

## *Il processo amministrativo telematico*

### *Magistratura amministrativa e Avvocatura per l'efficienza del sistema giustizia*

#### *Conclusioni<sup>1</sup>*

*Abbiamo ascoltato interessanti relazioni e un nutrito dibattito, che hanno illustrato la realtà del PAT, i suoi vantaggi, le sue potenzialità, le sue criticità.*

*Colgo questa occasione per ringraziare il segretario generale e tutti i colleghi e gli avvocati che hanno lavorato alacremente per rendere possibile la partenza del PAT il 1°.1.2017. Una partenza nel complesso “indolore” e questo era un risultato che “alla vigilia” non era scontato.*

*Voglio dire da subito che considero il PAT un percorso irreversibile con molte luci e poche ombre.*

*Questo non mi esonera dal fare alcune riflessioni, in chiave costruttiva, sulle prospettive, sul futuro a breve e lungo termine.*

*Un futuro di cui tocca a noi, ora, porre basi corrette.*

*Non parlerò dei possibili miglioramenti tecnologici, per i quali è solo questione di tempo, ci saranno, in tempi più o meno brevi: sulla firma digitale (abbiamo avuto un caso in cui nel momento dell'apposizione della firma digitale sono andati persi alcuni pezzi di un parere), sull'accesso alla scrivania del magistrato senza pen-drive, sulla riduzione del numero*

---

<sup>1</sup> Intervento al Convegno tenutosi al Consiglio di Stato, Palazzo Spada, “Il Processo Amministrativo Telematico - Magistratura amministrativa e Avvocatura per l'efficienza del Sistema Giustizia”, il 12 maggio 2017.

*di password di accesso, sulla velocizzazione della rete, sul necessario dialogo tra PAT e PCT, e sul dialogo informatico con altre giurisdizioni nazionali e sovranazionali (Corte cost., C. giust.UE, CorteEDU).*

*Toccherò invece tre aspetti che ritengo di sistema:*

*1) le fonti*

*2) le persone*

*3) l'eredità dematerializzata e la conservazione della memoria digitale*

### **1) Le fonti**

E' nota la genesi storica del processo amministrativo, è un diritto di formazione giurisprudenziale, seguito nel 2010 da un consolidamento mediante una codificazione "snella".

Nell'ambito del nostro codice snello, l'art. 13 disp. att. affida il PAT a "regole tecnico-operative", sul presupposto, forse irrealistico, forse illusorio, della "neutralità" delle regole tecniche. La convinzione sottesa all'art. 13 è che la tecnica deve essere servente alle regole processuali, vi deve essere, così recita testualmente, "*il continuo adeguamento delle regole informatiche alle peculiarità del processo amministrativo*". Non, viceversa, la rincorsa delle regole processuali rispetto all'evoluzione tecnologica, non l'adeguamento del processo rispetto all'informatica.

Come dire, la tecnologia cambia, il processo resta.

La tecnologia si adegua di continuo al processo che non cambia.

In tale prospettiva si comprende la *ratio* di affidare a una fonte subordinata le regole tecniche, con l'idea che si possano cambiare più rapidamente garantendo flessibilità e tempestività dei cambiamenti.

Ma l'art. 13 è tradito da quanto sta in concreto accadendo, e che era prevedibile *ex ante*, alla luce dell'esperienza del processo civile telematico.

Vi è il forte rischio che accada l'inverso, ossia che si addivenga ad una riscrittura del processo, governata dalla tecnica.

In attuazione dell'art. 13 è stato approvato il d.P.C.M. n. 40/2016, contenente sia regole tecniche, che “specifiche tecniche”, e per queste ultime si prevede un diverso procedimento di formazione, ancora più snello dell'iter regolamentare.

Il d.P.C.M. non contiene solo regole tecniche, ma anche vere e proprie regole processuali.

Tanto che il legislatore è dovuto intervenire, con il d.l. n. 168/2016, a elevare di nuovo il livello della fonte, a dettare con legge regole che erano contenute nel regolamento tecnico.

Credo sia indispensabile restare nella “filosofia” dell'art. 13 disp. att. c.p.a., che è quella della riserva assoluta di legge in materia di processo<sup>2</sup>, della stabilità delle regole processuali, e della necessità che la tecnologia segua e si adegui. Ossia, offra strumenti tecnologici per gli adempimenti processuali, senza alterare la natura e gli effetti di essi.

