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. 129-173

CAPITOLO SESTO
Analisi e valutazione dei bisogni

6.1. PREMESSA

L'informatizzazione del sistema della Giustizia Amministrativa è stata finora rivolta alla realizzazione di basi dati per la gestione dei ricorsi e a fornire al personale strumenti di produttività individuale. Le varie unità (TAR, CdS e CGARS) sono cresciute, sotto l'aspetto organizzativo, autonomamente anche se hanno utilizzato lo stesso patrimonio *software*. L'autonomia e la difficoltà di un controllo centralizzato hanno portato, in alcuni casi e per alcune unità organizzative, a diversità nelle procedure interne, con conseguenti lievi modifiche al *software* in dotazione e piccole differenze di utilizzo del *software* stesso.

La carenza di una infrastruttura per le comunicazioni non ha consentito, inoltre, la completa automazione di alcuni flussi e la condivisione del patrimonio di informazioni e conoscenze.

In questo capitolo si analizzeranno i flussi documentali ed i processi operativi nella loro totalità con l'obiettivo di individuare le esigenze informative dei vari profili professionali degli utenti del sistema. Infatti l'informatizzazione degli uffici impone di riconsiderare tutta l'organizzazione del lavoro nel suo insieme, partendo da una analisi dei bisogni informativi, dei flussi e della tipologia delle informazioni trattate. Le attività, in particolare, devono essere organizzate sulla base del flusso dei dati, considerando cioè unitariamente tutte quelle funzioni che facciano uso delle medesime informazioni.

In ogni paragrafo si esporranno sinteticamente i requisiti, le criticità ed i requisiti di sicurezza numerandoli per una più facile identificazione ed evidenziandoli con la seguente veste grafica:

Req. X) (requisito)

Crit. Y) (criticità)

Sic. Z) (requisito di sicurezza)

In generale occorre preliminarmente rimarcare che, affinché il progetto abbia possibilità di successo, la struttura di rete interna ed il collegamento ad *Internet* devono permettere comunicazioni veloci.

Req 00) Sono necessari una struttura di LAN (*Local Area Network*) efficiente ed un accesso ad *Internet* a larga banda.

6.2. ANALISI DEI PROCESSI OPERATIVI E DECISIONALI ED INDIVIDUAZIONE DELLE ESIGENZE NELL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE DEL CONSIGLIO DI STATO E DEI TAR

Nella seguente analisi considereremo un unico flusso ideale per il CdS e per i TAR, che ci permetta di individuare le esigenze informative in modo omogeneo, evidenziando ove necessario le differenze tra i diversi organi e procedure. Per una descrizione dettagliata delle procedure si rimanda al capitolo quarto.

6.2.1. STRUTTURA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA E SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

La Giustizia Amministrativa è strutturata nei seguenti organi:

- Tribunali amministrativi regionali (TAR), giudice di I grado;
- Consiglio di Stato, giudice di II grado[97].

L'organizzazione interna del CdS e dei TAR può differire sensibilmente, ma è utile fare riferimento ad un unico schema logico. Elenchiamo sinteticamente i principali compiti delle figure e delle strutture che intervengono nel processo amministrativo.

Presidente del CdS o TAR

- è il responsabile del funzionamento complessivo del CdS o TAR;
- decide a quale sezione assegnare i ricorsi.

Il CdS è organizzato in tre sezioni giurisdizionali. I TAR sono generalmente organizzati in sezioni, ove questo non avvenga il TAR ha un'unica sezione presieduta dal presidente del TAR. La sezione organizza magistrati e personale amministrativo. All'interno di essa si distinguono le seguenti figure.

Presidente di sezione

- è il responsabile del funzionamento complessivo della sezione;
- stabilisce il calendario delle udienze;
- assegna i ricorsi alle udienze;
- decide la composizione dei collegi per ogni udienza;
- assegna il relatore al ricorso;
- il presidente di sezione o magistrato da lui incaricato, in base alla legge n. 205 del 2000, decide mediante decreto nei casi specificati dalla legge stessa.

---

[97] Giudice di II grado nella regione Sicilia è il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana (CGARS), che può essere considerato come una sezione del CdS. Da ora in avanti si farà riferimento esclusivamente al CdS. Il CdS in alcuni casi è giudice unico

Collegio

Decide con tre (TAR) o cinque (CdS) magistrati, ma può essere composto da un numero superiore di membri. I magistrati del collegio

- ricevono copia del fascicolo (il relatore ed il presidente del collegio) o parte di esso (gli altri membri del collegio) dalle segreterie prima dell'udienza,
- si riuniscono collegialmente.

All'interno del collegio si distinguono i seguenti ruoli:

- *Presidente del Collegio*
  - presiede il collegio;
  - rivede la minuta del provvedimento redatta dall'estensore;
  - firma il provvedimento.
- *Relatore*
  - riferisce al collegio sul ricorso e prospetta una decisione.
- *Estensore*
  - redige il provvedimento;
  - firma il provvedimento.

Il personale amministrativo è organizzato nelle seguenti unità operative.

Ufficio accettazione ricorsi

- Riceve i ricorsi e la documentazione ad esso allegata e forma il fascicolo;
- invia il fascicolo al presidente del CdS o del TAR per l'assegnazione alla sezione;
- dopo l'assegnazione trasferisce il fascicolo alla segreteria di sezione;
- inserisce nel sistema informativo una prima classificazione del ricorso per materia.

Segreteria di sezione

La segreteria di sezione segue tutte le fasi del processo amministrativo a partire dall'assegnazione del ricorso.

- Riceve e controlla il fascicolo (controlla la regolarità degli atti anche dal punto di vista fiscale);
- inserisce i riferimenti normativi relativi al ricorso e controlla la classificazione;
- archivia i fascicoli, ordinandoli con un numero progressivo, assegnato a quelli per cui esista la domanda di fissazione di udienza, con esclusione dei ricorsi che devono essere trattati immediatamente;

- inserisce nel fascicolo eventuali memorie e documenti prodotti dalle parti rilasciando prova di avvenuto deposito;
- mette a disposizione la documentazione per lo scambio tra le parti (rilasciando ove richiesto ricevuta);
- compone il fascicolo per i membri del collegio;
- redige avvisi e comunicazioni da inviare alle parti;
- dà supporto ai magistrati;
- svolge attività di copiatura e collazione delle minute;
- esegue le procedure per la pubblicazione e trasmissione dei provvedimenti;
- archivia i fascicoli;
- nell'ipotesi di ricorso in appello, la segreteria del TAR invia il fascicolo al CdS che al termine del processo lo restituisce

Ufficio spedizioni

- svolge servizio di inoltro posta.

Nel processo amministrativo, oltre agli organi precedenti intervengono i seguenti soggetti.

Parti in causa

- amministrazioni;
- persone giuridiche;
- persone fisiche.

Avvocati ed Avvocatura di Stato[98].

- patrocinano le parti in causa in un ricorso;
- richiedono informazioni al CdS ed ai TAR;
- ricevono comunicazioni dal CdS e dai TAR.

6.2.2. ANALISI DEI PROCESSI OPERATIVI E DECISIONALI

È opportuno suddividere l'analisi delle attività operative e decisionali in due parti:

1) Formazione del fascicolo

- raccolta del materiale;

[98] Vi sono casi, espressamente previsti dalla legge, nei quali il ricorrente può non essere patrocinato da un avvocato

- notifica agli avvocati della data dell'udienza e del deposito di atti e documenti;
- informazioni agli avvocati delle parti sul fascicolo.

2) Emissione del giudizio (collegiale e monocratico)

- distribuzione della documentazione ai magistrati;
- studio del fascicolo;
- stesura del provvedimento;
- pubblicazione del provvedimento.

In base alla legge n. 205 del 2000 assume grande rilevanza l'istituto del decreto a contenuto decisorio a fini giurisdizionali emesso dal presidente di sezione o dal magistrato da lui delegato.

Mediante decreto può terminare il processo amministrativo nei casi di:

- perenzione,
- estinzione del giudizio,
- cessazione della materia del contendere,
- rinuncia al ricorso.

Si può supporre che le attività relative a questa parte del processo amministrativo sostanzialmente non mutino quando il giudizio sia emesso dal giudice monocratico che assume in sé le funzioni del collegio giudicante nel suo complesso.

6.2.2.1. Formazione del fascicolo

Ad ogni ricorso è associato un fascicolo contenente, oltre al ricorso, gli atti[99] ed i documenti presentanti dagli avvocati e dall'Avvocatura dello Stato durante un periodo di tempo che va dalla data di presentazione del ricorso fino ai termini stabiliti dalla legge. Il fascicolo accompagna il ricorso per tutto l'*iter* processuale ed all'interno di esso vengono archiviati anche gli atti ed i provvedimenti relativi alle fasi incidentali ed ai riti speciali eventualmente attivati e collegati al ricorso medesimo.

Questa parte del processo amministrativo coinvolge i seguenti soggetti:

- Ufficio accettazione ricorsi,
- Presidente CdS o TAR,
- Presidente di sezione,

---

[99] Per "atti" si intendono qui tutti i documenti redatti direttamente dalle parti (ricorso, istanze cautelari, istanze di fissazione dell'udienza, memorie, ecc.). Per "documenti" si intendono tutti gli allegati agli atti non redatti dalle parti

- Segreteria di sezione,
- Avvocati ed Avvocatura di Stato,
- Amministrazioni.

Il ricorso con la documentazione iniziale viene presentato all'ufficio accettazione ricorsi che costituisce il fascicolo e lo protocolla, assegnando un numero di registro generale.

Il presidente del CdS o del TAR assegna il ricorso ad una sezione, in genere in base alla materia del ricorso.

In base alla legge n. 205 del 2000 l'amministrazione, qualora il deposito non sia stato fatto dal ricorrente, deve depositare il provvedimento impugnato e gli atti e documenti in base ai quali il provvedimento è stato adottato.

La segreteria è tenuta a comunicare alle parti la data dell'udienza e ove previsto, dà avviso del deposito di atti e provvedimenti ai fini della riassunzione. Su richiesta, fornisce agli avvocati delle parti altre informazioni sullo stato dei ricorsi ed offre in visione i fascicoli.

6.2.2.1.1. Considerazioni

Questa parte del processo amministrativo vede essenzialmente coinvolte le segreterie di sezione che devono controllare il fascicolo, acquisire documentazione, mettere in visione i fascicoli, inviare avvisi e notifiche.

L'attività di informazione diretta agli avvocati contribuisce pesantemente al carico di lavoro. Si stima che mensilmente ogni tribunale invii agli avvocati più di 1000 lettere e che ogni segreteria sia impegnata per circa 1 ora al giorno per rispondere a richieste di informazioni da parte di avvocati.

Req. 01) Deve essere possibile l'invio automatizzato degli avvisi, comunicazioni e notifiche agli avvocati. Nella vigente legislazione ciò è già attuabile, ma deve essere compiuta opera di sensibilizzazione verso gli ordini degli avvocati affinché questi si dotino di posta elettronica e ne comunichino l'indirizzo al CdS o al TAR

Req. 02) L'adozione di una porta *Web* che consenta agli utenti abilitati di accedere ai fascicoli in modo autonomo sgraverebbe la segreteria di una grande mole di lavoro rendendo disponibili unità di personale per altre attività quale, ad esempio, l'acquisizione ottica dei materiali stessi.

L'offerta di questi servizi all'utenza esterna implica il seguente requisito di sicurezza.

Sic. 01) Un accesso alle informazioni da parte di utenti esterni deve essere regolato da opportune politiche e da conseguenti meccanismi di identificazione

dell'utente che consentano accessi di sola consultazione per i ricorsi di competenza. Si deve garantire la riservatezza e l'integrità dei dati.

6.2.2.2. Emissione del giudizio

Il processo di formazione del giudizio coinvolge i seguenti soggetti:

- Collegio,
- Segreteria di sezione.

All'interno di questa parte del processo amministrativo si possono identificare le seguenti sotto attività:

- distribuzione ai magistrati della documentazione del ricorso;
- formazione del giudizio;
- redazione e pubblicazione del provvedimento.

6.2.2.2.1. Luogo di lavoro

I magistrati svolgono parte del loro lavoro presso la propria abitazione. È necessario rendere accessibili ai magistrati tutti i servizi da tutti i luoghi di lavoro. Si può imporre, dunque, il seguente requisito.

Req. 03) I magistrati devono poter lavorare da postazioni di lavoro diverse situate sia all'interno del CdS o dei TAR che all'esterno (abitazione).

