dettate in tema di contenuto minimo essenziale della «busta telematica» (dall'art. 14 delle citate specifiche) e, quindi, provasse incautamente a trasmettere all'ufficio giudiziario di destinazione un messaggio di p.e.c. privo del file «DatiAtto.xml» correttamente compilato o del file contenente l'atto del processo in formato digitale, il sistema di posta elettronica del destinatario sarebbe tecnicamente impossibilitato a decifrare la busta trasmessa e restituirebbe al mittente una ricevuta di «errore fatale», dando atto del rifiuto del deposito⁽²⁵⁾.

tema di (orario di) perfezionamento del deposito telematico: mentre l'art. 13, comma 3°, d.m. 21 febbraio 2011, n. 44 prevede tuttora che il deposito di un atto processuale o di un documento, la cui ricevuta di avvenuta consegna venga rilasciata dopo le ore 14, si intende perfezionato nel giorno feriale immediatamente successivo a quello di deposito; l'art. 16 *bis* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, nella sua originaria versione, non poneva alcuna limitazione oraria ai fini del deposito degli atti e documenti in via telematica. Il richiamato art. 16 *bis*, comma 7°, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 è stato poi (opportunamente) modificato, nel senso che il deposito è tempestivamente eseguito quando la ricevuta di avvenuta consegna è generata «entro la fine del giorno di scadenza». La decisione di intervenire sulla normativa primaria, oltre ad aver determinato l'abrogazione implicita della disposizione regolamentare antecedente (art. 13, comma 3°, d.m. 21 febbraio 2011, n. 44), mostra come il legislatore avesse ben chiaro che, in assenza di intervento chiarificatore, la disposizione contenuta nelle «regole tecniche» (in quanto avente, di fatto, efficacia equiordinata alla legge) sarebbe stata destinata a prevalere sulla normativa primaria dettata dal d.l. 18 ottobre 2012, n. 179.

⁽²⁴⁾ Il che potrebbe, evidentemente, legittimare la scelta di disapplicare *in toto* tale disciplina tecnica, da parte dei giudici, volta a volta, chiamati ad applicarla.

⁽²⁵⁾ È bene ricordare che, secondo l'art. 14, comma 7°, del provvedimento D.G.S.I.A. 16 aprile 2014, il gestore dei servizi telematici effettua i controlli automatici sulla busta telematica (trasmessa da un soggetto abilitato esterno, ad es. difensore, in allegato ad un messaggio di p.e.c.) e segnala al mittente eventuali anomalie del deposito, secondo le seguenti tipologie di errore dalla gradazione crescente: WARN, ERROR, FATAL. A differenza delle prime due anomalie (che consentono un potere di sindacato sulla validità del deposito) l'errore FATAL implica una eccezione non gestita o non gestibile dal sistema

Quando però (come nelle ipotesi esemplificativamente esaminate nel § 3) l'atto depositato telematicamente, benché irrispettoso di qualche «specifica tecnica», è comunque in grado di superare i controlli automatici di sistema e quelli manuali di cancelleria del p.c.t., risultando leggibile dal giudice e dalla controparte, ciò dipende evidentemente dal fatto che la disposizione inosservata non ha carattere strettamente tecnico-informatico e, dunque, non risulta essenziale ai fini della validità dell'atto stesso.

In tutte queste ipotesi, in cui le cosiddette prescrizioni «tecniche» implicano (almeno in parte) scelte che impattano sul piano giuridico-processuale (relative alla forma/contenuto dell'atto stesso o alle modalità dell'attività procedimentale richiesta) non può assegnarsi alle stesse alcuna efficacia imperativa, posto che l'interesse in relazione al quale tali previsioni sono state concepite ha, in realtà, debordato dalla (unica) funzione che può essere affidata alla disciplina tecnica del p.c.t., e cioè quella di conformare le tecnologie informatiche al processo civile, non già quella di compiere surrettiziamente scelte processuali.

L'inosservanza di tali regole, dunque, non può non fare i conti con la disciplina del codice di rito, cedendo il passo di fronte al principio del raggiungimento dello scopo, ogni volta che l'atto stesso, nonostante il vizio, risulti intellegibile e consenta agli altri soggetti del processo la spendita dei poteri processuali concessi nel segmento procedimentale che segue il compimento di quell'atto⁽²⁶⁾.

