

PREFAZIONE

La sentenza informatica

La lettura di questo studio di fattibilità sull'informatizzazione dei flussi documentali della giustizia amministrativa offre un'occasione per una riflessione che, traendo spunto da uno strumento tecnologico, l'informatica, porta ad un dialogo sui massimi sistemi: che cosa è un ordinamento, cosa la cultura giuridica di un paese in un determinato momento storico, come la storia della civiltà è determinata da tutta una serie di fatti minimi che, in un rapporto circolare con le grandi idee, i grandi personaggi, le grandi rivoluzioni, caratterizzano un'epoca.

L'idea che emerge dall'esame di questo studio di fattibilità è che il sistema informativo è più che un mero integratore tecnologico; esso caratterizza e determina il sistema giuridico e condiziona gli altri elementi dell'ordinamento. È destinato a divenire un filtro logico che dovrebbe portare ad una semplificazione e ad una omogeneizzazione del linguaggio degli atti processuali sia delle parti che del giudice. È un fattore che dovrebbe attenuare la tendenza all'astrazione della cultura giuridica italiana. Se ben utilizzato dovrebbe avere un'incidenza positiva sulla certezza del diritto e quindi sull'eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, e ridurre la durata dei processi.

Il processo informatico si giova dell'opera di molti attori: gli avvocati, i funzionari della segreteria, i tecnici informatici, i giudici, tutti partecipi della funzione di rendere giustizia nel modo migliore e più rapido.

Lo strumento informatico modifica dunque l'ordinamento e deve essere utilizzato con consapevolezza, al fine di trarne quegli effetti positivi ai quali sopra si è accennato.

Cercherò di dar conto delle affermazioni effettuate riferendo come si è arrivati a questo studio e quale è il suo contenuto.

Il problema centrale della giustizia amministrativa, come della giustizia italiana, è quello della lunga durata dei processi. Il rapporto tra affari introitati e affari definiti dal giudice amministrativo non è positivo. L'arretrato è superiore ai 900.000 ricorsi presso i giudici di I grado e superiore ai 20.000 ricorsi presso il giudice di II grado.

Il problema si può risolvere incidendo sul numero dei ricorsi o sulla loro definizione.

Per quanto concerne la definizione dei ricorsi, particolarmente utili si sono mostrati gli strumenti acceleratori previsti dalla legge 205 del 2000, quali, ad esempio, la sentenza breve, il decreto decisorio, la possibilità di adozione di sentenza sul merito in sede cautelare. Resta però la strettoia della ordinaria decisione finale, la sentenza, componimento logico giuridico che rispecchia nello stile la sua origine rotale.

Molto prima dell'introduzione della legge n. 205 del 2000 ci si è posti il problema di trarre dall'informatica il maggior ausilio possibile per il magistrato sia nella fase dello studio del ricorso che in quello della redazione della sentenza.

Si sono quindi studiati il linguaggio delle sentenze e i tipi possibili delle decisioni. Lo studio di fattibilità per l'informatizzazione dei flussi documentali della giustizia amministrativa è stato predisposto con la finalità primaria di rendere più agevole l'attività del magistrato e aumentarne la produttività; si è anche notato che uno degli effetti negativi dell'informatica sulla forma delle decisioni, era stato il loro allungamento attraverso un uso eccessivo del copia e incolla.

Si è formulata, quindi, l'ipotesi di un ricorso strutturato che contenesse tutti i dati per una ricerca di leggi e precedenti precisa e completa, in modo da dare al magistrato tutti gli strumenti utili per la decisione, senza sovraccarichi cognitivi e senza lacune; si è anche ipotizzata una strutturazione della decisione che facilitasse la redazione e valorizzasse la sua funzione di precedente, eliminando le digressioni non essenziali ai fini del decidere.

Dalle finalità, premesse teoriche e ipotesi descritte si è mossa l'attività per lo studio di fattibilità, cui oltre al CNR hanno contribuito magistrati, funzionari e tecnici della giustizia amministrativa.

Lo studio si apre indicando gli obiettivi, che sono: 1) la gestione dei documenti processuali prodotti dalle parti (fascicoli virtuali) e dei flussi documentali fra parti e segreteria e fra segreteria e collegio giudicante; 2) la realizzazione di uno strumento che tragga dal sistema informativo interno e dai dati riproduttivi di disposizioni normative, dalla giurisprudenza e dalla dottrina, tutti gli elementi utili, e tendenzialmente soltanto gli elementi utili, al magistrato per lo studio, la decisione e la redazione della sentenza; 3) l'accesso ai fascicoli virtuali e la trasmissione dei documenti per via telematica.

Segue un capitolo di individuazione dell'ambiente e delle aree di intervento che muove dalla premessa che l'automazione non è soltanto una diversa modalità di svolgimento del lavoro, ma rende possibile un nuovo sistema di lavoro, volto a perseguire le finalità istituzionali in modo nuovo e più efficiente. Il capitolo è denso di osservazioni e suggerimenti; sottolinea che per la gestione e il reperimento di documenti testuali è opportuno uno schema che abbia valenza semantica e non meramente sintattica (pag. 24); spiega le ragioni della scelta del linguaggio XML - *Extensible Markup Language* - (pagg. 27-29) che meglio di altri consente, fra l'altro, di identificare gli elementi informativi rilevanti di ciascun documento, facilitando l'individuazione di elementi utili e la loro utilizzazione da un documento ad un altro.

