



Introduzione dello scambio di atti giuridici per via elettronica

Rapporto in adempimento della mozione 12.4139,
Pirmin Bischof, CS, 12 dicembre 2012

Indice

Compendio.....	3
1. Introduzione	4
1.1 Mandato.....	4
1.2 Stato dei lavori.....	4
1.3 Interazione tra i diversi ambiti della giustizia elettronica	5
1.4 Strutturazione tematica e priorità.....	6
2 Attuazione uniforme dello scambio di atti giuridici per via elettronica in Svizzera	7
2.1 Situazione attuale	7
2.1.1 Strategia	7
2.1.2 Risultati raggiunti	7
2.2 Lavori in corso e passi successivi	8
3 Uniformazione dell'esame elettronico degli atti.....	9
3.1 Analisi della situazione	9
3.1.1 Che cos'è l'esame elettronico degli atti	9
3.1.2 Normativa in materia di esame degli atti.....	10
3.1.3 Stato dell'esame elettronico degli atti in Svizzera	11
3.1.4 Soluzioni e approcci in altri Paesi.....	11
3.1.5 Iniziative nell'Unione europea	11
3.2 Presupposti per la tenuta elettronica degli atti con consultazione centrale	12
3.3 Possibili soluzioni	12
3.3.1 Prospettiva tecnica e funzionale.....	13
3.3.2 Prospettiva organizzativa, finanziaria e giuridica.....	13
3.3.3 Ripercussioni, vantaggi	14
4 Prescrizioni sulla tenuta elettronica degli archivi nel settore giudiziario..	15
4.1 Tenuta elettronica degli atti e tenuta elettronica degli archivi	15
4.2 Competenze	15
4.3 Proposta di attività a livello federale.....	15
5 Risorse necessarie sul piano federale per l'attuazione.....	16
5.1 Panoramica	16
5.2 Costi della legislazione	16
5.3 Costi per la realizzazione di un sistema EsEA	16
5.4 Finanziamento	17

Compendio

Con la mozione 12.4139 «Introduzione dello scambio di atti giuridici per via elettronica» depositata il 12 dicembre 2012 e adottata con modifiche dal Parlamento il 23 settembre 2013, il Consiglio federale viene incaricato di adottare i provvedimenti legali, organizzativi e tecnici necessari affinché lo scambio di atti giuridici per via elettronica possa affermarsi. S'intendono inoltre verificare i presupposti per la tenuta elettronica degli atti con consultazione centrale e le prescrizioni sulla tenuta elettronica degli archivi. Infine vanno evidenziate le risorse di cui la Confederazione necessita per attuare i mandati.

Il Consiglio federale ha analizzato la situazione ed elaborato diverse proposte di soluzione e di seguito dei lavori. L'Ufficio federale di giustizia (UFG), competente per l'oggetto, si è avvalso della consulenza di un gruppo di accompagnamento in cui erano rappresentati i settori interessati, in particolare avvocati e tribunali.

Basi legali per lo scambio di atti giuridici per via elettronica esistono già da diversi anni. Inoltre, insieme alla revisione della legge federale sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica (FIEle, RS 943.03), il 15 gennaio 2014 è stata sottoposta al Parlamento una proposta di rielaborazione e armonizzazione (FF 2014 913, FF 2014 951).

Va tuttavia constatato che finora lo scambio di atti giuridici tra i tribunali e i partecipanti al procedimento si è svolto solo in pochi casi per via elettronica. Il Consiglio federale sostiene l'approccio proposto dall'autore della mozione secondo cui nella prossima fase i lavori dovranno concentrarsi prioritariamente sulla progettazione e sull'introduzione di un sistema comune per l'*esame elettronico degli atti*. Un tale sistema avvantaggerà in breve tutti i partecipanti e fungerà così da catalizzatore per l'ulteriore informatizzazione degli ambiti collegati, in particolare per la tenuta elettronica degli archivi presso i tribunali.

Il presente rapporto illustra diverse varianti di un tale sistema dal punto di vista progettuale, tecnico e organizzativo.

1. Introduzione

1.1 Mandato

Il presente rapporto è stato elaborato in adempimento della mozione «Introduzione dello scambio di atti giuridici per via elettronica» depositata il 12 dicembre 2012 dal consigliere agli Stati Pirmin Bischof.

In seguito al parere del Consiglio federale del 20 febbraio 2013, il Parlamento ha modificato il mandato con decisione del Consiglio nazionale del 23 settembre 2013 e approvazione del Consiglio degli Stati del 2 dicembre 2013. Conformemente alla proposta di modifica del Consiglio federale, i punti 2 e 4 della mozione originale sono stati trasformati in mandati d'esame; il mandato risulta modificato come segue:

Il Consiglio federale è incaricato di:

1. adottare i provvedimenti legali, organizzativi e tecnici necessari affinché lo scambio di atti giuridici per via elettronica con le autorità (compresi i tribunali), già previsto nel CPC, nel CPP, nella LEF e nel diritto amministrativo federale, venga attuato in tutta la Svizzera e funzioni correttamente a tutti i livelli;
2. verificare i presupposti per la tenuta elettronica degli atti che ne permetta la consultazione a livello centrale;
3. verificare le prescrizioni sulla tenuta elettronica degli archivi nel settore giudiziario della Confederazione e dei Cantoni;
4. chiarire l'ammontare delle risorse necessarie sul piano federale per l'attuazione di questi mandati.

1.2 Stato dei lavori

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), nel dettaglio l'Ufficio federale di giustizia (UFG), di elaborare una risposta alla mozione. Dopo aver effettuato internamente l'analisi del mandato e la suddivisione in tematiche, l'UFG ha istituito un gruppo di progetto per analizzare ulteriormente la situazione ed elaborare diverse proposte di soluzione. Per prestare consulenza al gruppo di progetto è stato convocato un gruppo di accompagnamento con rappresentanti dei settori interessati: la Federazione Svizzera degli Avvocati (FSA), tribunali di diversi gradi e fornitori di programmi informatici. I risultati a cui è pervenuto il gruppo di progetto sono stati valutati e discussi dal gruppo di accompagnamento. L'UFG ha tenuto conto dei pareri dei membri del gruppo di accompagnamento secondo la propria discrezione. Di conseguenza, questi risultati non vincolano in alcun modo i membri del gruppo di accompagnamento e le istituzioni che rappresentano.

