amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

L'interoperabilità dei sistemi giudiziari: coordinamento informatico e coordinamento informativo

di Andrea Marco Colarusso

(Ricercatore di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" – Centro Studi di Diritto ed Etica dello Sport-Università degli Studi di Roma "Foro Italico")

Sommario

1. L'interoperabilità: cenni sistematici. – 2. Interoperabilità e intelligenza artificiale. La connessione delle banche dati come catalizzatore di conoscenza. – 3. La funzione dell'interoperabilità e l'elaborazione di norme tecniche per il coordinamento dei sistemi. – 4. Interoperabilità e coordinamento normativo: riflessi di diritto sostanziale e processuale.

Abstract

Interoperability can be defined as the ability of two or more systems, networks, media, applications or components to exchange information with each other and then be able to use it. The function performed by interoperability, as highlighted by the European Commission in the Communication of 26 September 2003, is to *"obtain an inter-connection between systems, information and working methods: within the same administration or between different administrations; nationally or throughout Europe, or with businesses"*.
In other words, thanks to interoperability, it is possible to automatically allow the transit of data between one computer system and another.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. *L'interoperabilità: cenni sistematici*.

L'interoperabilità può definirsi come la capacità di due o più sistemi, reti, mezzi, applicazioni o componenti, di scambiare informazioni tra loro e di essere poi in grado di utilizzarle.

La funzione assolta dall'interoperabilità, secondo quanto evidenziato dalla Commissione europea nella Comunicazione del 26 settembre 2003, è quella di *"ottenere un inter-collegamento tra sistemi, informazioni e metodi di lavoro: all'interno di una stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse; a livello nazionale o in tutta Europa, oppure con le imprese"*.

In altri termini, grazie all'interoperabilità è possibile consentire in modo automatizzato il transito dei dati tra un sistema informatico e un altro.

In materia di organizzazione amministrativa, il tema dell'interoperabilità non è nuovo ed è stato approfondito dalla dottrina[1] che ha esaminato la normativa rilevante sul tema, partendo dall'art. 1, comma 3, lett. a), del D.lgs. n. 39/1993, che già preconizzava che *"lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati […] risponde ai […] criteri [di] integrazione ed interconnessione dei sistemi medesimi"*.

La rilevanza dell'interoperabilità è stata confermata, successivamente, anche nel D.lgs. n. 82/2005 (c.d. "Codice dell'Amministrazione Digitale" o "CAD"), nell'art. 1, laddove si prevede che la stessa è la *"caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi"*, nonché nel successivo art. 73 del Decreto medesimo, ove si prevede che essa consiste in un *"insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati"*.

La disciplina dell'interoperabilità, inoltre, è stata significativamente correlata al carattere «aperto» dei dati, che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. l-bis, del CAD, *"presentano le seguenti caratteristiche: 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera l-bis), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di*

---

* Contributo destinato alla pubblicazione su *Quaderni della Scuola Superiore della Magistratura*, atti della Giornata di Studi *"Organizzando la giustizia. Le riforme del diritto del processo, al passo dell'innovazione tecnologica, nella stagione del PNRR"*, tenutasi in Capri, 08/10/2022.

[1] Sul punto, si v. in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, spec., al cap. III, il contributo di G. CARULLO, *Interoperabilità dei dati e riflessi organizzativi: il caso della conservazione digitale*, p. 251.

ISSN 2036-7821

programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione salvo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36".

Le interfacce dei sistemi interoperabili, per essere aperte, devono rispondere sostanzialmente a tre requisiti fondamentali, ossia: a) la sottoponibilità a licenze senza restrizioni di utilizzo; b) la facile accessibilità *online* del sistema; c) il carattere tendenzialmente gratuito del sistema e degli accessi, salvo circoscritte eccezioni.

Ciò posto, con speciale riguardo all'interoperabilità dei sistemi di giustizia, non pare potersi negare che il tema che ci occupa intersechi plurimi profili problematici meritevoli di analisi e, segnatamente:

a) la necessità di elaborazione di regole tecniche finalizzate alla garanzia del coordinamento sia informatico che informativo;

b) la necessità e/o l'opportunità di selezionare, indicizzare e classificare la mole di dati reperibili dalle banche dati dei sistemi interconnessi;

c) la necessità e/o l'opportunità di realizzare un coordinamento, non solo di principi e regole tecniche, ma anche delle norme di diritto sostanziale e processuale, necessario al fine di agevolare l'utilizzabilità dei dati nel transito tra vari plessi giurisdizionali.

La pregnanza di siffatti profili emerge dal rilievo per cui quando il transito dei dati deve avvenire tra più soggetti ed enti dotati di autonomia organizzativa e decisionale, sussiste un concreto rischio di disuniformità e distorsioni applicative che ne potrebbe vanificare l'efficacia[2].

Al fine di contrastare i suddetti rischi, in primo luogo, si renderebbe opportuna un'opera di armonizzazione degli *standard* tecnici dei sistemi, da cui possa discendere la necessità di adeguare il funzionamento del sistema ad un modello/*standard* unitario – ad esempio un particolare formato di *file* – di modo che qualsiasi altro *software* realizzato sia in grado di interfacciarsi con tale modello.

Per quanto riguarda, più in particolare, i sistemi di giustizia, per agevolare l'interoperabilità mediante la elaborazione di regole tecniche e modelli compatibili, lo scambio dei dati, per non assumere un mero valore formale e/o statistico, bensì una

[2] È stato evidenziato da G. CARULLO, *op. ult. cit.*, p. 254-255, che *"Per ovviare a tale problema il legislatore ha adottato diverse strategie. In proposito si può anzitutto ricordare l'art. 69 CAD ai sensi del quale le amministrazioni, ove possibile, dovrebbero rendere riutilizzabili, e quindi riutilizzare, i propri sistemi informatici, così che più enti, anche se tra loro autonomi, siano dotati dei medesimi mezzi digitali. Il che, oltre a poter contenere i costi facilitando economie di scala, può anche ridurre la frammentazione dei sistemi informatici. Un altro strumento attraverso cui il legislatore ha inteso garantire l'interoperabilità dei sistemi delle pubbliche amministrazioni è stato attraverso il conferimento all'AgID, quale soggetto dotato di elevata competenza tecnica, del compito di individuare standard tecnici a cui i sistemi adottati dalle amministrazioni devono uniformarsi (Linee Guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni ai sensi della lettera b), comma 3, del Decreto Legislativo 7bis articolo 73 marzo 2005, n. 82 del 27/04/2021)"*.

