

Informatica e diritto

Rivista internazionale

diretta da
Costantino Ciampi

Informatica e diritto

Rivista internazionale

XXXIV annata - Seconda serie - vol. XVII (2008) - n. 1-2
Periodicità semestrale (max 500 pagine annuali)

Direttore: Costantino CIAMPI

Segretaria di redazione: Simona BINAZZI

Comitato scientifico nazionale: Massimo CARLI (Univ. di Firenze), Pasquale COSTANZO (Univ. di Genova), Rosa Maria DI GIORGI (ITTIG-CNR), Elio FAMELI (ITTIG-CNR), Sebastiano FARO (ITTIG-CNR), Mario JORI (Univ. di Milano), Dino GIULI (Univ. di Firenze), Donato A. LIMONE (Univ. TEL.M.A. di Roma), Luigi LOMBARDI VALLAURI (Univ. di Firenze), Roberta NANNUCCI (ITTIG-CNR), Giancarlo TADDEI ELMI (ITTIG-CNR), Stefano RODOTÀ (Univ. di Roma), Giovanni SARTOR (Univ. di Bologna); Daniela TISCORNIA (ITTIG-CNR), Vincenzo ZENO ZENCOVICH (Univ. di Roma), Giovanni ZICCARDI (Univ. di Milano)

Comitato dei corrispondenti stranieri: Y. Amoroso (C), T.J.M. Bench Capon (GB), J. Bing (N), W. Boyd (USA), D. Bourcier (F), V. De Mulder (NL), J. Dumortier (NL), H. Fiedler (D), F. Galindo (E), A. Gardner (USA), T. Gordon (D), G. Greenleaf (AUS), C. Hafner (USA), W. Kilian (D), F. Lachmayer (A), P. Leith (IRL), E. Mackaay (CDN), A. MacIntosh (GB), P. Maharg (GB), J. Mayor (USA), L.T. McCarty (USA), F. Novak (CZ), A. Paliwala (GB), A.E. Perez-Luño (E), R. Petrauskas (LT), L. Philipps (D), Y. Pouillet (B), A. Saarempaa (FIN), P. Seipel (S), W.R. Svoboda (A), E. Schweighofer (A), R. Susskind (GB), H. Yoshino (J), T. Van Engers (NL), M.A. Wimmer (A), R. Winkels (NL), J. Zeleznikow (AUS)

Direzione e redazione

ITTIG / CNR

Via dei Barucci, 20 - 50127 Firenze

tel.: 055 43995 - fax: 055 4399605

rivista@ittig.cnr.it - www.ittig.cnr.it/

Amministrazione

Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

via Chiatamone - 780121 Napoli

tel.: 081 7645443 - fax: 081 7646477

info@esispa.com - www.esispa.com

La rivista è organo dell'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche (già Istituto per la documentazione giuridica)

Direttore: C. Ciampi; *Comitato d'Istituto:* F. Bargellini, A. Cammelli, P. Catalano, C. Ciampi, R.M. Di Giorgi, E. Fameli, S. Faro, R. Nannucci, M. Ragona, P. Spinoso, D. Tiscornia

Dattiloscritti, libri da recensire – possibilmente in duplice esemplare – pubblicazioni periodiche in cambio vanno spediti esclusivamente all'indirizzo della Casa editrice. Estratti in prosieguo di stampa o anticipati, eventualmente richiesti all'atto della consegna dei dattiloscritti, saranno forniti a prezzo di costo. La maggior spesa per le correzioni straordinarie è a carico dell'autore.

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 4379 del 22/3/93. Responsabile: Costantino Ciampi. Iscritta a Registro Nazionale della Stampa in data 29/7/85 al n. 1635. Spedizione in abbonamento postale art. 2 comma 20/b legge 662/96 filiale di Napoli. Copyright by Edizioni Scientifiche Italiane - Napoli. Periodico esonerato da B.A.M. art. 4, 1° comma, n. 6, d.P.R. 627 del 6-10-78.

**Scritti in memoria di
Isabella D'Elia Ciampi**

a cura di

MARINA PIETRANGELO

**SCRITTI IN MEMORIA DI
ISABELLA D'ELIA CIAMPI**

- 9 *Prefazione. Un profilo umano e scientifico di Isabella D'Elia* di COSTANTINO CIAMPI
- 29 *Introduzione* di MARINA PIETRANGELO

Parte prima

**Vecchi e nuovi diritti
nella società dell'informazione**

- 35 ANTONIO CAMELLI, *Diritti e nuove tecnologie nella società dell'informazione*
- 45 ENRICO CARLONI, *Diritti di accesso e livelli essenziali delle prestazioni*
- 57 PASQUALE COSTANZO, *Il blog tra vocazione libertaria della Rete e limiti costituzionali della manifestazione del pensiero*
- 73 PATRIZIA DAL POGGETTO, *La disciplina giuridica delle banche dati: obiettivi perseguiti e risultati ottenuti ad oltre un decennio dall'adozione della normativa comunitaria*
- 87 TOMMASO EDOARDO FROSINI, *La libertà informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica*
- 99 ALESSANDRO IANNIELLO SALICETI, *La protezione dei dati personali nell'ordine pubblico europeo: tutela della sfera privata e ingerenza dello Stato*
- 119 NICOLA LETTIERI, *Ambient intelligence: breve introduzione alla tecnologia silenziosa ed alle sue proiezioni sul piano giuridico*

Parte seconda

**Accesso all'informazione giuridica
e tecnologie dell'informazione**

- 135 ELENA BASSOLI, *L'informazione giuridica pubblica in Internet*
- 153 MARIA ANGELA BIASIOTTI, *Accesso all'informazione giuridica e nuove tecnologie*
- 167 MIRANDA BRUGI, *Dall'identità personale all'identità digitale. Una necessità per il cittadino del terzo millennio*
- 175 ELIO FAMELI, *Innovazione tecnologica e progresso giuridico. I "sistemi basati sulla conoscenza" nella pratica del diritto*

- 187 MARIO FAMELI, *L'informazione in linea sul diritto alla vita: dieci anni di dibattito dottrinale attraverso l'archivio elettronico BIG*
- 201 SEBASTIANO FARO, *Sistemi informativi per l'accesso transnazionale alla giurisprudenza dei giudici europei*
- 213 ENRICO FRANCESCONI, *Gli standard legislativi in ambito europeo*
- 223 RAFFAELE LIBERTINI, *La comunicazione legislativa. Dalla forma alla sostanza del messaggio legislativo*
- 235 PAOLA MARIANI, *IS-LeGI: un dizionario in rete per un migliore accesso al patrimonio giuridico italiano*
- 245 ELISABETTA MARINAI, *Informatica e storia del diritto: due progetti per la pubblicazione di leggi antiche*
- 257 GINEVRA PERUGINELLI, *La sfida dell'accesso multilingue all'informazione giuridica*
- 265 DANIELA TISCORNIA, MARIA-TERESA SAGRI, *Linguaggio giuridico e conoscenza delle norme*

Parte terza

Nuove tecnologie e pubblica amministrazione.

Profili teorici e applicativi

- 279 GIACOMO BUCCI, VALERIANO SANDRUCCI, ENRICO VICARIO, *Potenzialità del paradigma ontologico nello sviluppo di applicazioni di e-Government*
- 289 MARIA CONCETTA DE VIVO, *L'accessibilità dei siti web, un problema non solo tecnico ma anche giuridico*
- 307 ROSA MARIA DI GIORGI, PIETRO MERCATALI, FRANCESCO ROMANO, *Le tecnologie al servizio della semplificazione*
- 319 CARMELO GIURDANELLA, CARMELO ELIO GUARNACCIA, *Il rapporto tra appalti pubblici e informatica alla luce del Codice Contratti*
- 331 LUCIO MAGGIO, IGNAZIO ZANGARA, *Esperienze di amministrazione digitale. La firma digitale*
- 347 MARIBEL MAINI, *Novità in tema di processo civile telematico: la sperimentazione dell'ufficio del processo presso il Tribunale di Firenze*
- 355 DANIELE MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*

- 369 FRANCESCA MARTINI, *L'effettività dell'accesso all'informazione pubblica nella società dell'informazione e della conoscenza*
- 377 MICHELE MARTONI, *Servizi on line della pubblica amministrazione. Requisiti generali per la validità giuridica*
- 389 FLAVIA MARZANO, ANGELO M. BUONGIOVANNI, *Storia dell'open source nella pubblica amministrazione italiana*
- 407 ALFONSO MASUCCI, *L'istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti*
- 423 BENEDETTO PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*
- 435 CHIARA RABBITO, *Il ruolo degli strumenti di e-participation nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making*
- 453 ELENA SÁNCHEZ JORDÁN, CESARE MAIOLI, *E-government e Infrastruttura per la Informazione Territoriale: dal Catasto a INSPIRE*
- 463 GIOVANNI SARTOR, *Sistemi basati sulla conoscenza giuridica e servizi pubblici*
- 477 ALESSANDRA VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*

Parte quarta

Ricerca giuridica, insegnamento del diritto e nuove tecnologie

- 497 LAURA ABBA, CARLO COSMATOS, *Global Internet Governance: un nuovo campo di ricerca interdisciplinare riguardo all'Internet del futuro*
- 507 GIUSEPPE CAMMAROTA, *Ricerca giuridica e scienze e tecniche dell'informazione. Prime considerazioni*
- 521 GIOVANNI DUNI, *Informatica, diritto e Università*
- 527 NICOLA PALAZZOLO, *Scienze umane e applicazioni tecnologiche: prospettive di ricerca interdisciplinare*
- 543 GIANCARLO TADDEI ELMI, *Formazione giuridica e innovazione informatica*

Prefazione

Un profilo umano e scientifico di Isabella D'Elia

Nell'autunno 1965 incontrai Isabella, per la prima volta, all'Università di Roma "La Sapienza", dove entrambi frequentavamo i corsi della facoltà di Giurisprudenza. Era prossima ai vent'anni: mi colpì subito per il suo carattere estroverso, per il calore umano che irraggiava dalla sua persona, per l'impegno che metteva nello studio, per l'attaccamento alla sua famiglia e alla sua terra d'origine (la Puglia), per la forza della sua fede che testimoniava coraggiosamente anche in ambienti ostili.

Qualche anno più tardi, dopo esserci entrambi laureati, e dopo aver io iniziato il lavoro di ricerca scientifica nell'Istituto per la documentazione giuridica del CNR a Firenze, precedendola di qualche mese nell'attività che avremmo condiviso per il resto della vita, capii che non dovevo farmi sfuggire un tale tesoro che il Signore aveva messo sulla mia strada (*Una donna perfetta chi potrà trovarla? Ben superiore alle perle è il suo valore*, Pr 31,10), e mi decisi a chiedere la sua mano ai genitori di lei. Il fidanzamento ufficiale durò solo 40 giorni, con grande sorpresa di tutti; ci sposammo a Firenze il 9 febbraio 1970 nella Basilica di San Miniato al Monte, contro la tradizione che avrebbe suggerito un fidanzamento più lungo e un matrimonio celebrato in Taranto, città di residenza della sposa.

Fui subito accolto dalla famiglia di Isabella come un figlio, ed imparai ad apprezzare la nobiltà dei sentimenti e la "santità" di quei genitori che avevano educato così bene la propria figlia da renderla una persona veramente speciale: sposa e madre esemplare, dedita alla famiglia e al lavoro, riusciva a non tralasciare mai le pratiche religiose e gli impegni caritativi che la proiettavano fuori della famiglia. Sin dai primi anni di matrimonio si rivelò preziosa per i figli, i familiari tutti e gli amici, per le cure, l'affetto e la dolcezza che lei seppe sempre donare. Nella severità come nell'amore, nella fede incrollabile come nell'ansia della ricerca, nella prudente saggezza come nell'ardimento libero da pregiudizi, essa appariva sempre circondata da un misterioso alone di rasserenante purezza che infondeva pace in coloro che incontrava (*Beati i puri di cuore perché vedranno Dio*, Mat 5,8).

Il nostro matrimonio fu presto allietato da due figli, Domenico e Maria Beatrice, nati a due anni di distanza nel marzo 1971 e 1973, e più tardi, quattordici anni dopo, inaspettatamente da un terzo figlio Carlo, nato nel 1987, anche lui in marzo.

Arrivò poco dopo la stagione dei primi lutti in famiglia: in pochi anni, tra il 1988 e il 2000, Isabella ed io dovemmo accudire i nostri rispettivi genitori (a Taranto e a Roma) nelle loro malattie, più o meno lunghe, e nel momento del trapasso.

Ho sempre ammirato molto Isabella per la sua capacità di saper conciliare i compiti di sposa, di madre, di sorella e di figlia, con le attività spesso gravose di studio e ricerca, mai lasciate indietro o in secondo ordine. Isabella divenne in seguito anche giudice tributario nelle Commissioni regionali e svolse sempre con grande scrupolo e serietà l'attività giudicante, a lei congeniale per le sue innate doti di equilibrio e per la sua mente finemente educata al diritto sin dalle ginocchia paterne. Era instancabile nelle sue numerose attività e sapiente nell'organizzare il suo tempo, che ella viveva – nella dimensione cristiana – come tempo donato e sacro, di cui non le sembrava lecito sprecare neppure un attimo.

La sua attività di ricerca scientifica si è sviluppata con continuità per circa quarant'anni, a partire dal 1968, l'anno in cui si dedicò, sotto la guida del prof. Massimo Severo Giannini, alla redazione della sua tesi di laurea *Appunti per uno studio sulle convenzioni urbanistiche. Caratteri e natura giuridica*, che fu pubblicata e premiata dal Comune di Roma come la migliore tesi universitaria dell'anno. Sin da giovanissima amò cimentarsi con ricognizioni, analisi critiche e studi su tematiche ancora inesplorate: così la ricerca sulla prassi delle convenzioni urbanistiche, che – in mancanza di precedenti – attinse a quel tempo ai regolamenti edilizi di venticinque amministrazioni comunali e all'archivio del Ministero dei lavori pubblici.

Lo stesso ardimento caratterizzò in seguito tutta la sua attività scientifica, in quanto si occupò sempre di tematiche giuridiche e applicazioni tecnologiche di carattere originale, di ricerche di frontiera riguardanti, in generale, l'innovazione dell'organizzazione e dell'attività della P.A. nel più ampio quadro del rinnovamento della cultura giuridica nel suo complesso.

Nell'evolversi dei suoi impegni scientifici e degli incarichi istituzionali da lei ricoperti, tali ricerche hanno afferito in modo integrato a varie aree disciplinari:

- il **diritto amministrativo** e il **diritto costituzionale-parlamentare**, che hanno sempre costituito le aree di riferimento fondamentali per le sue attività di ricerca;

- la **scienza dell'amministrazione**, nel cui ambito ricadono specificamente le vaste indagini sull'organizzazione e le attività della P.A. nel settore dell'informatica, che hanno costituito un quadro di riferimento in sede sia nazionale che internazionale; la penetrante ricerca sul sistema regionale toscano in occasione dell'analisi di fattibilità della legge regionale in tema di "amministrazione elettronica e sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza";

- la **documentazione giuridica** (automatica e non), settore nel quale Isabella realizzò:

1) numerose attività di ricerca riguardanti la teoria e le tecniche della documentazione giuridica, volte ad implementare complessi documentari di volta in volta diversi e a renderli fruibili in modo innovativo, come veri patrimoni d'informazione e conoscenza;

2) una significativa attività bibliografica a livello sia nazionale che internazionale, con caratteristiche di servizio scientifico e operativo prima inesistenti;

- l'**informatica giuridica documentaria e amministrativa**, ambito a cui afferiscono diverse sue pubblicazioni:

1) da una parte, la ricerca relativa alla realizzazione di banche dati e sistemi informativi avanzati, con la realizzazione di strumenti specialistici di trattamento dei dati, reperimento e consultazione delle informazioni (schemi di classificazione, descrittori e *thesauri* per il diritto in generale e per il diritto delle tecnologie dell'informazione, in particolare);

2) dall'altra, lo studio dei profili giuridici ed informatici del processo d'informatizzazione pubblica (strumenti e modalità tecniche per lo sviluppo dei sistemi e dei servizi informativi pubblici e implicazioni del loro impiego nell'esercizio delle funzioni della stessa P.A.).

- infine, il **diritto dell'informazione e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, nel cui ambito Isabella sviluppò una crescente attività di ricerca, pienamente integrata con un'attività di documentazione scientifica a tutto campo (normativo, giurisprudenziale e bibliografico) in tema di "e-government e società dell'informazione a livello nazionale, europeo e internazionale", realizzando al riguardo numerose pubblicazioni.

In ognuno dei settori di competenza sopra indicati Isabella pubblicò una serie nutrita di saggi ed opere, anche a carattere monografico, e promosse attività di ricerca ricoprendo importanti incarichi di coordinamento e di responsabilità scientifica (cfr. il suo *Curriculum* e l'Elenco delle pubblicazioni in *Appendice*).

Dall'agosto 2002 e fino all'aprile 2005 Isabella fu responsabile scientifico di una convenzione-quadro stipulata tra la Regione Toscana e l'ITTIG/CNR, che riguardava una complessa attività di studio e ricerca in ordine a vari obiettivi:

- stesura di un progetto di legge in materia di sviluppo dell'amministrazione elettronica e società dell'informazione e della conoscenza;
- supporto nei processi di diffusione e sensibilizzazione successivi all'approvazione della legge in questione;
- sviluppo di sistemi informativi giuridici in materia di diritto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, da implementare sulla Rete Telematica Regionale Toscana (RTRT) in un'ottica di servizio alle pubbliche amministrazioni, ai cittadini e alle imprese.
- formazione di amministratori e funzionari pubblici sul quadro normativo in tema di "amministrazione elettronica e società dell'informazione", nell'ambito della istituenda "scuola di governo per il sistema regionale delle autonomie locali".

In particolare, la stesura del Progetto di legge si presentò di particolare impegno teorico-pratico. La stesura del Progetto in particolare richiese uno studio accurato delle basi giuridiche dell'emananda legge (e quindi ripartizione delle competenze di Stato-Regioni ed enti locali nella materia considerata, a seguito della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione), previa ricognizione dei confini e dei contenuti della materia stessa; e una vasta indagine del contesto istituzionale e sociale interessato dalla legge (una sorta di analisi di fattibilità che coinvolse un numero considerevole di interlocutori qualificati).

La filosofia e l'impianto della legge, i principi e criteri generali dell'azione del sistema regionale delle autonomie locali, gli strumenti di governo e i particolari punti di forza della politica regionale per la promozione dell'*e-government* e della società dell'informazione furono delineati da Isabella nella Relazione illustrativa del Progetto di legge, presentata senza modifiche dalla Giunta al Consiglio regionale.

Di fatto, la l.r. 26 gennaio 2004, n. 1 “Promozione dell’amministrazione elettronica e della società dell’informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della Rete telematica regionale toscana”, con cui fu approvato il Progetto elaborato dall’ITITIG, costituì il primo esempio di intervento normativo regionale in materia; e per l’impronta meditata e rigorosa che il gruppo di lavoro da lei coordinato riuscì a darle, essa assunse un particolare valore esemplare, che andò ben aldilà del sistema regionale toscano; e che, per la stessa forza simbolica che le competeva, certamente incise sul processo nazionale di sviluppo dell’*e-government* e costituì un modello esportabile anche oltre i confini nazionali.

La legge, infatti, riscosse grande apprezzamento non solo in ambito regionale e nazionale (presso il CNIPA e nei commenti della stampa specializzata), ma anche in ambito internazionale, dove la nuova *governance* cooperativa che la legge aveva disposto per la Rete telematica poté bene costituire un modello imitabile ed imitato da altre Regioni, vecchie e nuove, dell’Europa. Tanto emerse nel corso della riunione straordinaria della Giunta regionale della Toscana, svoltasi a Bruxelles nel luglio 2004; e così pure nel corso dei rapporti internazionali che Isabella continuò a tenere anche dopo la promulgazione della legge con organismi e associazioni internazionali che avevano l’obiettivo istituzionale di promuovere lo sviluppo della società dell’informazione.

Ho dedicato largo spazio al ricordo di questa esperienza perché Isabella la visse con grande entusiasmo e soddisfazione, come un riconoscimento tardivo, che le proveniva inaspettatamente da un Ente esterno al CNR, della sua specializzazione faticosamente maturata in questo nuovo settore di competenza, che stentava ad emergere proprio tra le stesse mura dell’Istituto di ricerca in cui quotidianamente lei operava (*Nemo propheta in patria*). L’esito di questa attività – ed Isabella ne gioiva – fu anche l’esplosione dell’interesse dell’Istituto verso queste nuove tematiche e verso un coinvolgimento più diretto dell’Istituto come ente consulente della pubblica amministrazione italiana in quest’ambito.

Mai avrei immaginato a quel tempo che sarei stato chiamato io, di lì a poco (quattro anni dopo), a ricordare Isabella per la sua laboriosità e serietà scientifica e il suo impegno di studiosa, e a tracciarne un profilo umano e scientifico nella mia qualità di neo-direttore dell’Istituto di ricerca in cui si è svolta tutta la vita professionale di lei.

L'occasione è data dalla pubblicazione di questo Volume di scritti in sua memoria, tenacemente voluto da una giovane e brillante studiosa Marina Pietrangelo, che negli ultimi sei anni ha completato la sua formazione presso l'Istituto, sotto la guida e il tutoraggio di Isabella.

A Marina, che ha ideato e curato il Volume, ai colleghi e agli studiosi esterni, che hanno contribuito con i loro saggi, va il ringraziamento mio personale e quello dell'Istituto che rappresento.

Firenze, 26 marzo 2009

Primo anniversario del *Dies Natalis*
di Isabella D'Elia Ciampi

Costantino Ciampi

Direttore dell'Istituto di
Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica

Post Scriptum

Poche settimane dopo la scomparsa di Isabella ho trovato per caso riordinando le sue carte, in un libro che lei utilizzava quando si raccoglieva in preghiera, un'annotazione di suo pugno a me indirizzata, tratta dalla lettura di un autore di spiritualità a noi caro, recentemente scomparso (don Divo Barsotti, noto teologo e mistico):

“La morte dei nostri cari è preziosa per noi, perché ci prepara al distacco dalla vita di questo mondo, che non è la vita reale. < ... > Le anime dei defunti non parlano, perché scendono nel silenzio dell'ascolto di Dio, nell'umiltà e nel nascondimento, e nell'amore indefettibile di Dio”.

Misterioso presentimento di una fine imminente e prematura o pura semplicità di un'anima che di tutto s'è spogliata, che ha ridotto al nulla ogni suo bisogno, ogni sua aspirazione, ogni suo amore?

Non so dare una risposta alla domanda, so solo che conserverò questa frase nel mio cuore come viatico e ultimo dono di questa straordinaria creatura che ha illuminato per oltre quarant'anni la mia vita.

Appendice alla Prefazione

A) Curriculum vitae et studiorum di Isabella D'Elia

1. STUDI COMPIUTI

Nel luglio 1963 consegue la maturità presso il Liceo classico "Archita" di Taranto.

Nel luglio 1968 si laurea con lode in Giurisprudenza presso l'Università di Roma "La Sapienza" svolgendo una tesi di laurea in diritto amministrativo.

Nel corso del 1967 partecipa ad un "Corso di specializzazione sui problemi urbanistici" presso la Scuola di perfezionamento in Scienze amministrative dell'Università di Bologna.

Nel corso del 1970, vincitrice di una borsa di studio del Parlamento, partecipa al "Seminario di studi e ricerche parlamentari". In quest'ambito svolge attività di ricerca di Diritto costituzionale e parlamentare approfondendo lo studio dei "nuovi orientamenti in materia di controllo del Parlamento, con particolare riguardo al controllo sulle imprese pubbliche".

Negli anni 1970-1971, vincitrice di una borsa di studio del Ministero della P.I. (al decimo posto della graduatoria nazionale su 265 borse assegnate per il settore), svolge attività scientifica e didattica presso la cattedra di diritto amministrativo dell'Università di Roma, in particolare in materia di diritto urbanistico e sul problema del contratto di diritto pubblico.

Negli stessi anni consegue l'abilitazione all'insegnamento delle materie giuridiche ed economiche.

Negli anni 1969-1972 svolge attività di pratica legale e consegue l'idoneità all'esercizio della professione forense.

Nel periodo settembre 1971 - dicembre 1973, in qualità di borsista d'addestramento del CNR, studia metodi e tecniche della documentazione giuridica, anche automatica, e prosegue l'approfondimento di tematiche di diritto amministrativo e costituzionale.

2. TITOLI CONSEGUITI

2.1. Titoli di studio e professionali

Diplomata nella sessione estiva dell'anno scolastico 1962-63 presso il Liceo classico "Archita" di Taranto.

Laureata in Giurisprudenza presso l'Università di Roma "La Sapienza" in data 22 luglio 1969, con la votazione di 110/110 e lode.

Abilitata all'insegnamento delle discipline giuridiche ed economiche.

Abilitata all'esercizio della professione forense in data 31 gennaio 1973, e iscritta all'albo dei procuratori in data 12 giugno 1973.

Nominata giudice della Commissione tributaria regionale di Firenze in data 20 febbraio 1996, a seguito di selezione pubblica prevista dal D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545.

2.2. Formazione e specializzazione professionale

Corso di seminario in materia di "Diritto urbanistico" (novembre-dicembre 1967), organizzato dalla Scuola di perfezionamento in Scienze amministrative dell'Università di Bologna.

Corso di seminario in materia di "Studi e ricerche parlamentari", organizzato dal Parlamento e svoltosi presso la Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" di Firenze dal maggio al dicembre 1970.

Corso di seminario in materia di "Documentazione giuridica automatica", organizzato presso la Prima Cattedra di Storia del Diritto italiano dell'Università di Firenze e svoltosi dal 15 febbraio al 26 maggio 1971.

Corso di seminario in materia "Elaborazioni elettroniche negli studi giuridici e storici", organizzato presso la Prima Cattedra di Storia del Diritto italiano dell'Università di Firenze e svoltosi dal 18 gennaio al 9 maggio 1973.

Corso su "Introduzione al Database DBIII per utenti e banche dati relazionali", organizzato dalla società ELEA-Olivetti di Firenze e svoltosi nel novembre 1986.

Dal 1996, in corrispondenza con la nomina di giudice tributario presso la Commissione tributaria regionale di Firenze, ha seguito conferenze e corsi di formazione sulle Questioni attuali sul processo tributario, organizzato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria, Firenze, 20 settembre 2001.

2.3. Concorsi

Vincitrice di un Premio del Comune di Roma per la "Migliore tesi di Laurea in Giurisprudenza" conseguita nell'Università di Roma nell'anno accademico 1968-69.

Vincitrice di una borsa di studio conferita dal Comitato cattolico docenti universitari.

Vincitrice di una borsa di studio conferita dal Ministero della P.I. per gli anni accademici 1969-70 e 1970-71 (concorso nazionale per 265 giovani laureati, classificata al 10° posto della graduatoria).

Vincitrice di una borsa di studio conferita dal Parlamento per la partecipazione, dal maggio al dicembre 1970, al “Seminario di studi e ricerche parlamentari”.

Vincitrice di una borsa d'addestramento alla ricerca (afferente al Comitato nazionale per le Scienze giuridiche e politiche del CNR) presso l'Istituto per la documentazione giuridica di Firenze (Bando n. 205.9.11, pubblicato sul “Bollettino ufficiale del CNR” 25 giugno 1971, VI, 7, parte III, pp. 262-267) per il periodo 1° settembre 1971 - 15 dicembre 1973.

Vincitrice in data 16 dicembre 1973 di un concorso per Ricercatore aggiunto del personale a contratto del CNR, assegnato all'Istituto per la documentazione giuridica di Firenze (Bando n. 306.9).

Nominata vincitrice, in data 12 ottobre 1987, di un “concorso interno per titoli” per l'anticipata attribuzione di n. 460 maggiorazioni retributive previste dall'art. 12 del DPR 346/1983 (Bando di concorso n. 351.4.9).

Inquadrata nella seconda fascia del profilo di Ricercatore (Primo Ricercatore) con effetto dal 1° giugno 1988 a seguito del superamento del giudizio d'idoneità per titoli scientifici e colloquio previsto dall'art. 15, e. 9, lett. a), n. 1 del DPR 568/87.

Vincitrice, nel febbraio 1996, della selezione pubblica per la nomina di giudici delle commissioni tributarie provinciali e regionali, prevista dal d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545.

Vincitrice, nel luglio 2006, del concorso CNR per il profilo di “Dirigente di ricerca”, con decorrenza dal 31/12/2001.

3. ATTIVITÀ DI RICERCA SCIENTIFICA

3.1. *Principali funzioni svolte*

Dal 1971, senza discontinuità, ha coordinato e curato numerose Linee e progetti di ricerca CNR, nonché Unità operative di Progetti strategici nei settori del diritto (amministrativo e costituzionale, più in particolare) e della scienza dell'amministrazione, della documentazione giuridica, dell'informatica giuridica documentaria e amministrativa, e del diritto dell'informatica.

Ha collaborato con numerosi organismi e istituzioni, di carattere pubblico e privato, nazionali e internazionali, realizzando attività di ricerca scientifica di base; di valorizzazione delle applicazioni e del trasferimento dei risultati della ricerca giuridica e tecnologica presso la P.A.; di promozione e diffusione della conoscenza dei sistemi informativi pubblici automatizzati in vari ambienti culturali e professionali: tra gli altri, Università di Roma e Firenze, Ministero di Giustizia e Corte d'appello di Firenze, Presidenza del Consiglio e Dipartimento

della funzione pubblica, Provveditorato generale dello Stato, numerose amministrazioni centrali, AIPA e Garante della privacy, riviste giuridiche, Formez, Assinform (Associaz. degli industriali d'informatica) e case costruttrici di hardware (IBM), Anasin (associazione naz. delle aziende e società d'informatica), professioni legali (notai), categorie economiche (Confindustria), Unioncamere e aziende tecnologiche delle camere di commercio, case editrici, associazioni degli enti locali (Anci e Upi).

Dall'ottobre 1988 al maggio 1989 membro consulente della Commissione per la costituzione di un Centro di documentazione sulle attività delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito dell'Osservatorio sulle metodologie e sulle innovazioni del Progetto finalizzato del C.N.R. per l'organizzazione ed il funzionamento della P.A.

Commissione mista Regione Toscana-ITTIG con la funzione di valutare la necessità di normare infrastrutture tecnologiche e digitali della Regione (11 gennaio 2003- aprile 2003).

3.2. Incarichi di coordinamento e responsabilità scientifica

Nei settori della documentazione giuridica e dell'informatica giuridica documentaria ha ricoperto ininterrottamente incarichi di responsabilità e coordinamento di linee, progetti di ricerca ed Unità operative del CNR dal 1971 al 1991.

Co-fondatrice (insieme solo a due ricercatori: Ciampi e Inghirami) dell'impresa "Banca dei dati bibliografici d'interesse giuridico" e dell'archivio elettronico di dottrina giuridica (DO.GI.) dal settembre 1971 al 1975.

Direzione del centro di spoglio bibliografico per il diritto amministrativo dal 1976 al 1991.

Coordinatrice della Banca dei dati bibliografici per gli anni 1990 e 1991.

Responsabile di una Rassegna bibliografica di diritto amministrativo e costituzionale pubblicata sulla Riv. trim. dir. pubbl. ininterrottamente per quattro anni, dal 1977 al 1980.

Responsabile di una Bibliografia nazionale di diritto amministrativo e costituzionale pubblicata sull'Annuario delle autonomie locali dal 1979 al 1995.

Coordinatrice della sezione italiana di Localdoc-Teletel - servizio internazionale telematico di bibliografia giuridica sulla vita degli enti locali.

Nei settori dell'informatica amministrativa e del diritto dell'informatica ha ricoperto ininterrottamente incarichi di coordinamento e responsabilità di linee e progetti di ricerca, nonché di Unità Operative di Progetti strategici del CNR a partire dal 1978.

Coordinatrice della Ricerca “Informatica ed enti locali” dal 1978 al 1989.

Responsabile di 2 Unità Operative di Progetti strategici del CNR negli anni 1986 e 1987 (“Osservatorio delle tecnologie e delle applicazioni d’informatica nella P.A.” per il Progetto “Osservatorio tecnologico” e per il Progetto “Software per il diritto”).

Anni 1988-1990, 1993, responsabile U.O. Progetto OIPA (Osservatorio delle tecnologie e delle applicazioni d’informatica nella P.A.).

Anni 1995-1996, Coordinatrice della Linea di ricerca “Diritto dell’informatica” e responsabile dell’U.O. Progetto OIPA-Osservatorio dell’informatica nella P.A.

Dal novembre 1996 a tutto il 1997, co-Responsabile del gruppo di lavoro istituito in esecuzione a un Accordo di collaborazione AIPA-IDG, in ordine allo sviluppo di progetti di ricerca nel settore dell’informatica giuridica e del diritto dell’informatica (nella specie, studi sulle varie tipologie di contratti d’informatica, anche in vista della elaborazione dei capitoli speciali).

Negli anni 1996-1997-1998, responsabile del Progetto di ricerca “Diritto dell’informatica”.

Dal 1999 al 2003 (attività di coordinamento, con funzioni di) Responsabile (scientifico) dell’Unità operativa: “Problemi giuridici e istituzionali relativi all’informaticizzazione della P.A.”.

Dal 2001 al 2003 (attività di coordinamento, con funzioni di) Responsabile (scientifico) dell’Unità operativa: “Diritto e tecnologie dell’informazione e della comunicazione”.

Nell’anno 2002, responsabilità scientifica del progetto di ricerca “Problematiche giuridiche dell’e-government a livello internazionale, europeo e nazionale”.

Agosto 2002-aprile 2005, Responsabile ITTIG della Convenzione stipulata tra la Regione Toscana e l’ITTIG per la consulenza in ordine, tra l’altro, alla stesura di un progetto di legge in materia di sviluppo dell’amministrazione elettronica e società dell’informazione e della conoscenza (poi approvato con l.r. 26 gennaio 2004, n. 1);

Dal 2004 responsabile dell’Unità operativa “Codice delle nuove tecnologie”.

3.3. *Attività didattiche e di tutoraggio*

Attività didattica presso la Cattedra di diritto amministrativo dell’Università di Roma “La Sapienza” (anni 1968-1971), in qualità di borsista del Ministero della P.I.

Anni 1971-1975: Attività didattica in materia di documentazione giuridica, automatica e non, presso l’Istituto per la documentazione giuridica, per la formazione dei collaboratori dei centri di spoglio della Banca dei dati bibliografici.

Anni 1974-1975: Attività didattica svolta presso la Corte d'Appello di Firenze per la formazione di magistrati ed avvocati all'uso del Sistema Italgire.

Anni 1977-1980: Attività seminariale presso la I cattedra di diritto amministrativo dell'Università di Roma (prof. M.S. Giannini) su "Le modalità di consultazione dell'archivio elettronico bibliografico dell'IDG", parallelamente alla pubblicazione della Rassegna bibliografica sulla Riv. Trim. dir. pubbl.

Conferenza sul Quadro di riferimento comunitario e nazionale in tema di "società dell'informazione" presso l'Università degli studi di Camerino, nell'ambito delle iniziative della Scuola di specializzazione in Diritto civile e del Centro Interdipartimentale di Ricerca in Diritto Civile Costituzionale.

Conferenza su Norme giuridiche e tecniche per la società dell'informazione nell'ambito del Seminario "Problemi giuridici dell'informatica. Normative nazionali ed europee. Telelavoro", organizzato dall'Associazione nazionale Laureati in Scienze dell'informazione e Informatica e dal Dipartimento di Matematica dell'Università di Catania (Catania, 30 novembre 1996).

Docente presso il "Master in Economia e gestione della comunicazione e dei media" - Modulo "Economia dei beni pubblici e dei beni privati e regolamentazione", organizzato dall'Università di Roma "Tor Vergata" (anno accademico 2002-2003) in materia di "Diritto dell'informazione e all'informazione: profili di diritto comunitario e di diritto pubblico" e, più specificamente, sulle tematiche relative a: "La formazione di un patrimonio informativo pubblico organico" e "La disciplina delle banche dati nella pubblica amministrazione".

Attività di tutoraggio nei confronti di borsisti, dottorandi e assegnisti di ricerca.

3.4. Altre attività scientifiche e professionali

Opera di consulenza legale prestata, da esterna, allo Studio dell'avv. Adriano Pallottino (con sede in Roma) in materia di diritto amministrativo, soprattutto urbanistico.

Funzioni di giudice tributario svolte presso la Commissione tributaria regionale di Firenze dal marzo 1996.

B) Elenco delle pubblicazioni di Isabella D'Elia

1. VOLUMI

con M. Pietrangelo (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale. Relazioni e contributi al Convegno DAE 2005*, num. spec. di "Informatica e diritto", Napoli, ESI, 2005, n. 1-2, 265 pp.

con M. Pietrangelo, *e-Government e società dell'informazione. Quadro normativo nazionale di riferimento*, Firenze, Ittig-Cnr, 2005, 232 pp.

Diritto e tecnologie dell'informazione. Repertorio sistematico della normativa statale ed europea, Napoli, ESI, 2001, 74 pp. + CD-Rom.

Diritto e nuove tecnologie dell'informazione. Repertorio sistematico della normativa statale (1951-1997), Napoli, ESI, 1998, 299 pp. + CD-Rom.

con C. Ciampi, *Informatica, telematica e nuove tecnologie dell'informazione. Normativa nazionale e comunitaria*, Padova, Cedam, 1990, 2 voll., 1459 pp.

con C. Ciampi, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987, 346 pp.

Appunti per uno studio sulle convenzioni urbanistiche. Caratteri e natura giuridica, Taranto, Jonica Editrice, 1968, 115 pp.

2. CONTRIBUTI IN OPERE COLLETTANEE

Prefazione, in M. Pietrangelo, "La società dell'informazione tra realtà e norma", Milano, Giuffrè, 2007, pp. VII-XVI

L'informatica e le banche dati, in S. Cassese (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale", tomo secondo, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1.625-1.

Informatica e Pubblica Amministrazione: quadro normativo e istituzionale, in R. Nannucci (a cura di), "Lineamenti di informatica giuridica. Teoria, Metodi, Applicazioni", Napoli, ESI, 2002, pp. 328-364.

L'informatica e le banche dati, in S. Cassese (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale", tomo primo, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 1.203-1.262

Verso la società dell'informazione. Quadro di riferimento comunitario e nazionale, in V. Rizzo (a cura di), "Diritto e tecnologie dell'informazione", Napoli, ESI, 1998, pp. 3-33.

Problems and Trends in the Use of Informatics in Public Administration, in E. Giannantonio (ed.), "Selected Papers from the International Congress on the theme "Law and Computers"", Milano, Giuffrè, 1991, vol. II, pp. 883-900.

Collaborazione al volume di C. Ciampi (a cura di), *Rapporto sull'informatica nelle Regioni italiane*, Formez, Roma, 1988, 351 pp.

La professione di ricercatore, in S. Cassese (a cura di), "Guida alla Facoltà di Giurisprudenza", Bologna, Il Mulino, I ed., 1978, pp. 210-213.

L'Istituto Universitario Europeo, in S. Cassese (a cura di), "Guida alla Facoltà di Giurisprudenza", Bologna, Il Mulino, I ed., 1978, pp. 194-196.

3. ARTICOLI DI RIVISTA

La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive, in "Informatica e diritto", 2006, n. 1, pp. 7-46.

Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione, in I. D'Elia, M. Pietrangelo (a cura di), "Il Codice dell'amministrazione digitale. Relazioni e contributi al Convegno DAE 2005", num. spec. di "Informatica e diritto", 2005, n. 1-2, pp. 49-60.

con M. Pietrangelo, *Il Codice dell'amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, in I. D'Elia, M. Pietrangelo (a cura di), "Il Codice dell'amministrazione digitale. Relazioni e contributi al Convegno DAE 2005", num. spec. di "Informatica e diritto", 2005, n. 1-2, pp. 9-29.

con P. Dal Poggetto, *Convegno su "Le banche dati (anche su Internet)" (Pavia, 3-4 ottobre 1997)*, in "Informatica e diritto", 1997, n. 2, pp. 203-210.

Bibliografia di diritto costituzionale e amministrativo (articolata in oltre settanta "voci" argomentali), in "Annuario delle autonomie locali 1997", 1996, vol. II, pp. 720-810.

La società dell'informazione. Quadro di riferimento comunitario: azioni politiche. Aspetti giuridici e organizzativi della situazione italiana, in "Informatica e diritto", 1996, n. 1, pp. 15-44.

Voce Informatica, in "Annuario delle autonomie locali 1996", 1995, vol. I, pp. 260-274.

Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta "voci" argomentali), in "Annuario delle autonomie locali 1995", 1994, vol. II, pp. 720-815.

Le prospettive per lo sviluppo dell'informatica nella Pubblica Amministrazione (in merito al convegno dell'IDC Italia-International Data Corporation sul tema "Informatica e Pubblica Amministrazione: prospettive e direzioni per un piano di sviluppo" (Roma, 1° marzo 1994), in "Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1994, n. 3, pp. 929-937.

L'informatica pubblica tra gli scandali delle tangenti e i nuovi poteri della nuova Autorità, in "Informatica e diritto", 1994, n. 1, pp. 101-120.

Voce Informatica, in "Annuario delle autonomie locali 1995", 1994, vol. I, pp. 258-279.

Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta "voci" argomentali), in "Annuario delle autonomie locali 1994", 1993, vol. II, pp. 730-828.

Voce Informatica, in "Annuario delle autonomie locali 1994", 1993, Vol. I, pp. 257-269.

Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta "voci" argomentali), in "Annuario delle autonomie locali 3, 1992, vol. II, pp. 797-924.

- The Use of Computers and New Information Technologies in the Italian Public Administration. Institutional and Functional Aspects*, in "Informatica e diritto", 1992, n. 1-2, pp. 141-150.
- Voce Informatica*, in "Annuario delle autonomie locali 1993", 1992, vol. I, pp. 274-281.
- Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta "voci" argomentali)*, in "Annuario delle autonomie locali 1992", 1991, vol. II, pp. 735-845.
- Lo sviluppo dell'informatica e delle nuove tecnologie dell'informazione nella pubblica amministrazione italiana*, in "Rivista europea di diritto pubblico", 1991, n. 5, pp. 63-86.
- Voce Informatica*, in "Annuario delle autonomie locali 1992", 1991, vol. I, pp. 275-282.
- Rubrica di commento legislativo in tema di "Informatica e Pubblica Amministrazione" curata per Prime Note*, Edizioni delle Autonomie, 1991-1994, 118 pp.
- Bibliografia nazionale (articolata in oltre settanta "voci" argomentali)*, in "Annuario delle autonomie locali 1991", 1990, vol. II, pp. 831-927.
- Voce Informatica*, in "Annuario delle autonomie locali 1991", 1990, vol. I, pp. 322-330.
- Bibliografia nazionale (articolata in oltre settanta "voci" argomentali)*, in "Annuario delle autonomie locali 1990", 1989, vol. II, pp. 698-777.
- Progetto per la costituzione di un Centro di documentazione sulle attività delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito dell'Osservatorio sulle metodologie e sulle innovazioni del Progetto finalizzato (CNR) per l'organizzazione ed il funzionamento della Pubblica Amministrazione*, in "Newsletter del Progetto finalizzato P.A. del CNR", II (1989), n. 5, pp. 79-178.
- Voce Informatica*, in "Annuario delle autonomie locali 1990", 1989, vol. I, pp. 272-280.
- Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta "voci" argomentali)*, in "Annuario delle autonomie locali 1989", 1988, vol. II, pp. 732-814.
- Informatica e Pubblica Amministrazione*, contributo al 2° Rapporto sullo stato dell'informazione in Italia, Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per l'informazione e l'editoria (a cura di), in "Vita italiana. Istituzioni e comunicazione", 1988, n. 1 speciale, pp. 243-262.
- Selezione di bibliografia analitica (volumi e articoli di riviste) in tema di enti e collettività locali*, in "Localdoc (Données bibliographiques automatisées sur les collectivités locales)", 1988, n. 15.
- Voce Informatica*, in "Annuario delle autonomie locali 1989", 1988, vol. I, pp. 289-296.
- con AA.VV., *Un programma strategico del CNR per l'informatica giuridica. Prototipi di banche dati intelligenti*, in "Amministrazione italiana", 1988, 6, pp. 946-952.
- Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta "voci" argomentali)*, in "Annuario delle autonomie locali 1988", 1987, vol. II, pp. 730-812.
- Voce Informatica*, in "Annuario delle autonomie locali 1988", 1987, vol. I, pp. 270-279.
- Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta "voci" argomentali)*, in "Annuario delle autonomie locali 1987", 1986, vol. II, pp. 699-772.