6.2.2.2.2. Distribuzione ai magistrati del materiale del ricorso

Il magistrato relatore ed il presidente del collegio giudicante ricevono una copia completa del fascicolo del ricorso, gli altri magistrati ricevono, per prassi, in copia:

- il testo del ricorso;
- le memorie;
- l'atto impugnato.

Nelle attuali procedure di lavoro le segreterie hanno il compito di fotocopiare i ricorsi, ritirati direttamente dai magistrati quando si recano in sede o spediti a mezzo corriere all'abitazione dei magistrati; raramente, per ragioni di urgenza, i fascicoli, o parte di essi, vengono inviati tramite facsimile. Le segreterie sono quindi impegnate in modo significativo nell'attività di fotocopiatura.

I ritardi generati dalla distribuzione della documentazione possono essere anche notevoli.

È possibile rendere disponibile il fascicolo ai magistrati ed agli avvocati in forma elettronica. È opportuno, però, notare che è difficile leggere e studiare documenti complessi dal monitor di un PC. Il magistrato può comunque stampare a

casa propria l'intero contenuto del fascicolo o i documenti che lo interessano, mediante stampante laser.

6.2.2.2.3. Formazione del giudizio

L'emissione di provvedimenti da parte dei magistrati non è un atto isolato, ma il punto finale dell'attività del giudice, che presuppone le seguenti operazioni.

- Lo studio del fascicolo. A questo riguardo è opportuno osservare che, generalmente, il magistrato studia il ricorso prendendo appunti ed annotando riferimenti normativi e giurisprudenziali. Il lavoro svolto in questa fase va normalmente perduto se non si dispone di un efficace sistema di archiviazione e di ricerca di queste informazioni
- L'acquisizione di documentazione giuridica. La formazione del giudizio richiede la ricerca e lo studio di documentazione giuridica in merito al caso. In genere sono utilizzate basi dati personali, costituite da CD-ROM e biblioteche cartacee, e basi dati esterne al sistema della Giustizia Amministrativa, quali, ad esempio:
  - CED Cassazione,
  - CED Camera e Senato,
  - Banche dati del Poligrafico dello Stato (GURITEL),
  - Banche dati dell'Unione europea.

Ormai molte di queste banche dati sono accessibili via *Internet*. È qui opportuno ribadire la necessità di un accesso generalizzato ad *Internet* per tutto il personale del CdS e dei TAR. Inoltre è necessario, soprattutto con l'introduzione della sentenza in forma abbreviata, avere a disposizione archivi dei precedenti provvedimenti emessi dall'organo decidente a da tutti gli altri organi della Giustizia Amministrativa.

Si impongono i seguenti requisiti.

Req. 04) Deve essere possibile, per i magistrati ed il personale amministrativo, accedere alle banche dati dal posto di lavoro, che, per i magistrati, generalmente coincide con la propria abitazione.

Req. 05) È necessario avere a disposizione archivi di provvedimenti emessi dagli organi della Giustizia Amministrativa, che permettano raffinate ed efficaci ricerche di precedenti.

6.2.2.2.4. Redazione del provvedimento

Nel corso dell'udienza, il relatore presenta il caso al collegio giudicante che emette la decisione. Il provvedimento sarà redatto dall'estensore ed approvato dal presidente del collegio

Al termine dell'udienza viene redatto il verbale da parte di una unità di personale della segreteria di sezione.

I provvedimenti emessi dal collegio sono:

- la decisione (sentenza per i TAR),
- la ordinanza.

Il presidente di sezione o il magistrato da lui delegato può emettere in forma monocratica decreto con valenza giurisdizionale.

Per la redazione materiale del provvedimento possono essere utilizzate tecniche di redazione ed assemblaggio avanzate, quale l'uso di modelli e macro. Inoltre i dati dei registri devono poter essere utilizzabili nella confezione dei provvedimenti, sia per un risparmio di tempi ed energie, sia per la sicurezza in termini di errori di trascrizione.

Durante questa fase avvengono scambi della minuta del provvedimento tra relatore e presidente del collegio in modo da giungere ad un testo definitivo che sarà firmato dal relatore e dal presidente del collegio, e quindi pubblicato con comunicazione di pubblicazione agli avvocati delle parti in causa.

Si stima che tra la decisione presa in udienza e la pubblicazione del provvedimento passino circa tre mesi.

Le ragioni di questo ritardo sono da ricercarsi nel fatto che le interazioni tra relatore e presidente del collegio avvengono prevalentemente mediante scambi di documenti cartacei, stampati dal personale di segreteria che ha il ruolo di interfaccia tra i due magistrati.

Da un precedente studio di fattibilità emerge che:

- la maggior parte dei magistrati redige le sentenze direttamente sul PC in dotazione, anche se alcuni preferiscono stendere la sentenza manualmente delegando all'ufficio copia l'attività di dattilografia;
- i magistrati che usano il PC consegnano un dischetto con la bozza della sentenza all'ufficio copia quando si recano in sede, oppure, se la cosa è urgente, lo spediscono per posta;
- i presidenti tendono ad apportare le correzioni direttamente su carta delegando al personale addetto alla copia delle minute l'attività di correzione del testo su PC;
- l'interazione mediata attraverso il personale addetto alla copia delle minute può comportare errori nella stesura delle sentenze;

- le interviste effettuate mostrano che il 4-5% delle sentenze non ritornano al relatore per le correzioni, mentre circa il 95% ritorna al relatore una volta e lo 1% ritorna al relatore più volte.

Da questo emerge che sono necessari, per un pieno utilizzo di sistemi telematici, alcuni cambiamenti nel metodo di lavoro, e, quindi, i seguenti requisiti.

Req. 06) I magistrati e la segreteria di sezione devono disporre di un servizio telematico per il lavoro cooperativo.

Req. 07) Ai fini della sicurezza di lavoro deve essere possibile conservare e numerare le varie versioni dei provvedimenti durante la fase di redazione (sistemi di *versioning*).

Sic. 02) Considerata l'elevata criticità del contenuto dei provvedimenti che devono rimanere segreti fino alla loro pubblicazione, deve essere garantita la riservatezza ed integrità delle versioni provvisorie dei provvedimenti trasmessi attraverso meccanismi di crittografia e di mutua identificazione del mittente e del destinatario.

6.2.3. TRASFERIMENTO DEL FASCICOLO

Il trasferimento del fascicolo di un ricorso tra sedi istituzionali è previsto, nell'ambito del sistema di Giustizia Amministrativa, in due casi: trasferimento del fascicolo dal TAR al CdS in caso di ricorso di II grado e, in secondo luogo, trasferimento del fascicolo da un TAR ad un altro per ragioni di competenza.

Le figure coinvolte in questo processo sono le segreterie degli organi interessati. Nell'ipotesi di trasferimento tra TAR, l'operazione è oggi svolta trasferendo fisicamente l'incartamento con il rischio di perdere documentazione e di generare ritardi.

Nel caso di ricorso di II grado, la legge n. 205 del 2000 prevede che, entro trenta giorni dall'iscrizione al ruolo del procedimento di appello, la segreteria del CdS comunichi alla segreteria del TAR l'avvenuta presentazione dell'appello e richieda la trasmissione del fascicolo di I grado all'organo direttamente interessato «senza indugio». Pertanto è necessario il seguente requisito.

Req. 08) Il metodo di classificazione degli atti e dei documenti deve essere unico all'interno degli organi della Giustizia Amministrativa.

Stante la fattibilità e i vantaggi del trasferimento per via telematica del fascicolo, questa operazione comporta gli stessi problemi e criticità della distribuzione del fascicolo ai magistrati.