ISSN 2036-7821

funzione effettivamente servente all'esercizio della funzione giudiziaria, deve essere corredato da una «trans-utilizzabilità» dei dati medesimi, che garantisca la possibilità che gli stessi possano fattivamente transitare da un sistema all'altro.
Con ciò facendo in modo che possa realizzarsi un comune obiettivo dei distinti plessi giurisdizionali, consistente nell'assicurare la risposta alla domanda di giustizia volta alla tutela degli interessi meritevoli di tutela.
Il processo di integrazione dei sistemi informatici per fini di giustizia, con il fine di ausiliare fattivamente l'esercizio della funzione giurisdizionale, ha trovato, a livello comunitario, una prima affermazione nella elaborazione del sistema *e-CODEX* che, al fine di espletare le procedure transfrontaliere, ha tracciato alcune linee tecnico-organizzative per realizzare l'interoperabilità tra i sistemi informatici delle autorità giudiziarie civili e penali, permettendo a diversi sistemi nazionali di giustizia elettronica di essere interconnessi.
Il sistema *e-CODEX*, permette la connettività tra sistemi nazionali e consente ai suoi utenti (autorità giudiziarie competenti, operatori della giustizia e cittadini) di inviare e ricevere, per via elettronica, documenti, formulari giuridici, prove e altre informazioni in maniera rapida e sicura.
Esso consente, dunque, la creazione di reti di comunicazione decentrate, interoperabili e sicure, tra i sistemi informatici nazionali a sostegno dei procedimenti civili e penali e si pone alla base del sistema digitale di scambio di prove elettroniche, per quanto concerne gli ordini europei di indagine e l'assistenza giudiziaria reciproca nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale[3].
Il 24 marzo 2022 il Parlamento UE in seduta plenaria ha approvato l'accordo provvisorio, raggiunto l'8 dicembre 2021, sul sistema *e-CODEX*, configurandolo quale strumento principale per la comunicazione digitale sicura nei procedimenti giudiziari transfrontalieri fra gli Stati membri.
Ciò posto, se si ipotizza l'interoperabilità come il mera risultato di un'elaborazione di regole tecniche, è evidente che si fa riferimento ad una attività che certamente appartiene agli sviluppatori dei sistemi informatici integrati. Tuttavia, non può negarsi che essa necessita del supporto del giurista, che deve fornire dei principi o delle linee guida etico-disciplinari.

2. Interoperabilità e intelligenza artificiale. La connessione delle banche dati come catalizzatore di conoscenza.

[3] Si veda il Comunicato Stampa del 07/12/2021 del Consiglio dell'Unione Europea, avente ad oggetto *"Digitalizzazione della giustizia: il Consiglio approva il suo mandato per i negoziati sul sistema e-CODEX"* e la Proposta di regolamento UE relativo al sistema *e-CODEX*, reperibile online al seguente link: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/07/digitalisation-of-justice-council-approves-its-mandate-for-negotiations-on-the-e-codex-system/.

ISSN 2036-7821

Dalle esaminate coordinate teoriche, si transita verso il secondo profilo sopra esaminato, inerente alla necessità che, per rendere i dati utilizzabili, anziché ridotti a una congerie di informazioni confuse e offerte in modo alluvionale all'interprete, è necessario categorizzarli.

La condivisione e la libera circolazione dei dati nei sistemi interoperabili, infatti, *"si sta affermando come un nuovo pilastro della politica europea, formando le fondamenta per lo sviluppo di nuove innovazioni basate sullo sviluppo dello sfruttamento dei big data, come l'Intelligenza Artificiale (IA) e l'Internet delle cose (Internet of Things - IoT)"*[4].

Al riguardo è stato evidenziato che *"Le implementazioni di IA utilizzano i dati come materia prima per il proprio funzionamento, così come le tecnologie di machine learning e deep learning. Siccome il funzionamento dell'IA è fondato sull'identificazione di modelli di comportamento ricavati dall'analisi di dataset e la conseguente derivazione di predizioni e correlazioni utili a risolvere problemi tecnici, la presenza di larghe quantità di informazioni da processare è fondamentale per il suo funzionamento. Pertanto, l'evoluzione del processo tecnologico impone un continuo accesso ai dati a prescindere dalla fonte con cui sono stati generati. In tale contesto, garantire interoperabilità, schemi di standardizzazione e sistemi efficienti di condivisione delle informazioni costituisce una priorità tanto per il legislatore europeo quanto per le autorità di settore. Infatti, la moderna economia digitale si serve di standards e protocolli di interoperabilità comunicativa, sì da permettere il funzionamento integrato di reti ed infrastrutture sia fisiche che digitali (si pensi ai veicoli a guida autonoma, gli smart phones, le più avanzate tecnologie di domotica, ecc.). Questi sistemi proliferano per mezzo di interfacce digitali che affinano il potenziale di interazione tra i dispositivi software e hardware con l'ambiente circostante. Pertanto, la presenza di infrastrutture e linguaggi capaci di assicurare la raccolta e la trasmissione di ampi flussi di informazioni, nonché l'accesso aperto ai dataset d'interesse sono un fattore essenziale per uno sviluppo coerente dell'innovazione digitale in campo tecnologico"*[5].

La categorizzazione dei dati proliferati per mezzo di interfacce interagenti tra loro importa una necessità di classificazione dei medesimi che, ovviamente, non si basa soltanto sulla mera progettazione di registri pubblici interconnessi, ma anche sulla capacità di aggregazione, elaborazione e indicizzazione dei dati medesimi, da cui discende una reale utilità per i soggetti interessati ad accedervi.

