S. Faro. P. Guidotti, L. Serrotti (a cura di), "Informatizzazione dei flussi documentali della giustizia amministrativa"
Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 4, Napoli, ESI, 2003, pp. 197-201

CAPITOLO DECIMO
Conclusioni

10.1. CONSIDERAZIONI FINALI

L'automazione dei flussi documentali è un'operazione complessa che investe sia l'aggiornamento dei sistemi informativi sia la riorganizzazione del lavoro. Le due cose devono avvenire in parallelo e con gradualità individuando le azioni con maggior priorità. Ai fini dell'automazione dei flussi documentali appare prioritario:

- l'adeguamento delle procedure di gestione dei registri affinché possano effettuare la registrazione e la marcatura di protocollo su documenti digitali secondo la normativa prevista dal d.p.r. n. 428 del 1998;
- l'adozione di strumenti per la gestione, archiviazione, reperimento di documenti digitali senza i quali non è possibile gestire la massa di documenti digitali né formare il fascicolo virtuale;
- infine, ma non ultimo, ricevere, produrre, scambiare documenti digitali.

Riguardo al primo punto, lo studio di fattibilità ha individuato carenze progettuali ed implementative nelle procedure attualmente in uso. In particolare non sono garantiti la sicurezza e l'integrità dei dati. Appare quindi necessario reingegnerizzare completamente le procedure adeguandole alla normativa introdotta dal d.p.r. n. 428 del 1998. Deve essere previsto il recupero dei dati contenuti nelle procedure attuali.

Riguardo al secondo punto appare evidente la necessità di predisporre contenitori opportuni in cui archiviare documenti digitali. Non appare fattibile, in termini di costo ed impegno del personale, convertire i documenti cartacei in documenti digitali sia pure in formato «immagine» (*imaging*). Si potrà porre, in un passo successivo, la necessità di acquisire documenti mediante OCR al fine di gestire fascicoli completamente virtuali. Infatti è ragionevole prevedere che una parte dei documenti legati ai ricorsi continui ad essere, ancora per molto tempo, in forma cartacea. Ciò imporrà la presenza contemporanea di fascicoli virtuali e fascicoli cartacei che dovranno essere opportunamente gestiti. L'introduzione di documenti digitali richiederà uno sforzo di familiarizzazione da parte del personale amministrativo per trattare documenti immateriali che possono essere recuperati e gestiti solo attraverso la mediazione del sistema informativo.

Riguardo al terzo punto è necessario distinguere i tre aspetti legati alla gestione operativa dei documenti digitali, ricezione, produzione e scambio.

Per quanto riguarda la ricezione di documenti digitali è necessario attivare un'opera di stimolo verso i fornitori di documenti che sono essenzialmente gli av-

vocati, per l'attività giurisdizionale, e le amministrazioni centrali dello Stato, per l'attività consultiva.

È necessario fin da adesso attivare e cercare la collaborazione degli avvocati al fine di sperimentare le nuove tecnologie e quindi ricevere documenti digitali. Al fine di avviare questa collaborazione si rimanda allo studio di fattibilità «Studio sulla collaborazione telematica tra avvocati ed uffici giudiziari» effettuato dal CNUCE per il Ministero della Giustizia. In questo contesto sarebbe opportuno sperimentare fin da subito la possibilità di ricevere atti dagli avvocati in formato XML, così da permettere una facile introduzione dei dati nei registri obbligatori. Al fine di ottenere documenti XML dovrebbe essere valutata la possibilità di offrire le personalizzazioni della "scrivania del magistrato" agli avvocati che ne facciano richiesta, eventualmente a fronte di un opportuno corrispettivo. Sarebbe, inoltre, opportuno che le soluzioni adottate dalla Giustizia Amministrativa nel dialogo con gli avvocati fossero coordinate con le iniziative del Ministero della Giustizia.

Appare di più immediata realizzazione la ricezione di documenti digitali nell'attività consultiva del CdS in quanto è possibile richiedere alle amministrazioni l'invio di documentazione digitale.