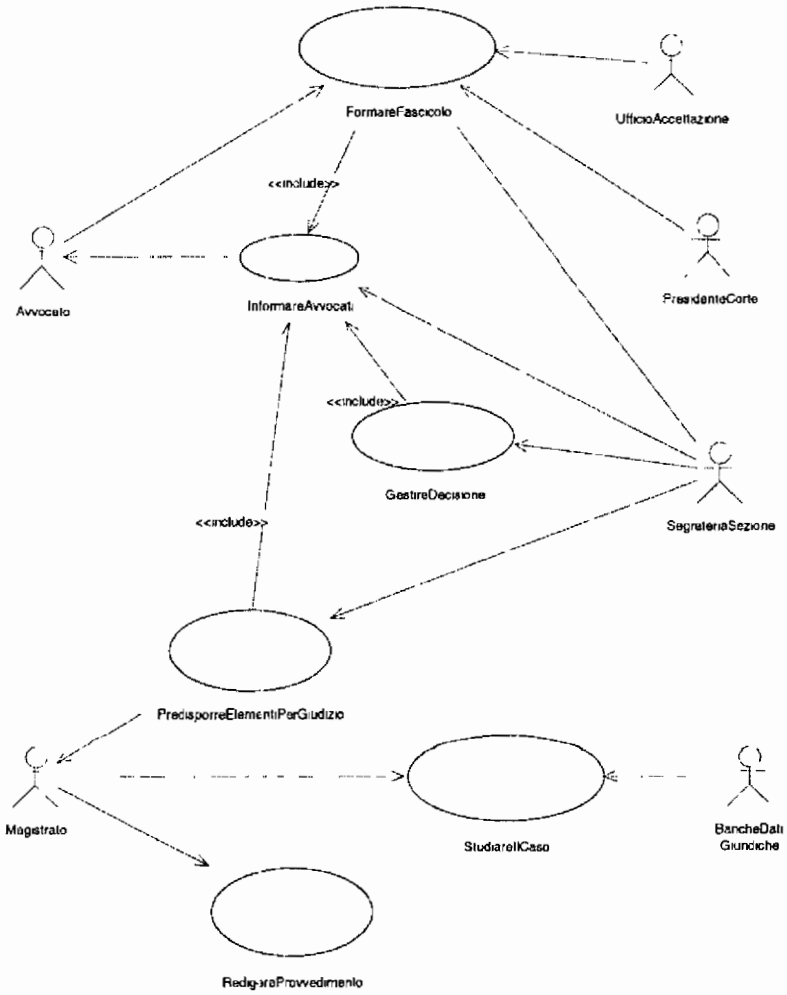


Fig. 6.1 - Use case diagram dell'attività giurisdizionale

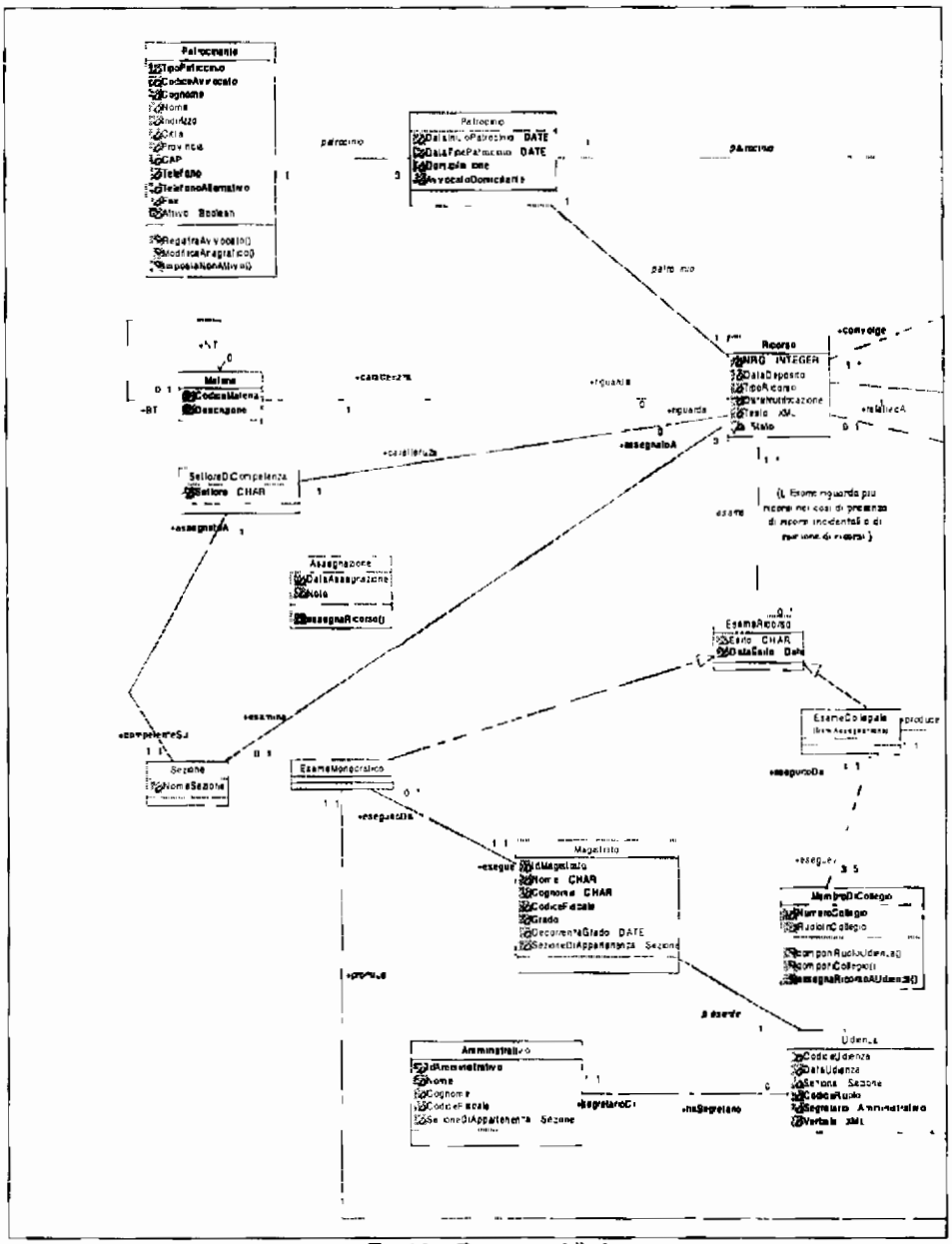


Fig. 6.2a - Diagramma delle classi

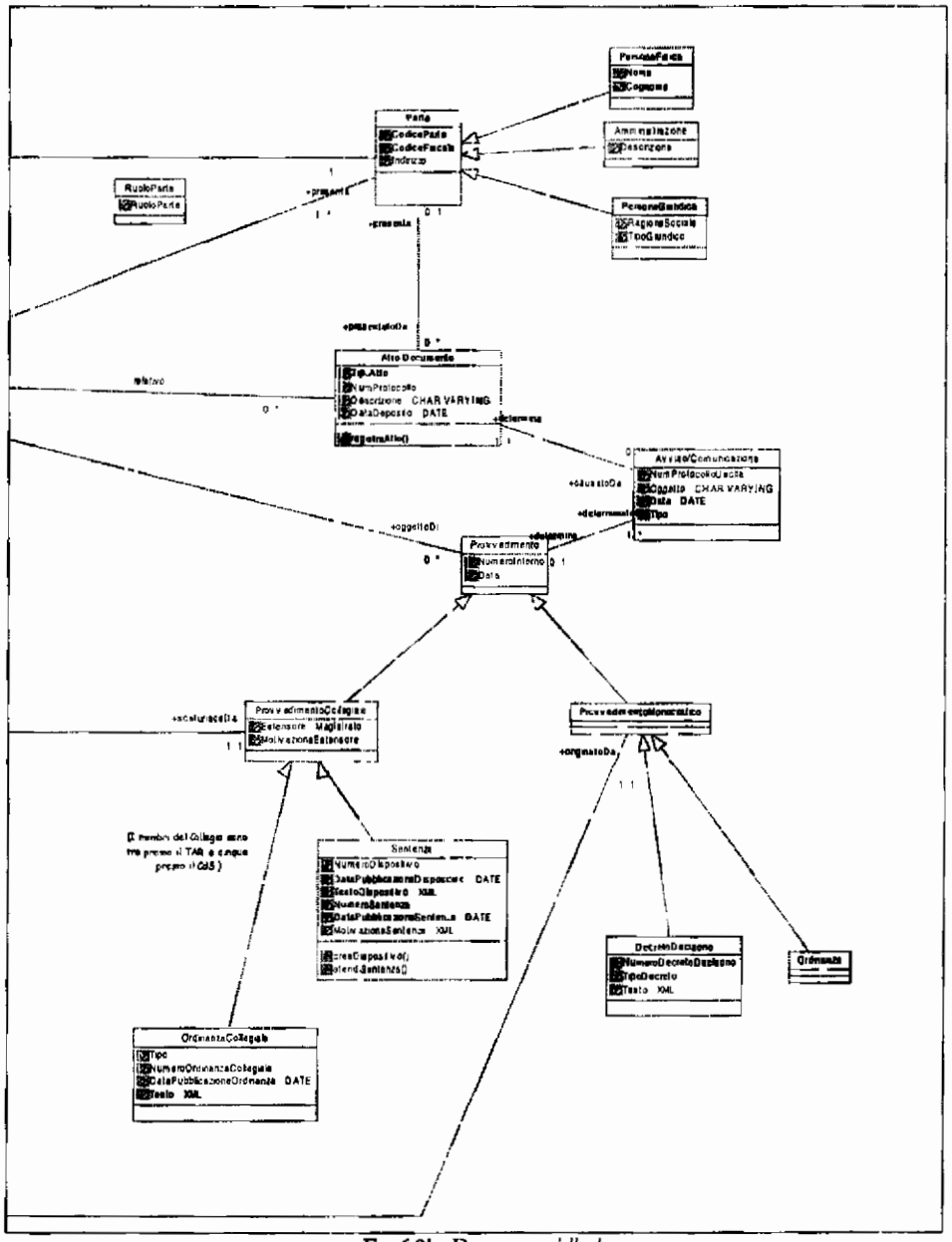


Fig. 6.2b - Diagramma delle classi

6.3. MODELLAZIONE CONCETTUALE

In questo paragrafo sono raccolti alcuni schemi che riassumono il lavoro di modellazione concettuale delle attività giurisdizionali da automatizzare.

Il paragrafo comprende:

- lo *use case diagram*;
- il *class diagram*,

L'interpretazione degli schemi che seguono richiede alcune conoscenze di base sui principi della modellazione concettuale, sulla tecnologia a oggetti e sul linguaggio UML.

6.3.1. USE CASE DIAGRAM

Lo *use case diagram* delle attività svolte nel corso del processo amministrativo è riportato nel diagramma di pagina 139 (Figura 6.1).

6.3.2. CLASS DIAGRAM

Nelle figure 6.2a e 6.2b (che compongono un'unica figura) e 6.3 si riportano i diagrammi delle classi coinvolte nel processo amministrativo.

L'esame dell'attività gestionale evidenzia che gli elementi fondamentali (i mattoni) di tale attività sono estremamente semplici, come il diagramma dei casi d'uso evidenzia e come si intuisce se si prova ad espandere il contenuto di ciascun caso d'uso. A titolo di esempio: formare il fascicolo non significa altro che ricevere plichi (atti o documenti) e smistarli nel fascicolo di competenza, eventualmente creandolo se si tratta di un ricorso nuovo. Gli altri casi d'uso sono ancora più semplici se possibile.

A fronte di questa semplicità delle azioni elementari si riscontra invece una complessità globale che è imputabile sostanzialmente alla grande varietà di procedure e alla sostanziale difformità delle stesse, che non possono essere ricondotte ad un comportamento omogeneo. I primi sintomi di tale complessità sono evidenziati dal diagramma delle classi che, tuttavia, non la testimonia in pieno.

A titolo di esempio si consideri la gerarchia di classi utilizzata per descrivere i Provvedimenti, prima distinti in Monocratici e Collegiali e, al secondo livello, in Decreti, Ordinanze (monocratiche e collegiali) e Sentenze. In questo caso la modellazione del Dispositivo non avviene attraverso una classe, ma con proprietà della classe Sentenza.

L'approccio utilizzato nel predisporre il diagramma delle classi è stato quello di cercare di evidenziare al meglio il funzionamento del sistema anche a costo di produrre diagrammi complessi che, nonostante questo, non rendono merito della

complessità effettiva. Infatti molti casi particolari ancorché importanti, quali il Ricorso incidentale, sono gestiti attraverso proprietà della classe Ricorso che non evidenzia sufficientemente il caso e che richiede interventi a livello di implementazione per garantirne la corretta gestione.

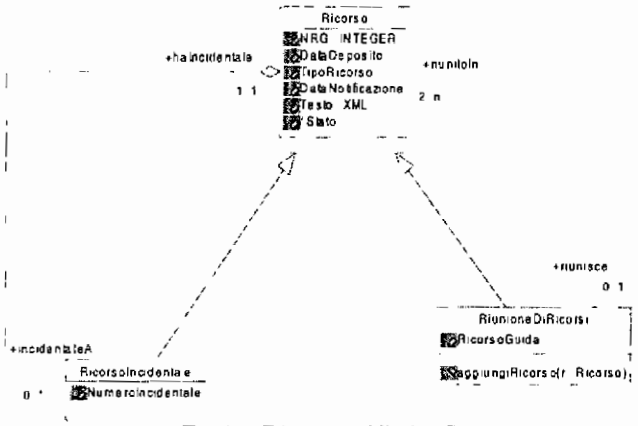


Fig 6.3 - Diagramma della classe Ricorso

La complessità del sistema non consente di fissarne nello schema concettuale tutte le caratteristiche fondamentali. Ne consegue che alcune situazioni dovranno essere gestite con vincoli inseriti a livello di programmazione; la cosa è possibile ma è bene evidenziare che non garantisce la stessa affidabilità e sicurezza di una gestione dei vincoli integrata nello schema concettuale. Riteniamo comunque che non esistano alternative immediate a questa soluzione.

L'analisi condotta ha poi evidenziato alcune incongruenze che, con l'adozione di un sistema informatizzato, è necessario eliminare.

Crit. 01) In alcune situazioni atti e documenti non hanno un identificatore univoco e questo non ne consente l'identificazione all'interno del sistema. È il caso in cui tali atti/documenti sono presentati contestualmente al ricorso: in queste situazioni esiste un solo numero di protocollo: quello del plico contenente il tutto. Se un documento non è individuato singolarmente, non è possibile consultarlo singolarmente; in altri termini se il ricorso è inserito nel sistema insieme ad altri atti/documenti non è possibile, ad esempio, consultare il solo ricorso. Il problema sarà automaticamente risolto quando sarà universalmente disponibile il collegamento telematico degli avvocati (cosa tecnicamente possibile già da oggi), ma esiste un transitorio, che non si prospetta certamente breve, in cui è necessario prendere provvedimenti.

Crit. 02) Altre situazioni sono oggi gestite in modo non uniforme; è questo il caso dei ricorsi per opposizione di terzo, revocazione ed errore materiale. Alcune di queste situazioni generano un nuovo ricorso, altre sono gestite all'interno del ricorso al cui provvedimento fanno riferimento (addirittura nel caso di opposizione di terzo si possono avere entrambe le situazioni a seconda che l'atto sia depositato presso l'ufficio accettazione ricorsi o presso la segreteria di sezione). La modellazione eseguita presuppone che tutte queste situazioni siano gestite come nuovi ricorsi.

6.4. ANALISI DEI PROCESSI OPERATIVI E DECISIONALI E DELLE ESIGENZE INFORMATIVE NELL'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL CONSIGLIO DI STATO

6.4.1. STRUTTURA E SOGGETTI COINVOLTI NELL'ATTIVITÀ CONSULTIVA PRESSO IL CONSIGLIO DI STATO

La funzione consultiva è svolta da quattro sezioni del CdS: I II, III, e Sezione consultiva per gli affari normativi che fa capo, come segreteria, alla I sezione. Ogni sezione ha due presidenti, di cui uno titolare, ed è composta da almeno nove consiglieri. Le attività amministrative sono svolte dall'ufficio affari generali, dalle Segreterie di sezione (una per ogni sezione), segreteria di commissione speciale (istituita di volta in volta), segreteria di adunanza generale, dall'ufficio spedizione (unico per tutte le sezioni).

Magistrati

Presidente del CdS

- è responsabile dell'andamento generale del CdS,
- definisce, annualmente, la composizione delle sezioni consultive (decreto),
- stabilisce, annualmente, il piano di riparto degli affari per materia (decreto),
- convoca e presiede l'adunanza generale,
- nomina i relatori,
- riceve i fascicoli completi degli affari trattati in adunanza generale (o per i quali si richiede l'adunanza generale, l'istituzione di una commissione speciale, l'adunanza a sezioni riunite),
- prende visione delle minute dei pareri,
- vista il parere,
- presiede le adunanze di sezione ove lo reputi necessario,

- istituisce le commissioni speciali e ne designa il presidente ed il segretario (decreto),
- dispone le adunanze a sezioni riunite (decreto).

