

**Ancora sul procedimento
amministrativo telematico: le
ultime ricerche**

Giovanni Duni

SOMMARIO: A) Il problema della nostra generazione della transizione: non ragionare nel mondo virtuale con la mentalità cartacea. B) La dematerializzazione delle procedure elimina la sequenzialità propria del procedimento cartaceo, sostituendolo con uno schema "a stella", nel quale gli interventi sono contemporanei. C) Si conferma ottimale l'impostazione che vede un sistema di teleamministrazione come volto a creare un atto unitario complesso, quante che siano le amministrazioni coinvolte. Si accetta, solo come fase transitoria, che i rapporti tra amministrazioni diverse siano possibili a mezzo della posta elettronica certificata.

* * *

A) Il problema della nostra generazione della transizione: non ragionare nel mondo virtuale con la mentalità cartacea.

Sono ormai 26 anni che si lanciò l'idea di dematerializzare il mondo giuridico, ossia di dare valore giuridico agli atti in forma elettronica. L'idea nacque nell'ambito degli studi di diritto amministrativo. È vero che, molto opportunamente, l'art. 15 della Bassanini 1 prevede la validità di tutti gli atti giuridici in forma elettronica. Tuttavia il massimo dei vantaggi della novità si riscontrano nel diritto amministrativo.

Infatti è qui che abbiamo il regno del procedimento amministrativo ed è nella possibilità di renderlo telematico che si raggiunge il massimo dei vantaggi. Anzi, più un procedimento è complesso, o, diciamo pure, tortuoso e sovrabbondante, maggiori saranno i benefici della gestione telematica.

Sono passati 26 anni, dicevo, eppure non smetto mai di fare un esame di coscienza, che raccomando, ovviamente, ai miei allievi migliori ed a voi tutti. L'esame di coscienza è il seguente: pur avendo razionalmente accettato la novità della dematerializzazione degli atti giuridici, la nostra mente si è

davvero adattata a ragionare in questo nuovo pianeta, in modalità completamente dematerializzata, oppure deve ancora sforzarsi e trasportare nel nuovo mondo i ragionamenti del mondo cartaceo?

Think in English, dicono gli insegnanti di inglese: non saremo mai sciolti nella lingua straniera se dobbiamo pensare in italiano e tradurre mentalmente in inglese.

Ebbene, devo confessarvi che, pur essendo qui il più anziano nella trattazione della dematerializzazione, sono ancora molto lontano dal pensare direttamente in questa nuova realtà. Noi tutti prima pensiamo in "lingua cartacea" e poi traduciamo le soluzioni per la "lingua dematerializzata". Le generazioni che seguiranno saranno adattate nella mente alla nuova realtà molto più di noi.

Degli esempi? Avete notato il disorientamento per il vuoto del senso del tatto: non posso toccare la carta sparita come documento ufficiale: lasciatemi almeno toccare il computer che contiene i dati: lo voglio nella mia stanza o, al massimo, nel palazzo dove lavoro.

Altri adattamenti del vecchio mondo al nuovo: chiamiamo ancora atto amministrativo vincolato ciò che è una mera evidenza informatica, quando manca ogni manifestazione di volontà nel caso concreto. Altri concetti che vanno trattati con mentalità nuova sono i vizi degli atti informatici: siamo sicuri che le categorie nate nel mondo della documentazione cartacea siano completamente adattabili all'attività in forma elettronica?

Altro quesito, per altro già noto alla dottrina specialistica: l'atto sottoscritto con firma digitale è un originale del quale

possiamo fare delle copie, oppure la distinzione tra originale e copia non ha più senso, visto che si tratta di documenti informatici assolutamente identici, indistinguibili per contenuto e per garanzia di firma?

Vediamo ora cosa altro si può scoprire di nuovo a mezzo dell'esame di coscienza, ossia sforzandoci di pensare in "lingua dematerializzata".

B) La dematerializzazione delle procedure elimina la sequenzialità propria del procedimento cartaceo, sostituendolo con uno schema "a stella", nel quale gli interventi sono contemporanei.

