

# LA TEORIA DELLA LEGITTIMITÀ NELLA BUROCRAZIA ARTIFICIALE: LA NUOVA FRONTIERA DELLA "DIGITALIZZAZIONE GIURIDICA"

del Prof. Avv. Enrico Michetti

*La rivoluzione digitale in atto permea e rimodella la vita sociale, imponendo nuove regole che avviano ad un definitivo e rapido cambiamento culturale. La "teoria della legittimità nella burocrazia artificiale" prefigura uno scenario completamente nuovo in cui informatica e diritto non si sommano, ma si fondono teorizzando un innovativo metodo di applicazione della scienza esatta al diritto amministrativo che, attraverso la sperimentazione concreta, ha consentito di raggiungere l'obiettivo di prestabilire in un sistema esperto la sequenza giuridica dinamica necessaria all'avvio, lavorazione e conclusione dei procedimenti amministrativi.*

*Si tratta di una nuova tecnica denominata "Digitalizzazione giuridica" che - sulla base degli approdi raggiunti dalle precedenti discipline empiriche, in primis dalla giurimetria - vuole rappresentare oggi un nuovo simbolo semantico diretto a riassumere le istanze emergenti dal nuovo contesto di riforma della Pubblica Amministrazione, con la quale si dà luogo alla formalizzazione digitale non del mero diritto, ma alla traduzione in linguaggio giuridico-giurisprudenziale dei procedimenti amministrativi in algoritmi.*

The digital revolution underway permeates and reshapes the social life, imposing new rules that start with a definitive and rapid cultural change. The "theory of legitimacy in artificial bureaucracy" foreshadows a completely new scenario in which computer science and law do not add up, but merge theorizing an innovative method of application of exact science to the administrative law which, through concrete experimentation, has allowed us to achieve the 'goal of preset in an expert system dynamics legal sequence needed at startup, processing and completion of administrative procedures.

It is a new technique called "legal Digitization" - on the basis of the ap-mighty achieved by the previous empirical disciplines, primarily from giurimetrics - now wants to represent a new direct semantic symbol to summarize the emerging issues in the new context of reform of the Public administration, with which it gives rise to digital formalization not the mere right, but the translation into legal language-judicial administrative proceedings algorithms.

*Sommario: 1. Introduzione. 2. La "Teoria della legittimità nella burocrazia artificiale". Dalla giurimetria passando per la giuscibernetica fino ad arrivare alla "Digitalizzazione Giuridica". 2.1. La genesi: "Lo schema conformativo". 2.2 "TALETE". 3. La "Digitalizzazione Giuridica": il nuovo simbolo semantico per la dematerializzazione, standardizzazione e semplificazione della P.A. La costruzione del nuovo sistema esperto. 4. La trasformazione dei procedimenti amministrativi in algoritmi giuridici dinamici. Il Formulario dinamico e la Mappatura dei Processi. 4.1. L'approccio metodologico nella "digitalizzazione giuridica" dei procedimenti amministrativi. 5. Conclusioni.*

## **1. Introduzione<sup>1</sup>.**

La Pubblica Amministrazione, nell'innova-

to contesto introdotto dalle riforme, oggi più che mai è al centro di un profondo cambiamento che segna lo spartiacque tra il vecchio ed ormai definitivamente superato retaggio burocratico e procedurale insito nella tradi-

<sup>1</sup> Saggio sottoposto con esito positivo alla procedura di referaggio ai sensi del Regolamento interno della Rivista.

zionale concezione di una P.A. in posizione di supremazia rispetto al cittadino e l'avvento della rivoluzione digitale che permea e assicura l'attuazione concreta del nuovo rapporto paritario e paritetico tra pubbliche amministrazioni e cittadini.

In questo passaggio obbligato la digitalizzazione, la dematerializzazione, la semplificazione e la trasparenza introdotte dal legislatore resterebbero parole vuote qualora non vengano tradotte in uno strumento concreto in grado di scardinare la resistenza, spesso anche solo psicologica, che emerge con forza ogni qualvolta ci si accinge ad abbandonare pregresse e consolidate situazioni per iniziare un nuovo e, per molti versi, sconosciuto percorso verso il futuro.

Lo stesso principio del "*Digital First*" ovvero "*innanzitutto digitale*" introdotto nella L. 7.8.2015, n. 124 recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*"<sup>2</sup>, affinché possa essere concretamente attuato, necessità di un grimaldello in grado di traghettare non solo i cittadini, ma anche i dipendenti pubblici al di là di quella porta che in passato, salvo timide e veloci aperture, è rimasta sempre chiusa segnando quel confine invalicabile tra cittadino e pubblica amministrazione.

<sup>2</sup> Al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici, l'art. 1 della legge n. 124/2015 delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale (CAD) di cui al d.lgs 7.3. 2005, n. 82, nel rispetto di principi e criteri direttivi puntualmente predeterminati. Tra questi, alla lettera b) espressamente si stabilisce di "*ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio «innanzitutto digitale» (digital first), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascun amministrazione*".

Su questo percorso si innesta l'idea di creare uno strumento, appunto un "*grimaldello*" infallibile, rielaborando ed ottimizzando i pregressi approdi della giurimetrica e giuscibernetica, al fine di scardinare qualsivoglia resistenza e far dialogare con facilità cittadini ed amministrazioni pubbliche.

La digitalizzazione dei procedimenti amministrativi della Pubblica Amministrazione ovvero la possibilità codificata *ex lege* per il cittadino di presentare on line le proprie istanze, infatti, non può attuarsi attraverso un mero strumento informatico, asettico e rigido, senza vulnerare le finalità di semplificazione, di qualità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa insite nella riforma e senza alimentare il sopracitato disequilibrio nei rapporti *inter partes*.

Per sgretolare le rendite di potere, le pratiche clientelari, le indebite pressioni sulle quali più volte la cronaca ha posto l'accento e non mortificare al contempo il merito, lo strumento informatico doveva essere pensato e realizzato in uno, con funzionalità ad alta qualificazione professionale, capacità amministrative, trasparenza, monitoraggio in tempo reale e verifiche di legittimità.

Inoltre, nell'ottica del principio del contenimento della spesa pubblica, un mero strumento informatico una volta realizzato è sostanzialmente già vecchio, soprattutto nell'attuale contesto legislativo di frenetica produzione normativa. Ecco perché, al fine di abbattere le spese per gli aggiornamenti software, nella ricerca si è avuta attenzione ad analizzare le migliori soluzioni per agganciare ai procedimenti il fattore dinamico.

Su tale base si innesta il percorso metodologico che ha permeato la ricerca diretta a proceduralizzare digitalmente i procedimenti amministrativi degli Enti Locali e che si è conclusa con la realizzazione di un inedito strumento con funzionalità evolute al quale ho dato il nome "*TALETE*".

## **2. "La teoria della Legittimità nella Burocrazia artificiale". Dalla giurimetrica passando per la giuscibernetica fino ad arrivare alla "digitalizzazione giuridica".**

L'attività di studio, di ricerca e sperimentazione ha condotto alla realizzazione di un

sistema complesso nel quale la digitalizzazione delle procedure amministrative, introdotta obbligatoriamente dal legislatore nazionale<sup>3</sup> e ribadita con la riforma della P.A., è stata realizzata attraverso un'inedito strumento giuridico denominato "TALETE" di ausilio agli operatori della P.A. che facilita il regolare svolgimento del procedimento amministrativo attraverso formule giuridiche già standardizzate che semplificano l'attività amministrativa interna con percorsi segmentati e monitorabili coerenti con la normativa nazionale.

La ricerca ha preso le mosse dalla constatazione che a livello nazionale la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, laddove realizzata nelle amministrazioni, è circoscritta ad applicazioni elementari che partendo dalla profilazione (tramite registrazione sul portale istituzionale, ovvero tramite CNS e/o SPID) del cittadino consentono da un lato a quest'ultimo l'invio on line via pec della richiesta e, dall'altro alle amministrazioni la protocollazione, gestione ed archiviazioni dei documenti.

Non v'è chi non veda come queste modalità elementari frustrano lo spirito della riforma, di qui l'esigenza di indirizzare la ricerca nello sviluppo di un sistema operativo che valorizzasse i valori giuridici nella base di conoscenza.

Sul punto già Borruso, magistrato e ricercatore, direttore del CED della Corte di Cassazione, coautore del sistema di ricerca "Italgire Find" per la ricerca automatica della giurisprudenza alla domanda su cosa sia il diritto e su cosa sia la norma risponde che non si può intendere il diritto senza intendere la vita, che non si può separare la norma dalla vita, come non è possibile scindere la forma dal contenuto<sup>4</sup>.

La legge, infatti, può essere intesa come un

<sup>3</sup> Già il DPCM 13.11.2014 che detta le regole tecniche per la "formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni" impone la dematerializzazione di documenti e processi entro 18 mesi dall'entrata in vigore, quindi entro l'11.8.2016.

<sup>4</sup> cfr Agata C. Amato Mangiameli, *Informatica giuridica, Seconda edizione, riveduta ed aggiornata*, Giapichelli Editore 2015.

"immenso reticolato classificatorio e la sua applicazione consiste nell'inquadrare il particolare nel genere, il concreto nell'astratto, la species nel genus risalendo attraverso i rami arboriformi di tutti gli schemi, giuridici e non, di classificazione più coscienti ed accettati" di guisa che spetta al giurista di conoscere a fondo "natura, funzione, caratteristiche salienti, perché solo in base ad esse si possono stabilire le identità o le differenze decisive agli effetti delle classificazioni cui il legislatore fa riferimento e, quindi, decisive agli effetti della stessa applicazione della legge"<sup>5</sup>.

Attraverso la "teoria della legittimità nella burocrazia artificiale" ho voluto, quindi, non solo inquadrare il particolare nel genere, il concreto nell'astratto, la species nel genus, ma altresì valorizzare il fattore dinamico necessario per ancorare i procedimenti amministrativi al mutevole contesto giuridico e giurisprudenziale al fine addivenire ad un sistema che algoritmizza i procedimenti legandoli alla concreta applicazione con l'esauritivo inquadramento della fattispecie astratta alla casistica concreta.