Il gruppo di progetto si è innanzitutto occupato del quadro generale, delle interazioni e dell'attribuzione di priorità ai diversi ambiti della gestione elettronica delle cause (eJustice, qui di seguito «giustizia elettronica»); si è quindi concentrato sul progetto prioritario per l'autore della mozione, lo sviluppo di un sistema comune per l'esame elettronico degli atti. Su questo tema sono stati intrapresi studi preliminari.

1.3 Interazione tra i diversi ambiti della giustizia elettronica

Lo sviluppo dello scambio di atti giuridici per via elettronica in senso ampio, ovvero la gestione completamente elettronica delle cause, è determinato dalla complessa interazione di diversi partecipanti. In considerazione delle procedure di disbrigo delle pratiche, dei servizi interessati, delle competenze organizzative e sovrane e dei sistemi informatici utilizzati, la giustizia elettronica nel suo complesso e le interazioni tra i diversi ambiti che la compongono possono essere rappresentate come nella figura riportata qui di seguito.

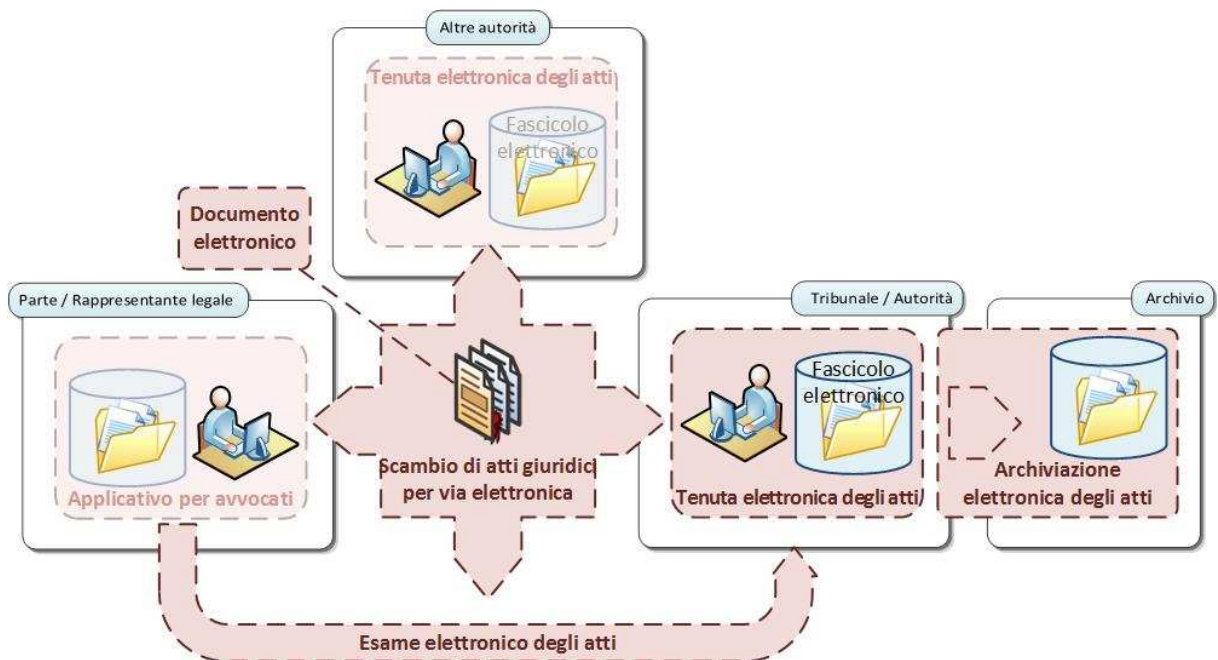


Figura 1: quadro generale della giustizia elettronica e dei suoi diversi ambiti

Scambio di atti giuridici per via elettronica (SAGE): il nucleo della giustizia elettronica è lo scambio di atti giuridici per via elettronica in senso stretto. La comunicazione tra i diversi interessati avviene per via elettronica e non più in forma cartacea, di regola con lo scambio di documenti elettronici, in alcuni Paesi anche con l'utilizzo, da parte di tutti i partecipanti, di un'applicazione centrale. Il capitolo 2 è dedicato alla situazione attuale dello scambio di atti giuridici per via elettronica, alla sua forma giuridica e allo sviluppo previsto.

Documento elettronico: affinché anche i tribunali possano scambiarsi atti giuridici per via elettronica senza dover cambiare supporto, la trasmissione per posta elettronica non è sufficiente. Un atto può essere assegnato alla causa corrispondente in modo completamente automatico e consultato per via elettronica solamente se atti scritti e allegati pervengono al tribunale in forma di documenti elettronici strutturati secondo standard predefiniti, annotati con i metadati necessari, e per mezzo di una trasmissione altrettanto strutturata.

Tenuta elettronica degli atti: l'introduzione della tenuta elettronica degli atti, che comprende il trattamento elettronico del caso e il fascicolo elettronico, può apportare un reale vantaggio solamente se anche le operazioni precedenti e successive vengono sbrigate per via elettronica. Al contempo, gli atti elettronici costituiscono un presupposto per un efficiente esame elettronico degli atti. Il passaggio dalla tenuta tradizionale degli atti a quella elettronica avviene di norma in diverse fasi. In un primo momento si avranno i primi documenti elettronici, ma il fascicolo di carta resterà quello principale. In una fase successiva l'atto principale sarà quello in forma elettronica, anche se sarà ancora affiancato da documenti cartacei; infine, si passerà al trattamento e alla tenuta esclusivamente elettronica degli atti.

Archiviazione elettronica: gli atti elettronici devono anche poter essere archiviati in forma elettronica. Di regola i casi chiusi vengono innanzitutto trasferiti in una sorta di prearchivio, secondo le disposizioni del tribunale; scaduto il termine di conservazione, andranno offerti all'archivio competente. Il capitolo 4 fornisce ulteriori spiegazioni sull'archiviazione elettronica e sulla differenziazione tra le tre fasi di tenuta elettronica degli atti, prearchivio e archivio.