Le premesse di cui al punto A) mi servono per esporvi una recente evoluzione delle ricerche che stiamo conducendo a Cagliari. Ripetendo l'esame di coscienza: stiamo pensando in "lingua dematerializzata" o ancora in "lingua cartacea", mi ha fatto scoprire quanto siamo ancora legati alle categorie Kantiane del mondo delle carte.

Tutti gli studi di cui meniamo vanto e che abbiamo chiamato teleamministrazione sono stati esposti in termini di procedimento sequenziale: le fasi del procedimento sono una dietro l'altra e si concludono, dopo un percorso, con l'atto conclusivo.

Ebbene ho dovuto rivedere questo modo di ragionare, poiché questa è una tipica trasposizione nel mondo dematerializzato della mentalità cartacea. Cercherò di illustrare questa affermazione: quando ci sono di mezzo le carte, affinché un operatore amministrativo possa espletare il suo compito necessita della disponibilità materiale del fascicolo della pratica

e, fino a quando un altro operatore non ha terminato, egli non può iniziare ad espletare il suo compito. Il mondo delle carte, quindi, impone la sequenzialità delle fasi procedimentali.

Cosa accade dematerializzando la procedura? Tutta la documentazione informatica risiede in un server del quale è responsabile l'amministrazione procedente. La documentazione si distingue in due categorie:

- documenti di base (elaborati, attestazioni, ecc.), di regola presentati dall'interessato nei procedimenti ad impulso di parte;
- documentazione procedimentale, ossia l'attività stessa delle P.A. attinente il procedimento (riscontri, visti, pareri, nulla osta, inseriti come atti ed operazioni autonome nella forma, ovvero come parti di un unico documento informatico complesso ed in formazione progressiva).

Comunque, ai fini del nostro discorso (conoscibilità attraverso la rete telematica) le due categorie di documenti, pur molto diverse da tanti punti di vista, sono assimilabili.

Ogni attività della P.A., che nel mondo cartaceo si ferma fino a quando perviene il fascicolo, nel sistema telematico può partire usufruendo dell'accesso al fascicolo virtuale della pratica.

Si tratta di una potenzialità forse lapalissiana, ma in grado di rivoluzionare tutta la gestione del procedimento, poiché consente la lavorazione contemporanea della pratica da tutti gli operatori coinvolti.

Ho fatto l'esempio di "puzzle" per bambini di soli 5 pezzi, consegnati a 5 persone diverse per essere inserite sulla tavoletta

di supporto. Se la tavoletta è tenuta da una persona per volta, ogni partecipante non può inserire il proprio tassello se non gli viene passata. La tavoletta passa di mano in mano 5 volte, con un procedimento sequenziale.

Ma la tavoletta può essere messa su di un tavolo per consentire l'accesso contemporaneo di tutti i partecipanti. Il puzzle sarà quindi composto in meno di un quinto del tempo (il guadagno del tempo si verifica per merito di due fattori concomitanti, ma ben distinti: per la contemporaneità e la mancanza di tempi morti legati al trasferimento).

In sostanza l'accesso contemporaneo al server dove è collocato il dossier informatico fa sparire la sequenzialità tipica del procedimento, trasformando lo schema operativo lineare e sequenziale in uno schema a raggi o, se si preferisce, a stella.

Naturalmente vi sono delle eccezioni e delle attenuazioni all'assolutezza di queste affermazioni. Sicuramente è una verità di principio che allo schema operativo lineare e sequenziale si sostituisce lo schema a stella, ma occorre essere consapevoli di alcune importanti eccezioni:

- a) nel mondo cartaceo lo schema a stella già opera in tutti i casi in cui la P.A. (a volte la stessa legge) esige la duplicazione la documentazione cartacea appositamente per consentire che più uffici o amministrazioni lavorino in contemporanea;
- b) viceversa, nel mondo telematico, può essere necessario mantenere una sequenzialità tra fasi procedurali. Ciò può essere imposto dalle norme in modo esplicito o implicito: l'operatore amministrativo b non può (non deve)

operare se prima non ha compiuto la sua fase l'operatore a. Ma la sequenzialità può anche essere suggerita da motivi di opportunità: poniamo che per l'accoglimento di una istanza del cittadino si debbano fare alcune valutazioni complesse e dei riscontri facili, ma dal cui esito negativo discende necessariamente la reiezione dell'istanza: ebbene l'economia di attività suggerisce di fare precedere questi riscontri facili alle valutazioni complesse. Gli operatori coinvolti in queste ultime attenderanno quindi che nel dossier informatico appaia l'avvenuto superamento di detti riscontri agevoli.