Il pensiero di fondo che ha guidato la ricerca è stato quello di seguire una via diversa ed inesplorata in quanto, mentre "Nella storia dell'Intelligenza artificiale e diritto si distingue tradizionalmente fra lo sviluppo dei sistemi esperti basati su regole (rule-based System) e dei sistemi basati sui casi (case-based System)"<sup>6</sup>, si è teorizzata la necessità di unire i due ambiti creando un sistema esperto, un'intelligenza artificiale<sup>7</sup>, in cui le regole non

<sup>5</sup> R. Borruso, *Computer e diritto, I, Analisi giuridica del computer*, Milano 1988, in part. 5

<sup>6</sup> In tal senso "L'Informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze" a cura di Ginevra Peruginelli e Mario Ragona in Edizioni scientifiche Italiane, Collana dell'Istituto di Teoria e tecniche dell'Informazione Giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Serie "Studi e documenti" N 12, pag. 107.

<sup>7</sup> D. Tisconia, *Intelligenza artificiale e diritto*, in Nannucci Roberta (a cura di), *Lineamenti di informatica giuridica: teoria, metodi e applicazioni*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2002, pag. 123 e ss secondo cui "la più nota definizione di Intelligenza artificiale è quella che fornì Marvin Minsky, da più parti considerato uno dei fondatori della disciplina: l'intelligenza artificiale sarebbe dunque quel settore dell'in-



fossero sganciate dai casi concreti.

La necessità di un rinnovamento profondo della Pubblica Amministrazione, anche e soprattutto nell'innovato rapporto con i cittadini, è stata, infatti, la spinta propulsiva dell'ambizioso tentativo di creare un sistema artificiale, la cd "*macchina burocratica artificiale*" che, in applicazione della sopra riportata teoria della legittimità, fosse in grado di attuare concretamente la digitalizzazione giuridica standardizzata delle amministrazioni secondo una metodologia idonea a coadiuvare efficacemente il dipendente pubblico nella gestione completa dei procedimenti amministrativi.

L'idea era quella di realizzare un sistema intelligente integrato dove il linguaggio giuridico permea e dirige lo strumento informatico, supportando ed accompagnando il responsabile del procedimento nell'intero percorso giuridico, che va dall'acquisizione dell'istanza alla conclusione del procedimento amministrativo con l'adozione di un provvedimento espresso, passando attraverso la temporalizzazione giuridica di ogni singola sequenza e la previa predisposizione dei modelli giuridici di cui si compone.

Non doveva, quindi, trattarsi di un mero servizio informatico, ma di funzionalità giurimetriche evolute con le quali - sulla base degli approdi della giuscibernetica - superare i pregressi limiti insiti nei sistemi esperti diretti alla formazione di atti all'interno del giudizio.

A tal fine ho ritenuto di spostare a monte il campo d'azione per ancorarlo alle procedure della pubblica amministrazione quali fonti generatrici proprio di quei giudizi su cui la giuscibernetica vorrebbe intervenire. Ritengo, infatti, che i nodi ed i limiti intrinsecamente connessi alle soluzioni pregresse possono trovare una soluzione laddove si intervenga spostando la ricerca su un diverso capo di azione.

La creazione di un sistema esperto a monte, infatti, quale strumento di sburocrazia-

---

*formatica che cerca di riprodurre nei computer quel tipo di comportamenti che, quando sono assunti dagli esseri umani, vengono generalmente considerati frutto della loro intelligenza. Tale scienza studia dunque tutti quei processi emulativi delle prestazioni del cervello umano finalizzati a produrre nuova conoscenza, ovvero conoscenza generata dalla macchina".*

zione, dematerializzazione, standardizzazione e semplificazione, consente di generare procedimenti amministrativi dinamici on line modulabili coerentemente alla normativa vigente e alle interpretazione giurisprudenziale.

Al fine di chiarire il quadro giuridico-informatico su cui si innesta la presente progettualità giova evidenziare, seppur brevemente, come la dottrina<sup>8</sup> distingua la giuritecnica dalla giurimetrica<sup>9</sup> <sup>10</sup> e dalla giuscibernetica.

La giuritecnica è un'applicazione dell'informatica al diritto rivolta all'interpretazione della legge e si differenzia dalla giurimetrica e dalla giuscibernetica che sono dirette rispettivamente allo sviluppo di sistemi informatici per il calcolo di determinazione quantitative e alla progettazione di sistemi esperti per la formazioni di atti all'interno del giudizio.

In Italia il termine giuriscibernetica viene coniato sul finire degli anni 60 per definire questa nuova scienza<sup>11</sup>. In particolare Mario G. Losano articola "*la nuova disciplina in quattro settori, corrispondenti ad approcci*

---

<sup>8</sup> cfr Federico Puppo, *Informatica giuridica e metodo retorico. Un approccio "classico" all'uso delle nuove tecnologie*, Tangram Edizioni Scientifiche, Trento 2012.

<sup>9</sup> il termine giurimetrica appare per la prima volta nel 1949, in un articolo di Lee Loevinger pubblicato sulla rivista "Minnesota Law Review" che utilizzò il termine «*jurimetrics*» per designare l'utilizzo dei metodi delle scienze cosiddette esatte e specialmente dell'informatica nel campo del diritto. L'autore in quel caso auspicava l'uso dell'informatica nell'applicazione delle leggi antitrust per elaborare l'enorme mole di dati che le agenzie antitrust dovevano studiare al fine di accertare se determinate imprese avessero o meno una posizione dominante. Successivamente il termine viene assunto all'inizio degli anni 60 da Hans Baade per indicare l'applicazione della scienza informatica al diritto.

<sup>10</sup> "*L'Informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*" a cura di Ginevra Peruginelli e Mario Ragona in Edizioni scientifiche Italiane, Collana dell'Istituto di Teoria e tecniche dell'Informazione Giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Serie "*Studi e documenti*", n. 12 dove a pag. 42 si precisa che "*Il termine per le sue componenti d'origine latina e greca passò senza problemi anche nella lingua italiana, in cui venne tradotto prima con "giurimetrica" e poi con "giurimetria"*.

<sup>11</sup> Mario G. Losano, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Torino, 1969.

metodologici distinti".<sup>12</sup>

Nel 1975 Vittorio Frosini introduce l'espressione giuritecnica come "nuovo simbolo semantico, riassuntivo delle istanze emergenti nel dominio della nuova esperienza giuridica"<sup>13</sup>, ma neppure quest'ultima sembra riscuotere un gran successo. In effetti, il termine ormai comunemente accettato in Italia per definire lo studio delle applicazioni informatiche alle scienze giuridiche è quello di informatica giuridica<sup>14</sup>.

Qualunque sia la definizione utilizzata per tale scienza, lo stesso suo fondatore ha sempre insistito sul carattere empirico della giurimetria. Così, ancora nel 1963, Lee Loevinger scriveva: «Non è necessario, e forse è impossibile, dare una precisa definizione dell'ambito della giurimetria. Come in ogni disciplina empirica, la definizione verrà data dall'attività dei suoi cultori e di certo si modificherà ed estenderà, man mano che esperimenti ed esperienze risolveranno problemi specifici»<sup>15</sup>.

Ebbene partendo da tale presupposto, l'attività di ricerca ha individuato - attraverso un percorso evolutivo frutto dello sviluppo dell'esperienza pregressa quale passaggio indefettibile per adeguare gli approdi raggiunti alle nuove esigenze sociali e alla nuove riforme che hanno innovato la pubblica amministrazione - un modello procedimentale innovativo ed inesplorato, che si pone sulla linea di confine tra la burocrazia legiferatrice e l'innovazione tecnologica, che ha aperto una fase nuova consistente nello sviluppo ulteriore della giurimetria, in termini di scoperta scientifica di un consistente segmento inedito, autonomo ed aggiuntivo.

<sup>12</sup> In tal senso e per approfondire si Veda "L'Informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze" op.cit pag. 46 e ss. che rinvia a M. G. Losano, *Giuscibernetica* in R. Treves (a cura di), "Nuovi sviluppi della sociologia del diritto 1966-1967", Milano, Comunità, 1968 e "Giuscibernetica" voce nell'Appendice al *Novissimo Digesto Italiano* (Torino, UTET, 1982).

<sup>13</sup> Cfr V. Frosini, "La giuritecnica: problemi e proposte" in "Informatica e Diritto", 1975 n. 1, pag. 26 e ss e "Informatica, diritto e società", Giuffrè, 1988, pag. 161 e ss.

<sup>14</sup> Cfr Giacomo Oberto, *Appunti per un corso di informatica giuridica*, Edizione 1998-2006 e ed. 2013

<sup>15</sup> Giacomo Oberto, op.cit.

Il nuovo scenario, quindi, introdotto a seguito di analisi scientifica legata a processi giuridici, ha reso necessario distinguere e formalizzare ogni passaggio della ricerca e della sperimentazione ed ha coniato un nuovo metodo di indagine e di risoluzione delle criticità nell'innovato mondo della digitalizzazione delle procedure amministrative delle Pubbliche Amministrazioni, relativamente al quale non ho trovato termine migliore per definirlo che "Teoria della Legittimità nella burocratica artificiale" sulla cui base - come in seguito verrà esposto - ho ritenuto di coniare una nuova espressione, quella di "Digitalizzazione Giuridica", per sintetizzare l'innovata disciplina empirica diretta alla digitalizzazione delle Pubbliche amministrazioni.

Solo il confronto tra la tradizione teorica della scienza giuridica e le soluzioni tecnologiche dell'intelligenza artificiale già avanzate consentono, infatti, di superare i limiti che hanno condotto a ritenerle utopiche o mere chimere.

I limiti anzidetti riguardano soprattutto la "macchina cibernetica", relativamente alla quale molti studiosi escludono che sia in grado di elaborare sentenze con valore di giudicato in quanto incapace di tenere conto della contraddittorietà e dell'evoluzione continua della società che si fonda su forme di logica dialettica<sup>16</sup>.

Tali problematiche svaniscono laddove l'indagine e l'intervento vengano anticipati e circoscritti ad un ambito determinato, quale il diritto amministrativo applicato alla P.A., oggi più che mai possibile in ragione della già avviata riforma della Pubblica Amministrazione improntata al sopracitato principio "Digital First".

La scelta di questo ambito di azione è il frutto della pregressa sperimentazione effet-

<sup>16</sup> R. Borruso, *Informatica giuridica*, Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 664-665. Egli ritiene che il giudizio non può che scaturire "dal libero convincimento personale del giudice, basato su doti, certamente non algoritmizzabili, quali la sensibilità, il buon senso, la cultura generale, l'esperienza, la capacità di introspezione psicologica". Si legga anche G. Sartor, *Introduction: Judicial Applications of Artificial Intelligence*, in Sartor G., Branting K. (eds.) "Judicial Applications of Artificiale Intelligence", Dordrecht, Kluwer, 1998, p. 105.

tuata dalla Gazzetta Amministrativa con lo "Schema conformativo"<sup>17</sup>.