Per quanto riguarda la produzione di documenti, i provvedimenti e i pareri sono i documenti fondamentali. A questo scopo è stato proposto un ambiente integrato che faciliti il compito del magistrato sia nello studio del ricorso che nella fase di redazione del provvedimento. L'ambiente di redazione è basato su un editore XML che dovrà permettere un facile recupero delle informazioni contenute nei registri delle procedure gestionali ed un immediato inserimento del provvedimento nella banca dati dei precedenti. Quest'ultimo strumento è essenziale per l'individuazione dei precedenti provvedimenti da utilizzarsi nella stesura di sentenze in forma abbreviata in base alla legge n. 205 del 2000. L'uso di questi strumenti dovrà essere quanto più semplificato, ma non è da sottovalutare l'impatto sul modo di operare dei magistrati che, seppur facilitati nel lavoro, dovranno utilizzare nuove tecnologie e ad esse familiarizzarsi.

Infine, per quanto riguarda lo scambio di documenti digitali, è necessario prevedere adeguati strumenti affinché esso sia possibile poiché il documento digitale è immateriale. Lo studio di fattibilità individua in uno strumento di lavoro cooperativo lo strumento adatto in questa fase di informatizzazione. Il sistema di lavoro cooperativo permette di automatizzare alcuni passaggi delle procedure, quali lo scambio delle minute tra abitazione del magistrato e segreteria altrimenti difficoltosi.

Appare come un passo successivo nel processo di informatizzazione l'introduzione di sistemi di *workflow*, che automatizzano e controllano l'intero procedimento. In effetti la struttura predeterminata dalle norme, se pur complessa, del

flusso documentale si presta ad una modellazione mediante *workflow*. Non deve però essere sottovaluto il contesto ambientale:

1) il livello di automazione,

2) il grado di cultura informatica del personale,

3) il clima interno,

4) resistenza al cambiamento.

Il livello di automazione sta crescendo, ma, ad esempio, la maggioranza degli amministrativi non usa la posta elettronica né il *browser* (almeno come strumento di lavoro). I sistemi di *workflow* introducono l'uso vincolante di nuovi strumenti, *e-mail* e/o *browser*, ed un nuovo metodo di lavoro. L'introduzione di questi strumenti può creare difficoltà. Si deve, inoltre, tenere conto che gli strumenti proposti rappresentano già una notevole innovazione per l'insieme dei TAR e del CdS. Si ritiene preferibile una graduale introduzione di nuova tecnologia ed una adeguata sperimentazione prima di compiere passi ulteriori nel processo di automazione. L'impatto dell'uso di nuova tecnologia sul personale non è semplice da valutare né deve essere sottovalutato.

Si suggerisce, per l'attività giurisdizionale del CdS e dei TAR, l'adozione di un sistema di monitoraggio dei ricorsi, basato sul RDBMS e sul controllo dei registri. Ciò permette di soddisfare alcune esigenze del personale di segreteria utilizzando tecnologia consolidata e familiare al personale. La soluzione proposta mira a salvaguardare l'operatività attuale, ma è aperta e sfrutta già in parte le opportunità dell'automazione a cui consente di aderire con gradualità e progressività. Un sistema di *workflow* documentale può essere sperimentato invece nell'attività consultiva del CdS.

In definitiva l'intervento proposto, per la parte documentale, si colloca essenzialmente al secondo livello della piramide descritta in Figura 10 del documento Gedoc2 dell'AIPA che si riporta nella Figura 10.1.

A questo scopo si vuole evidenziare la necessità di affiancare il processo di automazione con studi e modifiche dei flussi e delle modalità di lavoro.

Sebbene il flusso documentale sia determinato dalla norma che stabilisce le procedure e ne determina i tempi ed i metodi, molta è la libertà che viene lasciata all'organo nell'organizzazione degli uffici e nella gestione del flusso documentale. Spesso distinti uffici si comportano in modo differente. Con l'automazione dei flussi l'adozione di manuali procedurali, quali quelli richiesti dalla normativa sul protocollo informatico, è fortemente caldeggiata.

