

Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi

GIOVANNI DUNI*

Rivolgo anzitutto un saluto ai relatori ed in particolare all'avvocato De Giovanni, del quale attendo con impazienza la relazione finale circa i progetti del Governo sulle modifiche e le integrazioni relative ai decreti legislativi numeri 42 ed 82 del 2005 di cui stiamo discorrendo in questo Convegno.

Dati i tempi ristretti, esporrò sinteticamente alcuni concetti essenziali e condizionanti per il passaggio alla nuova informatica, rinviando ad un articolo che ho recentemente pubblicato sulla rivista *Diritto dell'Internet*. In questo articolo parto dai pareri espressi dal Consiglio di Stato, dall'associazione ASTRID, presieduta da Franco Bassanini, che ha collaborato con il Dipartimento della funzione pubblica, e da me stesso: tutti resi in sede di consultazioni (formali o informali) prima della emanazione definitiva dei testi.

Questi pareri convergono nel ritenere che il lavoro svolto dal Dipartimento dell'innovazione e delle tecnologie è meritevole del massimo apprezzamento; ma ritengono anche necessarie una riorganizzazione ed una integrazione dei decreti, a proposito dei quali vengono mosse le seguenti critiche.

I decreti, innanzitutto, si limitano ad enunciare principi non immediatamente attuabili, che cioè non permettono ai dirigenti amministrativi di passare concretamente alla fase operativa della dematerializzazione dell'attività amministrativa.

Non sembra opportuno rilegificare ciò che era stato delegificato, perché spetta al regolamento dettare criteri specifici per l'applicazione pratica delle norme, come è sempre avvenuto per la normativa in argomento, soggetta a continue necessità di adeguamento al progresso.

Anche l'art. 15 della legge n. 59/1997, disponendo che gli atti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici

* L'autore è professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Cagliari, Facoltà di scienze politiche. Il presente contributo costituisce l'introduzione ai lavori una delle sessioni del Convegno.

e telematici hanno valore giuridico, affidava al regolamento il compito di stabilire i criteri per dare agli atti giuridici le garanzie di attribuibilità; tale scelta appare dal punto di vista tecnico e normativo un'ottima soluzione (anche se poi la norma si è rivelata insufficiente per mancata previsione della disciplina del procedimento telematico).

Ci si chiede perché siano stati emanati due decreti legislativi, uno relativo alla connettività ed uno relativo all'amministrazione digitale. Computers e reti sono parti di un tutto, ovvero di un sistema che deve collegare le pubbliche amministrazioni tra loro, e queste con i cittadini; telematica ed informatica sono due aspetti che non possono essere trattati separatamente.

Con tali decreti viene svilita la funzione del Testo unico sulla documentazione amministrativa. Posto che l'obbiettivo politico da tutti condiviso è quello della documentazione amministrativa informatica e la progressiva scomparsa della documentazione cartacea formale, un testo unico dal quale manchino le regole della documentazione informatica non ha più alcun senso. Sarebbe quindi opportuna la redazione di un unico testo normativo che tratti tutti gli aspetti quali: i problemi delle reti, i problemi dell'informatica ed i problemi di documentazione amministrativa in qualunque forma.

Dunque nulla di ciò che dispongono questi tre diversi testi normativi deve essere eliminato: piuttosto, i loro contenuti dovrebbero essere coordinati in un codice o un testo unico: sarà un grosso passo avanti sul piano della tecnica normativa. Si pone solo il dubbio se i tempi siano sufficienti per questo ambizioso obbiettivo

Per affrontare dalle fondamenta il problema dell'informatica amministrativa occorre partire dalla domanda: chi è il committente e chi è l'attuatore delle idee, delle soluzioni e di ogni iniziativa.

Mi sembra evidente che la committenza spetti al mondo delle pubbliche amministrazioni e l'attuazione sia affidata al mondo degli esperti delle tecnologie informatiche. In realtà questa netta separazione tra committente ed attuatore non è del tutto corretta, poiché i risultati davvero utili, in quanto realmente operativi, si possono ottenere solo attraverso una stretta e continuativa collaborazione tra giuristi, amministratori e tecnici.

Mi spiego meglio. Escludo che si possano conseguire obbiettivi seri attraverso richieste e pretese unilaterali della pubblica amministrazione;

tanto meno attraverso proposte e soluzioni presentate a scatola chiusa all'amministrazione stessa. La storia dell'informatizzazione pubblica, purtroppo è ricca di tali singole iniziative (offerte, risposte e repliche provenienti da tavoli e contesti separati). Il tutto a tappe distanziate da tempi lunghissimi: quelli necessari a fare emergere i vari "fallimenti" di soluzioni improvvisate, in quanto non frutto di quella indispensabile cooperazione interdisciplinare.