Tale sperimentazione, come meglio rappresentato nel paragrafo seguente, era diretta ad individuare la migliore e più efficace modalità per superare le problematiche connesse all'interpretazione ed attuazione delle sentenze del giudice amministrativo da parte delle Pubbliche Amministrazione.

In particolare, per superare quei limiti individuati dalla dottrina sulla "macchina-giudice", attraverso lo "schema conformativo" si è inteso rimettere direttamente al magistrato con l'utilizzo di parole chiavi definite nella redazione della sentenza l'indicazione della modalità di attuazione del *dictum* giudiziale.

Con lo "schema conformativo" si vuole in prima battuta facilitare la lettura delle decisioni giurisdizionali da parte della Pubblica Amministrazione, agevolandone per tal via l'esecuzione per poi coadiuvare il Giudicante nell'adozione delle decisioni.

La "Teoria della Legittimità nella burocrazia artificiale" - posta alla base della disciplina empirica della "digitalizzazione giuridica" - è stata, come sopra anticipato, elaborata dallo scrivente a seguito dei positivi esiti di questa pregressa ricerca giuridico-tecnologica denominata "Schema conformativo" - sperimentata con successo presso il TAR Piemonte, che ha posto le basi scientifiche-giurimetriche per la successiva realizzazione di TALETE in quanto i relativi approdi hanno consentito di comprendere l'importanza di un intervento a monte, in sede di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, oltre che a valle sulle statuizioni giudiziali.

In questa sede ritengo utile, seppur in sintesi, rappresentare di seguito l'idea che ha condotto al tempo a sperimentare lo "Schema conformativo" al fine di evidenziare le motivazioni del successivo spostamento del campo di lavoro dalla Giustizia alla Pubblica Amministrazione.

## 2.1 La genesi: "Lo Schema Conformativo".

<sup>17</sup> E. Michetti, "Lo Schema conformativo ed il futuro della giurimetrica", Gazzetta Amministrativa Editore, giugno 2015.

L'azione di esatto adempimento consente al ricorrente di chiedere al giudice di condannare l'amministrazione ad un *facere* specifico, in altre parole ad un comportamento inequivoco, in ragione della lamentata lesione di interessi legittimi pretensivi.

Il giudice, quindi, laddove chiaramente possibile, a seguito dell'attento esame della vicenda che gli si para dinanzi, spinto dalla sollecitazione di parte ricorrente, in pieno ossequio allo sperimentato "Schema conformativo" ben può esplicitare con chiarezza, nel campo contrassegnato, quali siano i comportamenti che la P.A. dovrà assumere per conformarsi perfettamente al disposto giudiziale.

In termini concettuali di fatto poco cambia, in quanto, comunque, il giudice a prescindere dall'esplicita indicazione, in una parte puntuale del testo della sentenza, nella lettura combinata fatto/diritto, già evidenzia quali potrebbero essere i comportamenti da assumere per un corretto adempimento del provvedimento giudiziale, anche se chiaramente tale ipotesi risulta soggetta ad interpretazioni successive al giudizio che non sempre potranno rivelarsi conformi a quanto il giudice avrebbe potuto rappresentare se avesse formalmente ed esplicitamente indicato, quale autore della sentenza, l'esatto rimedio comportamentale.

Il disagio di dover interpretare l'elaborato altrui si rivela foriero di evidenti problematiche:

- A. errori di valutazione dovuti a deficit logici, deficienze cognitive e di competenza;
- B. difficoltà oggettiva emergente dalla complessità della vicenda esaminata;
- C. immobilismo, volontà fraudolenta di chi dovrebbe eseguire la sentenza, pressioni esterne.

Fermo restando che il percorso avviato sin dalla genesi del processo amministrativo ha inteso ingabbiare l'attività del giudice nel verso di una tutela fondamentalmente demolitoria, ora diversamente il giudice quando accoglie il ricorso nei limiti della domanda dispone le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, compresa la nomina di un commissario ad acta, che può avvenire anche in sede di cogni-

zione con effetto dalla scadenza di un termine assegnato per l'ottemperanza. È qui che si inserisce lo schema dell'azione esecutiva senza trasbordare nel tradizionale giudizio di merito.

Peraltro, è assolutamente pacifico che il giudice, accertata l'invalidità dell'atto e le ragioni che la provocano, statuisce quale sia il corretto modo di esercizio del potere e fissa la regola alla quale l'amministrazione si deve attenere nella sua attività futura. Partendo da tale caposaldo, si giunge laddove chiaramente possibile, sino al limite del giudizio di ottemperanza. All'interno di tale ambito fissato dalle suddette labili linee di confine, il giudice nella sua piena discrezionalità ben potrebbe esplicitare con chiarezza, al fine di evitare dispendiosi e fuorvianti equivoci, gli indirizzi che la Pubblica amministrazione dovrà osservare per evitare l'ulteriore giudizio di ottemperanza.

Sebbene la ricerca sia sia mossa sul presupposto che in sede di "schema conformativo" il giudice non possa imporre alla P.A. di assumere uno specifico comportamento, nella pratica poi in casi particolari, all'indirizzo conformativo non può che corrispondere soltanto un determinato comportamento. Il giudice infatti, accerta attraverso la sentenza se sussiste un determinato potere in capo all'amministrazione e se questo viene esercitato in modo legittimo, ma se all'indirizzo segue un unico ed inequivoco comportamento, sarebbe ipocrita pensare che il giudice non possa indicarlo in maniera esplicita. In tal caso è del tutto evidente che non si tratterebbe di una improvvida invasione di campo, quanto di un utile contributo di chiarezza. Poi semmai sarà cura dell'amministrazione, nel rispetto delle vigenti prescrizioni normative adottare il comportamento nei modi e nei tempi che riterrà opportuni.

Il pregiudizio che l'indicazione esplicita dell'indirizzo conformativo costituisca una sorta di sconfinamento, o pur in maniera più lieve, una anticipazione della eventuale fase di merito, evidenziando in termini dicotomici una sospetta posizione mediana tra legittimità e merito degrada e risulta impoverito in una ottica che vede il cittadino sempre più meritevole di una posizione paritaria rispetto a

quella dello Stato, chiaramente considerato nel suo complesso, e del tutto avulsa dal contesto in cui si sta muovendo il legislatore, ove promuove a piè sospinto ogni azione, ancorché legittima, tesa a sostenere la semplificazione dell'attività processuale, nonché l'efficiamento e l'economicità procedurale.

In termini molto chiari, nel caso in cui il giudice non indicasse in maniera esplicita l'indirizzo conformativo e da ciò ne derivasse una ulteriore, e più dispendioso segmento giudiziale e, comunque, una inevitabile posticipazione del raggiungimento del risultato sperato dal cittadino, che si sarebbe potuta evitare con l'indicazione conformativa, non vi è chi non veda di fatto, e non chiaramente in termini di diritto, una condotta omissiva dell'organo giudicante, indubbiamente non censurabile, ma incontestabilmente rilevante sui tempi di effettiva e corretta esecuzione del disposto giudiziale.

Ritengo poi che sarebbe del tutto erroneo, inoltre, pensare che l'indirizzo conformativo possa limitare il potere legiferativo della burocrazia a vantaggio di quello dei giudici, che già di per sè parrebbe trasbordante laddove si consideri che, ad esempio, il Consiglio di Stato, già organo consultivo e quindi incidente sulla formazione dei provvedimenti normativi adottati dal Governo, già organo giurisdizionale capace, quindi, di dettare orientamenti da cui far discendere principi vincolanti, già presente con propri membri in posizione di apice nei gabinetti e negli uffici legislativi dei ministeri con tutto ciò che ne consegue in termini di influenze sugli atti amministrativi adottati dai diversi dicasteri.

L'inconsistenza di tale posizione si rende palese nel momento in cui risulta evidente che di fatto l'indirizzo conformativo, coerentemente con il suo concepimento, non aggiunge nulla, ma semplicemente chiarisce attraverso una migliore, o forse sarebbe più opportuno dire, attraverso una nuova e più ampia esplicitazione, utile ed in alcuni casi fondamentale per un corretto ed efficiente esercizio del servizio di amministrazione della giustizia.

In questo lo schema conformativo rappresenta nel suo genere una vera e propria rivoluzione in grado di traghettare l'attività giudi-

ziale nell'inesplorato, ma ormai ineludibile campo dell'intelligenza artificiale e più in generale delle nuove tecnologie digitali.

Gli obiettivi sopra esposti potranno essere raggiunti solo ove la Giustizia Amministrativa, che peraltro si avvia alla messa a regime del processo amministrativo telematico, faccia propri i risultati conseguiti attuando concretamente lo schema conformativo nella stesura delle sentenze, superando le criticità manifestate afferenti ad una presunta "anticipazione delle valutazioni riservate al giudizio di ottemperanza, con conseguente grave vultus rispetto al fisiologico svolgimento dell'attività dell'istituto"<sup>18</sup>.

## 2.2 "TALETE".

Gli esiti ed i risultati della prima fase di sperimentazione sono risultati decisivi per l'elaborazione della "Teoria della legittimità nella burocrazia artificiale" quale nuovo metodo d'indagine diretto a superare le attuali difficoltà concrete di intervento nell'ambito giurisdizionale.

A questo scopo, ampia ed approfondita riflessione è stata dedicata ad individuare le reali problematiche che spesso determinano una vera e propria stasi della Pubblica amministrazione.

Sul punto, sorvolando su possibili criticità di natura clientelari, di corruzione, nella pratica concreta tale stasi spesso è determinata dalla difficoltà di interpretare la normativa, finanche di conoscerla visto il proliferare sempre crescente di leggi, decreti-leggi, decreti legislativi, circolari ministeriali ecc. cosicché il dipendente pubblico nell'incertezza preferisce non sbagliare e, quindi, spesso sceglie la via del "non fare" per evitare anche eventuali aggressioni da parte del Giudice contabile.