Collegata alle modalità di (ri)uso dei dati resi interoperabili è, dunque, la possibilità di realizzare banche dati automatizzate e interconnesse, che classificano e indicizzano grandi masse di informazioni.

L'intelligenza artificiale, quindi, potrebbe costituire un utile supporto, imponendosi come un «acceleratore di conoscenza», che permette di rielaborare e classificare dati

[4] O. BORGOGNO, *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.;* in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, Giugno 2019, p. 689.

[5] O. BORGOGNO, *ibidem*.

ISSN 2036-7821

rinvenientisi da plurime fonti, operando anche nell'ambito di sistemi resi interoperabili.

Il valore delle banche dati interconnesse, anche mediante l'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale, potrebbe condurre a nuove classificazioni e indicizzazioni di dati, al fine di acquisire nuove prospettive conoscitive.

Ed infatti, le attività di *machine learning* (metodo analisi dati che automatizza la costruzione di modelli analitici) e *deep learning* (apprendimento profondo analisi di grandi quantità di dati con l'utilizzo di reti ispirate al funzionamento biologico del cervello umano) risultano tanto più efficaci quanto più estesa è la base dati che si immettono nella macchina.

La dottrina ha individuato una specifica interrelazione tra interoperabilità e maggiori possibilità di conoscenza, che si realizza con l'ausilio di sistemi di intelligenza artificiale[6].

Per fare ciò, appare, però, fondamentale, ancora una volta, non solo predisporre regole e *standard* tecnici efficaci per la interazione tra sistemi, ma dare alle macchine i giusti *input*, al fine di evitare inefficienze e discriminazioni nella categorizzazione dei dati, in quanto la tecnologia può essere neutrale, ma può non esserlo la programmazione e la manipolazione della stessa.

Al riguardo, non può prescindersi dai seguenti principi guida elaborati dalla giurisprudenza amministrativa[7] con riguardo al corretto uso algoritmico della conoscenza, i quali non rappresentano altro che la declinazione nel contesto informatico di principi costituzionali e amministrativi vigenti:

- il principio di conoscibilità, secondo cui ognuno ha il diritto di conoscere l'esistenza di processi automatizzati che lo riguardino e ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata (principio di trasparenza e comprensibilità);
- la garanzia che la decisione algoritmica sia imputabile all'organo titolare del potere (principio di responsabilità, cfr. anche l'art. 22 del Regolamento UE n. 2016/679, c.d. GDPR);
- il principio di non discriminazione algoritmica, ovvero la necessità di non giungere nell'elaborazione a risultati discriminatori derivanti da *bias* nella selezione dei dati di input (principio di uguaglianza formale e sostanziale, si veda anche il considerando n. 71 del GDPR).

A tale riguardo, la giurisprudenza, a partire dalle decisioni delle Corti statunitensi (si fa riferimento, tra le altre, alla sentenza *Loomis* del 2016 dalla S.C. del Wisconsin[8]), si è soffermata sul rischio di distorsioni cognitive del decidente dovute all'opacità e al carattere discriminatorio di *database* utilizzati a supporto della decisione del giudice

[6] Sulle interconnessioni tra banche dati come strumento per ottenere nuova conoscenza, si vedano gli studi di R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, 2020.

[7] Cons. Stato, sez. VI, n. 2270/2019; Cons. Stato, sez. III, n. 7891/2021.

[8] *Supreme Court of Wisconsin, State of Wisconsin v. Eric L. Loomis*, Caso n. 2015AP157-CR, 13 luglio 2016.

ISSN 2036-7821

(e, a maggior ragione, di quelli resi interoperabili), dovute all'indeterminatezza del codice sorgente, all'automatica implementazione del software o all'accreditamento di pratiche discriminatorie.
Più in particolare, anche nel diritto penale si è posto il problema di organizzare correttamente l'accesso del giudice alle grandi quantità di dati rielaborati con sistemi automatizzati, al fine di implementare la qualità delle *performance* cognitive e decisionali del giudicante[9].
Ci si è chiesti, in sostanza, in che modo assicurare che sulle nuove prospettive istruttorie acquisite per mezzo di dati (ri)elaborati dai sistemi, possa trovare spazio il diritto di difesa, attraverso il contraddittorio, la confutazione, la prova contraria, il dubbio, al fine di contrastare una oscura deriva tecnocratica della giurisdizione.

3. La funzione dell'interoperabilità e l'elaborazione di norme tecniche per il coordinamento dei sistemi.

3.1 Come detto, occorre comprendere se l'interoperabilità possa essere limitata ad un mero processo tecnico-informatico di passaggio dei dati (restando sostanzialmente confinata alla progettazione di applicativi informatici che, come abbiamo visto, possono essere neutrali dal punto di vista giuridico-valoriale), ovvero se sia racchiusa in un mero processo automatizzato di indicizzazione o categorizzazione dei dati, oppure, ancora, se debba avere un ruolo sostanziale nell'ambito dello svolgimento della funzione giurisdizionale che ha il precipuo obiettivo di soddisfare la domanda di giustizia dei cittadini.
È stato, innazitutto, condivisibilmente rilevato che la cooperazione applicativa non può limitarsi all'aspetto tecnologico del transito dei dati, ma implica una vera e propria reingegnerizzazione e riorganizzazione dei processi, con la prospettiva, addirittura, di dissolvere i confini di competenza tra amministrazioni[10].
Dunque, altro è il mero coordinamento tecnico-informatico dei sistemi, altro è quello che potremmo definire come coordinamento informativo, che passa attraverso uno scambio di dati resi armonizzati e (ri)utilizzabili in processi uniformati, che abbattono addirittura le barriere di competenza delle amministrazioni.
Nella prospettiva del coordinamento informativo, è necessario comprendere quali siano i principi e le regole giuridiche (e non solo tecniche) da rispettare per rendere effettivamente utili i dati interconnessi, soprattutto nell'ambito di un processo di parti, che nel nostro ordinamento non può avere una connotazione di pura giurisdizione oggettiva.