Dopo queste precisazioni, va comunque confermato che in generale, forse almeno nell'80% dei casi, si cambia dalla sequenzialità allo schema a stella.

Non ci sembra necessario sottolineare i vantaggi nella velocizzazione, che abbiamo evidenziato con l'esempio del puzzle: ciò si verificherà sia all'interno di ciascuna specifica amministrazione, sia nei rapporti tra le amministrazioni coinvolte. Nel gioco del puzzle si erano ipotizzati 5 interventi contemporanei perché l'esempio era condizionato alla fisicità delle operazioni e più di 5 persone, convergenti contemporaneamente attorno ad un tavolo, si sarebbero ostacolate. Ma l'accesso telematico ad un server non ha limiti numerici né ostacoli derivanti dalla fisicità: potranno accedere sia i 65 uffici, enti ed autorità che dovevano intervenire nelle pratiche amministrative per gli interventi del giubileo di Roma (fonte: Sindaco dell'epoca) sia i 130 coinvolti nel progetto per la metropolitana, per i quali si dovette locare un cinema per

attivare la conferenza di servizi (fonte: assessore ai LL.PP. del Comune di Roma).

C) Si conferma ottimale l'impostazione che vede un sistema di teleamministrazione come volto a creare un atto unitario complesso, quante che siano le amministrazioni coinvolte.

Si accetta, solo come fase transitoria, che i rapporti tra amministrazioni diverse siano possibili a mezzo della posta elettronica certificata.

L'ultima novità nelle posizioni della ricerca riguarda l'accettazione della posta elettronica certificata come fase transitoria per la gestione telematica del procedimento.

Qualcuno poteva pensare che la mia testardaggine nella ricerca del meglio potesse scontrarsi con alcune realtà ed andare quindi incontro all'insuccesso. Forse sulla testardaggine il qualcuno potrebbe avere ragione; ma, avendo visto come siano passati ben 26 anni dalla proposta di dematerializzare atti e procedimenti, senza che sia avvenuta una vera trasformazione nell'attività amministrativa, subentra un certo pragmatismo, avente lo scopo di evitare che trascorran altri 26 anni per passare concretamente – e non solo nelle discussioni degli addetti ai lavori – ad una gestione telematica del procedimento amministrativo.

Riepilogo brevemente i termini della questione: l'idea del 1978 era quella di dematerializzare atti e procedimenti, rendendoli validi nella forma elettronica. Atti e procedimenti: non solo gli atti finali, ma anche tutte le formalità intermedie del procedimento: in pratica tutta l'attività giuridica della P.A.

Essendo stata accolta l'idea di dematerializzare gli atti dall'art. 15 della L. 59/97, molti hanno creduto che tutto fosse pronto per il salto verso la nuova realtà. Invece, essendo l'atto la conclusione di un procedimento, ed essendosi il legislatore completamente dimenticato di esso, le cose si sono immancabilmente fermate.

Su questo problema ho parlato già nel convegno dello scorso anno, con un intervento dal titolo ironico "I viaggi telematici dell'atto informatico". Ricordo soltanto la frase centrale, intorno alla quale ruotano idee e proposte: la formazione del documento è frutto della partecipazione collaborativa di più uffici della stessa o di più amministrazioni.

Come può avvenire questa partecipazione collaborativa? L'idea ottimale fa di ogni procedimento uno sportello unico telematico, incentrato in un unico server logico; l'atto amministrativo è unico, a formazione progressiva, rispondente alla teoria generale dell'atto complesso, ossia dell'atto nel quale sono espresse più volontà convergenti in un risultato giuridico unitario.

Ricordiamo che è già così nello sportello unico per le attività produttive: le determinazioni delle amministrazioni esterne al Comune precedente non possono essere atti autonomi, ma solo comunicazioni al responsabile del procedimento presso il Comune.