I capitoli terzo e quarto contengono un'analisi del sistema informativo attualmente usato nella giustizia amministrativa, sia per quanto concerne le macchine, che le procedure e i flussi degli atti. Il processo o i processi amministrativi e il procedimento di redazione dei pareri vengono esaminati nei singoli atti delle parti, del personale di segreteria e dei magistrati. Questa scomposizione si può paragonare alla frammentazione di un film in fotogrammi o di una partitura musicale in note o battute: l'analisi finale, tenendo conto di tutti i frammenti, realizzerà la sintesi necessaria nella maniera più semplice e comprensibile.

Il capitolo quinto tratta del protocollo informatico, del documento elettronico e della firma digitale, elementi necessari perché i flussi telematici mettano in comunicazione su vari piani i diversi attori della rappresentazione (avvocati del libero foro, avvocatura dello Stato, ufficio ricevimento ricorsi, segreteria, magistrati, presidente del collegio).

Nel capitolo sesto è sviluppata l'analisi dei processi operativi e decisionali nell'attività giurisdizionale e consultiva del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali. Queste le esigenze informative individuate: 1) riprogettazione delle procedure gestionali perché documentino lo svolgersi del processo e la scansione delle fasi; 2) definizione della struttura degli atti redatti dalle parti e dei provvedimenti, 3) appropriata classificazione dei documenti e delle informazioni (per tipo, per materia e per riferimenti normativi), 4) banca dati generale dei precedenti.

Questi rinnovati strumenti di lavoro sono in definitiva rivolti a soddisfare l'esigenza fondamentale della giustizia amministrativa, che è quella di diminuire la durata dell'ordinario processo amministrativo. La migliore utilizzazione degli strumenti informatici può aiutare il magistrato nello studio degli affari e nella redazione della decisione e abbattere quindi l'arretrato, tutto ciò senza intaccare la qualità, anzi se possibile migliorandola, di pareri e sentenze. La parte dedicata alla «scrivania del magistrato» (pagg. 166-169 e 188-190) ha dunque un rilievo centrale. La scrivania rappresenta il punto d'arrivo della riorganizzazione del lavoro attraverso gli strumenti informativi. Essa permette l'accesso al fascicolo virtuale, l'immediata acquisizione della documentazione giuridica (fonti normative e precedenti) grazie alla strutturazione sia degli atti di parte che dei precedenti, e la redazione del provvedimento senza la necessità di digitare le parti standard e le parti contenute nel fascicolo virtuale. Il programma supera la distinzione fra *intranet* (fascicolo virtuale, registri e banche dati interne) e *Internet* (fonti normative e precedenti non contenuti in banche dati interne), e dà la possibilità al magistrato di incidere sul sistema per adeguarlo alle sue esigenze specifiche.

Questa riorganizzazione del lavoro che non tocca le competenze, richiede una rilevante attività di formazione. Il nono capitolo è dedicato proprio a questo aspetto.

La formazione dovrà essere rivolta ai **magistrati e al personale amministrativo**, al personale addetto alla gestione dei sistemi informatici, ai tecnici addetti alla manutenzione degli applicativi e forse in qualche modo anche agli avvocati (il lavoro fa riferimento allo «Studio sulla collaborazione telematica tra avvocati e uffici giudiziari», effettuato per il Ministero di giustizia dal CNUCE – Istituto del CNR con sede a Pisa) e ad eventuali interlocutori delle amministrazioni centrali dello Stato.

Il lavoro termina con una serie di allegati illustrativi di flussi documentali, modelli descrittivi di atti processuali che aiutano a meglio comprendere le parti scritte.

Ho cercato di dare un'idea della ricchezza e dei contenuti innovativi del lavoro. L'attuazione del programma è già iniziata e alla fine del 2003 se ne dovrebbero trarre i primi frutti.

Le motivazioni di sentenze e pareri non sono toccate in alcun modo nella loro natura ed essenza. Esse continueranno a svolgere la loro funzione endoprocessuale di rendere giustizia fra le parti ed extraprocessuale di precedente, per indirizzare i comportamenti in casi analoghi.

Al magistrato si richiede però l'umiltà di rinunciare a digressioni, manifestazioni di opinioni personali e sfoggio di erudizione. La regola deve essere quella del caso, che va definito e deciso nel modo più chiaro per le parti e per tutti i soggetti dell'ordinamento.

Le decisioni del giudice amministrativo finora non hanno uno stile uniforme, ma sono caratterizzate da una determinante influenza del relatore, tant'è che non si può far riferimento ad un unico modello di decisione.

Ora, il nuovo sistema informativo sicuramente influenzerà lo stile delle sentenze e non è facile prevedere come la «sentenza informatica» si atteggerà, essendo molti i fattori che su di essa interagiscono. Riterrei che la natura di componimento che spiega in maniera apparentemente neutrale la decisione e mira a persuadere, piuttosto che a dar conto del perché si è deciso in quel modo, sia destinata a permanere per le sentenze che non sono adottate in sede cautelare. L'informatizzazione dovrebbe però tendere ad uniformare gli stili delle sentenze. L'augurio è che siano evitate le molteplici ripetitive citazioni dei precedenti, che il caso sia definito con precisione e che la motivazione sia completa ed essenziale, in modo che la *ratio decidendi* emerga in maniera evidente e non sia affogata fra considerazioni dottrinarie e digressioni che prescindono dal caso. Questo potrebbe portare beneficio non solo alla celerità dei giudizi, ma anche alla certezza del diritto e all'eguaglianza dei soggetti innanzi alla legge, che sono finalità cui il sistema deve sempre tendere.

Giuseppe Barbagallo