[9] G. CANZIO, *Intelligenza artificiale, algoritmi e giustizia penale*, in *Sistema Penale*, 08/01/2021.
[10] G. NATALE, *L'interoperabilità: il dialogo necessario tra il digitale e il diritto,* in *Rassegna Avvocatura dello Stato,* n. 2/2021, p. 117; F. MARTINI, *Il sistema informativo pubblico,* in *Quaderni del Dipartimento Pubblico,* Torino, 2006.

ISSN 2036-7821

Ed infatti, è stato osservato che *"Bisogna innanzitutto ricorrere a modelli procedimentali comuni e standardizzati, definendo le caratteristiche degli atti promovimento dei giudizi e le specifiche di formato e di contenuto per l'interoperabilità dei sistemi informativi per la gestione telematica delle procedure. Al riguardo, occorre infatti considerare che gli interlocutori "giurisdizionali" si presentano in modo estremamente variegato sotto tale aspetto. Alcuni di essi, infatti, hanno già introdotto la tipologia di processo telematico (si pensi al processo amministrativo, a quello civile o a quello tributario, ad esclusione del giudizio che si svolge in Cassazione), altri stanno muovendo i primi passi al riguardo (si pensi ad es. al processo penale). Per altri organi giurisdizionali, ad esempio i giudici di pace, non è ancora previsto l'informatizzazione del relativo processo"*[11].

Come noto, nell'attuale configurazione del sistema processuale, la domanda ha la funzione di provocare, con un atto di impulso, l'intervento del giudice, il quale sarà chiamato a decidere su una determinata situazione, costituente l'oggetto del processo, perimetrata dal punto di vista della rilevanza soggettiva.

Nel processo di giurisdizione oggettiva, il potere della parte di fissare il *thema decidendum* e delimitare l'ambito conoscitivo del giudice cede di fronte all'esigenza, assunta come prioritaria dal legislatore, di ottenere l'osservanza del diritto oggettivo, per cui l'iniziativa di parte assume semplicemente il valore di primo atto di necessario impulso per attivare, non tanto il contenuto della decisione del giudice, quanto esclusivamente la sua attività conoscitiva.

A questo, è necessario chiedersi se l'interoperabilità debba assumere una funzione ausiliaria e servente esclusivamente all'attività del giudice, ovvero se possa essere uno strumento anche a disposizione delle parti, per un migliore svolgimento dell'attività difensiva o per la soddisfazione di una semplice esigenza conoscitiva e, in quest'ultimo caso, occorre stabilire a quali dati la parte, in virtù dell'utilizzo di interfacce compatibili (o di una interfaccia unificata) del processo, possa avere accesso nell'ambito dei sistemi interconnessi.

In sostanza, se è vero che in coerenza con i principi del giudicato sostanziale (art. 2909 c.c.) una sentenza fa stato esclusivamente tra le parti del giudizio, ci si chiede se l'interoperabilità dei sistemi, laddove posta ad uso (o su istanza, richiesta, impulso) delle parti, debba essere racchiusa nell'ambito soggettivo del processo, riferita ai dati riguardanti le parti in causa, ovvero all'ambito oggettivo della controversia, ovvero, ancora, se essa possa riguardare ulteriori dati con finalità puramente conoscitive o scientifiche, e quali.

Come sostenuto da autorevole dottrina, in base alla formulazione dell'art. 2907 c.c., il processo solo *"normalmente"*[12] e *"tendenzialmente"*[13] è condizionato dalla domanda di

[11] Cfr. R. GARGIULO, *Il processo costituzionale telematico: prospettive, in Consulta Online,* II/2020, 6 magio 2020, pp. 278 e ss.

[12] Cfr. A. PROTO PISANI, *Commentario al Codice di Procedura Civile*, diretto da E. ALLORIO, Torino, 1973, vol. I, p. 1049

ISSN 2036-7821

parte, essendo innumerevoli i casi previsti dalla legge in cui il giudice pronunzia di ufficio[14], anche nell'ambito del processo amministrativo[15].

L'esposta prospettiva problematica non muta, dunque, se si ipotizza l'interoperabilità come strumento ad utilizzo esclusivo dell'attività del giudice: quali dati il giudice potrà ricercare e selezionare *ex officio* (e con quale finalità) tra plurimi sistemi informatici tra loro interoperabili e, come si vedrà anche in seguito, che uso potrà farne, stante la diversità dell'oggetto della cognizione delle diverse giurisdizioni e anche dei relativi riti processuali?

3.2 In via ulteriore, emerge la necessità di interrogarsi sulle modalità con cui conciliare l'interoperabilità e la traslazione dei dati tra i plessi giurisdizionali, con la tutela dei profili di riservatezza delle parti, che, in alcuni casi, può condurre sino al possibile oscuramento dei dati giudiziari[16].

Vengono in rilievo, sul punto, le disposizioni contenute negli artt. 51 e 52, del D. lgs. n. 196 del 2003 (come modificato dal D.lgs. n. 101/2018, attuativo del Regolamento UE n. 2016/679, c.d."GDPR").

Più precisamente, l'art. 51 del Codice, rimasto sostanzialmente immutato a seguito dell'entrata in vigore del citato D.lgs. n. 101 del 2018, disciplina la diffusione dei provvedimenti giudiziari, prevedendo una tendenziale piena accessibilità degli stessi – e quindi anche dei dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado – da parte di chi vi abbia interesse, anche mediante reti di comunicazione elettronica, ivi compreso il sito istituzionale della medesima autorità nella rete *internet*.

Tuttavia, la tendenziale piena accessibilità deve avvenire osservando opportune cautele, che sono dettagliate dal successivo art. 52, parzialmente modificato dal D.lgs. n. 101 del 2018, che individua i limiti alla diffusione del contenuto, integrale o parziale, delle sentenze e degli altri provvedimenti giurisdizionali, applicabili sia alla divulgazione per finalità di informazione giuridica su riviste scientifiche o su supporti elettronici, sia ad ogni altra ipotesi di riproduzione di pronunce giudiziarie.

