

Quaderni del DAE

Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico

...

Gli atti amministrativi ad elaborazione elettronica: la compilazione di
un "pre-*software*" in lingua italiana.

Daniele Morongiu

...

2003

Quella che propongo è una breve riflessione, stimolata da alcuni autorevoli interventi del DAE sull'atto informatico, nonché da qualche conversazione avuta di recente con il professor Duni, coordinatore del mio dottorato.

L'argomento è costituito dagli atti amministrativi ad elaborazione elettronica (che chiameremo anche, per brevità, "atti automatici"): i provvedimenti, cioè, il cui contenuto è determinato attraverso un *software*¹. In particolare, concentreremo l'attenzione su quello che può essere considerato il momento cardine dell'elaborazione automatica delle decisioni, che è *la compilazione del programma informatico*.

È opportuno precisare da subito che esistono fondamentalmente due tipologie di atti automatici. I primi sono quelli che sostituiscono un'attività *vincolata* della pubblica amministrazione: essi sono emanati attraverso un *software* che è la trasposizione in linguaggio informatico del contenuto di una legge. I secondi costituiscono invece una modalità di espressione della discrezionalità della Pubblica Amministrazione, che deve essere ricondotta alla categoria dell'*autolimita*: il soggetto a cui spetta l'assunzione delle decisioni discrezionali decide di non pronunciarsi volta per volta, ma di individuare dei parametri precostituiti e di inserirli in un *software* che fornirà automaticamente le determinazioni relative ai casi concreti².

Con riferimento alla prima specie di atti automatici, ricordiamo che la trasposizione della legge in *software* comporterà comunque la necessità di esplicitare in via preventiva tutti quei termini che possono dare luogo a difformità interpretative; il fatto che la norma vincoli totalmente il comportamento non impedisce infatti che essa contenga concetti indeterminati, anche (e soprattutto) a causa dei limiti intrinseci della lingua italiana in cui è espressa.

Con riferimento invece alla seconda categoria di atti automatici, attraverso i quali si esercita un potere discrezionale, precisiamo solo che un atto di autolimita può sussistere anche come documento tradizionale³, dettante criteri-guida, ma che se i parametri sono sufficientemente rigidi l'automazione informatica diviene una via quasi naturale per l'emissione degli atti.

Non sarà trattata in questa sede la questione della qualificazione giuridica del programma informatico: se esso cioè possa essere considerato o meno un atto amministrativo; per tale problematica si rimanda a chi ha portato il proprio autorevole contributo, a favore⁴ o contro⁵ la tesi del *software*-provvedimento. Il problema che si intende mettere a fuoco è un altro: esso riguarda la *procedura* attraverso la quale una decisione della pubblica amministrazione diventa un programma informatico. Oggi infatti *non esiste* una

¹ La dottrina italiana, in tema di atti ad elaborazione elettronica vede tra i più autorevoli contributi (a cui non stessi abbiamo attinto): CARIDI, *Informatica giuridica e procedimenti amministrativi*, Milano, 1983; FANTIGROSSI, *Automazione e Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1993; LOSANO, *L'informatica e l'analisi delle procedure giuridiche*, Milano, 1989; MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico, primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993; USAI, *Le elaborazioni possibili delle informazioni. I limiti alle decisioni amministrative automatiche*, in *Dall'informatica giuridica alla teleamministrazione*, a cura di Giovanni DUNI, Roma, 1992, p. 55.

² La parametrizzazione anticipata della discrezionalità, se deve costituire il presupposto per la creazione di un *software*, deve essere sufficientemente rigida e univoca: ciò è possibile chiaramente per decisioni discrezionali a bassa complessità, comunque riconducibili a un numero finito di scelte alternative; Cfr. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico...*, cit., p. 36.

³ Cfr. VIPIANA, *L'autolimita della Pubblica Amministrazione*, Milano 1990.

⁴ Tra gli autori che hanno sostenuto la tesi del *software* come atto amministrativo, ricordiamo qui MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico...*, cit., p. 58, e FANTIGROSSI, *Automazione...*, cit., p. 109.

⁵ Ha escluso la qualificazione del programma informatico come provvedimento amministrativo OROFINO, *La patologia dell'atto amministrativo elettronico. Sindacato giurisdizionale e strumenti di tutela*, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2002, p. 2256. Sul problema invece della natura giuridica degli atti automatici, cfr. DUNI, *Teleamministrazione*, voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, § 3.2.

regolamentazione delle modalità in cui la volontà della Pubblica Amministrazione possa essere estrinsecata attraverso un *software*, quando invece occorrerebbero norme precise in materia. Tali regole avrebbero la funzione di garantire, sul piano sostanziale, la massima coincidenza tra le decisioni assunte dall'organo competente e le istruzioni del programma informatico e, sul piano processuale, la corretta ripartizione delle responsabilità fra funzionario e programmatore.