Presidente di commissione speciale

- riceve il fascicolo completo dell'affare,
- nomina il relatore,
- presiede l'adunanza della commissione speciale,
- prende visione, ed eventualmente integra, le minute dei pareri o preavvisi predisposti dagli estensori,
- vista i pareri o preavvisi.

Presidente di adunanza a sezioni riunite

- riceve il fascicolo completo dell'affare,
- nomina il relatore,
- presiede l'adunanza a sezioni riunite,
- prende visione, ed eventualmente integra, le minute dei pareri o preavvisi predisposti dagli estensori,
- vista i pareri o preavvisi.

Presidente di sezione titolare

- definisce trimestralmente il calendario delle adunanze della sezione,
- stabilisce la composizione dei collegi e chi li presiede,
- riceve il fascicolo completo e assegna gli affari alle adunanze,
- nomina i relatori.

Presidente di collegio di sezione

- riceve copia del fascicolo completo dell'affare («carte presidenziali»),
- presiede l'adunanza,
- prende visione, ed eventualmente integra, le minute dei pareri o preavvisi predisposti dagli estensori,
- vista i pareri o preavvisi.

Relatore[100]

- riceve e studia il fascicolo completo,
- espone il caso in adunanza e prospetta la decisione.

[100] Solitamente le funzioni di relatore ed estensore sono svolte dallo stesso consigliere.

Estensore

- redige la minuta del parere o preavviso,
- integra la minuta con eventuali osservazioni del presidente del collegio,
- deposita il parere in segreteria.

Segretario generale del CdS

- assiste il presidente del CdS nelle sue funzioni,
- svolge la funzione di segretario alle adunanze generali,
- firma le lettere di spedizione dei pareri all'amministrazione.

Personale amministrativo

Segretario d'adunanza (di sezione, di commissione speciale, di sezioni riunite)

- redige il verbale d'adunanza e lo deposita in segreteria,
- firma il parere o preavviso.

Ufficio accettazione ricorsi

- riceve i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica presentati direttamente dal ricorrente,
- registra il ricorso nel Registro ricevimento ricorsi[101],
- trascrive sulla copertina del fascicolo i dati identificativi,
- trasmette il ricorso e la documentazione allegata alla segreteria della sezione consultiva interessata,
- appone una prima classificazione per materia.

Segreteria dell'ufficio affari generali

- riceve e registra le richieste di parere presentate dall'amministrazione,
- trasmette il materiale alla sezione competente secondo il piano di riparto annuale,
- riceve il fascicolo con il preavviso o l'appunto interno dalla segreteria di sezione (o di commissione speciale) che richiede l'istituzione di una commissione speciale o di trattare la questione in adunanza a più sezione riunite,
- trasmette il fascicolo, il preavviso o l'appunto interno al presidente del CdS,
- in caso di istituzione di commissione speciale trasmette il fascicolo al segretario della commissione speciale,

[101] Registrazione non informatizzata. Il protocollo effettivo viene attribuito dalla sezione consultiva a cui l'affare è assegnato

- in caso di convocazione di adunanza a sezioni riunite trasmette il fascicolo alla sezione di appartenenza del segretario (di norma il dirigente più anziano della sezione) nominato dal presidente del CdS.

Segreteria di sezione

- riceve e registra i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica trasmessi dall'ufficio accettazione ricorsi,
- riceve e protocolla eventuali (nuovi) atti e memorie inviate direttamente dal ricorrente,
- trasmette al Ministero eventuale (nuova) documentazione inviata dal ricorrente, nel caso di ricorso straordinario,
- riceve e registra le richieste di parere trasmesse dalla segreteria dell'ufficio affari generali,
- forma e archivia i fascicoli ordinandoli per materia e per tipologia[102],
- inserisce nel fascicolo eventuale documentazione trasmessa (spontaneamente o su richiesta del CdS) successivamente dall'amministrazione,
- presenta gli affari al presidente di sezione per l'assegnazione all'adunanza,
- prima di ogni adunanza compila e trasmette al presidente di sezione la tabella degli affari in discussione (affare e relatore),
- trasmette il fascicolo completo al relatore e al presidente,
- ritira la minuta del parere e la trasmette al presidente,
- effettua la collazione,
- trasmette al segretario generale del CdS il modulo trasmissioni pareri con il parere allegato per la firma,
- riceve la lettera di trasmissione pareri firmata dal segretario generale,
- se il collegio pronuncia un preavviso di adunanza generale, spedisce il fascicolo, con il preavviso, alla segreteria dell'adunanza generale,
- se il collegio ritiene di sottoporre la questione ad una Commissione speciale o a più sezioni riunite invia il fascicolo alla segreteria affari generali,
- se il collegio sospende la pronuncia su un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per rimettere gli atti alla Corte di giustizia delle Comunità europee, la segreteria trasmette gli atti alla Corte,
- archivia i fascicoli ed i verbali d'adunanza degli affari deliberati nella sezione,

---

[102] In particolare: quesiti, schemi di convenzione, ricorso straordinario con istanza di misura cautelare, ricorsi presentati direttamente dal ricorrente, ricorsi per revocazione, ricorsi con adempimenti

- archivia i fascicoli ed i verbali d'adunanza degli affari assegnati in origine alla sezione, ma deliberati in adunanza a sezioni riunite o da una commissione speciale,
- trasmette i pareri e la documentazione allegata all'amministrazione che ne fece richiesta,
- se perviene, dopo la spedizione del parere, altra documentazione da parte dell'amministrazione, la trasmette con lettera per l'eventuale riesame.

Segreteria dell'adunanza generale

- riceve e registra gli affari da trattare in adunanza generale,
- inserisce nel fascicolo eventuale documentazione trasmessa (spontaneamente o su richiesta dello stesso CdS) in un momento successivo dall'amministrazione,
- riceve dalla segreteria affari generali i preavvisi e fascicoli degli affari per i quali il collegio si è pronunciato richiedendo la trattazione in adunanza generale,
- in caso di accoglimento della richiesta di trattazione in adunanza generale registra e archivia il fascicolo,
- in caso di rinvio alla sezione trasmette il fascicolo alla sezione di provenienza,
- spedisce ai consiglieri l'avviso di convocazione di adunanza generale,
- distribuisce il materiale al presidente del CdS e ai consiglieri,
- ritira la minuta del parere e la trasmette al presidente,
- effettua la collazione,
- trasmette al segretario generale del CdS il modulo trasmissioni pareri con il parere allegato per la firma,
- trasmette i pareri all'amministrazione che ne fece richiesta,
- archivia i fascicoli ed i verbali trattati in adunanza generale.

Segreteria della commissione speciale

- riceve il decreto di composizione della commissione speciale ed i fascicoli degli affari,
- distribuisce il materiale al presidente e ai consiglieri,
- ritira la minuta del parere e la trasmette al presidente,
- effettua la collazione,
- trasmette, dopo l'adunanza, il fascicolo ed il parere alla segreteria della sezione in cui l'affare era originariamente incardinato,

- se il collegio si pronuncia per la richiesta di adunanza generale, trasmette il fascicolo e il parere alla segreteria dell'adunanza generale.

Ufficio spedizioni (unico per le quattro sezioni consultive)

- si occupa del trasferimento di atti e documenti tra segreterie, segretario generale, consiglieri e presidenti (all'interno del CdS e fuori sede),
- spedisce incartamenti (parere e documentazione allegata) e comunicazioni all'amministrazione.

Altri soggetti interessati

- Amministrazione (richiedente il parere)
- Ricorrente (per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica)
- Avvocato (per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica)

6.4.2. ANALISI DEI PROCESSI OPERATIVI E DECISIONALI

I processi operativi e decisionali nell'attività consultiva del CdS sono sostanzialmente simili a quelli dell'attività giurisdizionale del CdS e dei TAR e prevedono lo stesso tipo di interazioni con esclusione della partecipazione diretta degli avvocati delle parti. Anche per questa attività possiamo dunque distinguere le seguenti fasi.

1. Formazione del fascicolo
   - raccolta, registrazione e archiviazione di atti e documenti,
   - eventuale richiesta all'amministrazione di altra documentazione,
   - spedizione all'amministrazione di eventuali atti e documenti successivamente inviati dal ricorrente (nell'ipotesi di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica).
2. Emissione del parere
   - distribuzione della documentazione ai magistrati,
   - studio della documentazione,
   - stesura del parere,
   - spedizione del parere,
   - conoscibilità da parte di terzi dopo la spedizione *ex* art. 15 l. 205/2000.

6.4.2.1. Formazione del fascicolo

Nell'ipotesi di richiesta di parere su un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il fascicolo contiene una copia del ricorso più atti e documenti presentati dalle parti e dall'amministrazione.

Nella richiesta di parere ordinario ad ogni affare è associato un fascicolo contenente la relazione del ministro ed altra documentazione ritenuta significativa dall'amministrazione.

Il fascicolo accompagna l'affare per tutto l'*iter* decisionale ed all'interno di esso vengono archiviati anche gli atti ed i provvedimenti relativi alle fasi incidentali eventualmente attivate e collegate all'emissione del parere (in particolare, per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, domande di misure cautelari, motivi aggiunti, ecc.)[103].

Sono coinvolti in questa attività:

- ufficio accettazione ricorsi (per i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica presentati direttamente),
- ufficio affari generali,
- segreterie di sezione,
- segreteria di commissione speciale,
- segreteria di adunanza generale,
- amministrazione,
- ricorrente,
- avvocati.

La richiesta di parere con la documentazione iniziale viene presentata all'ufficio affari generali che costituisce il fascicolo e lo smista alle sezioni secondo il decreto annuale di riparto.

6.4.2.2. Emissione del parere

Il processo di formazione del parere coinvolge i seguenti soggetti.

- collegio di sezione,
- commissione speciale,
- adunanza generale,
- segreteria di sezione,
- segreteria di commissione speciale,
- segreteria di adunanza generale,
- segretario generale del CdS.

All'interno del procedimento si possono identificare le seguenti attività:

---

[103] Manca una numerazione autonoma degli atti, diversa dal numero di fascicolo

- collaborazione, da parte della segreteria, nella fase di assegnazione (riunione di pareri che abbiano il medesimo oggetto, individuazione di pareri significativi come precedenti riguardo allo specifico affare, riferimenti normativi e giurisprudenziali),
- distribuzione ai consiglieri della documentazione sull'affare,
- formazione del parere,
- redazione e pubblicazione del parere.

6.4.2.2.1. Distribuzione ai consiglieri del materiale

Il consigliere relatore ed il presidente del collegio ricevono una copia completa del fascicolo. Gli altri consiglieri ricevono una copia della relazione del ministro e, nell'ipotesi di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, una copia del ricorso.

Nelle attuali procedure di lavoro le segreterie hanno il compito di fotocopiare le relazioni (e i ricorsi) che vengono ritirati dai consiglieri quando si recano in sede o spediti presso la loro abitazione.

6.4.2.2.2. Formazione del parere

L'emissione del parere è l'atto finale dell'attività del consigliere che presuppone lo studio del fascicolo e l'acquisizione della documentazione giuridica.

6.4.2.2.3. Redazione del parere

Durante l'adunanza il relatore presenta il caso al collegio che decide. Il parere è redatto dall'estensore (che generalmente coincide con il relatore) ed approvato dal presidente. Il segretario d'adunanza redige il verbale.

La redazione materiale del parere è effettuata dall'estensore.

Durante questa fase avvengono scambi della minuta del parere tra estensore e presidente del collegio.

6.4.2.2.4. Spedizione del parere

L'ufficio spedizione, entro i termini previsti dalla legge, spedisce, con lettera di trasmissione firmata dal segretario generale del CdS, il parere e la documentazione allegata all'amministrazione richiedente.

6.4.2.3. Considerazioni

L'attività consultiva sembra essere l'attività in cui con maggior successo è possibile sperimentare la gestione del «fascicolo virtuale». È ragionevole, infatti, ipotizzare di ricevere dalle amministrazioni, che fanno richiesta del parere, la documentazione in forma elettronica.

6.5. IDENTIFICAZIONE DELLE ESIGENZE PER AREE DI INTERVENTO

6.5.1. GESTIONE DEI REGISTRI E DEL FLUSSO DOCUMENTALE

Il sistema per la gestione dei registri e quello del flusso documentale rappresentano il nucleo centrale del sistema informativo del CdS e dei TAR e devono essere considerati insieme. Attualmente le procedure gestionali si presentano come una mera riproposizione elettronica dei registri obbligatori, limitandosi a certificare che un dato evento processuale è avvenuto ed a stabilire una relazione tra evento e fascicolo in modo da assicurare la ricerca di fascicoli, atti e documenti. Le segreterie di sezione hanno espresso le seguenti esigenze.