---

[13] Così C. CONSOLO, *Oggetto del giudicato, tutela costitutiva e principio dispositivo*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 1991.

[14] A titolo esemplificativo, si può far riferimento agli artt. 6, 37, comma 1, 49, comma 2, 91, comma 1, 102, comma 2, 162, comma 2, 61, 191, comma 1, 182, comma 1 e 2, 295, 179, 181, comma 2 , 137, comma 1 e 2, e 708 del Codice di Procedura Civile.

[15] Per un esame più approfondito della questione si rinvia, limitatamente agli studi di carattere generale, a S. SATTA, *voce Domanda Giudiziale*, in *Enc. del Dir.*, vol. XIII, Milano, 1964; A. CERINO CANOVA, *La domanda giudiziale e il suo contenuto*, in *Commentario al Codice di Procedura Civile*, diretto da E. ALLORIO, Vol. II Torino, 1980; S. COSTA, *Domanda giudiziale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1968, p. 161; R. ORIANI, *Domanda giudiziale*, e G. VERDE, *Domanda (principio della)*, in *Enc. Giur.*, Vol. XII, Roma, 1989.

[16] Sul punto, si veda anche G. NATALE, *L'interoperabilità: il dialogo necessario tra il digitale e il diritto, cit.*; G. D'AMICO, *Il processo costituzionale telematico tra le peculiarità del giudizio di costituzionalità e l'esigenza di assicurare l'interoperabilità dei dati,* in *Studium Iuris,* 6/2022, p. 666.

ISSN 2036-7821

Il citato art. 52, al comma 1, infatti, autorizza l'interessato a *"chiedere per motivi legittimi, con richiesta depositata nella cancelleria o segreteria dell'ufficio che procede prima che sia definito il relativo grado di giudizio, che sia apposta a cura della medesima cancelleria o segreteria, sull'originale della sentenza o del provvedimento, un'annotazione volta a precludere, in caso di riproduzione della sentenza o provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi del medesimo interessato riportati sulla sentenza o provvedimento"*.

La norma distingue la fattispecie in cui il bilanciamento è effettuato direttamente dal legislatore per particolari categorie di dati (art. 52, commi 5 e 9), dai casi in cui il bilanciamento è effettuato «a valle», mediante la verifica in concreto della sussistenza di motivi legittimi a fondamento della richiesta di oscuramento dei dati identificativi delle parti.

Al riguardo la Corte di Cassazione[17], ha evidenziato che l'espressione "*motivi legittimi*" deve essere intesa come sinonimo di "*motivi opportuni*", la cui valutazione impone un equilibrato bilanciamento tra esigenze di riservatezza del singolo e di pubblicità della sentenza[18].

Anche le Linee Guida del Garante della *privacy*, pubblicate il 2 dicembre 2010, hanno evidenziato che *"la richiesta deve essere espressamente motivata, poiché in essa l'interessato deve specificare i "motivi legittimi" che la giustificano, quali la delicatezza della vicenda oggetto del giudizio o la particolare natura dei dati contenuti nel provvedimento"*[19].

Con specifico riferimento alla *"delicatezza della vicenda"* la Suprema Corte ha specificato che *"l'estrema latitudine del sostantivo abbia necessità di essere riempita di contenuti concreti, sintomatici della peculiarità del caso e della capacità, insita nella diffusione dei relativi dati, di riverberare (…) negative conseguenze su vari aspetti di vita sociale e di relazione dell'interessato (…), così andando ad incidere pesantemente sul diritto alla riservatezza del singolo (…)"*[20].

Si tratta, dunque, di un concetto indeterminato che lascia all'interprete un margine di concretizzazione della norma nel procedimento di sussunzione applicativa della stessa che, di certo, pare aggravato quando l'interoperabilità metta in comunicazione plurimi centri decisionali che potrebbero essere coinvolti in questa valutazione.

L'esito del bilanciamento, infatti, non appare scontato: sul punto, la giurisprudenza amministrativa[21] ha affermato che il principio di pubblicità ed accessibilità delle sentenze e delle altre decisioni della autorità giudiziaria opera come regola generale

[17] Cass. Civ., Sez. VI, 15/02/2017, n. 11959.

[18] Cfr. E. CONCILIO, *Atti giudiziari e tutela dei dati personali (nota a TAR Lazio, Sez. III, 1° febbraio 2021, n. 579)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 29/03/2021.

[19] Sul punto, si v. anche Cass. Pen, Sez. I, 24/12/2021, n. 47126.

[20] Cass. Civ., Sez. VI, 15/02/2017, n. 11959.

[21] Sul punto, si veda anche T.A.R. Lazio-Roma, sez. III, 01/02/2021, n. 579.

ISSN 2036-7821

dell'ordinamento e che l'obbligo di pubblicazione rappresenta *"un necessario corollario del principio costituzionale dell'amministrazione della giustizia in nome del popolo"*.
Tuttavia, l'oscuramento dei dati personali può essere realizzato al fine di permettere all'organo giudicante di effettuare un bilanciamento tra gli opposti interessi e di verificare l'effettiva prevalenza dell'interesse privato all'anonimato, rispetto all'interesse pubblico a garantire accessibilità degli atti giurisdizionali[22].
Dunque, in questa cornice di cautele, ci si chiede come potrebbe mutare la configurazione della nozione di interesse alla diffusione dei provvedimenti giudiziari, se questa diffusione dovesse (anche) attuarsi nell'ambito di plurimi sistemi interconnessi.
Potrebbero mutare (e in che modo) le cautele da adottare al fine di individuare i limiti alla diffusione del contenuto, non solo delle sentenze, ma anche degli atti di parte del giudizio nell'ambito di sistemi interoperabili?