Vogliamo recuperare il tempo perduto? Suggerisco un modello di azione ispirato al conclave per l'elezione del pontefice: la riunione non si scioglie fino a quando l'obiettivo dell'elezione del Papa non sia stato raggiunto. Il Governo deve organizzare un "conclave" nel quale dovrebbero intervenire i tecnici, che hanno sinora lavorato in modo troppo isolato; i giuristi, esperti di amministrazione; gli amministrativi che, quali operatori della pubblica amministrazione, hanno l'importante compito di dare un "visto di operabilità", cioè un'approvazione alle soluzioni prospettate dal punto di vista della loro attuabilità pratica, perchè solo i dirigenti possono dirci se ritengono di potere tradurre le leggi in nuove realtà concrete.

Oggi non saprebbero neppure come cominciare.

Questa riunione-confronto dovrebbe svolgersi in un contesto di parità di peso decisionale tra i partecipanti; dovrebbe inoltre essere animata dalla disponibilità a modificare le norme, a cambiare i propri punti di vista iniziali e ad accettare compromessi tra soluzioni teoricamente ottimali, ma difficilmente raggiungibili, e soluzioni in parte più modeste ma attuabili in tempi brevi.

Al quesito perché si vuole attuale l'amministrazione digitale, si può rispondere che non si aspira certamente ad un mero desiderio di modernità. Più semplicemente, alla base di tutto esiste il fatto che attraverso i fili non vengono trasmessi documenti cartacei ma informazioni digitalizzate; il non ricordare che questo è il punto di partenza porta a non capire quali sono le vere condizioni per passare concretamente alla fase della dematerializzazione.

Anche nel 1997, quando nella legge n. 59 fu stabilito il principio della validità degli atti amministrativi in forma elettronica, ci si era dimenticati che gli stessi atti non sono il frutto dell'attività di un singolo operatore che scrive sul proprio computer il loro contenuto, ma derivano dalla cooperazione tra più uffici della stessa amministrazione (procedimento

semplice), o tra più amministrazioni (procedimento complesso): dunque è l'intero lavoro amministrativo a dover essere dematerializzato prima ancora degli atti, che sono in fondo soltanto la conclusione di questo modo di operare. L'obbiettivo a monte dell'atto perfezionato è rendere operativo il telelavoro tra i vari uffici.

Sul piano funzionale il telelavoro tra uffici ha una sostanziale identità con il telelavoro domiciliare, perché sono entrambi aspetti della delocalizzazione del lavoro, nonostante vi siano, per il telelavoro domiciliare, differenti profili di diritto del lavoro attinenti ai rapporti con il datore di lavoro.

Occorre quindi poter lavorare in via telematica alla realizzazione di un atto amministrativo, e questo non è altro che il procedimento amministrativo telematico. Se non si tiene conto che il cuore della pubblica amministrazione è il procedimento e che la modernizzazione deve trasformarlo in telematico, gireremo sempre attorno al problema dell'innovazione, senza risolverlo. Tutto il resto è strumentazione a disposizione e, quanto ai così detti progetti di avanguardia, si tratta solo di "vernici" che coprono una realtà interna che non progredisce. Non è possibile innovare concentrando l'attenzione solo sui problemi dei rapporti con il cittadino: bisogna affrontare quanto prima anche il problema di organizzare il lavoro all'interno degli uffici della pubblica amministrazione: prima del *front office* deve esserci un efficiente *back office*.

Un tempo ero il solo a condurre questa battaglia. Ma oggi abbiamo avuto l'autorevole supporto del Consiglio di Stato, che nel suo parere sullo schema di decreto relativo all'amministrazione digitale ha detto che occorre tener conto del "rapporto tra la disciplina sulla digitalizzazione dell'amministrazione e quella sul procedimento amministrativo digitalizzato".

Vorrei sottolineare che nel d.lgs. n. 82/2005 è stato introdotto un istituto cardine per l'attuazione pratica del procedimento telematico: il fascicolo informatico. Questo fascicolo sarà infatti il centro della gestione del procedimento, quale punto comune di condivisione delle attività e delle informazioni, su cui ogni ufficio o amministrazione potrà intervenire per conoscere e per immettere il proprio contributo secondo quanto previsto dalla legge per quel determinato procedimento amministrativo.

Non vi devono essere timori da parte del Governo nell'applicare quanto previsto dall'art. 117, co. 2, lett. *γ*), Cost. in tema di potestà legislativa esclusiva sul "coordinamento informativo statistico ed informatico dei

dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". L'operatività della pubblica amministrazione italiana, che deve essere vista unitariamente, non può non essere basata sulla condivisione di questa attività che è il procedimento amministrativo.

Certamente tutto andrà regolamentato nell'ambito dei poteri di coordinamento governativo esercitato nei limiti minimi indispensabili affinché possa operare concretamente la cooperazione anche tra le amministrazioni più disparate ed autonome. Nel fare ciò ci si baserà sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, limiti indispensabili per il funzionamento del sistema. Uno dei metodi sui quali il Governo è già avviato è quella della concertazione, per addivenire a soluzioni non tanto imposte, quanto condivise.

Comunque una cosa è certa: l'informatizzazione pubblica integrata attraverso procedimenti amministrativi unificati non potrà essere paralizzata invocando autonomie organizzative incompatibili con il risultato globale.