Non devono essere consentite deroghe alla gerarchia delle fonti.

Ogni deroga alla gerarchia delle fonti è uno strappo alla democrazia.

Il diritto costituzionale di difesa non può essere messo nella mani di regole tecniche che non hanno seguito il normale iter di formazione delle leggi.

---

<sup>2</sup> Cons. St., IV, 4.4.2017 n. 1541.

Ove ciò dovesse accadere, la questione va risolta in base alle regole sulla gerarchia delle fonti, e alla disapplicazione delle norme regolamentari che contrastano con quelle primarie, e ledono il diritto soggettivo costituzionale di difesa.

Non bisogna nemmeno cadere nella tentazione della continua rincorsa della tecnica da parte della legge, occorre evitare di intervenire di continuo con norme primarie sul PAT. Che sarebbe oltretutto impossibile, considerata la diversa velocità della tecnica e della legge.

Non va imitato il modello del PCT, connotato da continui interventi legislativi. Il livello di confusione delle norme primarie è già molto elevato, e in questa fase di incessante cambiamento tecnologico, ogni nuova norma primaria rischia di aumentare il livello di confusione.

Dunque credo sia indispensabile un periodo di “*standstill* legislativo”.

Occorre invece affidarsi ai, e fidarsi dei, principi generali del processo e lasciar fare alla giurisprudenza.

Ci attende un nuovo periodo di scrittura del processo ad opera della giurisprudenza, che potrà essere seguito solo molto dopo da una nuova codificazione. Sicuramente dopo un certo periodo di sedimentazione del PAT, le regole primarie saranno necessarie per affrontare i nuovi scenari del processo alla luce della evoluzione tecnologica: quale il tema, accennato dal prof. Cardarelli, se vogliamo lasciare l’udienza pubblica connotata dall’oralità, o vogliamo qualcos’altro, magari sentenze “rese con il *jukebox*”, trasmesse a mezzo PEC senza udienza pubblica. Mentre invece potrebbero non essere necessarie norme espresse, per celebrare l’udienza in videoconferenza.

Per la rapida stabilizzazione di un diritto processuale di formazione giurisprudenziale è indispensabile un dialogo costruttivo tra giudici di primo grado e Consiglio di Stato, attraverso il ruolo nomofilattico rafforzato della plenaria tramite il rinvio *per saltum* dei Tar sul PAT.

C'è un rischio grosso, la tentazione del neo formalismo e del neo bizantinismo, lo vediamo dalle prime sentenze che parlano di nullità dell'atto perché si è utilizzato un formato piuttosto che un altro della firma digitale, perché si è fatta una notifica via PEC non consentita.

Un articolo su “il Tempo” di mercoledì 10 maggio parla di “*delirio del cyber processo*”, lo ha implicitamente ricordato il consigliere D'Alessio.

Si sostiene che la complessità delle regole tecniche scoraggia l'accesso alla giustizia.

Per gli avvocati il problema è dato dalla diversità di regole tecniche del PCT e del PAT.

Si scoraggiano di fatto anche le forme di difesa personale, che sia pure in modo limitato sono consentite dall'ordinamento. Il prof. Cardarelli ci ha ricordato che in Francia esiste un doppio binario, e il telematico non è obbligatorio per i casi di difesa personale. Sempre il prof. Cardarelli ha ricordato il rischio che con le regole tecniche il processo diventi elitario.

Da questo punto di vista è meritoria la creazione, presso il Consiglio di Stato, di un ufficio relazioni con il pubblico per assistere coloro che si avvalgono della difesa personale. Dunque la giustizia amministrativa è sulla buona strada per evitare il pericolo di una giustizia d'élite.

Va però fatto di più: le regole tecniche devono essere le più semplici possibili, devono essere “amichevoli”.

E vanno interpretate dal giudice con la stella polare del principio del raggiungimento dello scopo e della libertà della forma degli atti, utilizzando, in fase di prima applicazione, l'errore scusabile. Se lo scopo è raggiunto, la violazione delle regole tecniche deve degradare a mera irregolarità, tutt'al più con un termine per sanare l'irregolarità, in ossequio a un altro principio generale del procedimento, utilizzabile anche nel processo, che è quello del soccorso istruttorio.