Non ci si nasconde tuttavia che la soluzione proposta, per quanto piana nei suoi esiti – supponendo la sostanziale ininfluenza di ogni violazione delle «specifiche tecniche» non sanzionata in automatico ed in modo irreversibile dal sistema informatico ricevente – resti subordinata ad una

informatico e può essere causata da una busta di deposito indecifrabile o da elementi della busta mancanti, ma indispensabili per l'elaborazione. Ne consegue il rifiuto automatico della busta di deposito. La codifica delle anomalie (con l'elencazione delle rispettive conseguenze) è pubblicata ed aggiornata sul portale dei servizi telematici al seguente link: https://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Codifica_errori_controlli_1.0.pdf. Per una recente ipotesi in cui l'erronea indicazione del numero di ruolo dell'atto depositato in via telematica è stata qualificata come anomalia bloccante (di tipo ERROR) che legittimerebbe la cancelleria al rifiuto dell'atto (nella specie, una memoria *ex art.* 183, comma 6°, n. 2 c.p.c.), con conseguente impossibilità di accogliere l'istanza di rimessione in termini formulata dalla parte, v. Trib. Torino 10 aprile 2016, in *www.ilcaso.it*

⁽²⁶⁾ Nella stessa linea di pensiero è G. Vitrani, *Il processo civile telematico*, cit., 9, seppur con specifico riferimento alla sola questione relativa al deposito dell'atto processuale in PDF immagine. Sul principio del raggiungimento dello scopo nei termini di cui al testo v. A. Proto Pisani, *Violazione di norme processuali, sanatoria ex nunc o ex tunc, e rimessione in termini*, in *Foro it.* 1992, I, 1720; R. Poli, *Invalidità ed equipollenza degli atti processuali*, Torino 2012, 413 ss; Id., *L'invalidità degli atti processuali*, in questa *Rivista* 2015, 362 s.

complessa valutazione giudiziale, volta per volta, dello scopo della previsione tecnica interessata. Non è del tutto scongiurato, dunque, il rischio del permanere di *interpretazioni giurisprudenziali rigoriste* che sanzionino con l'inammissibilità *tout court* (escludendo perfino la nullità sanabile) l'inosservanza delle «specifiche tecniche».

Va salutata con favore, allora, la recente approvazione da parte della Camera dei deputati (in data 10 marzo 2016) del disegno di legge n. 2953 (attualmente all'esame del Senato con il n. 2284/S/XVII) con cui si è delegato il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della futura legge, uno o più decreti legislativi di riforma del codice di procedura civile recanti, *inter alia*, l'adeguamento delle norme processuali all'introduzione del processo civile telematico, anche mediante l'inserimento nel codice di procedura civile delle relative norme di attuazione (v. art. 1, comma 2°, lett. h).

Di particolare interesse per quanto s'è detto finora appare il criterio che prevede «il divieto di sanzioni processuali sulla validità degli atti per il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico dell'atto, quando questo abbia comunque raggiunto lo scopo», nonché «la previsione di sanzioni pecuniarie a carico della parte, quando gli atti difensivi, anche se sottoscritti da un difensore, redatti in difformità delle specifiche tecniche, ledono l'integrità del contraddittorio o rendono inattendibili le rilevazioni statistiche».

Il tempo dirà se le scelte dell'esecutivo costituiranno un ragionevole punto di equilibrio tra esigenze di rispetto delle forme e della disciplina tecnica, da un lato, e diritto delle parti ad una decisione nel merito, dall'altro. Così come, solo il tempo potrà rivelare se e in qual modo si concretizzerà l'ambiziosa ed auspicabile idea del novello legislatore di semplificare e riordinare le disorganiche fonti in un «testo unico in materia di processo civile telematico, comprendente, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari».

Quel che sembra indispensabile è, oggi più che mai, che gli interventi promessi si facciano presto e bene, per scongiurare ulteriori chiusure in rito dei processi, sulla base della già manifestata e preoccupante tendenza di una parte della giurisprudenza ad un neo «formalismo processual-tecnologico».

Perché si eviti, insomma, che *dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur*.

GIORGIO GIUSEPPE POLI
Ricercatore nell'Università di Bari