- Voce Informatica*, in “Annuario delle autonomie locali 1987”, 1986, vol. I, pp. 253-261.
- Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta “voci” argomentali)*, in “Annuario delle autonomie locali 1986”, 1985, pp. 771-850.
- Voce Informatica*, in “Annuario delle autonomie locali 1986”, 1985, pp. 262-273.
- Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta “voci” argomentali)*, in “Annuario delle autonomie locali 1984”, 1983, pp. 906-944.
- L'organizzazione regionale nel settore dell'informatica (parte prima)*, in “Bollettino di legislazione e documentazione regionale”, Roma, Camera dei Deputati, 1983, n. 2, pp. 714-770.
- Recensione a: Ministero del Tesoro-Provveditorato generale dello Stato (a cura di), L'automazione nell'Amministrazione dello Stato. Indagine sulle risorse di automazione e sui costi relativi al 31 dicembre 1982 (Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1983)*, in “Informatica e diritto”, 1983, n. 3, pp. 311-314.
- L'organizzazione regionale nel settore dell'informatica (parte seconda)*, in “Bollettino di legislazione e documentazione regionale”, Roma, Camera dei Deputati, 1984, n. 2, pp. 733-796.
- Voce Informatica*, in “Annuario delle autonomie locali 1984”, 1983, pp. 336-352.
- Bibliografia italiana (articolata in oltre settanta “voci” argomentali)*, in “Annuario delle autonomie locali 1983”, 1982, pp. 900-956.
- Voce Informatica*, in “Annuario delle autonomie locali 1983”, 1982, pp. 336-368.
- Bibliografia (articolata in oltre settanta “voci” argomentali)*, in “Annuario delle autonomie locali 1982”, 1981, pp. 104-156.
- L'assetto istituzionale delle Regioni nel settore dell'informatica*, in “Informatica e diritto”, 1981, n. 2-3, pp. 223-256.
- Voce Informatica*, in “Annuario delle autonomie locali 1982”, 1981, pp. 333-348.
- Informatica e Pubblica Amministrazione*, in “Informatica e diritto”, 1981, n. 1, pp. 56-59.
- Bibliografia (articolata in oltre settanta “voci” argomentali)*, in “Annuario delle autonomie locali 1981”, 1980, pp. 750-771.
- Voce Informatica*, in “Annuario delle autonomie locali 1981”, 1980, pp. 327-336.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1980, 3, pp. 1.106-1.155.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1980, 2, pp. 714-771.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1980, 1, pp. 266-310.
- Recensione a: V. Napoletano (a cura di), Dizionario bibliografico delle riviste giuridiche italiane (Milano, Giuffrè, 1979, 871 pp.)*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1980, 3, pp. 1.158-1.161.

- Bibliografia nazionale (articolata in oltre settanta "voci" argomentali)*, in "Guida per le autonomie locali 1980", 1979, pp. 649-671.
- Informatica ed enti locali. Rassegna della situazione italiana e indicazioni per una sua utile evoluzione*, in "Amministrazione e politica", 1979, n. 1-2, pp. 102-131, con appendice bibliografica.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1979, 2-3, pp. 677-759.
- Recensione a: S. Nora, A. Minc, Convivere con il calcolatore. Rapporto sull'informatica al Presidente della Repubblica francese (Milano, Bompiani, 1979, 170 pp.)*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1980, 2, pp. 779-782 (anche in *Informatica e diritto*, 1979, n. 2, pp. 242-246).
- Voce Informatica*, in "Guida per le autonomie locali 1980", 1979, pp. 284-290.
- Bibliografia dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nel 1977 nelle riviste giuridiche italiane (articolata in oltre settanta "voci" argomentali d'interesse delle Regioni e degli enti locali)*, in "Guida per le autonomie locali 1979", 1978, pp. 797-836.
- Voce Informatica*, in "Guida per le autonomie locali 1979", 1978, pp. 326-338.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1978, 4, pp. 1.635-1.689.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1978, 3, pp. 1.134-1.190.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1978, 2, pp. 668-752.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1978, 1, pp. 342-396.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1977, 4, pp. 1.834-1.934.
- Rassegna dei contributi di diritto amministrativo e costituzionale pubblicati nelle riviste giuridiche italiane*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1977, 3, pp. 1.328-1.441.
- Recensione a: J. Poly, P. Poulain e P. Colace, Avviamento all'informatica (Firenze, Le Monnier, 1977)*, in "Informatica e diritto", III (1977), 2, pp. 390-393.
- Osservazioni sulla natura giuridica delle convenzioni urbanistiche*, nota a Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 1968, n. 32, in "Foro italiano", 1969, III, pp. 8-16.

4. RELAZIONI A CONVEGNI

- L'esperienza di una Regione d'Europa relazione al Convegno su "Società della conoscenza e diritto. Esperienze a confronto nell'Europa mediterranea"*, relazione al Convegno LEFIS-Legal Framework for the Information Society, (Roma, CNR, 26 aprile 2004).
- I valori e i principi della L.R. Toscana n. 1/2004 a confronto con il Codice dell'ammini-*

- strazione digitale*, relazione al Seminario su “Il Codice dell’amministrazione digitale e la L.R. n. 1 del 2004. Quadro normativo, esperienze e progetti delle pubbliche amministrazioni nel sistema regionale toscano” (Firenze, Ittig-Cnr, 11 ottobre 2006).
- Il quadro normativo sui dati pubblici*, relazione al Convegno su “L’informazione pubblica è un bene comune?”, organizzato da CSI-Piemonte, Il Secolo della Rete e Forum P.A. (Torino, 4 luglio 2006).
- Legislative Policies of Tuscany Region Facing the Challenges of Information Society*, relazione alla LEFIS General Conference su “Digitalization and Administration of Justice” (Zaragoza, 30 agosto-1° settembre 2004).
- con M. Pietrangelo, *L’Open Source/Software Libero nei primi atti normativi di Stato e Regioni*, relazione presentata al Convegno DAE - Diritto amministrativo elettronico - 2004 (Catania, 2-3 luglio 2004).
- E-Government and Information Society: the First Regional Law in Italy*, relazione all’International Conference “e-Society 2004” organizzata da IADIS-International Association for Development of the Information Society (Avila, 16-19 luglio 2004).
- L’esperienza di una Regione d’Europa*, relazione al Convegno organizzato da LEFIS-Legal Framework for the Information Society, CIRSIFID-Università di Bologna e ITTIG-CNR su “Società della conoscenza e diritto. Esperienze a confronto nell’Europa mediterranea” (Roma, 26 aprile 2004).
- Coordinamento e cooperazione istituzionale per lo sviluppo dell’e-Government e della società dell’informazione e della conoscenza. Il modello della Regione Toscana*, relazione al Convegno “e-Government e innovazione amministrativa. Verso la ricomposizione del sistema amministrativo pubblico” organizzato dall’Università di Pisa (Pisa, 26 novembre 2004).
- Institutional and Legal Aspects of e-Government in Italy*, relazione al Workshop organizzato da LEFIS-Legal Framework for the Information Society su “Legal Aspects of e-government” (Vilnius, 19-20 settembre 2003), 12 pp.
- con M. Pietrangelo, *Amministrazione elettronica e società dell’informazione nel progetto di legge della Regione Toscana*, relazione al Convegno DAE - Diritto amministrativo elettronico - 2003 (Catania, 27-28 giugno 2003).
- Il progetto di legge della Regione Toscana in tema di e-government e società dell’informazione: base giuridica, motivazioni e caratteri generali*, relazione introduttiva al Seminario su “L’attuazione dell’amministrazione elettronica e lo sviluppo della società dell’informazione nel sistema regionale toscano. Il progetto di legge regionale” (Firenze, 10 aprile 2003) 16 pp.
- Il Progetto di legge regionale in tema di “Attuazione del governo elettronico nel sistema regionale. Promozione della società dell’informazione e della conoscenza. Disciplina della Rete*

- Telematica Regionale Toscana: politiche e strumenti di azione*”, relazione al Convegno “E.Toscana: un modello per l’innovazione”, nell’ambito di EVA 2003-Electronic Imaging & the Visual Arts (Firenze, 26 marzo 2003), 14 pp.
- Aspetti e problemi giuridici del coordinamento regionale in materia di e-government*, relazione al Seminario su “Coordinamento e cooperazione nel processo di attuazione del piano di e-government da parte della Regione Toscana”, organizzato dal Centro di eccellenza per la comunicazione e l’integrazione dei media dell’Università di Firenze (Firenze, 19 dicembre 2002-26 gennaio 2003).
- L’intervento normativo della Regione Toscana per lo sviluppo del governo elettronico e della società dell’informazione. Base giuridica e impianto generale del progetto di legge in corso di elaborazione*, relazione al Seminario di aggiornamento dell’Osservatorio legislativo interregionale (Roma, 5 dicembre 2002).
- Il progetto di legge della Regione Toscana in tema di promozione e sviluppo dell’amministrazione elettronica e della società dell’informazione*, relazione al Convegno “Dire & Fare” - Quinta Rassegna dell’Innovazione nella Pubblica Amministrazione (Arezzo, 13-15 novembre 2002)
- E-government e società dell’informazione: il progetto di legge della Regione Toscana nel contesto istituzionale, statale e regionale*, relazione alla Conferenza organizzativa della Rete Telematica Regionale Toscana (Firenze, 8 ottobre 2002).
- Norme giuridiche e tecniche per la società dell’informazione*, relazione al Seminario “Problemi giuridici dell’informatica” (Catania, 30 novembre 1996).
- Nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione: pubblica amministrazione e società. Innovazione ed evoluzione normativa*, in C. Ciampi, E. Marinai (a cura di), Conference Proceedings “The Law in the Information Society” (Firenze, 2-5 dicembre 1998), Firenze, IDG-CNR, 1998.
- Natura giuridica e funzioni dell’AIPA. Dalla sua disciplina normativa all’esperienza del suo concreto operare*, in Atti del Congresso annuale AICA ‘95”, Milano, Aica, 1995, 15 pp.
- La disciplina dei sistemi informativi pubblici automatizzati alla luce delle recenti riforme istituzionali e amministrative*, in Atti del V Convegno internazionale sul tema “Informatica e attività giuridica”, organizzato dal Centro elettronico di documentazione della Corte di Cassazione, (Roma, 3-7 maggio 1993), sessione II, 23 pp.
- Recenti prospettive del coordinamento istituzionale dei sistemi informativi pubblici*, in Atti del Seminario su “Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi” (Palermo, 27-29 aprile 1989), Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 1989, pp. 479-498.
- Problemi e prospettive dell’impiego dell’informatica nella Pubblica Amministrazione locale*, in Atti del IV Convegno organizzato dalla Corte di Cassazione su “Informatica e regolamentazioni giuridiche” (Roma, 16-21 maggio 1988), Sessione VII, n.

17, pp. 1-32.

Problemi e prospettive dell'impiego dell'informatica nella Pubblica Amministrazione locale, relazione presentata al Convegno "Infogiure Taras Uno. Giornate di studio su Logica Informatica Diritto" organizzato dall'Università Cattolica del Sacro Cuore e dal Centro promozione imprese minori di Taranto, (Taranto, 7-10 gennaio 1988).

L'organizzazione e le attività delle Regioni nel settore dell'informatica, in Atti del V Convegno nazionale "Quale futuro per l'informatica negli enti locali?", promosso dall'ANCI, CISPEL, Regione Veneto e Comune di Padova (Padova, 1-4 aprile 1985), Editrice E.A. Fiere di Padova, pp. 631-642.

Risultati di una ricerca su "L'informatica nelle Regioni italiane", in Atti del Convegno organizzato dalla Regione Toscana sul tema "Sistema informativo regionale e tecnologie dell'informazione" (Firenze, 6-7 marzo 1985), pp. 213-227.

Problemi generali e specifici in tema di "Informatica e Pubblica Amministrazione", comunicazione al Convegno su "Rivoluzione elettronica: subire o scegliere l'avvenire?", organizzato dall'Amministrazione provinciale di Pistoia (Pistoia, 11 maggio 1983), 13 pp.

con AA.VV., *Dall'archivio "Dottrina e dibattito giuridico" alcune esperienze di bibliografia a stampa*, in Atti del II Convegno organizzato dal Centro elettronico di documentazione della Corte di Cassazione sul tema "L'informatica giuridica al servizio del Paese" (Roma, 1-3 giugno 1978), Roma, EGA, 1978, 11 pp.

Intervento al Convegno su "Informatica, Regioni ed Enti locali nel processo di riforma dello Stato e di ristrutturazione della Pubblica Amministrazione", in Dipartimento SEDD della Regione Toscana (a cura di), "Atti del Convegno" (Viareggio, 25-26 novembre 1977), pp. 231-233.

Contratto e provvedimento nel procedimento di lottizzazione, in Atti del XV Convegno di studi amministrativi su "Il piano di lottizzazione oggi" (Varenna, settembre 1969), Milano, Giuffrè, 1971, pp. 169-179.

Introduzione

Il 26 marzo 2008 è scomparsa Isabella D'Elia; per me – e per le persone che l'hanno amata – semplicemente “Isa”. Torno spesso col pensiero alla sensazione di vuoto nella testa provocatami dalle parole di Costantino Ciampi nella prima mattina di quel triste giorno di marzo: Isa non c'è più. Certo, accade, è nella natura dell'uomo che accada; ma quando accade così all'improvviso di perdere una persona speciale con cui si condivide una parte importante della propria quotidianità, il dolore è lacerante. Eppure a distanza di mesi, l'animo sembra aver superato quella lacerazione, che ha ora lasciato il posto ad un sentimento più mite, più intimo, in cui trova spazio anche la doverosa riflessione sul profilo scientifico di Isabella, la cui memoria questo Volume intende omaggiare.

L'ultima cosa che ci siamo dette, io ed Isa, è stata “ci vediamo domani”; quell'indomani non è mai arrivato. Isabella non è più tornata, lasciando un vuoto sordo, ma al contempo anche una sonora presenza. La presenza vivissima del suo insegnamento, che esprimeva insieme – dote assai rara – l'elevato profilo scientifico ed il suo ricco animo festoso. Perché Isabella questo era per me, e per i tanti che me lo hanno testimoniato: una persona che spiccava tra le altre per le sue eccellenti doti intellettuali condite da una spiccata sensibilità. Una donna speciale, che ha saputo insegnarmi l'amore per la ricerca, la pazienza e la costanza; che mi ha accompagnata nel mio percorso professionale ed umano con l'entusiasmo di una ragazzina e con quella curiosità intellettuale che talora è raro trovare anche in giovani alle prime esperienze. Sempre in punta di piedi, ma sempre tenace e volitiva.

È, dunque, per me un onore curare questo Volume che raccoglie saggi dedicati alla sua memoria di studiosa, perché il suo nome ancora una volta possa essere ricordato nella comunità scientifica per il prezioso contributo dato al dibattito giuridico sul complesso tema della relazione tra il diritto e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. E per testimoniare, se necessario, oltre che il suo elevato profilo scientifico, anche la sua integrità morale, la sua correttezza e la sua

illimitata disponibilità nei confronti del prossimo, a partire dai suoi giovani collaboratori, quale io mi onoro di essere stata.

Con il cuore, grazie Isabella.

Il Volume si apre con una *Prefazione* di Costantino Ciampi, che ripercorre il percorso professionale e traccia il profilo umano e scientifico di Isabella D'Elia; e reca, a seguire, il *curriculum vitae* e l'elenco completo degli scritti della studiosa.

L'opera risulta articolata in quattro parti, nelle quali sono stati sistematizzati i numerosi saggi degli Autori che hanno voluto commemorare la cara Isabella; a tutti va il mio personale ringraziamento.

I temi dei singoli scritti proposti in via autonoma dagli Autori, peraltro, paiono rispettare a pieno gli interessi di ricerca coltivati da Isabella D'Elia, particolarmente nell'ambito del diritto pubblico dell'informatica, ma anche – specie agli esordi della sua carriera presso l'allora Istituto per la documentazione giuridica del CNR – nel settore dell'informatica giuridica, soprattutto documentaria.

Tornando ora alla partizione dell'opera, essa è aperta da una prima Parte (“Vecchi e nuovi diritti nella società dell'informazione”) dedicata alle tutele giuridiche apprestate nella contemporanea società dell'informazione, con riguardo tanto all'ordinamento interno (Carloni, Costanzo), che a quello sovranazionale (Dal Poggetto, Ianniello), che, infine, agli ordinamenti di altri Paesi (Cammelli, Frosini). Non manca peraltro anche qualche suggestione del giurista per i più recenti impieghi delle nuove tecnologie della comunicazione (Lettieri).

Nella seconda Parte del Volume (“Accesso all'informazione giuridica e tecnologie dell'informazione”) è affrontato, in molti dei suoi profili, il tema dell'accesso all'informazione giuridica, con approfondimenti sia di carattere teorico-sistematico sia di carattere applicativo. Taluni contributi tratteggiano il tema richiamato da un punto di vista più generale (Bassoli, Biasiotti, Tiscornia-Sagri), altri si soffermano su specifiche problematiche (Brugi, Elio Fameli, Faro, Francesconi, Libertini, Peruginelli), altri ancora riferiscono di puntuali ricerche condotte e/o dei risultati di tali ricerche, per lo più consistenti nella progettazione ed implementazione di appositi sistemi e strumenti applicativi (Mario Fameli, Mariani, Marinai).

La terza Parte dell'opera ("Nuove tecnologie e pubblica amministrazione. Profili teorici e applicativi") è dedicata alla pubblica amministrazione. Alle riflessioni su profili generali (Bucci-Sandrucci-Vicario, De Vivo, Giurdanella-Guarnaccia, Marongiu, Martini, Martoni, Marzano-Buongiovanni, Masucci, Ponti, Rabbito, Sartor, Valastro) si affianca la presentazione di applicazioni specifiche destinate per l'appunto all'universo delle pubbliche amministrazioni (Di Giorgi-Mercatali-Romano, Maggio-Zangara, Maini, Sánchez Jordán-Maioli).

Infine, nella quarta Parte del Volume ("Ricerca giuridica, insegnamento del diritto e nuove tecnologie") sono raccolti saggi che approfondiscono alcuni aspetti connessi all'insegnamento delle discipline aventi ad oggetto la relazione tra informatica e diritto, cioè il diritto dell'informatica e l'informatica giuridica (Taddei Elmi, Duni); ma anche saggi che ci introducono allo studio di nuovi ambiti di ricerca (Abba-Cosmatos); e, infine, contributi che si soffermano sulla relazione tra le scienze umane e le nuove tecnologie (Palazzolo) o, più in particolare, tra queste ultime e le scienze giuridiche (Cammarota).

Desidero chiudere queste poche righe introduttive, rinnovando il mio speciale ringraziamento agli Autori, specie a quelli che tanto hanno dovuto pazientare per avere il Volume finalmente tra le mani; e ringraziando, altresì, la Rivista "Informatica e diritto", che ci ospita. E ancora, un ringraziamento particolare a Simona Binazzi, segretaria di redazione della citata Rivista, che come sempre ha prestato la sua sapiente e complice opera (se Isabella ti vedesse, sarebbe felicissima della tua particolare dedizione).

Firenze, 26 marzo 2009

Marina Pietrangelo
Ricercatore ITTIG-CNR

Parte prima
**Vecchi e nuovi diritti
nella società dell'informazione**

Diritti e nuove tecnologie nella società dell'informazione

ANTONIO CAMMELLI*

SOMMARIO: 1. *Premessa: i diritti fondamentali oggi* – 2. *Diritti fondamentali e Costituzioni moderne* – 3. *Il costituzionalismo spagnolo e ispanoamericano* – 4. *I diritti fondamentali nelle costituzioni di Paraguay e Venezuela* – 6. *Verso una Carta europea dei Diritti*

1. PREMESSA: I DIRITTI FONDAMENTALI OGGI

Secondo una nota tesi di Norberto Bobbio¹, nonostante incertezze e passi indietro, la dottrina dei diritti dell'uomo ha compiuto un cammino progressivo in cui sono da apprezzarsi anche le tante conquiste, pressoché irreversibili, al punto da poter parlare di una vera e propria “età dei diritti”. Comunque, rispetto a quegli anni, lo scenario internazionale appare oggi radicalmente trasformato, a tal punto da mettere, forse, in discussione la possibilità stessa di parlare della nostra come di un'età dei diritti. Lo scenario internazionale, i grandi fenomeni recessivi che la globalizzazione economica accentua, i conflitti armati del pianeta, la comparsa di nuove forme di violenza organizzata non riconducibile all'idea tradizionale di guerra tra Stati sovrani, una crisi profonda dell'ordinamento giuridico internazionale, una rinascita dell'uso strumentale della religione per legittimare il ricorso alla violenza, hanno riportato alla luce idee che sembravano definitivamente sepolte, come lo scontro tra civiltà, le guerre di religione e via dicendo. Da questo punto di vista dobbiamo registrare un arretramento e non un avanzamento nella storia della dottrina dei diritti umani, il cui futuro appare oggi incerto e pieno di ostacoli. Tornano alla mente le torture di Abu Ghraib, Guantanamo, la logica “umanitaria” della guerra in Iraq. L'affermazione dei diritti dell'uomo, che ha pesato nella cultura giuridica e filosofica dell'Europa moderna, si coniuga oggi ad una “retorica della libertà” che tanto spazio ha nel linguaggio politico contemporaneo e che può costituire una nuova e pericolosa forma di legittimazione della violenza. In nome dell'Occidente si è avviato un meccanismo di grave delegittimazione dei suoi principi e dell'idea moderna di diritto². La volontà di difendere il “mondo libero” rendendolo meno

* L'Autore è dirigente di ricerca presso l'ITTIG del CNR.

¹ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.

² G. PRETEROSSO, *L'Occidente contro se stesso*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

libero, scambiando cioè libertà con sicurezza, instaurando (o cercando di instaurare) la democrazia con l'occupazione militare, l'autonomia con l'eteronomia, tollerando perfino arresti arbitrari e torture e negando le garanzie processuali minime su cui si fonda lo Stato di diritto – come è avvenuto con l'*Executive order* emanato dall'amministrazione Bush dopo gli attentati delle Torri Gemelle del 2001 – non sono altro che aspetti di un processo di continua erosione e svuotamento della moderna civiltà dei diritti³.

Eppure, come vedremo successivamente, si assiste nella comunità mondiale, a livello nazionale come sovranazionale ad un proliferare di testi, costituzionali per lo più, che puntualmente insistono sui diritti fondamentali, e che avviano anche una discorso importante sugli strumenti di tutela per evitare che lo scarto tra diritti riconosciuti e diritti effettivamente esercitati rimanga considerevole. Molti sarebbero gli spunti di discussione quali ad esempio la destinazione dei diritti fondamentali o alla persona o al cittadino, riaprendo un dibattito antico, che risale al diritto romano fino alla Rivoluzione francese che mantenne la distinzione tra *homme* e *citoyen*, che ancora oggi divide in due gruppi i diritti fondamentali. Si tratta oggi di sanare questa dicotomia azzerando il divario che esiste tra i diritti del cittadino e quelli della persona⁴. I diritti fondamentali, soggettivi che spettano a "tutti" gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone vanno cioè svincolati dalla cittadinanza, come forma di appartenenza ad una comunità nazionale e statale. Ciò significa riconoscere il carattere sovrastatale e quindi i diritti della persona vanno tutelati non solo all'interno degli Stati ma anche fuori nel contesto globalizzato cui accennavamo.

Fenomeni di carattere sovranazionale come la globalizzazione e l'integrazione europea hanno spostato fuori dai confini nazionali numerose funzioni che in passato erano di competenza esclusiva dello Stato sovrano ma, sia a livello nazionale che sovrastatale, per il cittadino comune incombe sempre il diritto-dovere di esercitare i propri diritti e, in questo caso specifico, selezionare, per poter meglio recepire e comprendere, tutta l'informazione giuridica che lo vede

³ M. BOVERO, *La libertà e i diritti di libertà*, in Bovero M. (a cura di), "Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali", Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 20-21.

⁴ L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, in Vitale E. (a cura di), "Diritti fondamentali. Un dibattito teorico", Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 5; *ID.*, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Zolo D. (a cura di), "La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti", Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 263-292.

destinatario al fine di recuperare la conoscenza ed il possesso pieno della medesima. In sostanza: la società dell'informazione, così come è configurata attualmente, pone da subito un problema di accesso all'informazione che resta solo il presupposto, necessario ma non sufficiente, per la comprensione e, di conseguenza per una effettiva conoscenza. In questo quadro possiamo apprezzare il ruolo decisivo che possono svolgere i moderni strumenti informatici e telematici di aiuto al cittadino nella "comprensione" dell'informazione giuridica acquisita, specialmente oggi dove con la rete telematica mondiale l'informazione giuridica risulta sovrabbondante, ricca a tal punto da diventare caotica.

Il ruolo della moderna tecnologia, anche e soprattutto nel campo dei diritti fondamentali, resta quello di avviare una precisa integrazione tra la cultura giuridica esterna, propria del cittadino normale, comune e la cultura giuridica interna propria degli operatori classici del diritto. L'obiettivo era e resta assai ambizioso: restituire al cittadino la consapevolezza del suo ruolo primario anche nel divenire del diritto, incentivando la sua partecipazione decisionale a partire dalla Pubblica Amministrazione locale fino a quella centrale, acquisendo una dignità ben più alta di quella spesso citata di "destinatario" di norme ed informazioni giuridiche. Questo spiega, sul piano informatico e telematico, il sorgere di iniziative di ricerca orientate allo sviluppo di sistemi basati sulla conoscenza (*Knowledge Based Systems* - KBS); tali sistemi non hanno più lo scopo precipuo di acquisire conoscenza, bensì di organizzarla, strutturarla, avviando una precisa consulenza su ambiti di preciso interesse. I sistemi consulenti di ultima generazione sono capaci di fornire una complessa documentazione (che nel diritto non è limitata soltanto al semplice dato normativo di riferimento) in grado di includere e mettere in correlazione materiale dottrinario e giurisprudenziale corrispondente. Per tutti questi motivi si assiste nel mondo ad un proliferare di strumenti nuovamente basati su regole non più solo d'interesse teorico ma di alta rilevanza pratica ed applicativa in cui viene data particolare attenzione anche agli strumenti di tutela nel caso che il cittadino si riconosca leso in un suo diritto⁵.

⁵ Per un panorama sulle realizzazioni svolte dall'Istituto, si può riferirsi, innanzitutto, all'Archivio BIG (Bibliografia sull'Interruzione della Gravidanza) curato da M. Fameli. Questa base di dati ha per oggetto il dibattito socio-giuridico e politico-culturale sviluppatosi in Italia, soprattutto in questi ultimi due decenni, in relazione al diritto alla vita, considerato come "diritto fondamentale della persona umana" nel contesto della cosiddetta "era tecnologica". Inoltre sul tema Diritto e disabilità si possono consultare gli archivi VIPD (Vita Indipendente delle persone con Disabilità) curati da R. Belli che riguardano la documentazione in ambito

2. DIRITTI FONDAMENTALI E COSTITUZIONI MODERNE

Le Carte dei diritti, le Costituzioni e le Convenzioni internazionali proliferano e sempre più solennemente proclamano i diritti di libertà, i diritti sociali e i diritti fondamentali dell'uomo. I più recenti testi costituzionali vigenti, specialmente nei Paesi di tradizione latina, hanno previsto precisi istituti di tutela per rispondere in maniera ufficiale, ferma e solenne a quel bisogno di effettività dei diritti che rappresenta ormai una precisa necessità dei cittadini e di cui i moderni sistemi documentari debbono tenere conto. Eppure, malgrado ciò, mai come in questo momento è stato così ampio lo scarto tra la solennità della proclamazione dei diritti e le misere condizioni della loro effettività. Il pieno esercizio dei diritti riconosciuti fa parte di quella cittadinanza attiva che ha innovato il vecchio concetto che si trascinava nel tempo.

In questo contesto globale si misura, altresì, la crisi della democrazia europea del novecento e dello Stato sociale di diritto che fondava la sua legittimazione e la pretesa di lealtà e obbedienza da parte dei cittadini sulla promessa del medesimo Stato di difenderli e di assicurarne i diritti fondamentali anche contro i colpi imprevisti del destino e delle dinamiche economiche e di mercato. In questo contesto si può verificare quanto possano essere effimere le Costituzioni e le Carte dei diritti che non sono codici o testi unici che possono essere vitali anche in diversi contesti politico-sociali, ma che, esprimendo il modo in cui una società rappresenta se stessa, le proprie mete, il proprio progetto di vita e di convivenza, vivono solo nella misura in cui lo spirito sarà capace di produrre effetti pratici concreti. Per tutti i diritti fondamentali (alla vita, all'ambiente, alla salute e via dicendo) presenti in tutti

europeo, nazionale, regionale e giurisprudenziale. Sul diritto all'ambiente esiste una notevole bibliografia documentaria: Archivio BIGA (Bibliografia Giuridica sull'Ambiente). Il materiale raccolto è di due tipi: da un lato i "volumi" cioè monografie, opere collettive, atti di convegni, repertori e voci di enciclopedia; dall'altro gli "articoli" pubblicati sulle riviste giuridiche o d'interesse giuridico. Ogni segnalazione, oltre ai riferimenti, è arricchita da un riassunto (o un indice o un sommario) del volume o dell'articolo, dall'indicazione delle principali fonti legislative e/o giurisprudenziali e da una classificazione appositamente predisposta che divide la materia "Ambiente" in 13 grandi voci, a sua volta articolate in sottovoci più specifiche. Per uno sguardo d'insieme, si veda: A. CAMMELLI ET AL., *Diritto alla vita e Diritto all'ambiente nel lessico costituzionale e nella dottrina giuridica. Strumenti e metodi per l'analisi linguistico-concettuale*, ITTIG-CNR, Firenze, 2003. con CD Rom allegato. Inoltre, A. CAMMELLI, E. FAMELI, *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, Padova, Cedam, 1996; A. CAMMELLI, E. FAMELI, *Informatica, Diritto, Ambiente, Tecnologie dell'Informazione e diritto all'ambiente*, Napoli, ESI, 1997.

testi costituzionali di recente formulazione si pone il problema della loro effettività, considerando lo scarto sempre più ampio che si registra tra diritti enunciati e quelli effettivamente fruiti.

Il rapporto tra società e diritto non è più quello esistente al momento della costruzione delle democrazie sociali del novecento, come è il caso della Costituzione italiana vigente, allorché la funzione fondativa e promozionale dei diritti traduceva sul piano della dimensione giuridica le pulsioni di una società che, dopo la tragedia della guerra, intendeva costruire un nuovo modello di convivenza basato sull'uguaglianza, sulla libertà e sulla giustizia sociale. Risalta in questa fase la particolare natura dei diritti fondamentali i quali, in quanto diritti essenziali della persona umana e costitutivi della sua dignità, possono restare sospesi tra la dimensione giuridica e quella etica, con la conseguenza che funzionano e sono effettivi solo se il loro senso è socialmente condiviso. Se invece non sono sorretti da un coerente modello di convivenza che viva nel sociale, o che quanto meno gli attori sociali cerchino di imporre con le lotte e con la politica, i diritti difficilmente potranno costituire un fattore di cambiamento, in quanto restano come calati dall'alto, sostanzialmente lontani, estranei.

3. IL COSTITUZIONALISMO SPAGNOLO E ISPANOAMERICANO

Pur con le cautele e una venatura di pessimismo che abbiamo espresso precedentemente, i moderni testi costituzionali e, tra questi, soprattutto quelli che si riferiscono alla tradizione latina, costituiscono oggi obiettivamente un tavolo di valori di indiscusso riferimento soprattutto nella decisa riaffermazione dei diritti fondamentali della persona, che si traducono in una sorta di carta fondamentale per quei popoli cui tali testi sono destinati⁶.

Fra i testi costituzionali di lingua spagnola particolarmente attenti, ad esempio, al diritto alla vita e al diritto all'ambiente, meritano particolare attenzione la Costituzione spagnola del 1978, quella della Repubblica del Paraguay del 1992 e la Costituzione bolivariana della Repubblica del Venezuela, la più recente, perché promulgata il 20 dicembre del 1999. Il costituzionalismo spagnolo ha costituito, per i forti legami linguistici, il punto di riferimento privilegiato del costituzionalismo ispanoamericano.

⁶ Su questo tema specifico si veda A. CAMMELLI, *Diritti fondamentali nelle costituzioni ispanoamericane*, in Cammelli A. et al., "Diritto alla vita e diritto all'ambiente nel lessico costituzionale e nella dottrina giuridica", cit., pp. 23-34.

Approvata dal parlamento spagnolo in seduta plenaria nell'ottobre del 1978, ratificata con *referendum* popolare nel dicembre dello stesso anno e dopo venti giorni promulgata dal re Juan Carlos, la Costituzione spagnola vigente ha cercato di sanare i problemi aperti soprattutto per quanto concerne lo stato delle autonomie regionali, il ruolo della monarchia, quello della Chiesa. Si tratta di un testo aperto, uno dei più recenti rispetto alla costituzione della comunità europea e pertanto innovativo e capace di dare risposte a problemi nuovi come ad esempio quello della cittadinanza europea. Il testo costituzionale è stato emendato nel 1992 nell'art. 13, co. 2, stabilendo nuove norme concernenti il diritto al suffragio passivo per i cittadini della comunità europea residenti in Spagna. Fra gli aspetti innovativi del testo segnaliamo quelli inerenti l'organizzazione dello Stato e i diritti dei cittadini che vengono puntualmente enunciati e non citati come semplice riferimento a trattati internazionali.

Meritano particolare attenzione le parti specifiche che il testo costituzionale spagnolo vigente riserva alla definizioni dei diritti fondamentali, in particolare quelli inerenti il diritto alla vita e all'ambiente. Ed in particolare gli artt. 10, 15, 45 del Titolo I.

Sul terreno economico pur definendo la Spagna una economia sociale di mercato, ci sono una serie di articoli che parlano della possibilità per i lavoratori di accedere alla proprietà dei mezzi di produzione, della subordinazione della ricchezza all'interesse generale, un riferimento quest'ultimo che troviamo anche nella quasi coeva Costituzione portoghese. Meritevoli di attenzione sono gli articoli del Titolo IX laddove i poteri pubblici devono garantire l'uguaglianza dei diritti per tutti gli spagnoli.

Altro punto nodale che il testo costituzionale cerca di regolamentare al più alto livello possibile riguarda l'organizzazione dello Stato stretto tra un centralismo e le spinte indipendentistiche che sono forti in alcune regioni, specialmente nei Paesi Baschi. Il testo parla di unità della nazione spagnola, con il concetto di patria comune, riconoscendo il diritto all'autonomia per alcune *nacionalidades* e regioni e la solidarietà tra queste ed il potere centrale. Molti parlano, a questo proposito di testo aperto ed alcuni costituzionalisti, per quanto concerne le principali spinte autonomistiche, quali quella catalana e quella basca, parlano di testo provvisorio che pur affermando un principio inoppugnabile necessiterà di ulteriori interventi.

Il costituzionalismo ispanoamericano si è sviluppato seguendo gli influssi sia di quello spagnolo, a partire dalla Costituzione di Cadice, sia di quello nordamericano con ritmi evolutivi diversi data la complessità dell'area, la gamma di popoli e nazioni. Nel secolo XIX le costituzioni latinoamericane risultano influenza-

te da precise oligarchie economiche emerse dal processo di emancipazione coloniale. Solo nei primi decenni del XX secolo le costituzioni latinoamericane hanno affinato e precisato moderne definizioni dei diritti fondamentali quali il suffragio universale e l'organizzazione dei grandi partiti politici come strumenti di democrazia e di governo. Le preoccupazioni sociali comuni a tutta l'area sono presenti nei documenti costituzionali anche se lo sviluppo economico di molti paesi del continente latinoamericano non è stato accompagnato da correzioni significative nel campo della disuguaglianza sociale. L'idea di un riequilibrio della ricchezza spesso è stato bloccato da colpi di stato e da conseguenti dittature che hanno impedito ogni cambiamento sociale, facendo rimarcare, molto spesso, il divario tra ciò che era asserito nella Costituzione e la realtà di fatto.

Nel mondo latinoamericano la Costituzione è intimamente legata al concetto di indipendenza in quanto la proclamazione dell'indipendenza era il passo necessario per dotarsi di una Costituzione, oppure la Costituzione stessa era lo strumento utilizzato per proclamare l'indipendenza.

Negli ultimi decenni i testi costituzionali ispanoamericani hanno fatto registrare, almeno nei loro articolati, un deciso passo avanti nel campo dell'affermazione, spesso puntuale e precisa, dei diritti fondamentali della persona.

4. I DIRITTI FONDAMENTALI NELLE COSTITUZIONI DI PARAGUAY E VENEZUELA

La prima Costituzione liberale del Paraguay fu approvata nel 1870 e restò in vigore fino al 1940 (se si esclude una breve parentesi tra il 1936 e 1937). Un nuovo testo fu promulgato nel 1940 e restò in vigore fino al 1967 anche se la nuova Costituzione era assai simile a quella precedente. Finita, negli anni '90 l'epoca lunghissima del potere di Alfredo Stroessner, nel 1991 fu dato l'avvio a un nuovo periodo costituente inteso come momento di rinascita democratica che si concluse con la promulgazione dell'attuale Costituzione il 20 di giugno del 1992.

La Costituzione paraguayana si colloca nell'ambito dei moderni testi costituzionali liberali e dedica precise parti alla dichiarazione dei diritti fondamentali, questo lo troviamo nella Parte I specificatamente dedicata ai principi fondamentali, ai diritti ed alle garanzie e, per quanto riguarda il diritto alla vita e all'ambiente, il Titolo II con gli articoli che vanno dal 4 al 8.

Il testo della Costituzione bolivariana della Repubblica del Venezuela merita attenta valutazione perché nel suo lungo articolato racchiude un "sapere" costituzionale con valori e principi universali che è quasi impossibile recepire in un testo unico. Sicuramente la maturità e l'altezza dei principi enunciati si devono anche alla giovinezza del testo promulgato solenne-

mente il 20 dicembre del 1999) dopoché il popolo venezuelano lo aveva approvato con un *referendum* il 15 dicembre dello stesso anno.

Non è questa la sede per un esame approfondito del testo, tuttavia lo stesso preambolo introduce un lessico innovativo, aperto e dettagliato quando prefigura una società democratica, partecipativa, *y protagónica, multiétnica y pluricultural* come componente dinamica inserita in uno stato *de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones, asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminaciones ni subordinación alguna.*

La lunga citazione ci dà una idea del lessico impiegato, che potremo definire di ampio valore semantico, confermato altresì dall'analisi computazionale e dove per la parte riferibile ai diritti, è presente anche tutta una struttura di tutela che va sotto il nome di *Poder ciudadano* che aggiorna, ripropo-
nendolo, l'antica espressione *Poder Moral* fatta propria da Simón Bolívar nel 1819. L'art. 273 della Costituzione indica esattamente gli strumenti di tale potere civico nel *Defensor del Pueblo*, nel *Fiscal General* della Repubblica, e nel *Controlor general* della Repubblica⁷.

I nuovi strumenti documentari ci permettono un migliore confronto dei diversi testi costituzionali che attualmente vengono studiati allo scopo di costruire un *thesaurus* multilingue dei diritti, utile anche per la valutazione comparativa di esperienze di strumenti di tutela. Da questo materiale si possono ricavare preziosi spunti per connotare una nuova figura di un Difensore civico nazionale tale da superare la visione localistica attuale e in grado di intervenire con autorevolezza in difesa del cittadino⁸.

5. VERSO UNA CARTA EUROPEA DEI DIRITTI

Tutti i temi finora affrontati si ritrovano nella stesura e nel faticoso *iter* della costituzione europea che ha conosciuto le prime bocciature in fase di

⁷ Su questo testo costituzionale, sul suo lessico innovativo, sulle prospettive, ma soprattutto, per quanto concerne gli strumenti di tutela a disposizione dei cittadini si veda: A. CAMMELLI, M. SASSI, *Strumenti e metodi per uno studio lessicale della costituzione della Repubblica boliviana del Venezuela*, Pacini, Pisa, 2002 + Cd Rom allegato.

⁸ Su questo tema si veda A. CAMMELLI, E. FAMELLI, *La tutela dei diritti dei cittadini nella società dell'informazione e della comunicazione. Per un Progetto operativo sul Difensore civico*, Firenze, ITTIG-CNR, 2007.

ratifica da parte di Paesi importanti della comunità quali Francia e Olanda. L'evoluzione del moderno costituzionalismo ha condotto ad una precisa ridefinizione del concetto di Costituzione. Le Costituzioni moderne, come abbiamo già segnalato per le Costituzioni latinoamericane, si pongono come atti normativi solenni, che racchiudono i valori fondanti del sistema, sulla base dei quali procedono alla ripartizione dei poteri pubblici e alla loro limitazione. Quest'aspetto è una chiara manifestazione di un'apertura della Costituzione alle esigenze della società civile, dal momento che esse codificano diritti della persona che trascendono i confini degli Stati verso una dimensione universale degli stessi. In questo quadro ci si chiede quale sarà il ruolo che la Carta europea dei diritti è chiamata a svolgere: certamente non quello di un bel documento, con alte dichiarazioni di principio, che riassume e spieghi, in modo semplificato, diritti peraltro già riconosciuti in tutti gli Stati dell'Unione. Oggi che la Comunità si è ulteriormente allargata vi è il rischio concreto che la pluralità ostacoli la formazione di una opinione pubblica europea condivisa su questi temi e che anche nel campo dei diritti si assista ad un nuovo tentativo di arroccamento identitario e nazionale che allontanerebbe troppo la formazione di un diritto costituzionale europeo forte e condiviso. In questo contesto occorre incentivare la partecipazione di tutti i cittadini dell'Unione europea ed è assolutamente necessario che le comunità civili possano essere messe in grado, mediante i sistemi informatici e telematici di ultima generazione, di essere pienamente informate ed anche messe in grado di poter agire democraticamente, contribuendo a dare piena effettività ai diritti riconosciuti. Una operazione di democrazia e di tutela che prepari e renda possibile una compiuta e matura cittadinanza attiva.

Diritti di accesso e livelli essenziali delle prestazioni

ENRICO CARLONI*

SOMMARIO: 1. Premessa: diritto e “diritti” di accesso – 2. Quale fondamento costituzionale per la disciplina statale dell’attività amministrativa – 3. La disciplina dell’attività amministrativa alla luce della riforma della legge n. 241 del 1990 – 4. I livelli essenziali delle prestazioni come “copertura” dell’accesso ai documenti – 5. Nodi interpretativi, implicazioni e complicazioni – 6. Per concludere: la diversa natura dell’accesso “generale” e di quello “locale”

1. PREMESSA: DIRITTO E “DIRITTI” DI ACCESSO

La riflessione avviata intorno alle problematiche della trasparenza amministrativa e degli strumenti atti a garantirla si è incentrata, come noto, intorno ad uno specifico istituto di diritto positivo, il diritto di accesso ai documenti amministrativi previsto dal Capo V della l. n. 241 del 1990¹. L’importanza del diritto di accesso, sia in termini di “cultura amministrativa” che per il suo carattere espressamente generale, la sua compiuta (seppur non per questo meno problematica) disciplina, hanno fatto sì che tra questo modello e le altre e diverse ipotesi di accesso conoscitivo ad informazioni pubbliche si ponesse una relazione di integrazione e prevalenza. La legge generale è stata, in altri termini, utilizzata non solo per integrare le lacune delle discipline speciali, ma anche per rileggerle ed armonizzare le seconde con la prima².