Esame elettronico degli atti (EsEA): per esame elettronico degli atti non s'intende semplicemente l'invio di un supporto di dati (p. es. un CD-ROM) con una copia degli atti, bensì la possibilità di esaminare gli atti accessibili nelle rispettive fasi processuali, dal proprio posto di lavoro e sostanzialmente in qualsiasi momento. La realizzazione dell'EsEA è opportuna solamente se presso i tribunali e le autorità interessati anche la tenuta degli atti avviene per via elettronica. Il fascicolo elettronico deve essere completo, strutturato in modo chiaro e accessibile. I documenti ancora in forma cartacea devono essere scansionati e annotati con metadati. L'esame elettronico degli atti si può realizzare con vantaggio già nella fase in cui il fascicolo cartaceo è ancora quello principale, purché se ne assicuri una rappresentazione elettronica stabile e completa.

1.4 Strutturazione tematica e priorità

Come si evince da quanto precedentemente descritto, tra i singoli sistemi che compongono la giustizia elettronica esistono molteplici interazioni. La gestione elettronica di questi sistemi è efficiente solamente se anche i processi precedenti o successivi si svolgono per via elettronica e tutti i partecipanti lavorano per via elettronica. In questa costellazione basta poco per arrivare a situazioni di stallo nello sviluppo dei singoli sistemi. I diversi attori decidono autonomamente il grado e la velocità di informatizzazione, ma dipendono dal fatto che gli altri partecipanti procedano di pari passo. Per un avvocato, lo scambio di atti giuridici per via elettronica è davvero interessante soltanto se può comunicare per via elettronica con la maggior parte dei tribunali e se anche l'esame degli atti è possibile per via elettronica e nel modo più uniforme possibile. D'altro canto, un tribunale può veramente trarre vantaggio dall'introduzione della tenuta elettronica degli atti solamente se può anche comunicare per via elettronica con tutti i rappresentanti legali ed eventualmente con le parti e avvalersi dell'archiviazione elettronica.

A livello federale, le basi legali per lo scambio di atti giuridici per via elettronica richieste al punto 1 della mozione sono disponibili già da diversi anni. Tuttavia, lo scambio di atti giuridici per via elettronica non si è ancora affermato nella prassi. Ulteriori spiegazioni sono fornite nel capitolo 2.

In considerazione di queste circostanze il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la strategia con maggiori probabilità di successo consiste nel concentrarsi, nella prossima fase, prioritariamente sulla valutazione e poi sulla progettazione e sull'introduzione di un sistema per l'esame elettronico degli atti, come proposto dall'autore della mozione. Nonostante il livello di informatizzazione ancora non molto avanzato e la situazione molto eterogenea, dovrebbe essere possibile riuscire a introdurre un sistema efficace per l'EsEA. L'esame elettronico degli atti comporta, innanzitutto per le parti e per gli avvocati, ma in un secondo momento anche per i tribunali, vantaggi così grandi che tutti gli interessati dovrebbero essere spronati a portare avanti il trattamento elettronico, in modo da poter partecipare al sistema in modo ancora più efficiente. Le riflessioni su questo sistema costituiscono la parte principale di questo rapporto e sono riportate nel capitolo 3.

Il fatto di attribuire priorità allo sviluppo di un sistema comune per l'esame elettronico degli atti non solleva la Confederazione dall'obbligo di continuare a lavorare sulle condizioni quadro di carattere legale, organizzativo e tecnico per uno scambio ben funzionante di atti giuridici per via elettronica, come richiesto dal punto 1 della mozione. A questo riguardo i passi decisivi sono tuttavia intrapresi o compiuti (cfr. le spiegazioni al cap. 2.2).

La tenuta elettronica degli archivi nel settore della giustizia è e rimane in primo luogo un compito delle competenti organizzazioni. A questo riguardo la Confederazione può soltanto predisporre le basi legali, emanando nuove norme o eliminando impedimenti legali nella legislazione vigente (punto 3 della mozione). Questo mandato è illustrato nel capitolo 4.

Il capitolo 5, infine, presenta una prima stima approssimativa dei costi di cui la Confederazione dovrebbe farsi carico per i progetti illustrati, come richiesto dal punto 4 della mozione.

2 Attuazione uniforme dello scambio di atti giuridici per via elettronica in Svizzera

2.1 Situazione attuale

2.1.1 Strategia

Da quasi vent'anni si stanno facendo sforzi per introdurre e promuovere in Svizzera lo scambio di atti giuridici per via elettronica. Questi sforzi vertono su tre ambiti:

- la comunicazione per via elettronica: le riflessioni e i tentativi mirano a individuare le infrastrutture per il SAGE che permettono di soddisfare tutti i requisiti relativi ad accessibilità, sicurezza e dimostrabilità. Attualmente lo scambio di atti giuridici per via elettronica può avvenire tramite piattaforme di trasmissione e portali riconosciuti;
- il documento elettronico: i temi oggetto di riflessione e definizione sono i documenti e i formati da autorizzare (atti scritti, allegati, notificazioni, decisioni, ecc.), le modalità per garantire al contempo l'accessibilità per l'utente e la strutturazione per il trattamento automatico, nonché le modalità per proteggere il documento da contraffazione e lettura non autorizzata. Sono state inoltre create le basi legali per la firma elettronica (FiEle, RS 943.03) e definiti gli standard per i documenti elettronici;
- le basi legali: da un lato permettono o addirittura prescrivono lo scambio di atti giuridici per via elettronica in determinati procedimenti; dall'altro disciplinano la materia. Stabiliscono cosa e come debba essere trasmesso per via elettronica, dalle piattaforme di trasmissione al formato dei documenti e alla firma elettronica. I rimandi alle basi legali sono riportati qui di seguito.

2.1.2 Risultati raggiunti

La legge sul Tribunale federale (LFT, RS 173.110) prevede già dal 2006 lo scambio di atti giuridici per via elettronica per i procedimenti del Tribunale federale, che ha emanato un regolamento a questo riguardo (RCETF, RS 173.110.29). Con la revisione del 2005, dal 1.1.2007 la legge federale sulla procedura amministrativa prevede lo scambio di atti giuridici volontario in entrambe le direzioni (PA, RS 172.021, cfr. art. 11b, 21a e 34). Su questa base, nell'ottobre 2007 è stata emanata la prima ordinanza sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti amministrativi.