La prima giurisprudenza si sta orientando prevalentemente in tale direzione, come ha evidenziato anche Fabrizio D'Alessandri. Nel complesso la giurisprudenza amministrativa sta mostrando molto buon senso, e questo aiuta a far partire e viaggiare bene il PAT, senza traumi e crisi di rigetto.

## **2) Le persone**

La storia del PAT, come anche quella del PCT, è una narrazione di tecnologia e regole tecniche.

Le persone sono "i grandi assenti".

Eppure le persone sono i "convitati di pietra" da cui non si può e non si deve prescindere.

Il PAT è una nuova rivoluzione industriale, con tutte le relative implicazioni, esternalità negative e azioni positive da intraprendere: la riduzione del numero di persone necessarie per svolgere un lavoro che la macchina può fare più velocemente, le nuove mansioni che i lavoratori sono chiamati ad assolvere, la formazione e l'aggiornamento, la tutela della salute fisica di chi lavora costantemente con strumenti informatici.

E, ancora, l'impatto di tipo neurologico-cognitivo e culturale dell'uso prolungato del computer.

Occorre misurarsi con la difficoltà di ben comprendere un testo molto lungo, se letto a video, con il rischio di maggiori errori nello studio degli affari e nella scrittura telematica delle sentenze.

Di questi aspetti finora non si è parlato abbastanza.

Non si sa quanto ci sia di leggenda metropolitana e quanto di realtà, a proposito degli studi per elaborare algoritmi e *software* che consentano di far scrivere le sentenze da un computer, una volta dato il ricorso e una banca dati di precedenti. Io credo e spero che resterà fantascienza molto a lungo.

Gli studiosi riconoscono che gli algoritmi non sono neutrali e rischiano di essere arbitrari<sup>3</sup>.

Mettendo da parte la fantascienza, e tornando alla scienza, ci sono studi molto attenti che denunciano come concreti e attuali i rischi dell'uso prolungato del computer, la dipendenza tecnologica come causa di "ignoranza" e non di maggiore conoscenza.

Studi scientifici, cui la stampa dà ampio risalto, dimostrano che la comprensione e l'apprendimento, la capacità di riflessione, la memoria, la capacità di parlare e scrivere bene, peggiorano con l'uso eccessivo del *tablet* al posto della carta stampata<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> F. CHIUSI, *Com'è ingiusto l'algoritmo*, in *L'Espresso*. 2.10.2016.

<sup>4</sup> R. SIMONE, *Analfabeti dalla A alla Zeta*, in *L'Espresso*, 9.4.2017; A.SARAGOSA, *Lo psichiatra che combatte gli effetti collaterali del digitale*, in *la Repubblica - il Venerdì*, 19.8.2016; S. INTRAVAIA, *Contrordine in classe "Attenti al tablet crea nuovi analfabeti"*, in *la Repubblica*, 7.1.2016; G. CERONETTI, *Breve elogio del manoscritto ( a macchina)*, in *la Repubblica*, 20.10.2015; R. DE SANTIS, *Addio lettore digitale*, in *la Repubblica*, 24.9.2015; F. CHIUSI, *Noi, sudditi inconsapevoli in una società automatizzata*, in *la Repubblica*, 15.5.2015; F. RAMPINI, *La*

Sempre più si assiste al “ritorno alla carta” negli atenei e nelle scuole, come per i libri<sup>5</sup>.

Si afferma che "*nell'era del sovraccarico informativo la pagina stampata aiuta a darci chiarezza, a farci uscire dal caos e a comprendere più lucidamente la realtà*"<sup>6</sup>, e che la memoria e la comprensione di un testo migliorano se questo viene letto su un supporto fisico<sup>7</sup>.

Perciò occorre prudenza. Il PAT va portato avanti senza slogan e senza guerre ideologiche incrociate.

Nessun pregiudizio verso il PAT, ma anche nessuna guerra ideologica alla carta.

Le copie cartacee degli atti "transitorie" fino a gennaio 2018 devono restare, e va fatta un riflessione anche sulla copia cartacea dei documenti, quelli più complessi. E questo, se non a regime, per un periodo transitorio ben più lungo di un anno, per una corretta analisi e “verifica di impatto del PAT” mi sia perdonato il gioco di parole.