Req. 09) Le procedure gestionali devono permettere di conoscere immediatamente lo stato di un ricorso.

Req. 10) Le procedure gestionali devono permettere di conoscere giornalmente le pendenze.

Appare pertanto necessario reingegnerizzare o riprogettare le procedure gestionali affinché tengano traccia dell'evolversi del processo e ne scandiscano le varie fasi.

Come dice il dott. Liccardo nel documento [14] «il sistema informativo dovrà porsi come integratore tecnologico, capace di veicolare tanto l'attività di supporto alla decisione (segreteria) quanto l'attività propriamente decisionale (magistrati e avvocati) permettendo l'accesso e la gestione non solo dell'evento processuale ma anche dell'informazione che è ragione stessa dell'evento processuale». Pertanto possiamo indicare i seguenti requisiti.

Req. 11) Dalla consultazione delle procedure gestionali è necessario accedere direttamente alla visualizzazione degli atti e dei documenti.

Req. 12) È necessario ripensare le procedure gestionali come veri e propri sistemi di *workflow* o strettamente integrate con sistemi di *workflow*, che offrano una buona capacità di monitoraggio della massa fluttuate dei ricorsi.

Crit. 03) L'introduzione di sistemi di *workflow* nell'attuale contesto del CdS e dei TAR deve essere considerata con estrema attenzione. Generalmente questi sistemi impongono un certo controllo del flusso ed interfacciano l'utente via *e-mail* e *browser*, strumenti ancora non familiari al personale amministrativo.

6.5.1.1. Descrizione mediante diagramma stati-eventi del processo

Si dà qui di seguito la descrizione del processo amministrativo in forma di diagramma stati-eventi (automa a stati finiti). In Figura 6.4 viene descritto il flusso standard del processo amministrativo.

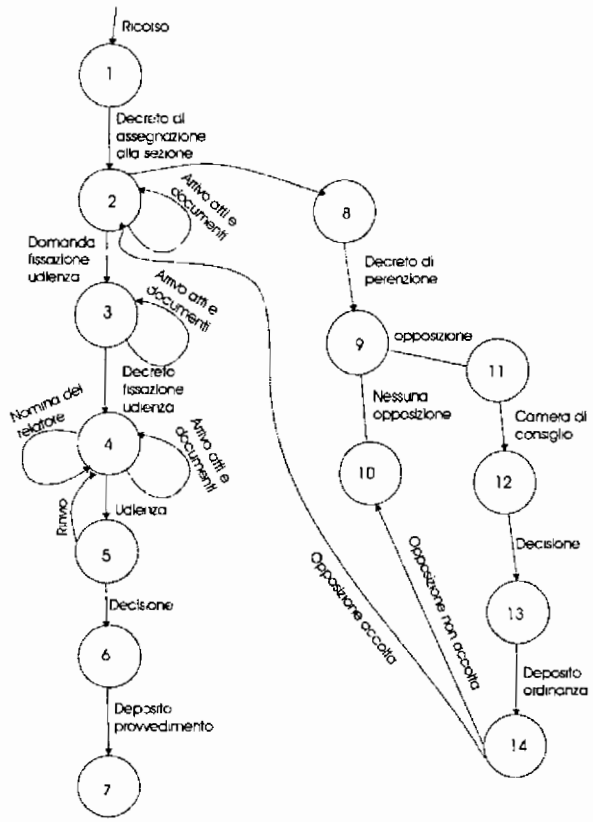


Figura 6.4 - Descrizione come automa a stati finiti del flusso giurisdizionale standard

I vari stati numerati possono essere descritti nel seguente modo:

1. deposito ricorso e formazione del fascicolo,
2. presa in consegna del fascicolo e archiviazione,
3. esiste richiesta fissazione udienza.,
4. udienza fissata,
5. ricorso discusso,
6. redazione provvedimento,
7. pubblicazione e archiviazione/comunicazioni alle parti,
8. ricorso nelle condizioni necessarie per la perenzione,
9. decreto depositato,
10. perenzione,
11. decreto di perenzione opposto,

12. opposizione discussa,

13 redazione provvedimento,

14. comunicazione alle parti.

Ogni stato presuppone che vengano compiute una serie di operazioni, quale ad esempio per lo stato 7 la comunicazione alle parti del deposito del provvedimento. Si osservi che i vari stati possono essere a loro volta ulteriormente suddivisi in sottostati per una descrizione più dettagliata.

Parallelamente al flusso principale standard possono essere attivate fasi incidentali e riti speciali eventualmente collegati al medesimo ricorso. Poiché questi procedimenti si svolgono parallelamente al flusso principale standard lo stato di un ricorso sarà individuato dallo stato raggiunto nel flusso principale e dallo stato dei procedimenti paralleli eventualmente attivati. Cioè lo stato del ricorso sarà individuato da una ennupla ordinata che descrive lo stato del ricorso nei vari procedimenti possibili. Quale esempio di procedimento parallelo alla fase principale standard diamo qui di seguito il diagramma stati-eventi relativo alla fase cautelare (Figura 6.5).

I vari stati numerati possono essere descritti nel seguente modo:

1. deposito istanza cautelare,
2 giudizio monocratico,
3. domanda discussa,
4. redazione provvedimento (ordinanza, sentenza),
5. pubblicazione.

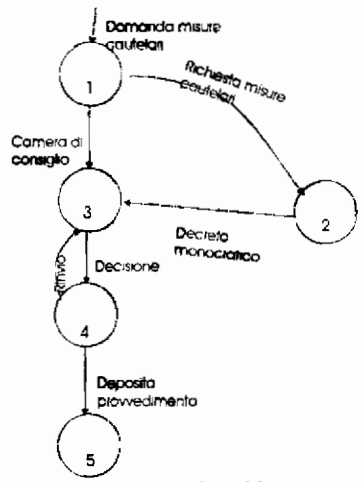


Figura 6.5 - Descrizione come automa a stati finiti del flusso dell'istanza cautelare

6.5.1.2. Descrizione mediante diagramma stati-eventi dell'attività consultiva del CDS

Si dà qui di seguito la descrizione dell'attività consultiva del CdS (Fig. 6.6).

I vari stati numerati possono essere descritti nel seguente modo:

1. parere archiviato presso le sezioni,
2. adunanza fissata,
3. affare discusso,
4. redazione del parere,
5. archiviazione e trasmissione,
6. attesa della decisione del presidente del CdS,
7. adunanza fissata,
8. affare discusso,
9. redazione del parere,
10. affare archiviato presso la segreteria dell'adunanza generale,
11. affare discusso,
12. redazione del parere,
13. archiviazione presso la segreteria dell'adunanza generale e trasmissione.

6.5.2 MATERIALI DA INSERIRE NEL SISTEMA INFORMATIVO E FASCICOLO VIRTUALE

6.5.2.1. Contenuto del fascicolo

I materiali contenuti nel fascicolo possono essere di varia natura: per alcuni di essi è prevedibile un inserimento relativamente semplice (in formato testo o immagine) nel fascicolo virtuale, ad esempio:

- testo del ricorso;
- memorie presentate dagli avvocati;
- alcuni documenti non redatti dalle parti, quali l'atto amministrativo o il provvedimento giurisdizionale impugnato;
- istanze delle parti (di fissazione, prelievo, abbreviazione termini, cautelari, ...);
- provvedimenti adottati nell'ambito dei procedimenti incidentali;
- avvisi e comunicazioni prodotte dalle segreterie.

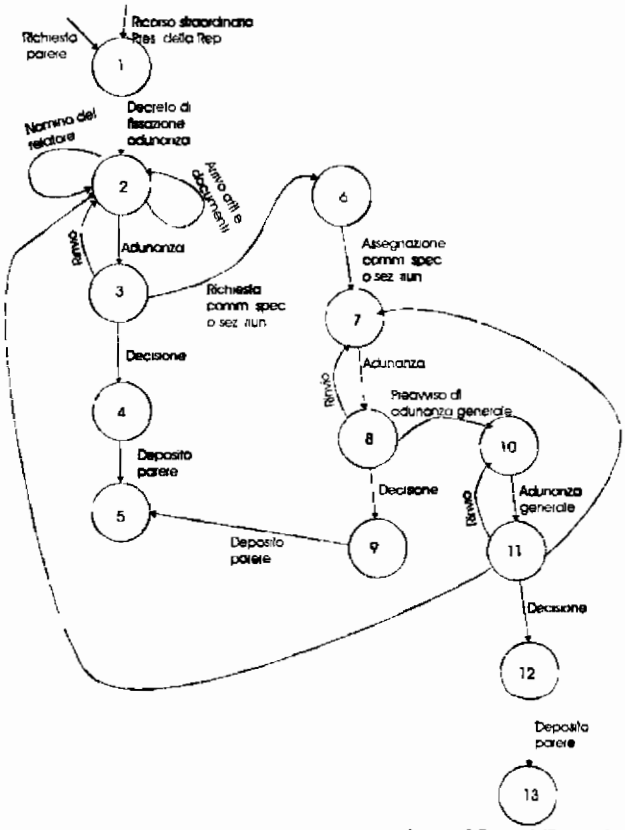


Figura 6.6 - Descrizione come automa a stati finiti del flusso dell'attività consultiva

Per altri documenti (plastici, filmati, ...) l'inserimento appare più difficoltoso, se non addirittura impossibile. Esistono poi dei casi in cui il magistrato deve avere a disposizione esclusivamente l'originale (si pensi ai contenziosi elettorali che richiedono l'analisi della scheda).

Il materiale deve essere collegato logicamente al ricorso ovvero al fascicolo virtuale all'interno del quale, operando sulle caratteristiche formali (tipo di atto o documento) e contenutistiche (parole del testo, argomenti trattati, ecc.), si potranno selezionare i documenti d'interesse.

6.5.2.2. Struttura dei documenti inseriti nel fascicolo

Ne consegue che per raggiungere questo risultato sarebbe opportuno definire la struttura interna degli atti redatti dalle parti e dei provvedimenti.

Infatti un'organizzazione strutturata ed omogenea delle informazioni contenute nei documenti consente una rapida identificazione dei dati da immettere nei registri; sarebbe inoltre di grande aiuto al giudice in fase di studio della questione e di

stesura della motivazione effettuare ricerche puntuali all'interno dei singoli documenti e collegamenti con altri documenti dello stesso fascicolo.

Req. 13) È opportuno definire la struttura interna degli atti redatti dalle parti e dei provvedimenti. L'acquisizione di atti redatti dalle parti in formato strutturato è utile per l'immissione dei dati del ricorso nelle procedure gestionali ed in fase di redazione dei provvedimenti.

La descrizione dettagliata delle strutture proposte per la documentazione prodotta o coinvolta nel processo amministrativo e nell'attività consultiva del CdS è contenuta nella parte del presente studio dedicata alla strutturazione e descrizione dei documenti in XML (vedi cap. 7).

6.5.2.3. Classificazione

Un'appropriata classificazione dei documenti e delle informazioni è in grado di soddisfare la duplice esigenza di

- gestire in modo efficiente il fascicolo,
- reperire in modo rapido e preciso documenti e informazioni.

Per ottenere i migliori risultati sono necessari tre tipi di classificazione: per tipo, per materia e per riferimenti normativi.

6.5.2.3.1. Classificazione dei materiali per tipo

Abbiamo già accennato a come i materiali da inserire nel sistema informativo siano di vario tipo e all'utilità di accedere in maniera logicamente unitaria al complesso di detti atti. Il sistema deve però essere in grado di limitare la ricerca ai soli tipi di atto d'interesse per l'utente e quindi di poter distinguere tra questi, servendosi di precisi descrittori assegnati ai documenti.

Per ottenere questi risultati è necessario:

1. innanzitutto classificare per tipologia di atto o documento: ricorso, memoria, istanza, provvedimento giurisdizionale, atto amministrativo, nota, ecc.;
2. poiché ad alcuni atti sono collegati *iter* ed adempimenti specifici è particolarmente utile precisarne ulteriormente la tipologia. Ad esempio:
   - ricorso: ordinario, ottemperanza, elettorale, contro il silenzio dell'amministrazione, per l'accesso ai documenti, ecc.;
   - istanza di parte: cautelare, abbreviazione termini, fissazione di udienza, prelievo, ecc.