Una tappa importante è stata raggiunta il 1° gennaio 2011, quando, con l'introduzione dei codici di procedura unificati CPC (RS 272) e CPP (RS 312.0), lo scambio di atti giuridici per via elettronica è stato autorizzato in tutti i procedimenti e armonizzato con le ordinanze d'esecu-

zione ([OCE-PA](#), RS 172.021.2 e OCE-PCPE, RS 272.1). Secondo gli articoli 130 capoverso 1 CPC, 33a LEF (RS 281.1) e 110 capoverso 2 CPP, le parti possono trasmettere i loro atti scritti per via elettronica, ovvero tribunali e autorità sono obbligati a recepire gli atti scritti trasmessi per via elettronica. La trasmissione deve avvenire attraverso una piattaforma riconosciuta per la trasmissione sicura, uno sportello elettronico (portale) o altri canali sicuri. I canali ammessi per i tribunali svizzeri sono pubblicati sul sito www.ch.ch/e-justice. Secondo gli articoli 130 capoverso 2 CPC e 110 capoverso 2 CPP, il Consiglio federale può determinare la forma nella quale documento va trasmesso.

Nonostante tutte queste iniziative di carattere tecnico, organizzativo e giuridico, all'atto pratico lo scambio di atti giuridici per via elettronica non è ancora riuscito ad affermarsi. Sono ancora pochi gli avvocati che trasmettono i propri atti scritti per via elettronica; di conseguenza, tribunali e autorità non vedono alcun motivo per organizzare in modo più efficiente la ricezione di atti elettronici e passare infine alla tenuta elettronica degli atti. Solitamente, l'atto scritto correttamente ricevuto per via elettronica viene stampato e messo agli atti in forma cartacea.

Oltre che al circolo vizioso di cui al capitolo 1.4, il mancato sviluppo dello scambio di atti giuridici per via elettronica viene ricondotto alle seguenti cause:

- gli avvocati lamentano che esistono soluzioni SAGE con logiche di funzionamento differenti e che i Cantoni abbiano in parte interpretato in modo diverso le disposizioni uniformi di CPC e CPP, per esempio per quanto concerne l'osservanza dei termini. La realizzazione tecnica è quindi troppo complessa e gravata da rischi troppo elevati;
- di norma le autorità richiedono che l'atto scritto ricevuto per via elettronica sia successivamente prodotto in forma cartacea. Questa prassi preclude agli avvocati un guadagno in termini di efficienza. La corrente revisione della FiEle prevede tuttavia che il documento debba essere prodotto in forma cartacea solo in caso di problemi tecnici;
- attualmente, lo scambio di atti giuridici per via elettronica è concepito ad personam. Nella prassi gli studi legali ripartiscono però i compiti tra più persone;
- l'attuale principio della presa in consegna «debole», secondo il quale la trasmissione di un atto è adempiuta quando il sistema destinatario rilascia una ricevuta di presa in consegna, trasferisce al mittente il rischio di malfunzionamento di tutte le componenti del sistema fino all'autorità ricevente. La revisione della FiEle prevede una soluzione chiara al riguardo;
- in molti casi le ordinanze sulla comunicazione per via elettronica di cui sopra prevedono, tra i requisiti di sicurezza per il SAGE, la firma elettronica qualificata. L'installazione e l'utilizzo della necessaria SuisselD e dell'applicazione locale per la firma non sono di immediata facilità.

Quest'analisi mostra che sono necessari ulteriori sforzi in diversi campi affinché lo scambio di atti giuridici per via elettronica possa diventare la norma. Criticità simili si riscontrano d'altronde anche in altri ambiti degli scambi elettronici con le autorità e nella corrispondenza commerciale elettronica tra privati. Sebbene proprio la corrispondenza commerciale tra privati avvenga frequentemente, se non prevalentemente, per via elettronica, ancora molto spesso il formato elettronico viene abbandonato a favore di quello cartaceo non appena le parti ritengono che la comunicazione verta su dichiarazioni giuridicamente vincolanti.

2.2 Lavori in corso e passi successivi

Il 19 dicembre 2012 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto con cui aveva incaricato di chiarire la portata delle misure legislative necessarie a promuovere la corrispondenza commerciale elettronica e ha conferito diversi mandati di attuazione.

Un primo pacchetto è stato sottoposto al Parlamento il 15 gennaio 2014 (FF 2014 913, FF 2014 951) insieme alla revisione della legge federale sulla firma elettronica (FiEle, RS 943.03). La revisione armonizza le disposizioni sugli atti scritti e sulla trasmissione elettronica nella legislazione procedurale della Confederazione, sviluppatasi in modo eterogeneo sul filo della storia. La determinazione del rispetto di un termine è definita a prescindere dall'aspetto tecnologico. Il Consiglio federale è abilitato a definire il tipo di firma e i formati dei documenti e a disciplinare la procedura tecnica della trasmissione.

Ciò costituisce una proposta di armonizzazione giuridica, così come richiesto nel primo punto della mozione. In aggiunta, vanno adottati provvedimenti organizzativi e tecnici affinché lo scambio di atti giuridici per via elettronica venga attuato in modo uniforme e funzioni a tutti i livelli. A questo scopo, il 16 settembre 2014 il DFGP ha emanato l'ordinanza sul riconoscimento di piattaforme per la trasmissione sicura in ambito procedurale (Ordinanza sul riconoscimento di piattaforme di trasmissione, RS 272.11). I requisiti organizzativi e tecnici che devono essere soddisfatti dalle piattaforme di trasmissione sono disciplinati in un catalogo.

Con queste proposte di legge e misure il Consiglio federale considera adempito il primo mandato parziale conferitogli dalla mozione.

Altri progetti legislativi relativi allo scambio di atti giuridici per via elettronica sono ancora in fase iniziale. Particolarmente rilevanti sono i tre mandati seguenti:

1. elaborazione di uno schema e di un disegno di legge per creare le basi legali del futuro identificativo elettronico statale (eID), che potrebbe essere consegnato con la nuova carta d'identità;
2. elaborazione di una legislazione per un efficace disciplinamento della notificazione, sia nel settore privato sia in quello pubblico;
3. accertamenti sulla necessità e la fattibilità dell'integrazione delle forme previste dalla legge con una forma intermedia tra l'assenza di forma e la forma scritta, dal nome provvisorio di «forma testuale».

I lavori vertenti su queste tematiche sono in corso. A tempo debito, il Consiglio federale giudicherà i risultati e sottoporrà al Parlamento le eventuali proposte.

