

Quaderni del DAE

Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico

...

I "viaggi telematici" dell'atto informatico.

*Note sul procedimento informatico.*

Giovanni Duni

...

2003

Ho voluto dare alla mia conversazione un titolo provocatorio, perché - esclusi i presenti - molti, anche nelle sedi più qualificate, pensano ancora che l'obiettivo della teleamministrazione sia quello di trasmettere da un computer all'altro documenti informatici.

Certamente la rete consente di trasmettere documenti informatici: la dematerializzazione che ebbi l'ardire di ipotizzare con sfrontatezza nel lontano 1978 (abbiamo celebrato il 25ennale in un convegno presso il Consiglio Regionale della Sardegna) ha appunto lo scopo di consentire i flussi di lavoro in rete, sostitutivi dello spostamento fisico di fascicoli di carte.

Ma cosa debba correre sui fili della rete non sempre è stato ben compreso ed è stata questa una delle cause del mancato decollo della teleamministrazione. Nel T.U.D.A. c'è una normativa sul documento informatico, che in pratica accoglie l'idea della dematerializzazione, consentendo quindi la trasmissione in rete con validità giuridica.

Il problema è che la trasmissione in rete di un atto amministrativo già perfezionato è solo una delle ipotesi di utilizzazione della dematerializzazione, ma non la più importante, come mi accingo ad esporre.

Infatti lo sfruttamento della rete non riguarderà tanto l'invio di atti, quanto:

- 1) la messa a disposizione degli atti nel server (normalmente in una banca dati) di una P.A., per la loro consultabilità a distanza.
- 2) l'attività di produzione di atti amministrativi attraverso il procedimento informatico (teleamministrazione);

Entrambi i punti meriterebbero non dico una relazione, ma addirittura un convegno a sé. Dirò poche parole sul punto 1 e qualcuna in più sul punto 2.

Punto n. 1: riguarda la materia dell'accesso telematico alle documentazioni amministrative. Non è il server che spedisce l'informazione, ma è l'utente che la consulta, con facoltà o meno di conservarne copia (o altro originale?) nel proprio computer. L'accesso può avvenire da parte della stessa o di altra P.A. cui quell'atto serve per altri fini amministrativi; oppure può avvenire da parte di un privato, con tutte le regole che possono limitare l'accesso automatico e condizionarlo ad una valutazione umana. Gli atti riguardanti lo stesso richiedente saranno disponibili senza limiti; gli atti di rilevanza generale saranno in genere disponibili; gli atti riguardanti altri soggetti non potranno essere disponibili in modo automatico e generale, ma l'accesso sarà soggetto a valutazione.

Il documento informatico (un documento contenente un atto amministrativo perfezionato) non ha alcun bisogno di essere spedito, ma deve essere disponibile per una consultazione telematica e per costituire eventualmente dato istruttorio di riferimento di altre procedure. Se ad ogni necessità si trasferissero da un computer all'altro i documenti informatici avremmo una proliferazione di copie, inutile e sicura fonte di confusione, che riempirebbe gli archivi elettronici con difficoltà di gestione inizialmente trascurabile, ma enormemente crescente nel tempo. Ecco perché siamo contrari alla posta elettronica o di altri sistemi quali l'F.T.P. Oggi l'ipotesi della trasmissione del documento informatico è prevista dall'art. 55, comma 4 del T.U. 445/2000, ma, pur senza scandalizzarci in un regime transitorio, dobbiamo prendere atto che il futuro sarà diverso e queste spedizioni saranno sostituite dalla consultabilità telematica.

Punto n. 2. L'argomento del procedimento informatico è oggi il profilo di ricerca più interessante dell'informatica amministrativa: una volta che è acquisita la validità giuridica della forma elettronica occorre sapere come gestire questa storica conquista nell'ambito del procedimento amministrativo.

A Cagliari abbiamo attivato il corso di informatica amministrativa nella laurea in scienza dell'amministrazione, impostato essenzialmente sul procedimento informatico. Abbiamo poi attivato da 3 anni l'unico dottorato di ricerca in materia, insieme alle Università di Pisa, Trento, Perugia ed IUON: diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica. Sono qui 4 dottorandi.

Studiare il procedimento informatico significa in pratica studiare come si arriva alla formazione dell'atto amministrativo in forma elettronica attraverso la partecipazione telematica di più uffici, interni o esterni all'amministrazione procedente: è quello che si chiama telelavoro tra uffici, che non si differenzia dal telelavoro domiciliare se non per il luogo del posto di lavoro e con le connesse implicazioni relative al diritto del lavoro. Problema di particolare importanza in tutti quei casi nei quali la conferenza di servizi è facoltativa; è comunque problema importante anche quando si debba svolgere la conferenza di servizi perché prima della conferenza ogni amministrazione deve svolgere tutte quelle attività istruttorie e di riscontri che devono precedere la conferenza, alla quale seguono poi altri interventi esecutivi e di controllo.

Su questi aspetti si innestano alcune disposizioni importanti che ruotano intorno al protocollo informatico ed alla informazione telematica sulle procedure dello sportello unico, previste nel regolamento sul protocollo informatico 428/98, inserite nel T.U. 445/2000 e nel regolamento sullo sportello unico 447/98. Considerando la fonte principale (il T.U.), osserviamo che il legislatore non si è limitato a disciplinare il protocollo, ma invita le amministrazioni a realizzare la gestione dei flussi documentali in forma elettronica entro il 1 gennaio 2004.