Un esito, questo, che è evidente nel rapporto tra la legge generale e la coeva legge sulle autonomie, e quindi avendo attenzione alla disciplina dell’accesso alle informazioni locali. Disposizioni distanti quanto a profili soggettivi ed oggettivi, se è vero che la legge n. 142, e quindi il successivo Testo unico, disciplinano un’ipotesi di accesso generalizzato, legato unicamente al requisito della cittadinanza locale, e che anche la “materia prima” cui acce-

* L’Autore è professore associato di Diritto amministrativo nella facoltà di Scienze politiche dell’Università di Perugia.

¹ Su questi temi, per tutti, si v. F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008. Prima della riforma operata dalla l. n. 15 del 2005, cfr. tra gli altri già G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in “Enciclopedia giuridica”, XXXI, Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana, 1995, p. 1.

² Si v., sul punto, la ricca casistica giurisprudenziale, per la quale cfr. ad esempio il commento all’art. 10 del Tuel di L. VANDELLI, E. BARUSSO, *Autonomie locali: disposizioni generali, soggetti*, Rimini, Maggioli, 2004, pp. 420 e ss.

dere è diversa, trattandosi di informazioni e non solo di documenti. Ma ad esiti non diversi, sia pure qui forse più scontati, ha condotto anche lo sviluppo della riflessione intorno al diritto di accesso “interno”, con finalità partecipative, previsto dall’art. 10 della l. n. 241 del 1990.

Si pensi, in questo senso, alle previsioni in materia di accesso contenute nella legge sulle autonomie, che, come è stato affermato dalla giurisprudenza, vanno lette in modo coordinato con la disciplina generale³: una lettura, sia detto, non priva di dissonanze, più che di sintonie⁴. Quale strumento principe della trasparenza amministrativa, il diritto di accesso ai documenti amministrativi disciplinato dalla l. n. 241 del 1990, si è posto, quindi, sin dall’origine quale punto di riferimento fondamentale per le altre discipline speciali, orientate ad analoghe finalità ma meno compiutamente sviluppate dal legislatore.

A fronte di una tendenza all’omologazione delle diverse fattispecie di accesso, assistiamo peraltro ad una moltiplicazione delle ipotesi previste dal legislatore⁵, che prevede una facoltà di accesso nei confronti di elementi conoscitivi detenuti da amministrazioni pubbliche in casi diversi e tra loro difficilmente accomunabili⁶. Viene da chiedersi, allora, fino a che punto questi fenomeni, e la relativa regolazione, possano essere ricondotti nell’alveo del modello generale, della l. n. 241 del 1990, e quanto questa operazione divenga sostenibile nel momento in cui, da un lato, il legislatore pare orientato a “specializzare” il diritto di accesso ai documenti (quale strumento di difesa del singolo) e, dall’altro, il sistema costituzionale richiede una specifica giustifica-

³ V. es. TAR Lazio, sez. II, n. 1044 del 1995.

⁴ Il riferimento è a G. SCIULLO, *Sintonie e dissonanze fra le l. 8 giugno 1990, n. 142, e 7 agosto 1990, n. 241: riflessioni sull’autonomia normativa locale*, in “Foro amministrativo”, 1990, spec. pp. 2220 e ss.

⁵ Di “diritti” di accesso parlava già A. BARTOLINI, *Pubblicità delle informazioni e diritti di accesso*, in Cavallo B. (a cura di), “Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza”, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 201 e ss., ed in questo senso v. ora M. OCCHIENA, *Accesso agli atti amministrativi*, in Cassese S. (a cura di), “Dizionario di diritto pubblico”, cit., I, pp. 57 e ss. ed ID., *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, in Manganaro F., Romano Tassone A. (a cura di), “I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d’informazione”, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 145 e ss.

⁶ Si pensi ad esempio all’accesso all’informazione ambientale, ma anche all’accesso ai propri dati personali, previsto dalla normativa sulla privacy, od all’accesso interamministrativo da parte di altre amministrazioni pubbliche (queste ultime ipotesi, peraltro, per quanto apparentemente “eccentriche” rispetto all’accesso ai documenti sono espressamente menzionate nel testo del Capo V della l. 241).

zione per l'intervento normativo statale (un titolo di legittimazione che, verosimilmente, difficilmente potrà reggere ipotesi tra loro così distanti)⁷.

Il problema pare aggravarsi, e non ridursi, in seguito alla riforma della l. n. 241 operata dalla l. n. 15 del 2005⁸, che ha operato un riorientamento del diritto di accesso, da strumento di trasparenza a strumento di tutela individuale (e solo secondariamente meccanismo idoneo ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa)⁹. Perché se si tratta di un mezzo di tutela, a salvaguardia di interessi diretti, concreti ed attuali, collegati ad uno specifico documento, con esclusione di controlli generalizzati e di accesso ad informazioni "non documentali", diviene sempre più complesso utilizzare queste disposizioni per integrare una normativa che mantiene diverse, e più ampie, finalità come è per la disciplina dell'informazione locale¹⁰.

La questione è doppiamente interessante, perché qui la complessa vicenda del rapporto tra una disciplina generale (ma con finalità circoscritte) e una disciplina speciale (ma con finalità più ampie), si intreccia con l'acquisita centralità della dimensione locale di amministrazione (la funzione amministrati-

⁷ Il tutto, peraltro, senza che sia qui possibile occuparci delle "modalità" di esercizio di questi diritti, ed in particolare della possibilità di accesso mediante tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come previsto ad esempio dal Codice dell'amministrazione digitale (tema su cui si rinvia per tutti a E. MENICETTI, *Accesso alle informazioni pubbliche e trasparenza amministrativa*, in Merloni F. (a cura di), "Introduzione all'eGovernment", Torino, Giappichelli, 2005, pp. 127 e ss., nonché a F. PUBUSA, *Diritto di accesso e automazione. Profili giuridici e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2006.

⁸ Sulla l. n. 15 ed il suo impatto sulla disciplina dell'azione amministrativa, esistono vari commenti: per tutti, v. N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, Giappichelli, 2006.

⁹ Ci sia consentito rinviare, per più ampie argomentazioni a supporto di queste conclusioni, a E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in "Diritto pubblico", 2005, n. 2, p. 573. Questa valutazione è peraltro diffusamente presente in dottrina (ad es. A. SANDULLI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2005, n. 5, p. 494; F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), "La trasparenza amministrativa", cit., spec. pp. 5 e ss., per quanto non univocamente accettata (v. ad es. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Napoli, ESI, 2006). Ampiamente sul diritto di accesso dopo la riforma, cfr. S. FIOREZZANO, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15: nuove regole sostanziali e giuridici*, in Merloni F. (a cura di), "La trasparenza amministrativa", cit., pp. 463 e ss.

¹⁰ E non diversamente a fronte dell'informazione ambientale (per la quale si v. l'ampia analisi di P. SIRACUSANO, *La pubblicità e il principio di trasparenza nella materia della tutela dell'ambiente e del territorio*, in Merloni F. (a cura di), "La trasparenza amministrativa", cit., pp. 587 e ss.).

va si pone di norma a livello locale, tanto che potrebbe dirsi che si inverte il rapporto di specialità) e con la frammentazione del quadro delle competenze legislative e la connessa perdita di competenza generale dello Stato.

2. QUALE FONDAMENTO COSTITUZIONALE PER LA DISCIPLINA STATALE DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Il tema è di una certa complessità, così come è difficile sintetizzare in poche righe un dibattito dottrinale particolarmente ricco: la riforma del Titolo V impone, in ogni caso, di ricercare titoli di legittimazione ad un intervento legislativo statale che perde i caratteri della generalità e della superiorità, cosicché il sistema italiano deve ricollocarsi su un nuovo e diverso equilibrio tra le esigenze di unità ed uguaglianza e quelle di autonomia e differenza¹¹.

Proiettando questa problematica sull'attività amministrativa, e la sua disciplina, la questione diviene analizzabile prendendo le mosse da due affermazioni.

La prima: non esiste un principio generale che giustifica un intervento statale in assenza di uno specifico titolo di legittimazione da rinvenirsi nel testo costituzionale. Un'implicazione (non sempre pacifica) o corollario, di questa affermazione, è il fatto che non sia necessariamente la sola legge statale a poter tradurre i principi costituzionali, come ben può ricavarsi già dal primo comma dell'art. 117, e da questo la problematica ammissibilità di teorie che vedono la normativa statale sull'attività amministrativa quale norma interposta¹² che attua l'art. 97 della Costituzione. È vero che molti principi sull'attività amministrativa di matrice giurisprudenziale sono di diretta derivazione costituzionale, ma se questo è vero, allora il legislatore deve limitarsi a “codificarli”¹³: questo, però, escluderebbe una capacità legislativa di riforma dell'amministrazione, ed è quindi un esito non pienamente appagante, perché in nome dell'unitarietà ed uniformità comportereb-

¹¹ Sul punto, ci sia consentito rinviare a E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2005. In merito, cfr. già F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originale della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in “Le Regioni”, 2003, n. 4, pp. 599 e ss. e, più recentemente, D. D'ORSOGNA, *Principio di uguaglianza e differenziazioni possibili nella disciplina delle autonomie territoriali*, in AA.VV., “Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali”, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 5 e ss.

¹² V. in questo senso, ad es., A. CELOTTO, M.A. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un “nodo di Gordio”*, in “Federalismi.it”, n. 16, 2005 (www.federalismi.it).

¹³ Cfr. B.G. MATTARELLA, *Attività amministrativa*, in Cassese S. (a cura di), “Dizionario di diritto pubblico”, Milano, Giuffrè, 2006, p. 524.

be una “pietrificazione” e finirebbe per spostare sul giudice, togliendolo al Parlamento, il compito e l’onere dell’innovazione dell’azione amministrativa.

La seconda: non esiste una voce che, facendovi riferimento, ricomprenda la disciplina generale dell’attività amministrativa ed è quindi necessario procedere “provando e riprovando”¹⁴ alla ricerca di un titolo di legittimazione indagando, in particolare, le voci contenute nel riformato art. 117 della Costituzione. Non è, perciò, all’attività amministrativa nel suo complesso, ma alle singole previsioni contenute nella legge n. 241 o a specifici istituti che occorre fare riferimento, perché in assenza di una competenza generale sull’attività singole previsioni potranno essere rette da titoli di legittimazione diversi (tra di loro), di diversa natura (esclusiva o concorrente), variamente in grado di condizionare le diverse amministrazioni (statali, regionali e locali).

Le ipotesi dottrinali riguardo alla risposta da dare, in questo contesto, alla questione delle “materie” idonee a giustificare un intervento statale visto come necessario hanno condotto peraltro ad approdi diversi, pur concentrandosi su alcuni elementi comuni. È parsa da subito evidente, ad esempio, la rilevanza delle competenze in materia di “giustizia amministrativa” e di “livelli essenziali delle prestazioni”, come idonee a legittimare una parte non secondaria della disciplina, statale ma riferibile a tutte le pubbliche amministrazioni, dell’azione amministrativa¹⁵. Si noti, peraltro, che dubbi possono legittimamente sorgere anche una volta compiutamente individuate le materie ed i campi di intervento statale: al di fuori di questi, infatti, la competenza è comunque regionale (dal momento che è necessaria una legge, che se non è statale deve per forza essere regionale) o si apre uno spazio rilevante (e se sì quanto) se non esclusivo alla autonoma disciplina locale? Ad anni di distanza dalla riforma del Titolo V non tutte queste domande sembrano aver trovato una completa risposta, e la l. n. 15

¹⁴ Riprendendo il motto della Accademia del Cimento: si noti, come ricorda da ultimo anche A. ROMANO TASSONE, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto e M.A. Sandulli*, in “Federalismi.it”, n. 5, 2006 (www.federalismi.it), che il secondo termine non suggerisce di fare ripetuti e numerosi tentativi ed ipotesi.

¹⁵ Sul punto, in particolare, v. D. SORACE, *La disciplina generale dell’azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V. Prime considerazioni*, in “Le Regioni”, 2002, n. 4, pp. 756 e ss., nonché L. ZANETTI, *La disciplina dei procedimenti amministrativi dopo la legge costituzionale 3/2001*, in “Le istituzioni del federalismo”, 2003, n. 1, pp. 27 e ss. Meno convincenti, ad avviso di chi scrive, paiono i tentativi di espandere la portata della competenza, che pure è chiamata certo a giocare un suo ruolo, in materia di ordinamento civile (sul punto, cfr. ad es. A. CELOTTO, *Il nuovo art. 29 della l. n. 241 del 1990: norma inutile o pericolosa?*, in www.giustamm.it).

del 2005 nel modificare la l. n. 241 ha fornito una possibile soluzione ad alcune questioni, ma così facendo ha finito per sollevarne di nuove.

3. LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA ALLA LUCE DELLA RIFORMA DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990

In questo quadro, la l. n. 241 così come novellata, individua una pluralità di titoli di intervento legislativo, che sono dati dalla competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni e questo con riferimento al diritto di accesso (art. 22, co. 2)¹⁶, nonché dalla competenza in materia di giustizia amministrativa lasciando però all'interprete l'individuazione in concreto delle previsioni a contenuto “giustiziale”¹⁷. Il legislatore, peraltro, non rinuncia al proprio tradizionale compito di interprete della Costituzione: un interprete privilegiato, anche se non più esclusivo, che può sviluppare le norme costituzionali in “principi” definiti per via legislativa e come tali in grado di imporsi alle discipline autonome, di Regioni ed enti locali¹⁸.

Qui, in effetti, il sistema costituzionale viene posto in torsione, se è vero che ammettere una competenza statale a definire le “garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa”, sia pure di principio, pare assolutamente incoerente con l'evoluzione dell'ordinamento in senso autonomista¹⁹. È vero che l'esperienza ordinamentale successiva alla riforma del Titolo V non ha mancato di mostrare la forza dell'uniformità, tramite le interpretazioni esten-

¹⁶ “L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela”.

¹⁷ Art. 29, co. 1: “Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche”.

¹⁸ Si v. Part. 29, co. 2 (una disposizione che cela non pochi problemi ed ambiguità): “Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge”.

¹⁹ Una formulazione “invero un po' contorta [che] dice in sostanza che questi enti [...] disciplinano i procedimenti amministrativi [...] con il vincolo dei principi da questa stabiliti, in quanto considerati di rango costituzionale”: così V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90, VI parte*, in www.giustamm.it.

sive se non creative della Corte costituzionale²⁰, le “rimozioni”, i ritardi e le non attuazioni del legislatore statale, oltre che per l’inerzia di quello regionale, ma il recupero di un titolo competenziale così indeterminato, che si auto-limita ad una regolazione (falsamente) di principio per risultare meno stridente di fronte agli spazi di autonomia costituzionalmente garantiti, pare segnare quasi una “chiusura del cerchio”: dall’uniformità alla differenziazione e ritorno²¹.

Il rischio, per chi scrive, è che dietro al velo di esigenze pur meritorie si finisca per depotenziare (e negare) totalmente l’autonomia come differenziazione, che pure è il portato ineludibile della scelta del legislatore costituzionale del 2001: tra parallelismi inversi e chiamate in sussidiarietà²², esigenze di rango costituzionale (che devono trovare sviluppo a livello legislativo, si pensi all’art. 97 Cost.) in combinato con il principio di uguaglianza (che impone che questa tutela sia eguale sul territorio nazionale), ben poco rimane ad una regolazione regionale (e locale, che poi non è lo stesso) che non sia *octroyée*.

Con queste premesse, e queste critiche, stando alla lettera della legge sembrano delinearsi, nel complesso, tre possibili relazioni tra normativa statale e fonti di autonomia: una legata alla sfera dell’uniformità “spessa”²³ del secondo comma dell’art. 117 (ancorata alla competenza in materia di giustizia amministrativa); una espressione della competenza statale sui livelli essenziali e quindi con possibilità di un intervento *in melius* delle fonti di autonomia; una volta a realizzare un modello improprio di concorrenza tra le fonti statali e quelle regionali/locali nella disciplina dell’attività amministrativa. Una “concorrenza”, questa ultima che non risponde al modello sancito dal terzo comma dell’art. 117, ma è piuttosto una concorrenza atipica fissata dallo stesso legislatore.

²⁰ Per una panoramica del ruolo svolto dalla Corte costituzionale nella attuazione della riforma, v. L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in Pioggia A., Vandelli L. (a cura di), “La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale”, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 11 e ss.

²¹ Esemplare, in questo senso, il percorso di analisi, pure ben argomentato (ed anzi: proprio perché ben argomentato e così in grado di mostrare appieno gli effetti uniformanti di simili previsioni) di A. CELOTTO, M.A. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali*, cit.

²² Il riferimento è in primo luogo alla nota, ed ampiamente commentata, sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: sul punto v., tra gli altri, L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni amministrative: la legislazione seguirà*, in www.astrid-online.it.

²³ Per queste categorie, v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit., *passim*, e cfr., in ambito settoriale, M. RENNA, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in “Servizi pubblici e appalti”, 2006, n. 1, pp. 1 e ss.

4. I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI COME “COPERTURA” DELL’ACCESSO AI DOCUMENTI

La legge sul procedimento rinvia alla competenza di cui alla lett. *m*), co. 2, dell’art. 117, per brevità “livelli essenziali”, solo in riferimento al diritto di accesso ai documenti e quindi al Capo V della stessa legge. Questo genera vari interrogativi, in particolare rispetto al raccordo tra questa “parte” della legge, e questa competenza, rispetto a quanto fissato in via generale dal già ricordato art. 29.

Le questioni si pongono in entrambe le direzioni, sia con riferimento alla possibilità di estendere la “copertura” dei livelli essenziali anche al di fuori del Capo V, che in rapporto all’ipotesi, opposta, di far rientrare il diritto di accesso anche sotto altri titoli di legittimazione di intervento statale (in particolare, la competenza in materia di “giustizia amministrativa”).

Con riferimento alla prima di tali questioni, sembra possibile ravvisare nella definizione di adeguati standard di garanzia dei diritti rispetto all’azione pubblica, cui si riferisce l’art. 29 sia pure limitatamente a “principi”, qualcosa di non distante dai livelli minimi ed essenziali di prestazione delle amministrazioni pubbliche a fronte di diritti, e quindi non sembra una forzatura rileggere in questa formulazione i livelli essenziali delle prestazioni dell’art. 117, co. 2, lett. *m*)²⁴. È d’altra parte innegabile che numerosi istituti si prestano, come se non più dello stesso diritto di accesso, ad essere visti come altrettanti “livelli prestazionali burocratici” che le amministrazioni sono tenute ad assicurare (si pensi al termine dei procedimenti, alla motivazione, alla partecipazione degli interessati), anche se percorrere questa strada significa accettarne le implicazioni, in particolare in termini di differenziazione dei percorsi, delle modalità procedurali ed organizzative, fermi restando i “risultati” definiti dal legislatore²⁵.

Nel ricercare titoli di competenza bisogna, in effetti, guardare più alla natura delle cose, che alle autoqualificazioni e scelte del legislatore statale, il quale è sì tenuto ad individuare la legittimazione costituzionale del proprio intervento, ma non per questo è interprete (non più) dei *nomina* elencati dall’art. 117 Cost. Sicché il riferimento dell’art. 29, così come quello dell’art. 22 della l. 241 è certamente significativo, ma non di per sé risolutivo. Questo vale, si noti, anche in relazione all’opposta questione, circa la possibilità che, anche al di là di quanto affermato dal legislatore della riforma, la disciplina statale del diritto di accesso possa “reg-

²⁴ V. A. ROMANO TASSONE, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali*, cit.

²⁵ Sul “modello” dei livelli essenziali v., per tutti, il recente lavoro di C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, Bononia Un. Press, 2008.

gersi” anche grazie a titoli di legittimazione diversi da quello dei livelli essenziali. Perché, se *ubi lex voluit dixit*²⁶, qui la questione è, se vogliamo, indisponibile per il legislatore: è la Costituzione a definire le materie di competenza statale, non gli attori (le cui dinamiche, piuttosto, creeranno le condizioni per la delimitazione da parte della Corte costituzionale dei confini incerti). È degno di menzione il fatto che proprio l’istituto che più di altri svolge un ruolo di “giustizia nell’amministrazione”, e la cui funzione di tutela è tanto più marcata dopo la riforma del 2005, non si regga espressamente su una competenza statale, la giustizia amministrativa, appunto, che è invece richiamata in via generale per le altre parti della legge.

In ogni caso, a prendere sul serio, con tutte le sue implicazioni, l’art. 22, quando afferma che il diritto di accesso “attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e quindi “ferma” la possibilità per le Regioni e gli enti locali, “nell’ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela”, residuano alcune questioni interpretative meritevoli di attenzione.

2. NODI INTERPRETATIVI, IMPLICAZIONI E COMPLICAZIONI

Nel quadro delle interpretazioni della riforma della legge sul procedimento, si pongono in effetti alcune questioni interpretative e complicazioni, che si può tentare di rimuovere attraverso letture uniformanti, ma con le quali pare invece più corretto confrontarsi. Questo anche per uscire dal paradosso italiano²⁷ di un federalismo di principio, affermato sulla carta ma non praticato, e di un centralismo che si realizza ogni giorno e che si alimenta per via interpretativa.

La prima: il destino degli altri “diritti di accesso” ed in particolare, per tutti, dell’accesso alle informazioni degli enti locali disciplinato dal Testo unico degli enti locali. La seconda: le implicazioni, e le complicazioni, connesse a discipline autonome volte ad “innalzare” il livello di tutela.

Pur brevemente, pare utile indicare alcune linee di riflessione rispetto ad ognuna di queste tematiche, per quanto si tratti evidentemente di questioni

²⁶ È frequente la notazione dell’assenza dei “livelli essenziali” tra i titoli di legittimazione invocati in via generale dall’art. 29 della l. 241 a copertura della disciplina statale del procedimento amministrativo e di conseguenza la notazione di un silenzio del legislatore meritevole di attenzione in sede interpretativa; v. M. CORRADINO, *I principi di garanzia quali limiti alla potestà legislativa regionale in materia di procedimento amministrativo: una chiave di lettura di diritto comunitario*, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁷ In questo senso, v. F. MERLONI, *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in “Le Regioni”, 2005, n. 4, pp. 469 e ss.

che è difficile risolvere in poche battute. E questo, peraltro, tacendo per di una terza e non meno significativa questione (sviluppare la quale richiederebbe, però, un'apposita riflessione): la poco convincente tendenza del legislatore, e della stessa dottrina, a "trattare" le Regioni e gli enti locali come un insieme omogeneo. Si noti, al riguardo, che se enti e locali e Regioni paiono largamente assimilabili sul piano della riserva di organizzazione, lo stesso non può dirsi su quello dell'attività dove insistono più forti esigenze di uniformità e dove è diversa la portata del principio di legalità²⁸.

Il diritto di accesso ai documenti disciplinato dalla l. n. 241, nel momento in cui ammette "livelli ulteriori di tutela", sottintende inevitabilmente anche la cedevolezza delle discipline che, sin qui, si erano curate di assicurare tale tutela più estesa. In questo senso, la prima implicazione di una simile affermazione dovrebbe essere il riconoscimento della cedevolezza dell'art. 10 del Testo unico degli enti locali, posto che è ora alle fonti di autonomia che compete disciplinare le "prestazioni ulteriori"²⁹. Questo a meno di rinvenire nelle pieghe del Titolo V una diversa e speciale competenza statale a disciplinare il regime dell'informazione locale, operazione che però, ove fattibile, finirebbe per negare ciò che la l. n. 241 ora afferma e cioè la possibilità di un intervento locale nella disciplina dell'accesso alle proprie informazioni.

La lett. p) del co. 2 dell'art. 117 non pare, d'altra parte, in grado di supportare un intervento statale di questo tipo, a meno di non estendere oltre ogni ragionevole misura la nozione di "organi di governo" e di leggere quindi il diritto di accesso all'informazione locale quale espressione dei diritti di partecipazione popolare.

Qui si mostrano i limiti della scelta del legislatore della riforma della l. n. 241: laddove avesse fatto riferimento alla competenza in materia di giustizia per reggere la disciplina di un istituto dalle chiare finalità di tutela del singo-

²⁸ Tra le poche riflessioni chiarificatrici sul punto, si v. A. PIOGGIA, *I principi come limiti dell'organizzazione degli enti locali*, in AA.VV., "Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali", cit.: a differenza dell'organizzazione dove la regola diviene la differenziazione, temperata da vincoli di uniformità, "L'attività, invece, anche in virtù del principio di legalità, è innanzi tutto oggetto della disciplina legislativa di rango primario (statale e regionale a seconda delle materie). Su di essa pesano maggiormente e direttamente le esigenze collegate alla necessità di garantire una uniforme tutela di tutta la collettività indipendentemente dal livello di amministrazione chiamata ad assicurarla". Sul punto, cfr. anche R. URSI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa nel prisma della potestà normativa degli enti locali*, in "Diritto amministrativo", 2006, n. 2-3, pp. 609 e ss.

²⁹ Sulle prospettive della disciplina statale in tema di autonomie, v. F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Le Regioni", 2002, n. 2-3, pp. 413 e ss.

lo, quale l'accesso ai documenti amministrativi, residuerebbe ora la strada dei livelli essenziali per salvaguardare una norma di civiltà quale è l'accesso all'informazione locale, una via che ad oggi pare altresì di più difficile percorribilità: questo, però, sempre che si continui ad intendere l'accesso "generale" e quello "locale" come fatti della stessa "materia". In effetti, a ben vedere, il diritto di accesso, nel quadro dell'art. 117, co. 2, lett. m), è da intendersi come "prestazione" e non come "diritto civile o sociale": se questo è vero, è forse possibile immaginare l'esistenza di più diritti di accesso, se funzionali alla garanzia di diritti tra loro diversi (e, quindi, di un diritto con finalità partecipative potenzialmente distinto da quello con funzioni giustiziali).

D'altra parte, e qui entriamo nella seconda delle questioni in rilievo, quali sono i margini di differenziazione regionale e locale *in melius* rispetto all'accesso così come disciplinato dal Capo V della legge sul procedimento? Semplificando, possiamo ritenere che sia possibile una differenziazione "nel modo" di fruizione della "prestazione" (cosa che, si noti, è di per sé connessa alla regolazione per livelli essenziali e non sottintende un innalzamento del livello fissato dal legislatore), una differenziazione "soggettiva" (con un ampliamento del novero dei legittimati all'accesso), una differenziazione "oggettiva" (con ampliamento dei fenomeni conoscitivi suscettibili di costituire oggetto del diritto), una differenziazione come riduzione dei limiti che possono frapporsi all'accesso.

Procedendo con ordine, se ci riferiamo ai profili "oggettivi", è complesso rendere compatibili estensioni dell'accesso al di là dei "documenti" e ricomprendere anche "informazioni" (come pure era ed è caratteristica della disciplina del Testo unico), con una previsione che esplicitamente afferma l'esclusione dall'accesso di informazioni non contenute in documenti (art. 22, co. 4): può il "livello ulteriore" di tutela contraddire il "livello essenziale"?

Se ci riferiamo ai profili soggettivi, allora è agevole immaginare la possibilità di riconoscere il diritto di accesso al di là della "stretta cerchia" degli interessati così come definita dalla l. n. 241: solo che questo accesso, che potrebbe essere al più generalizzato a tutti i cittadini (come è nel caso della vigente disciplina del Testo unico degli enti locali), non per questo sfuggirebbe al limite che l'art. 24 collega alla tutela dei dati personali e sensibili. Non pare, in altri termini, disponibile alle autonomie il "confine" con la *privacy*, sia perché in questo caso ci troviamo di fronte alla competenza statale sull'ordinamento civile, sia perché il "livello essenziale" dell'accesso definisce un equilibrio tra due diritti cui è funzionale, cosicché muovere il confine significa pregiudicare l'uno o l'altro. Col che si è detto anche dei limiti, che solo in parte paiono davvero disponibili e quindi modulabili da parte delle fonti di

autonomia: per certo non per quanto attiene a quello che è poi il principale limite all'accesso, vale a dire la tutela dei dati personali³⁰.

6. PER CONCLUDERE: LA DIVERSA NATURA DELL'ACCESSO "GENERALE" E DI QUELLO "LOCALE"

In sostanza, ed in sintesi, nel mentre afferma la possibilità di livelli ulteriori di tutela, è la stessa disciplina contenuta nella l. n. 241 a renderne ardua la configurabilità. È, cioè, necessario prendere atto delle profonde differenze, delle disomogeneità e della necessaria discontinuità tra l'accesso "difensivo" del Capo V della l. n. 241 del 1990 e le forme più ampie di accesso che si legano ad esigenze forti di partecipazione popolare e trasparenza, come è il caso dell'accesso alle informazioni locali.

Riprendendo le riflessioni fatte in apertura, pare allora utile ripartire dai "diritti" di accesso, abbandonando la logica del "diritto" cui pure ora più fortemente ci spinge il richiamo ai livelli essenziali contenuto nell'art. 22 della legge sul procedimento.

Questo perché, a ben vedere, il diritto di accesso ai documenti è chiamato ora a svolgere una funzione essenzialmente di tutela del singolo ed in quanto tale è espressione a pieno titolo della competenza statale in materia di giustizia. O, anche a voler seguire la via dei livelli essenziali, è una prestazione essenziale che si lega al diritto ad una "giustizia nell'amministrazione".

Se questo è vero, le Regioni e gli enti locali possono porre discipline integrative che migliorino, essenzialmente in una chiave organizzativa e procedurale, il livello di tutela.

Accanto a questo diritto ne esiste un altro, che si lega ad esigenze di trasparenza e partecipazione dei cittadini, che è contenuto nel Testo unico degli enti locali: per questa diversa "prestazione", che è espressione di un diverso diritto di partecipazione alla cosa pubblica e di cura dei beni comuni, può allora porsi un diverso e distinto livello essenziale. Per un simile diritto varranno limiti diversi, ed il confine della *privacy* potrà diversamente modularsi senza che debba farsi riferimento alla disciplina contenuta nel Capo V della l. n. 241: questo perché è diverso il diritto che fronteggia la riservatezza, rispetto al quale l'accesso (questo accesso) non è che uno strumento.

³⁰ Sul ruolo della *privacy* quale limite al diritto di accesso, v. ora E. MENICETTI, *La conoscibilità dei dati: tra trasparenza e privacy* ed E. PAPINI, *Trasparenza e privacy nelle decisioni del Garante*, in Merloni F. (a cura di), "La trasparenza amministrativa", cit., pp. 283 e ss. e pp. 309 e ss.

Il *blog* tra vocazione libertaria della Rete e limiti costituzionali della manifestazione del pensiero

PASQUALE COSTANZO*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il blog tra “*intimismo pubblico*” e c.d. *giornalismo partecipativo* – 3. Il blog nel dibattito politico ed economico – 4. La “*blogosfera*” tra *autodisciplina e norme ordinamentali* – 5. *Libertà di blogging e mai sopite questioni in tema di registrazione di testate informative in Rete* – 6. *Osservazioni conclusive (in merito all’obbligo di registrazione delle testate telematiche)* – 7. *Segue (in merito alla natura della responsabilità dei blogger)*

1. PREMESSA

Con la stessa rapidità che ha caratterizzato l’evoluzione tecnica e la diffusione planetaria della Rete, sono state, com’è noto, ampiamente sperimentate le possibilità, per certi aspetti imprevedute e imprevedibili, offerte da internet per il godimento più ampio ed efficace¹ di fondamentali libertà umane, laddove l’attività stessa dei pubblici poteri è giunta ad individuare nell’uso delle reti telematiche un’occasione, se non di vera e propria palingenesi, almeno di straordinaria riforma sul piano organizzativo e del metodo di comportamento².

La comparsa, ormai non più recente, delle nuove tecnologie dell’informazione tuttavia non ha soltanto prodotto l’implementazione di situazioni, per così dire, “classiche”, quali esemplarmente, per riferirci alla libertà di espressione del pensiero in queste note specificamente riguardata, la c.d.

* L’Autore è professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Genova, dove insegna anche Diritto dell’internet. Prima di avere la fortuna di conoscere personalmente Isabella, chi scrive, quale neofita delle nuove tecnologie, poté fruire del vantaggio di seguirla nei periodici contributi pubblicati alla voce *Informatica* nell’“Annuario delle Autonomie locali” curato da Sabino Cassese. Successivamente ha avuto il piacere di recensirne il complesso e innovativo lavoro: *Diritto e nuove tecnologie dell’informazione*, Napoli, ESI, 1998, in “Diritto dell’informazione e dell’informatica”, 1998, pp. 707-710. Ancora di recente, in un incontro al Foromez di Napoli sulle problematiche dell’AIR (marzo 2006), ha potuto ulteriormente apprezzarne quelle che - a suo parere - hanno costituito le qualità più rimarchevoli di Isabella: l’estrema dolcezza del tratto e la curiosità intellettuale assistita da grande rigore metodologico della studiosa.

¹ P. COSTANZO, *Internet (diritto pubblico)*, in “Digesto Quarta Edizione (Discipline pubblicistiche), Appendice”, Torino, UTET, 2000, p. 347.

² P. COSTANZO, *Nuove tecnologie e “forma” dell’amministrazione*, in Costanzo P., De Minico G., Zaccaria R. (a cura di), “I tre “codici” della società dell’informazione”, Atti del convegno di Firenze del 9 giugno 2006, Torino, Giappichelli, 2006, p. 3.

stampa telematica, fornendo nuova veste al *medium* più risalente³ ma ha introdotto moduli originali attraverso cui il dibattito e lo scambio di informazioni hanno trovato modo di alimentarsi, innervando in maniera inedita la dialettica democratica e in generale la pubblica opinione.

Può sicuramente ascrivere a tale peculiare dimensione della Rete il fenomeno noto come *blog*, di cui s'intende qui mettere a fuoco le essenziali coordinate sul piano giuridico, dato che indubbiamente ci si trova dinnanzi ad una delle più aggiornate manifestazioni dell'innata esigenza dell'uomo di comunicare con i propri simili⁴.

Il *blog* si configura in effetti come un particolare sito *web* inteso a sottoporre all'attenzione di un'indeterminata platea di utenti di internet riflessioni e commenti di natura personale, spesso corredati, grazie alla multimedialità dello strumento, da materiale visivo e sonoro e arricchito, com'è nella natura del mezzo, di collegamenti ipertestuali: tanto da consentire, in ragione della forma espressiva prevalente, una prima classificazione dei *blog*: ossia, nel caso della scrittura, in *weblog*, del disegno in *BDBlog*, della fotografia in *photoblog*, dei documenti sonori e musicali in *audioblog* o *podcast*, e, infine, delle immagini filmate in *vidéoblogs*. Circa il termine stesso, si apprende come esso si sarebbe originato dalla contrazione effettuata da Peter Merholz della formula *web blog*, per vero già coniata da Jorn Barger nel suo sito Robot Wisdom⁵ per designare il procedimento di *logging in the web*, ossia appunto l'attività di pubblicazione di brevi commenti e *links*.

L'evoluzione del *blog* da diario personale a luogo interattivo di discussione e approfondimento è stata peraltro assai celere, sviluppandosi, intorno al c.d. topic (ossia il tema che l'autore del *blog* sottopone alla conoscenza e alla riflessione degli utenti, un *thread*), vale a dire un filo conduttore della discussione tra i singoli utenti, con la condivisione di informazioni e il confronto delle opinioni. Più nel dettaglio, ciò si verifica attraverso i cosiddetti *post*, che vengono etichettati con data e orario e pubblicati in ordine cronologico inverso rispetto a quello di inserimento.

³ P. COSTANZO, *Stampa (libertà di)*, in Digesto Quarta Edizione (Discipline pubblicistiche), XIV, Torino, UTET, 1999, p. 525.

⁴ P. COSTANZO, *Profili costituzionali delle telecomunicazioni*, in Bonelli F., Cassese S., "La disciplina giuridica delle telecomunicazioni", Milano, 1999; B. GRILLO, *Prefazione* a Burstein D., Kline D., "Blog! La rivoluzione dell'informazione in politica, economia e cultura", Milano, 2006, p. XIV ss.

⁵ EDITORIALE, *It's the links, stupid*, in Economist.com al sito http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=6794172.

Come è stato efficacemente sottolineato, il *blog* si presenta dunque come “uno spazio privato e allo stesso tempo pubblico, dove ognuno può esprimere liberamente le proprie idee, senza censura, avendo anzi la possibilità di dialogare, tramite i commenti, con i propri lettori”⁶, laddove, tra le ragioni del successo di questo modo di comunicare, v’è senz’altro la sua scarsa complessità tecnica almeno per chi abbia un minimo di dimestichezza con la Rete, potendosi inoltre fare affidamento su un programma di pubblicazione guidata, che consente di creare automaticamente una pagina *web*, anche senza conoscerne necessariamente lo specifico linguaggio (tra i più utilizzati, vi sono le piattaforme Blogger.com, Splinder, Tiscali, Io bloggo. Chi invece vuole creare un *blog* da gestire in modo indipendente per sviluppare un servizio maggiormente personalizzato può avvalersi di uno dei numerosi sistemi di gestione dei *blog*, quali Wordpress, Open source, Nucleus).

Come si sarà notato, infine, l’interattività è determinante nella cd. “blogosfera”, agevolata anche dai rinvii ipertestuali e dalle opportunità offerte dai RSS (*really simple syndication*), che consentono il recupero automatico anche delle informazioni “postate” su altri *blog*.

2. IL BLOG TRA “INTIMISMO PUBBLICO” E C.D. GIORNALISMO PARTECIPATIVO

In quanto non priva di interesse, diamo conto a beneficio dei pochi ignari lettori, di qualche corrente tipologia di *blog*, questa volta però in ragione del suo contenuto materiale, con l’avvertenza tuttavia che l’estrema varietà presente nella “blogosfera” rende qualsiasi classificazione abbastanza approssimativa.

Accanto infatti alla maggioranza dei *blog*, che hanno carattere personale, consistendo, come già accennato, in una pagina con cui l’autore intende rendere noto il proprio pensiero, esprimere i propri sentimenti e far conoscere eventi della sua vita (in questo senso i *blog* hanno in certo modo soppiantato le più “antiche” pagine personali), si collocano *blog* a carattere squisitamente informativo, allestiti anche da veri e propri professionisti del settore, ma particolarmente interessanti in quanto diano spazio alla c.d. controinformazione, cioè ai fatti che i *media* ufficiali non infrequentemente ignorano o trattano in maniera incompleta⁷. Certo anche qui il confine tra pura informazione e opinioni personali è assai labile sicché una classificazione può forse più opportu-

⁶ C. BALDI, R. ZARRIELLO, *Penne digitali. Dalle agenzie ai blog: fare informazione nell’era di internet*, Roma, 2005, p. 105.

⁷ P. COSTANZO, *L’informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 54 e 61.

namente farsi tra *blog* di carattere politico-informativo, rilevanti anche sotto il profilo dell'uso democratico-partecipativo della Rete, di carattere satirico, non solo su argomenti della vita delle istituzioni, ma su qualsiasi altro tema di natura politica e sociale, ricorrendosi pertanto ad uno dei antichi modi di far denuncia, ossia la critica irridente e ancora di semplice *costume* o di puro *gossip*⁸.

Peraltro, onde non ingenerare l'impressione di un generale consenso, sembra opportuno sottolineare come, anche in considerazione della sua non ancora del tutto stabilizzata fisionomia, non siano mancati rilievi anche ficcanti sul fenomeno in questione, a partire soprattutto dalle caratteristiche stesse della Rete che permetterebbero a chiunque di improvvisarsi "giornalista", anche se in realtà sono spesso gli stessi *media* a sollecitare gli utenti ad inviare testimonianze dirette di eventi importanti. Come può intuirsi, le preoccupazioni in tal senso provengono in specie dal "giornalismo ufficiale", che imputa al *blog* l'assenza di procedure e regole per imporre una deontologia professionale, nonché la mancanza di responsabilità definite nella produzione di informazione da parte dei *blogger*.

Si tocca così uno dei profili di maggiore interesse giuridico del fenomeno in esame ossia la relazione tra *blog* e attività di pubblicazione informativa, che, anche nel nostro Paese, è stato messo sotto il riflettore da alcune decisioni dell'Autorità giudiziaria, che hanno suscitato reazioni anche vivaci, ma sulle quali sarà necessario più avanti effettuare considerazioni meno suggestionate e più improntate ai reali valori giuridici del nostro ordinamento costituzionale.

Sarebbe in ogni caso miope ed anzi improvvido rispetto alle formidabili opportunità offerte dalla Rete adottare pregiudiziali atteggiamenti di chiusura nei confronti del c.d. "giornalismo partecipativo", considerato che l'informazione nel mondo digitale ruota soprattutto proprio intorno ai *blog* e ai giornali *on line*, redatti grazie al contributo dei cittadini. Per altro verso, si sostiene abbastanza persuasivamente che il giornalista non esce "distru"to" da questo modello di lavoro, bensì soltanto rinnovato, restando il suo ruolo centrale nel saper mettere insieme i vari aspetti, fare adeguate verifiche, scrivere in modo chiaro e accattivante i propri articoli, ponderare i punti di vista⁹, mentre il giornalismo partecipativo non sarebbe in grado di sostituire i giornalisti con una schiera di cittadini *reporter*, contribuendo invece a dar forma alle nuove funzioni del giornalismo nell'era digitale, prima fra tutte la

⁸ P. COSTANZO, *Da Giovanale a internet: satura tota nostra est*, in "Diritto dell'internet", 2005, p. 27.

⁹ U. VALLARI, *Blog, Blog, Blog*, in "Problemi dell'informazione", 2003, p. 76.

restaurazione del rapporto fiduciario giornalisti-lettori, attualmente in una crisi significativa¹⁰; sottolineandosi infine come i *blog* abbiano dimostrato nella ridefinizione del campo giornalistico attuale una straordinaria capacità d'interpretare e d'innovare l'approfondimento giornalistico, presentandosi essi stessi come luogo di analisi soggettiva e sostanziale e operando nella direzione di un rinnovamento degli apparati comunitari resi deboli dai processi di individualizzazione, tipici di una società complessa¹¹.

3. IL BLOG NEL DIBATTITO POLITICO ED ECONOMICO

Nell'ambito della c.d. "blogosfera", si rivela peraltro opportuno mettere ulteriormente a fuoco alcune tematiche particolarmente significative per il giuspubblicista. In questo senso, non v'è dubbio che il riferimento "di punta" sia al *blog* di carattere politico e/o economico. Del resto, è opinione diffusa che le ragioni all'origine dello straordinario successo di alcuni *blogger* sulla scena politica siano costituite, da un lato, da una certa insoddisfazione nei confronti dei *media* tradizionali, reputati insufficientemente obiettivi e completi (e riemerge qui incontenibile il delicato problema del pluralismo notiziale), e, dall'altro, il notevole discredito dei canali rappresentativi istituzionali (e si perviene così al non meno essenziale nodo del funzionamento della democrazia rappresentativa).

Il *blogging* politico, come è stato, ad esempio, fatto notare, ha cambiato per gli americani le stesse modalità di acquisizione e di discussione delle notizie e delle conflittualità politiche all'ordine del giorno, mentre i *blog* politici sono diventati inequivocabilmente un'alternativa ai notiziari tradizionali, un impero mediatico ombra, in grado di competere con il potere e l'influenza dei *network* tradizionali. Per contro, i *blogger* tenderebbero a riportare la società dell'informazione in una sorta di "ritorno al futuro"¹², ad un ambiente mediale nettamente diversificato e apertamente fazioso, ricreando l'era del volantino politico e della *penny press* di stampo tedesco, solo adattandola all'epoca *on line* in cui viviamo oggi. Ciò non significa – si sostiene – che i mezzi d'informazione tradizionale abbiano fatto il loro tempo, non più di quanto, nel sedicesimo secolo, il cattolicesimo imperante fu abbattuto dalla Riforma; ma come i sei milioni di opuscoli

¹⁰ D. GALLI, *Che cos'è il giornalismo partecipativo?* in "Problemi dell'informazione", 2005, p. 306.