Ovviamente il sistema deve essere in grado di «riconoscere» le tipologie e collegarle all'*iter* ed agli adempimenti richiesti.

6.5.2.3.2. Classificazione per materia e per riferimenti normativi

Tenendo conto della varietà del linguaggio utilizzato nella formulazione dei ricorsi e nella stesura dei provvedimenti, e, in generale, della ricchezza e ambiguità del linguaggio naturale, si ritiene estremamente utile adottare anche una classificazione per materia e per riferimenti normativi. In particolare, la classificazione per materia e per riferimenti normativi risulta essenziale sia nella gestione del singolo procedimento sia nel reperimento dei precedenti (anche da parte di utenti esterni).

La classificazione dunque assume rilievo:

- nell'assegnazione del ricorso alle sezioni,
- nell'accorpamento dei ricorsi per udienza,
- nello studio del fascicolo da parte del relatore (consultazione dei precedenti sullo stesso argomento),
- nella stesura della motivazione da parte dell'estensore (particolarmente nella stesura della sentenza breve),
- nel reperimento dei precedenti in generale, anche da parte dell'utente *Internet*.

È opportuno comunque tenere presente che sono da evitare sia classificazioni eccessivamente articolate sia classificazioni troppo generiche.

Le classificazioni eccessivamente articolate richiedono conoscenze approfondite da parte del classificatore e da parte di chi consulta; possono provocare errori, disomogeneità, e quindi «silenzio» (perdita di documenti pertinenti classificati in modo errato o a livello più generico).

Le classificazioni troppo generiche facilitano il lavoro del classificatore, producono meno errori e disomogeneità, ma appesantiscono il lavoro di chi consulta a causa del «rumore» (presentazione di troppi documenti, parte dei quali non pertinenti a causa della eccessiva genericità).

Si ritiene, comunque, che una classificazione più generica sia preferibile ad una troppo dettagliata, poiché si può sempre raffinare la ricerca combinando una grande voce con altre chiavi (riferimenti normativi, parole del testo, ecc.).

La classificazione per materia e per riferimenti normativi dovrebbe essere unica per tutto il fascicolo. Ma si potranno (ove necessario) attribuire più classificazioni allo stesso ricorso ed agli atti prodotti nel corso del procedimento, in relazione agli eventuali molteplici aspetti investiti.

I documenti contenuti nel fascicolo ereditano la classificazione per materia e per riferimenti normativi dal fascicolo.

È possibile affiancare ad una classificazione gerarchica una classificazione a descrittori per i fatti rilevanti del giudizio, al fine di permettere una lettura del precedente che non trascenda dalla concretezza della fattispecie posta in decisione.

6.5.2.3.3. Aspetti operativi nell'assegnazione della classificazione

L'assegnazione della classificazione ad un ricorso richiede l'interpretazione del contenuto: è, quindi, un'operazione delicata e dovrebbe essere compiuta da un magistrato, o, quantomeno, da una persona esperta nella materia.

Poiché la classificazione per materia è utile già nella prima fase del ricorso (assegnazione alle sezioni) potrebbe essere richiesto agli avvocati di apporre almeno la grande voce (in base allo schema predisposto dal CdS), lasciando al magistrato estensore il compito di (eventualmente) modificarla e/o integrarla con sottolivelli o descrittori più specifici.

6.5.2.3.4. Formato dei materiali

Attualmente al CdS ed ai TAR il materiale che compone il fascicolo è formato da documenti cartacei e il protocollo e la catalogazione sono gestiti anche mediante sistema informatico. La migrazione ad un sistema basato su atti e documenti elettronici con gestione di flusso elettronica offre evidenti vantaggi rispetto al precedente metodo:

- consultazione a distanza del fascicolo da parte di avvocati e magistrati,
- contemporanea consultazione del fascicolo da parte di più utenti senza bisogno di duplicazione.

La migrazione verso un sistema che preveda la gestione di documentazione elettronica deve, però, essere valutata con attenzione per le difficoltà operative che esso comporta. Infatti i documenti elettronici possono essere di due tipi:

- testi in formato «carattere», cioè redatti mediante un editore di testi,
- testi in formato «immagine», cioè immagini di documenti cartacei in formato elettronico (acquisiti e memorizzati), senza eseguire operazioni di sorta sul contenuto.

I documenti in formato carattere potranno essere creati direttamente da un editore ed acquisiti per via telematica, oppure acquisiti da supporto cartaceo e sottoposti ad interpretazione da parte di un *software* di riconoscimento dei caratteri (*Optical Character Recognition*: OCR).

Il formato carattere è indubbiamente il più vantaggioso, ma l'acquisizione e l'interpretazione mediante OCR è un'operazione costosa in termini di tempo e di impegno di personale. Inoltre gli attuali OCR possono interpretare documenti di buona qualità tipografica e non danno accettabili risultati con documenti manoscritti.

L'acquisizione di documenti in formato «immagine» è paragonabile, riguardo al tempo ed impiego di personale a quello di una fotocopia. Una volta acquisito il documento il tempo necessario per generare le copie è molto piccolo.

6.5.2.4. Dimensioni del fascicolo

Il fascicolo di un ricorso è costituito generalmente da:

- testo del ricorso, consistente in un documento di circa 15 pagine A4;
- memorie dattiloscritte presentate dagli avvocati, di circa 20 pagine;
- allegati cartacei, quali l'atto impugnato, per i quali non esistono limitazioni di formato (si arriva fino al formato A0 o a formati fuori standard di mappe catastali e geografiche); in genere, un ricorso contiene circa 50-100 pagine di allegati e tra il 30% ed il 40% dei ricorsi presentati contengono mappe;
- istanze di parte (fogli singoli A4).

È stata osservata una notevole variabilità delle dimensioni dei fascicoli dei ricorsi, per cui si spazia da alcune decine di pagine ad alcune migliaia. Come ha appurato un precedente studio di fattibilità si può assumere che il fascicolo di un ricorso medio sia costituito mediamente da circa 100-150 pagine A4. Da esso si possono inoltre ricavare le seguenti informazioni.

1. Il 30% dei ricorsi contiene mappe catastali che sono tipicamente di formato A0 (equivalenti a 16 pagine A4). Si ipotizza quindi che i documenti aggiuntivi siano equivalenti a circa 100 pagine A4.

2. Si può assumere, inoltre, che una pagina A4 di testo acquisita mediante *scanner*, in formato immagine, abbia una dimensione media di 50 kb, mentre una pagina A4 in formato carattere abbia una dimensione media di 4,5 kb. Il rapporto tra una pagina dattiloscritta ed una pagina acquisita mediante *scanner* è quindi di 1:11.

Si può dunque stimare:

- in circa 10Mb la dimensione media di un fascicolo acquisito in formato immagine;
- in circa 1Mb la dimensione media di un fascicolo acquisito in formato carattere.

Il formato carattere è quindi conveniente sia per l'archiviazione dei documenti che per la loro trasmissione. È opportuno notare però che l'uso di programmi OCR per la conversione di documenti cartacei in formato carattere può essere pesante ed inoltre gli atti contengono spesso annotazioni manuali, difficilmente interpretabili con programmi OCR.

Occorre anche notare che l'elevata variabilità delle dimensioni del fascicolo e della tipologia dei documenti rende le dimensioni medie soltanto indicative; si consideri infatti che una pagina A4 contenente un'immagine a colori (e non testo) ha dimensioni notevolmente superiori ai 50 Kb indicati (alcune centinaia di Kb).

È possibile richiedere agli avvocati atti in formato carattere, eventualmente strutturati con un modello. La fattibilità di questa ipotesi è legata al fatto che ormai la quasi totalità degli avvocati produce le memorie con programmi di elaborazione testi.

Vista la necessità di una precisa classificazione degli atti e dei documenti è opportuno richiedere agli avvocati di fornire loro la classificazione del materiale sulla base di precise indicazioni.

Crit. 04) La possibilità di acquisire atti in un formato strutturato e basato su un modello è legata alla diffusione di editori XML ed alla volontà, alle abitudini degli avvocati che devono trovare convenienza ad utilizzare questo metodo di scrittura.

Crit. 05) Data l'alta percentuale di ricorsi che presenta documenti in formati diversi da A4 (30-40%) è opportuno studiare forme di acquisizione e restituzione che consentano di trattare anche le mappe senza richiedere risorse specialistiche né grande dispendio di tempo.

Per quanto riguarda i documenti allegati agli atti di parte il formato immagine sembra essere l'unico possibile poiché la possibilità di avere una copia in formato elettronico sembra essere una prospettiva non troppo vicina.

Crit. 06) L'attività di acquisizione di atti e documenti in formato immagine costituisce un carico di lavoro eccessivo per le segreterie (attualmente l'attività di copiatura documenti è ridotta al minimo, infatti gli avvocati depositano i ricorsi in un numero di copie sufficiente per essere distribuite al collegio). Da un breve calcolo si può stimare che il numero medio di documenti che la segreteria di un TAR dovrebbe acquisire giornalmente ammonta a circa 2000. Questo esclude la possibilità nell'immediato di realizzare il fascicolo virtuale. Si pone invece la necessità di sperimentare l'acquisizione di documenti elettronici.

Crit. 07) Il fascicolo virtuale dovrebbe contenere tutti gli atti ed i documenti del ricorso. Una documentazione elettronica parziale può non essere accettata dagli avvocati.

6.5.3. BANCA DATI DEI PRECEDENTI

Occorre distinguere la ricerca su documenti dei fascicoli virtuali dalla ricerca dei precedenti nella quale occorre utilizzare tutti gli strumenti oggi disponibili per una ricerca accurata.

Per «precedente» si intende, in senso lato, qualunque provvedimento giurisprudenziale emesso in precedenza da un organo giudicante; in senso stretto è il provvedimento già emesso su uno stesso argomento.

Sono interessati alla ricerca dei precedenti diverse categorie di utenti:

- i magistrati, nella fase di studio del ricorso, e, successivamente, nella stesura della motivazione (sia per la citazione, sia per l'eventuale utilizzo nella sentenza breve);
- gli avvocati, in particolare nella fase di redazione del ricorso;
- gli operatori e studiosi del diritto;
- il cittadino che voglia documentarsi su una materia.

La ricerca può essere finalizzata a reperire uno specifico precedente, esempio: la sentenza n. 230 del 1995 pronunciata dalla I sezione del TAR Toscana; oppure si può ricercare un insieme di provvedimenti che hanno deciso sulla stessa materia. In questa ipotesi l'utente potrebbe voler limitare la consultazione ai precedenti decisi da un singolo organo giudicante (provvedimenti in tema di inquinamento emessi dal TAR Lazio), o estenderla ad una pluralità di organi (tutti i TAR, TAR e CdS). Potrebbe essere utile reperire i provvedimenti emessi in un certo periodo (sentenze del TAR Lombardia nel 1999 in materia di istruzione); oppure, raffinando la ricerca, combinare l'argomento di interesse con la «norma di riferimento» (termine inteso come norma cui il caso è collegato); o ancora con le norme citate dal giudice a sostegno della motivazione.

Di particolare utilità risulta la ricerca finalizzata al reperimento dei precedenti sullo stesso tema in base all'orientamento (conforme, difforme) adottato dai giudici, ed in base all'esito del ricorso (respinto, accolto); esempio: ottenere le ordinanze che respingono (o accolgono) le istanze di misure cautelari in tema di graduatorie di concorsi.

Potrebbe essere utile il reperimento dei precedenti decisi da un collegio presieduto da un determinato magistrato, oppure in cui era coinvolta una certa amministrazione.

Il soddisfacimento di queste (ed altre) esigenze, in grado di facilitare notevolmente il lavoro del magistrato, presuppone una serie di requisiti sottoelencati.

- Strutturazione dei documenti: cioè, sinteticamente, suddivisione virtuale del provvedimento in elementi e sottoelementi contenenti informazioni omogenee ed identificate. La strutturazione dei provvedimenti deve essere effettuata in fase di redazione tramite maschere facilitate di immissione dati. L'operazione sarà ancora più semplice quando gli avvocati stessi presenteran-

no i ricorsi in questa forma poiché parte delle informazioni possono essere recepite direttamente (parti in causa, norma di riferimento, atto impugnato, classificazione, ecc.). Potrebbe essere richiesta agli avvocati l'apposizione sul ricorso di una prima, orientativa e generale classificazione per materia (secondo lo schema predisposto dal CdS). Ciò faciliterebbe il lavoro delle segreterie e del magistrato, il quale si limiterebbe alla verifica ed alla eventuale integrazione. Lo schema deve essere disponibile su ogni stazione di lavoro e le 'voci' devono essere immesse automaticamente, tramite selezione.