Forse, in un lontano futuro, la formazione del personale amministrativo sarà diversa da quella attuale. E' pensabile che un domani il pubblico funzionario avrà piena cognizione dei fondamenti dell'informatica e sarà un abile programmatore; nel momento stesso in cui stabilirà i parametri per le proprie decisioni future, egli realizzerà un programma informatico che permetterà di ottenere automaticamente le decisioni relative ai casi concreti che si presenteranno. In un simile, ipotetico, scenario, nessuno avrebbe modo di dubitare della coincidenza tra la volontà del pubblico funzionario e il contenuto degli atti elaborati, essendo egli stesso l'estensore del *software* per la loro emissione⁶.

La realtà che si presenta oggi è molto diversa, e può essere riassunta in questi termini: la persona che assume le determinazioni (il titolare della carica pubblica) non coincide con colui che predispone materialmente il *software* (l'informatico-programmatore). La conseguenza è che, allo stato attuale, si ha un inevitabile "momento di passaggio" nel quale il funzionario comunica in lingua italiana la propria volontà al programmatore, il quale la esprime in linguaggio informatico nel *software* che emetterà le decisioni automatiche.

È proprio a questo "passaggio di consegne" dal funzionario al programmatore che deve essere dedicata un'attenzione particolare: il modo in cui esso avviene infatti determina *definitivamente* il grado di corrispondenza tra i parametri stabiliti dall'organo pubblico e il contenuto del *software*. Corrispondenza che dovrebbe essere totale, in linea teorica, ma che in realtà, com'è intuibile, presenterà sempre qualche punto di difformità, per cui potrà solo *tendere* alla massima precisione.

Chiariamo a questo punto che il compito del programmatore non è assimilabile a quello di un interprete, come si avrebbe nel caso in cui il funzionario dovesse chiedere ad un esperto di tradurre il proprio atto in un'altra lingua, per esempio in francese. Il programmatore non deve "tradurre" l'atto da una lingua naturale ad un'altra, ma "trasporre" il testo italiano in un linguaggio di programmazione, cioè in un codice artificiale che segue una logica profondamente diversa da quella dell'idioma naturale, in quanto si basa su un'assoluta univocità sia sintattica che semantica.

Il passaggio dal testo italiano al programma informatico consiste quindi nell'esprimere sotto forma di algoritmo (inteso in senso strettamente tecnico, come sequenza rigida e inalterabile di passaggi logici) il percorso logico che conduce all'estrinsecazione della volontà del funzionario⁷.

⁶ In ogni caso, anche se si volesse ipotizzare, in via del tutto teorica, la coincidenza tra chi è competente ad assumere le decisioni e chi compila il software (il funzionario-programmatore), rimarrebbe comunque il problema di garantire la *trasparenza* delle operazioni svolte, cioè assicurare che tutti possano conoscere il contenuto del programma (espresso in un linguaggio incomprensibile ai più). Questo anche al fine di garantire la sindacabilità giurisdizionale dell'atto-*software* (la non-comprensibilità dell'atto costituirebbe un ostacolo alla sua impugnabilità).

⁷ Ciò consiste fondamentalmente nell'esprimere il testo sotto forma di "proposizioni atomiche" (soggetto-verbo-complemento), in cui ad ogni termine è assegnato uno ed un solo significato, collegate fra loro tramite gli operatori della logica formale (*if, then, and, or, not...*) secondo una sequenza immodificabile, che garantisce in termini "matematici" il rispetto dei passaggi logici.

Arriviamo così al passaggio fondamentale della nostra riflessione. Oggi il grado di corrispondenza tra la volontà dell'organo amministrativo e le istruzioni del programma informatico è affidato alla capacità di comunicazione reciproca, all'intesa umana che intercorre tra il funzionario e il programmatore. Non esiste, cioè, alcuna *procedura formalizzata* che consenta di giungere alla migliore corrispondenza possibile tra l'atto amministrativo di autolimita e il *software*.

È vero che siamo appena all'inizio delle esperienze di automazione. Non dobbiamo però pensare che il problema sia oggi astratto o prematuro. Si sono già avuti casi di atti impugnati perché emessi automaticamente in base a criteri stabiliti di fatto dal programmatore e non dall'organo amministrativo competente⁸. Si è trattato, in questi casi, della valutazione di prove in concorsi pubblici: uno degli ambiti che per primi si stanno prestando ad esperienze di automazione (che, in questo caso, oltre a velocizzare le procedure, offrono anche garanzie di maggiore imparzialità).

Una possibile soluzione a questo problema consiste nel *formalizzare* la fase della comunicazione tra il funzionario e il programmatore; nell'individuare cioè una procedura tipizzata capace di garantire la massima corrispondenza tra la volontà dell'organo amministrativo e le istruzioni impartite al computer.