Va da sé, che dinanzi a tale criticità, si è

<sup>18</sup> Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa con nota prot. 43564000 del 2.11.2011 ha evidenziato come l'indirizzo conformativo cui le amministrazioni interessate dovrebbero attenersi "siccome richiesto ai magistrati del medesimo ufficio giudiziario che ha pronunciato la decisione da massimare, potrebbero implicare un'impropria anticipazione delle valutazioni riservate al giudizio di ottemperanza, con conseguente grave vultus rispetto al fisiologico svolgimento dell'attività dell'istituto".

venuta progressivamente configurando l'idea di incentrare - nelle more della risoluzione delle problematiche connesse al giudizio di ottemperanza<sup>19</sup> - altrove il campo d'azione, giungendo a valorizzare l'ambito di origine delle criticità foriere di possibili giudizi presso la giustizia amministrativa e contabile. Infatti, qualora a monte quegli atti che sono potenzialmente destinati, in caso di impugnazione, ad essere cassati dal giudice amministrativo, vengano digitalizzati giuridicamente secondo sequenze in cui sia la normativa in uno con la giurisprudenza è intrinsecamente strutturata nel procedimento on line, si riducono in modo esponenziale i rischi connessi ad erronee e fuorvianti interpretazioni e si facilita al contempo il processo di trasformazione digitale dei provvedimenti giudiziari.

In tali casi l'utilizzazione di un sistema esperto globale, che costruisce il procedimento amministrativo secondo dati certi individuati anteriormente (norme e giurisprudenza consolidata), modulabile e dinamico rispetto agli interventi legislativi e giurisprudenziali successivi, insensibile a possibili sollecitazioni distorsive propri di fenomeni corruttivi, non potrà che portare benefici in termini di certezza del diritto e di reale garantismo<sup>20</sup>.

La teorizzazione di questo innovativo metodo di applicazione dell'informatica al diritto amministrativo elaborato sulla base della "teoria della legittimità nella burocrazia artificiale" si pone dunque l'obiettivo di prestabilire, attraverso un sistema esperto, la sequenza giuridica dinamica (ovvero aggiornata in tempo reale al mutamento della normativa e della giurisprudenza) necessaria all'avvio, lavorazione e conclusione di un procedimento amministrativo.

Non a caso le perplessità in dottrina vengono indicate nella concreta realizzabilità di "sistemi decidenti" e di "sistemi legislatori" diretti a creare la "macchina-giudice" la "macchina-legislatore" in considerazione della complessità conseguente sia all'attività interpretativa sia all'attività giurisdizionale legata a variabili che sarebbero difficilmente inquadrabili in algoritmi. Se, invece, il siste-

<sup>19</sup> Si veda nota precedente.

<sup>20</sup> Si veda sul punto L. Lombardi Vallauri, *Verso un sistema esperto giuridico integrale, op.cit.*



ma è diretto a creare la "*macchina burocratica artificiale della P.A.*" in grado di digitalizzare le procedure amministrative è chiaro che cadono a monte quei palesati limiti logici, quantitativi, qualitativi e ideologici della scienza informatica nella sua applicazione al diritto<sup>21</sup>.

Infatti, dal punto di vista tecnico-giuridico lo strumento consente di ottenere procedure giuridiche dinamiche utilizzando il metodo dell'algoritmo giuridico applicato alle procedure amministrative.

In dottrina si afferma che ogni istituto giuridico può essere algoritmizzato, ma non può essere mai ridotto completamente ad un algoritmo. Vi è sempre in ogni istituto, una parte interpretativa che non si risolve in un procedimento meccanico, ma richiede un vero e proprio processo di adattamento e di completamento della norma<sup>22</sup>.

È questo il momento più alto dell'attività del giurista che non si limita ad un meccanico accertamento dei fatti o a una interpretazione meccanica e letterale delle norme, ma assume la figura di vero e proprio costruttore o artefice dell'ordinamento<sup>23</sup>.

Nel diritto però vi sono settori che pur non presentando operazioni di calcolo, assumono dei tratti meccanici tali da poter essere trattati con procedimenti automatizzati. Sono quegli ambiti in cui il ripetersi continuo degli stessi casi fa sì che si sviluppino delle schematizzazioni atte a semplificare il metodo di lavoro.<sup>24</sup>

Si sviluppa una sorta di pianificazione<sup>25</sup> dove vengono trovate delle soluzioni automatiche che risolvono quei procedimenti dove, da precise e definite premesse, vengono tratte sempre le stesse conclusioni.

In questo caso la procedura semplificata ci dice solo che la decisione delle conseguenze giuridiche in alcuni fatti segue un iter semplificato.

<sup>21</sup> Per i limiti epistemologici dell'informatica v. G. Taddeo Elmi, *Les limites epistemologiques de l'informatique*, in "Informatica e diritto", 3, 1988, pp. 67-72

<sup>22</sup> In tal senso Giannantonio Ettore, *Manuale di diritto d'informatica*, CEDAM, Padova, 1994, pag. 11.

<sup>23</sup> Giannantonio *op. cit.*

<sup>24</sup> Amato Mangiameli Agata C., *Diritto e Cyberspace*, Giappichelli, Torino, 2000 pag. 169.

<sup>25</sup> cfr Knap Victor, *L'applicabilità della cibernetica al diritto*, Einaudi, Torino, 1978 pag. 141.

Anche in questo caso si è resa comunque indispensabile una prima valutazione giuridica, cioè se un determinato fatto rientra o meno tra quelli per i quali la legge prevede una procedura semplificata<sup>26</sup>.

Proprio alla luce di tali considerazioni, attraverso la "*Teoria della legittimità nella burocrazia artificiale*", si è giunti a creare il sistema "*TALETE*" che, oltre a trasformare i procedimenti amministrativi vincolati in algoritmi, consente a regime per quelli discrezionali l'indicazione delle possibili soluzioni attraverso una pianificazione armonica, logica e coerente operata a monte diretta ad ausiliare l'operatore interno della P.A. responsabile del procedimento.

Non si tratta, quindi, di una mera semplificazione digitale delle procedure amministrative, in quanto TALETE consente che la eventuale parte interpretativa venga a monte pianificata con soluzioni definite con indicazione di tutte le variabili, di guisa con l'utilizzo della "macchina burocratica", le differenti fattispecie vengono automaticamente algoritmizzate.

TALETE, quindi, consente proprio quello che in dottrina si riteneva impossibile ovvero consente di algoritmizzare qualsiasi procedimento amministrativo degli Enti Locali in quanto, una volta individuate a monte le variabili, individua i diversi percorsi discrezionali che l'operatore può scegliere.

Si tratta pertanto di un sistema esperto basato sulla conoscenza.

Più precisamente, dal concetto di algoritmo, pur desunto dal linguaggio matematico, viene data una sommaria indicazione come di quel sistema di regole di trasformazione di dati in entrata in altri in uscita<sup>27</sup>.

Sulla modellistica dotata di finalità pratiche ed in particolare la modellistica applicata a parte del diritto amministrativo, è stato evidenziato come questa abbia comportato la modificazione normativa allo scopo di ridurre il più possibile la discrezionalità di certi passaggi che sarebbero stati inadeguati alla algo-

<sup>26</sup> Cfr Amato Mangiameli Agata C., *Diritto e Cybernetica*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Cfr Gabriele Rossi, Marta Rossi, Paolo Sommaggio, *La legge nella Società dell'immortalità*, Milano 2000 pag. 105.

ritmizzazione ed in tal senso si precisa che "le applicazioni della modellistica finora realizzate si riferiscono soprattutto alla amministrazione pubblica. È stato notato che, per algoritmizzare certe parti dell'ordinamento (per esempio imposizione fiscale o il pagamento delle pensioni) la legislazione ha dovuto essere modificata. Questa modificazione è sempre volta a ridurre le decisioni discrezionali del funzionario che svolge la mansione destinata ad essere automatizzata; il progressivo estendersi dell'uso degli elaboratori nella Pubblica Amministrazione finirà per influire profondamente sulle tecniche della legislazione"<sup>28</sup>.

Senza alcuna modificazione della legislazione vigente, ma attraverso adattamenti modulabili giuridicamente, con TALETE i procedimenti amministrativi vengono "intrinsecamente" algoritmizzati.

L'approccio metodologico è stato quello di adeguare i procedimenti amministrativi alle nuove esigenze di celerità, efficienza e trasparenza della P.A., dando così vita a quello che FROSINI chiamava "diritto artificiale" che, in contrapposizione al diritto naturale, indica un ambito del diritto "dovuto a ragionamento perfettamente obiettivo anzi totalmente tecnicizzato"<sup>29</sup>.

Infatti, "l'automazione giuridica non deve essere redatta ed appiattita a quella di un procedimento tassonomico meccanico. Il calcolatore compie, infatti, operazioni che mimano le funzioni psicologiche come quelle di ricordare, dimenticare (volutamente), analizzare, differenziare, decidere una soluzione"<sup>30</sup>.

A ciò si aggiunga che la disciplina dei sistemi esperti, detta altresì disciplina della conoscenza, deve poter soddisfare - secondo la proposta di MCCARTHY<sup>31</sup> - tre requisiti:

1. Adeguatezza ontologica (descrizione dei fatti principali);
2. Adeguatezza epistemologica (manifestazione

della conoscenza rilevante);

3. Adeguatezza euristica (compimento delle inferenze pertinenti).

Nello specifico secondo la terminologia proposta da McCarthy (1977)<sup>32</sup> vengono caratterizzate due distinte aree di problemi per l'Intelligenza artificiale:

1. epistemologica: riguarda la natura della conoscenza e quindi dell'osservazione della realtà, la rappresentazione opportuna di tali osservazioni e l'esistenza di regole che consentano di trarre adeguate conclusioni da esse;

2. euristica: riguarda l'elaborazione e l'uso efficiente di tale conoscenza, cioè come esplorare spazi di soluzioni, quali strategie da seguire.

Entrambe le suddette aree sono state approfondite ed innestate all'interno del sistema TALETE che consente di eseguire compiti anche laddove possano essere svolti solo da persone dotate di notevoli competenze giuridico-amministrative e "mediante il quale ci si propone di usare in modo intelligente le informazioni trasformando i dati in conoscenza"<sup>33</sup>.

### **3. La "Digitalizzazione giuridica": il nuovo simbolo semantico per la dematerializzazione, standardizzazione e semplificazione della P.A. La costruzione del nuovo sistema esperto.**

Il lavoro sinergico di giuristi ed informatici ha condotto a concretizzare l'elaborazione teorica che, nel corso dell'attività sperimentale, si è evoluta ed ottimizzata mediante l'effettuazione di una mole enorme di test applicativi, nell'ambito dei quali l'Intelligenza artificiale ed il diritto si sono fusi inscindibilmente dando vita ad una metodologia inedita nella

<sup>28</sup> cfr Losano, Giuscibernetica in R. Treves, *Nuovi sviluppi di sondaggio del diritto* Milano 1968, pag. 1087.