4. Interoperabilità e coordinamento normativo: riflessi di diritto sostanziale e processuale.
A questo punto, si giunge all'esame del terzo profilo problematico inerente all'interoperabilità, ovvero se la stessa non debba importare il necessario coordinamento, non solo delle regole tecniche, ma anche delle «regole del gioco», ossia delle norme sostanziali e processuali disciplinanti lo svolgimento della funzione giudiziaria.
Dal punto di vista del riuso, dunque, occorre comprendere se l'individuazione di *standard* tecnici aperti, che rendano traslabili e riutilizzabili i dati, debba essere accompagnata dall'uniformazione, se non addirittura di unificazione, dei sistemi normativi (tale lemma non è casuale e rimanda alle risalenti esperienze del *ius*

[22] La Suprema Corte (Cass. civ., Sez. VI, ord., 09/02/2022, n. 4167) ha evidenziato che *"In materia di trattamento di dati personali, con specifico riferimento alla c.d. "procedura di anonimizzazione dei provvedimenti giurisdizionali" di cui al D.Lgs. n. 196 del 2003, art. 52, commi da 1 a 4, si indicano possibili "motivi legittimi", in grado di fondare la relativa richiesta (ovvero di indurre l'A.G. a provvedere d'ufficio), nella "particolare natura dei dati contenuti nel provvedimento (ad esempio, dati sensibili)", ovvero nella "delicatezza della vicenda oggetto del giudizio". Per quanto attiene ai "dati sensibili", va rilevato che la loro individuazione si ricava direttamente dalla legge, che con il D.Lgs. n. 196 del 2003, art. 4, comma 1, lett. d), li definisce come "i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale". Quanto al diverso profilo della delicatezza della vicenda per cui è processo, l'estrema latitudine del sostantivo necessita di essere riempita di contenuti concreti, sintomatici della peculiarità del caso e della capacità, insita nella diffusione dei dati relativi, di riverberare negative conseguenze sui vari aspetti della vita sociale e di relazione dell'interessato (per esempio, in ambito familiare o lavorativo), così andando a incidere pesantemente sul diritto alla riservatezza del singolo (si pensi, tipicamente, a fatti riguardanti vessazioni in ambito familiare). Ciò implica che l'istanza di anonimizzazione della sentenza non possa limitarsi a un generico riferimento all'incidenza negativa, sulla sfera personale dell'interessato, del mancato oscuramento dei dati, ma debba riferire le specifiche e peculiari circostanze del caso concreto, che rendano evidenti le ragioni di opportunità dell'anonimizzazione. È, pertanto, insufficiente, al fine di fondare l'accoglimento dell'istanza di oscuramento, il generico riferimento al danno reputazionale, ovvero un richiamo non adeguatamente circostanziato all'incidenza negativa sulla sfera lavorativa degli interessati. È a tal fine insufficiente anche un mero e indistinto interesse alla riservatezza tout court"*.

ISSN 2036-7821

commune del Medioevo, quale sistema che comprendeva al suo interno vari tipi di regole giuridiche coordinate tra loro per creare un ordinamento sovranazionale).
Orbene, volendo restringere il campo di indagine essenzialmente al diritto civile e al diritto amministrativo, questo tema è nuovo e vecchio al contempo.
Esso affonda le radici sulle teorizzazioni, altrettanto vecchie e nuove, del diritto amministrativo quale «diritto debole», destinato ad essere eroso dal diritto civile, anche in considerazione della globalizzazione che ha inciso sulla sovranità statuale e sul carattere autoritativo del potere amministrativo (orientato secondo modelli sempre più consensualistici), tendendo verso l'affermazione di una *lex mercatoria,* naturalmente più affine alle categorie del diritto privato[23].
Si è rilevato che il diritto amministrativo e, prima ancora, il diritto costituzionale, in quanto promanazione diretta della sovranità statuale, sono stati i primi ad avvertire i cambiamenti più profondi.
Secondo questa tesi, dunque, tali rivolgimenti conducono verso la sostituzione del contratto alla legge e al provvedimento amministrativo, offuscando il rilievo del diritto pubblico, in cui il perseguimento dell'interesse pubblico è sostituito dalle logiche economiche a-territoriali dei mercati globali[24].
Dall'altro lato, si è affermata una diversa visione «unificante», che propugna non una prevalenza dell'uno o dell'altro diritto, ma una reciproca contaminazione di diritto civile e amministrativo, anche in ambito processuale[25].
Al riguardo, è stato autorevolmente osservato che *"il diritto amministrativo, come si è detto, è venuto sempre più caratterizzandosi quale diritto "dei soggetti amministrati" anziché quale veste "del potere". Il che significa che, per tale aspetto, se ne riafferma anche "la alterità" verso altri e/o meglio di essere così fonte di norme "di relazione" e non solo "di azione", onde, in tal veste, esso è destinato ad incontrare il diritto civile, il quale, per definizione, è il diritto "del rapporto" con altri e quindi di norme "di relazione" (del proprietario con gli omnes, del creditore con il debitore)"* e che, parallelamente, *"lo stesso diritto civile è divenuto il diritto anche dei soggetti collettivi (quali le società, le associazioni, i trusts, le comunità intermedie), in ordine ai quali l'interesse collettivo da essi espresso non può essere irrigidito in un rapporto paritario con i soggetti che di essi sono parte, giacchè la sua forma è quella di un potere a valenza unilaterale e destinato a valere nei riguardi di tutti i soggetti dell'ente collettivo"*[26].
Ed è proprio questa contaminazione con il diritto civile - che il diritto amministrativo ha subito anche a seguito della introduzione di leggi sul procedimento e

[23] M. PROTTO, *Il diritto debole,* Torino, 2019, cap. I.
[24] F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto,* Bologna, 2005
[25] Tale visione sistematica è stata affrontata nel volume, di G.P. CIRILLO, *Sistema internazionale di diritto comune,* Milano, 2021.
[26] A. DI MAJO, *Europa e diritto privato. Osservatorio. Diritto civile e amministrativo si contaminano a vicenda?*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022.