¹¹ E. BIANDA, A. SOFI, *È giornalismo d'approfondimento*, in "Problemi dell'informazione", 2004, p. 191.

¹² D. BURSTEIN, D. KLINE, *Blog! La rivoluzione dell'informazione in politica, economia e cultura*, cit.

stampati dai riformatori protestanti posero fine ai principi dell'incontrastata autorità pontificia, allo stesso modo gli odierni *blog* starebbero spodestando l'incontrastato ruolo dei *media* tradizionali nel dettare l'agenda politica.

La riprova, per vero non priva di risvolti drammatici, dell'incidenza politica del fenomeno in questione è data dalla sua compressione nei regimi liberticidi. Ma ciò che induce maggiormente a riflettere è l'attitudine assunta dagli operatori esteri nel mercato cinese, dove due giganti dell'*Information and Communications Technology* hanno sottoscritto accordi commerciali con Pechino, i quali implicitamente danno per scontate le violazioni alla libertà di discussione in quel paese¹³.

Del tutto prevedibilmente, almeno negli ordinamenti del c.d. mondo libero, uno strumento così interessante per il dibattito delle idee come il *blog* ha attratto l'attenzione anche degli stessi protagonisti della scena politica, anche con esiti eccezionali come quello del comico genovese Beppe Grillo, secondo cui la partitocrazia sarebbe una delle cause dei problemi e della disaffezione alla politica stessa di una larga parte degli italiani. Senza entrare qui nel merito di tale suggestiva posizione, è comunque indubbio che in tal caso il *blog* abbia dimostrato tutta la sua efficacia sotto il profilo della diffusività del pensiero e della partecipazione al dibattito da parte del pubblico, sempre più coinvolto dall'universo della Rete.

Problematiche affini sono poste dai *blog* di natura economica e finanziaria, attraverso i quali hanno trovato la loro strada gli sfoghi critici della clientela, venendo in buona parte abbattute le tradizionali barriere tra i produttori e i clienti, ma anche tra azionisti e responsabili delle prestazioni finanziarie delle imprese nelle quali hanno investito, inducendosi una maggiore reattività da parte di enti tendenzialmente indifferenti e dandosi quindi voce alle masse anonime dei consumatori. Pur se anche qui, come nel caso dei *blog* politici, le aziende hanno subito cercato di trarre beneficio dallo stesso strumento sia a fini di *marketing*, sia più in generale a fini di scelte produttive.

4. LA "BLOGOSFERA" TRA AUTODISCIPLINA E NORME ORDINAMENTALI

Non sembra a questo punto necessario attardarsi ulteriormente ad illustrare la varietà e la delicatezza delle questioni che sul piano giuridico possono essere coinvolte dalla "blogosfera", particolarmente sotto il profilo della

¹³ P. COSTANZO, *Motori di ricerca: un altro campo di sfida tra logiche del mercato e tutela dei diritti?*, in "Diritto dell'internet", 2006, p. 545.

responsabilità per quanto pubblicato, sia esso uno scritto, un'immagine, un suono o un filmato.

Ma, su questo stesso piano, va subito affermato che non s'intravedono in principio ragioni per distinguere un *blog* rispetto agli altri siti internet di cui costituisce infatti soltanto una particolare specie. Se, dunque, è ipotizzabile che, anche nell'ambito di un *blog*, possano essere compiuti gli illeciti che più frequentemente caratterizzano la Rete, quali esemplarmente la violazione del diritto d'autore e la commissione di reati contro l'onore delle persone, non si saprebbero individuare scriminanti o attenuanti per chi tali fatti compia nella sua qualità di autore o di partecipe di un *blog*, nel tempo stesso che l'indiscutibile a strumentalità della Rete all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero autorizza a predicarne per essa l'applicazione delle assai ampie garanzie costituzionali.

La distinzione tra *blogging* e un'"ordinaria" pubblicazione di pagine *web* è suscettibile di apprezzamenti essenzialmente di carattere sociologico, le cui caratteristiche principali s'è cercato appunto in precedenza di delineare; e di carattere tecnico, data la possibilità, anch'essa già descritta, che qualsiasi "internauta" s'inserisca con un proprio intervento nella trama del discorso iniziato dal *blogger*. Si potrebbe, in altri termini, rilevare come si sia in presenza di un'attività prestata dal *blogger* (possibilità di pubblicazione di un intervento) agli utenti della Rete. Tuttavia sembra assai dubbio potersi spingere fino ad inquadrare il fenomeno nell'offerta al pubblico di stampo privatistico, in cui, com'è noto, ciò che conta non è tanto la facoltà del pubblico di aderire alla proposta del proponente quanto l'obbligo fatto a costui di contrattare una volta che abbia reso nota la propria offerta: circostanza, questa, che, anche senza voler considerare l'assenza nel nostro caso del profilo patrimoniale, non ricorre sicuramente, restando il *blogger* libero di far apparire in Rete gli interventi "postati" sul suo *blog*.

Poiché la realtà giuridica di internet si è rivelata non sempre ricalcabile sulle categorie tradizionali, sembra allora opportuno anche chiedersi se non si verta piuttosto nel più recente dei servizi della società dell'informazione, oggetto della già menzionata normativa comunitaria e nazionale in cui ha trovato collocazione la disciplina della responsabilità degli intermediari tecnici. L'art. 2, 1° co., del d.lgs. n. 70 del 2003, definisce alla lettera a) i servizi della società dell'informazione come le attività economiche svolte *on line*, nonché i servizi definiti – attualmente, per effetto dei successivi interventi legislativi –, dal d.lgs. n. 259 del 2003 che, con un curioso giro di rinvii rimanda ancora al d.lgs. n. 70, nonché alla l. n. 317 del 1986, per cui può in estre-

ma sintesi affermarsi che i servizi in questione sono caratterizzati almeno da una prestazione a distanza in via elettronica e a richiesta individuale, dove però evidentemente tale tipo di richiesta non può che correlarsi ad un'offerta tale da rendere la richiesta stessa indiscriminatamente efficace, ricadendosi, però, ancora, nel testé denegato paradigma dell'offerta al pubblico di cui s'è creduto di negare l'applicabilità all'attività di *blogging*.

Se, dunque, in assenza di una considerazione specifica in sede normativa del *blog*¹⁴, si condividono queste osservazioni, ne deriva che, per individuare la disciplina applicabile, occorre in ogni caso non perdere di vista la centralità ed anzi la decisività del *blogger*, cui in definitiva competono tutte le decisioni in ordine alla pubblicazione dei *post*.

Prima però di verificare quali conseguenze sul piano normativo debbano trarsi da queste conclusioni interpretative, non può sottacersi come anche in questa peculiare dimensione della Rete si sia cercato di far valere quell'insieme di regole endogene costituite dall'ormai famosa, quanto scarsamente praticata, *netiquette*. Alla *netiquette*, infatti, rinviano calorosamente spesso gli autori del *blog*, consapevoli di costituire il "bersaglio grosso" di eventuali azioni intentate a causa dei contenuti "postati", particolarmente per quanto concerne il linguaggio, che si raccomanda non essere mai triviale, e i materiali, che non devono contenere calunnie e diffamazioni, o immagini offensive o illecitamente acquisite. Altre regole incitano al rispetto delle idee altrui, delle religioni, delle etnie diverse; altre vietano la pubblicazione di conversazioni private senza previo consenso degli interessati; altre infine, più attente al particolare *format* del *blog*, richiedono di essere pertinenti con l'oggetto, di non citare o copiare i *post* di altri *blog* senza aver dapprima richiesto il consenso all'autore, ecc.

In questo stesso ordine di idee, si collocano, assai noti nella "blogosfera", gli standard di condotta etica proposti da Rebecca Blood articolati nel modo seguente¹⁵:

- pubblicare solo i fatti che si ritiene siano veri,
- se esistono materiali *on line*, inserire un *link* per farvi riferimento,

¹⁴ Non si è ritenuto di tener conto nel presente scritto di alcuni disegni di legge variamente intesi a disciplinare il fenomeno in questione in quanto, lungi dall'apportare contributi ai relativi problemi, hanno concorso a crearne altri, soprattutto a motivo del carattere approssimativo, nebuloso e perplesso delle stesse soluzioni proposte.

¹⁵ R. BLOOD, *The Weblog Handbook: Practical Advice on Creating and Maintaining Your Blog*, Cambridge, 2002, p. 114.

- correggere pubblicamente ogni disinformazione,
- scrivere ogni intervento come se non fosse suscettibile di modifica; aggiungere ma non riscrivere o cancellare mai nessun intervento,
- svelare ogni conflitto d'interesse,
- fare notare quando sono usate fonti controverse, oppure orientate.

L'idea, dunque, è che, come si sottolinea, "ogni *blog* abbia una pagina relativa alle regole che si impegna a rispettare nell'inserire informazioni, articolata nella forma delle domande e risposte, continuamente aggiornata e modificata man mano che gli utenti pongono nuove domande o obiezioni all'autore del *blog*"¹⁶.

Anche qui tuttavia, non diversamente dalle altre "dimensioni" della Rete, pur restando l'apprezzamento per simili iniziative e non disconoscendone affatto, anche se difficilmente misurabile, sia la portata assiologica, sia quella capacità pedagogica e dissuasiva, non si pone alcuna questione circa l'applicabilità delle ordinarie regole ordinarie, o di quelle altre che (solo) un legislatore attento e razionale ha elaborato con specifico riferimento alle peculiarità del c.d. "cyberspazio".

5. LIBERTÀ DI *BLOGGING* E MAI SOPITE QUESTIONI IN TEMA DI REGISTRAZIONE DI TESTATE INFORMATIVE IN RETE

Le considerazioni in tema di *netiquette* hanno certamente messo in risalto come il punto critico dell'intera questione riguardi non solo la responsabilità del *blogger* per fatto proprio, quanto piuttosto anche e soprattutto quella per i *post* immessi nel *blog* dai suoi utenti.

In questo quadro, nonostante la diversità di fattispecie, un certo interesse, almeno indiretto, presenta una delle prime prese di posizione da parte della giurisprudenza in materia, ossia la sentenza del 1° giugno 2006 del Tribunale di Aosta (visibile, tra gli altri, all'indirizzo telematico <http://www.interlex.it/testi/giurisprudenza/ao06553.htm>), che ha ritenuto la responsabilità penale di un *blogger* ex art. 595 c.p. per i contenuti – si noti – dal medesimo immessi nel proprio *blog*.

L'attenzione resta qui attratta non tanto dal dispositivo di condanna che, come si chiarisce in motivazione, deriva dall'acclarata realtà dei fatti criminosi e dalla riconducibilità di essi alla volontà del *blogger*, quanto invece dalla qualificazione del titolo della responsabilità.

¹⁶ D. GALLI, *Che cos'è il giornalismo partecipativo?*, cit., p. 310.

Se, infatti, occorre riconoscere grande rilievo all'enunciazione del principio per cui un *blogger* "non è altro che il direttore responsabile" del *blog*, assimilandosi "la posizione di un direttore di una testata giornalistica e quella di chi gestisce un *blog*", particolarmente sulla base del fatto che anche quest'ultimo detiene "il totale controllo di quanto viene postato" (incombendogli "il dovere di eliminare [gli interventi] offensivi"); non è però del tutto chiara la necessità del ricorso a tale analogia proprio nella fattispecie, dove la responsabilità diretta e personale del prevenuto risulta provata processualmente (ed anzi il giudicante ha mostrato di poter persuasivamente ricollegare lo pseudonimo utilizzato al *blogger* stesso). Tale soluzione sembra quindi "eccedente" in quanto l'equivalenza con il "direttore responsabile" di un periodico potrebbe se mai venire utilmente evocata solo a proposito degli illeciti commessi da terzi "postando" materiale sul *blog*. Ma essa si rivela anche fuorviante dal momento che il ricorso pedissequo all'analogia in questione pare difficile da condividere, almeno in quanto se ne faccia derivare (ciò che per vero la decisione non enuncia esplicitamente) anche la meccanica assimilazione tra *blog* e stampa periodica con conseguente estensione al *blog* del regime amministrativo di una testata telematica. Come meglio vedremo tra poco, infatti, la responsabilità del *blogger* per gli illeciti commessi dai suoi utenti non pare infatti deviare dalla disciplina comune e non sembra dover per forza soggiacere (come invece sembra propendere la sentenza in questione), ad esempio, ai "comandamenti" elaborati per la stampa periodica dalla giurisprudenza di legittimità¹⁷.

Per spingersi più avanti nell'indagine, proficua sembra anche l'analisi di una seconda sentenza fatta oggetto di vivaci contestazioni: ci si riferisce a quella del Tribunale di Modica dell'8 maggio 2008 (visibile, tra gli altri, all'indirizzo telematico <http://www.ictlex.net/?p=948>), interessante non solo in sé, ma anche perché sembra confermare *a contrariis* (e in maniera controintuitiva rispetto alle sue stesse premesse) proprio l'inapplicabilità in via di principio ad un *blog* del regime giuridico della stampa.

In termini assai sintetici, può ricordarsi come nella fattispecie si sia pervenuti alla condanna per il reato dagli artt. 5 e 16 della l. 8 febbraio 1948, n. 47 (stampa clandestina), di un soggetto per aver dato vita un *blog* "apparente", in quanto riconosciuto dal giudice coincidere nella sostanza con una testata giornalistica telematica in base ad una serie di circostanze ritenute dirimenti (particolarmente: periodicità regolare, titolo identificativo o testa-

¹⁷ P. COSTANZO, *Stampa (libertà di)*, cit., p. 525.

ta, diffusione presso il pubblico di informazioni legate all'attualità). La decisione ha pertanto affermato il necessario assoggettamento di tale sito, indipendentemente dalla forma della sua autopresentazione, cioè appunto di *blog*, all'obbligo (penalmente sanzionato) di registrazione della relativa testata: con ciò affermando di far propria l'opzione interpretativa, già seguita da diverse Corti (Tribunale Milano, II sez. civ., 16 maggio 2006 n. 6127; Tribunale Salerno, 16 marzo 2001; Tribunale Latina, 7 giugno 2001, citate in sentenza), che attribuisce "alla norma, che accomuna in uno stesso sistema unitario la carta stampata e i nuovi media", "valore generale, così da poter affermare l'assoluta equiparabilità di un sito internet ad una pubblicazione a stampa, anche con riferimento ad un eventuale sequestro di materiale "incriminato"".

Come può immediatamente intendersi, nella specie è venuto singolarmente ad incrociarsi tutto il groviglio di problemi suscitato dalla confusione e dall'incertezza di una pessima legislazione, di cui mette conto qui di rievocare i passaggi essenziali. Cominciando dall'ultimo degli interventi normativi in questione, ossia l'art. 7, co. 3°, del d.lgs. n. 70 del 2003, in base al quale: "La registrazione della testata editoriale telematica è obbligatoria esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla l. 7 marzo 2001, n. 62". Formula apparsa in aperta contraddizione con quanto disposto dall'art. 1, 3° co., della precedente l. n. 62 del 2001, prescrittore che "al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della l. 8 febbraio 1948, n. 47. Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima l. n. 47 del 1948", laddove per "prodotto editoriale" la medesima normativa mostra d'intendere anche "il prodotto ... destinato ... alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico".

Un vero rompicapo legislativo che si è proposto di risolvere in base alla successione delle leggi nel tempo, così da pervenire al risultato (da non pochi salutato con favore) di configurare la registrazione non come un obbligo, ma come un onere al fine di conseguire eventualmente provvidenze economiche pubbliche. L'attitudine abrogativa della disposizione del 2003 è tuttavia precisamente messa in discussione nella sentenza in esame secondo la quale invece l'esonero dalla registrazione avrebbe come destinatari esclusivamente i prestatori dei servizi rientranti nel commercio elettronico disciplinato dal relativo decreto, rimanendo conseguentemente "il singolo giornalista sottoposto all'obbligo di cui all'art. 1, co. 3° ultimo periodo, della l. n. 62/2001".

Alla decisione in esame, che si presenta peraltro assai articolata e scrupolosamente argomentata, sembra però di poter pregiudizialmente opporre – su un piano di fatto – di aver sottovalutato le difficoltà legate alla sussunzione di un fenomeno (anche informativo) come il *blog* nella nozione di “testata giornalistica”, e – sul piano formale –, di aver all’evidenza rinunciato a ricercare ricostruzioni interpretative alternative della pur confusa normativa in questione.

È comunque certo che mentre la prima decisione sembra impostare il problema della responsabilità per l’attività di *blogging*, muovendosi – ma con rischiose oscillazioni – sul piano dell’*analogia legis*, qui l’applicazione della normativa sulla stampa è secca e quasi scontata. Da questo punto di vista, il Tribunale di Modica non sembra fornire elementi utili sul piano risolutivo, mentre il Tribunale di Aosta formula una risposta non completamente appagante sul piano argomentativo.

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE (IN MERITO ALL’OBBLIGO DI REGISTRAZIONE DELLE TESTATE TELEMATICHE)

Si tenterà pertanto in primo luogo di sgomberare il campo dal “sotto-problema” costituito dalle questioni legate alla registrazione di testate informative in Rete.

Ora, è ben vero che, nell’ambito della riforma dell’editoria, per effetto di note pressioni soprattutto di tipo corporativo, il legislatore ebbe a prevedere l’assoggettamento di queste testate all’obbligo di registrazione, tipico delle testate cartacee e successivamente ripreso, *mutatis mutandis* dalle testate radio-televisive, in ciò subendo anche la suggestione di prese di posizione, peraltro accolte criticamente¹⁸, favorevoli dei Tribunali alla registrazione. Ma già in quell’occasione risultava evidente come l’attenzione del legislatore fosse soprattutto focalizzata, dato anche il contesto generale della l. n. 62 del 2001, sulle “imprese editrici di giornali quotidiani, di periodici o riviste e le agenzie di stampa di carattere nazionale, nonché le imprese fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni ivi compresa l’editoria elettronica e digitale”, secondo il disposto contenuto nell’art. 1, 6° co., lettera a), numero 5, della l. n. 249 del 1997, a cui si rinvia per identificare i soggetti esonerati dagli obblighi della registrazione in quanto già iscritti nel Registro degli operatori di comunicazione previsto sempre da quest’ultima legge (art. 16 della l. n. 62 del 1991).

¹⁸ V. ZENO-ZENCOVICH, *La pretesa estensione alla telematica del regime della stampa: note critiche*, in “Il Diritto dell’informazione e dell’informatica”, 1998, p. 15.

Se non per tale circostanza, certamente per i problemi in ordine sia all'esatta interpretazione dei requisiti indicati al fine della registrazione (diffusione al pubblico, periodicità regolare, presenza di una testata costituente elemento identificativo del prodotto), sia all'effettiva obbligatorietà della registrazione, la legge produsse, com'è noto, nel mondo della Rete incertezze, preoccupazioni e forti reazioni critiche. In questo quadro tormentato, si collocò dunque il secondo intervento recato dal d.lgs. n. 70 del 2003, che fu perlopiù letto come una sorta di interpretazione autentica del primo testo, nel senso di stabilire la volontarietà della registrazione ai soli effetti della percezione delle ridette provvidenze, ma, nel contempo, in nulla innovando circa la necessaria iscrizione al ROC delle imprese di cui alla l. n. 249 del 1997, sicché, se del caso, la scelta se registrarsi o meno avrebbe riguardato solo i soggetti non costituiti in forma d'impresa, specialmente le singole persone fisiche. Con tale soluzione, il legislatore del 2003 mostrava non solo di considerare cedevole le "esigenze" poste alla base del precedente intervento, ma di optare per una concezione meno "burocratizzata" di internet, suscitando una diffusa soddisfazione tra il "popolo della Rete".

Se si condivide questa ricostruzione storico-esegetica del problema, considerandosi inoltre priva di pregio l'obiezione per cui il d.lgs. del 2003 non avrebbe potuto recare norme di interpretazione autentica di una normativa anteriore alla direttiva comunitaria a cui dava attuazione (in quanto nessuno riesce purtroppo ad impedire al legislatore di cogliere tutte le occasioni possibili per adottare "norme intruse"), le conclusioni alle quali deve giungersi appaiono l'esatto contrario di quelle del Tribunale di Modica, secondo cui il complesso sistematico delle norme imporrebbe "un'esegesi delle medesime nel senso che al singolo giornalista, che non svolge la propria attività in forma economica e che non presta servizi in favore di una società di informazione, non può applicarsi la disposizione di cui all'art. 7, co. 3, del d.lgs. n. 70/2003, che esonera dalla registrazione le testate editoriali telematiche che non intendono accedere alle provvidenze di cui alla l. n. 62/2001, perché tale disposizione riguarda solamente il c.d. prestatore di servizi, rimanendo conseguentemente il singolo giornalista sottoposto all'obbligo di cui all'art. 1, co. 3° ultimo periodo, della l. n. 62/2001".

Ciò sottolineato, occorre però dare atto che talune critiche mosse a tale sentenza, sia pure in nome della libertà d'informazione in internet, paiono completamente fuori bersaglio, almeno nel senso che comunque del tutto irrazionalmente la registrazione potrebbe rapportarsi ad una sorta di controllo censorio solo nel "cyberspazio" a differenza che per i periodici carta-

cei (cfr. esemplarmente la sentenza n. 31 del 1957 della Corte costituzionale), per i quali non constano infatti (almeno in questa dimensione) insidie particolari (tanto è vero che sempre affollata risulta la corsa al finanziamento pubblico), laddove però soprattutto si omette di ricordare come la registrazione per la stampa periodica abbia fondamento costituzionale nel delicato bilanciamento tra la libertà di informazione e la tutela di altri principi considerati egualmente meritevoli di tutela.

6. SEGUE (IN MERITO ALLA NATURA DELLA RESPONSABILITÀ DEI *BLOGGER*)

Se dunque la regola per internet è la “libertà delle forme”, da farsi valere ogni volta che non vi sia una previsione (costituzionalmente adeguata) in senso diverso del legislatore, occorre anche sottolineare con il dovuto vigore che tale regola si accompagna inscindibilmente a quella della “responsabilità”: ciò che esige, a sua volta, che comunque sia o possa essere conosciuto l'autore di quanto avviene nel “cyberspazio”. Su questa linea, peraltro, la registrazione non appare davvero essenziale, potendo soccorrere all'uopo il *disclaimer* dello stesso autore del sito o, nei casi di indagini penalmente orientate, l'ispezione presso il *server* (e il *provider*) di riferimento; senza dire che, per quanto riguarda proprio i *blog*, sarebbe addirittura contrario alla loro stessa ragion d'essere se il *blogger* si trincerasse dietro un anonimato tendenzialmente impenetrabile (ma scivoliamo così verso un'altra serie di questioni attinenti particolarmente alla repressione in concreto degli illeciti sulla Rete a cui non si può in questa sede che semplicemente accennare).

Tornando invece al piano formale e cioè ai criteri d'imputazione della responsabilità del *blogger*, è il momento di ribadire più chiaramente quanto forse emerso diffusamente dalle note che precedono, per cui, sul piano ricostruttivo, tale soggetto, in quanto *dominus* dal punto di vista tecnico del *blog*, ne assume la piena responsabilità o corresponsabilità per i materiali “postati” da terzi evidentemente con il suo tacito assenso od omesso controllo. È solo da questo punto di vista che sembra realizzarsi qualche punto di contatto con la figura del direttore di quei periodici che, sia pure in proporzioni assai più ridotte, ospitano interventi dei lettori suscitati dai temi che vengono normalmente proposti e sviluppati sulle pagine dei periodici stessi. In questo caso, infatti, al di là della diversa ipotesi delle risposte e delle rettifiche obbligatorie (ma ecco un'altra eclatante differenza!), il direttore del periodico, pur avendo messo a disposizione un'apposita rubrica di “dialogo” coi lettori, rimane libero di “responsabilmente” pubblicare o meno le lettere inviate a tale rubrica.

Per altro verso, al fine di impedire o attenuare il sorgere della responsabilità del *blogger*, occorrerebbe respingere ogni suggestione tesa ad equiparare tale soggetto ad uno degli “intermediari tecnici” per i quali, com’è noto, la normativa europea e nazionale prevede uno speciale regime di responsabilità o, si starebbe per dire, d’irresponsabilità, purché ricorrano le condizioni scriminanti contestualmente previste. Del tutto inadeguata sarebbe infatti l’omologazione con l’*hosting*, se deve concepirsi l’attività ad esso correlata come di natura puramente tecnica, automatica e passiva, tale dunque da escludere che il *provider* abbia la conoscenza e tanto meno il controllo di quanto viene pubblicato da terzi sullo spazio *web* reso disponibile, non importa se gratuitamente o dietro remunerazione. Il *blogger*, infatti, per definizione, mette a disposizione del pubblico uno spazio *web* che è e resta in permanenza nella sua esclusiva disponibilità e sotto la sua potenziale supervisione, sicché, se proprio si vuole, un’analogia potrebbe rinvenirsi con la situazione in cui il regime d’irresponsabilità del fornitore di *hosting* sia venuto a cessare, avendo egli omesso di impedire l’operatività o la fruizione dei materiali leciti di cui era effettivamente a conoscenza. Né potrebbe reggere la similitudine con l’attività di *caching* resa da un fornitore di connettività se non altro perché le informazioni memorizzate sul *blog* sono proposte in modo consapevole dal *blogger* su un sito pubblico immediatamente accessibile e non oggetto di un accesso potenziale da parte di un utente in un “archivio” di cui al *provider* spetta soltanto la manutenzione tecnica. Analogamente, si dovrebbe ragionare nel paragone con i motori di ricerca, che, se pure non riguardati (in Italia) dalla normativa sulla responsabilità degli intermediari tecnici, sembrano suscettibili, sempre a motivo del tecnicismo neutrale (da verificare se del caso in concreto) che ne assiste il funzionamento, di fruire del trattamento riservato al *caching*, attribuendosi, anche in questo caso, la responsabilità agli operatori solo nell’ipotesi in cui essi avendo avuto effettiva conoscenza dell’illiceità del contenuto non si siano prontamente attivati per impedirne l’accesso¹⁹.

¹⁹ P. COSTANZO, *La magistratura sfida Internet. A proposito di una caso francese, ma non solo...*, in “Il diritto dell’informazione e dell’informatica”, 2001, p. 208.

La disciplina giuridica delle banche dati: obiettivi perseguiti e risultati ottenuti ad oltre un decennio dall'adozione della normativa comunitaria

PATRIZIA DAL POGGETTO*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Contesto normativo – 3. Sulla nozione di banca dati secondo l'interpretazione della Corte di giustizia – 4. Il diritto sui generis secondo le recenti decisioni della Corte di giustizia – 4.1. Sulla nozione d'investimento rilevante – 4.2. Sulla nozione di estrazione e reimpiego – 5. Conclusioni

1. PREMESSA

Questo articolo si pone come ideale continuazione di una precedente pubblicazione dal titolo “Il convegno *Le banche dati (anche su Internet)*”¹, sull'incontro tenutosi a Pavia il 3-4 ottobre 1997 articolo che ho avuto il piacere di scrivere insieme alla dottoressa Isabella D'Elia Ciampi, con la quale ho condiviso il comune interesse per una nuova prospettiva di tutela delle creazioni intellettuali mediante istituti inediti. In quell'occasione ho avuto modo di apprezzare la sua profonda capacità di approfondimento di nuove tematiche giuridiche, in un'ottica tesa ad una fattiva collaborazione e ad un costruttivo interscambio culturale.

La pubblicazione si collocava in un periodo di particolare fervore del mondo giuridico intorno alla nuova disciplina comunitaria sulla protezione delle banche dati contenuta nella direttiva n. 96/9/CE², come testimoniato appunto dal convegno pavese ricco di elaborati e complessi interventi di esperti della materia³,

* L'Autore è avvocato e dottore di ricerca in Diritto industriale; attualmente opera presso uno studio fiorentino di consulenza in proprietà intellettuale ed industriale.

¹ P. DAL POGGETTO, I. D'ELIA CIAMPI, *Il Convegno su “Le banche dati (anche su Internet)”*, in “Informatica e diritto”, 1997, n. 2, pp. 203-210.

² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 1996, G.U.C.E. n. 77 del 27 marzo 1996.

³ Tra i vari interventi al Convegno pavese, si segnalano: P. SPADA, *Banche dati e diritto d'autore (il “genere” del diritto d'autore sulle banche dati)*, in “AIDA Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo”, IV, 1997, pp. 5 e ss.; V. DI CATALDO, *Banche-dati e diritto sui generis: la fattispecie costitutiva*, *ibidem*, pp. 20 e ss.; M.S. SPOLIDORO, *Il contenuto del diritto connesso sulle banche di dati*, *idem*, pp. 45 e ss.; C. IBBA, *Banche dati e sanzioni civili*, *ibidem*, pp. 175 e ss.; M. LIBERTINI, *Raccolte di dati e concorrenza sleale*, *ibidem*, pp. 210 e ss.; L. MANSANI, *La responsabilità del produttore di banche dati*, *ibidem*, pp. 237 e ss.; C. GALLI, *Segni distintivi e industria culturale*, *idem*, pp. 328 e ss.

alcuni dei quali dagli accenti alquanto critici⁴. Tanto faceva discutere gli studiosi, infatti, l'allora recentissima direttiva europea relativa alla protezione giuridica delle banche dati mediante il diritto d'autore ed anche attraverso il nuovo diritto *sui generis*, strumento giuridico creato *ad hoc* a protezione degli interessi del costitutore⁵.

La molteplicità dei temi trattati nei vari interventi al convegno, come incisivamente riportati nella pubblicazione ad esso dedicata, rivelava una prospettiva tematica complessa ed anche molto suggestiva in previsione di una potenzialità attuativa concreta della disciplina comunitaria, ritenuta tale da fornire risposte adeguate alle esigenze di sviluppo comunitario delle raccolte ed elaborazioni di dati, soprattutto per quelle che rappresentavano il frutto di un investimento economico rilevante del costitutore.

Trascorso oltre un decennio dall'adozione della normativa comunitaria, l'interesse giuridico sembra ormai pressoché scomparso⁶ e la realtà applicativa presenta aspetti allora insospettati.

Come incisivamente sottolineato nel 2005 dalla Commissione europea nel suo Rapporto sull'attuazione della direttiva in materia⁷, vi è stata una sostanziale mancanza di "effettività" della disciplina comunitaria con conseguente inadeguatezza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati. La non effettività ha riguardato in special modo il diritto *sui generis*, che tante aspettative aveva suscitato, con innegabili ripercussioni sull'auspicato rafforzamento della competitività del settore. La prassi che si è andata sviluppando nei vari Stati membri rivela una situazione d'incertezza giuridica in relazione ai requisiti di accesso e all'ambito di protezione del diritto *sui generis*.

⁴ In particolare, J.H. REICHMAN, *La guerra delle banche dati. Riflessioni sulla situazione americana*, in "AIDA", *idem*, pp. 236 e ss.

⁵ Sul punto si richiamano: G. GUGLIELMETTI, *La tutela delle banche dati con diritto sui generis nella direttiva 96/9/CE*, in "Contratto impresa/Europa", 1997, n. 44; M. LEHMANN, *La nuova direttiva CE sulle banche dati*, in "Rivista di Diritto Industriale", 1997, I, p. 113; F. MACARIO, *L'attuazione della direttiva 96/9/CE in materia di banche dati*, in "Contratto impresa/Europa", 1998, 1106. V. anche P. DAL POGGETTO, *La protezione delle banche dati mediante il diritto d'autore ed il diritto sui generis*, in "Informatica e diritto", 1997, n. 1, pp. 159-168.

⁶ Forse unica eccezione è rappresentata dall'articolo di V. FALCE, *La disciplina comunitaria sulle banche dati. Un bilancio a dieci anni dall'adozione*, in "Rivista di diritto industriale", 2006, I, pp. 227 e ss.

⁷ Si veda, DG Internal Market and Services Working Paper, *First evaluation of Directive 96/9/EC on the legal protection of database*, 12 Dicembre 2005, accessibile tramite Internet all'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/index_en.htm.

Al fine di pervenire ad un'interpretazione uniforme in ambito comunitario un forte impulso è stato fornito dagli interventi della Corte di Giustizia che tuttavia non sembrano avere sinora favorito il recupero di effettività della direttiva.

Prima di delineare gli aspetti salienti contenuti nelle recenti decisioni della Corte di Giustizia, si procede ad un sintetico riepilogo della disciplina normativa sulla protezione delle banche dati.

2. CONTESTO NORMATIVO

La tutela giuridica delle banche dati è contenuta nella direttiva comunitaria 96/9/CE dell'11 marzo 1996. In conformità al suo art. 1, n. 1, essa ha ad oggetto "la tutela giuridica delle banche di dati, qualunque ne sia la forma".

La banca di dati è definita, all'art. 1, n. 2, come "una raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili grazie a mezzi elettronici o in altro modo".

L'art. 3 prevede una tutela ai sensi del diritto d'autore delle "banche di dati che per la scelta o la disposizione del materiale costituiscono una creazione dell'ingegno propria del loro autore".

Mentre l'art. 7, rubricato "Oggetto della tutela", istituisce un diritto *sui generis* nei seguenti termini:

"1. Gli Stati membri attribuiscono al costituente di una banca di dati il diritto di vietare operazioni di estrazione e/o reimpiego della totalità o di una parte sostanziale del contenuto della stessa, valutata in termini qualitativi o quantitativi, qualora il conseguimento, la verifica e la presentazione di tale contenuto attestino un investimento rilevante sotto il profilo qualitativo o quantitativo.

2. Ai fini del presente capitolo:

a) per "estrazione" si intende il trasferimento permanente o temporaneo della totalità o di una parte sostanziale del contenuto di una banca di dati su un altro supporto con qualsiasi mezzo o in qualsivoglia forma;

b) per "reimpiego" si intende qualsiasi forma di messa a disposizione del pubblico della totalità o di una parte sostanziale del contenuto della banca di dati mediante distribuzione di copie, noleggio, trasmissione in linea o in altre forme. La prima vendita di una copia di una banca dati nella Comunità da parte del titolare del diritto, o con il suo consenso, esaurisce il diritto di controllare la rivendita della copia nella Comunità.

Il prestito pubblico non costituisce atto di estrazione o di reimpiego.

3. Il diritto di cui al paragrafo 1 può essere trasferito, ceduto o essere oggetto di licenza contrattuale.

4. Il diritto di cui al paragrafo 1 si applica a prescindere dalla tutelabilità della banca di dati a norma del diritto d'autore o di altri diritti. Esso si applica inoltre a prescindere dalla tutelabilità del contenuto della banca di dati in questione a norma del diritto d'autore o di altri diritti. La tutela delle banche di dati in base al diritto di cui al paragrafo 1 lascia impregiudicati i diritti esistenti sul loro contenuto.

5. Non sono consentiti l'estrazione e/o il reimpiego ripetuti e sistematici di parti non sostanziali del contenuto della banca di dati che presuppongano operazioni contrarie alla normale gestione della banca dati o che arrechino un pregiudizio ingiustificato ai legittimi interessi del costituente della banca di dati".

La direttiva è stata recepita nel diritto italiano con il d.lgs. n. 169/1999 del 15 giugno 1999⁸.

3. SULLA NOZIONE DI BANCA DATI SECONDO L'INTERPRETAZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

La banca di dati viene definita nel preambolo della direttiva come uno "strumento prezioso per lo sviluppo di un mercato dell'informazione all'interno della Comunità" che spesso richiede un notevole investimento di risorse e mezzi per la sua creazione, alquanto superiore al costo necessario per copiarla (settimo e nono considerando). Sempre nel preambolo si fa riferimento alla crescita esponenziale, all'interno della Comunità e a livello mondiale, della massa di informazioni prodotte ed elaborate annualmente in tutti i settori commerciali e industriali, la quale richiede investimenti nei sistemi avanzati di gestione dell'informazione in tutti gli Stati membri. Viene altresì evidenziato il fatto che vi è un notevole squilibrio nel livello degli investimenti relativi alla costruzione di banche di dati tra i vari Stati membri, ma soprattutto tra la Comunità ed i più importanti paesi terzi produttori di banche di dati (decimo ed undicesimo considerando).

Premessa fondamentale per affrontare analiticamente i problemi d'interpretazione della direttiva è quindi l'individuazione di una definizione uniforme di banca dati. La relativa nozione, ai sensi dell'art. 1, n. 2 della direttiva,

⁸ Il d.lgs. n. 169/1999 è stato adottato in seguito alla legge delega 24 Aprile 1998, n. 128, e pubblicato nella G.U. n. 138 del 15 Giugno 1999. Per commenti sulla disciplina nazionale, si veda in particolare, P. AUTERI, *Artt. 1 e 2 d.lgs. 6 maggio 1999 n. 169. Attuazione della Direttiva 96/9/CE relativa alla tutela giuridica delle banche dati*, in "Nuove leggi civili commentate", 2003, pp. 1178 e ss.; R. VALENTI, *Art. 4 d.lgs. 6 maggio 1999 n. 169, Attuazione della Direttiva 96/9/CE relativa alla tutela giuridica delle banche dati*, in "Nuove leggi civili commentate", 2003, pp. 1215 e ss.

riguarda qualsiasi raccolta che comprenda opere, dati o altri elementi, separabili gli uni dagli altri senza che venga per questo intaccato il valore del loro contenuto, e che comporti un metodo o un sistema, di qualunque natura esso sia, che consenta di ritrovare ciascuno dei suoi elementi costitutivi.

In base al diciassettesimo considerando della stessa direttiva, la nozione di banca di dati deve essere intesa nel senso di “una raccolta di opere, siano esse letterarie, artistiche, musicali o di altro genere, oppure di materiale quali testi, suoni, immagini, numeri, fatti e dati”.

Per la Corte di giustizia – nella sentenza del 9 novembre 2004 resa nel procedimento C-444/02, *Fixtures Marketing Ltd contro Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)*⁹ –, prima condizione per la sussistenza di una banca di dati è l’esistenza di una raccolta di “elementi indipendenti”, ossia di elementi separabili gli uni dagli altri senza che il valore del loro contenuto informativo, letterario, artistico, musicale o di altro genere venga ad essere per questo intaccato.

La qualifica di una raccolta come banca di dati – prosegue sempre la Corte – presuppone poi che gli elementi indipendenti costitutivi di tale raccolta siano disposti in maniera sistematica o metodica e siano individualmente accessibili in un modo o nell’altro. Non è necessario che questa disposizione sistematica o metodica sia fisicamente visibile, mentre invece è richiesto che “la raccolta figuri su un supporto fisso, di qualsiasi natura, e contenga un mezzo tecnico quale un processo di tipo elettronico, elettromagnetico o elettroottico o un altro mezzo, quale un sommario, un indice delle materie, un piano o un metodo di classificazione particolare, che consenta la localizzazione di ogni elemento indipendente contenuto nel suo ambito”¹⁰.

Secondo la Corte questa seconda condizione permette di distinguere le banche dati oggetto di tutela ai sensi della direttiva da un mero insieme di elementi destinato a fornire informazioni. La banca dati è caratterizzata da un mezzo che consente di ritrovare nel suo ambito ciascuno dei suoi elementi costitutivi, mentre invece il mero insieme di dati è privo di qualsiasi mezzo di elaborazione dei singoli elementi che lo compongono.

L’interpretazione delineata nella sentenza sopra citata è la seguente: “la nozione di banca di dati ai sensi dell’art. 1, n. 2, della direttiva 96/9/CE riguarda qualsiasi raccolta che comprenda opere, dati o altri elementi, sepa-

⁹ Sentenza accessibile all’indirizzo Internet: <http://curia.europa.eu/jurisp/>.

¹⁰ Cfr. sentenza relativa al procedimento C-444/02, paragrafo 30.

rabili gli uni dagli altri senza che il valore del loro contenuto venga per questo intaccato, e che comportino un metodo o un sistema, di qualunque natura esso sia, che consenta di ritrovare ciascuno dei suoi elementi costitutivi”.

Questo chiarimento interpretativo sulla nozione di banca dati costituisce la premessa per delimitare l'ambito di applicazione del diritto *sui generis*.

4. IL DIRITTO *SUI GENERIS* SECONDO LE RECENTI DECISIONI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

4.1. *Sulla nozione d'investimento rilevante*

L'art. 7, n. 1, della direttiva riserva il beneficio della tutela, conferita dal diritto *sui generis*, alle banche di dati che rispondono ad un criterio preciso, ossia a quelle il cui il conseguimento, verifica o presentazione del contenuto attestino un investimento rilevante sotto il profilo qualitativo o quantitativo.

La Corte ha dedicato altre due decisioni, sostanzialmente analoghe a quella sopra citata, per chiarire il significato di investimento collegato al conseguimento, alla verifica ed alla presentazione del contenuto di una banca dati.

Le decisioni di seguito citate, e reperibili sul sito <http://curia.europa.eu/jurisp/>, sono: a) sentenza della Corte (Grande Sezione) del 9 novembre 2004 nel procedimento C-46/02, Fixtures Marketing Ltd contro Oy Veikkaus Ab; b) sentenza della Corte (Grande Sezione) del 9 novembre 2004 nel procedimento C-338/02, Fixtures Marketing Ltd contro Svenska Spel AB.

Per investimento collegato al conseguimento del contenuto di una banca di dati deve intendersi l'insieme di quei “mezzi destinati alla ricerca di elementi indipendenti esistenti e alla loro riunione nella banca di dati, ad esclusione dei mezzi impiegati per la creazione stessa di elementi indipendenti”¹¹.

La verifica del contenuto attiene invece ai mezzi destinati al controllo dell'esattezza degli elementi ricercati al fine di assicurare l'affidabilità delle informazioni contenute nella banca di dati a partire dall'atto della sua costituzione e per tutto il periodo di funzionamento della stessa.

L'investimento collegato alla presentazione del contenuto della banca di dati riguarda “i mezzi intesi a conferire alla banca di dati la sua funzione di gestione dell'informazione, ossia quelli destinati alla disposizione sistematica o metodica degli elementi nonché all'organizzazione della loro accessibilità individuale”¹².

¹¹ Cfr. sentenza resa nel procedimento C-46/02, paragrafo 34.

¹² Cfr. sentenza della Corte nel procedimento C-338/02, paragrafo 27.

La Corte ha quindi escluso dalla nozione di “investimento rilevante” quelle risorse e mezzi impiegati per la creazione stessa di elementi indipendenti. La motivazione adottata dalla Corte trae fondamento dai nono, decimo e dodicesimo considerando, secondo i quali il fine della tutela conferita dal diritto *sui generis* è quello di incentivare la creazione di sistemi di memorizzazione e di gestione di informazioni esistenti, non la creazione stessa di quegli elementi che possano poi essere successivamente raccolti in una banca di dati.

Alla luce di questa interpretazione restrittiva, la Corte ha concluso per l'esclusione della tutela del diritto *sui generis* nel caso sottoposto al suo esame statuendo che, nella valutazione dell'investimento rilevante per l'elaborazione di un calendario di incontri nell'organizzazione di campionati di calcio, non si deve tener conto di tutti quei mezzi destinati alla fissazione delle date, degli orari e degli accoppiamenti di squadre relativi ai vari incontri di questi campionati, trattandosi di mezzi specificamente destinati alla creazione stessa degli elementi indipendenti contenuti nella banca di dati.

4.2. Sulla nozione di estrazione e reimpiego

L'art. 7, n. 1, della direttiva 96/9 riserva al costitutore di una banca di dati, che abbia richiesto un investimento rilevante sotto il profilo quantitativo o qualitativo, il diritto di vietare le operazioni di estrazione e/o reimpiego aventi ad oggetto la totalità o una parte sostanziale del contenuto di tale banca di dati.