<sup>29</sup> *Cibernetica diritto e Società*, Milano 1968 ora in *Informativa e diritto e Società*, Milano 1992, pag. 6.

<sup>30</sup> *Cibernetica diritto e Società*, op. cit. pag. 17-18.

<sup>31</sup> J.M. - P, *Some philosophical problems of artificial intelligence*, in B.L.. Webber - N.J, Nilson (Cal) 1987, pag. 431.

<sup>32</sup> MCCARTHY JOHN (1977) " *Epistemological Problems of artificial intelligence*" in *Proceedings of the 5th IJCAI*, Cambridge MA, richiamato da Fabrizio Sebastiani, *Alcuni approcci alla rappresentazione della conoscenza*, Istituto di Linguistica computazionale - CNR, 1986 link: <http://puma.isti.cnr.it/download.php?DocFile=1986-TR-002.pdf&langver=it&idcode=1986-TR-002&authority=cnr.ilc&collection=cnr.ilc&check=,> pag. 20 e ss.

<sup>33</sup> M. Iaselli, *Sistemi esperti legali*, in <http://www.micheleiaselli.it/SEL.pdf>, pag. 13-15.

quale l'informatica è lo strumento di diretta applicazione del diritto amministrativo nella P.A.

I problemi maggiori si sono riscontrati nella progettazione e nella costruzione della base di conoscenza stante le difficoltà tecniche derivanti dalla trasformazione giurimetrica dei procedimenti amministrative secondo formule standardizzate che fossero in grado di autogenerarsi in coerenza con norme, principi e pronunce giudiziali.

In tale contesto, si è deciso di realizzare TALETE non come un semplice programma basato su un algoritmo di risoluzione, ma procedendo nella costruzione di un sistema che contiene<sup>34</sup>:

1. la base di conoscenza (Knowledge Base)<sup>35</sup> parte statica del sistema, ovvero il modulo che contiene le informazioni che sono necessarie ad affrontare e risolvere i problemi che riguardano l'ambito;
2. il motore inferenziale (Inference Engine), elemento dinamico, ossia componente che, combinando ed ordinando secondo un processo logico le informazioni contenute nella base di conoscenza, costruisce il percorso procedimentale;
3. L'interfaccia utente (interna ed esterna), il medium che consente all'utente di interagire con il motore inferenziale ed aggiornare la base di conoscenza con nuovi dati."<sup>36</sup>

Dal punto di vista giuridico, un software di questo tipo - cioè un programma di tipo duttivo che svolge un'attività di confronto fra

la fattispecie in esame e le "strutture rappresentative contenute nella base di conoscenza"<sup>37</sup> - si dimostra utile ogniqualvolta sia necessario individuare la disciplina che deve essere applicata. "Maggiori difficoltà si verificano, invece, quando sia necessario operare una scelta tra differenti regole giuridiche tutte ugualmente applicabili e dunque quando la soluzione richieda l'insostituibile capacità di giudizio dell'esperto umano. In questi casi, infatti, si prospetta la cd esplosione combinatoria: l'interferenza ...che conduce alla soluzione del problema... pone come necessaria la scelta fra più assiomi e/o regole ciascuno egualmente applicabili"<sup>38</sup>.

Sulla base di tale presupposto si è, quindi, deciso di superare le difficoltà connesse all'esplosione combinatoria, attraverso la Ricerca euristica, ovvero laddove esiste più di un percorso che dallo stato iniziale (problema) conduce allo stato finale (soluzione) si muove dalla valorizzazione dell'indirizzo giurisprudenziale consolidato e/o dall'orientamento ultimo del giudice amministrativo cosicché il procedimento viene guidato secondo criteri di scelta ancorati al dato oggettivo che permettono di giungere alla soluzione concreta.

I metodi euristici, inoltre, scegliendo la via più veloce e/o quella con più alta probabilità di successo delimitano l'ambito d'indagine<sup>39</sup>.

In quest'ottica, nell'attività di creazione di TALETE, il motore euristico si muove all'interno della cd "conoscenza pubblica"<sup>40</sup> ovvero di nozioni specialistiche desumibili dalla lettura di fonti scritte (normativa e giurisprudenza), conoscenza che viene in rilievo con un'interconnessioni permanente con i casi pratici cui si ricollegano le decisioni del giudice amministrativo, individuando l'orientamento giurisprudenziale aggiornato in tempo

<sup>34</sup> cfr Agata C. Amato Mangiameli, *Informatica giuridica*, Seconda edizione, riveduta ed aggiornata, Giappichelli Editore 2015, op. cit.

<sup>35</sup> P.L.M. Lucatuorto, *Intelligenza artificiale e diritto: le applicazioni giuridiche dei sistemi esperti*, in *Ciber-spazio e diritto*, vol. 7 n. 2/2006 in <http://is.gd/1SH2K>.

<sup>36</sup> Sul punto si veda D. Tiscornia, secondo la quale il motore inferenziale se viene interrogato tramite l'interfaccia utente su una questione giuridica - dopo aver consultato e collegato le informazioni contenute nella base di conoscenza secondo regole procedurali predefinite - è in grado di fornire "una consulenza da esperto rispondendo alle domande dell'utente come potrebbe fare un'avvocato" da Intelligenza artificiale e diritto, in R. Nannucci, *Lineamenti di informatica giuridica*, Napoli 2002, op. cit., pag. 128.

<sup>37</sup> M.Iaselli, *Sistemi esperti legali*, op. cit., pag. 10.

<sup>38</sup> cfr M.Iaselli op.cit., richiamato in *Informatica giuridica: Seconda edizione riveduta ed aggiornata*, Di Agata C. Amato, Giappichelli Editore.

<sup>39</sup> Informatica giuridica op. cit..

<sup>40</sup> Fameli E., Nannucci R, *I sistemi esperti nel diritto. Strumenti e metodi di sviluppo*, in [http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditorial/InformaticaEDiritto/1988\\_03\\_15-31\\_Fameli\\_Nannucci.pdf](http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditorial/InformaticaEDiritto/1988_03_15-31_Fameli_Nannucci.pdf), pag. 15 che richiama sul punto F. Hayes-Roth, D. A. Waterman, D. B. Lenat, *Building Expert System*, Addison-Wesley, Reading, cap. I.

reale.

Per tal via il sistema consente al dipendente pubblico che utilizza TALETE nella gestione dei procedimenti amministrativi digitali di ancorare il procedimento stesso all'interno di una struttura che si modella in funzione della stretta interconnessione tra fatto, norme e giurisprudenza.

Il sistema, che si muove più secondo il modello tecnico-giuridico decisionista ovvero TALETE, presuppone che il concetto di diritto sia inteso non solo sotto l'angolo visuale delle disposizioni prodotte dal legislatore, ma anche sotto quello delle pronunce dei giudici, che vengono però in rilievo come insieme di decisioni capaci di acquisire un carattere d'indirizzo vincolante.

Il cuore del sistema si innesta su un lavoro di intensa collaborazione tra giuristi e informatici che ha condotto a realizzare il cd *"generatore di formule giuridico-amministrative"*.

La collaborazione tra le professionalità dei due gruppi ha avuto lo scopo di individuare una metodologia che permettesse di descrivere in maniera semplice un qualsiasi procedimento giuridico e di generare, in automatico, la trasformazione in un flusso di lavoro (workflow) adatto alla lavorazione tramite una piattaforma software.

Nel dibattito italiano, svoltosi alla fine degli anni 60, Losano sostiene la priorità della cibernetica e così argomenta: *"vero problema è la ricerca di tecniche sempre più avanzate, cioè dovute alla formulazione di una legge che al momento della sua approvazione, non poteva tener conto di un imprevedibile futuro. Le difficoltà che si presentano nel corso dell'applicazione di metodi cibernetici al diritto vanno quindi superati attraverso il PUNTO DI MINOR RESISTENZA, che è la modifica della legge. Se non si segue questa via, si corre il rischio di spezzare ogni legame fra mondo giuridico e mondo cibernetico, la frattura tra mondo reale e mondo legale diverrà tanto più profonda tanto più evolverà la tecnologia"*<sup>41</sup>.

Con TALETE, anche in mancanza della

<sup>41</sup> Losano, *Giuscobernetica. macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Torino 1969, in part. 25.

sopra auspicata modifica della legge, si risolvono comunque i problemi applicativi in quanto lo strumento si muove in base alla diversa *"Teoria della Legittimità nella burocrazia artificiale"* che lega la legge alla sua applicazione concreta promanante dalle pronunce giurisdizionali.

L'analisi del sistema delle norme secondo la logica giuridica deve essere intrinsecamente connesso all'applicazione giurisprudenziale che lega l'indagine di diritto alla pratica.

Per tal via si supera il problema connesso al suddetto *"punto di minor resistenza"* in quanto, pur in assenza di modifiche legislative, l'ipotizzato rischio di una frattura tra mondo reale e mondo legale viene meno in considerazione del concreto ancoraggio del dato giuridico al mutevole contesto sociale consacrato nelle pronunce giurisdizionali.

Di qui la nuova tecnica utilizzata, per la quale ritengo di coniare il nome di *"Digitalizzazione giuridica"* che non vuole sostituire le precedenti discipline empiriche, ma che, in linea con quanto già fatto da Vittorio Frosini nel 1975 che introdusse l'espressione *"giuritecnica"*<sup>42</sup>, vuole rappresentare oggi un nuovo simbolo semantico diretto a riassumere le istanze emergenti dal nuovo contesto di riforma della Pubblica Amministrazione, nella quale si dà luogo alla formalizzazione digitale non del mero diritto, ma alla traduzione in linguaggio giuridico-giurisprudenziale dei procedimenti amministrativi in algoritmi.

Questa nuova via di ritraduzione evita di omettere aspetti importanti non previamente indicati dalla norma, in quanto la semplificazione della realtà giuridica non viene legata unicamente al dato giuridico sancito dalla norma, ma alla norma come applicata dal giudice alla realtà sociale.

TALETE, quindi, adempie ad una funzione che è insieme giuridica e pratico-applicativa quale strumento di trasformazione dinamica dei procedimenti amministrativi coerentemente alla legislazione e alla giurisprudenza.

<sup>42</sup> Cfr V. Frosini, *"La giuritecnica: problemi e proposte"* in *"Informatica e Diritto"*, 1975 n. 1, pag. 26 e ss e *"Informatica, diritto e società"*, Giuffrè, 1988, pag. 161 e ss.