L'alternativa è quella di lasciare a ciascuna amministrazione la gestione informatica della fetta di procedimento di propria competenza. Tutte le fasi interne delle amministrazioni saranno gestite dal sistema informatico interno;

per ogni amministrazione vi sarà quindi un momento conclusivo della parte di procedimento di propria competenza: normalmente un atto amministrativo intermedio [1]. Quest'atto intermedio deve essere inviato all'amministrazione precedente, ossia a quella che deve emanare il provvedimento conclusivo.

Questa alternativa implica la rinuncia al risultato ottimale della generalizzazione del sistema dello sportello unico telematico, sia sul piano concettuale, sia su quello dell'organizzazione informatica: perché allora rinunziarvi in favore della posta elettronica?

Premesso che la rinuncia deve essere solo temporanea, la ragione sta nel fatto che non si vuole ritardare troppo l'inizio di una gestione telematica del procedimento, ancorché con modalità non ottimale. Occorre infatti prendere atto che da anni lo Stato non ha fatto alcuno sforzo né per regolamentare il procedimento telematico né per creare degli standard operativi per tutte le PP.AA., che consentissero ad esse una piena interoperabilità, andando ben oltre la mera interconnessione.

Agire su di una unica procedura presso il server (logico) dell'amministrazione precedente implica infatti una piena interoperabilità informatica, dalla quale – a causa delle inerzie – siamo ancora lontani. Lo Stato ha il pieno potere giuridico di imporre l'interoperabilità: lo prevede espressamente l'art. 117 della Costituzione. Ma la timidezza in questa direzione sembra regni sovrana, pur avendo la Corte Costituzionale sentenziato in favore dei poteri dello Stato in questa materia, come verrà illustrato nella relazione del Dott. Marongiu.

Ed ecco spuntare come alternativa la posta elettronica certificata, alla quale il Governo sta prestando particolare attenzione, al fine di renderla uno strumento efficace per molte utilizzazioni, compresa quella delle attività delle PP.AA.

Le indicazioni che la ricerca scientifica fornisce sono comunque tre:

- 1) la soluzione della posta elettronica certificata non deve fare abbandonare l'obiettivo di una più penetrante interoperabilità tra tutte le amministrazioni nazionali, che consenta di passare allo sportello unico telematico ed all'atto amministrativo complesso, ma unitario, come nello sportello per le attività produttive;
- 2) la banca dati della documentazione ufficiale informatizzata deve essere unitaria ed accessibile da tutte le amministrazioni coinvolte: quindi saranno gestite presso i sistemi informatici di ciascuna unicamente le attività compiute da queste ultime;
- 3) è tassativamente escluso che anche all'interno di ciascuna amministrazione si operi a mezzo di posta elettronica. Già consentire la posta tra un'amministrazione e l'altra spezza l'unitarietà del procedimento e duplica i documenti; consentire ciò anche tra uffici della stessa amministrazione, espandendo il "cattivo esempio", significherebbe creare un inutile caos gestionale nelle procedure, duplicando inutilmente la documentazione delle sottofasi amministrative. Nessuna giustificazione esisterebbe in proposito: mentre tra amministrazioni differenti l'autonomia organizzativa può giustificare una

non immediata interoperabilità, che induce ad accettare il sistema della posta elettronica, non è assolutamente concepibile che manchi l'interoperabilità tra uffici della stessa amministrazione.

Con queste precisazioni accingiamoci quindi a questa fase di procedimenti amministrativi gestiti a mezzo di poste elettroniche. E, collegandoci a quanto detto all'inizio, si tratterà di poste elettroniche in un procedimento non sequenziale: i messaggi di posta contenenti gli atti intermedi saranno attivabili da più amministrazioni contemporaneamente e convergeranno a stella in direzione dell'amministrazione precedente; quest'ultima potrà emanare l'atto finale quando saranno pervenute tutte le determinazioni previste dalle leggi che regolano le competenze amministrative sostanziali a tutela dei vari interessi pubblici coinvolti.

NOTE

[1] La qualificazione di atto amministrativo è comunque esclusa per le procedure di sportello unico per le attività produttive.