L'art. 7, n. 2, lett. a), della direttiva definisce la nozione di “estrazione” come “il trasferimento permanente o temporaneo della totalità o di una parte sostanziale del contenuto di una banca di dati su un altro supporto con qualsiasi mezzo o in qualsivoglia forma”.

L'art. 7, n. 2, lett. b), della direttiva definisce la nozione di “reimpiego” come “qualsiasi forma di messa a disposizione del pubblico della totalità o di una parte sostanziale del contenuto della banca di dati mediante distribuzione di copie, noleggio, trasmissione in linea o in altre forme”.

Nella motivazione della sentenza del 9 novembre 2004, procedimento C-203/02, *The British Horseracing Board Ltd contro William Hill Organization Ltd*¹³, la Corte ha ritenuto che l'uso, nella definizione di estrazione, di espressioni quali “con qualsiasi mezzo o in qualsivoglia forma” dimostri che il legislatore comunitario ha voluto conferire un senso ampio a tale nozione.

¹³ Sentenza accessibile all'indirizzo Internet: <http://curia.europa.eu/juris/>.

Analogamente vale per la nozione di reimpiego per la quale è stata utilizzata l'espressione "qualsiasi forma di messa a disposizione del pubblico".

Alla luce dell'obiettivo perseguito dalla direttiva, la Corte sostiene che siano riconducibili nell'ambito delle suddette nozioni tutte quelle operazioni consistenti, rispettivamente, nell'appropriazione e nella messa a disposizione del pubblico – senza l'autorizzazione del costituente della banca di dati – dei risultati del suo investimento, privandolo così di quei proventi economici che dovrebbero consentirgli di ammortizzare il costo dell'investimento sostenuto.

Anche il punto n. 5 dell'art. 7 della direttiva pone in evidenza il profilo dell'investimento. Questa disposizione consente al costituente di opporsi alle operazioni di estrazione e di reimpiego ripetute e sistematiche relative ad una parte non sostanziale del contenuto della detta banca di dati, che, per effetto della loro reiterazione, conducono di fatto alla ricostituzione, senza il consenso del costituente, della banca di dati nel suo insieme, o almeno di una parte sostanziale della stessa. Il cumulo di siffatte operazioni cagiona, infatti, un grave pregiudizio all'investimento sostenuto dal costituente, al pari delle operazioni di estrazione e di reimpiego di cui all'art. 7, n. 1, della suddetta direttiva.

È opinione condivisa che il diritto *sui generis* non conferisca alcun diritto sulle informazioni memorizzate nella banca dati. La tutela riguarda il risultato dell'investimento volto a costituire una raccolta sistematica e metodica di dati indipendenti intesa come bene immateriale.

Se, infatti, è considerevole l'investimento in risorse necessario per poter creare una banca di dati, per contro, è possibile copiarla e accedervi ad un costo molto più basso rispetto a quello richiesto per crearla autonomamente.

Come precisato nel dodicesimo considerando della direttiva, il necessario investimento non sarà effettuato all'interno della Comunità a meno che non venga introdotta una tutela giuridica stabile ed uniforme a salvaguardia dei legittimi interessi dei costituenti di banche di dati.

Questo aspetto fondamentale è stato esplicitamente richiamato nelle Conclusioni dell'Avvocato generale E. Sharpston, presentate il 10 luglio 2008 in relazione alla causa allora pendente dinanzi alla Corte di Giustizia, procedimento C-304/07, *Directmedia Publishing GmbH contro Albert-Ludwigs – Universität Freiburg*¹⁴. Esso è un chiaro segnale di un'inversione di tendenza interpretativa, da un'ottica restrittiva tracciata nelle precedenti decisioni

¹⁴ Le conclusioni dell'Avvocato generale del 10 luglio 2008 sono accessibili in <http://curia.europa.eu/jurisp/>.

della Corte ad una più estensiva puntualizzata nella recentissima sentenza del 9 ottobre 2008 relativa alla suddetta causa C-304/07¹⁵.

Argomenti a sostegno di questo cambiamento interpretativo sono stati individuati, tra l'altro, nel trentanovesimo considerando, secondo cui la direttiva intende salvaguardare i costitutori dall'indebita appropriazione dei risultati dell'investimento finanziario e professionale effettuato per ottenere e raccogliere il contenuto di una banca dati, proteggendo la totalità o parti sostanziali di essa da determinati comportamenti posti in essere dall'utente o da un concorrente.

Raccordandosi ad alcuni passaggi delle precedenti decisioni della Corte sopra richiamate, l'Avvocato generale, nelle sue conclusioni rese in relazioni alla causa C-304/07, ha evidenziato come il divieto di operazioni di estrazione e/o il reimpiego dell'intero contenuto o di una parte sostanziale di esso non colpisca soltanto il comportamento di un concorrente, bensì anche quello dell'utente che, con i suoi atti, arrechi un pregiudizio sostanziale, in termini quantitativi o qualitativi, all'investimento. La Corte aveva già in precedenza ritenuto irrilevante, per determinare la portata del diritto *sui generis*, il fatto che l'operazione di estrazione e/o di reimpiego avesse come fine la costituzione di un'altra banca di dati, concorrente o meno della banca di dati originaria, di dimensioni identiche o diverse da questa, o che tale operazione si inserisse nell'ambito di un'attività diversa dalla costituzione di una banca di dati¹⁶.

In secondo luogo, l'Avvocato generale ha posto l'accento sul fatto che le nozioni di "estrazione" e "reimpiego" non possono limitarsi ai casi di estrazione e di reimpiego diretti della banca dati originaria. Una tale limitazione lascerebbe infatti il soggetto che ha costituito la banca dati senza tutela nei confronti di operazioni non autorizzate di copiatura operate a partire da una copia della sua banca dati. Da questa considerazione è stato desunto che le operazioni di estrazione e/o di reimpiego non autorizzate, effettuate da un terzo a partire da una fonte diversa rispetto alla banca dati originaria, arrechino un pregiudizio all'investimento del costitutore, analogamente a ciò che accade nel caso di operazioni effettuate direttamente sulla banca dati. Prendendo quindi come punto di riferimento le indicazioni della Corte, si è affermata recentemente una diversa tendenza interpretativa tesa a dare alla nozione di "estrazione" un significato estensivo.

¹⁵ Sentenza della Corte di Giustizia del 9 ottobre 2008 resa nel procedimento C-304/07, Directmedia Publishing GmbH contro Albert-Ludwigs - Universität Freiburg, accessibile in <http://curia.europa.eu/jurisp/>.

¹⁶ Cfr. in particolar modo la sentenza resa nel procedimento C-203/02.

È opinione concorde che la copiatura diretta di un'intera banca dati o di parti sostanziali di essa da un supporto ad un altro costituisca una chiara operazione di estrazione, mentre invece la semplice consultazione di una banca dati senza trasferimento di dati non rappresenta certamente un'operazione di estrazione.

Dubbi interpretativi sorgono invece sulla riconducibilità alla nozione di estrazione di fattispecie che non rientrano nelle due ipotesi estreme sopra indicate. Al riguardo è opportuno, inoltre, precisare che tale nozione non presuppone che la banca di dati o parte di essa scompaia dal suo supporto originale per effetto dell'operazione di trasferimento dei dati.

Questa considerazione trae origine da vari considerando della direttiva, tra i quali, in particolare, il settimo e il trentottesimo, ove viene più volte richiamato il verbo “copiare” per illustrare il reale significato del termine “estrazione”. Ciò è un chiaro indice rivelatore delle intenzioni del legislatore comunitario, secondo cui tale nozione deve intendersi come comprensiva di tutte quelle operazioni che lascino sussistere sul suo supporto iniziale la banca di dati o la parte di essa di cui si tratta.

Riprendendo le conclusioni dell'Avvocato generale, la Corte di Giustizia nella sua recentissima decisione del 9 ottobre 2008 ha precisato che l'esatto significato del termine “estrazione” usato nella direttiva passa necessariamente dal corretto inquadramento delle finalità e dell'ambito di applicazione del diritto *sui generis*.

Dalla lettura coordinata dei vari considerando della direttiva si evince che il legislatore comunitario, nell'ideare tale diritto, aveva come principale obiettivo quello di garantire il costituente di una banca dati, identificato in colui che ha preso l'iniziativa e si è assunto il rischio di destinare un investimento rilevante – in termini di risorse umane, tecniche e/o finanziarie – alla creazione di una banca di dati. Affinché costui ottenga un'adeguata remunerazione del suo investimento, deve essere perseguita qualsiasi appropriazione non autorizzata svolta tramite operazioni che consistono, in particolare, nella ricostituzione di tale banca o di una parte sostanziale della stessa per opera di un utente o di un concorrente, ad un costo molto inferiore rispetto a quello necessario per una costruzione autonoma.

Alla luce di tale obiettivo, la nozione di “estrazione”, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, deve essere intesa come riferita a qualsiasi operazione non autorizzata di appropriazione di tutto il contenuto di una banca di dati o di una parte di esso, a prescindere dalla modalità operativa utilizzata¹⁷.

¹⁷ Si richiama sul punto la giurisprudenza della Corte ed in particolar modo la sentenza resa nel procedimento C-203/02, par. 51 e 67.

Procedendo da siffatta premessa e avanzando con logiche deduzioni, si è andata delineando un'ampia nozione di estrazione non limitata alla sola operazione per mezzo della quale gli elementi contenuti in una banca dati vengono trasferiti su un altro supporto facendone materialmente una copia. È, infatti, innegabile che copiare singolarmente la maggior parte degli elementi di una banca dati, previa consultazione di essa sullo schermo, con successivo inserimento di questi elementi su un altro supporto, non sia meno dannoso per il costituente, della semplice riproduzione elettronica dei dati dalla banca dati originaria su un altro supporto elettronico.

Come dedotto dall'Avvocato generale nelle conclusioni sopra richiamate, un utilizzatore che, previa consultazione sullo schermo del contenuto di una banca di dati, provveda poi a copiare parte del suo contenuto in un'altra banca di dati mediante inserimento manuale delle informazioni, effettua semplicemente - seppur in modo più complicato - l'equivalente di un'operazione di riproduzione e ridisposizione del contenuto della banca dati.

Ai sensi dell'art. 7, n. 2, lett. a) della direttiva, la nozione di "estrazione" non presuppone la copia (materiale) dei dati. Affinché si configuri un'operazione di "estrazione" ai sensi dell'art. 7, n. 2, lett. a) della direttiva, è irrilevante che il trasferimento dei dati da una banca dati tutelata *ex art. 7, n. 1*, e il loro inserimento in una banca dati diversa avvengano a seguito di una valutazione caso per caso, previa consultazione della banca dati.

Secondo la Corte, l'elemento risolutivo della questione risiede nell'esistenza di un'operazione di "trasferimento" di tutto il contenuto della banca di dati o di parte dello stesso verso un altro supporto. Un siffatto trasferimento presuppone che tutto il contenuto di una banca di dati o parte di esso si ritrovi su un supporto diverso da quello della banca di dati originaria.

Come si può osservare, qualunque siano le concrete modalità con le quali si effettua la ricopiatura del contenuto di una banca di dati, quand'anche il trasferimento dei dati avvenga manualmente e singolarmente su un altro supporto, siamo in presenza di un'attività di estrazione analoga a quella di scaricamento dei dati con procedura elettronica o di una fotocopia su un supporto cartaceo.

Il quattordicesimo considerando della direttiva, secondo il quale "occorre estendere la tutela concessa dalla presente direttiva alle banche di dati non elettroniche", così come il ventunesimo considerando della medesima direttiva, ai sensi del quale la tutela da essa prevista non impone che le materie contenute nella banca di dati "siano state memorizzate fisicamente in forma organizzata", suffragano un'interpretazione della nozione di estrazione svincolata, come la nozione stessa di banca di dati, da criteri di ordine formale, tecnico o materiale.

Il fatto che la disposizione degli elementi trasferiti sia diversa rispetto alla versione originale, è irrilevante ai fini della verifica di un'ipotesi di estrazione vietata poiché, come indicato dal trentottesimo considerando, un'operazione di copiatura non autorizzata, accompagnata da un adattamento del contenuto della banca di dati copiata, rientra nelle operazioni contro le quali la suddetta direttiva intende tutelare il costituente di tale banca mediante la creazione del diritto *sui generis*.

La Corte ha quindi concluso che non è possibile sostenere che nella nozione di estrazione rientrino “solo le operazioni che consistono nel riprodurre meccanicamente, senza adattamenti, il contenuto di una banca di dati o di una parte di tale banca tramite un classico processo di copia/incolla”¹⁸.

Come per le concrete modalità operative, anche l'obiettivo perseguito dall'operazione di trasferimento è irrilevante ai fini della valutazione della sussistenza di un'estrazione.

Richiamando la sentenza resa nel caso *The British* (par. 47 e 48), per la Corte non rileva che l'operazione di trasferimento miri alla costituzione di un'altra banca di dati, concorrente o meno della banca di dati originaria.

Procedendo poi dall'esame dei vari considerando della direttiva, la Corte ha desunto che il trasferimento della totalità del contenuto di una banca di dati tutelata o di una parte sostanziale di esso verso un altro supporto, reso necessario ai fini della semplice visualizzazione su schermo del detto contenuto, costituisce già di per sé stesso un'operazione di estrazione che il titolare del diritto *sui generis* può subordinare alla propria autorizzazione.

Secondo la Corte, il costituente della banca di dati può riservarsi un diritto di accesso esclusivo alla stessa o consentire l'accesso a determinati soggetti, o ancora subordinare tale accesso a condizioni particolari. Qualora il costituente di una banca di dati renda accessibile a terzi il contenuto della stessa non può, in forza del suo diritto *sui generis*, opporsi alla consultazione della banca di dati da parte di costoro. Prosegue poi la Corte che, “soltanto qualora la visualizzazione su schermo del contenuto della suddetta banca di dati richieda il trasferimento, permanente o temporaneo, della totalità o di una parte sostanziale di tale contenuto verso un altro supporto, tale operazione di consultazione può essere subordinata all'autorizzazione del titolare del diritto *sui generis*, come emerge dal quarantaquattresimo considerando della direttiva 96/9”¹⁹.

¹⁸ Cfr. sentenza del 9 ottobre 2008 resa nel procedimento C-304/07, par. 40.

¹⁹ Cfr. sentenza *Directmedia*, par. 53.

In conclusione la Corte ha rilevato come in un contesto, caratterizzato dall'esistenza di strumenti giuridici a livello nazionale e comunitario idonei a sanzionare eventuali violazioni alle regole di leale concorrenza, nonché abusi di posizione dominante, la nozione di "estrazione", ai sensi dell'art. 7 della direttiva, non possa formare oggetto di un'interpretazione restrittiva tale da privare il costituente di una banca di dati della tutela contro le operazioni che potrebbero ledere i suoi interessi legittimi.

L'interpretazione, dunque, accolta dal Giudice comunitario è la seguente: "Il prelievo di elementi di una banca di dati tutelata con loro contestuale inserimento in un'altra banca di dati, in seguito alla consultazione della prima banca su schermo e alla valutazione individuale degli elementi in essa contenuti, può costituire "estrazione" ai sensi dell'art. 7 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 marzo 1996, 96/9/CE, relativa alla tutela giuridica delle banche di dati, purché – cosa che spetta al giudice del rinvio verificare – tale operazione corrisponda al trasferimento di una parte sostanziale, valutata qualitativamente o quantitativamente, del contenuto della banca di dati tutelata, ovvero a trasferimenti di parti non sostanziali che, per il loro carattere ripetuto e sistematico, abbiano condotto alla ricostituzione di una parte sostanziale di tale contenuto".

5. CONCLUSIONI

I commenti alla prima decisione della Corte di Giustizia intervenuta sul diritto *sui generis* evidenziavano come la tutela conferita ai costitutori delle banche dati fosse stata di fatto limitata, con presumibile delusione delle loro legittime aspettative. Ciò in ragione della "maggiore difficoltà per costoro di dimostrare l'investimento posto alla base della creazione di una banca dati e necessario per accedere alla tutela conferita dal diritto *sui generis*"²⁰.

Diversamente, invece, sembra porsi la più recente decisione della Corte di Giustizia che, concordemente con le conclusioni rese dall'Avvocato generale, ha inteso interpretare il concetto di "estrazione" (analogamente vale anche per il "reimpiego") in senso ampio non limitando questa operazione alla mera copiatura dei dati. Argomentando sugli obiettivi che si è posto il

²⁰ Si richiama l'articolo di C. MANAVELLO, *Commento alla Prima decisione della Corte di Giustizia sulla protezione delle banche dati*, in "Il diritto industriale", 2005, n. 4, pp. 420 e ss. relativo alla sentenza del 9 novembre 2004 (C-203/02), The British Horseracing Board Ltd contro William Hill Organization Ltd.

legislatore comunitario nella ideazione di un nuovo strumento di tutela quale appunto il diritto *sui generis*, la Corte di Giustizia ha riconosciuto sussistenti i presupposti applicativi della disciplina comunitaria, con riferimento particolare all'ipotesi di estrazione, anche se vi è una diretta valutazione dei singoli elementi e non una pedissequa riproduzione del contenuto della banca dati.

Sinora, infatti, si era osservato un quadro complessivo di forte criticità ed anche di palese disillusione sulle future prospettive applicative della disciplina sulle banche dati. Molteplici segnali evidenziavano infatti una sostanziale inefficacia della normativa comunitaria. Essi erano così concordi da far parlare di un innegabile fallimento, tanto più avvertito quanto più la sua adozione era stata salutata con forte enfasi per quell'auspicato incremento della tutela destinato esplicitamente a colui che affrontava il rischio di un investimento economico rilevante. Ciò avrebbe dovuto riflettersi positivamente nello sviluppo dell'intero settore nell'area comunitaria, che soffriva della assoluta predominanza delle imprese *extra* europee. Ma così sinora non è stato.

Una significativa inversione di tendenza, caratterizzata da un chiaro segnale indirizzato ad una forte ripresa di effettiva operatività della disciplina comunitaria, sembra provenire dal recentissimo orientamento interpretativo delineatosi nell'ultima decisione della Corte di Giustizia resa sul diritto *sui generis*, sopra ampiamente richiamata. Auspicabile appare quindi un incisivo recupero dell'effettività della direttiva come da più parti invocata, con sostanziale riavvicinamento degli obiettivi prefissati ai risultati conseguiti nella protezione e nello sviluppo delle banche dati comunitarie.

La libertà informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica

TOMMASO EDOARDO FROSINI*

SOMMARIO: 1. *La teoria del diritto di libertà informatica* – 2. *La libertà informatica nelle Costituzioni: una breve rassegna comparata* – 3. *Libertà informatica e democrazia elettronica*

1. LA TEORIA DEL DIRITTO DI LIBERTÀ INFORMATICA

La dottrina della libertà informatica nacque nell'ormai lontano 1981 con l'intento di dare un respiro teorico al problema che allora impegnava maggiormente il giurista coinvolto nelle tematiche di diritto dell'informatica, che era quello della protezione della riservatezza con riferimento alla banche dei dati¹. Innanzitutto, va sottolineato come la dottrina della libertà informatica aveva la sua matrice ideologica nella concezione di un nuovo liberalismo, inteso come fermento lievitante di una civiltà liberale promossa dalla rivoluzione tecnologica; e si sviluppava sulla base di una nuova dimensione del diritto di libertà personale, in una fase storica della civiltà industriale caratterizzata dall'avvento dei calcolatori elettronici. Tipico nuovo diritto scaturito dalla evoluzione della civiltà tecnologica, il diritto di libertà informatica manifesta un nuovo aspetto dell'antica idea della libertà personale e costituisce l'avanzamento di una nuova frontiera della libertà umana verso la società futura. Questa nuova forma di libertà personale deriva dall'esigenza di salvaguardare la persona umana dalla minaccia e dall'insidia rappresentate dalla degenerazione del nuovo potere sociale, economico e giuridico, che è il potere informatico; e quindi, la capacità di accumulazione, memorizzazione, elaborazione e trasmissione dei dati informatici personali, che conferisce un potere conoscitivo prima sconosciuto e che consente di attuare una sorveglianza occulta, onnipresente, pervasiva dei comportamenti privati.

Nella sua originaria versione, quella esposta nel 1981, la libertà informatica veniva raffigurata – al pari di quella politica – come *positiva e negativa*. La

* L'Autore è professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"; tefrosini@yahoo.it.

¹ Cfr. la relazione di V. FROSINI, *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in Matteucci N. (a cura di), "Privacy e banche dei dati", Bologna, Il Mulino 1981, pp. 37 e ss. (poi compresa nel vol. *ID., Informatica diritto e società*, 2a ed., Milano, Giuffrè, 1992, pp. 173 e ss.).

libertà informatica negativa, esprime “il diritto di non rendere di dominio pubblico certe informazioni di carattere personale, privato, riservato (qualifiche queste, che potrebbero in certi casi non coincidere tra loro)”; la libertà informatica positiva, invece, esprime la facoltà “di esercitare un diritto di controllo sui dati concernenti la propria persona che sono fuoriusciti dalla cerchia della *privacy* per essere divenuti elementi di *input* di un programma elettronico; e dunque libertà informatica positiva, o diritto soggettivo riconosciuto, di conoscere, di correggere, di togliere o di aggiungere dati in una scheda personale elettronica”².

Ecco che così il diritto di libertà informatica assume una nuova forma del tradizionale diritto di libertà personale, come diritto di controllare le informazioni sulla propria persona, come diritto dello *habeas data*. L'evoluzione giurisprudenziale ha riconosciuto e affermato questo nuovo diritto di libertà nei termini di protezione dell'autonomia individuale, come pretesa passiva nei confronti dei detentori del potere informatico, dei privati o delle autorità pubbliche. Con la nuova legislazione sulla tutela delle persone rispetto al trattamento dei dati personali (in Italia, la l. n. 675 del 1996), arricchita da una normativa europea, la nozione del diritto di libertà informatica ha trovato riconoscimento nel diritto positivo; ma nel frattempo ha subito una trasformazione, giacché il diritto di tutelare i propri dati si attua nei confronti di qualunque trattamento di essi, anche non elettronico; e ha subito altresì un mutamento del suo carattere, prima ispirato al principio della difesa dinanzi al potere informatico, ora considerato come un diritto attivo di partecipazione del cittadino al circuito delle informazioni. Emerge così il problema del riconoscimento di un diritto all'identità personale come nuovo diritto della personalità, costituito dalla proiezione sociale della personalità dell'individuo cui si correla un interesse del soggetto a essere rappresentato nella vita di relazione con la sua vera identità. La libertà di custodire la propria riservatezza informatica è divenuta anche libertà di comunicare ad altri le informazioni trasmissibili per via telematica, per esercitare così la libertà di espressione della propria personalità avvalendosi dei sistemi di comunicazione automatizzata.

Il diritto di libertà informatica acquisisce oggi un ulteriore significato a seguito dell'avvento dell'Internet, e ciò vale a dimostrare la sua attualità teorica. Infatti, con l'Internet, il diritto di libertà informatica “è diventato una pre-

² V. FROSINI, *La protezione della riservatezza nella società informatica*, cit., p. 41.

tesa di libertà in senso attivo, non libertà *da* ma libertà *di*, che è quella di valersi degli strumenti informatici per fornire e ottenere informazioni di ogni genere. È il diritto di partecipazione alla società virtuale, che è stata generata dall'avvento degli elaboratori elettronici nella società tecnologica: è una società dai componenti mobili e dalle relazioni dinamiche, in cui ogni individuo partecipante è sovrano nelle sue decisioni”³. Ci troviamo di fronte, indubbiamente, a una nuova forma di libertà, che è quella di comunicare con chi si vuole, diffondendo le proprie opinioni, i propri pensieri e i propri materiali, e la libertà di ricevere. Libertà di comunicare, quindi, come libertà di trasmettere e di ricevere. Non è più soltanto l'esercizio della libera manifestazione del pensiero dell'individuo, ma piuttosto la facoltà di questi di costituire un rapporto, di trasmettere e richiedere informazioni, di poter disporre senza limitazioni del nuovo potere di conoscenza conferito dalla telematica: di poter esercitare, insomma, il proprio diritto di libertà informatica. Appare chiaro, allora, come in questa nuova concezione “tecnologizzata” della libertà di comunicazione, fanno fatica ad affermarsi i contenuti delle tradizionali libertà costituzionali, in particolare quella di comunicazione e quella di manifestazione del pensiero. Pertanto, è la libertà informatica a rappresentare la nuova libertà costituzionale della società tecnologica, come dimostrano alcune esperienze di Costituzioni recenti e come lo si può senz'altro ricavare attraverso una interpretazione evolutiva delle Costituzioni meno recenti.

2. LA LIBERTÀ INFORMATICA NELLE COSTITUZIONI: UNA BREVE RASSEGNA COMPARATA

Nel collocare la libertà informatica sotto il prisma del diritto comparato, e volgendo così lo sguardo verso alcune recenti Carte costituzionali, si può osservare come la elaborazione della normativa costituzionale abbia tenuto conto dello sviluppo tecnologico informatico e abbia, pertanto, provveduto a scrivere delle norme costituzionali dalle quali si può dedurre il principio di libertà informatica in senso *attivo* e *passivo*. Mi limito a fare soltanto alcuni esempi, tra i più significativi. Prima però non si possono non ricordare le due Costituzioni europee, che hanno introdotto il principio della libertà informatica (sia pure non ancora nella versione attiva e passiva). Si tratta, come

³ Così V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in “Il diritto dell'informazione e dell'informatica”, n. 2, 2002, p. 275.

noto, della Costituzione spagnola e di quella portoghese, entrambe varate verso la fine degli anni Settanta⁴.

Ma veniamo all'esame di alcune recenti Costituzioni. La Costituzione della Repubblica del Sudafrica⁵, che è del 1993, prevede tre articoli, che in combinato disposto tra loro fanno emergere il diritto di libertà informatica. L'art. 13 intitolato *Privacy*: "Ogni persona avrà diritto alla propria privacy; il che includerà il diritto a non essere assoggettato a perquisizioni della propria persona, della casa o della proprietà, a non subire il sequestro di beni privati o la violazione delle proprie comunicazioni private"; l'art. 15 dedicato alla *Libertà di espressione*, in particolare il primo comma: "Ogni persona avrà diritto alla libertà di parola e di espressione: comprendente la libertà di stampa e di uso degli altri media e la libertà di creatività artistica e di ricerca scientifica"; e, infine, l'art. 23 sull'*Accesso alle informazioni*: "Ogni persona avrà diritto di prendere conoscenza delle informazioni possedute dallo Stato o da qualsiasi suo organo ad ogni livello di governo, in quanto tali informazioni siano richieste per l'attuazione della protezione dei propri diritti".

Assai interessanti, in quanto più esplicite, sono le norme costituzionali a tutela del diritto di libertà informatica previste nella Costituzione della Federazione di Russia del 1993⁶. L'art. 23 dispone che: "Ognuno ha diritto all'invulnerabilità della vita privata, al segreto personale e familiare, alla difesa del proprio onore e del proprio nome. Ognuno al diritto al segreto della corrispondenza epistolare, delle conversazioni telefoniche, delle comunicazioni postali, telegrafiche e di altro tipo. La limitazione di questo diritto è ammessa esclusivamente sulla base di una decisione giudiziaria"; il successivo art. 24, co. 1 afferma che: "Non è ammessa la raccolta, la conservazione, l'utilizzo e la diffusione di informazioni sulla vita privata di una persona senza il suo consenso"; infine, il quarto comma dell'art. 29: "Ognuno ha il diritto di cercare, ricevere, trasmettere, produrre e diffondere liberamente con ogni

⁴ Mi riferisco, come noto, all'art. 35 della Costituzione portoghese, che è del 1976 e all'art. 18.4 della Costituzione spagnola del 1978. Su quest'ultimo, in particolare, v. A.E. PEREZ-LUÑO, *Informatica y Libertad. Comentarios al artículo 18.4 de la Constitución española*, in "Revista de Estudios Políticos", n. 24, 1981, pp. 46 e ss.

⁵ Leggila nel vol. P. BISCARETTI DI RUFFIA (con la collaborazione di M. Ganino) (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. II, *Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, VI ed. interamente rifatta, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 25 e ss.

⁶ Leggila nel vol. citato nella nota precedente, pp. 255 e ss.

mezzo legittimo. Un elenco delle informazioni che costituiscono segreto di Stato è stabilito dalla legge federale”.

Merita poi senz'altro ricordare la Costituzione Federale della Confederazione Svizzera, profondamente modificata nel 1993⁷. Alcuni articoli danno chiaramente il senso del diritto di libertà informatica. L'art. 13, relativo alla *Protezione della sfera privata*, afferma che: “Ognuno ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare nonché delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni. Ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali”. All'art. 16, co. 3, dopo il riconoscimento della libertà di opinione e di informazione, viene scritto che: “Ognuno ha diritto di ricevere liberamente informazioni, nonché di procurarsele presso fonti accessibili a tutti e di diffonderle”. Ancora: l'art. 17, che disciplina la *Libertà dei media*, sostiene che: “La libertà della stampa, della radio e della televisione nonché di altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni è garantita”.

Per avere un maggiore riscontro dell'avvenuta costituzionalizzazione del principio di libertà informatica bisogna senz'altro volgere lo sguardo verso il continente dell'America Latina, che rappresenta un interessante laboratorio costituzionale dei nuovi diritti. E dove la dottrina della libertà informatica è stata molto influente⁸, al punto da essere stata recepita e quindi costituzionalizzata in molti ordinamenti di quel continente.

In molte Costituzioni latinoamericane troviamo diverse norme che fanno chiaro ed esplicito riferimento alla tutela di situazioni soggettive derivanti dalla tecnologia informatica. Si è così affermato lo *habeas data costituzionale*, quale nuova garanzia giurisdizionale del diritto pubblico latinoamericano; scopo dello *habeas data costituzionale* è quello – come ha sostenuto Eduardo Roza Acuña in uno studio dedicato a questo tema – di assicurare, tra gli altri proprio “la libertà informatica, come garanzia personale a conoscere e acce-

⁷ V. il testo della Costituzione Federale della Confederazione Svizzera nel vol. A. REPOSO (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, 2000.

⁸ Per la dottrina della libertà informatica nella cultura giuridica latinoamericana, V. FROSINI, *Informatica y Derecho*, Bogotá, Editorial Temis, 1988; su cui v. E. SANCHEZ JIMENEZ, *Los derechos humanos de la tercera generación: la libertad informática*, (comunicazione presentata al III Congresso Iberoamericano di Informatica e diritto), in “*Informática y Derecho*”, n. 3, 1992, pp. 85 e ss.; ma v. ora la monografia di C. CASTILLO JIMENEZ, *Las nuevas tecnologías de la información y el derecho. De Vittorio Frosini a Internet*, Sevilla, Instituto de Estadística de Andalucía, 2003.

dere alle informazioni personali esistenti nelle banche dati, a controllare il loro contenuto e quindi a poterle modificare in caso di inesattezza o indebita archiviazione o trattamento, nonché a decidere sulla loro circolazione”⁹.

Le diverse esperienze sullo *habeas data costituzionale* in America Latina si possono dividere in tre categorie: a) Paesi dove la Costituzione ha previsto in forma diretta, completa e precisa lo *habeas data* (Guatemala, Brasile, Colombia, Paraguay, Perù, Ecuador, Argentina, Venezuela); b) Paesi che prevedono la garanzia attraverso la legislazione o in forma indiretta attraverso il ricorso di *amparo costituzionale* (Cile, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Honduras); c) le altre esperienze, che prevedono una tutela indiretta dello *habeas data* (Panama, Messico, Uruguay e Salvador).

Tra le Costituzioni latinoamericane che consacrano il principio della libertà informatica, mi limito a ricordare qui la Costituzione della Repubblica Federale del Brasile¹⁰, del 1999, il cui art. 5, co. 72 afferma che “è concessa l’azione dello *habeas data*: a) per assicurare la conoscenza di informazioni relative alla persona del richiedente, risultanti da registri o banche dati di enti governativi o di carattere pubblico; b) per la rettifica di dati, quando non si preferisca farlo tramite procedimento segreto, giudiziario o amministrativo”. Così pure vale la pena ricordare l’art. 30, co. 2, della Costituzione della Repubblica del Paraguay¹¹ del 1992), che recita: “La legge assicura, con uguaglianza di opportunità, il libero accesso all’utilizzo dello spettro elettromagnetico, così come degli strumenti elettronici di accumulazione ed elaborazione dell’informazione pubblica, senza altri limiti che quelli imposti dai regolamenti internazionali e dalle norme tecniche. Le autorità devono provvedere affinché questi elementi non vengano utilizzati per ferire l’intimità personale o familiare e gli altri diritti stabiliti in questa Costituzione”. La Costituzione, all’art. 135, determina quelli che sono gli elementi fondamentali del diritto costituzionale di *habeas data*: e quindi, la facoltà di tutti di accedere all’informazione e ai propri dati che esistono nei registri ufficiali o privati di carattere

⁹ Cfr. E. ROZO ACUÑA, *Habeas data costituzionale: nuova garanzia giurisdizionale del diritto pubblico latinoamericano*, in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, n. 4, 2002, p. 1923 (ivi, nelle note allo scritto, numerosi riferimenti bibliografici, legislativi e giurisprudenziali).

¹⁰ Leggila nel vol. ROZO ACUÑA, G. DONATI (a cura di), *Le Costituzioni dell’America Latina*, vol. I: *I Paesi dell’area del Mercosur*, Roma, ed. Senato della Repubblica, 2000, pp. 108 e ss. Ma v. pure l’art. 5, co. 14, dove viene garantito anche l’accesso all’informazione e la tutela della segretezza delle fonti, come parte fondamentale del diritto d’informazione e all’informazione.

¹¹ Leggila nel vol. citato nella nota precedente, pp. 372 e ss. Ma v. altresì l’art. 33 per la tutela del diritto alla riservatezza e l’art. 135 sugli aspetti fondamentali del diritto-garanzia

pubblico; poi, il diritto di conoscere le finalità della raccolta e l'uso degli stessi; infine, il diritto della persona di chiedere per via giudiziaria l'aggiornamento, la rettifica o la cancellazione, qualora le informazioni o i dati fossero erranei o danneggiassero illegittimamente i suoi diritti. Per concludere questa (di necessità) breve rassegna sul diritto di libertà informatica nelle Costituzioni latinoamericane, aggiungo un *flash* sulla disciplina costituzionale dello *habeas data* nella recente Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela del 1999). L'art. 28, in particolare, dispone che tutti hanno diritto di accedere all'informazione e ai dati, raccolti in registri pubblici o privati, che riguardano la propria persona e i suoi beni; il diritto informatico comprende anche la facoltà di conoscere l'uso e le finalità dei dati e delle informazioni raccolte (potendo l'interessato rivolgersi al tribunale competente), l'aggiornamento, la rettifica o la cancellazione, se le informazioni o i dati fossero errati, incompleti o lesivi di diritti¹².

Infine, tornando così in Europa e in particolare nell'Europa costituzionale che dovrà pur nascere, merita menzionare il principio della libertà informatica introdotto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, varata a Nizza nel dicembre del 2000. In questo testo, il quale sia pure ancora privo di cogenza giuridica sta però esercitando influenza sull'interpretazione di norme interne e addirittura di principi costituzionali, all'art. 8, dedicato alla *Protezione dei dati di carattere personale*, viene affermato che: "Ogni individuo ha il diritto di protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica [...]"¹³. E si può anche segnalare l'art. 11 della stessa Carta, laddove nell'affermare la libertà di espressione e quella di informazione, si stabilisce che queste sono esercitate "senza limiti di frontiera". Un richiamo questo, che ci appare significativo anche ai fini di una tutela della libertà di comunicare via Internet; sebbene, sul punto sarebbe opportuno che

costituzionale di *habeas data*. Sul punto, v. E. ROZO ACUÑA, *Habeas Data costituzionale: nuova garanzia giurisdizionale del diritto pubblico latinoamericano*, cit., pp. 1932-1933.

¹² V. il testo costituzionale venezuelano nel vol. A.R. BREWER CARIAS, *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial arte, 2000.

¹³ V. l'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con il commento di F. Donati, nel vol. R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. CARTABIA (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 83 ss.

proprio l'Europa unita provasse a darsi delle regole comuni agli Stati membri per assicurare a tutti l'uso libero di Internet, e quindi un diritto comune di Internet giammai come vincolo alla libertà in rete ma piuttosto come condizione per la sua corretta espansione¹⁴. Lo *slogan* "libere reti in libero cyberspazio" per quanto possa essere efficace e suadente cozza con un principio che noi giuristi conosciamo bene, ovvero che la libertà ha sempre bisogno di un quadro istituzionale che le consenta di rimanere al riparo dagli attacchi che ad essa possono essere portati anche senza una volontà censoria.

Quindi, vorrei concludere sul punto con una considerazione di sintesi. L'unione fra le tecnologie informatiche e le libertà costituzionali ha generato il nuovo diritto di libertà informatica, il cui dispiegarsi giuridico ho prima indicato. La libertà informatica è da ritenersi, pertanto, una libertà costituzionale: che può essere dedotta costituzionalmente, ovvero ricavata e fatta così emergere nel tessuto dei principi costituzionali per il tramite dell'operato delle Corti costituzionali, oppure può essere costituzionalizzata, e quindi fissata e determinata negli articoli della Costituzione, così come è avvenuto in numerose Carte costituzionali di recente emanazione, in Europa e nel continente latinoamericano.

3. LIBERTÀ INFORMATICA E DEMOCRAZIA ELETTRONICA

La libertà informatica non si esaurisce però nella (rinnovata) dimensione della comunicazione e dell'informazione. Essa comprende anche la libertà politica e l'organizzazione istituzionale. È noto, infatti, come la tecnologia sia destinata a mutare sempre più gli assetti istituzionali conosciuti e come il processo democratico sia profondamente influenzato dal modo in cui circolano le informazioni, laddove cioè la disponibilità di queste da parte di tutti

¹⁴ Si ricorda il primo tentativo compiuto dal Consiglio d'Europa con la risoluzione del 25 settembre 1995: cfr. *Risoluzione dell'Assemblea parlamentare sulla democrazia informatica*, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", n. 1, 1996, pp. 173 e ss. (ivi, la nota di R. Sapienza). V. ora la decisione della Corte di Giustizia delle Comunità europee (sentenza 6 novembre 2003, Lindqvist, causa C-101/01), la quale ha stabilito che l'inserimento in una pagina Internet di dati personali da parte di una persona che si trovi in uno Stato membro costituisce un "trattamento di dati personali interamente o parzialmente automatizzato" ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva CE 95/46, nel cui ambito di applicazione, pertanto, ricade. Le disposizioni della direttiva 95/46 non determinano, in ogni caso, una restrizione di per sé incompatibile con la libertà di espressione, come garantita, tra l'altro, dall'art. 10 CEDU, ma spetta alle autorità e ai giudici nazionali ricercare il giusto equilibrio tra la libera circolazione dei dati personali, la tutela della vita privata e la libertà di espressione.

i cittadini appare come un prerequisito di quel processo. La libera circolazione delle informazioni può produrre la formazione di una coscienza civile e politica più avvertita con un richiamo non più episodico agli interessi e alla capacità di giudizio del singolo cittadino, il quale sarebbe piuttosto reso partecipe di un circuito comunitario di informazione e di responsabilità.

La democrazia nel XXI secolo si prospetta in una forma diversa da quella che era nei secoli precedenti: mutano i significati di rappresentanza e di sovranità, avanza una nuova democrazia di massa, che rompe le cerchie chiuse delle *élites* al potere, obbligando per così dire i rappresentanti della volontà popolare a scendere sulla piazza telematica e a confrontarsi direttamente con i rappresentanti, nelle nuove forme assunte dalla tecnopolitica¹⁵. La nuova democrazia ha già ricevuto diverse denominazioni: democrazia “elettronica” (ma questo termine definisce lo strumento e non l’agente); “virtuale” (ma in tal modo l’indicazione politica ne risulta indebolita); “continua” (per il suo carattere di *referendum* perenne); ovvero ancora “nuova democrazia di massa” (con riferimento all’antica democrazia diretta)¹⁶. Essa ha ricevuto opposte valutazioni, dividendosi i suoi interpreti in due schiere, l’una di sostenitori e l’altra di detrattori, divisi sulla risposta alla questione di fondo, che può essere così formulata: l’impatto politico delle tecnologie informatiche su quei fragili sistemi complessi che sono le democrazie contemporanee favorirebbe la costruzione di un *agorà* o di un totalitarismo elettronici?¹⁷ La dialettica dei giudizi sulla nuova forma di democrazia

¹⁵ Sulla questione, v. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza 1997; ID., *Libertà, opportunità, democrazia e informazione*, in “Internet e Privacy: quali regole?”, Atti del convegno organizzato dal Garante per la protezione dei dati personali, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998, pp. 12 e ss. il quale, con riferimento a Internet, la definisce come “una forma che la democrazia può assumere, è una opportunità per rafforzare la declinante partecipazione politica. È un modo per modificare i processi di decisione democratica”, p. 15.

¹⁶ Per le varie definizioni citate nel testo, v. nell’ordine i seguenti studi: L.K. GROSSMAN, *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, New York, The Viking Press, 1995; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in “Il diritto dell’informazione e dell’informatica”, n. 3, 2003, pp. 465 e ss.; L. SCHEER, *La democrazia virtuale*, tr. it. Genova, Costa& Nolan, 1997; AA.VV., *La démocratie continue, sous la direction de D. Rousseau*, Paris-Bruxelles, 1995; V. FROSINI, *La democrazia nel XXI secolo*, Roma, ed. Ideazione, 1997 (ID., *La democrazia informatica non è autoritaria, ma di massa*, in “Telèma”, n. 14, 1998, pp. 105 e ss.).

¹⁷ Così A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in “Diritto e società”, n. 3, 1995, pp. 399 ss. (ora anche nel vol. ID., *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001, pp. 55 e ss.).

è però fondata su un presupposto comune di discussione: il superamento dell'attuale democrazia di tipo rappresentativo-parlamentare¹⁸.

Anche la cosiddetta democrazia elettorale – quella fondata sul meccanismo del voto – sta già subendo delle trasformazioni in seguito allo sviluppo tecnologico delle società contemporanee. Per adesso, le trasformazioni riguardano essenzialmente le tecniche di votazione, ovvero il come si vota. La scheda elettorale cartacea sulla quale si appone la propria scelta politica è prossima ad essere messa da parte. È già in fase di sperimentazione, e anche in fase avanzata¹⁹, il cosiddetto voto elettronico, che prevede l'effettuazione del voto per il tramite dei computers. Anziché porre un segno con la matita sulla scheda elettorale, si potrà pigiare il tasto di una tastiera del computer, all'interno della cabina elettorale, nel cui video verrebbe riprodotta la scheda elettorale elettronica, ed esprimere così il proprio voto e la propria preferenza politica. Questa tecnica di votazione – che si presenta semplice da realizzarsi nel caso del voto per i *referendum*, dovendo scegliere solo tra un “si” o un “no” – consentirebbe di avere i risultati elettorali in brevissimo tempo una volta chiuse le votazioni, e di evitare defatiganti calcoli e scrutini peraltro sempre soggetti al rischio di brogli elettorali. Esempi di sperimentazioni del voto elettronico – e quindi le procedure di votazioni sostituite in tutto o in parte con strumenti tecnologici – si sono già effettuate in Germania: l'art. 35 della legge elettorale per il *Bundestag* prescrive la possibilità di utilizzare “macchine” al posto delle schede elettorali e quindi delle relative urne, qualora ciò consenta una semplificazione delle procedure elettorali. In Belgio, poi, è già dal 1991 che sono state introdotte forme di voto elettronico: e infatti, nelle elezioni politiche del 1999 il 44% dei votanti ha utilizzato la nuova tecnica elettorale informatica. In Italia, invece, la sola sperimentazione dello scrutinio elettronico, e quindi solamente il computo dei voti effettuato elettronicamente, non ha dato i risultati sperati; al punto, che a causa di vari disguidi tecnici – imputabili a errori commessi dall'organizzazione pre-

¹⁸ V. I. BUDGE, *The new Challenge of Direct Democracy*, Cambridge (UK), Polity Press, 1996, il quale ritiene che la nuova sfida della democrazia diretta fornirà ai cittadini gli strumenti informativi e formativi per una consapevole partecipazione alla vita politica della comunità a cui appartengono e porterà altresì a rivitalizzare gli organismi rappresentativi.