#### 4. La trasformazione dei procedimenti amministrativi in algoritmi giuridici dinamici. Il Formulario dinamico e la Mappatura dei Processi.

L'ideazione di un nuovo linguaggio codificato con il termine di "digitalizzazione giuridica" è il frutto di un percorso di ricerca sperimentale che ho portato avanti con la Gazzetta Amministrativa<sup>43</sup> ed è stato realizzato in virtù delle competenze acquisite durante l'ultimo quinquennio in ambito istituzionale, attraverso il percorso di ausilio al governo che, senza soluzione di continuità dal 2010 ad oggi, è realizzato per coadiuvare le P.A. nel delicato processo di attuazione delle nuove riforme.

In particolare, la novità metodologia del

<sup>43</sup> Cfr Protocollo d'Intesa sulla "digitalizzazione e l'utilizzo di internet nella P.A." sottoscritto in data 19.10.2010 tra la Gazzetta Amministrativa (di seguito G.A.) e il Ministro della Pubblica Amministrazione e innovazione, il Ministro dello Sviluppo economico e l'UPI; il Protocollo per "l'accrescimento dei canali della comunicazione istituzionale" sottoscritto in data 23.6.2011 dalla G.A. con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato; Il Protocollo d'Intesa sull'"Ottimizzazione della formazione, informazione, aggiornamento ed assistenza della P.A." sottoscritto in data 28.10.2011 dalla G.A. con l'Avvocatura Generale dello Stato; l'accordo sottoscritto in data 23.4.2013 dalla G.A. con il Ministro della Pubblica Amministrazione e semplificazione per l'integrazione del precedente Protocollo ai fini della divulgazione e attuazione concreta della normativa sulla "Trasparenza Amministrativa"; il Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 8.10.2013 dalla G.A. con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e semplificazione per "l'ottimizzazione dei rapporti dei cittadini con la P.A. Attraverso il coordinamento, la standardizzazione e la diffusione di modelli e strumenti di innovazione tecnologica diretti allo sviluppo del Paese"; il Protocollo d'Intesa per "l'ottimizzazione e l'implementazione della diffusione delle informazioni giuridiche al personale della P.A." sottoscritto in data 4.11.2013 dalla G.A. con l'Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN); il Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 2.4.2014 dalla G.A. con l'Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA); il Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 7.8.2014 dalla G.A. con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie per "ottimizzazione dell'attività di coordinamento tra Stato ed Autonomie nei processi di trasformazione derivanti dall'attuazione delle riforme attraverso l'ideazione e la diffusione di strumenti inediti e Centri di Competenza al supporto delle Regioni e degli Enti Locali".

diritto derivante dalla trasformazione dei procedimenti amministrativi in algoritmi e, quindi il metodo dell'algoritmo giuridico applicato alle procedure amministrative degli Enti Locali è stata inventata per consentire di creare procedure amministrative dinamiche.

Per la prima volta, da un lato i diversi procedimenti vincolati sono stati algoritmizzati attraverso il "Formulario dinamico" con il quale è possibile autonomamente ed automaticamente effettuare il percorso amministrativo e dall'altro, per i procedimenti amministrativi che presentano un'alea di discrezionalità, TALETE mette a disposizione dell'operatore della P.A. una pianificazione con soluzioni automatiche che risolvono quei procedimenti dove, da precise e definite premesse, vengono tratte le conseguenti conclusioni.

Al fine di far comprendere il ruolo centrale che nell'attività ricerca ha avuto il binomio sinergicamente interconnesso dell'informatica e del diritto amministrativo anche nelle sue applicazioni concrete da parte della giurisprudenza, si reputa opportuno in questa sede seppur in sintesi - nei limiti non coperti dal segreto dell'opera d'ingegno realizzata - evidenziare come l'applicazione sia costituita da due principali moduli di cui uno squisitamente giuridico denominato 'Formulario Dinamico' e l'altro strettamente informatico 'Mappatura dei Processi'.

Più precisamente:

1. Il "Formulario dinamico" è lo strumento software inedito realizzato per la creazione di formule standard per la gestione di qualsiasi procedimento attuabile all'interno di un Ente pubblico o privato. Tali formule standard sono generate attraverso un lavoro preliminare di analisi giuridica con il quale dapprima si identificano tutti i processi che regolano la vita dell'Ente per poi procedere alla loro formalizzazione in un linguaggio giurimetrico ad hoc che ne permette la gestione informatica tramite il motore di "Mappatura dei Processi". Il lavoro preliminare di identificazione dei procedimenti amministrativi con contestuale censimento delle formule viene realizzato avendo cura di identificare per ciascun singolo procedimento quelle informazio-



ni che la normativa (d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i., orientamenti dell'A.N.AC. ecc...) obbliga a rendere pubbliche e fruibili alla cittadinanza.

In tal senso sono state elaborate delle apposite linee guida giuridiche dirette a fissare le modalità operative-metodologiche necessarie alla successiva stesura della descrizione del flusso del processo con indicazione di tutte le fasi e per ciascuna di esse di ogni input ed output. A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, l'approfondimento giuridico, la raccolta dei dati e l'elaborazione del linguaggio giurimetrico si è incentrato, tra l'altro, nella individuazione e stesura delle seguenti informazioni:

- Nome del procedimento
- Settore competente
- Fonti normative
- Modulistica
- Breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili (art. 35 co. 1 lett. a) D.lgs n. 33/2013);
  - Unità organizzativa responsabile dell'istruttoria (art. 35 co. 1 lett. B) D.lgs n. 33/2013);
  - Responsabile del procedimento con recapiti telefonici e casella di posta elettronica istituzionale (art. 35 co. 1 lett. c) D.lgs n. 33/2013) e verifica, ove diverso, dell'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, per l'indicazione del nome del responsabile dell'Ufficio unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e pec (art. 35 co. 1 lett. c) D.lgs n. 33/2013);
  - Modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano (per la fase diretta MONITORAGGIO on line) (art. 35 co. 1 lett. e) D.lgs n. 33/2013);
  - Termine di conclusione del procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante (art. 35 co. 1 lett. f) D.lgs. n. 33/2013);
  - Strumenti di tutela (ricorso TAR ecc..) previsto dalla legge a favore dell'interessato (art. 35 co. 1 lett. h) D.lgs n. 33/2013);
  - Modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente previsti, con codici

IBAN identificativi del conto di pagamento, ovvero imputazione del versamento in tesoreria ovvero c/c postale per effettuazione pagamenti (art. 35 co. 1 lett. L) D.lgs n. 33/2013);

- Indicazione del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché modalità per attivare tale potere (art. 35 co. 1 lett. m) D.lgs n. 33/2013);
- Atti e documenti da allegare all'istanza compresi i fac-simile per le autocertificazione (art. 35 co. 1 lett, d) D.lgs n. 33/2013);
- Indicazione degli uffici a cui rivolgersi se il cittadino vuole informazioni in loco (art. 35 co. 1 lett. D) D.lgs n. 33/2013).
- Indicazione per ciascun procedimento amministrativo delle singole sequenze giuridiche;
- Predisposizione del form precompilato di risposta in riferimento a ciascuna singola istanza e molto altro.

Si è, quindi, passati da una relazione descrittiva ad una formalizzazione del linguaggio giurimetrico realizzata con appositi schemi grafici semplificati per la gestione informatica tramite il motore di "*Mappatura dei Processi*" nel quale, oltre alle indicazioni sopra indicate, sono confluiti i dati e le informazioni elaborate dai giuristi nel Formulario dinamico.

Più precisamente, i giuristi hanno avuto cura di ricostruire i procedimenti secondo sequenze conformi alle disposizioni sancite dalla Legge n. 241/90 s.m.i. con la conseguenza che ciascun modulo rispetta il paradigma giuridico-amministrativo di volta in volta esaminato<sup>44</sup>.

In tale ambito, inoltre, al fine di superare i problemi derivanti da errate o fuorvianti interpretazioni e non compromettere la certezza del diritto, sono state predisposte apposite regole guida da seguire nell'Analisi tecnico normativa.

<sup>44</sup>Si pensi a titolo esemplificativo al preavviso di rigetto *ex art. 10 bis* della legge n. 241/90 s.m.i., il giurista nella costruzione informatica del procedimento ha, tra l'altro, predisposto il testo della apposita mail di risposta che deve essere inoltrata via pec al cittadino per i casi tipizzati dalla citata norma di guida che l'operatore interno alla P.A., nell'utilizzo dello strumento, viene guidato secondo sequenze già prestabilite a monte e conformi alla normativa vigente.

Nell'attività di trasformazione dei procedimenti in algoritmi, infatti, a titolo esemplificativo e non esaustivo il giurista deve *in primis* procedere secondo l'iter indicato dall'art. 12 delle preleggi<sup>45</sup> per poi, utilizzare il motore euristico (meglio in seguito descritto) individuando l'applicazione concreta attraverso la valorizzazione dell'indirizzo giurisprudenziale consolidato. Le finalità di tale *modus operandi* sono da un lato di circoscrivere l'ambito che usualmente viene rimesso all'interprete e dall'altro, assicurare l'ottimizzazione dei procedimenti all'interno dei principi e criteri che sorreggono l'ordinamento<sup>46</sup>

<sup>45</sup>In tal senso Corte di Cassazione Civile, Sez. L, sentenza n. 1111 pubblicata in data 26.1.2012 a tenore della quale è fondamentale canone di ermeneutica, sancito dall'art. 12 delle preleggi, che la norma giuridica deve essere interpretata, innanzi tutto e principalmente, dal punto di vista letterale, non potendosi al testo "attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse"; pertanto, nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, mercé l'esame complessivo del testo, della *mens legis*, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma, così come inequivocabilmente espressa dal legislatore; soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, cosicché il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare (cfr. *ex plurimis*, Cass., nn. 3359/1975; 2454/1983; 3495/1996; 5128/2001; nonché, in applicazione dei medesimi principi, *ex plurimis*, Cass., nn. 12081/2003; 3382/2009; 12136/2011)

<sup>46</sup>P. Maddalena, *I percorsi logici per l'interpretazione del diritto davanti alla Corte Costituzionale*, Relazione alla XV Conferenza delle Corti Costituzionali europee "La Giustizia costituzionale e rapporti con le altre pubbliche Autorità", Bucharest 23-25.5.2011 pag. 11 in

[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_internazionali/Bucarest\\_2011.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/Bucarest_2011.pdf) che richiamando Pierangeli, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 2006 pag. 592 afferma che "la norma non è, e non può essere, il risultato dell'esegesi puramente letterale, ma è l'individuazione della sua logica e della sua giustificazione assiologica; e questo è impossibile senza alzare lo sguardo verso il resto dell'ordinamento e dei principi che lo sorreggono"

secondo coerenza e adeguatezza.<sup>47</sup>

2. Attraverso la "Mappatura dei Processi", vengono poi istanziate e rese fruibili le formule coerentemente alla sequenza ordinata e definita giuridicamente nel formulario dinamico.