3 Uniformazione dell'esame elettronico degli atti

3.1 Analisi della situazione

3.1.1 Che cos'è l'esame elettronico degli atti

I tribunali e diverse autorità tengono gli atti dei loro procedimenti; in molti di questi procedimenti gli atti devono anche poter essere consultati. In questa sede non analizzeremo l'esame elettronico degli atti in tutti i tipi di procedimenti; considerato il mandato, ci concentreremo su quello nei procedimenti retti dal diritto procedurale federale (in particolare CPC, CPP, LEF, PA). In particolare, sono escluse le procedure amministrative in cui si applica il diritto cantonale o comunale e le procedure d'esecuzione e fallimento non contenziose. Si può tuttavia supporre che le autorità cantonali e comunali e le autorità d'esecuzione e fallimento possano partecipare all'armonizzazione.

Per quanto riguarda la cerchia delle persone autorizzate a esaminare gli atti, in questa sede vanno sostanzialmente presi in considerazione tutti i gruppi possibili, quindi le parti stesse, i

loro rappresentanti, altre autorità ed eventualmente anche altri interessati, quali ad esempio società di assicurazioni, ricercatori ed enti di statistica. In considerazione del fatto che, nella prassi, nella grande maggioranza dei casi sono gli avvocati a richiedere di esaminare gli atti, la riflessione deve incentrarsi su di loro. Di conseguenza, il sistema per l'EsEA preso in considerazione in questa sede è concepito in primo luogo per rispondere alle esigenze degli avvocati che hanno necessità di esaminare regolarmente gli atti di procedimenti retti dal diritto federale.

Per EsEA non intendiamo semplicemente l'invio degli atti su un CD-ROM o su un altro supporto di dati, che non richiederebbe altri sistemi o misure; ci riferiamo piuttosto a un sistema che consente e garantisce l'esame elettronico degli atti *in linea*. Anche questo può avvenire con vari meccanismi ed essere strutturato in modi molto diversi. Ad esempio, è importante distinguere se l'esame degli atti si svolge:

- con una procedura interattiva che prevede l'ordinazione di un fascicolo concreto e la successiva consegna degli atti per via elettronica (modalità asincrona); oppure
- su un portale dedicato in cui le persone autorizzate possono effettuare in prima persona ricerche tra tutti gli atti a cui hanno accesso, scegliendo e scaricando quelli desiderati.

La modalità asincrona di ordinazione e consegna è il tipo di EsEA ad oggi più consueto e facile da realizzare. La tendenza va verso la ricerca interattiva, più comoda ma anche più difficile da concretare.

Attualmente la prassi per l'esame degli atti prevede che gli atti (originali) vengano messi a disposizione delle persone autorizzate a esaminarli per un certo periodo di tempo. Di norma gli atti vengono spediti in formato cartaceo alle persone autorizzate ad esaminarli; queste, dopo averli fotocopiati o scansati, li rispediscono al tribunale, che li invia quindi all'autorizzato successivo. Questo processo può durare delle settimane e deve essere ripetuto per ogni nuovo atto.

Altre varianti dell'EsEA prevedono l'esecuzione dislocata nei vari tribunali o autorità (variante decentrale), modalità d'esecuzione diverse o identiche (risp. variante individuale e standardizzata) oppure la concentrazione in un unico luogo dell'esame degli atti per tutti i tribunali e le autorità (variante centralizzata).

3.1.2 Normativa in materia di esame degli atti

Il diritto all'esame degli atti risulta direttamente dal diritto ad essere sentiti sancito dall'articolo 29 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost., RS 101). L'esame degli atti è disciplinato dalle disposizioni dei codici di procedura, in primo luogo il codice di procedura civile (CPC, RS 272; cfr. art. 53), il codice di procedura penale (CPP, RS 312.0; cfr. art. 101 e 102), la legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021; cfr. art. 26 e segg.) e la legge sul Tribunale federale (LTF, RS 173.110; cfr. art. 56). Altre normative processuali importanti sono ad esempio la procedura penale minorile (PPMin, RS 312.1; cfr. art. 15), la legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.32; cfr. art. 36) e la procedura penale militare (PPM, RS 322.1; cfr. art. 45).

Molte altre disposizioni in materia di esame degli atti si trovano in leggi speciali e ordinanze, ad esempio l'articolo 114 della legge federale sull'imposta federale diretta (RS 642.11).

La maggior parte delle attuali disposizioni disciplina l'esame degli atti indipendentemente dal supporto. Tuttavia, esistono alcune disposizioni che si riferiscono esplicitamente ad aspetti dell'esame degli atti su carta. È il caso, ad esempio, dell'articolo 26 PA, che prevede l'esame degli atti esplicitamente «alla sede» dell'autorità che decide.

In parte esistono già alcune disposizioni riferite esplicitamente all'esame elettronico degli atti. Ad esempio l'articolo 26 capoverso 1^{bis} PA menziona la modalità di ordinazione e consegna.

Se e quali altre disposizioni legali siano necessarie per un EsEA armonizzato in tutta la Svizzera andrà accertato nelle proposte di soluzione.

3.1.3 Stato dell'esame elettronico degli atti in Svizzera

Sebbene per i procedimenti amministrativi federali la notificazione per via elettronica degli atti da esaminare sia prevista dal 1.1.2007 nell'articolo 26 capoverso 1^{bis} PA, per quanto noto in Svizzera l'esame elettronico degli atti non è ancora praticato.

I fornitori di applicativi per tribunali e i tribunali con una propria soluzione informatica hanno già iniziato a pensare a un futuro esame elettronico degli atti e hanno intrapreso studi preliminari in questo senso.

Si può presumere che in particolare i tribunali che già tengono gli atti per via elettronica introdurranno presto soluzioni locali per l'EsEA. Queste ultime prevedono di norma che gli atti vengano ordinati con un messaggio strutturato o non strutturato, raccolti sotto forma di fascicolo elettronico presso il tribunale e infine notificati al richiedente secondo determinate modalità (invio o accesso alla «casella postale» contenente gli atti).

3.1.4 Soluzioni e approcci in altri Paesi

Anche all'estero l'esame elettronico degli atti non è ancora molto diffuso. Esistono alcune applicazioni che, tuttavia, in molti casi presentano ancora limiti di carattere funzionale o geografico. Di seguito sono riportati due esempi.