- Classificazione per materia dei provvedimenti. È superfluo sottolineare l'importanza che assume la classificazione per materia di un provvedimento: si può soltanto aggiungere che esiste anche una precisa richiesta da parte del Ministero della Giustizia impegnato nel progetto NIR (Norme in Rete), rivolta agli organi produttori, di assegnare una classificazione (in formato XML) ai documenti pubblicati su *Internet*.
- Citazione uniforme e «marcatura» dei riferimenti normativi e giurisprudenziali. È indispensabile stabilire, e adottare, un criterio uniforme di citazione delle norme e dei provvedimenti giurisdizionali. Inoltre, per usare i riferimenti normativi e giurisprudenziali come chiavi di ricerca, occorre far «riconoscere» la citazione dal sistema. Queste informazioni, estremamente utili nella precisione della ricerca, allo stato attuale sono già inserite nei provvedimenti, ma vanno (e andranno) irrimediabilmente perdute se (e finché) il sistema non sarà messo in condizione di identificarle come provvedimenti normativi o giurisprudenziali e metterli a disposizione dell'utenza.
- Implementazione di opportuni meccanismi di restituzione delle informazioni che attivino collegamenti ipertestuali tra i documenti e ne permettano una visualizzazione personalizzata in base a un profilo utente che ne caratterizzi gli interessi.

6.5.4. DEFINIZIONE DELL'AMBIENTE DI CONSULTAZIONE

Tenuto conto che gli archivi dei provvedimenti da costruire conterranno materiali non solo per esclusivo utilizzo della Giustizia Amministrativa, ma anche a disposizione sia degli avvocati sia di tutti i cittadini, la consultazione dovrà avvenire in un ambiente aperto all'esterno. La scelta ormai obbligata è pertanto quella dell'ambiente *Web* nella rete *Internet* e naturalmente sarà possibile prevedere livelli di accesso differenziato a seconda delle caratteristiche dell'utente e dei materiali.

È ipotizzabile costruire ambienti di consultazione indirizzati:

- all'utente professionale: in questo caso saranno disponibili sia un maggior numero di canali di selezione (più analitici e con una gamma di valori più

dettagliata), sia la possibilità di formulare stringhe di ricerca più sofisticate, utilizzando tutto l'insieme degli operatori (booleani, contestuali, parentesi, ecc.) che i linguaggi di *information retrieval* mettono a disposizione;

- all'utente generico: in questo caso verranno favorite l'immediatezza e la semplicità di uso, limitate al massimo le scelte da operare, contenuti i valori a quelli più comprensibili e stabiliti per *default* gli operatori utilizzati

In linea generale l'ambiente dovrà prevedere le seguenti funzionalità:

- tutte le modalità di consultazione tipiche dei sistemi di *information retrieval*, attraverso possibilità di ricerca su *full-text* e/o descrittori, con pesatura dei termini e/o operatori booleani e contestuali, funzioni di troncamento e mascheramento, limitazione a parti specifiche del documento (in base alla struttura per essi definita);
- ausili alla ricerca: classificazione per materia, schemi di descrizione del materiale (tipo documento, ambito, organo, ecc);
- presentazioni dei risultati con ordinamento per data, peso, fonti, autorità e loro combinazioni, visualizzazioni parziali e personalizzate (in base agli elementi definiti nel DTD).

È opportuno che almeno i professionisti (ma anche i cittadini) possano disporre di un ambiente di consultazione integrato, tale cioè che una sola richiesta d'utente possa essere inoltrata a tutti gli archivi interessati, senza dover reiterare la richiesta e senza doverla formulare secondo formati diversi (specifici di ogni archivio). È altrettanto utile che tutte le risposte pervenute siano presentate congiuntamente, indipendentemente dalla loro provenienza.

6.5.5. COLLEGAMENTI FRA VARI DOCUMENTI

Inoltre si dovrà dedicare particolare attenzione ai collegamenti ad altri documenti accessibili in rete. Le tecniche ipertestuali, così largamente diffuse dal successo di *Internet*, consentono oggi di collegare fra loro documenti diversi e memorizzati su differenti sistemi (es. una decisione ed una normativa, due decisioni conformi, ecc.). Tuttavia per poter attivare concretamente tali collegamenti è richiesta la conoscenza della locazione fisica (URL: *Uniform Resource Locator*) espressa in termini di *server*, *directory* e *file* del documento referenziato e tale informazione va inserita fisicamente nell'atto referente. Tale operazione presenta almeno tre ordini di problemi:

- la scoperta, tramite navigazione in rete, della posizione del documento referenziato richiede spesso una ricerca pesante e di fatto è un serio ostacolo alla predisposizione dei collegamenti;

- il collegamento può non essere più valido a distanza di tempo dalla sua immissione a causa di cambiamenti della locazione fisica (es. sostituzione di *server*, riorganizzazione delle *directory*, *renaming* del *file*) del documento referenziato operati dal gestore del sito;
- se il documento referenziato non è ancora disponibile ad un dato tempo, a meno di costanti controlli in rete, il collegamento non sarà attivato anche nel caso di un suo successivo inserimento.

Per ovviare a questi inconvenienti, occorre svincolare la posizione fisica del materiale dalla sua identificazione logica, espressa quindi in termini di: tipo di provvedimento, autorità emittente e estremi significativi, e rimandare al momento dell'attivazione operativa (*click*) del collegamento l'associazione fra le due informazioni.

I *link* ipertestuali relativi alla normativa e alla giurisprudenza dovranno seguire gli standard definiti per le *Uniform Resource Name* (URN) dell'apposito gruppo di lavoro del progetto Norme in Rete (NIR) del Ministero della Giustizia. Infatti l'adozione di standard di questo tipo semplifica e può tendenzialmente automatizzare la costruzione dei riferimenti uniformi ai documenti citati.

6.5.6. RECUPERO DEI PROVVEDIMENTI GIÀ ESISTENTI

È opportuno ai fini della completezza degli archivi recuperare i provvedimenti pregressi od almeno i provvedimenti memorizzati nell'attuale sistema di gestione documentale. Purtroppo la quasi totalità dei documenti è memorizzata in formato immagine, che richiede una interpretazione mediante programmi OCR per essere convertito in un formato «carattere» appropriato ai sistemi di *information retrieval*. Qualora fossero disponibili copie in formato proprietario di *word processor* dei provvedimenti sarebbe conveniente utilizzarle e conservarle.

La possibilità di convertire questi provvedimenti in XML appare complessa.

I provvedimenti analizzati sono prodotti in formato MS Word. La struttura e la forma di questo tipo di documenti sono assai differenziate; tale disomogeneità, dovuta all'adozione di modelli diversi, si può riscontrare anche all'interno della medesima sezione del CdS o dei TAR. Risulta quindi problematica la conversione di questi documenti in un formato XML ricco di informazioni, quali sono i modelli proposti. Utilizzando una struttura meno complessa è necessario comunque selezionare i documenti che usano lo stesso modello al fine di individuare classi di documenti simili da poter trattare con un programma di conversione opportuno. Gli strumenti offerti dal mercato per operare tale conversione si distinguono in due classi.

- Gli editori o programmi di *authoring*, che permettono di definire un DTD e marcare, sulla base di esso, un testo importato da vari formati. Questi programmi sono interattivi e presentano un'interfaccia utente più o meno sofi-

sticata. Un esempio di questa classe è FrameMaker di Adobe, un *software* di livello professionale sebbene specifico per SGML. Gli editori specifici per XML sono ancora strumenti rudimentali.

- I programmi *batch* di marcatura testi che permettono di marcare il documento sulla base di stringhe individuate nel corpo del testo. Questi strumenti permettono la conversione quasi simultanea di numerosi documenti «simili». Un esempio di questa classe di programmi è OmniMark di Exoterica Corporation.

La conversione dei singoli provvedimenti mediante strumenti di *authoring* è applicabile solo per un numero limitato di documenti.

Req. 14) Si pone la necessità di recuperare i provvedimenti pregressi, che possono essere resi consultabili senza essere convertiti in XML, ma semplicemente in formato testo o *word processor*.

6.5.7. SCRIVANIA DEL MAGISTRATO

Il processo amministrativo ruota intorno all'attività del magistrato ed è alla sua attività che deve essere rivolta la massima attenzione per offrire ausili che possano facilitarne il compito senza limitarne la libertà di giudizio. In quest'ottica si è ritenuto opportuno pensare ad un ambiente unitario di lavoro che possa soddisfare le principali esigenze informative del magistrato. Chiameremo questo ambiente «scrivania del magistrato» nel senso che deve simulare un ambiente di lavoro familiare e personalmente organizzabile quale è la scrivania di ognuno. L'ambiente «scrivania del magistrato» deve risiedere sul *personal computer* (o sul portatile) di ciascun magistrato; mediante tale ambiente deve essere possibile poter lavorare da qualsiasi luogo. Come in parte abbiamo già visto nei paragrafi precedenti, essa deve facilitare le principali attività.

- Lo studio del fascicolo. A questo riguardo è opportuno osservare che, mediante porta *Web* che permetta l'identificazione dell'utente ed una transizione sicura, deve essere possibile accedere agli atti ed ai documenti del fascicolo in modo da selezionare quelli di interesse, memorizzarli sulla propria macchina ed eventualmente stamparli. Inoltre deve essere possibile, sempre mediante porta *Web*, consultare i registri del sistema informativo, per conoscere lo stato del ricorso, effettuare *query*, ecc.
- L'acquisizione di documentazione giuridica. A questo scopo deve essere possibile accedere ad *Internet* per poter consultare banche dati giuridiche del CdS o di altri siti. Il sistema deve accedere agli archivi per la ricerca dei precedenti, di normativa e/o legislazione con procedure automatizzate utilizzando i dati contenuti nei registri relativi al ricorso in esame. Naturalmente

deve essere permesso un facile raffinamento delle ricerche. Deve essere inoltre facilitato il processo di archiviazione della normativa e dei precedenti relativi ad un particolare ricorso.

- La redazione materiale del provvedimento. L'ambiente di *drafting* deve permettere di evitare la digitazione di parti ripetitive o standard del provvedimento. L'accesso ai dati dei registri deve permettere una veloce redazione dell'intestazione e dell'epigrafe, permettendo un risparmio di tempi ed energie, oltre a garantire una maggiore sicurezza in termini di errori di trascrizione. L'utilizzo di macro deve permettere una facile selezione del tipo di provvedimento e l'utilizzo di maschere deve facilitare le operazioni di immissione. Quale supporto a questo compito è previsto un modulo di *drafting*.

In sintesi possiamo formulare il seguente requisito.

Req. 15) La «scrivania del magistrato» deve offrire

- accesso ai «fascicoli virtuali», per la lettura, stampa o copia dei documenti ivi contenuti,
- accesso al sistema informativo, per la visualizzazione delle informazioni relative ai registri,
- accesso ad *Internet*,
- accesso agli archivi dei provvedimenti per la ricerca dei precedenti con procedure automatizzate di ricerca di precedenti relative al ricorso in esame,
- accesso a banche dati normative, con procedure automatizzate di ricerca di normativa e legislazione relative al ricorso in esame,
- ambiente di *drafting*.