La "Mappatura dei processi" sostanzialmente definisce il processo diretto alla standardizzazione della elaborazione giurimetrica dei procedimenti, tramite use case uml affiancati da schede descrittive per una univoca interpretazione del flusso e delle informazioni, necessaria anche al fine di ridurre al minimo la possibilità di errori nell'informatizzazione della procedura e velocizzare al massimo il processo di inserimento nella piattaforma telematica.

In generale sono state ideate tre diverse schede tecniche-informatiche-giuridiche del Formulario on Line con altrettante schede sinottiche per la creazione della mappatura su Workflow così suddivise:

- scheda A - informazioni generali;
- scheda B - informazioni interne della pubblica amministrazione;
- scheda C - informazioni per il Cittadino;
- scheda sinottica per la creazione della mappatura su Workflow per la scheda A;
- scheda sinottica per la creazione della mappatura su Workflow per la scheda B;

<sup>47</sup>M. Ruotolo, *L'incidenza della Costituzione Repubblicana sulla lettura dell'art. 12 delle preleggi* in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/01/Ruotolo2.pdf> pag. 4 che nel richiamare G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 243 afferma che "L'art. 12 si completa significativamente indicando la strada del ricorso al criterio sistematico ove l'interprete sia giunto a constatare che «manca la precisa disposizione» che permetta di risolvere il caso («se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato»: art. 12, 2° co.). E non v'è dubbio che il richiamo alla analogia legis e alla analogia iuris abbia alla base una idea di «coerenza»: «se hai regolato così una certa fattispecie, non puoi regolare diversamente quest'altra fattispecie analoga, pena la contraddizione; se ti sei ispirato a un principio, non puoi distaccartene in un caso del medesimo genere; se hai dettato una regola per un caso, essa varrà ugualmente per un altro caso del medesimo genere, ecc.»".

- scheda sinottica per la creazione della mappatura su Workflow per la scheda C.

Sulla base dei risultati conseguiti con la "Mappatura dei procedimenti" ed in considerazione della trasformazione del procedimento amministrativo da cartaceo a digitale, l'attività di ricerca si poi è incentrata sull'approfondimento delle tematiche afferenti la semplificazione dell'azione amministrativa on line. Di qui l'approccio metodologico, in seguito meglio esplicitato, che è stato improntato alla creazione di sottosezioni nelle quale sono confluiti quei procedimenti amministrativi unificabili per materia e per singolo argomento. Innumerevoli sono stati i test di collaudo che, su una mappatura di 284 procedimenti amministrativi, hanno riguardato oltre 100 procedure degli Enti Locali afferenti i settori anagrafe, stato civile ed elettorale nonché parte del settore tributi e politiche sociali. Ciò ha consentito di generare un numero di formule utili per assicurare il regolare funzionamento ed ottimizzazione delle stesse all'interno della piattaforma telematica in un lavoro di continuo scambio di informazioni e confronto del gruppo di lavoro giuridico-informatico.

#### **4.1 L'approccio metodologico nella "digitalizzazione giuridica" dei procedimenti amministrativi.**

La novità nell'approccio metodologico, nella creazione del nuovo linguaggio sopra descritto in sintesi, si rinviene *in primis* nella stretta collaborazione tra risorse umane con competenze altamente informatiche e professionisti altamente specializzati in ambito giuridico-amministrativo.

Nella Pubblica Amministrazione la digitalizzazione di procedimenti amministrativi non può, infatti, attuarsi esclusivamente da un punto di vista informatico, essendo necessario generare formule intrinsecamente legate e coerenti alla normativa nazionale e/o regionale e finanche comunale (si pensi ai singoli e diversi regolamenti comunali che regolano la vita degli Enti Locali) vigente per ciascun procedimento, avendo al contempo cura di permeare e modulare dinamicamente questi ultimi anche sulla base della giurisprudenza sia amministrativa che contabile di volta in volta intervenuta in ciascuna materia.

A tal fine l'attività di ricerca si è svolta con un interscambio continuo, sinergico e permanente tra informatica e diritto amministrativo indissolubilmente legati nella generazione dei processi digitali.

La sperimentazione effettuata ha tradotto, infatti, le informazioni giuridiche in processi digitali (workflow) per la gestione delle procedimenti amministrativi nei quali l'output è costituito da un censimento puntuale che identifica più formule possibili corredate da tutte le informazioni necessarie (step necessari, input ed output di ogni step, interfacce verso soggetti esterni all'Ente, tempistiche, finalità, contenuto dati, input di partenza ed output atteso, ecc.).

Completata la fase di censimento delle formule, sono state analizzate tutte le informazioni raccolte e formalizzate in un linguaggio idoneo alla creazione di istanze di ogni singola formula all'interno del modulo "Mappatura dei Processi" (workflow). Lo scopo è stato quello di costruire una metodologia in grado di trasformare qualsiasi procedimento in un tracciato digitale utilizzabile per la configurazione di un motore di workflow automaticamente.

Il formulario mette, quindi, a disposizione una interfaccia web che consente, tramite dei semplici form di inserimento dati, la descrizione formale del processo in maniera tale che l'operatore non ha necessità di avere alcuna conoscenza informatica.

Una volta descritto il procedimento tramite il formulario dinamico, le procedure automatizzate si occupano di trasformare i dati giuridici inseriti in linguaggio formale standard (BPMN) che permette l'utilizzo e la generazione di istanze su un qualsiasi motore di workflow presente sul mercato in grado di interpretare il linguaggio BPMN.

In seguito alla creazione delle istanze riferite ai procedimenti descritti, il risultato viene dato come input al modulo 'Mappatura dei processi' che fa parte dell'applicazione.

La mappatura dei processi è stata, quindi, costruita per realizzare un motore di workflow in grado di gestire qualsivoglia procedimento amministrativo costituito da passaggi giuridici nei quali operatori eterogenei intervengono completandone la sequenza.



L'applicazione inedita realizzata consente, infatti, la gestione dell'intero iter di un procedimento, dall'input, passando per tutti gli step intermedi, coinvolgendo tutti gli attori interessati, fino ad arrivare all'output finale, occupandosi anche di interfacciarsi con qualsiasi piattaforma esterna che debba essere coinvolta nell'espletamento del compito.

L'applicazione realizzata consta di:

- un motore di workflow;
- una interfaccia utente interna di gestione;
- un'interfaccia utente pubblica di accesso e monitoraggio dei processi da per l'end user;
- moduli per la generazione di statistiche e l'accesso ai dati introdotti per la lavorazione delle istanze.

Il motore di workflow prende in input i dati generati dal modulo 'Formulario Dinamico' per rendere possibile la creazione di istanze del flusso di lavoro descritto e di portarlo a compimento tramite l'accesso a semplici passi atomici con i quali interagiscono gli operatori.

Una volta istanziato un processo, l'Ente può accedere alla lavorazione dei passi necessari al compimento dello stesso tramite un'interfaccia interna di gestione semplice ed immediata. Questa interfaccia permette di interagire con i passaggi intermedi fornendo e/o richiedendo le informazioni necessarie agli

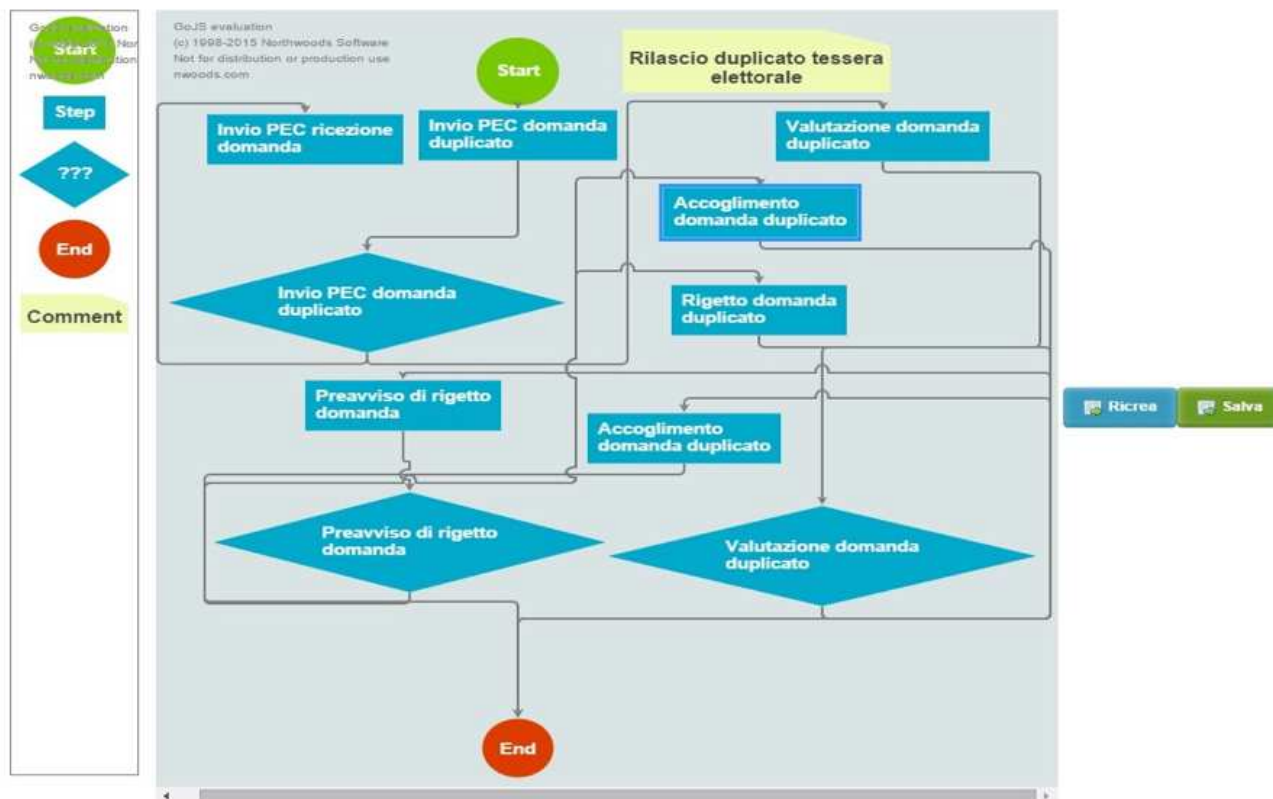
attori coinvolti, permette di monitorare tutti i procedimenti in corso, di effettuare statistiche sui tempi di lavorazione e sugli esiti, etc..