La terza fase dell'informatica amministrativa sembra quindi cosa fatta, che si chiami o meno Teleamministrazione poco importa. Se non ché, mentre le indicazioni normative sono precise dal punto di vista della protocollazione e della conservazione archivistica, sono di assoluta genericità — direi anzi del tutto assenti — sul problema più importante, ossia sui piano dei flussi documentali veri e propri, ignorando soprattutto il momento della formazione del documento come frutto della partecipazione collaborativa di più uffici della stessa o di più amministrazioni. Lo stesso fatto di avere affidato a ciascun ente le scelte operative per passare ad amministrare senza carte indica il permanere di incertezze e timori, che ancora paralizzano il passaggio dalla teoria alla pratica. Il T.U. quindi si autolimita disponendo che l'obbligo degli adempimenti minimi riguarda solo il protocollo.

In sostanza, il sistema del protocollo informatico appare concepito per gestire solo l'informazione protocollare (collegamento del documento entrante alle attività susseguenti della P.A. e reperibilità delle informazioni sullo stato del procedimento, anche se cartaceo, come ancora è la realtà) e non già il lavoro amministrativo telematico, il cui obiettivo appare aggiunto in maniera posticcia e senza una vera e propria disciplina, bensì quasi come un auspicio che dalle Pubbliche amministrazioni salti fuori la soluzione. Devo sottolineare che il progetto Teleamministrazione è impostato in maniera capovolta, poiché pone al centro il procedimento e dichiara che da esso scaturisce un protocollo informatico molto puntuale, come sottoprodotto gratuito ed automatico; nel T.U. invece il procedimento appare accessorio rispetto al protocollo, come si evince dallo stesso titolo del DPR 428/98, che parla solo di protocollo. Come dire: compra il clacson e con l'occasione avrai anche l'automobile.

È forse questo un invito ad attivare un sistema di "viaggi telematici" di documenti informatici?

I tipici "viaggi telematici", come li ho ironicamente chiamati, possono essere spedizioni di atti a mezzo di posta elettronica o con altre procedure, quali l'F.T.P.; possono anche essere scaricamento di files

ad iniziativa del ricevente, dopo avere trovato il documento nel server a distanza. Entrambe queste soluzioni tecniche (soprattutto la prima) potrebbero essere prese come strumento di interoperabilità tra le amministrazioni.

Posso in estrema sintesi dire che le nostre ricerche portano alla conclusione che le reti telematiche non debbano essere i binari per questi “viaggi telematici” del documento informatico. L'AIPA aveva a suo tempo ipotizzato che la posta elettronica potesse essere una soluzione provvisoria di interazione tra diverse P.A. Devo dire la posta presenta serie controindicazioni e che solo con carattere di provvisorietà possiamo accettare questa soluzione, dato che possono essere realizzati ben migliori sistemi di interoperabilità.

Ciò è vero sia per gli atti perfezionati, sia per la gestione dei procedimenti. Per i primi, come si è detto, basterà la disponibilità in rete.

Ma ancora peggiori sarebbero i danni se la posta elettronica o altri mezzi di trasmissione simili fossero usati nel corso del procedimento, per l'espletamento delle fasi e sottofasi. Ogni passaggio, finalizzato ad acquisire un ulteriore apporto istruttorio, lascerebbe al mittente uno spezzone incompleto; quindi dovremmo fare riferimento al computer ricevente e non più a quello mittente; ma al successivo passaggio anche questo documento informatico intermedio sarebbe superato; e così via, fino al computer del responsabile della firma finale. Questa scia di procedimenti incompleti che verrebbe lasciata è l'antitesi dell'efficienza che si pretende dall'informatica di terza generazione.

La nostra soluzione prevede invece che ogni operatore agisca in via telematica su di un unico dossier con “residenza”, diciamo così, stabile, senza archivi moltiplicati presso ogni ufficio interveniente (concetto di pratica unica della Teleamministrazione, fatto proprio in modo chiaro dalla normativa sullo sportello unico).

Per capirci: gli uffici lavoreranno con tecniche analoghe a tante ipotesi che già esistono in internet ad uso dei privati cittadini, quando compiliamo i cosiddetti moduli in line, come negli acquisti di commercio elettronico, nelle domande di finanziamento, e come quelli per la denuncia dei redditi telematica. In questi casi la nostra tastiera diventa la tastiera del computer remoto, che resterà la vera sede della procedura.

Non si escludono mai copie di riserva (anzi, indispensabili) e neppure copie facoltative elettroniche o di carta, ma è importante che il procedimento ufficiale sia uno ed uno solo, senza frazionarsi in mille rivoli informatici.

Questo obiettivo è certamente difficile perché tra uffici ed amministrazioni non sarà più sufficiente l'interconnessione tecnica, ma occorrerà l'interoperabilità funzionale, molto più difficile da imporre dall'alto, anche se è prevista dal titolo V della Costituzione una riserva a favore dello Stato in merito al coordinamento statistico ed informatico.

Problemi sicuramente esistono e vanno affrontati. Anzitutto quello di lasciare spazio alla concorrenza, prevedendo un software di base dettato dall'alto (potrebbe essere un open source), sul quale le imprese informatiche svilupperanno applicativi specifici di ogni procedura. Dico di ogni procedura e non per ogni ente, in quanto il problema della interoperabilità riguarda proprio i procedimenti che attraversano più enti, i quali tutto dovranno essere in grado di interoperare nell'ambito del procedimento.

Il problema va preso di petto con una normativa chiara che oggi manca del tutto.

Vi ringrazio dell'attenzione.