Questo non significa che la copia cartacea dovrà essere, dopo il 1.1.2018, d’obbligo, e che il mancato deposito andrà sanzionato; né necessariamente la copia dovrà essere a carico dell’avvocatura. Stabilire su chi deve gravare il costo e l’onere della copia cartacea è una questione “politica” su cui non voglio entrare. Penso però che quale che sia il mezzo, va assicurato il

---

*retromarcia di Sullivan, il re dei blogger: "Basta col digitale, torno alla vita reale", in la Repubblica, 30.1.2015.*

<sup>5</sup> N. RONCHETTI, *Basta tablet, l'università ora insegna calligrafia*, in *la Repubblica – il Venerdì*, 31.3.2017; G. ALUFFI, *Contrordine: la carta non è morta. E ci stupirà*, in *la Repubblica – il Venerdì*, 22.4.2016; C. AUGIAS, *Anche nella scuola 2.0 studiare sui libri di carta è il miglior modo per imparare*, in *la Repubblica - il Venerdì*, 18.12.2015; F. ERBANI, *Il ritorno dell'inchiostro al festival di Mantova si scrive senza tablet*, in *la Repubblica*, 10.9.2015.

<sup>6</sup> *Carta vince*, in *l'Espresso*, 26.2.2017.

<sup>7</sup> F. SIRONI e D. CREPALDI, *Se la mano tocca, il cervello risponde*, in *l'Espresso*, 26.2.2017.

risultato, in una ottica, come dicevo, di prudenza. Perché non bisogna nascondere le difficoltà di studiare a video atti lunghi, quelle di scrivere una sentenza digitalmente mentre contemporaneamente vanno consultati più documenti digitali. Non va trascurato che il rischio di sbagliare a leggere, a video, è maggiore, e maggiore dunque il rischio di incorrere in errore revocatorio.

Non va trascurato nemmeno il fattore “psicologico”: a parte il tema dei magistrati che non sono “nativi digitali”, molti, se anche perfettamente in grado di usare gli strumenti telematici, considerano la copia cartacea una sorta di “coperta di Linus” uno strumento che esorcizza la paura che il sistema informatico possa all’improvviso non funzionare. Anche con il fattore psicologico bisogna fare i conti, perché togliere all’improvviso la coperta di Linus può provocare reazioni di insofferenza, e decisioni iperformaliste, come è già accaduto in relazione al PCT.

Ancora, nessuna guerra ideologica alle iniziative rivolte a una maggiore chiarezza e sinteticità degli atti processuali.

Sia giudici che avvocati devono sfuggire alla tentazione indotta dallo strumento informatico, di scrivere gli atti processuali mediante operazioni di copia e incolla, che rendono l’atto bulimico e oscuro.

Prima di tutto i giudici devono mettere da parte l’idea della sentenza come opera d’arte individuale, e cercare un linguaggio comune semplice, tanto più necessario in caso di lettura informatica degli atti processuali.

Il PAT assicura velocità, trasparenza. Ma non deve nuocere alla qualità delle decisioni, e a tal fine chiarezza e sinteticità sono un dovere per tutti i soggetti della giurisdizione.

### **3) La conservazione della memoria digitale**

I documenti cartacei vengono conservati, periodicamente scartati tramite le apposite Commissioni per lo scarto, ovvero versati all'Archivio di Stato. Con tali modalità se ne assicura la conservazione, per la conoscenza del passato da parte delle generazioni future.

Il grande tema è ora quello di come si conservano i dati dematerializzati, come si forma un archivio di essi, come si versano all'Archivio di Stato, come se ne assicura la conoscibilità in futuro.

La conservazione di un archivio digitale è operazione diversa rispetto a quella di un archivio cartaceo.

Sono diverse le modalità di custodia, perché diversi sono i tipi di danni e distruzioni che possono verificarsi.

Soprattutto, la conservazione di un archivio digitale non è un'operazione meramente statica di custodia, ma dinamica, di adeguamento tecnologico dei *software* che nel tempo assicurino la conoscibilità e la leggibilità di documenti informatici formati con *software* differenti.

Il tema della conservazione dei documenti digitali è affrontato nel CAD (codice dell'amministrazione digitale di cui al d.lgs. n. 82/2005) e nelle regole tecniche applicative di esso, nelle linee guida dell'AGID di dicembre 2015, negli standard internazionali.

E' stata istituita la figura, in ciascuna amministrazione, del "responsabile della conservazione dei dati informatici", le amministrazioni possono affidare la conservazione dei dati in *outsourcing* a "soggetti privati accreditati".