¹⁹ Per una rassegna delle diverse esperienze, v. ora L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, n. 1, 2008, pp. 258 e ss.

posta al controllo e all'applicazione delle nuova tecnica di scrutinio elettronico – si è dovuto procedere a un conteggio supplementare, da parte del Parlamento, per ben quattro milioni di voti!

C'è da dire, che gli scenari futuri della democrazia elettorale non si arrestano al voto elettronico. Infatti, si potrebbe inoltre prevedere il voto attraverso il proprio *home computer*²⁰, oppure addirittura attraverso il televisore con l'ausilio del telecomando. Certo, questa tecnica di votazione “casalinga” se da un lato potrebbe ridurre l'astensionismo (oltre alle spese elettorali), dall'altro lato però imporrebbe la fissazione di tutta una serie di garanzie (anche di carattere tecnico) per la salvaguardia della libertà di voto. Che anche – e forse soprattutto – nell'epoca della politica “tecnologizzata” e “globalizzata” rimane sempre un valore costituzionale da custodire gelosamente. Ma di fronte al futuro dobbiamo mostrarci ottimisti e concorrere a un rinnovato progresso della civiltà. Allora, ben venga la nuova democrazia tecnologica del XXI secolo, che si fonda sulla libera iniziativa individuale, sulla responsabilità del cittadino come persona, sulla sua facoltà di scelta e di decisione. Il voto individuale viene ad essere protetto e potenziato nella sua collocazione telematica, che elimina le manipolazioni, gli errori e i brogli dei sistemi cartacei, che consente una possibilità di scelta con il voto disgiunto, o alternativo, o di riserva, che può essere controllato e calcolato con l'ausilio del computer. È una democrazia non delegante ma partecipativa, che manifesta una nuova forma di libertà segnata dalla partecipazione del cittadino alla vita della collettività in forma di partecipazione al potere politico. Nasce così una “libera repubblica dell'informazione automatizzata [che] equivale, per la sua funzionalità di comunicazione e quindi anche di suggerimenti, di rivelazioni, di accordi e di deleghe, ad una nuova forma democratica di società: essa instaura le condizioni tecniche per l'attuazione pratica di un regime politico della democrazia di massa”²¹.

²⁰ Il voto elettronico a distanza è stato introdotto in Svizzera con la legge federale sui diritti politici del 21 giugno 2002; in particolare, a Ginevra gli elettori possono esprimere il proprio voto da qualsiasi postazione Internet, semplicemente utilizzando un codice di identificazione e una password preventivamente inviata da parte degli uffici elettorali. Sul punto, notizie e dettagli in L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 261 e ss.

²¹ Così, V. FROSINI, *La democrazia nel XXI secolo*, cit., p. 33.

La protezione dei dati personali nell'ordine pubblico europeo: tutela della sfera privata e ingerenza dello Stato

ALESSANDRO IANNIELLO SALICETI*

SOMMARIO: 1. *I dati della vita quotidiana* – 2. *La causa “Funke”* – 3. *La causa “Klass”* – 4. *Le cause “Kruslin” e “Valenzuela”* – 5. *Le cause “Amann” e “Rotaru”* – 6. *La causa “Gaskin”* – 7. *La causa “Muscio”* – 8. *L’ambito della riservatezza e la nozione di ordine pubblico*

1. I DATI DELLA VITA QUOTIDIANA

“Monsieur, je dois vous identifier”. Così esordì l’impiegata dietro il vetro antiproiettile dello sportello bancario, chiedendomi di mostrarle un documento ufficiale che provasse la mia identità.

Il mio nome si trovava ancora sull’elenco nazionale dei debitori tenuto presso la Banca Federale del Belgio, che conservava il registro centrale di tutti coloro che avevano un credito in corso.

In realtà, avevo pagato puntualmente da tempo l’ultima rata dell’elettrodomestico, ma nessuno aveva provveduto a cancellare il mio nome dalla lista. Si trattava di 40 euro, che erroneamente risultavano ancora a mio debito. Ciò era sufficiente per classificarmi come un pagatore non puntuale.

Da quel momento iniziarono le schermaglie amministrative e un lungo passaggio di responsabilità tra l’istituto di credito privato (che avrebbe dovuto comunicare che il mio debito era stato completamente onorato) e la Banca Centrale Belga, ente di diritto pubblico (che avrebbe dovuto registrare la comunicazione del mio pagamento conclusivo). L’uno affermava che la responsabilità della cancellazione del mio nome dalla lista era di competenza dell’altra, lasciando il mio diritto alla rettifica dei dati personali ad uno stadio illusorio. La qualifica di “cattivo pagatore” avrebbe avuto conseguenze più o meno importanti nella mia piccola sfera privata, per esempio in caso di mia richiesta di un mutuo.

* L’Autore è avvocato. Amministratore Principale alla Commissione delle Comunità europee, Divisione della cittadinanza europea e dei diritti fondamentali, Bruxelles. *Visiting Fellow* ed *EU Fellow* all’Istituto universitario europeo di Fiesole (2007-2009). Ha partecipato ai negoziati al Consiglio d’Europa a Strasburgo in vista dell’adesione della Comunità europea alla Convenzione n. 108/1981 in materia di protezione dei dati personali. Le opinioni espresse nella presente pubblicazione sono di esclusiva responsabilità dell’autore.

I dati erano stati registrati a mia insaputa e quindi senza il mio consenso. Tuttavia, secondo la tesi dell'istituto di credito e degli organismi federali, avevo io l'onere di trovare l'ente competente per chiedere la cancellazione o la rettifica.

Quando poi domandai l'emissione di una carta di credito, lo stesso istituto di credito privato mi chiese di firmare "per conoscenza" una nota informativa in cui confermavo di essere al corrente che il mio nome era ancora sulla lista nazionale dei debitori tenuto dalla Banca Federale Belga. La situazione non sarebbe cambiata se mi fossi rivolto ad un'altra banca.

"Et si je ne signe pas?" ("e se non firmo?"). Imperturbabile fu la risposta: "Dans ce cas, vous n'aurez pas de carte" ("In tal caso, non riceverà nessuna carta di credito"). Avevo bisogno della carta in prossimità di una lunga missione all'estero e firmai. L'impiegata rifiutò gentilmente di rilasciarmi una copia della nota da me firmata. Alla mia richiesta di motivare il diniego di fornirmi la copia firmata, l'impiegata disse che aveva istruzione di comunicare oralmente ai clienti solo che il registro nazionale dei debitori serviva ad evitare alle banche di assumere rischi di inadempimenti da parte di debitori già registrati come "morosi"¹.

Questo e altri esempi possono mostrare nella piccola esperienza quotidiana quanto possa contare la corretta registrazione di informazioni personali.

In tali circostanze, due forze si contrappongono.

Da un lato, il cittadino chiede di tutelare la sua sfera privata e di verificare che i dati che lo riguardano siano amministrati legittimamente ed aggiornati correttamente. I dati possono essere conservati in vari modi, ad esempio su supporto elettronico o magnetico (banche-dati, nastri contenenti registrazioni) o cartaceo (fascicoli, carteggi amministrativi).

Dall'altro, le istituzioni pubbliche entrano nella sfera privata del cittadino anche attraverso la memorizzazione dei dati personali che lo riguardano². Esse giustificano che tale ingerenza è dovuta alla tutela di interessi pubblici.

¹ Il problema è già stato evidenziato dalla dottrina in un rapporto che riguarda alcuni Stati dell'Unione europea, incluse le Repubbliche Ceca e Slovacca, la Polonia e la Lituania. Cfr. RESEAU D'EXPERTS DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE DROITS FONDAMENTAUX, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003*, Office des publications officielles C.E., Lussemburgo, 2004, p. 34, che ha criticato questa prassi instaurata da enti privati nel settore bancario ed assicurativo e persino nel settore delle locazioni ad uso abitativo (dove alcune associazioni private di proprietari hanno creato anche delle banche-dati contenenti liste di inquilini "morosi").

² M. DE SALVIA, *Compendium de la CEDH*, vol. 1, N.P. Engel, Kehl, 2003, p. 404.

Quali sono questi interessi pubblici e come sono definiti?

I prossimi paragrafi evidenzieranno alcune piste di riflessione suggerite dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo³ in materia di tutela dei dati personali⁴.

2. LA CAUSA “FUNKE”

Il signor Funke, cittadino tedesco, viveva in Francia al momento di una improvvisa ispezione nel proprio domicilio da parte di una squadra di ispettori delle finanze e della polizia giudiziaria.

Essi non si presentarono con una richiesta precisa all'interessato di esibire specifici documenti. Ma chiesero semplicemente se egli avesse dei documenti che potessero provare l'esistenza di suoi eventuali conti o investimenti esteri, che all'epoca erano del tutto vietati ai residenti in Francia qualunque fosse stata la loro cittadinanza nazionale (quindi il divieto, accompagnato da sanzioni penali, valeva anche per un cittadino tedesco residente in Francia). I fatti risalgono al 1980 e quindi hanno un valore che oggi pare puramente storico. Il contenzioso del signor Funke nacque infatti nel periodo anteriore alla definitiva attuazione del Mercato unico europeo e alla creazione delle disposizioni sulla libera circolazione dei capitali nell'Unione europea, le quali dal 1992 avrebbero legittimato un cittadino europeo ad aprire conti correnti e depositi-titoli negli altri Stati dell'UE. Nella causa in esame merita di essere sottolineato che, durante il procedimento penale contro il Signor Funke, le giurisdizioni francesi fino alla Cassazione rifiutarono di riconoscere che vi fosse stata una violazione della sfera della vita privata dell'interessato. I giu-

³ Per ragioni di spazio, la presente trattazione non esamina la giurisprudenza di altre istanze giurisdizionali sopranazionali (quale ad esempio la Corte di Giustizia C.E. di Lussemburgo o la Commissione dei diritti umani di Ginevra).

⁴ L'autore della presente trattazione ritiene inutile ricorrere a termini di derivazione anglo-americana al posto di chiari vocaboli della lingua italiana (per esempio, *privacy* invece di “riservatezza” e “sfera della vita privata”; *data base* invece di “banca dati”; *e-mail* invece di “posta elettronica” e “messaggio elettronico”; *computer* invece di “postazione” oppure di “elaboratore informatico”). In particolare, va ricordato che la terminologia ufficiale della Comunità europea definisce la “protezione della vita privata” (*protection de la vie privée*, *Schutz der Privatsphäre*, *privacy protection*) quale “protezione dell'individuo da abusi nell'archiviazione, trattamento, diffusione di informazioni sulla persona attraverso banche-dati dei settori privato e pubblico”. Cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Glossaire du Marché Intérieur*, Service de Traduction, Bruxelles, 1998, p. 261.

dici francesi ritenevano che l'ispezione improvvisa nel domicilio e la ricerca di documenti sui conti personali bancari era legittima, benché fosse avvenuta in assenza di un ordine della magistratura inquirente. Dopo la sentenza della Cassazione francese, il signor Funke introdusse quindi un ricorso alle istanze giurisdizionali europee di Strasburgo (*in primis*, la Commissione dei diritti umani e poi la Corte europea dei diritti umani) chiedendo di riconoscere la violazione degli artt. 6 (particolare il § 2) e 8 della Convenzione europea⁵ per la protezione dei diritti dell'uomo e la salvaguardia delle libertà fondamentali⁶ (di seguito "CEDU").

I giudici europei della Corte accolsero il ricorso. In particolare essi criticarono che la legislazione francese riconoscesse alle autorità di polizia francesi poteri assai ampi per decidere di organizzare delle ispezioni, senza nessuna autorizzazione previa di un magistrato. Oltre all'assenza di garanzie procedurali, tale comportamento della polizia era censurabile per il suo contrasto con il principio di proporzionalità⁷ che, secondo la Corte europea, deve ispirare la legittimità dell'ingerenza dell'autorità pubblica nella sfera privata della persona. Dunque, il principio di legalità (secondo cui l'azione di polizia è fondata sulla legge) da solo non basta. Esso deve essere completato da un altro principio, di proporzionalità tra i mezzi utilizzati dalla polizia e i fini da raggiungere.

Il rilievo della Corte ha un duplice riferimento: nel caso in esame l'ingerenza intervenne nello spazio fisico del domicilio (abitazione) e anche nello specifico contenuto del domicilio (documenti personali, estratti-conto carta-

⁵ Versione italiana degli articoli in G. CONSO e A. SACCUCCI, *Codice dei Diritti Umani*, Padova, Cedam, 2001. L'art. 6, § 2, sancisce che "ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata". L'art. 8 prevede che "ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

⁶ Serie Trattati Europei n. 5, Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, aperta alla firma a Roma il 4 novembre 1950.

⁷ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 25 febbraio 1993, Funke contro Francia, paragrafo 57, in "Recueil", serie A-256-A.

cei). La causa ebbe una certa eco in dottrina⁸, anche perché essa influenzò certamente la legislazione francese al punto che quest'ultima arrivò a limitare il potere di ispezione delle autorità di polizia alla sola richiesta di documenti e dati di cui essi avessero già prova dell'esistenza e nei soli casi già previsti dalla legge penale. In tal modo, l'indagato non era più obbligato a dichiarare (di fatto, commettendo una sorta di auto-incriminazione) alle autorità di polizia l'esistenza di dati o documenti di cui esse non avevano prova certa⁹.

Ai fini del presente studio sulla protezione dei dati personali e della sfera della vita privata, l'importanza di questa come delle altre sentenze analizzate *infra* risiede nel fatto che ogni pronuncia della Corte europea dei diritti umani è riferimento autorevole di giurisprudenza per tutti gli Stati che sono parti contraenti alla CEDU e che la Corte europea raramente si discosta dalla propria precedente interpretazione¹⁰.

3. LA CAUSA "KLASS"

Negli anni della guerra fredda, frequenti erano i casi di spionaggio nella Germania ovest. Dalla fine degli anni Sessanta nell'ordinamento federale tedesco nacque la "legislazione dell'emergenza", il cui primo testo normativo¹¹ riconobbe il potere alle autorità governative¹² di iniziare attività segreta di controllo sulla corrispondenza e sulle telecomunicazioni delle persone "sospette". Un tale potere era fondato sull'articolo 10 della Costituzione federale, emendato il 24 luglio 1968, che legittimava l'introduzione di deroghe al principio di inviolabilità della corrispondenza e delle telecomunicazioni. Secondo il nuovo testo costituzionale, tali deroghe potevano ritenersi giu-

⁸ A. SHERLOCK, *Searches and investigations and the Convention: Funke, Crémieux and Miaillhe v. France*, in "ELR", vol. 18, 1993, pp. 465 e ss.

⁹ L. GOFFIN, *Le droit au silence*, in CDE, vol. 30, 1994, p. 459 e ss.

¹⁰ La Corte europea assicura l'interpretazione della CEDU in virtù del suo art. 32. Benché la Corte europea non sia formalmente tenuta a rispettare la giurisprudenza di sue precedenti sentenze, "è nell'interesse della sicurezza giuridica, della previsione giuridica e dell'uguaglianza davanti alla legge che la Corte europea non si discosti dai propri precedenti giurisprudenziali se non vi è valido motivo". In tal senso: Corte europea dei diritti umani, sentenza del 18 gennaio 2001, Chapman contro Regno Unito, par. 70, in CEDH, 2001-I.

¹¹ Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, del 13 agosto 1968.

¹² Enti tutti di nomina governativa: l'Ufficio per la difesa della Costituzione, l'Ufficio per la sicurezza delle Forze Armate, il Servizio federale di informazione (art. 1, par. 4 della legge da ultimo citata).

stificate soltanto per “la protezione dell’ordine costituzionale democratico” e per “la difesa dell’esistenza e la sicurezza dello Stato”.

La detta legislazione tuttavia prevedeva alcuni limiti al potere discrezionale governativo. Essa stabiliva che la qualifica di persona “sospetta” doveva fondarsi su “fatti precisi” (*bestimmte Tatsachen*). L’Esecutivo¹³ prendeva la responsabilità di decidere, con provvedimento scritto e motivato, che una determinata persona fosse sottoposta a controlli di quest’ultima, e per un certo periodo.

Qualsiasi comunicazione quindi poteva essere oggetto di controllo: apertura di lettere e pacchi, lettura di telegrammi, ascolto di conversazioni in uffici, in sale di riunioni, in auto, o in abitazioni mediante microspie, ascolto delle comunicazioni telefoniche. Per essere efficace, il controllo doveva avvenire in segreto, senza cioè che la persona controllata ne avesse contezza. Questa fu la tesi sostenuta dal governo tedesco in ogni fase del contenzioso che l’oppose ad un gruppo di ricorrenti (tutti peraltro esperti di diritto, in quanto essi stessi erano avvocati o magistrati), i quali sostenevano che la legislazione tedesca dell’emergenza violasse il nucleo centrale dei diritti costituzionali fondamentali del cittadino, quali il rispetto della vita privata e delle proprie comunicazioni¹⁴. Il contenzioso arrivò anche alla Corte costituzionale federale tedesca¹⁵, davanti alla quale le autorità governative convinsero i giudici costituzionali ad accogliere la propria posizione secondo cui il controllo segreto della vita privata e delle comunicazioni era necessario per la difesa della società democratica anche a costo di limitare i diritti fondamentali individuali. Sorte migliore non ebbe il ricorso¹⁶ successivo davanti alla Corte europea dei diritti umani, presieduta allora da un italiano, il prof. Ballardore Pallieri. La Corte europea non riconobbe la violazione dell’art. 8 della CEDU in quanto il secondo paragrafo dello stesso articolo ammetteva delle limitazioni al diritto individuale al rispetto della vita privata e della propria corrispondenza, sia essa scritta o telefonica. Nel caso in esame, il controllo segreto sulla vita e le

¹³ Il Cancelliere federale, che delegava il Ministro degli Interni e il Ministro della Difesa (art. 1, par. 5 della legge da ultimo citata).

¹⁴ D.P. KOMMERS, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham-Londra, 1997, p. 228.

¹⁵ Raccolta ufficiale della giurisprudenza costituzionale federale: 30 Bundesverfassungsgerichtshof, 1, 1970.

¹⁶ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 6 settembre 1978, Klass ed altri contro Germania, in Recueil, serie A-28.

comunicazioni della persona era legittimo in quanto previsto da una legge parlamentare e dal nuovo articolo 10 della Costituzione federale e appariva necessario per difendere la società democratica in Germania contro la minaccia dello spionaggio e del terrorismo. Le attività di controllo condotte da agenti governativi, inoltre, erano sottoposte alla vigilanza di un apposito organo di nomina parlamentare, in tal modo essendo assicurata la sorveglianza del Legislativo sull'Esecutivo. La Corte europea tuttavia aggiunse un *caveat*, riconoscendo che il controllo segreto e la sorveglianza delle comunicazioni devono avvenire solo in circostanze eccezionali in quanto tali controlli caratterizzano piuttosto "lo Stato di polizia"¹⁷ e che la legislazione dell'emergenza "può attentare e persino distruggere la democrazia nel momento in cui afferma invece di difenderla"¹⁸. Con questo avvertimento la Corte europea avrebbe posto le basi per definire ciò che è "strettamente necessario" per evitare l'abuso di diritto nella sorveglianza della vita privata e della comunicazioni nelle successive sentenze "Kruslin" e "Valenzuela".

4. LE CAUSE "KRUSLIN" E "VALENZUELA"

Il caso di Jean Kruslin, cittadino francese, è interessante nella misura in cui riguarda la protezione delle telecomunicazioni personali in un luogo fuori dal proprio domicilio. Il signor Kruslin era ospite nella casa di un conoscente, il signor Terrieux, le cui comunicazioni telefoniche erano controllate da parte delle autorità francesi. Curiosamente, durante i controlli sulle telefonate del proprietario signor Terrieux, gli agenti di polizia ascoltarono per caso anche delle comunicazioni dell'ospite signor Kruslin. Alcune di queste comunicazioni incidentalmente rivelarono che il signor Kruslin era implicato in un omicidio avvenuto in una gioielleria tempo addietro. Quindi, il controllo telefonico (autorizzato dal magistrato) era iniziato sul padrone di casa Terrieux per poi divenire un controllo (non preventivamente autorizzato da un magistrato) sull'ospite di casa Kruslin.

Il ricorso giunse fino alla Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁹, che riconobbe la violazione della vita privata e della corrispondenza tutelate dall'arti-

¹⁷ Par. 42 della sentenza da ultimo citata.

¹⁸ Par. 49 della sentenza da ultimo citata.

¹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 24 aprile 1990, Kruslin contro Francia, in "Recueil", serie A-176-A.

colo 8 della CEDU in quanto le intercettazioni telefoniche non erano legittime, poiché erano state effettuate casualmente su una persona diversa da quella indagata. In primo luogo, la Corte europea rilevò che la legislazione francese non prevedeva né controlli “casuali” né controlli “a campione” su delle persone indeterminate. In secondo luogo, la Corte sostenne che ogni legge sulle intercettazioni deve limitare fortemente la discrezionalità dell'Esecutivo e, a tal fine, essa deve sempre essere precisa e dettagliata. Infatti, il potere discrezionale dell'Esecutivo potrebbe diventare persino “arbitrario”, se non fondato su una legge particolarmente precisa nell'elencare i casi in cui l'intercettazione della comunicazione possa essere effettuata²⁰.

Dalla lettura dell'art. 8 della CEDU si evince che il diritto dell'individuo alla riservatezza delle proprie comunicazioni e delle informazioni contenute nelle registrazioni delle comunicazioni non è assoluto e può essere limitato nei casi che giustificano l'ingerenza da parte dello Stato nella vita privata dell'individuo e nelle comunicazioni di quest'ultimo (art. 8, co. 2, della CEDU). Secondo questo comma l'ingerenza deve quindi:

- essere prevista da una norma di legge²¹;
- costituire una misura degna di una società democratica;
- essere necessaria alla sicurezza dello Stato;
- essere necessaria alla sicurezza pubblica;
- essere necessaria alla difesa dell'ordine pubblico;
- essere necessaria a prevenire le violazioni della legge penale;
- essere necessaria per proteggere la salute o la morale,
- essere necessaria per proteggere i diritti e le libertà degli altri.

Dalla lettura del testo del suddetto articolo appare la preoccupazione dei redattori del progetto della CEDU di includere un largo numero di casi di protezione di interessi pubblici che possano giustificare la limitazione dell'interesse individuale a proteggere la propria sfera privata. L'art. 8 della

²⁰ Parr. 30, 32 e 33 della sentenza da ultimo citata.

²¹ Il testo francese (*loi*) e il testo inglese (*law*) nell'art. 8 della CEDU si riferiscono indubbiamente alla Legge in senso formale e materiale. Nel rispetto del principio della separazione dei poteri, l'assemblea parlamentare di uno Stato detta il contenuto della legge che l'Esecutivo deve applicare. Una semplice circolare amministrativa dell'Esecutivo, spesso non pubblicata e quindi di difficile accesso ai cittadini, non sarebbe idonea all'uopo in quanto sprovvista di qualità di trasparenza e sicurezza giuridica nella misura in cui essa può essere modificata da successiva circolare (spesso non pubblicata) oppure da prassi amministrativa in base alla sola discrezione della autorità pubblica.

CEDU è però enunciato in assenza di definizione testuale dei concetti di “ordine e sicurezza”: è difficile capire, in astratto, che cosa distingua “la difesa dell’ordine” dalla “sicurezza dello Stato” o come esse interagiscano in vista della “protezione della morale” o della “protezione dei diritti altrui”.

Le due forze oppponenti sono infatti, da un lato, la protezione della sfera individuale (art. 8, n. 1, CEDU) dinanzi alla protezione di interessi che, dall’altro, lo Stato considera propri ossia pubblici. È necessario dare quindi un contenuto concreto almeno alla nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica, per evitare che il contenuto resti liberamente determinato in modo discrezionale o addirittura arbitrario dall’Esecutivo.

Sul contenuto della legge che giustifichi l’ingerenza pubblica nella sfera privata, la successiva sentenza “Valenzuela Contreras”²² diede l’occasione alla Corte europea per ritornare sull’argomento dell’abuso di diritto nelle intercettazioni telefoniche e nelle altre forme di ingerenza dello Stato nella vita privata dell’individuo. Nella detta sentenza, la Corte considera che l’esistenza di una legge che preveda l’ingerenza dello Stato nella vita privata della persona non è sufficiente di per sé. La detta legge deve avere determinate qualità. Queste qualità sono le garanzie minime che una legge, chiara e dettagliata, deve offrire alla persona controllata nei casi in cui le autorità pubbliche sorvegliano le sue comunicazioni private.

La CEDU non vieta espressamente le intercettazioni delle comunicazioni²³. Tuttavia, la Corte europea riconosce che l’individuo debba poter disporre di una serie di garanzie procedurali a fronte di poteri, definiti e circoscritti, di ingerenza da parte dell’autorità pubblica. Queste garanzie devono essere previste da una legge che quindi definisca²⁴:

- le categorie di persone le cui comunicazioni possono essere controllate;
- quali infrazioni possono giustificare detti controlli;
- i limiti di durata del controllo sulle comunicazioni di una persona;
- i criteri di redazione del verbale di consegna dei nastri su cui sono registrate le conversazioni;
- le precauzioni da adottare per garantire l’integrità delle conversazioni e

²² Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 30 luglio 1998, Valenzuela Contreras contro Spagna, in Recueil, 1998-V.

²³ R.A. LAWSON, H.G. SCHERMERS, *Leading cases of the European Court of Human Rights*, Ars Aequi, Nimega, 1999, p. 373.

²⁴ Par. 46 della sentenza da ultimo citata.

dei dati registrati e per permettere al giudice e al difensore di prenderne integralmente conoscenza;

- i casi in cui i le conversazioni e i dati in esse registrati possono essere distrutti (per esempio, in caso di non luogo a procedere da parte della magistratura).

In questa pronuncia giurisprudenziale, come nella precedente sentenza “Malone”²⁵ in materia di intercettazione di comunicazioni, la Corte nota la rapida evoluzione dei mezzi di comunicazione e delle modalità di registrazione degli stessi che quindi costituiscono un insieme aperto, suscettibile di evoluzione tecnologica come è oggi provato dall’esistenza delle connessioni in Rete telematica e dalle numerose applicazioni dei telefoni cellulari. È breve il passaggio logico dalla protezione delle comunicazioni (scritte o orali) alla protezione dei dati personali comunque raccolti²⁶ e, in tale passaggio, la Corte europea nelle successive sentenze “Amann” e “Rotaru” unifica la propria analisi nel quadro della più generale protezione della riservatezza e della vita privata dell’individuo.

5. LE CAUSE “AMANN” E “ROTARU”

L’art. 2 della Convenzione n. 108, aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d’Europa il 21 gennaio 1981²⁷, definisce il dato personale come “ogni informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile”. Il dato personale può essere trascritto, tradotto in altre lingue, riportato oralmente, registrato su nastri magnetici, codificato in caratteri alfanumerici. Esso può essere conservato su diversi tipi di supporto, dal semplice carteggio o annotazione cartacea, dalla pista magnetica sonora registrata su bobina, dal messaggio inviato su telefono cellulare alle immagini video-registrate, fino al trattamento mediante più sofisticati macchinari, apparecchi ed elaboratori elettronici. La sua possibilità di trasmissione e diffusione non pare

²⁵ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 2 agosto 1984, Malone contro Regno Unito, in Recueil, serie A-82.

²⁶ F. SUDRE ET AL., *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme*, P.U.F., Parigi, 2003, p. 331.

²⁷ Serie Trattati Europei n. 108, Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale aperta alla firma il 28 gennaio 1981 a Strasburgo. La Convenzione è stata ratificata da tutti gli attuali Stati membri dell’Unione europea. Quale organizzazione internazionale, la Comunità europea è stata ammessa ad accedere alla Convenzione n. 108 in virtù della Risoluzione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa a Strasburgo (675a riunione, 15 giugno 1999).

avere limiti. A differenza di merci e passeggeri, il dato personale di natura elettronica non è sottoposto a controlli alle frontiere geografiche.

Partendo dal testo letterale della Convenzione n. 108, la Corte europea non si limita però ad analizzare il solo dato oggetto di trattamento automatico ma perviene ad esprimere alcuni orientamenti generali in materia di ingerenza dello Stato nella sfera privata dell'individuo e dei dati che lo riguardano. Nelle cause "Amann"²⁸ e "Rotaru"²⁹, la Corte europea prendendo come riferimento la Convenzione n. 108 arriva a riconoscere che "il solo atto di memorizzare" dei dati personali riguardanti un individuo costituisce un'ingerenza nella vita privata di quest'ultimo.

La Corte dà un significato assoluto a questa ingerenza: non importa se i dati siano "sensibili" oppure no. Non è neppure essenziale sapere se l'autorità pubblica "ha utilizzato" questi dati personali in seguito oppure no. La sola raccolta e conservazione, comunque essa sia realizzata (su schede cartacee o su supporti informatici o su nastri), costituisce una intromissione dello Stato nella sfera privata della persona³⁰.

La conseguenza di tale orientamento della Corte europea è cruciale. L'individuo deve soltanto provare l'ingerenza (*ergo*, provare la memorizzazione dei dati). A sua volta, lo Stato quindi ha l'onere di provare che la sua ingerenza è fondata su una legge e che tale ingerenza è giustificata dalle ragioni elencate nella seconda parte dell'articolo 8 della CEDU, (sicurezza pubblica, ordine pubblico, protezione dei diritti altrui).

Se *per absurdum* si invertisse l'onere della prova, la conseguenza sarebbe del tutto sfavorevole all'individuo: egli dovrebbe provare che l'eccezione (ordine pubblico, sicurezza pubblica) alla regola (protezione della vita privata) non è proporzionata né degna di una società democratica.

²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 16 febbraio 2000, Amann contro Svizzera, in CEDH 2000-II, par. 69.

²⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 4 maggio 2000, Rotaru contro Romania, in CEDH, 2000-V, par. 43.

³⁰ Nei parr. 11 e 12 della sentenza "Amann", cit., si apprende che le autorità elvetiche avevano costituito degli "schedari per la protezione dello Stato" di cui il pubblico (tra cui il ricorrente) venne a conoscenza nel 1990, in circostanze che peraltro non sono spiegate nel testo della sentenza. Se non vi fosse stata una "fuga di notizie" circa l'esistenza degli schedari segreti questi sarebbero rimasti tali. Nel caso invece del ricorrente Rotaru, quest'ultimo apprese durante un processo del 1990 l'esistenza di un fascicolo personale costituito molti anni prima contenente informazioni sulle sue attività ed idee politiche.

In materia di relazione tra “sicurezza pubblica” e “diritti umani” dell’individuo, certa dottrina considera “anti-liberale” la teoria di Carl Schmidt secondo cui è l’eccezione che definisce la regola³¹: se questa teoria di Schmidt fosse applicata ai rapporti tra “sicurezza dello Stato” e “protezione della vita privata della persona”, sarebbe arduo per l’individuo far valere il proprio diritto al rispetto della propria sfera personale e dei propri dati personali.

Il problema nasce quando l’individuo ha un mero sospetto (ma non la prova) che possano esistere dei dati che lo riguardino e che siano raccolti dalla pubblica autorità e conservati in un luogo a lui sconosciuto. A differenza di quanto avvenne nei casi “Amann” e “Rotaru” (in cui le autorità governative ammisero spontaneamente l’esistenza di schede contenenti i dati personali degli interessati) lo Stato potrebbe sempre cercare di opporre motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, e di non rispondere alla richiesta di accesso ai dati, senza sentirsi obbligato a fornire ulteriori spiegazioni. In tali circostanze potrebbe nascere un contenzioso tra l’amministrazione pubblica e l’individuo, che pretenderebbe di conoscere se le autorità pubbliche conservano dati personali a sua insaputa e chiederebbe di avere accesso a tali dati.

In ogni caso, per la tutela del diritto previsto dall’art. 8 della CEDU, vale il principio generale previsto sancito dall’art. 13 della CEDU per cui in ogni Stato membro deve comunque esistere un rimedio giurisdizionale che sia effettivo e che permetta di far valere davanti alle giurisdizioni interne le proprie ragioni in caso di diniego da parte della pubblica autorità di far conoscere all’interessato se esiste una raccolta di dati personali che lo riguardino³².

Altro ordine di considerazioni riguarda il caso in cui lo Stato ammetta l’esistenza di un fascicolo o schedario (elettronico o cartaceo) con informazioni personali sulla persona interessata, ma a quest’ultima ne venga mostrata soltanto una parte. Questo tipo di situazione fu esaminata dalla Corte euro-

³¹ Nel senso che la teoria di Carl Schmidt contrasta con la teoria liberale di Neumann, secondo cui è la regola che fissa i limiti dell’eccezione., cfr. D. BIGO, E. GUILD, *The Worst-case Scenario and the Man on the Clapham Omnibus*, in Gould B., Lazarus L., “Security and Human Rights”, Hart, Oxford-Portland, 2007, p. 111.

³² Cfr. par. 69 della sentenza “Rotaru”, cit. La Corte europea considera che le misure segrete di controllo della vita privata possono restare tali, poiché se non rimanessero segrete perderebbero la loro efficacia. In tal caso, è sufficiente che esista un meccanismo di sorveglianza (che controlli i controllori della vita privata) come quello instaurato al tempo della causa Klass (organo di nomina parlamentare che sorvegli l’attività degli organi governativi della sicurezza dello Stato) analizzata nel paragrafo 3 *supra* della presente trattazione.

pea nel recente caso Segersted-Wiberg³³: il governo svedese oppose ragioni di “sicurezza dello Stato” alla richiesta dell’interessata di accedere integralmente al proprio fascicolo che le fu dato solo parzialmente.

6. LA CAUSA “GASKIN”

Davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo sono stati portati dei ricorsi da parte di persone che volevano accedere ai dati personali che riguardavano la propria infanzia, le proprie origini, il proprio padre biologico, l’identità dei genitori.

Il primo caso-guida giurisprudenziale riguardò il signor Gaskin³⁴ che, ormai adulto, cercò di ricostruire la storia della propria infanzia dalla morte della madre fino al periodo in cui egli fu in affidamento presso i servizi sociali. Le autorità municipali, che conservavano il fascicolo completo, rifiutarono di accogliere la richiesta dell’interessato di accedere al fascicolo integrale. Le autorità britanniche sostennero che i “dati” erano stati elaborati e forniti da terzi (insegnanti, istituti, medici, assistenti sociali) e che appartenevano alle autorità pubbliche. Questa diatriba sul concetto di “appartenenza dei dati” (quasi fosse una proprietà intellettuale) non convinse la Corte europea che condannò il Regno Unito per violazione dell’articolo 8 della CEDU. Tuttavia la sentenza necessita di essere chiarita nel suo dispositivo. Innanzitutto, la Corte europea non fa derivare dall’art. 8 della CEDU nessun diritto assoluto ad incondizionato dell’individuo ad avere accesso a dati che lo riguardano. Infatti, nel caso concreto, la preoccupazione delle autorità britanniche fu quella di proteggere la natura confidenziale dei rapporti compilati dai vari medici, assistenti sociali ed istituti. Fu precisato dal governo britannico che questi ultimi avevano beneficiato di una certa libertà di espressione nel redigere i rapporti poi inseriti nel fascicolo personale dell’interessato. Questa libertà di espressione pareva proporzionale alla garanzia che il contenuto dei rapporti sarebbe restato confidenziale (e quindi inaccessibile all’interessato). Altrimenti, sostenne il governo britannico davanti alla Corte europea, probabilmente i medici e gli assistenti sociali avrebbero espresso le proprie opinioni per iscritto circa l’interessato con minor fran-

³³ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 6 giugno 2006, Segersted-Wiberg ed altri contro Svezia, ricorso n. 62332/00.

³⁴ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 7 luglio 1989, Gaskin contro Regno Unito, Recueil, serie A-160.

chezza magari edulcorando o rendendo anodino il contenuto dei propri rapporti. La Corte europea evitò di pronunciarsi sul punto e la sentenza non chiarì se l'accesso di una persona a dei fascicoli, che le permetterebbero di capire meglio la propria storia e le proprie origini, vada maggiormente tutelato del bisogno di garantire la confidenzialità di alcuni professionisti (medici, istitutori) che temono eventuali ricorsi e richieste di risarcimento da parte degli interessati dopo che questi ultimi abbiano preso visione del contenuto dei testi dei detti rapporti. Invece, la ragione per cui la Corte condannò il Regno Unito risiedeva nel fatto che il governo britannico non aveva ancora istituito una autorità indipendente che potesse valutare gli opposti interessi dell'una (il signor Gaskin o altri nelle sue condizioni) e dell'altra parte (gli operatori socio-sanitari che volevano che i propri rapporti restassero inaccessibili all'interessato). Storicamente la sentenza "Gaskin" (del 1989) anticipò sviluppi legislativi che avrebbero visto la luce diversi anni dopo: nel 2001 il Consiglio d'Europa aprì alla firma dei suoi Stati membri il Protocollo n. 181, il cui articolo 1 dispose l'istituzione di un'autorità di controllo indipendente per il trattamento dei dati personali in ogni Stato contraente³⁵.

Nella successiva causa "M.G. contro Regno Unito"³⁶ la Corte europea riconobbe la violazione dell'art. 8 della CEDU accogliendo il ricorso di un cittadino che desiderava ricostruire la storia della propria infanzia e, in particolare, di alcuni episodi traumatici (le violenze subite dal padre e i ricoveri della madre in ospedali psichiatrici). Il ragionamento della Corte fu simile a quello già sviluppato nella precedente sentenza "Gaskin" nel senso che la materia dell'accesso ai dati personali e rapporti redatti da assistenti sociali doveva essere valutato da un'autorità indipendente che, nel Regno Unito, fu istituita soltanto il primo marzo 2001 durante la litispendenza del ricorso a Strasburgo.

Il contrasto di interessi potrebbe egualmente intervenire tra soggetti privati, per esempio nel caso in cui una persona – nata da procreazione assistita – voglia conoscere l'identità del donatore di sperma che ha invece richiesto di proteggere il proprio anonimato. La Corte europea non riesce a sce-

³⁵ Serie Trattati Europei, n. 181, Protocollo addizionale alla convenzione per la protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale e riguardante le autorità di controllo e il flusso transfrontaliero di dati, aperto alla firma a Strasburgo in data 8 novembre 2001.

³⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 24 settembre 2002, M.G. contro Regno Unito, ricorso 39393/98.

gliere quale dei due interessi contrapposti sia degno di essere maggiormente tutelato (il figlio procreato o l'anonimo che ha fornito il seme per la procreazione) e lascia la responsabilità della decisione allo Stato, che quindi beneficerebbe in materia di “un largo margine di apprezzamento”³⁷.

7. LA CAUSA “MUSCIO”

Il ricorso “Muscio contro Italia”³⁸ ha per oggetto principale l'inerzia degli organi dello Stato nel ricercare il mittente di una serie di messaggi di contenuto pornografico. Il destinatario dei messaggi ricevuti nella propria casella di posta elettronica chiese alla magistratura penale l'apertura di un fascicolo contro gli ignoti autori degli invii. Il giudice per le indagini preliminari non diede seguito alla denuncia e archiviò il caso poiché il fatto non costituiva reato. Il giudice concluse, in base a propri parametri morali, che i messaggi erano sì pornografici ma non erano osceni. La valutazione discrezionale da parte del magistrato urtava contro la sensibilità del signor Muscio che si riteneva offeso dal contenuto dei messaggi e dalla loro oscenità. Quindi due valutazioni soggettive si contrapponevano: quella del ricorrente (offeso dall'oscenità dei messaggi) e quella del giudice (che riteneva di non procedere nelle indagini perché riteneva che i messaggi non erano osceni).

Il ricorrente chiese alla Corte europea di riconoscere che l'inerzia del giudice ad aprire un'inchiesta per identificare i responsabili rappresentava una violazione dell'obbligazione positiva dello Stato di tutelare la vita privata dell'interessato. La Corte non accolse la richiesta del signor Muscio e dichiarò il ricorso irricevibile. Le giustificazioni dello Stato italiano furono di due ordini: il giudice aveva agito secondo il proprio convincimento (secondo cui le immagini pornografiche non erano oscene); inoltre, era impossibile a priori identificare gli autori dei messaggi anonimi poiché la loro tecnica di invio per Internet non offriva possibilità di risalire all'origine del messaggio. In merito a questo secondo punto, il signor Muscio considerava invece che le autorità giudiziarie avrebbero dovuto arrivare a questa conclusione soltanto dopo aver aperto un fascicolo di inchiesta. Un'indagine su ignoti non essendo mai stata aperta, le spiegazioni del governo italiano durante la procedura strasburghese parevano al ricorrente

³⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 22 aprile 1997, X., Y. e Z. contro Regno Unito, in CEDH 1997-II.

³⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione del 13 novembre 2007, Muscio contro Italia, ricorso 31358/03, n.a.p.

alquanto tardive. Inoltre, nella sentenza risulta che il parametro della morale è fissato non con riferimento alla sensibilità o alle convinzioni personali del ricorrente bensì con riferimento all'apprezzamento del giudice, che valuta se del materiale pornografico è da ritenere osceno oppure no. Eppure "la protezione della morale" è proprio uno di quei criteri che, in base all'articolo 8, co. 2, possono spingere l'azione dello Stato fino al punto di restringere le libertà personali. Altro aspetto da evidenziare nella sentenza è che la Corte europea non spende neppure una parola nel valutare il ruolo degli anonimi mittenti dei messaggi: la loro è una libertà (di espressione?) oppure è una indebita intrusione nella vita privata di un cittadino da cui quest'ultimo deve esser protetto?

L'interprete potrebbe analizzare la sentenza da un'altra prospettiva: per esempio, si ipotizzi che l'autore dei messaggi pornografici avesse adottato una diversa strategia di disturbo, per esempio procurandosi da un pubblico elenco telefonico l'indirizzo della via e del numero civico dell'abitazione del signor Muscio per inviare ripetutamente a quest'ultimo del materiale pornografico cartaceo. Si ammetta pure che il signor Muscio, che nella sentenza è menzionato quale presidente di un'associazione cattolica, fosse stato offeso dal contenuto dell'invio postale (per esempio un pacchetto oppure una busta cartacea) e avesse denunciato l'ignoto mittente.

Ci si potrebbe chiedere se la magistratura e le forze dell'ordine non sarebbero intervenute almeno per aprire un'indagine per ricercare i responsabili dell'invio anonimo all'abitazione del destinatario che ha sporto denuncia.

Infatti la questione che non è stata sollevata davanti alla Corte europea è di sapere se l'indirizzo di posta elettronica è forse meno degno di tutela dell'indirizzo stradale dell'abitazione del signor Muscio.

A noi pare che i due indirizzi si equivalgano nel loro bisogno di protezione: il domicilio e la corrispondenza sono degni di tutela al pari della propria casella di posta elettronica, quest'ultima essendo l'indirizzo dove materialmente arrivano lettere e messaggi inviati da postazioni informatiche o da telefoni cellulari.

Dai precedenti rilievi appare che questa sentenza è stata un'occasione perduta per fare chiarezza giurisprudenziale in materia di invio di messaggi non sollecitati (nell'espressione francese *pourriel* e nell'inglese *spam*). Inoltre in questa sentenza la Corte pare aver momentaneamente tralasciato la sua precedente³⁹

³⁹ In altre sentenze in materia di art. 8 della CEDU, la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo affermò che, se l'art. 8 tende essenzialmente a premunire l'individuo contro ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, lo stesso articolo non si contenta di imporre allo Stato di

tesi, circa le “obbligazioni positive” che lo Stato avrebbe nei confronti dell'individuo al fine di assicurare il “rispetto effettivo della sua vita privata”⁴⁰.