Austria: in Europa, l'Austria è un'antesignana della giustizia elettronica, che pratica già da quasi 25 anni (1990). In ciò è stata favorita dal fatto di avere una sola organizzazione giudiziaria centrale, che fornisce lo stesso sistema informatico a tutti i tribunali del Paese e ad alcune altre autorità. L'Austria ha introdotto per gli avvocati l'obbligo di partecipare alla giustizia elettronica. Dal 2013 anche i cittadini possono comunicare con i tribunali per via elettronica.

Nonostante il livello avanzato in materia di scambio di atti giuridici per via elettronica e tenuta elettronica degli atti, l'esame elettronico degli atti è stato introdotto da poco e con molta cautela. Dall'anno scorso il Bundesministerium für Justiz mette a disposizione l'esame elettronico degli atti come ricerca in linea a pagamento che permette, per il momento a una cerchia ristretta di utenti, di richiamare il registro di commercio elettronico e dati sul procedimento della giurisdizione austriaca in alcuni procedimenti scelti. Gli avvocati devono registrarsi appositamente per questo servizio. Solo in futuro dovrebbe diventare possibile esaminare in linea i documenti.

La cautela con cui persino l'Austria, pioniere della giustizia elettronica, si è aperta all'EsEA mostra che devono essere soddisfatti molti requisiti prima che si possa consentire l'esame elettronico degli atti al di fuori dell'organizzazione giudiziaria.

Land dell'Assia: contrariamente alla soluzione in linea adottata dall'Austria, qui l'esame elettronico degli atti funziona nella modalità di ordinazione e consegna, di più semplice realizzazione. Gli avvocati possono richiedere di esaminare gli atti per via elettronica e ricevono l'atto richiesto per via elettronica in formato PDF. La piattaforma di comunicazione utilizzata è quella generalmente impiegata per la giustizia elettronica, «Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach» (EGVP).

3.1.5 Iniziative nell'Unione europea

L'Unione europea (UE) ha avviato diverse iniziative che prima o poi si ripercuoteranno sulla strutturazione di certi ambiti della giustizia elettronica in Svizzera. Con il progetto *e-CODEX*

(www.e-codex.eu) s'intende creare il quadro di riferimento tecnico, organizzativo e giuridico per sviluppare l'accesso transfrontaliero ai servizi di giustizia elettronica per cittadini e imprese.

Componenti essenziali di questo sistema sono, in particolare, la consegna elettronica, la firma elettronica, l'identità elettronica, comprese funzioni e autorizzazioni, e il documento elettronico. Non appena saranno raggiunti standard convincenti, ad esempio per il documento elettronico, per la Svizzera potrebbe essere opportuno riprenderli. Inoltre, con il regolamento (UE) n. 910/2014 («Regolamento eIDAS»), l'UE ha emanato un atto normativo direttamente applicabile in tutti gli Stati membri per disciplinare l'identificazione elettronica, la firma elettronica e alcuni altri servizi elettronici, abrogando la precedente direttiva sulla firma elettronica. Per lo scambio di atti giuridici per via elettronica sono inoltre rilevanti, in particolare, il sigillo elettronico e i «servizi elettronici di recapito certificato» (art. 43 e 44). Con il messaggio del 15 gennaio 2014 concernente la revisione totale della legge federale sulla firma elettronica (FiEle) è stata sottoposta al Parlamento una proposta di adeguamento della legislazione al Regolamento eIDAS.

3.2 Presupposti per la tenuta elettronica degli atti con consultazione centrale

Conformemente agli obiettivi della mozione e a ulteriori riflessioni e accertamenti, il gruppo di accompagnamento ha formulato i presupposti funzionali che un sistema comune per l'esame elettronico degli atti deve soddisfare come segue:

1. nei procedimenti interessati la soluzione EsEA è uniforme in tutta la Svizzera; dalla prospettiva degli utenti, nella realizzazione definitiva funziona allo stesso modo per tutti i tribunali;
2. il sistema mette a disposizione l'esame degli atti sotto forma di portale in linea con funzioni che permettono di ricercare, visualizzare e scaricare gli atti;
3. dalla prospettiva di chi chiede di esaminare gli atti c'è un unico accesso all'intero sistema per tutta la Svizzera;
4. dalla prospettiva dei tribunali, l'introduzione dell'EsEA deve essere neutrale in termini di costi. Investimenti e spese d'esercizio devono essere compensati da pari risparmi sui costi dell'esame degli atti.

3.3 Possibili soluzioni

Nello scegliere il sistema ottimale per un EsEA uniforme in Svizzera bisogna tener conto di prospettive molto diverse:

- da un punto di vista tecnico, la struttura può essere centrale o decentralizzata con le funzioni distribuite diversamente sulle varie parti;
- per quanto riguarda il modello di comunicazione, come già accennato, la scelta va operata tra un sistema con modalità di ordinazione e consegna e un sistema in cui è possibile effettuare ricerche direttamente negli atti accessibili visualizzando i documenti;
- sotto il profilo organizzativo e giuridico vanno definite tra l'altro la responsabilità e la forma legale di un tale sistema;

¹ Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 lug. 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE.

- infine, dal punto di vista finanziario possono essere presi in considerazione diversi modelli di finanziamento degli investimenti e dell'esercizio.

In tale contesto non va dimenticato che, se la legge non prevede altrimenti (artt. 122 e 123 Cost.), l'organizzazione dei tribunali compete ai Cantoni. Un sistema per un EsEA uniforme deve quindi essere tale da incentivare i Cantoni a collegarvi i propri tribunali. Andrebbe verificato se e in che misura modificando i codici di procedura si emanino prescrizioni legali relative all'esame elettronico degli atti.

3.3.1 Prospettiva tecnica e funzionale

Una soluzione minimale per un EsEA uniforme in tutta la Svizzera potrebbe essere quella di definire e adottare standard comuni. Questi standard riguarderebbero un'impostazione uniforme degli indirizzi elettronici e delle schermate per la ricerca e la visualizzazione dei risultati e per il richiamo degli atti, così come la struttura e l'aspetto degli atti elettronici. I produttori di programmi informatici per tribunali dovrebbero attenersi a queste direttive. Una simile soluzione soddisferebbe solamente in parte i requisiti: in particolare, i portali dei tribunali avrebbero ciascuno un indirizzo diverso, cosa che, in linea di principio, complicherebbe l'accesso, anche se in realtà si può presumere che la maggior parte degli avvocati abbia contatti regolari solamente con un numero limitato di tribunali.