Le linee guida dell'AGID evidenziano il doppio problema della conservazione del documento digitale: (i) custodirlo assicurandone

l'autenticità e dunque l'immodificabilità, (ii) assicurarne la leggibilità a distanza di anni, a *software* cambiati.

Sono questi i canoni declinati nell'art. 44 del CAD, autenticità del documento digitale, integrità, affidabilità, leggibilità, agevole reperibilità, sicurezza.

Le stesse linee guida dell'AGID, tuttavia, riconoscono che ad oggi non ha soluzione la questione di come si applicano ai documenti informatici le regole previste per i documenti cartacei in tema di scarto e versamento all'Archivio di Stato: un "tema cruciale" che ad oggi non ha risposta né nella legge né nelle regole tecniche<sup>8</sup>.

C'è da chiedersi se i programmi di conservazione *in cloud* della Apple piuttosto che della Microsoft, ma comunque di colossi privati, potranno sostituire l'Archivio di Stato, o se lo stesso Archivio di Stato potrà affidare a soggetti privati la custodia del passato a beneficio del futuro.

L'archeologo dell'anno 3.000 dopo Cristo come potrà reperire e decifrare i documenti dematerializzati dell'anno 2017?

Saranno conservati, se, e dove lo saranno, saranno leggibili?

---

<sup>8</sup> Si legge nelle linee guida dell'AGID sulla conservazione dei documenti informatici: "*Le regole tecniche sulla conservazione (DPCM 3 dicembre 2013) ricordano opportunamente (art. 8, comma 1 lettera l) che il Responsabile della conservazione, per gli organi giudiziari e amministrativi dello Stato, alla scadenza dei termini sopra indicati e previa operazioni di selezione e scarto deve provvedere al versamento dei documenti conservati all'Archivio Centrale dello Stato o ai competenti Archivi di Stato.*

*Allo stato attuale però non sono disponibili indicazioni sulle possibili modalità operative di tali versamenti.*

*È questo un punto cruciale del tema della conservazione permanente dei documenti informatici che non ha ancora trovata una precisa risposta né in norme generali né in specifiche regole tecniche.*

*Sarà necessario riflettere approfonditamente su tali temi per individuare soluzioni che permettano di coniugare le norme sulla conservazione dei documenti informatici con le norme sui beni culturali e con le tradizionali funzione di conservazione e valorizzazione degli istituti culturali a tal fine preposti."*

O il documento digitale di oggi, tra 500-1000 anni, sarà un nuovo enigma da decifrare, come la lingua etrusca?

Nell'attesa che tale grande tema sia affrontato, quello che nel frattempo la giustizia amministrativa può e deve fare è organizzare in un archivio ordinato e facilmente accessibile la enorme mole di dati che sono stati sinora raccolti. Il colonnello SIVILLI ci ha parlato di "datizzazione" come il passo successivo alla "digitalizzazione". Per la giustizia amministrativa questo significa anche costruire le corrette chiavi di ricerca che consentano agli utenti di trovare ciò che cercano. A tal fine occorre la standardizzazione della modulistica e del linguaggio, dei criteri di editing, e l'elaborazione delle voci di classificazione dei ricorsi e delle sentenze, mediante "parole chiave" uniformi.

\* \* \*

Queste poche riflessioni non vogliono sminuire l'importanza del PAT, ma esprimere l'auspicio che il suo sviluppo avvenga tenendo sempre presenti alcuni valori irrinunciabili.

Occorre un matrimonio armonico tra le persone e la tecnologia, e a tal fine è necessario che la tecnologia sia servente, non dominante.

Il PAT ha sicuramente bisogno di un lavoro condiviso di magistratura e avvocatura, e quanto si è fatto sinora insieme e si continuerà a fare è meritorio.

Ma ha anche bisogno di un lavoro interdisciplinare: il giurista, e l'informatico, da soli sono inadeguati.

E il mio auspicio è che il tavolo tecnico sul PAT possa essere integrato, o affiancato da una commissione di studio con professionalità diverse dalle nostre: linguisti, filosofi, scienziati.

Perché PAT significa trasparenza e velocità, ma deve anche significare qualità della giustizia, e dunque “giustizia giusta”, tutela degli utenti, ma anche dei lavoratori che quotidianamente assicurano questa giustizia.

**Rosanna de Nictolis**

Presidente Cga

Publicato il 15 maggio 2017