8. L'AMBITO DELLA RISERVATEZZA E LA NOZIONE DI ORDINE PUBBLICO

Dalle sentenze testé analizzate e commentate risulta che la tutela dei dati personali si rapporta sempre alla tutela della riservatezza e della sfera della vita privata. La tutela della riservatezza e della sfera della vita privata si pone come “genus”, mentre la protezione dei dati personali è la “species”.

È quindi possibile affermare che la protezione dei dati personali è una espressione specifica della protezione più generale della sfera privata della persona come “dominio riservato” (riservatezza) della persona che pretende il rispetto del diritto ad essere lasciata in pace⁴¹.

Tale specificità è rappresentata anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴². Da un lato, la Carta rende visibile nell'articolo 7 il diritto al rispetto della vita privata, il quale è inteso come potere che esclude ogni interferenza altrui⁴³. Dall'altro, vi è la protezione dei dati personali, quale diritto fondamentale riconosciuto dall'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che è distinto dal diritto alla protezione della vita privata ma che rappresenta una manifestazione specifica di quest'ultima.

I dati personali possono riguardare diverse situazioni della vita privata di una stessa persona che chiede il riconoscimento di un diritto alla riservatezza. A riguardo, qualche autore ha opportunamente osservato che non vi è un unico diritto soggettivo alla riservatezza, ma vi è una pluralità di diritti di riser-

astenersi da simili ingerenze. A questa imposizione, di natura alquanto negativa, si possono aggiungere delle obbligazioni positive connaturate al rispetto effettivo della vita familiare. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 giugno 1998, *McGinley and Egan contro Regno Unito*, in “Human Rights Law Journal”, 1998, 359, p. 98.

⁴⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 1989, *Gaskin contro Regno Unito*, in “Recueil”, serie A-160, par. 42.

⁴¹ Ovvero il diritto ad essere lasciata da sola, senza intrusioni esterne, come si esprime la dottrina nella prima esposizione teorica di tale diritto in S. WARREN, L. D. BRANDEIS, *The right to privacy*, in “Harvard Law Review”, 1890, n. 4, pp. 193 e ss.

⁴² CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali, Lussemburgo, 2001.

⁴³ Cfr. P. PERRI, *Protezione dei dati e nuove tecnologie*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 59. S. RODOTÀ, *Tra diritti fondamentali ed elasticità della norma: il nuovo Codice sulla privacy*, in *Europa e diritto privato*, 2004, p. 1 ss.

vatezza⁴⁴. Infatti, la persona che chiede la protezione della propria tutela e riservatezza in realtà richiede allo stesso tempo che la protezione abbia ad oggetto i dati che indicano dove ella abita, il suo numero di telefono e i numeri chiamati, il suo relazionarsi liberamente con altre persone con cui comunica, il suo indirizzo di posta elettronica, ciò che essa scrive in un messaggio telematico, del contenuto epistolare spedito dentro una busta affrancata, quanta liquidità ha sul conto corrente, la sua anamnesi medica, quante volte ha acquistato dei prodotti commerciali in rete telematica, a quale sindacato ha deciso di iscriversi, quale è la targa della sua auto, a chi ha destinato il cinque per mille delle sue imposte dirette, quanti contratti di mutuo ha in corso.

Peraltro, le persone fisiche e le persone giuridiche pubbliche o private possono avere degli interessi confliggenti: colui che è stato adottato, divenuto adulto, vorrà sapere chi era la sua madre naturale e perché ella lo ha abbandonato, ma quest'ultima certamente non vorrà rivelare le sue generalità. Coei che è nata da procreazione assistita vorrà capire chi è stato l'anonimo donatore di seme umano che ha contribuito al concepimento. Mentre costui forse non vorrà svelare le proprie generalità e non vorrà relazionarsi con un numero indeterminato di beneficiari ai quali il suo seme è stato offerto da una banca.

La vittima del reato di "delitto di fuga" cercherà il responsabile del danno, per agire in giudizio, e vorrà quindi identificare la targa dell'automobilista che l'ha investita mentre costui cercherà di far perdere le proprie tracce. Le autorità di pubblica sicurezza vorranno sapere perché una determinata persona continui ad inviare i soldi con bonifici internazionali verso un paese dove è in corso un conflitto armato, mentre questa non ritiene di dovere dare spiegazioni. La principessa che pranza in un ristorante con un amico non vorrà che le sue foto siano diffuse al pubblico dei lettori di un giornalino tedesco, mentre i redattori di quest'ultimo rivendicheranno il diritto di cronaca e di informare il pubblico. La banca privata americana – già in sofferenza per infruttuosi tentativi di recupero di crediti – vorrà sapere se il cliente che le chiede un prestito personale ha già contratto dei mutui altrove, mentre il cliente vorrebbe invano sapere se la stessa banca americana attraverso le proprie controllate ha una esposizione di rischio nei mutui *subprime* (quest'ultimo dato non si rileva facilmente da una semplice lettura del bilancio pubblicato di rendiconto della banca).

⁴⁴ G.M. SALERNO, *La protezione della riservatezza e l'inviolabilità della corrispondenza*, in Nania R., Ridola P. (a cura di), "I diritti costituzionali", II, Torino, Giappichelli, 2006, p. 633.

Dagli esempi anzidetti risulta che vi sono degli interessi contrastanti circa il trattamento dei dati personali e ognuna delle persone richiamate negli esempi rivendicherà una propria distinta tutela.

In ogni caso valgono tre considerazioni.

La prima è che l'art. 8 della CEDU tutela soltanto i dati delle persone fisiche. Pertanto le persone giuridiche private o associazioni non riconosciute non possono beneficiare della protezione dei dati se non nella misura in cui essi riguardino individualmente ciascuno dei propri membri, soci, associati.

La seconda è che il diritto alla tutela dei dati personali riguarda "chiunque", sia esso straniero oppure cittadino dello Stato in cui chiedi la protezione dei propri dati.

La terza è che la Corte non dà nessuna definizione del contenuto del termine "sicurezza dello Stato", "sicurezza pubblica", "ordine pubblico", che sono quindi lasciate alla discrezione del singolo Stato al momento in cui quest'ultimo cerca di giustificare la propria ingerenza nella vita privata della persona.

Se la giurisprudenza europea evita di entrare nel problema di definire e circoscrivere la nozione di "ordine pubblico" e di "sicurezza pubblica"⁴⁵, idoneo sforzo esegetico non pare ancora esser stato fatto neppure dalla dottrina. Quest'ultima si è limitata a dire che la definizione del contenuto del termine ordine pubblico è un "falso problema" e che ciò che conta invece è la comprensione della sua funzione⁴⁶. Più pessimisticamente, con riferimento alla protezione dei diritti umani, qualche autore ha aggiunto che "tentare di definire la nozione di ordine pubblico equivale ad entrare nelle sabbie mobili"⁴⁷.

Come suggerisce la sentenza "Klass" sopra commentata, un'importante arma giudiziaria nelle mani del ricorrente che si rivolga alla Corte europea dei diritti umani è richiedere a quest'ultima di valutare se l'ingerenza dello Stato per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza pubblica, anche se fondata su una legge, è proporzionata al fine perseguito.

⁴⁵ La definizione del concetto di "security" risulta assente persino in importanti opere collettive sulla "sicurezza pubblica e dello Stato" quale: B. GOOLD, L. LAZARUS, *Security and Human Rights*, cit.

⁴⁶ P. LAGARDE, *Recherches sur l'ordre public en droit international privé*, in "L.G.D.J.", Parigi, 1959, p. 177.

⁴⁷ J.F. ROMAIN ET AL. (a cura di), *L'ordre public et les droits de l'homme*, in "L'ordre public. Concept et applications", Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 8.

Ambient intelligence : breve introduzione alla tecnologia silenziosa ed alle sue proiezioni sul piano giuridico

NICOLA LETTIERI*

“...*opera sapientiae certa lege vallantur
et in finem debitum efficaciter diriguntur*”

Ruggero Bacone

SOMMARIO: 1. *Introduzione* – 2. *Origini e caratteri della tecnologia silenziosa* – 3. *Scenari applicativi* – 3.1. *Lavoro* – 3.2. *Salute e assistenza* – 3.3. *Sicurezza* – 4. *AmI: rischi e debolezze* – 5. *Le implicazioni giuridiche*

1. INTRODUZIONE

Le incessanti e repentine evoluzioni tecnologiche che caratterizzano la società dell'informazione hanno da tempo abituato il diritto ad una affannosa rincorsa nei confronti della realtà. Nel dar vita a nuovi strumenti di produzione, a nuove forme di comunicazione e di socialità, il progresso tecnologico è causa dell'emergere di fattispecie che sollecitano continuamente una delicata opera di rilettura di principi giuridici e norme esistenti quando non l'elaborazione di principi e norme *ad hoc*.

Lo studioso del diritto si trova di fronte al compito di seguire i continui progressi della tecnologia per coglierne le implicazioni giuridiche, governarne gli sviluppi e prevenirne i rischi. Si tratta di un compito non agevole: la complessità e la rapidità che caratterizzano le applicazioni tecnologiche fanno spesso sì che la norma arrivi in ritardo o, ancora, sia inadeguata sul piano tecnico al contesto che si propone di regolamentare.

A questo genere di impegno, sospeso in qualche modo tra diritto e tecnologia, appartiene la riflessione su quello che sembra essere uno dei più significativi e problematici paradigmi futuri di impiego delle ICT: la c.d. *ambient intelligence* (AmI), la “tecnologia silenziosa”¹.

* L'Autore è ricercatore presso l'ISFOL e docente di Informatica giuridica presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Sannio. L'A. ringrazia S. Faro (ITIG-CNR) per il contributo dato alla scelta dell'argomento oggetto di questo lavoro e per il rilevante supporto fornito nella ricerca di materiale bibliografico.

¹ Traduciamo così l'espressione inglese *calm technology* utilizzata dal ricercatore statunitense Marl Weiser per indicare la filosofia progettuale alla base degli ambienti intelligenti, tema

In un futuro ormai prossimo, gli esseri umani si troveranno a integrare ambienti e oggetti capaci di comprendere il nostro linguaggio, monitorare il nostro stato fisico ed interpretare i nostri bisogni progettati per fornirci una varietà estremamente ampia di servizi.

Gli orizzonti applicativi che si dischiudono sono molto interessanti. Allo stesso tempo, va tuttavia detto, non sono poche le ombre che l'AmI rischia di proiettare sul nostro diritto alla *privacy*, sulla nostra sicurezza e su numerosi altri interessi giuridicamente rilevanti².

In questo scenario, sembra opportuno richiamare l'attenzione dei giuristi su un fenomeno che, per quanto ancora in uno stadio iniziale, appare già essere gravido di implicazioni sul piano giuridico.

Le pagine che seguono intendono offrire un primo contributo a questa riflessione, attraverso delle semplici suggestioni introduttive. Il punto di partenza, ovviamente, è l'*ambient intelligence* così come si è venuta a definire sinora.

2. ORIGINI E CARATTERI DELLA TECNOLOGIA SILENZIOSA

Il paradigma dell'AmI non è una acquisizione degli ultimi anni. L'idea di costruire ambienti in grado di adattarsi autonomamente alle caratteristiche ed alle necessità degli esseri umani affonda le radici in un modello di interazione uomo-macchina, quello dell'*ubiquitous computing*, teorizzato già sul finire del secolo scorso.

In un ormai storico articolo pubblicato nel 1991³, il direttore del centro di ricerca Xerox di Palo Alto, Mark Weiser, prevede l'avvento di una nuova generazione di dispositivi informatici intelligenti capaci di interagire con l'uomo superando il paradigma del *desktop*, della scrivania virtuale, ancora oggi prevalente⁴.

Utilizzando l'espressione *ubiquitous computing*⁵ (letteralmente "elaborazione onnipresente"), Weiser disegna un futuro popolato da computer di tutte

affrontato in queste pagine. Cfr. M. WEISER, J. S. BROWN, *The coming age of calm technology*, in <http://www.ubiq.com/hypertext/weiser/acmfuture2endnote.htm>.

² Cfr., D. WRIGHT ET AL. (eds.), *Safeguards in a World of Ambient Intelligence*, Berlino, Springer, 2008. Concepito come un lungo ed argomentato *caueat*, il volume si propone di mettere in guardia il mondo politico, l'industria, l'accademia e, più in generale, l'intera società civile, rispetto ai rischi connessi all'AmI.

³ V. M. WEISER, *The computer for the 21st century*, in "Scientific American", 265, n. 3, 1991, p. 94.

⁴ Cfr. M. WEISER, *The World Is Not a Desktop*, disponibile all'indirizzo: <http://www.ubiq.com/hypertext/weiser/ACMIInteractions2.html>.

⁵ Cfr. M. WEISER, *Some Computer Science Problems in Ubiquitous Computing*, in "Communications of the ACM", 36, n. 7, 1993 p. 75, dove l'*ubiquitous computing* viene descritto come "the method of

le forme e dimensioni, installati in tutti i luoghi ed in ogni categoria di oggetti immaginabile. Nel mondo dell'*ubiquitous computing*, preannuncia Weiser, "ogni persona si troverà ad interagire con centinaia di computer nell'ambiente e collegati tra di loro attraverso connessioni *wireless*".

Nello stesso periodo in cui Weiser elabora il proprio paradigma tecnologico, in Europa inizia ad affermarsi una filosofia progettuale fortemente condizionata dal modello dell'*ubiquitous computing* anche se maggiormente orientata a soddisfare bisogni di carattere pratico.

Con il nome di *ambient intelligence*, espressione introdotta nell'uso comune da Emile Aarts, direttore dei Philips Research Laboratories⁶, si iniziano ad indicare ambienti adattivi nei quali più dispositivi intelligenti cooperano per supportare gli utenti nello svolgimento di attività quotidiane. Originata dall'incontro di tecnologie e suggestioni provenienti da ambiti diversi (design industriale, informatica, ingegneria elettronica, ergonomia, robotica, scienze cognitive), l'AmI si presenta come il risultato della convergenza di tre diverse componenti⁷.

- *ubiquitous computing*: integrazione di *microchip* in oggetti di uso comune (suppellettili, abiti, apparecchi domestici, etc.);

- *ubiquitous communication*: capacità degli oggetti di comunicare tra di loro in modalità *wireless*;

enhancing computer use by making many computers available throughout the physical environment, but making them effectively invisible to the user". Per una riflessione più recente ed aggiornata si v. A. GREENFIELD, *Everyware: The Dawning Age of Ubiquitous Computing*, Berkeley, 2006.

⁶ Il termine viene suggerito originariamente da Eli Zelkha durante un workshop tenuto presso i laboratori di ricerca della Philips nel 1998. La prima pubblicazione internazionale ad usare il termine è un articolo di Emile Aarts intitolato "The Invisible Future". Per una panoramica generale si v. E.H.L. AARTS, J.L. ENCARNACAO, *True Visions. The Emergence of Ambient Intelligence*, Berlino, Springer, 2006.

⁷ L'architettura dei dispositivi che compongono i sistemi di *ambient intelligence* è stata efficacemente descritta come una rete di oggetti cooperanti, una sorta di Internet fatta di cose. "The Internet of things" è il titolo di un report pubblicato nel 2005 dall'International Telecommunications Union (ITU) allo scopo di descrivere l'orizzonte futuro del mondo delle comunicazioni: "new technologies like radio-frequency identification (RFID) and smart computing promise a world of networked and interconnected devices. Everything from tyres to toothbrushes might soon be in communications range, heralding the dawn of a new era; one in which today's Internet (of data and people) gives way to tomorrow's Internet of Things". Cfr. http://www.itu.int/osg/spu/publications/internetofthings/InternetofThings_summary.pdf. Sul tema dell'Internet di cose, si v. il recentissimo C. FLOERKEMEIER ET AL. (eds.), *The Internet of Things*, Berlino, Springer, 2008.

- *interfacce intelligenti*: consentono all'ospite dell'ambiente intelligente di interagire con quest'ultimo e con gli oggetti presenti al suo interno in maniera naturale (utilizzando la voce e i gesti) e personalizzata (il sistema tiene conto del contesto e delle preferenze del suo utente).

Come avremo modo di chiarire, la quantità e la rilevanza delle attività umane destinate ad entrare in contatto con questo nuovo paradigma sono notevoli e pongono enormi sfide da punto di vista tecnico, sociale, culturale e, ovviamente, giuridico; sfide che ancora oggi risultano difficili da comprendere nella loro interezza.

Un passo essenziale per cogliere la portata di queste implicazioni è quello di avvicinarsi alla concretezza degli scenari applicativi.

3. SCENARI APPLICATIVI

Quali sono, in termini concreti, le più significative applicazioni dell'AmI? Ancora, quali, tra queste, quelle di maggiore interesse per il giurista?

La risposta agli interrogativi posti è piuttosto problematica. Il paradigma tecnologico descritto da Emile Aarts è stato sino ad oggi declinato in contesti applicativi così eterogenei da rendere difficile lo stesso tentativo di darne una descrizione sistematica.

Secondo la classificazione proposta in una delle più recenti pubblicazioni italiane in materia, si possono distinguere almeno otto diversi domini applicativi e di sviluppo dell'AmI che vanno dal settore della conoscenza in senso lato intesa (apprendimento, cultura, etc.), a quelli del lavoro, della salute, della sicurezza, dell'intrattenimento⁸.

Quanto al secondo degli interrogativi posti, va rilevato che in alcuni specifici contesti applicativi la natura dei dati rilevati e trattati dagli ambienti intelligenti (dati biometrici, condizioni psico-fisiche, posizione nello spazio, conversazioni e documenti personali) pone problemi di particolare rilevanza dal punto di vista giuridico, specie se si considera il rischio di un loro uso scorretto o illecito. Sulla scorta di questa considerazione, i domini applicativi da prendere in considerazione sono tre: lavoro, salute e sicurezza.

⁸ Cfr. F. PAGANELLI, F. SORRENTINO, *L'intelligenza distribuita. Ambient intelligence, il futuro delle tecnologie invisibili*, Trento, Erickson, 2006, pp. 70 e ss. Secondo gli autori i domini applicativi dell'*ambient intelligence* sono: conoscenza, lavoro, mobilità, casa, salute, tempo libero, media, sicurezza.

3.1. Lavoro

Il problema di come il lavoro umano possa essere supportato è un tema centrale per la ricerca scientifica e tecnologica⁹, sempre più interessata a sviluppare strumenti per aumentare l'efficienza delle attività lavorative.

Molti dei progetti di sviluppo condotti nel campo dell'AmI si sono orientati in questa direzione: creare ambienti capaci di fornire un supporto intelligente allo svolgimento del lavoro quotidiano ed implementare forme avanzate di collaborazione tra soggetti remoti attraverso strumenti multimediali fortemente espressivi e coinvolgenti.

Le sperimentazioni svolte in questa prospettiva assumono due forme principali: gli *instrumented spaces* ed i *socially-supportive workspace*.

Nel caso degli *instrumented spaces*, nel luogo di lavoro vengono collocati dispositivi che agevolano la collaborazione tra utenti remoti permettendo di presentare informazioni, effettuare *brainstorming*, gestire e condividere documenti a distanza. Le applicazioni di questo genere attualmente in fase di sperimentazione avanzata sono molte. Una delle più interessanti e promettenti è la *speech to speech translation*, applicazione che mira a realizzare simultaneamente la traduzione automatica vocale e scritta tra individui che parlano lingue diverse in modalità faccia-a-faccia o tra utenti mobili e distanti¹⁰.

I *socially-supportive workspace (SSW)*, invece, sono infrastrutture *hardware e software* di servizio progettate per supportare attivamente lo svolgimento del lavoro in ambienti nei quali interagiscono più persone. Lo scopo dei SSW è ambizioso: interpretare tutti i comportamenti, i segnali e le interazioni tipiche della comunicazione umana per implementare assistenti virtuali che tengano traccia delle interazioni interne nell'ufficio (dialoghi, scambio di docu-

⁹ La Commissione europea ha mostrato un'attenzione crescente al tema istituendo, all'interno della DG Information Society & Media, un'unità denominata "New Working Environments" che ha finanziato numerosi progetti riconducibili all'ambito dell'AmI. Sul portale tematico dedicato dalla Commissione europea alla società dell'informazione, è disponibile un estratto del rapporto UE "Collaboration@work 2005" ove si illustra la filosofia che ispira l'unità NWE: "Next Generation of Collaborative Mobile and Virtual Working Environments focuses on workers interacting with their environments and collaborating with each other, having access to all the resources (maybe virtualised, maybe with robotic assistance) required to carry out their tasks and enhance their capabilities".

¹⁰ Dopo una prima fase pionieristica, la SST è in evoluzione, tra gli altri, nel progetto TC-STAR (Technologies and Corpora for Speech to Speech Translation) condotto da vari enti di ricerca europei coordinati dall'ITC-IRST di Trento.

menti), redigendo verbali, generando registrazioni accessibili *on line*, gestendo autonomamente l'agenda degli utenti.

3.2. *Salute e assistenza*

Quello della salute è un altro campo molto aperto all'uso delle nuove tecnologie. La ricerca e l'industria medica si sono da tempo orientate verso la progettazione di strumenti in grado di fornire assistenza e supporto ad utenti affetti da patologie e disabilità.

Con il termine *e-health*¹¹ si indica oggi tutta una serie di applicazioni volte ad automatizzare le attività di assistenza medica nei confronti di particolari categorie di soggetti come i malati, gli anziani ed i disabili.

L'attenzione verso questo genere di utenza ha coinvolto anche il settore dell'AmI. Nonostante le problematiche di carattere tecnico¹², le applicazioni medico-assistenziali rappresentano in effetti, per l'AmI, uno dei principali ambiti di sviluppo. Dal punto di vista operativo, le sperimentazioni realizzate sinora sono accomunate da uno stesso obiettivo: creare ambienti capaci di monitorare continuamente movimenti, parametri vitali e bisogni di un soggetto critico al fine di attivare in maniera automatica interventi di tipo assistenziale, medico e terapeutico¹³.

3.3. *Sicurezza*

L'ultimo dei contesti applicativi da prendere in considerazione è quello della sicurezza intesa in senso ampio come protezione personale, tutela del territorio, gestione delle emergenze.

¹¹ Per una definizione di *e-health*, v. G. EYSENBACH, *What is e-health?*, in "Journal of Internet Medical Research", Vol. 3, 2001, <http://www.jmir.org/2001/2/e20/>. Nell'ambito delle politiche di promozione della società dell'informazione, la Commissione europea ha varato nel 2004 il piano d'azione *e-health* al fine di identificare tutte le azioni necessarie a favorire l'uso delle tecnologie nel contesto medico-sanitario.

¹² La ragione principale della loro complessità è rappresentata dai livelli di responsabilità ed affidabilità richiesti dagli ambienti data natura del contesto operativo.

¹³ Un esempio paradigmatico di questo genere di applicazioni è il progetto *MyHeart* il cui scopo è quello di sviluppare soluzioni tecnologiche che permettano di prevenire e trattare i primi sintomi di disfunzioni cardiovascolari. I partner del progetto stanno lavorando alla realizzazione di indumenti biomedici intelligenti in grado di monitorare la condizione fisica del paziente e fornire un servizio di assistenza personalizzata. Per dettagli v. <http://www.hitech-projects.com/euprojects/myheart/home.html>.

In tutti questi settori, il monitoraggio automatico dell'ambiente, delle sue variabili e delle persone che si muovono al suo interno può assumere un'importanza fondamentale. La combinazione di informazioni provenienti da biosensori, sistemi di localizzazione e rilevazione collegati mediante reti di comunicazione *wireless*, permette di dar vita a nuovi sistemi di monitoraggio capaci di operare in settori che vanno dalla sicurezza individuale (in casa, in auto), alla sicurezza negli ambienti pubblici, sino ad arrivare alla prevenzione e gestione di situazioni di emergenza (disastri ambientali, attacchi terroristici, etc.)¹⁴.

L'attenzione nei confronti di queste applicazioni va aumentando: una riprova di ciò è data dalla crescita esponenziale dell'interesse nei confronti dei sistemi intelligenti di sorveglianza ambientale avutasi dopo l'attentato terroristico agli Stati Uniti del settembre 2001¹⁵.

4. AMI: RISCHI E DEBOLEZZE

Per quanto estremamente sintetica, la rapida scorsa data alle principali applicazioni dell'AmI ha probabilmente offerto un'idea generale delle notevoli opportunità dischiuse dal paradigma degli ambienti intelligenti.

Il fenomeno si presta tuttavia anche ad un'altra lettura. L'analisi delle caratteristiche funzionali dell'AmI suggerisce una serie di risvolti problematici e di rischi gravidi di implicazioni giuridiche.

¹⁴ A tale ultima categoria di sistemi appartiene Instant Olympic, progetto finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del Quinto Programma Quadro ed avente ad oggetto la creazione di un servizio avanzato di infomobilità da impiegare per la gestione della sicurezza e dell'ordine pubblico. La prima sperimentazione del progetto, tenutasi ad Atene nel 2004 in previsione delle Olimpiadi, ha avuto ad oggetto la gestione di un'agenzia di sicurezza. Le guardie di un servizio di sicurezza sono state equipaggiate con un PDA (*personal digital assistant*) capace, in caso di necessità, di inviare allarmi ed informazioni in formato audio e video al quartier generale in modo da dare ai responsabili la possibilità di prendere decisioni immediate e informate, dando attuazione immediata alle azioni più appropriate alla situazione in corso. La possibilità di conoscere la posizione precisa del personale in servizio e di ricevere informazioni, con immagini e suoni, in tempo reale sull'evolversi della situazione permette ai responsabili di adattare alla situazione le proprie scelte tattiche.

¹⁵ Dopo gli attentati del settembre 2001, il Dipartimento di sicurezza nazionale degli Stati Uniti ha finanziato numerosi progetti di ricerca dedicati alla sperimentazione di tecnologie intelligenti da impiegare nella lotta al terrorismo. Gli ambiti di sperimentazione sono stati molteplici: strumenti confronti per la lotta al terrorismo informatico; tecniche biometriche per la protezione di strutture ed edifici; creazione di *smart borders*, confini "intelligenti" basati su sistemi di riconoscimento audio, video e biometrico per identificare le persone che cercano di entrare nel territorio nazionale.

A tale riguardo, va rimarcata l'esistenza di alcuni profili critici che hanno a che fare con la tipologia, la quantità ed il trattamento delle informazioni all'interno degli ambienti intelligenti. Quanto al primo aspetto, è opportuno evidenziare come la maggior parte dei dati destinati ad essere trattati dai sistemi di AmI possa essere ricondotta alle categorie dei dati personali e dei dati sensibili¹⁶.

La seconda precisazione riguarda la circostanza che i sistemi di AmI siano concepiti per raccogliere una quantità di informazioni tale da far superare di molte misure i risultati della pur invasiva opera di profilazione svolta attraverso la Rete. Il proposito di costruire un ambiente che assiste autonomamente i suoi utilizzatori postula un monitoraggio dell'utenza continuo e particolareggiato in grado di ricavare una mole di informazioni molto difficile da controllare.

Il terzo rilievo è legato infine alle modalità di acquisizione delle informazioni: date le sue caratteristiche ed i suoi obiettivi, l'ambiente opera spesso senza farsi percepire dall'utente. Ciò rende difficile la vigilanza rispetto a forme di controllo indesiderate.

Sulla base di questi rilievi, si possono meglio identificare¹⁷ gli ambiti rispetto ai quali la filosofia dell'AmI sembra porre i maggiori rischi.

(a) *Privacy*. È l'ambito rispetto al quale più legittime appaiono essere le preoccupazioni: la rapidità e la facilità di condivisione delle informazioni digitali rappresentano una concreta minaccia per il diritto alla riservatezza ed alla tutela dei dati personali. Nel mondo dell'*ubiquitous computing*, le minacce per la *privacy* sono destinate a moltiplicarsi: la continua rilevazione ed elaborazione di dati relativi alla nostra persona ed al nostro comportamento sono la precondizione di qualsiasi applicazione dell'AmI. Un problema nodale sarà dunque quello di garantire che i dati necessari all'implementazione degli

¹⁶ Cfr. art. 4, co. 2, lett. *b)*, *c)* e *d)*, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

¹⁷ Si ripropone qui l'elenco delle minacce dell'AmI identificate in D. WRIGHT ET AL. (eds.), *Safeguards in a World of Ambient Intelligence*, cit., pp. 143 e ss. Il metodo prescelto dagli autori per l'enucleazione dei rischi è quello dell'elaborazione di scenari, contesti narrativi ipotetici elaborati attraverso i quali si prefigurano situazioni concrete di impiego degli ambienti intelligenti al fine di identificare in maniera anticipata difficoltà, imprevisti, possibili soluzioni. L'analisi dello scenario rappresenta così la base per una discussione intorno alle componenti economiche, sociali, tecniche e politiche dei contesti ipotizzati e per la conseguente elaborazione di strategie ed agende operative di ricerca.

ambienti intelligenti siano acquisiti e condivisi in una misura e con modalità compatibili con la salvaguardia del diritto alla riservatezza che gli ordinamenti internazionali e nazionali già riconoscono all'individuo.

(b) *Identità*. L'identità, intesa come l'insieme delle informazioni e degli attributi che identificano una persona, è un fenomeno che la tecnologia ha profondamente modificato. Ciascuno di noi dispone oggi di una identità digitale anzi, di una molteplicità di identità digitali (una per il lavoro, una per i rapporti con la propria banca, una per gli acquisti in rete etc.) fatte di *smart card*, nomi utente, *password*, codici. Nel futuro degli ambienti intelligenti, le possibilità di identificazione degli individui diventeranno ancor più numerose, raffinate e pervasive. Gli utenti potranno essere identificati attraverso l'analisi di dati fisici (impronte digitali, impronta dell'iride, battito cardiaco) e comportamentali (modo di camminare, di parlare, etc.)¹⁸. La sfida sarà quella di dare alle forme di identificazione abilitate e richieste dalle applicazioni di AmI, un elevato livello di affidabilità garantendo al contempo il diritto all'anonimato al quale va riconosciuta comunque adeguata tutela. Il rischio da fugare è quello di furti di identità che possano alimentare attività illecite o, ancora, scoraggiare l'implementazione di applicazioni che esigono, per loro natura (si pensi all'*e-government* o all'*e-commerce*), solide certezze in ordine alla identità degli utenti.

(c) *Fiducia*. Come evidenziato, uno dei tratti caratteristici dell'AmI è la trasparenza¹⁹. Le componenti tecnologiche che costituiscono l'ambiente sono tendenzialmente nascoste, l'utente si relaziona con le funzioni messe al suo servizio senza avere alcuna percezione delle operazioni realmente compiute dall'ambiente. Questa caratteristica, per altri versi indispensabile a rendere naturale l'interazione, favorisce un rischio già emerso nella storia di Internet: l'as-

¹⁸ Gli esseri umani lasciano un numero consistente di tracce che possono essere rilevate, messe in relazione ed elaborate da parte di sistemi automatici. L'intervento delle tecnologie nel trattamento di queste tracce è alla base del fenomeno che è stato descritto come "traceable or detectable human", letteralmente uomo "tracciabile", "profilabile". Sul punto, tra le pubblicazioni più recenti, si v. M. HILDEBRANDT, S. GUTWIRTH (eds.), *Profiling the European Citizen. Cross Disciplinary Perspective*, Dordrecht, Springer Press, 2008. Il tema dell'identità digitale è oggetto delle ricerche svolte dalla rete di eccellenza FIDIS (Future of Identity in the Information Society) finanziata dalla UE nell'ambito del 6° Programma Quadro. Per dettagli v. <http://www.fidis.net/>.

¹⁹ Quello dell'invisibilità è un tema ricorrente della letteratura in materia. Si v. tra gli altri: P. DENNING, *The Invisible Future: The Seamless Integration Of Technology Into Everyday Life*, New York, McGraw-Hill, 2002; N. STREITZ, P. NIXON, *The Disappearing Computer*, in "Communications of the ACM", vol. 48, n. 3, 2005. pp. 33-35.

senza di fiducia nell'affidabilità delle infrastrutture tecnologiche²⁰. Tra le prove che attendono l'AmI vi è dunque non solo quella di garantire che la rilevazione ed il trattamento di dati ed informazioni avvengano in maniera corretta, ma anche quella di promuovere la fiducia nei confronti dell'infrastruttura tecnologica e delle interazioni che essa abilita tra esseri umani ed agenti *software*.

(d) *Sicurezza* La sicurezza è una condizione essenziale per lo sviluppo di qualsiasi tecnologia. Nel campo delle ICT, ove gli elementi centrali sono le informazioni e le applicazioni che le elaborano, garantire la sicurezza significa proteggere le informazioni da usi e modifiche non autorizzati ed assicurare sempre la funzionalità dei sistemi *hardware* e *software*²¹. In questa prospettiva, i rischi che si profilano nel campo dell'AmI, possono essere di due tipi: attacchi volti alla manipolazione illecita dei dati²² e comportamenti impreveduti dei sistemi tecnologici. Considerati quelli che sono gli scenari applicativi dell'AmI, le minacce prefigurate potrebbero assumere varie forme quali la violazione dell'integrità fisica o della proprietà della vittima, la messa in pericolo della salute collettiva o, ancora la materializzazione di nuove e più intrusive invasioni della riservatezza.

(e) *Nuove declinazioni del digital divide*. L'ultimo dei profili di rischio da prendere in considerazione è rappresentato dal *digital divide*, la disuguaglianza che nella società dell'informazione separa chi può accedere alle nuove tecnologie da chi non ha questa possibilità; una disuguaglianza che, lungi dal ridursi ad

²⁰ I furti di identità, i virus, l'hacking, lo spamming e le altre insidie del web hanno senza dubbio accresciuto la diffidenza degli utenti nei confronti di Internet ostacolando la diffusione di pratiche quali, ad esempio, il commercio elettronico. Si v. G. ROUSSOS, T. MOUSSOURI, *Consumer Perceptions of Privacy, Security and Trust in Ubiquitous Commerce*, in "Personal and Ubiquitous Computing", vol. 8, n. 6, 2004, pp. 416-429.

²¹ F. STAJANO, J. CROWCROFT, *The Butt of the Iceberg: Hidden Security Problems of Ubiquitous Systems*, in Basten T. et al., "Ambient intelligence: impact on embedded system design", Norwell, Kluwer, 2004.

²² Cfr. D. WRIGHT ET AL. (eds.), *Safeguards in a World of Ambient Intelligence*, cit., p. 151. Gli attacchi potrebbero essere posti in essere tanto da soggetti esterni quanto da interni (autorizzati ma animati da intenzioni fraudolente) all'infrastruttura tecnologica dell'ambiente intelligente animati dall'intento di sfruttare debolezze del sistema per fini illeciti. L'accesso alle informazioni potrebbe essere operato non solo da criminali in senso stretto ma anche da imprese (es. assicurazioni intenzionate ad acquisire dati sulle condizioni fisiche o sugli spostamenti degli assicurati) o da organismi pubblici (es. forze di polizia impegnate in attività di sorveglianza). I malfunzionamenti potrebbero essere invece causati da fattori quali l'incompatibilità tra le componenti *hardware* e *software* del sistema, errori di progettazione, eccessiva complessità del sistema.

un ostacolo di carattere meramente tecnologico, si estende a tutti i diritti ed a tutte le opportunità di carattere economico, sociale e politico che passano attraverso la rete e le nuove tecnologie in generale²³.

Se si pone mente al fenomeno dell'AmI nelle sue diverse declinazioni, si possono fare previsioni di segno contrastante: l'AmI sembra essere al contempo destinata a ridurre alcuni gap ed a crearne altri. L'intuitività delle forme di interazione consentite dagli ambienti intelligenti potrà sicuramente estendere i benefici delle tecnologie a segmenti della società che attualmente ne sono esclusi per mancanza di competenze e conoscenze tecniche.

In una prospettiva diversa, tuttavia, va rilevato il rischio che le possibilità di profilazione offerte dall'AmI possano alimentare una forma di *digital divide* nella quale gli individui vengono esclusi "attraverso" la tecnologia e non "dalla" tecnologia.

La conoscenza dettagliata delle caratteristiche o delle propensioni degli utenti, potrebbe consentire ad esempio ad una compagnia di assicurazione di selezionare i clienti "di maggior valore", escludendo altri. La pratica discriminatoria del *redlining*, emersa nella prima metà del secolo scorso, rischia di rivivere oggi in una nuova e più insidiosa forma nel mondo di Internet e degli ambienti intelligenti²⁴.

5. LE IMPLICAZIONI GIURIDICHE

Si può alla luce di quanto emerso senza dubbio affermare che le implicazioni giuridiche dell'*ambient intelligence* si estendono ben oltre i confini della sola *privacy*. L'estrema varietà dei contesti interessati dall'*ubiquitous computing*

²³ Il termine viene utilizzato per la prima volta nel 1995 da Lloyd Morriset, presidente della Marker Foundation. Sul tema del *digital divide* si v., tra gli altri, N. PIPPA, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, 2001; T. PUCCI, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in "Informatica e diritto", 2002, n. 2, pp. 119-154.

²⁴ Coniato negli USA intorno alla fine degli anni '60, il termine *redlining* indica una pratica discriminatoria invalsa in ambito bancario e consistente nel delimitare con una linea rossa le aree urbane ai cui abitanti le banche decidevano di negare, per ragioni economiche o anche razziali, l'accesso ai mutui fondiari o ai contratti di assicurazione. Partendo da questo concetto si parla oggi di *digital redlining*. Sul punto si v. J.E. PRIEGER, *The Supply Side of the Digital Divide: Is There Redlining in the Broadband Internet Access Market?*, in <http://ssrn.com/abstract=297499> or DOI: 10.2139/ssrn.297499; P. DORNAN, J. HUDSON, *Welfare Governance in the Surveillance Society: A Positive-Realistic Cybercriticalist View*, in "Social Policy & Administration", 2003, vol. 37, n. 5, pp. 468-482.

fa sì che il nuovo paradigma tecnologico sia destinato a coinvolgere praticamente tutti i settori del diritto: dal civile al penale, dal commerciale al processuale al costituzionale, recando con sé non solo nuove opportunità ma anche il rischio di nuovi illeciti e nuove disuguaglianze.

Da questa considerazione generale scaturiscono due interrogativi fondamentali. Qual è il ruolo che il diritto è chiamato a svolgere rispetto allo scenario che si prefigura? A quali direttive, a quali linee guida dovranno ispirarsi gli organismi internazionali, le istituzioni comunitarie ed i legislatori nazionali per garantire all'AmI uno sviluppo sostenibile e, soprattutto, compatibile con la tutela dei diritti e delle libertà garantite nei diversi ordinamenti?

Il primo dei due quesiti impone la presa di coscienza di una circostanza spesso inorata: il governo dei mutamenti indotti dal progresso tecnologico richiede l'elaborazione e la messa in atto di una strategia organica capace di operare contemporaneamente su piani diversi: quello economico, quello culturale e sociale, quello tecnologico, quello giuridico-istituzionale²⁵. Per prevenire i rischi legati all'AmI, sarà comprensibilmente necessario predisporre strumenti di salvaguardia diversi: tecnologici, sociali, economici, culturali. Senza la concorrenza di tutti questi elementi i rischi di aberrazioni sono notevoli.

Pur non costituendo dunque l'unico strumento di intervento, il diritto avrà tuttavia un ruolo centrale: la delicatezza delle questioni da affrontare, la scala di uno scenario che supera i confini dei singoli Stati, la natura degli interessi coinvolti e, ancora, la necessità di garantire adeguate forme di controllo e sanzione richiederà interventi di carattere normativo come già è accaduto nel caso delle comunicazioni elettroniche, dell'*e-commerce* e in molti altri settori collegati all'emergere delle tecnologie digitali²⁶. Il problema è dunque (ed ecco il secondo dei quesiti) quello di identificare gli indirizzi destinati ad ispirare la regolazione giuridica dell'*ambient intelligence*.

²⁵ La riflessione scientifica sulla governance di Internet ha più volte evidenziato la complessità dei fattori sui quali è necessario operare per garantire il corretto governo della Rete. Sul punto si v. J. KESAN, A. GALLO, *Pondering the Politics of Private Procedures: The Case of ICANN*, in "University of Illinois Legal Working Paper Series, working paper 74", 2007, in <http://law.bepress.com/uiuclwps/papers/art74>. In italiano: B. CAROTTI, *L'ICANN e la Governance di Internet*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2007, n. 3, pp. 681-721.

²⁶ Si v., per un quadro di sintesi, S. FARO, *L'approccio dell'Unione europea allo sviluppo della società dell'informazione*, in "Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione", 2008, n. 9, pp. 9-25.

Il tema è ampio e non mancano proposte dettagliate in ordine alle contromisure legali ritenute necessarie per gestire gli scenari esaminati. Particolarmente interessante risulta essere, in questa prospettiva, l'analisi condotta nel volume *Safeguards in a World of Ambient Intelligence* più volte richiamato in queste pagine ed alla quale pare opportuno rifarsi.

Il libro propone una lunga e puntuale elencazione di rimedi di carattere giuridico relativi ai singoli settori ordinamentali (i diritti umani, la protezione dei dati, la proprietà intellettuale, etc.) di volta in volta presi in considerazione.

Non meno interessanti sono tuttavia le suggestioni ricavabili dalle *general recommendation* che, secondo gli autori, dovrebbero orientare le scelte di politica normativa relative all'AmI.

Le raccomandazioni fornite lambiscono temi diversi. Si va dalla riflessione intorno all'opportunità di forme centralizzate di esercizio del potere di regolazione, alla problematica alternativa tra trasparenza e opacità degli ambienti intelligenti e delle funzioni da essi svolte²⁷.

Tra le questioni affrontate merita di essere richiamata, per la sua pregnanza, quella relativa al rapporto ed alla potenziale contrapposizione tra una regolamentazione giuridica orientata alla disciplina delle sole attività umane ed un intervento normativo incentrato invece sulla componente tecnologica dell'AmI.

Si tratta di un tema la cui centralità è già emersa nella riflessione relativa alla *governance* di Internet: le norme giuridiche sono solo uno degli strumenti utilizzabili. Accanto ad esse si collocano le norme sociali, le regole di mercato ed anche il "codice"²⁸, la componente *software* sottesa al fenomeno su cui si intende intervenire.

L'architettura tecnologica può costituire un serio ostacolo alla capacità impositiva ed all'efficacia delle norme giuridiche. Si pensi, per fare solo un

²⁷ L'interrogativo è il seguente: in quali casi, per quali contesti applicativi è opportuno che, data la natura degli interessi coinvolti, il paradigma della trasparenza degli ambienti intelligenti ceda il passo al criterio dell'opacità dando chiaramente all'utente la percezione di essere oggetto di un'attività di controllo e profilazione?

²⁸ L'idea che il "codice" rappresenti, nella società dell'informazione, uno strumento essenziale nella costruzione delle politiche normative e di controllo sociale è teorizzata dal giurista statunitense Lawrence Lessig che arriva ad affermare "*the code is the law*". Cfr. L. LESSIG, *Code and other Laws of Cyberspace*, New York, Basic Books, 1999. Sempre sul tema, v. R. BROWNSWORD, *Code, Control, and Choice: Why East Is East and West Is West*, in "Legal Studies", vol. 25, n. 1, pp. 1-21, L. LESSIG, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, Basic Books, 1999.

esempio, alla problematica applicazione delle regole poste a tutela del diritto d'autore all'interno delle reti *peer-to-peer*²⁹.

Da un altro punto di vista, tuttavia, il “codice” mostra una forte capacità regolativa dal momento che attraverso di essa si possono abilitare o impedire in radice comportamenti scorretti o illeciti. Detto in altri termini, il “codice” è al contempo non solo la causa ma anche la possibile soluzione di molte delle insidie poste dalle tecnologie digitali.