È necessaria la disponibilità a razionalizzare le modalità di lavoro intese nell'accezione più ampia del termine (organizzazione del lavoro e del personale, flussi interni, regolamenti e norme). La razionalizzazione va compiuta in modo

non traumatico, graduale e progressivo, coinvolgendo gli interessati anche in veste propositiva. Per far questo l'esperienza consiglia di costituire una funzione apposita che pianifichi il processo di automazione e che, al limite, può essere costituita anche da una sola persona, tipicamente il Responsabile dell'informatizzazione. È evidente che questa funzione deve essere opportunamente collocata nella struttura, tipicamente dovrebbe riferire al segretario generale, e deve essere distinta dalla struttura tecnica di gestione e controllo del sistema informatico (delle cui competenze tecniche deve ovviamente avvalersi)

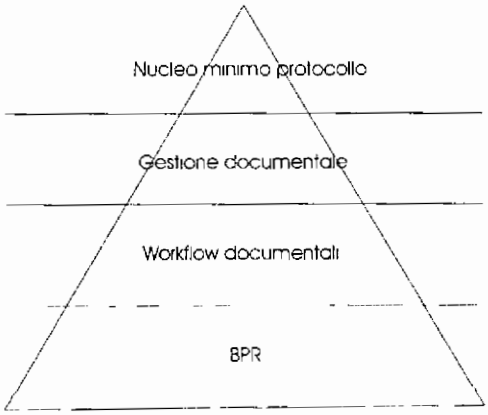


Figura 10.1 - Livelli di intervento nell'automazione dei flussi documentali

10.2. BIBLIOGRAFIA

Una parte dei documenti qui di seguito citati è esplicitamente richiamata nel testo dello Studio attraverso riferimenti ai numeri che qui si riportano fra parentesi quadra.

[1] **Contratto Unisys,** posizione n. 8 repertorio n. 8, archivio USAI, 23 dicembre 1998.

[2] **Progetto Internet,** documento tecnico, Roma, Unisys, 1999.

[3] **Relazione del gruppo di lavoro,** documento tecnico, Roma, Unisys:, novembre 1999.

[4] Documento Internet, http://www.unisys.com/publicsector/tax/default-23.htm.

[5] **Procedura Ricorsi in I Grado, Manuale Tecnico Funzionale, rel 3.0.0,** documento tecnico, Roma, Unisys, 1999.

[6] **Procedura Ricorsi in Appello, Modifiche apportate al 31/12/93 al Manuale Tecnico** documento tecnico, Roma, Unisys, 1993.

[7] **Procedura Affari Consultivi, Modifiche** apportate al **31/12/93 al Manuale Tecnico,** documento tecnico, Roma, Unisys, 1993.

[8] **Procedura Ricorsi in Appello, Manuale Utente,** documento tecnico, Roma, Unisys, 1999.

[9] **Procedura Affari consultivi, Manuale Utente,** documento tecnico, Roma, Unisys, 1999.

[10] **Contratto Unisys,** posizione n. 10 repertorio n. 10, archivio USAI, 31dicembre 1999.

[11] G. Barbagallo, **Stile e motivazione** delle decisioni del Consiglio di Stato, in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia,* a cura di G. Paleologo, Milano, Giuffrè, 1998.

[12] **POLIS Sistema di gestione delle** sentenze - **Analisi preliminare,** documento tecnico, Milano, Datamat SpA – Tribunale di Bologna, 1998.

[13] **POLIS - Sistema informativo per** la creazione e gestione del diritto giurisprudenziale per il **Tribuname di Bologna - Manuale utente,** documento tecnico, Milano, Datamat SpA, 1998.

[14] V. De Robertis, P. Liccardo, G. Borsari, **Verso il processo civile telematico,** nota interna, Bologna, Tribunale di Bologna, 1998.

[15] **Studio di fattibilità per la realizzazione** del progetto **"Accesso alle norme in rete",** in *Informatica e diritto,* 2000, n. 1.