ISSN 2036-7821

successivamente sul processo – che consente di individuare aspetti di comuni ad entrambi, risultando sempre più depotenziate le relative differenze.
Ciò ha un riflesso anche in ambito processuale, in ordine alle tecniche di tutela dell'interesse legittimo, con l'apertura alla tutela risarcitoria e il passaggio verso l'atipicità delle azioni, nonché con la traslazione del giudizio dall'atto al rapporto. Deve farsi riferimento, inoltre, alle aumentate potenzialità di accesso al fatto da parte del giudice amministrativo che ha consentito di superare il principale elemento di differenziazione e di contrapposizione con il rito civile, facendo emergere il rilievo dell'interesse sostanziale sottostante quale fonte di attribuzione di utilità individuale per il privato.
A corollario di ciò, quale fonte di responsabilità della P.A., deve aversi riguardo, come previsto dall'art. 1173 c.c., ad ogni atto o fatto idoneo a produrre obbligazioni e, dunque, al principio di tutela del legittimo affidamento nell'attività della P.A., che trova la sua base in una responsabilità non più meramente provvedimentale o autoritativa, ma comportamentale.
Se è vero che questo processo è in corso, anche mediante la creazione e l'affermazione della cogenza di principi generali come nuova forma di produzione giuridica che travalica gli ambiti settoriali, non può però affermarsi che esso sia compiuto.
Sul versante processuale, l'interoperabilità dei sistemi e lo scambio dei dati tra plessi giurisdizionali sconterebbe ancora oggi la permanente necessità di coordinamento con un rito, quale quello amministrativo che, nonostante la sua declamata evoluzione verso il giudizio sul rapporto (in coerenza con la sopra rappresentata caratterizzazione sostanziale dell'interesse legittimo), sembra ancora imperniato, non su dati, ma sul valore inferenziale privilegiato dei documenti[27].
Ed infatti, nel vigente processo amministrativo, basato sul principio dispositivo con metodo acquisitivo, ha ancora un rilievo preminente il documento che, quale mezzo di prova direttamente rappresentativo o certificativo, è fondamentale soprattutto in un rito caratterizzato da una connotazione demolitoria di una manifestazione non verbale del potere pubblico.
Il documento, quindi, costituisce il *medium* attraverso il quale il giudice accede al fatto, riflettendo una concezione che è influenzata dalla preoccupazione di *"impedire che l'accesso diretto al fatto da parte del giudice in modo autonomo rispetto al procedimento*

[27] L.R. PERFETTI, voce *Prova (dir.proc.amm.)*, in *Enc. del Diritto*, II-I, Milano, 2008, ha evidenziato che, ad esempio, la questione della rilevanza (e, si soggiunge, del valore inferenziale) della prova documentale continua ad assumere *"un valore particolarmente significativo nel processo amministrativo. Infatti, nel processo amministrativo la prova documentale: a) costituisce il principale – quando non il solo – mezzo di prova; b) è versata dalle parti nel fascicolo di causa; ovvero c) è acquisita nel processo amministrativo, necessariamente ex lege oppure officio iudicis"*.

ISSN 2036-7821

amministrativo trasferisse sul piano giurisdizionale quella funzione che alla sola amministrazione spetta in sede di formazione dei suoi atti"[28].

Non sembra, dunque, essere stato superato l'antico paradigma dell'istruttoria meramente eventuale che, sebbene volta a ristabilire la parità processuale delle parti e a corroborare il principio di prova posto a sostegno della domanda di giustizia del privato, rappresenta ancora sostanzialmente una facoltà del decisore, e sovente si appanna innanzi alla paralizzante valenza certificativa (e, in ogni caso, inferenziale) privilegiata del documento pubblico, che nasce come funzione formalizzata di documentazione della volontà amministrativa[29].

---

[28] T.A.R. Lombardia-Milano, sez. III, ord. 06/04/2011, n. 904, commentata in R. GAROFOLI, *Codice del processo amministrativo (Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule)*, p. 1121.

[29] Basti pensare alla difficile affermazione della prova testimoniale e degli accertamenti del C.T.U., vista la tradizionale tendenza del giudice amministrativo ad adagiarsi sul valore certificativo privilegiato del documento amministrativo, sovente affidandosi ad un'istruttoria vista come eventuale e a connotazione prevalentemente indiziaria. Sul punto, da ultimo, Cons. Stato, Sez. V, 02/05/2022, n. 3414, laddove ha evidenziato che *"Le prove testimoniali assunte e gli accertamenti effettuati dal c.t.u. nel corso del giudizio ordinario rilevano certamente anche ai fini della decisione innanzi al Giudice amministrativo, atteso che, tra le prove atipiche, ammesse tanto nel giudizio civile tanto in quello amministrativo, rientrano quelle raccolte in un diverso giudizio (verbali di udienza, consulenza tecnica), tra le parti o anche tra parti diverse, le quali possono essere utilizzate dal giudice di merito al fine di fondare il proprio convincimento purché siano ritualmente acquisite in giudizio, quali argomenti di prova o presunzioni semplici"*.

Sul *self-restraint* giurisprudenziale in ordine ad un pieno utilizzo della consulenza tecnica si veda anche Cons. Stato, Sez. IV, 05/03/2018, n. 1331, che così ha statuito: *"La consulenza tecnica non costituisce un mezzo di prova ma, al più, di ricerca della prova (cd. consulenza tecnica percipiente), avente la funzione di fornire al giudice i necessari elementi di valutazione quando la complessità sul piano tecnico-specialistico dei fatti di causa impedisca una compiuta comprensione (cd. consulenza tecnica deducente), ma non già la funzione di esonerare la parte dagli oneri probatori sulla stessa gravanti. (conferma Tar Marche, Sez. I, n. 341 del 9 maggio 2013)"*.

Ed ancora, Cons. Stato, Sez. V, Sentenza, 13/07/2017, n. 3448, ha osservato che *"In materia di responsabilità civile della P.A. le parti non possono sottrarsi all'onere probatorio e rimettere l'accertamento dei propri diritti all'attività del consulente tecnico d'ufficio neppure nel caso di consulenza cd. percipiente, che può costituire essa stessa fonte oggettiva di prova, demandandosi al consulente l'accertamento di determinate situazioni di fatto, giacché, anche in siffatta ipotesi, è necessario che le parti stesse deducano quantomeno i fatti e gli elementi specifici posti a fondamento di tali diritti (art. 2043 c.c.)"*.