L'utente finale ha a disposizione una interfaccia pubblica di accesso che, coerentemente alle regole di Cupertino, si caratterizza per intuitività e semplicità tramite la quale può richiedere l'avvio di una qualsiasi istanza messa a disposizione dall'Ente, può verificare in ogni momento lo stato di avanzamento delle pratiche avviate, può interagire con l'Ente con il quale si sta interfacciando, può valutare oggettivamente l'operato dell'Ente fornendo un feedback in termini numerici e testuali.

L'ottimizzazione a regime di TALETE consente sul versante degli Enti Locali di creare procedimenti amministrativi on line attraverso l'utilizzo di un semplice mouse che modula, a seconda delle sequenze giuridiche, la procedura informatica attraverso il generatore di formule di seguito graficamente riportato, mentre sul versante del cittadino di procedere on line in modo semplice all'inoltro delle istanze ed al monitoraggio dello stato del procedimento.

In tal senso, per quanto attiene al versante interno della Pubblica Amministrazione, a titolo esemplificativo si riporta di seguito il Workflow del procedimento amministrativo comunale di richiesta di duplicato della tessera elettorale:

Grafico



**5. Conclusioni.**

La rivoluzione digitale in atto permea e rimodella la vita sociale, imponendo nuove regole che avviano ad un definitivo e rapido cambiamento culturale. Su tali basi gli approdi raggiunti con TALETE - strumento la cui operatività rimane circoscritta al mondo degli Enti Locali - aprono ad un nuovo ed ambizioso obiettivo, qual'è quello di creare uno strumento ancor più evoluto in grado di generare un linguaggio universale standardizzato tecnico-giuridico-economico ed informatico per la stesura di atti e provvedimenti valevole per qualsiasi pubblica amministrazione. Su tale ambito, la ricerca sarà diretta a realizzare "ARCHIMEDE", quale generatore di formule giurimetriche standardizzate universali, in grado di costruire i procedimenti amministrativi, redigendo provvedimenti od atti ed avendo la possibilità, in pochissimi secondi, di esaminare atti e di eseguire ricerche, complete e rigorose, in ordine ad una mole di dati e documenti, che per l'essere umano probabilmente non sarebbero sufficienti giorni e gior-

ni di lavoro. La mole enorme di dati e documenti, dall'esame dei quali scaturiscono provvedimenti giuridici, necessita sempre di più di risorse tecnologiche evolute le quali, riducendo drasticamente i tempi di conclusione delle fasi che precedono la decisione di merito, renderanno tali fasi sempre meno visibili. In questo senso si può intendere il termine "burocrazia artificiale" in quanto, elevando considerevolmente la velocità delle operazioni, il controllo umano risulterà sempre meno necessario, riuscendo gli automatismi di contenimento dell'errore attraverso la logica, l'armonia del sistema e l'ossequio rigoroso, direi scientifico, della norma e degli orientamenti giurisprudenziali ad offrire garanzie di legittimità di gran lunga superiori rispetto ad un lavoro artigianale che si rivelerà sempre più parziale nei procedimenti di natura vincolata. Fino ad una visione in linea con la legittimità dettata dagli orientamenti costanti e dalla norma vigente, il fenomeno scientifico in via accademica potrebbe essere codificato ed automatizzato, con il limite della correzione umana soltanto relativamente

alle questioni di opportunità, che dovranno essere assunte in maniera assolutamente marginale ed episodica.

Questa intrinseca ed inscindibile connessione tra diritto ed informatica ritengo sia, di fatto, il frutto di un atto di filosofia.

Questo processo evolutivo nella cd *"Teoria della Legittimità nella burocrazia artificiale"* comporterà che la macchina arresterà la propria marcia al termine di un rigoroso ed esaustivo lavoro istruttorio che sarebbe inconcepibile paragonarlo, per completezza e varietà di dati e documenti esaminati in un arco temporale di qualche centesimo di secondo, ad un lavoro manuale finanche assistito dalle attuali tecnologie da ritenersi, a breve, assolutamente obsolete.

La decisione di merito spetterà sempre all'umano che potrà avvalersi, comunque, della completissima istruttoria che costituirà parte integrante dell'atto finale, anche se l'intelligenza artificiale potrà spingersi sino alla formulazione automatica della decisione finale, sempre in ordine ad una programmazione della macchina svolta dall'uomo, subordinando quindi, il controllo umano alla sola ed eventuale fase di impugnazione dell'atto.

In una fase emancipata del processo di innovazione e di attuazione della *"Teoria della Legittimità"*, infatti, il soggetto deputato ad assumere la decisione, qualora intendesse discostarsi dalla soluzione proposta dalla macchina, dovrà adeguatamente motivare l'atto in quanto la prestazione intellettuale in un sistema perfetto, corretto anche dalle coniate soglie di tolleranza armonica (la perfetta aderenza al precetto della macchina) potrebbe incappare in rigidità sciocche le quali, mitigate da scale di tolleranza in ragione di equilibri predeterminati, potranno sdoganare immediatamente una decisione corretta, anche se contenuta. Le soglie di tolleranza saranno in grado di adattare sempre di più e meglio le decisioni a casi singolari anche a fronte di programmazioni a monte del sistema dettate dalle diverse caratteristiche delle aree di applicazione della norma.

Tali soglie rappresentano sempre e comunque una criticità del sistema e, quindi, i processi di correzione tenderanno sempre di più a marginalizzarle rendendo più efficiente

e fluido il sistema decisionale. A regime tali soglie verranno continuamente soffocate e ricreate laddove esigenze interpretative delle nuove norme o delle scale dinamiche di dati lo richiedano.

La creazione di macchine intelligenti sempre più adeguate ai processi di digitalizzazione si innesteranno in una fase successiva in una diffusa cultura digitale e consentiranno quindi, di formulare soluzioni intelligenti che non rappresentano altro che uno sviluppo coerente, logico, armonico, ad errore prossimo allo zero in termini di analisi di dati, a fronte di input impressi dall'umano che nemmeno la più alta onestà intellettuale potrebbe garantire, a cui va aggiunta non soltanto la marginalizzazione dell'errore, ma soprattutto la radicale riduzione delle tempistiche.

La nuova teoria, infatti, prefigura uno scenario completamente nuovo in cui informatica e diritto non si sommano ma si fondono. L'informatica sarà in grado di recepire i mutamenti legislativi e giurisprudenziali automaticamente ed il provvedimento che verrà esaminato dalla macchina giudice sarà già scritto coerentemente ad un linguaggio informatico in grado di comprendere ogni evoluzione e dinamica nell'accostamento tra fatto e diritto. La chiave è nella redazione del fatto in cui debbono essere esplicitati aspetti tecnici puntuali, tempistiche, luoghi, garanzie ed eventuali disposizioni contenute in negoziazioni pregresse. La parte in diritto automaticamente, alla luce della normativa e dei principi giurisprudenziali, fornirà un rapporto degli scostamenti individuati nella comparazione. Ogni scostamento (censura) in grado di demolire l'atto sarà armonizzato dalle indicazioni della giurisprudenza e della prassi che la macchina di volta in volta individuerà ed adatterà. Se l'atto supererà automaticamente il vaglio delle censure con scostamenti compatibili con le soglie di legittimità verrà decretato dalla macchina legittimo. A questo punto soltanto il giudice potrà intervenire con adeguata motivazione per discostarsi dalla decisione della macchina.

La macchina poi, potrà essere utilizzata ancor di più, ed ancor meglio, in sede preventiva ossia potrà verificare scientificamente a monte la legittimità di un atto che, ancorché



redatto, prima di essere licenziato potrà essere quindi, vagliato ed eventualmente corretto nelle parti non conformi alla normativa vigente ed ai prevalenti orientamenti giurisprudenziali.

Pur tuttavia l'atto potrà, comunque, essere licenziato anche in presenza di scostamenti significativi dalla norma o dal diritto pretorio, motivando adeguatamente ogni aspetto discordante che, se nell'eventuale fase trovasse accoglimento, amplirebbe sul punto l'orizzonte giurisprudenziale.

Corollario conseguente è che ogniqualvolta il provvedimento che si discosti dalle citate soglie prestabilite di legittimità, supera il vaglio in sede giurisdizionale, quella Pubblica Amministrazione che l'ha redatto creerà il diritto che, a sua volta, verrà consacrato e, quindi "codificato" dal giudice.

Il processo dinamico delle norme, dei provvedimenti e delle decisioni dei giudici, trova nella teoria della legittimità sempre una decisione coerente, aggiornata, armonica, conforme e soprattutto sempre imparziale.

Il Giudice amministrativo resterà padrone esclusivamente di decisioni motivate legate all'opportunità ed alla interpretazione originale e nuova, divenendo così, secondo la "teoria della legittimità nella burocrazia artificiale"

sempre più legislatore e meno giudice, perché in quel ruolo tradizionale la macchina - con le dovute cautele, affiancamenti e supervisioni dell'umano - potrà sostituirlo integralmente in un contesto di perfetta ordinarietà.

Chiaramente lo "schema conformativo" a valle e la "digitalizzazione giuridica" della P.A. a monte, attraverso la "teoria della legittimità della burocrazia artificiale", rappresentano le due facce di una stessa medaglia con la quale si avvia soltanto un primo passo verso il processo di integrazione/sostituzione uomo/macchina.

Un passo indubbiamente significativo nel verso di una nuova filosofia improntata all'utilizzo sempre più massivo delle nuove tecnologie alle procedure giuridiche in un'ottica, improntata al Digital First, che studia il fenomeno a metà strada tra la scienza e l'ingegneria, in cui la sensorialità artificiale alimentata dall'energia sempre di più sostituirà l'umano anche nel campo del diritto: il Giudice digitale (un giudice, non sempre filosoficamente perfettamente giusto, ma certo infallibile) quale approdo dello "Schema conformativo" e la "digitalizzazione giuridica" della P.A., attraverso Talete dapprima e Archimede poi, quale modello giurimetrico evoluto nell'innovato contesto di riforme.

«.....GA.....»