Ciò può avvenire nel modo seguente: prevedendo, come momento preliminare alla compilazione del *software*, la redazione di un testo contenente le istruzioni espresse *in lingua italiana*, ma *già sotto forma di algoritmo*, cioè come sequenza ordinata di passaggi logici, formulati come giudizi ipotetici ("se... allora...").

Il risultato di questo lavoro sarà un susseguirsi di locuzioni dal senso univoco (perché il significato dei termini usati sarà stato chiarito definitivamente "a monte"), che quindi possederanno già la rigidità logica che dovrà essere propria del programma informatico, ma che saranno ancora espresse in lingua italiana, quindi pienamente comprensibili da chi non è introdotto all'informatica, e in particolare dal funzionario pubblico che ne assumerà la responsabilità. Si potrebbe chiamare questo documento intermedio "atto-algoritmo", o "pre-software", per la sua funzione di tramite fra la manifestazione di volontà dell'organo amministrativo e il programma informatico.

Il programmatore che dovrà compilare il *software* si baserà dunque su questo testo; egli non dovrà *interpretarlo*, ma semplicemente trasporlo in linguaggio di programmazione: il "pre-software" infatti seguirà già lo schema di ragionamento della macchina.

Il "pre-software" espresso in linguaggio naturale, dovrà nascere dalla collaborazione del giurista e dell'informatico. Più precisamente, esso dovrà essere redatto dallo stesso tecnico che compilerà il *software*, in base alle direttive fornite dal funzionario; nell'ipotesi più plausibile, i due soggetti discuteranno insieme il contenuto del documento, in modo che esso risulti nello stesso tempo fedele alla volontà del funzionario, e conforme alle esigenze tecniche del programmatore. La versione finale, comunque, essendo ancora espressa in un linguaggio pienamente comprensibile, seppur schematico, potrà essere sottoscritta dall'amministratore competente, che ne assumerà la paternità.

Tutto ciò può essere riassunto schematicamente in tre passaggi:

⁸ Un esempio è dato dal caso affrontato nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 3 aprile 2001 n. 1959 (che annulla T.A.R. Lazio, sez II *bis*, 4 giugno 1993 n. 651). L'appellante ha impugnato il giudizio di inidoneità delle prove pratiche di calcolo e dattilografia e tutti gli atti connessi, e in particolare i criteri adottati per le prove pratiche, adducendo la "mancata predeterminazione dei criteri da parte della Commissione, in quanto l'Amministrazione ha finito per «delegare» le proprie competenze ai tecnici informatici".

- 1) L'organo amministrativo competente decide dare attuazione automatica ad un'attività vincolata, oppure di *autolimitare* la propria discrezionalità, cioè di stabilire in anticipo dei parametri per le proprie decisioni future, e di automatizzare l'emissione di tali determinazioni attraverso un *software*.
- 2) Il programmatore, assistito dal funzionario e in stretta collaborazione con esso, redige un algoritmo, funzionalizzato al futuro *software* ma contenente locuzioni in lingua italiana (un testo schematico, che rispecchierà la logica del programma informatico, ma comprensibile); il funzionario competente potrà quindi sottoscrivere questo documento assumendone la paternità;
- 3) il programmatore esprime il "pre-*software*" sotto forma di programma, in linguaggio informatico. Essendo il testo su cui si basa già privo di ambiguità e spazi di libera interpretazione, il suo ruolo sarà meramente tecnico. Il programmatore sarà peraltro responsabile per ogni eventuale difformità fra le istruzioni del programma e quanto stabilito nel "pre-*software*".

Diversi sono i vantaggi che si potrebbero trarre da una simile formalizzazione della redazione del programma.

In primo luogo, sarà chiara l'attribuzione delle responsabilità in caso di difformità tra gli atti automatici e il dettato della legge, ossia in caso di produzione di atti illegittimi da parte del calcolatore. Sarà possibile un'analisi immediata: se la difformità rispetto alla normativa (per esempio, un'erronea interpretazione) si trovava già nello schema in lingua italiana, la responsabilità sarà del funzionario pubblico che lo ha sottoscritto; se la divergenza è sopravvenuta in un momento successivo, essa sarà da attribuirsi al tecnico che ha elaborato il *software*⁹.

In secondo luogo, sarà risolto il problema della comprensibilità del *software* da parte del cittadino. Quest'ultimo potrà infatti prendere visione del "pre-*software*", e da esso desumere quale sarà il comportamento computer a seguito del programma informatico che ne deriva. In teoria, in base al "pre-*software*" sarà possibile desumere *in anticipo* il contenuto degli atti automatici preordinati a determinate situazioni.

In terzo luogo, sarà più semplice garantire controlli di legittimità del *software*: essi consisteranno infatti in una verifica della conformità del programma informatico al "pre-*software*", funzione che dovrebbe spettare agli organi di coordinamento informatico nazionale.

⁹ Cfr. DUNI, *Telemministrazione*, cit., §3.2.