6.5.7.1. Redazione dei provvedimenti

È opportuno analizzare e definire le caratteristiche dell'ambiente di redazione dei provvedimenti in modo che questi rispondano alle esigenze, evidenziate nei paragrafi precedenti, di un loro efficace reperimento. Infatti si possono ottenere notevoli benefici in termini di tempi e costi del processo e di qualità del prodotto se parallelamente alle tecnologie di archiviazione e recupero dei documenti si sviluppano, in modo strettamente correlato, quelle relative all'ambiente di produzione dei documenti stessi. Tali benefici si possono schematizzare nei punti seguenti:

- si facilita l'accesso a informazioni utili in fase di compilazione dell'atto (modelli e schemi di atti, dizionari, formulari, tabelle, guide alla compilazione, ecc.) che riducono i tempi di redazione e aumentano l'accuratezza formale, l'articolazione sistematica, la chiarezza e precisione dei contenuti;

- si possono adottare e gestire standard documentari e linguistici che garantiscono uniformità rispetto ad altri atti della medesima categoria con evidenti vantaggi per la trasparenza comunicativa e il riconoscimento automatico degli atti stessi;
- si effettua, sul dato immesso, un controllo immediato di tipo formale e sostanziale (es. l'appartenenza di una voce ad uno schema, la congruenza con altri valori, l'esistenza dell'oggetto di un riferimento, nonché la correttezza linguistica);
- si possono inoltre introdurre o esplicitare, senza costringere il redattore ad attività aggiuntive, le informazioni riguardanti la struttura e la classificazione degli atti o di loro singoli elementi, attraverso delle maschere preconfezionate, ma flessibili, che operano da guida per il redattore;
- si facilitano forme di cooperazione tra soggetti diversi durante la compilazione degli atti e si agevola il trasferimento da ufficio a ufficio di atti intermedi e preparatori;
- si riducono gli interventi successivi, sempre molto onerosi, per strutturare le informazioni contenute nell'atto prima della loro immissione nel sistema di reperimento.

Si deve tenere presente che il processo di produzione dei provvedimenti è un'attività complessa, risultante dall'attività di tre soggetti (presidente del collegio, relatore, personale di segreteria di sezione) e richiede opportune forme di salvaguardia delle varie versioni dei provvedimenti.

Il sistema si deve basare su editori di testi operanti con metodologie standard sia per la definizione della struttura del documento (via DTD: *Document Type Definition*), sia d'importazione/esportazione dei dati (linguaggio XML) e integrati da funzioni (macro o librerie) tipiche dell'applicazione in oggetto (quali ad es. estrazione dei dati del ricorso dal sistema informativo, costruzione assistita dei riferimenti normativi, ecc.). Tale approccio consente di produrre informazioni strutturate in grado di essere poi utilizzate da qualsiasi sistema di *publishing*, *retrieval*, DBMS, *browsing*, ecc.

Rispetto al sistema di aiuto alla redazione di provvedimenti del progetto Polis del Ministero della Giustizia questo sistema presenta alcune caratteristiche particolari, quali l'uso del linguaggio XML per la strutturazione dei documenti trattati ed una modellizzazione molto più articolata dei medesimi, che punta a definire, per quanto è possibile, la forma di ogni singolo provvedimento. Questo di fatto impone una standardizzazione nella redazione dei provvedimenti, ma nello stesso tempo rende maggiormente efficace l'aiuto dello strumento informatico, che diviene

un vero e proprio sistema di *drafting*. La definizione di modelli di provvedimenti richiede che la formalizzazione dei medesimi sia sottoposta ad una verifica, che ne individui le deficienze o ne corregga gli errori e nel medesimo tempo ne porti una ampia accettazione.

6.6. CONSIDERAZIONI FINALI

Di seguito si elencano i requisiti «atomici», criticità comprese, emersi dalle considerazioni precedenti aggregati per aree di intervento ed eventualmente ripetuti se relativi a più aree. Riguardo ai requisiti di sicurezza è opportuno notare che si riportano solo quei requisiti non espressamente previsti dalla normativa sul protocollo informatico e sulla firma digitale.

Telecomunicazioni ed in generale interfaccia verso l'esterno

Req 00) Sono necessari una struttura di LAN (*Local Area Network*) efficiente ed un accesso ad *Internet* a larga banda.

Req. 01) Deve essere possibile l'invio automatizzato degli avvisi, comunicazioni e notifiche agli avvocati. Nella vigente legislazione ciò è già attuabile, ma deve essere compiuta opera di sensibilizzazione verso gli ordini degli avvocati affinché questi si dotino di posta elettronica e ne comunichino l'indirizzo al CdS o al TAR.

Req 02) L'adozione di una porta *Web* che consenta agli utenti abilitati di accedere ai fascicoli in modo autonomo sgraverebbe la segreteria di una grande mole di lavoro rendendo disponibili unità di personale per altre attività quale, ad esempio, l'acquisizione ottica dei materiali stessi.

Req. 03) I magistrati devono poter lavorare da postazioni di lavoro diverse situate sia all'interno del CdS o dei TAR che all'esterno (abitazione).

Req. 04) Deve essere possibile, per i magistrati ed il personale amministrativo, accedere alle banche dati dal posto di lavoro, che, per i magistrati, generalmente coincide con la propria abitazione.

Req. 06) I magistrati e la segreteria di sezione devono disporre di un servizio telematico per il lavoro cooperativo.

Sic. 01) Un accesso alle informazioni da parte di utenti esterni deve essere regolato da opportune politiche e da conseguenti meccanismi di identificazione dell'utente che consentano accessi di sola consultazione per i ricorsi di competenza. Si deve garantire la riservatezza e l'integrità dei dati.

Sic. 02) Considerata l'elevata criticità del contenuto dei provvedimenti che devono rimanere segreti fino alla loro pubblicazione, deve essere garantita la riservatezza ed integrità delle bozze dei provvedimenti trasmessi attraverso meccanismi di crittografia e di mutua identificazione del mittente e del destinatario.

Procedure gestionali e workflow

Req. 09) Le procedure gestionali devono permettere di conoscere immediatamente lo stato di un ricorso.

Req. 10) Le procedure gestionali devono permettere di conoscere giornalmente le pendenze.

Req. 11) Dalla consultazione delle procedure gestionali è necessario accedere direttamente alla visualizzazione degli atti e dei documenti.

Req. 12) È necessario ripensare le procedure gestionali come veri e propri sistemi di *workflow* o strettamente integrate con sistemi di *workflow*, che offrano una buona capacità di monitoraggio della massa fluttuate dei ricorsi.

Crit. 02) Altre situazioni sono oggi gestite in modo non uniforme; è questo il caso dei ricorsi per opposizione di terzo, revocazione ed errore materiale. Alcune di queste situazioni generano un nuovo ricorso, altre sono gestite all'interno del ricorso al cui provvedimento fanno riferimento (addirittura nel caso di opposizione di terzo si possono avere entrambe le situazioni a seconda che l'atto sia depositato presso l'ufficio accettazione ricorsi o presso la segreteria di sezione). La modellazione eseguita presuppone che tutte queste situazioni siano gestite come nuovi ricorsi.

Crit 03) L'introduzione di sistemi di *workflow* nell'attuale contesto del CdS e dei TAR deve essere considerata con estrema attenzione. Generalmente questi sistemi impongono un certo controllo del flusso ed interfacciano l'utente via *e-mail* e *browser*, strumenti ancora non familiari al personale amministrativo

Fascicolo virtuale

Req. 08) Il metodo di classificazione degli atti e dei documenti deve essere unico all'interno degli organi della Giustizia Amministrativa

Req. 13) È opportuno definire la struttura interna degli atti redatti dalle parti e dei provvedimenti. L'acquisizione di atti redatti dalle parti in formato strutturato è utile per l'immissione dei dati del ricorso nelle procedure gestionali ed in fase di redazione dei provvedimenti.

Crit. 01) In alcune situazioni atti e documenti non hanno un identificatore univoco e questo non ne consente l'identificazione all'interno del sistema. È il caso in cui tali atti/documenti sono presentati contestualmente al ricorso: in queste situazioni esiste un solo numero di protocollo: quello del plico contenente il tutto. Se un documento non è individuato singolarmente, non è possibile consultarlo singolarmente; in altri termini se il ricorso è inserito nel sistema insieme ad altri atti/documenti non è possibile, ad esempio, consultare il solo ricorso. Il problema sarà automaticamente risolto quando sarà universalmente disponibile il collegamento telematico degli avvocati (cosa tecnicamente possibile già da oggi), ma esiste

un transitorio, che non si prospetta certamente breve, in cui è necessario prendere provvedimenti.

Crit. 04) La possibilità di acquisire atti in un formato strutturato e basato su un modello è legata alla diffusione di editori XML ed alla volontà, alle abitudini degli avvocati che devono trovare convenienza ad utilizzare questo metodo di scrittura.

Crit. 05) Data l'alta percentuale di ricorsi che presenta documenti in formati diversi da A4 (30-40%) è opportuno studiare forme di acquisizione e restituzione che consentano di trattare anche le mappe senza richiedere risorse specialistiche né grande dispendio di tempo.

Crit. 06) L'attività di acquisizione di atti e documenti in formato immagine costituisce un carico di lavoro eccessivo per le segreterie (attualmente l'attività di copiatura documenti è ridotta al minimo, infatti gli avvocati depositano i ricorsi in un numero di copie sufficiente per essere distribuite al collegio). Da un breve calcolo si può stimare che il numero medio di documenti che la segreteria di un TAR, dovrebbe acquisire ammonta a circa 2000. Questo esclude la possibilità nell'immediato di realizzare il fascicolo virtuale. Si pone invece la necessità di sperimentare l'acquisizione di documenti elettronici.

Crit. 07) Il fascicolo virtuale dovrebbe contenere tutti gli atti ed i documenti del ricorso. Una documentazione elettronica parziale può non essere accettata dagli avvocati.

Banca dati dei provvedimenti precedenti

Req. 05) È necessario avere a disposizione archivi di provvedimenti emessi dagli organi della Giustizia Amministrativa, che permettano raffinate ed efficaci ricerche di precedenti.

Req. 13) È opportuno definire la struttura interna degli atti redatti dalle parti e dei provvedimenti.

Req 14) Si pone la necessità di recuperare i provvedimenti pregressi, che possono essere resi consultabili senza essere convertiti in XML, ma semplicemente in formato testo o *word*.

Scrivania del magistrato

Req. 15) La «scrivania del magistrato» deve offrire

- accesso ai «fascicoli virtuali», per la lettura, stampa o copia dei documenti ivi contenuti,
- accesso al sistema informativo, per la visualizzazione delle informazioni relative ai registri,
- accesso ad *Internet*,

- accesso agli archivi dei provvedimenti per la ricerca dei precedenti con procedure automatizzate di ricerca di precedenti relative al ricorso in esame,
- accesso a banche dati normative, con procedure automatizzate di ricerca di normativa e legislazione relative al ricorso in esame,
- ambiente di *drafting*.

Req. 13) È opportuno definire la struttura interna dei provvedimenti.

Req. 07) Ai fini della sicurezza di lavoro deve essere possibile conservare e numerare le varie versioni dei provvedimenti durante la fase di redazione (sistemi di *versioning*).

Req. 06) I magistrati e la segreteria di sezione devono disporre di un servizio telematico per il lavoro cooperativo.

Dai requisiti atomici è possibile estrapolare le seguenti valutazioni più generali.

Procedure gestionali e workflow

L'introduzione di un controllo del flusso molto stretto attuato da un *workflow* in un contesto non adeguatamente informatizzato può essere prematura. Ciò che appare prioritario è l'adeguamento delle procedure affinché possano gestire la documentazione elettronica secondo gli standard di sicurezza introdotti dal d.p.r. n. 428 del 1998. D'altra parte ciò che è veramente sentito è il monitoraggio della massa dei ricorsi. Deve pertanto essere valutata la possibilità alternativa di implementare sulle procedure gestionali una forma di monitoraggio della massa dei ricorsi basandosi sulla descrizione a stati finiti del paragrafo 6.5.1 e nel contempo adottare uno strumento di lavoro cooperativo.

Fascicolo virtuale

La realizzazione del fascicolo virtuale concentra il maggior numero di criticità. Di fatto l'acquisizione ottica dei documenti del fascicolo è inattuabile. Rimane la necessità di attivare e sperimentare l'*electronic filing* (ovvero l'acquisizione di documenti in formato carattere) per via telematica. Occorre pertanto attivare un'opera di sensibilizzazione verso gli avvocati e sperimentare la gestione del documento elettronico. È necessario, a questo fine, acquisire sistemi di gestione documentale. Per le problematiche relative alla cooperazione con gli avvocati si rimanda allo «Studio sulla cooperazione telematica tra avvocati ed Uffici giudiziari» effettuato dal CNUCE per il Ministero della Giustizia.

Una sperimentazione dell'*electronic filing* può essere fatta rapidamente nell'attività consultiva del CdS. In questo contesto può essere valutata l'opportunità di attuare una sperimentazione dei sistemi di *workflow*.

Banca dati dei precedenti

L'utilizzo di questo strumento è fondamentale per i magistrati. Ha un'altissima priorità.

Scrivania del magistrato

Anche questo strumento ha un'elevata valenza per il lavoro del magistrato, ma deve essere accuratamente realizzato affinché il suo uso presenti reali vantaggi per il magistrato.