In altri casi, addirittura, la potenzialità di accesso al fatto è stata ulteriormente ridimensionata e l'attività valutativa tecnica è stata ricondotta esclusivamente entro le strette maglie delle risultanze documentali del procedimento, osservando che "*Facendo ricorso a quelle stesse categorie giuridiche che governano il processo civile, in quello amministrativo non paiono consentite le consulenze tecniche c.d. percipienti: quelle in cui il consulente, fatto ovviamente salvo il controllo immanente del giudice peritus peritorum, è chiamato ad accertare (direttamente) i fatti mediante l'ausilio di specifiche competenze tecniche. Sono invece ammesse nel processo amministrativo, ex art. 67 c.p.a., le consulenze tecniche c.d. deducenti, volte a valutare i fatti accertati e dati per esistenti, come (già definitivamente) acquisiti nel corso nel procedimento amministrativo. Che nel caso di contestazione di valutazione di offerte in sede di gara, obbedisce alla lex specialis, ed i cui atti, soprattutto quelli contenenti manifestazioni di giudizi, sono espressione di valutazione tecnico-discrezionale riservata*" (T.A.R. Liguria, sez. II, 24/01/2014, n. 137; T.A.R. Lombardia-Milano, sez. II, 21/11/2017, n. 2209).

Sul valore probatorio della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, si veda Cons. Stato, Sez. VI, 16/05/2022, n. 3841, laddove ha evidenziato che *"La dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà non è applicabile nell'ambito del processo amministrativo, in quanto la stessa, sostanziandosi in un mezzo surrettizio per introdurre la prova testimoniale, non possiede alcun valore probatorio e può, al più, costituire soltanto un mero indizio che, in mancanza di altri elementi gravi, precisi e concordanti, non è idoneo a scalfire l'attività istruttoria dell'Amministrazione"*.

ISSN 2036-7821

Dalle esposte considerazioni emerge che, al fine di realizzare una interoperabilità dei sistemi e il correlato transito dei dati, non fondata su vuoti e inefficaci applicativi tecnici, pare ineludibile un'esigenza di coordinamento normativo che renda i dati non solo traslabili, ma anche effettivamente utilizzabili nell'espletamento della funzione giurisdizionale.

A tal fine, l'esaminata succinta rassegna dei rapporti tra il diritto civile e quello amministrativo - e, in particolare, delle peculiarità di essi in ordine all'estensione dei meccanismi di selezione, accertamento e valutazione dei dati - parrebbe testimoniare uno iato che difficilmente può essere colmato con il solo ausilio di pur sofisticati mezzi tecnici.

Con particolare riferimento ai rapporti con il giudizio penale e al valore probatorio degli accertamenti del giudice penale nel processo amministrativo, si è rilevato che *"Secondo i principi generali che presiedono alla valutazione delle risultanze istruttorie, enunciati dall'art. 116 cp.c.. ed espressamente codificati nel processo amministrativo dall'art. 64 c.p.a., il giudice amministrativo ben può utilizzare, in mancanza di qualsiasi divieto di legge e in ossequio al principio dell'atipicità delle prove, come fonte anche esclusiva del proprio convincimento le prove raccolte nel giudizio penale conclusosi con sentenza non esplicante autorità di giudicato nei confronti di tutte le parti della causa amministrativa e ricavare gli elementi di fatto dalla sentenza e dagli altri atti del processo penale, purché le risultanze probatorie siano sottoposte a un autonomo vaglio critico svincolato dall'interpretazione e dalla valutazione che ne abbia già dato il giudice penale, e purché la valutazione del materiale probatorio sia effettuata in modo globale e non frammentaria e limitata a singoli elementi di prova* (cfr. Cass. Pen. 29/10/2010, n. 22200, 02/03/2009, n. 5009, e 07/02/2005, n. 2409; Cons. Stato, sez. VI, 28/03/2012, n. 1833, e 05/04/2019, n. 2257).

Ancora, Cons. Stato, sez. VI, 20/01/2022, n. 358, ha evidenziato che *"In linea generale nei rapporti tra giudizio penale e giudizio amministrativo la regola, almeno tendenziale, è quella dell'autonomia e della separazione, fermo il disposto di cui all'*art. 654 *c.p.p. secondo cui il giudicato penale non determina un vincolo assoluto all'amministrazione per l'accertamento dei fatti rilevanti nell'attività di vigilanza. Né la sentenza penale di assoluzione può condizionare in modo inderogabile il giudizio amministrativo, tanto più quando la p.a. non si sia costituita parte civile nel processo penale. Il carattere vincolante, nei riguardi del giudizio amministrativo, dell'accertamento compiuto dal giudice penale, è in ogni caso subordinato alla ricorrenza di presupposti rigorosi. Sotto il profilo soggettivo, il giudicato è vincolante solo nei confronti dell'imputato, della parte civile e del responsabile civile che si sia costituito o che sia intervenuto nel processo civile. Non, quindi, nei confronti di altri soggetti che siano rimasti estranei al processo penale, pur essendo in qualche misura collegati alla vicenda penale (ad esempio, il danneggiato che non si sia costituito parte civile, la persona offesa dal reato, il responsabile civile che non sia intervenuto o non si sia costituito). Sotto il profilo oggettivo, il vincolo copre solo l'accertamento dei "fatti materiali" e non anche la loro qualificazione o valutazione giuridica, che rimane circoscritta al processo penale e non può condizionare l'autonoma valutazione da parte del giudice amministrativo o civile. Da ciò deriva che l'eventuale qualificazione giuridica in termini di invalidità (annullabilità o nullità) che il giudice penale dovesse attribuire al provvedimento amministrativo rilevante nella fattispecie di reato esulerebbe, in quanto tale, dal vincolo del giudicato, atteso che il giudizio di invalidità non riguarda l'accertamento del fatto, ma la sua qualificazione giuridica".*

ISSN 2036-7821