La variante più efficiente per realizzare quanto prima una soluzione EsEA uniforme sul lungo termine e a costi contenuti consiste nello sviluppare una soluzione informatica comune per tutti i tribunali. Se tutti i tribunali fossero dotati di un'unica soluzione informatica, come ad esempio in Austria, questa soluzione potrebbe naturalmente essere utilizzata anche per l'esame centrale degli atti, che sarebbe quindi facile da realizzare. Questo scenario permetterebbe di trovare una soluzione relativamente semplice anche per lo scambio di atti giuridici per via elettronica in generale tra privati e tribunali così come tra i tribunali dell'iter ricorsuale. Si presume tuttavia che un livello così avanzato di centralizzazione dell'informatica giuridica in Svizzera non sia auspicato e difficilmente implementabile per motivi federalistici.

Tra questi due scenari esiste una varietà di costellazioni di sistemi EsEA comuni, nelle quali l'applicativo per i tribunali continua a essere installato in modo decentrato e secondo modalità eterogenee, ma si aggiunge un applicativo centrale per l'esame elettronico degli atti, sviluppato congiuntamente.

3.3.2 Prospettiva organizzativa, finanziaria e giuridica

Oltre all'assetto tecnico e funzionale, soprattutto nel caso di un sistema centrale, va affrontata anche la questione di chi debba svilupparlo e gestirlo, di come finanziarlo e di quali norme legali o convenzioni siano necessarie per l'adeguata forma giuridica.

Nel quadro dei lavori del gruppo di progetto è stata analizzata la situazione, sono stati definiti i requisiti per la soluzione e sono state abbozzate diverse varianti possibili; queste ultime sono state valutate confrontandone vantaggi e svantaggi. Sono state infine individuate tre varianti, che si distinguono soprattutto per la diversa attribuzione di responsabilità per la messa a disposizione del sistema EsEA comune.

Investitore privato: un investitore privato indipendente appronta la soluzione e la finanzia con le tasse d'utilizzazione. Gli acquirenti, in particolare tribunali e avvocati, potrebbero unirsi e disciplinare per contratto prestazioni, prezzi e controprestazioni.

Joint venture: gli attori più importanti, in particolare i tribunali, gli avvocati ed eventualmente anche la Confederazione e i fornitori di programmi informatici per i tribunali si uniscono in un unico organo responsabile con forma giuridica ancora da definire, che svilupperà la solu-

zione EsEA e la metterà a disposizione. Si potrebbe incaricare una ditta specializzata di occuparsi degli aspetti tecnici dell'esercizio. Per il finanziamento dovrebbe essere negoziato e concordato un sistema di ripartizione.

Soluzione federale: il compito di mettere a disposizione un sistema per l'EsEA viene attribuito per legge alla Confederazione. Da un punto di vista materiale, si potrebbe costituire formalmente un organo con rappresentanti degli attori più importanti da consultare sia in fase di sviluppo sia durante il successivo esercizio. In questa variante la Confederazione potrebbe farsi carico del finanziamento iniziale, che dovrebbe tuttavia essere rimborsato integralmente sotto forma di emolumenti (quandanche successivamente). Nei lavori successivi verrebbe accertato quali utenti dovrebbero partecipare alle spese pagando tasse d'utilizzazione; l'eventuale partecipazione alle spese verrebbe infine disciplinata per legge.

3.3.3 Ripercussioni, vantaggi

Un sistema armonizzato per l'esame elettronico degli atti, e in particolar modo un sistema comune ed esteso, rappresenterebbe un cambiamento significativo nello scenario complessivo della giustizia elettronica in Svizzera. Sarebbe la prima consistente parte operativa della giustizia a essere approntata e gestita congiuntamente. Sfruttando le attuali possibilità tecniche si possono accelerare sensibilmente i procedimenti; verrebbe meno la laboriosa trasmissione degli atti (originali) su carta. Queste considerazioni evidenziano i vantaggi dell'introduzione di un sistema EsEA.

Con un sistema comune aumenta la semplicità d'uso del sistema e si guadagnano elevate garanzie di sicurezza e protezione dei dati, ampia funzionalità e procedure efficienti. Inoltre, un sistema comune è più economico di svariate soluzioni locali sviluppate in parallelo. A questo proposito va anche considerato il fatto che l'informatizzazione e il collegamento in rete consentono di ridurre gli spazi; i confini dei Cantoni coincideranno sempre meno con i confini dell'attività professionale degli avvocati. La procedura per i casi retti dal diritto federale è stata unificata in tutta la Svizzera; di conseguenza è arrivato il momento di mettere a disposizione su scala nazionale anche determinate componenti dell'infrastruttura. Naturalmente, al di fuori di questo specifico aspetto infrastrutturale, l'autonomia dei tribunali non subisce alcuna limitazione.

Un simile sistema non soltanto offre un esame degli atti completo nel senso tradizionale, ma facilita anche la comunicazione in generale tra tribunali e rappresentanti delle parti. Con la prassi attuale, in numerosi procedimenti è stato perso molto tempo per l'invio degli atti e la notificazione successiva di copie. Ci si aspetta che i procedimenti vengano sensibilmente accelerati. In questo modo aumenta anche la certezza del diritto: la parte che chiede giustizia arriverà più velocemente a una sentenza vincolante nel merito, risparmiando spese processuali evitabili.

4 Prescrizioni sulla tenuta elettronica degli archivi nel settore giudiziario

4.1 Tenuta elettronica degli atti e tenuta elettronica degli archivi

La tenuta degli atti, sia tradizionale sia elettronica, prevede di regola che il fascicolo passi attraverso tre fasi:

- I. **tenuta** (elettronica) **degli atti**, fino alla conclusione del procedimento;
- II. **conservazione** (elettronica) **degli atti** (o prearchiviazione), fino alla scadenza dei termini di conservazione, che variano a seconda del procedimento;
- III. **archiviazione** (elettronica), per gli atti rimossi.

4.2 Competenze

Le modalità di conservazione degli atti dopo la conclusione di un caso sono stabilite in un regolamento del tribunale. Queste prescrizioni possono riguardare in particolare il momento dell'archiviazione, i documenti da conservare, il tipo di conservazione e i termini fino all'archiviazione definitiva.

La legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (Legge sull'archiviazione, LAr; RS 152.1) all'articolo 4 capoverso 2 stabilisce quanto segue:

L'archiviazione di documenti dei Cantoni risultanti dall'esecuzione di compiti per conto della Confederazione è di competenza dei Cantoni medesimi sempre che una legge federale non disponga altrimenti.

I codici di procedura non contengono praticamente nessuna prescrizione sulla conservazione o sull'archiviazione. Solamente l'articolo 103 CPP stabilisce al capoverso 1 che gli atti devono essere conservati almeno fino allo scadere del termine di prescrizione dell'azione penale e della pena.

Con l'archiviazione, l'interesse e la responsabilità degli atti sono trasmessi all'archivio competente. La trasmissione è retta dalle disposizioni delle leggi cantonali sull'archiviazione; per i tribunali federali dalla legge sull'archiviazione. Di norma, la legislazione in materia di archiviazione stabilisce che cosa viene ripreso e in che modo.

Per armonizzare in tutta la Svizzera le prescrizioni e gli standard per l'archiviazione elettronica, più di 10 anni fa è stato fondato il COCO (Centro di coordinamento per l'archiviazione a lungo termine). Oltre alla Confederazione, un accordo amministrativo coinvolge in quest'organo la maggioranza dei Cantoni e il Principato del Liechtenstein.

4.3 Proposta di attività a livello federale

Conformemente al terzo mandato parziale della mozione va verificato se siano necessarie ulteriori prescrizioni sulla tenuta elettronica degli archivi nel settore giudiziario.

Per quanto concerne l'archiviazione (elettronica) in senso stretto, il Consiglio federale è del parere che queste prescrizioni vadano emanate prescindendo da uno specifico settore. L'ar-

chiviazione elettronica nel settore giudiziario deve seguire in linea di principio le stesse regole applicabili all'archiviazione elettronica di altri atti. Il COCO è l'organo adatto a dirigere lo sviluppo di standard per questo settore e la verifica di ulteriori prescrizioni. Questi lavori dovranno essere eseguiti nel rispetto delle norme di standardizzazione dell'associazione eCH.

Inoltre, nell'emanare prescrizioni in materia di archiviazione elettronica vanno osservate le norme internazionali in materia, sia che prescindano dal singolo settore sia che valgano specificatamente per la giustizia elettronica. Un esempio sono gli standard per i documenti elettronici o le firme nello scambio degli atti giuridici per via elettronica risultanti dal progetto europeo e-Codex (a questo proposito si veda anche il cap. 3.1.5).

5 Risorse necessarie sul piano federale per l'attuazione

5.1 Panoramica

A seconda di cosa sarà deciso in merito alla futura impostazione dello scambio di atti giuridici per via elettronica in Svizzera, sarebbero necessarie risorse in due settori: da un lato per il disciplinamento per legge e la standardizzazione di certi aspetti del SAGE, dall'altro per il progetto concreto di realizzazione di un sistema EsEA comune svizzero.

5.2 Costi della legislazione

Il disciplinamento del settore della giustizia elettronica in Svizzera, compresi il coordinamento con le strategie per la società dell'informazione in Svizzera, il governo elettronico in Svizzera e le misure internazionali di standardizzazione, per la Confederazione implica un certo dispendio in termini di personale. Attualmente potrebbe assorbire quattro posti di lavoro. Il DFGP non richiederà ulteriore personale per elaborare la normativa proposta e compiere gli altri lavori tesi alla promozione dello scambio elettronico di atti giuridici in Svizzera.

5.3 Costi per la realizzazione di un sistema EsEA

I costi organizzativi e d'investimento stimati approssimativamente per una soluzione minimale che, come descritto nel capitolo 3.3.1, si limita a definire standard comuni sono di 0,5 milioni di franchi circa. Quest'importo non comprende i costi per i singoli sistemi EsEA e per la gestione delle autorizzazioni che devono essere affrontati a livello decentralizzato dai tribunali.

Una prima stima indica i costi approssimativi per la realizzazione di un sistema EsEA comune: i costi d'investimento sarebbero di circa 3,5 milioni di franchi, mentre quelli per il sistema (compresi ammortamento, manutenzione ed esercizio) ammonterebbero a un totale di circa 2,1 milioni di franchi l'anno.

I costi d'investimento dovrebbero essere approssimativamente gli stessi per tutte le soluzioni proposte, indipendentemente dalla forma organizzativa, finanziaria e giuridica di cui al capitolo 3.3.2. Varierebbero invece i costi organizzativi.

5.4 Finanziamento

La messa a disposizione e il finanziamento di sistemi informatici per i tribunali rientrano ad oggi tra i compiti degli enti competenti per i tribunali interessati. Se nell'ambito degli ulteriori lavori del gruppo di progetto dovesse essere deciso che il sistema EsEA comune dovrà essere approntato e gestito dalla Confederazione, ciò costituirebbe un nuovo compito per la Confederazione.

La soluzione descritta nel capitolo 3.3.1, che prevede un sistema EsEA basato su standard comuni, terrebbe conto al meglio dell'autonomia organizzativa degli attori coinvolti. È tuttavia dubbio che un tale sistema possa essere implementato su tutto il territorio svizzero entro tempi utili mediante la semplice definizione di standard. Per stabilire in modo definitivo quale variante privilegiare, dovrebbe essere condotta una verifica della redditività inclusiva dei costi per Confederazione e Cantoni.

Nell'ambito di eventuali ulteriori lavori di progetto andrebbero definiti in modo più preciso i costi di sviluppo e gestione di un tale sistema. A seconda della soluzione scelta andrebbe elaborata una proposta di disciplinamento legale e di finanziamento. Una soluzione federale andrebbe sviluppata e gestita in modo che possa essere finanziata prelevando tasse (cfr. cap. 3.3.2).

A causa dei recenti decreti di risparmio del Consiglio federale, tuttavia, quest'ultimo rinuncia ad esaminare più in dettaglio la possibilità di una soluzione federale per la realizzazione di un sistema comune per tutta la Svizzera.