Governare i fenomeni tecnologici attraverso il “codice” ha dunque dei vantaggi non trascurabili: mentre la legge interviene sui fenomeni *ex post*, imponendo una sanzione (un risarcimento danni, una sanzione penale) a coloro che esibiscono comportamenti non conformi alle sue regole, il “codice” permette di operare *ex ante* ponendo condizioni, consentendo o impedendo comportamenti o, meglio ancora, eliminando sul piano tecnico la stessa possibilità di disobbedire alla norma.

Il paradigma dell'AmI è costruito in larghissima parte sul codice: dal *software* dipendono le funzioni e le modalità di funzionamento degli ambienti, le forme di elaborazione e trattamento dei dati rilevati. È essenziale dunque che lo sviluppo del *software* sia assoggettato ad un controllo normativo consapevole e sufficientemente penetrante.

Nel futuro dell'*ambient intelligence* che si avvicina, non sarà solo il diritto a dover mutare a causa del “codice”, ma lo stesso “codice” dovrà essere controllato dal diritto per garantire una tutela adeguata dei suoi valori. Non sarà questa la soluzione unica di tutti i problemi cui si è fatto cenno, ma è certamente una prospettiva da tenere in debito conto.

²⁹ Tra i contributi più recenti sul punto, v. S. RICCI, G. VACIAGO, *Sistemi peer to peer: rilevanza penale delle condotte in violazione dei diritti d'autore e dei diritti connessi*, in “Diritto dell'Internet”, 2008, vol. 4, No. 3, p. 277.

Parte seconda
**Accesso all'informazione giuridica
e tecnologie dell'informazione**

L'informazione giuridica pubblica in Internet

ELENA BASSOLI*

SOMMARIO: 1. *Introduzione* – 2. *Illegal information retrieval* – 3. *L'informazione giuridica in Internet* – 4. *La legislazione* – 5. *La giurisprudenza* – 6. *La dottrina* – 7. *Conclusioni*

1. INTRODUZIONE

Già il contesto dal quale muove il titolo di questo breve saggio contiene in sé una, neppur troppo celata, ambiguità. Dando per scontata la definizione di informazione giuridica, intesa sinteticamente come insieme delle fonti, di natura normativa, giurisprudenziale e dottrinale, e tralasciando l'attribuzione del luogo in cui tale monade informativa si muove, vale a dire l'Internet, che ne circoscrive il raggio di azione, emerge prepotentemente l'enigmaticità dell'aggettivo “pubblica”, attribuito all'informazione giuridica.

Ed invero il discorso potrebbe qui scindersi, quanto alla fonte, nell'esame dell'informazione giuridica promanante dai soli soggetti pubblici, sia essa diffusa sul *web* da pubblici o privati, oppure l'attenzione potrebbe essere posta al momento della diffusione della stessa: così di comunicazione istituzionale¹ potrebbe parlarsi se l'informazione risulta fornita solo da soggetti pubblici, indipendentemente dal soggetto redattore dell'informazione, pubblico o privato, per il mezzo di siti *web*; o ancora, come terza alternativa, volgendosi piuttosto al momento della fruizione dell'informazione giuridica, che dovrebbe essere liberamente accessibile al cittadino o, il che poi è lo stesso, gratuita.

Se nella prima accezione il termine “pubblica” delimita l'attenzione dell'analisi alle sole fonti di origine istituzionale, escludendone pertanto la dot-

* L'Autore è professore a contratto di Diritto dell'informatica alla facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova, di Diritto costituzionale dell'informatica e di Diritto amministrativo dell'informatica al Corso di laurea in “Informatica giuridica” dell'Università del Piemonte Orientale, docente di diritto dell'Informatica alla facoltà di Giurisprudenza dell'Università statale di Milano. Avvocato in Genova, Presidente dell'Osservatorio CSIG (Centro Studi Informatica Giuridica) di Genova. Consulente del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno in materia di *privacy* e crimini informatici.

¹ Per una definizione di questo concetto “che indica un campo dai confini incerti” si veda M. MIANI, *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie. La pubblica amministrazione dall'e-democracy all'e-government*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 13 e ss., cui si rimanda anche per le differenze tra comunicazione istituzionale e comunicazione pubblica.

trina, ad esempio, esso d'altro canto, ricomprende tutto il *genus* dell'informazione comunque fornita, vale a dire per mezzo di siti sia ad accesso gratuito, sia a pagamento. Qui il riferimento non può non essere *in primis* alle banche dati del Ced della Cassazione, ora sì accessibili via *web*, ma pur sempre a pagamento, seppur con qualche apertura, come vedremo.

Se invece con il sintagma "informazione giuridica pubblica", si intende accostarsi al secondo ramo del trivio, vale a dire quello che riguarda l'aspetto del soggetto comunicatore, allora può definirsi pubblica qualsiasi informazione comunicata da un soggetto pubblico, indipendentemente da chi ne sia il materiale estensore e dal fatto che la fruizione sia a pagamento o gratuita.

Qualora invece si volga lo sguardo alla terza opzione allora potrà considerarsi pubblica solo quell'informazione che prescindendo da qualunque forma di pagamento, laddove la pubblicità è contrapposta alla privatezza, come sinonimo di accessibilità. In tale ultimo caso il discorso non potrà che ampliarsi fino a ricomprendere tutti i siti e i portali, non necessariamente istituzionali, che sul *web* garantiscono l'accesso all'informazione giuridica, latamente intesa, scevra da ogni logica proprietaria.

In senso restrittivo, o per dirla in linguaggio booleano, mettendo i tre termini della questione in AND, vale a dire ritenendo che la locuzione per essere esatta si debba avvalere della necessaria compresenza di tutte le condizioni della questione, l'analisi non potrà che effettuarsi sulle informazioni giuridiche che siano pubbliche non solo quanto a formazione e comunicazione, ma anche dal punto di vista dell'accessibilità della fruizione. In questo caso il campo d'azione risulterà necessariamente ristretto e circoscritto alle sole informazioni giuridiche di origine pubblica, divulgate su Internet con siti istituzionali e liberamente accessibili. In questo contesto si cercherà di dar conto di questa visione circoscritta, non senza aver accennato agli altri aspetti, seppur in maniera non esaustiva.

2. IL LEGAL INFORMATION RETRIEVAL

Quale che sia l'informazione giuridica di cui si voglia trattare, una amara verità appare subito agli occhi del ricercatore: il reperimento delle informazioni di interesse giuridico in Internet presenta spesso notevoli difficoltà, tanto più se la ricerca mira al dato giuridico integrato, vale a dire alla informazione legislativa, giurisprudenziale e dottrinale.

Il motivo di ciò può principalmente attribuirsi alla complessità propria dei vari assetti legislativi, i quali, disciplinando i molteplici aspetti della vita quotidiana, originano una proliferazione abnorme di disposizioni, le quali non essen-

do strutturate, rivestono una complessità e variabilità che riflettono quelle della realtà a cui si riferiscono, sempre dinamica e dunque in continua evoluzione.

Le relazioni che si stabiliscono tra provvedimenti emanati in tempi successivi, anche da organismi diversi, condizionano l'interpretazione o addirittura la validità dei precedenti (si pensi agli effetti che si manifestano in ordine ad una abrogazione di legge o a quelli di una pronuncia della Corte costituzionale², quindi le unità informative considerate isolatamente risultano insufficienti a fornire il quadro delle regole che disciplinano gli aspetti della vita reale.

Questa complessità, malgrado le buone intenzioni di tutti i governi, aumenta costantemente, spesso anche accentuata dall'evoluzione degli assetti istituzionali.

La quantità di documenti testuali, disseminati di rimandi o di riferimenti più o meno espliciti, ha da tempo raggiunto dimensioni tali da renderne praticamente impossibile la consultazione in assenza di strumenti informatici. Esistono oggi diversi sistemi di *Information Retrieval*³ dedicati alla ricerca giuridica.

Il primo pensiero non può non andare alle banche dati giuridiche, che fanno parte di quel catalogo di applicazioni legate al ramo dell'informatica giuridica che si occupa dell'applicazione dei metodi e delle tecniche informatiche applicate all'elaborazione dei dati giuridici o d'interesse giuridico.

Tali archivi sono definibili come raccolte di informazioni omogenee, relativamente ad un argomento specifico, organizzate secondo un sistema di relazioni contestuali che ne permettono il recupero tramite appositi linguaggi di ricerca.

Una banca dati può essere quindi genericamente definita come un insieme di informazioni relative ad un preciso dominio di conoscenze, registrate in formato leggibile dell'elaboratore elettronico e consultabili attraverso un motore

² Art. 136 della Costituzione: "Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario provvedano nelle forme costituzionali."

³ Per recuperare l'informazione, i sistemi di I.R. finalizzati al recupero mirato dell'informazione in formato elettronico, utilizzano i linguaggi di interrogazione basati su comandi testuali. Una tipica ricerca di I.R. ha come *input* un comando dell'utente, quindi la sua *query* formata da stringhe di parole-chiave rappresentanti l'informazione richiesta, viene messa in relazione con gli oggetti presenti nella banca dati, per esempio documenti di testo. In risposta, il sistema fornisce un insieme di campi che soddisfano le condizioni richieste.

di ricerca, ovvero raccolte di dati memorizzate consultabili elettronicamente, costituenti, assieme ai programmi per elaboratore, un tipico bene informatico⁴.

Addentrando nelle grandi categorie in cui le banche giuridiche possono distinguersi, possiamo distinguere le banche dati di segnalazione (*reference data base*) da quelle che contengono fonti primarie di informazione (*source data base*).

Le prime, contengono riferimenti bibliografici arricchiti spesso da *abstract*⁵ relativi ai documenti originali, le seconde contengono invece il testo completo delle fonti primarie.

Fisicamente le banche dati giuridiche sono oggi contenute su supporti ottici come i CD-ROM ovvero DVD-ROM⁶, cioè dischi di grande capacità (4,5 o 9 Gigabytes) interrogabili *off line*⁷ attraverso *software ad hoc* installati direttamente sul computer, ovvero consultabili *on line*⁸ su abbonamento con un approccio ipertestuale, privilegiando in tal caso una consultazione dinamica e costantemente aggiornata.

Sulla scorta di quanto appena affermato, è dunque possibile reperire molto rapidamente il testo integrale delle sentenze emesse dalla Corte di Cassazione (sezioni civili e penali), le sentenze e le ordinanze emesse dalla Corte costituzionale a partire dal 1° gennaio 1956, ed ancora quelle emesse dal Consiglio di Stato a partire dal 1° gennaio 2000 e da alcuni fra i principali Tribunali Amministrativi Regionali, le pronunce di merito (Corte d'Appello, Corte d'Assise, Corte d'Assise d'Appello, Tribunale, Giudice di pace), emanate da

⁴ R. BORRUSO, L. MATTIOLI, *Computer e documentazione giuridica, Teoria e pratica della ricerca*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 7.

⁵ Per *abstract* s'intende una breve sintesi del contenuto di un documento, generalmente senza note aggiuntive di interpretazione o critica. L'*abstract* si limita a condensare in modo oggettivo, in un limitato numero di parole, gli aspetti sostanziali del documento esaminato. Cfr. sul punto P. MERCATALI, *Informatica applicata alla pubblica amministrazione*, Napoli, Simone, 2003.

⁶ DVD, acronimo di *Digital Versatile Disc* (in italiano Disco Versatile Digitale), è un supporto di memorizzazione di tipo ottico.

⁷ Tra le opere più significative in ambito *off line* possiamo menzionare "Juris Data" di Giuffrè; le banche dati integrate del diritto di Ipsa; "Infoutet", composta da undici volumi con aggiornamento bimestrale su DVD e quotidiano *on line*; il "Repertorio della Giurisprudenza Italiana", che raccoglie oltre 750.000 massime a partire dal 1981 pubblicate dalle principali riviste giuridiche italiane e numerose massime redazionali relative alle sentenze più recenti e rilevanti del panorama giurisprudenziale italiano.

⁸ *On line* è un termine inglese che significa letteralmente "in linea" ed individua, per un dispositivo, l'essere connesso ad una rete informatica oppure i contenuti multimediali che sono disponibili o fruibili su Internet.

alcuni fra i principali Fori italiani, infine i testi vigenti della normativa comunitaria e dell'Unione europea, e le leggi regionali di tutte le Regioni d'Italia.

3. L'INFORMAZIONE GIURIDICA IN INTERNET

Ricercando informazioni giuridiche in Internet è facile imbattersi, adottando i comuni motori di ricerca disponibili sul *web*, in informazioni che nell'utente possono, e talvolta dovrebbero, far sorgere dubbi sull'attendibilità delle stesse. È il caso di siti non specificamente orientati al mondo giuridico, ma attinenti ad altri settori che possono fornire, per completezza dell'ambito trattato, anche documentazione giuridica a corredo delle informazioni che il sito offre.

Nell'economia del presente elaborato di esse non verrà dato conto, rivolgendosi piuttosto alle fonti istituzionali che hanno senza dubbio, in relazione ai loro contenuti, una valenza di garanzia informativa che suscita un certo affidamento nell'operatore del diritto che si appresti a consultarle.

In passato, tuttavia, proprio le banche dati giuridiche erano state create per un'utenza specialistica e tecnicamente preparata, insensibile, pertanto, alla mancanza di interfacce amichevoli per gli utenti finali. L'accesso tecnico risultava difficoltoso e i sistemi di interrogazione non erano affatto amichevoli. Per di più, l'accesso era pressoché esclusivamente a pagamento.

Con l'evolversi di Internet, negli ultimi anni, si sono invece evidenziate particolari esigenze legate al reperimento dell'informazione giuridica: la modernizzazione delle vecchie banche dati, attuata soprattutto con una maggiore attenzione all'accesso divenuto decisamente più amichevole; la proliferazione di siti *web* gratuiti e l'integrazione, nei portali, di servizi gratuiti accanto a quelli a pagamento.

Per quanto concerne la modernizzazione delle vecchie banche dati non si può non ricordare CELEX, *web* operante già dal 1971, distribuita da 19 banche dati nel mondo (in Italia da Italgire della Corte di Cassazione), che oggi consente, tramite la versione ipertestuale, di scegliere tra i diversi formati di testo, oltre a permettere di ricostruire la catena normativa degli atti giuridici della Comunità tramite il riferimento ai documenti successivi che citano gli atti (tra l'altro il sistema permette di scegliere agevolmente in quale delle 11 lingue ufficiali europee si voglia visualizzare il testo normativo).

Inoltre, è possibile integrare contestualmente l'operazione di interrogazione con altra banca dati (ad esempio Prelex)⁹.

⁹ A. BERGER, *Banche di dati giuridici e Unione europea*, in Di Ciommo F. (a cura di), "Il diritto del cittadino all'informazione giuridica", Atti del Convegno organizzato dal CED della

Come visto, uno degli aspetti che maggiormente rilevano consiste nel regime di gratuità o meno dell'offerta dell'informazione. Tuttavia l'individuazione di una banca dati giuridica gratuita, rispetto ad una a pagamento, può risultare di non immediata percezione. Forse si potrebbe individuare la differenza sulla base del tipo di documento; per esempio, la giurisprudenza delle supreme Corti, la Gazzetta ufficiale, la legislazione vigente dovrebbero avere un accesso gratuito e non sottoposto a condizioni.

Un altro criterio adottabile potrebbe essere quello del grado di importanza dell'informazione: le informazioni fondamentali sono gratuite, mentre quelle che potremmo definire a "valore aggiunto" sono a pagamento.

Mentre in passato le tre ipotesi maggiormente accreditate riguardavano la costituzione di una megabanca dati centrale, un centro con ricercatori specializzati e l'accesso per *gateways*, oggi esistono sul tema due progetti della Commissione Europea: EULEGIS ed EULEX, entrambi rinvenibili in Internet. Il progetto EULEX, in particolare, mira a rendere possibile la visualizzazione dei provvedimenti nazionali in testo integrale partendo dagli atti citati (estremi dei testi nazionali) in CELEX. Il progetto si avvale di un'interfaccia comune per la ricerca nelle banche dati nazionali e prevede la fatturazione centralizzata degli accessi alle banche dati a pagamento.

È innegabile che il *web* abbia quindi rivoluzionato il mondo dell'informazione *on line*, anzitutto tramite l'approccio amichevole degli aspetti tecnici riguardanti l'accesso, la ricerca e la navigazione, nonché la produzione di siti ed interfacce, l'alfabetizzazione informatica degli utenti e la gratuità dell'informazione¹⁰.

4. LA LEGISLAZIONE

Nel nostro ordinamento, come noto, la Gazzetta ufficiale costituisce il mezzo principale di conoscenza degli atti normativi, e ciò benché sia previ-

Cassazione (Roma, 25 settembre 2000), Milano, Giuffrè: "Tra i siti *web* istituzionali, gratuiti, creati dopo il 1995 occorre ricordare: EUROPA (portale delle istituzioni europee), EUDOR (sommario della GUCE), EUR-Lex (GUCE recente e legislazione vigente), Scad-plus (documentazione generale sulla CE), Curia (giurisprudenza europea recente), Europarl (sito del Parlamento europeo), Consiglio (sito del Consiglio), Prelex (monitoraggio del procedimento legislativo)".

¹⁰ Così scriveva già nel 2000 A. BERGER, *Banche di dati giuridici e Unione europea*, cit., p. 3: "Le finalità dell'informazione giuridica *on line* sono cambiate, quindi: non più trasmissione a pagamento di informazioni specialistiche a utenti esperti, bensì diffusione gratuita dell'informazione al cittadino".

sta la pubblicazione di leggi e decreti anche nella "Raccolta delle leggi e dei decreti" e di leggi e statuti regionali nel "Bollettino ufficiale delle Regioni"¹¹.

Il testo pubblicato nella G.U. si presume infatti conforme all'originale fino a che non se ne provi l'inesattezza mediante esibizione di un atto autentico rilasciato dal Ministero della giustizia, o dall'Archivio di Stato, organo al quale devono essere inviati gli originali delle leggi e dei decreti quando il Guardasigilli ritenga terminata la necessità di trattenerli presso il Ministero.

È di tutta evidenza, pertanto, che i numerosi volumi che costituiscono la raccolta delle G.U. dalle origini ad oggi costituiscono la più autorevole e completa raccolta di legislazione dello Stato italiano.

Ma la conoscibilità delle leggi tramite la loro pubblicazione sulla G.U. non è più il solo mezzo esistente; già da diversi decenni esiste la possibilità di conoscere le leggi tramite sistemi più sofisticati e di migliore reperibilità, come Internet. Tuttavia, uno dei problemi che maggiormente caratterizza la conoscibilità dei dati normativi è, come noto, la difficoltà di individuare il testo vigente in funzione del tempo.

In Italia sul sito della G.U. sono liberamente consultabili solo i testi pubblicati negli ultimi 60 giorni, per gli altri occorre l'abbonamento, ma per i testi legislativi delle ultime legislature soccorre il sito del Parlamento (<http://www.parlamento.it>), attraverso il quale vengono messe a disposizione dell'utenza alcune banche dati, prodotte dai servizi di documentazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, fino a qualche tempo fa fruibili esclusivamente via TELNET, utilizzando il linguaggio di interrogazione Stairs¹².

I Servizi per la documentazione automatica della Camera e del Senato sono stati istituiti nel 1974. Da principio essi erano creati per soddisfare le

¹¹ E. GIANNANTONIO, *Le banche di dati giuridici*, in "Diritto dell'informazione e dell'informatica", 2001, n. 1, p. 12, "la Gazzetta Ufficiale costituisce pur sempre il testo ufficiale dei provvedimenti legislativi statali e regionali, nonché degli atti del Governo".

¹² Sul punto diffusamente G. TADDEI ELMI, *Origini e sviluppo dell'informatica giuridica*, in Palazzolo N. (a cura di), "Corso di informatica giuridica", Catania, Libreria editrice Torre, 1998, p. 7. Tutte le banche dati giuridiche istituzionali nate negli anni Settanta adottano linguaggi di ricerca di tipo dialogico che consentono, cioè, il dialogo diretto tra utente e sistema. Ciò permette di ovviare agli inconvenienti legati ai sistemi *batch*, che necessitano di una sorta di "traduttore" umano tra la richiesta dell'utente finale e le risposte del sistema. Sia l'Italgiure Find, sia lo Stairs, pur essendo dotati di differenti caratteristiche, sono programmi rientranti nella medesima categoria di tipo dialogico, e nonostante siano non proprio recenti, sono tuttora in uso nei centri di documentazione della Corte di Cassazione, del Senato, della Camera e del Poligrafico.

esigenze interne degli uffici delle due Camere; in seguito, la loro consultabilità veniva estesa a Ministeri, Regioni, enti locali e ordini professionali. Attualmente, i centri forniscono gratuitamente documentazione di natura legislativa, elettorale, bibliografica, ora anche su *web*.

Le modalità di collegamento del sistema della Camera e del Senato sono le stesse e il linguaggio di interrogazione è lo Stairs, che in alcuni archivi della Camera è sostituito o integrato da menù guidati creati *ad hoc*.

La differenza di rilievo tra i due sistemi parlamentari è costituita dal fatto che il Senato distribuisce solo banche dati di interesse parlamentare di propria realizzazione, mentre la Camera eroga anche documentazione di carattere bibliografico e legislativo proveniente, oltre che dai vari organismi interni, anche da enti diversi, come l'ITTIG del CNR, che cura alcuni archivi bibliografici, o dalle Regioni, che forniscono il proprio materiale legislativo. Attualmente sono disponibili alcuni archivi sul *web*, come quelli relativi agli atti della corrente legislatura, consultabili sia dal sito della Camera, sia da quello del Senato.

Negli anni '90 i Servizi per la documentazione automatica del Senato e della Camera rendevano di pubblico dominio la documentazione attuale inserendola nei rispettivi siti *web*. L'obiettivo era quello di rendere consultabili via *web* tutte le pagine che prima richiedevano il sistema Stairs.

In Italia, la soluzione al problema della reperibilità del testo vigente è offerta dal progetto "Norme in Rete"¹³, proposto dal Ministero della Giustizia per la creazione di un sito *web* punto di accesso unitario alle informazioni giuridiche in forma gratuita attraverso un unico sito specializzato e un motore specialistico, che consente di effettuare sia ricerche di tipo tradizionale sugli archivi di legislazione, giurisprudenza e dottrina resi disponibili in rete dalle diverse amministrazioni, sia di svolgere una navigazione di tipo ipertestuale e ipermediale nell'ambito della varietà dei materiali giuridici offerti¹⁴.

In una successiva fase di attuazione, le istituzioni coinvolte hanno adottato un comune standard di strutturazione e marcatura dei documenti (da realizza-

¹³ Nasce da un progetto congiunto del Ministero della giustizia e del CNIPA e realizza un sistema federato delle pubbliche amministrazioni che aderiscono al progetto, le quali così contribuiscono alla diffusione di un patrimonio informativo comune, pur conservando la propria autonomia. Il portale si propone di agevolare la ricerca di testi legislativi ed in particolare la ricostruzione della cosiddetta catena normativa. (www.normeinrete.it).

¹⁴ N. PALAZZOLO, *L'accesso all'informazione giuridica: compiti e responsabilità dell'Ente pubblico*, in atti del Convegno "L'informazione e la comunicazione pubblica nella società dell'informazione" (Roma, 23-24 novembre 2000).

re in XML)¹⁵, definito nell'ambito dei lavori del progetto, allo scopo di realizzare funzionalità di ricerca più efficaci e attivare facilmente *link* ipertestuali.

La peculiare caratteristica di Normeinrete è la sua distribuzione su diversi siti istituzionali. Non è previsto un *mirroring* dei documenti, ed il motore di ricerca consente un accesso unificato alla normativa italiana ed europea pubblicata nei siti delle istituzioni partecipanti. Una volta ottenuto il riferimento alla norma cercata, l'utente è reindirizzato sul sito dell'istituzione che ha pubblicato la norma. Nell'indice di Normeinrete, quindi, sono conservate l'informazione e la meta-informazione, ma non la copia dei documenti originali¹⁶.

A partire dal prototipo Norme in Rete, secondo le intenzioni espresse nel c.d. "Piano d'Azione di *e-government*" del Governo italiano del 22 giugno 2000, è stato realizzato un portale unificato delle norme, con le caratteristiche corrispondenti ai sopra indicati obiettivi finali di Normeinrete, al fine di facilitare e unificare l'accesso alla documentazione di interesse normativo e giuridico disponibile sui numerosi siti istituzionali.

Il progetto dovrebbe sviluppare anche strumenti per supportare e semplificare la stesura dei testi, armonizzando il rispetto delle tecniche legislative con il rispetto dei formati proposti, mirando anche ad agevolare la redazione dei testi unici, con il ricorso alle tecniche di marcatura del testo ed ipertestuali.

Ma l'indicazione più significativa, per quanto concerne il diritto d'accesso al dato legislativo, è riportata nell'Azione 5.1.4 del Piano citato, dedicata alla G.U. Si prevede, infatti, di rendere possibile l'accesso gratuito¹⁷ in linea della G.U., consentendone l'indicizzazione dal motore di ricerca del Portale unificato delle norme.

¹⁵ Il D.P.R. n. 428/98 e le relative regole tecniche hanno introdotto per la prima volta nella legislazione italiana un approccio alla rappresentazione e all'interscambio dei dati tra le amministrazioni che prevede la marcatura, per mezzo dello standard XML, dei tipi di documenti scambiati. Utilizzando tale marcatura nello scambio di informazioni una data non è un semplice insieme di caratteri numerici, ma un attributo denotabile come "data di nascita", "data di assunzione" o altro, a cui è possibile associare proprietà e vincoli di integrità, e che è possibile trattare automaticamente nelle varie applicazioni informatiche.

¹⁶ L'utente, inoltre, può registrarsi per ricevere gratuitamente, tramite *e-mail*, la notizia dei nuovi documenti pubblicati nei siti indicizzati da Normeinrete. Occorre compilare un modulo, selezionare le materie che interessano e, in seguito, ogni volta che l'indice dei motori di ricerca di Normeinrete sarà aggiornato nelle materie selezionate, gli utenti registrati ne saranno informati.

¹⁷ Esiste anche un progetto del Ministero della giustizia inglese denominato *Civil justice: Resolving and Avoiding disputes in the Information Age* che ha l'obiettivo di utilizzare

Per quanto riguarda il requisito dell'ufficialità dei testi, parte della dottrina si è dimostrata al principio un po' scettica sull'effettiva utilità del progetto, infatti: "Tuttavia è opportuno sottolineare che il progetto non risolve un problema: la ricerca dei dati normativi, infatti, è limitata al reperimento di norme che non hanno il carattere dell'ufficialità. Si tratta, infatti, di atti normativi che le istituzioni partecipanti al progetto mettono a disposizione nei loro siti e che potrebbero essere difformi, anche per meri errori di trasmissione e/o digitazione, dal testo normativo pubblicato nella G.U. Ricordiamo che, secondo l'art. 8 del D.P.R. n. 1092/1985, la pubblicazione degli atti normativi nella G.U. si presume conforme all'originale e costituisce testo legale degli atti medesimi, almeno sino a quando non se ne provi l'inesattezza, mediante esibizione di atto autentico rilasciato dal Ministro Guardasigilli o dall'Archivio centrale dello Stato. Questa presunzione di conformità all'originale, dunque, non potrebbe sussistere per i documenti normativi reperiti con l'ausilio di sistemi di ricerca come Normeinrete"¹⁸.

In questo quadro l'Italia pare porsi all'avanguardia per la marcatura dei testi normativi con gli standard XML ai fini di una migliore reperibilità dell'informazione. La svolta è avvenuta con l'approvazione del D.P.C.M. 24 gennaio 2003 (G.U. 12 febbraio 2003) intitolato "Accesso gratuito alle leggi e agli altri atti normativi via Internet". Gli obiettivi sono ambiziosi e riguardano diverse attività che spaziano dalla compilazione del testo c.d. "consolidato" (vale a dire risultante dalle modifiche e abrogazioni espresse) delle leggi statali e degli altri atti normativi statali, alla messa a disposizione gratuita, con strumenti informatici e telematici, dei testi normativi e delle relazioni afferenti al singolo atto normativo; dalla classificazione della normativa vigente secondo parametri per favorire la ricerca per via informatica e telematica, alla predisposizione di un idoneo apparato critico atto ad individuare profili di incompatibilità ed abrogazioni implicite fra disposizioni. Obiettivo del programma è altresì lo studio e l'applicazione di strumenti e pro-

l'Information Technology per aumentare l'efficienza della macchina giudiziaria. Ebbene il capitolo 2 (p. 13), di tale progetto si occupa delle leggi on line e dimostra che questa necessità è collegata anche al miglior funzionamento della giustizia.

¹⁸ G. ROGNETTA, *La pubblicazione telematica delle leggi*, relazione al Convegno "Information technology & Law - Le nuove tecnologie informatiche nel mondo del diritto", Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino, 20 novembre 2000, in Internet all'URL <http://www.giuristi.thebrain.net/zaleuco/urbino.htm>.

cedure di ricerca raffinata della normativa vigente, nonché di sistemi avanzati di trattamento informatico, di marcatura e di classificazione degli atti normativi, anche ai fini dell'istruttoria dell'attività di riordino normativo nonché la realizzazione di appositi portali e siti Internet, corredati da idonei motori di ricerca.

Le attività incluse nel programma sono definite in coordinamento con le iniziative già avviate nel campo dell'informatizzazione della documentazione giuridica pubblica dalla Corte costituzionale, dalla Corte Suprema di Cassazione, dalla Magistratura amministrativa e contabile, dal Ministero della giustizia, dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, dall'AIPA, dalle Regioni e dalle Province autonome¹⁹.

A livello regionale, degno di nota è il Progetto Arianna della Regione Piemonte, che raccoglie la legislazione regionale.

Mentre a livello nazionale sono da segnalare anche il servizio banche dati "GURITEL", il quale offre la possibilità di consultare le banche dati relative alla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana (GURITEL), banche dati commerciali (COMITEL), albi professionali (ALBITEL), Gazzetta ufficiale Comunità europee (CETEL), concorsi, pubblicazioni delle amministrazioni pubbliche (PUBLITEL), Presidenza del Consiglio dei Ministri, banche dati fiscali, il cui aggiornamento è curato in tempo reale dal servizio redazionale del Poligrafico dello Stato nel momento stesso in cui i documenti vengono pubblicati sulla Gazzetta ufficiale o resi disponibili sui supplementi ordinari.

Un modo interessante di far fronte al problema della reperibilità del testo vigente è offerto da *Jurifrance*, la banca dati francese fondata dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio di Stato francesi²⁰.

Infatti, in tale banca dati il testo normativo è accessibile in diverse modalità²¹, ad esempio con la giustapposizione dei diversi testi o ancora è dispo-

¹⁹ Nella stessa direzione era andata la Circolare 22 aprile 2002 n. AIPA/CR/40 (*Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML*) che definiva uno standard comune per la rappresentazione dei provvedimenti normativi. La condivisione di un medesimo formalismo di marcatura dei testi normativi, resi accessibili da organismi differenti, anche se dotati di sistemi informatici tecnologicamente eterogenei, consente di costruire un sistema di ricerca unitario, in grado di offrire funzionalità più efficaci ed un livello di precisione superiore a quello ottenibile con la semplice ricerca per parole.

²⁰ Rinvenibile all'url <http://www.legifrance.gouv.fr>. Cfr. anche la Loi n. 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

²¹ G. PASCUZZI, *Sistemi di accesso e di ricerca: un'analisi comparata delle banche dati giuridiche*, in Di Ciommo F. (a cura di), "Il diritto del cittadino all'informazione giuridica", cit., p. 85: "vi

nibile un piccolo riassunto del documento che ne esprime con concetti semplici il contenuto, a vantaggio dei non addetti ai lavori²².

In definitiva, la consultazione dell'archivio normativo di Jurifrance da parte dell'utente avviene per mezzo di una schermata con una serie di campi di ricerca (data del testo, suo numero, etc.). Dopo aver inserito il dato conosciuto ed avviato la ricerca, l'utente ottiene il testo dell'archivio JORF, vale a dire il testo originariamente pubblicato sul JO, ma dalla stessa pagina è possibile accedere, cliccando sui relativi pulsanti, alle altre due versioni contenute negli archivi LEGI e LEX.

5. LA GIURISPRUDENZA

L'informazione giurisprudenziale, per essere completa, deve comprendere le decisioni delle Corti europee, di quelle nazionali, di ogni ordine e grado, della giustizia amministrativa, delle commissioni tributarie e di altre autorità pubbliche con poteri giurisdizionali.

La Corte Suprema di Cassazione, la Corte costituzionale ed alcune autorità istituzionali rendono pubblici i propri provvedimenti, almeno nel formato della massima e in versione elettronica, pochi giorni dopo la loro emanazione. Si ricorda al riguardo la messa in linea e l'aggiornamento, in tempo pressoché reale, delle decisioni della Consulta, oltreché al sito istituzionale <http://www.cortecostituzionale.it>, sul sito "ConsultaOnLine"²³, ideato dal Prof. Costanzo dell'Università di Genova, che raccoglie e mette a disposizione dell'utente le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale dal 1956 ad oggi, con un aggiornamento pressoché quotidiano. In esso è possibile ricercare le decisioni non soltanto con criterio cronologico ma anche per ricerca testuale *full text*. Le decisioni sono spesso corredate da *link* alle disposizioni normative oggetto di pronuncia e a contributi dottrinari di alto livello.

è il testo così come esso appare sulla Gazzetta Ufficiale; vi è poi qualcosa di paragonabile ad un "Archivio storico" che permette di sapere se un certo articolo è ancora in vigore, se è stato abrogato e quali erano le versioni del medesimo articolo nei diversi periodi di tempo".

²² Il testo – lo stesso che appare sulla versione cartacea del Journal Officiel – viene quotidianamente trasmesso alla società ORT che procede al primo trattamento informatico, che consiste nella scomposizione del testo stesso in alcuni campi di ricerca (data della firma; data di pubblicazione; numero del JO). Il Service des Editions Juridiques del JO e il Secrétariat Général del Governo svolgono due attività complementari volte a garantire l'aggiornamento delle norme articolo per articolo e l'esatto coordinamento con le norme anteriori.

²³ Rinvenibile all'url www.giurcost.org.

Le decisioni amministrative del Consiglio di Stato e dei Tar sono invece disponibili al sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>, che consente però la ricerca solo per estremi del documento, cioè anno e numero e non quella per parole.

Gli atti delle Corti che operano in ambito locale presentano maggiori inconvenienti di immediata reperibilità, ma da qualche anno alcune sedi giudiziarie hanno informatizzato i loro uffici di cancelleria, il che fa ben sperare in una diffusione capillare, negli anni a venire, della giurisprudenza di merito²⁴. Tra l'altro, per quel che concerne l'informazione giudiziaria, è stato rilevato che “difficilmente un operatore del diritto legge per esteso tutte le sentenze della Corte di Cassazione, per non parlare dei provvedimenti dei giudici di merito”²⁵.

Eppure, nel momento in cui occorre risolvere un dato problema, è utile disporre di strumenti che aiutino a capire subito il contenuto di un precedente giurisprudenziale. Va da sé che la massima, e i c.d. “neretti” assolvono una funzione non secondaria nella direzione indicata. Se in altre esperienze l'esistenza di pubblicazioni contenenti le pronunce giurisprudenziali per esteso rappresenta un elemento distintivo del sistema (si pensi agli Stati Uniti), non altrettanto può dirsi per l'Italia (dove i precedenti editi integralmente sono solo una piccola parte del totale e dove largo successo hanno i Massimari).

La stessa Corte di Cassazione, sul proprio sito (<http://www.giustizia.it/cassazione/index.htm>) pubblica in versione integrale, seppur sporadicamente, i testi delle proprie sentenze maggiormente rilevanti; tuttavia i testi sono preceduti dai c.d. neretti, ma non dalle massime relative al provvedimento pubblicato.

Per quanto concerne le banche dati *on line*²⁶, non si può non procedere anzitutto con il ricordare proprio il sistema di ricerca su abbonamento

²⁴ R. BORRUSO, L. MATTIOLI, *Computer e documentazione giuridica, Teoria e pratica della ricerca*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 6.

²⁵ G. PASCUZZI, *Sistemi di accesso e di ricerca: un'analisi comparata delle banche dati giuridiche*, in Di Ciommo F. (a cura di), “Il diritto del cittadino all'informazione giuridica”, cit., p. 94.

²⁶ Tra le fonti di reperimento private e a pagamento “Il Foro Italiano” di Zanichelli, rivista mensile *on line* di giurisprudenza e dottrina, pubblicazione sentenze, note a sentenza ed articoli nelle sue varie parti (civile, penale, amministrativa, comunitaria, monografie etc.), e ancora in ambito privato, a pagamento, degne di menzione sono le “Leggi D'Italia” distribuite da Wolters Kluwer Italia Professionale, che offrono il testo dei provvedimenti italiani vigenti, il commento giurisprudenziale di tutte le Magistrature Superiori, la dottrina e i testi storici in un'unica opera.

“ItalgireWeb”²⁷, basato su interfaccia *web*²⁸, il quale consente la consultazione delle banche dati di giurisprudenza, dottrina e legislazione del CED della Corte di Cassazione. Il CED, inaugurato nel 1969, permette sin dal 1973 di accedere alla propria banca dati.

Inizialmente, il sistema aveva una copertura limitata alla giurisprudenza della Corte di Cassazione, nonché una diffusione ristretta agli uffici giudiziari. Col passare del tempo, la base documentaria del sistema si è ampliata a nuove tipologie di documenti giuridici, mentre la sua diffusione si è estesa anche ai privati, che possono fruire della banca dati, a pagamento.

Nel 2004 si è avuta una svolta decisiva – anche a seguito di una specifica raccomandazione UE – ad opera del Ministero della giustizia, che il 4 agosto 2004 ha pubblicato sulla G.U. n. 181 il nuovo “Regolamento per disciplinare l’accesso ai servizi di informatica giuridica del CED”; all’art. 2 tale provvedimento dispone il libero accesso agli archivi di legislazione e ai provvedimenti della Corte costituzionale²⁹.

La base documentaria di ItalgireWeb è suddivisa in una cinquantina di archivi di legislazione, di giurisprudenza e di dottrina, di diritto nazionale, internazionale e comunitario, per oltre cinque milioni di documenti; l’aggiornamento è settimanale con l’inserimento medio di circa 1500 nuovi documenti.

²⁷ ItalgireWeb è un’applicazione *web* di consultazione delle banche dati della Corte di Cassazione; evoluzione del sistema ItalgireFind, consente la consultazione del sistema di banche dati a pagamento gestito dalla Corte Suprema di Cassazione.

²⁸ Gli archivi del CED della Cassazione venivano in passato consultati tramite TELNET con il sistema di ricerca ItalgireFind, che prevedeva l’utilizzazione di un linguaggio di interrogazione particolarmente sofisticato e complesso. Per liberare l’utente dalla conoscenza della sintassi del linguaggio di interrogazione, il CED ha sviluppato in seguito EasyFind, un *software user friendly* con interfaccia grafica a finestre che agevola il compito dell’utente nell’interrogazione della banca dati, traducendo la *query* nella sintassi del sistema ItalgireFind. La prima versione di EasyFind, realizzata nel 1988, richiedeva il sistema operativo MS/DOS. La versione attuale – EasyFind 5.0 – si è adeguata all’evoluzione tecnologica ed è fruibile in ambiente Windows.

²⁹ L. MAGGIO, I. ZANGARA, *Sistemi informativi e documentazione giuridica italiana*, saggio reperibile in http://www.lex.unict.it/didattica/materiale07/infgiuridica_rg/slide/Sistemi_informativi_documentazione_giuridica.ppt#305, diap. 17, che affermano che il fatto che i restanti archivi di documentazione giuridica del CED siano rimasti accessibili soltanto a coloro i quali possono pagare un salato canone annuale – ed in più una somma relativa ai *byte* scaricati – costituisce una scelta giustificata da due ragioni tecniche: in primo luogo, un sistema informativo così ricco di dati e costantemente aggiornato impone elevati costi; in secondo luogo, il canone, operando una selezione dell’utenza e riducendo il traffico in linea, consente una maggiore velocità di accesso ai dati.

Gli archivi normativi sono basi di dati primarie (*source data base*), secondo la definizione già vista, contenenti il testo integrale di tutti i provvedimenti normativi statali e regionali. Sono altresì archiviate le circolari ministeriali, nonché i testi della normativa comunitaria, gli accordi internazionali in cui è parte l'Italia, i contratti collettivi nazionali di lavoro, gli albi professionali. Gli archivi di giurisprudenza, invece, non contengono il testo delle sentenze per intero, bensì le sole massime³⁰. Gli archivi di dottrina sono basi di dati secondarie (*reference data base*) di tipo bibliografico, con prevalente attenzione alla letteratura giuridica italiana. L'indicizzazione dei testi è *full text*³¹ e il sistema dispone di un *thesaurus*³² semantico che permette la ricerca per lemmi e sintagmi.

6. LA DOTTRINA

L'informazione dottrinarica prende in considerazione, come noto, una serie di documenti che vanno dalle monografie, agli articoli di periodici, ai commenti giurisprudenziali ad altri elaborati, anche in formato elettronico, che toccano problematiche di interesse giuridico-legislativo. Questo settore dell'informazione giuridica è quello che sta maggiormente beneficiando dei vantaggi offerti dalle nuove tecnologie di redazione e diffusione, ma molta strada resta ancora da fare.

Tra le esperienze d'oltreoceano merita un cenno Lexis, l'archivio statunitense che diffonde il contenuto *full text* di molte *law review*. In Lexis i testi di ciascun contributo – riprodotte la versione cartacea – sono preceduti da un sommario costituito, non già in forma di *abstract*, come per l'archivio DOGI dell'ITTIG-CNR), bensì da frasi estrapolate dal testo e giudicate significative ai fini dell'individuazione di tutti i temi affrontati dall'autore dell'articolo.

³⁰ Nella massima viene indicato il principio di diritto in base al quale l'organo giudicante ha risolto la fattispecie concreta sottoposta alla sua attenzione.

³¹ Tutti i dati memorizzati possono, a loro volta, costituire una chiave di accesso ai documenti raccolti nell'archivio elettronico; inoltre i singoli elementi di ricerca possono essere variamente combinati tra loro con l'ausilio di opportuni operatori logici, che consentono di soddisfare il bisogno informativo nel modo più mirato possibile. Cfr. sul punto R. BORRUSO, C. TIBERI, *L'informatica per il Giurista*, Milano, Giuffrè, 1990.

³² Con il termine *thesaurus* si intende una lista di descrittori che agevolano la catalogazione e il reperimento delle informazioni contenute in un *data base* grazie a collegamenti semantici. Il più noto, assieme a quello del CED della Cassazione, è TESEO, *thesaurus* del Senato per l'organizzazione dei documenti parlamentari. Le relazioni di cui TESEO si avvale sono gerarchiche, associative, di affinità o preferenziali, in linea con le più recenti esigenze europee.

D'altro lato, tuttavia, è innegabile che la divulgazione informativa incontrollata, agevolata da Internet, abbia generato una vasta mole informativa che rende difficoltoso il reperimento esaustivo, e soprattutto certo, dei dati dottrinari inerenti una materia.

Ad analoga conclusione può pervenirsi per quanto concerne i sistemi bibliografici in ambito giuridico, dove ad una miscelanea incontrollata di dati, non corrisponde spesso l'eshaustività e l'aggiornamento.

Così parte della dottrina ravvisa che la più grave conseguenza di questo sistema sia che “in rete mancano pressoché totalmente – a differenza di altri settori scientifici dove esiste da tempo un processo di riconversione al “digitale” – i testi pieni della dottrina giuridica, cosicché gli archivi consultati, per quanto ricchi essi siano, saranno sempre archivi di riferimento e mai archivi di testi”³³.

7. CONCLUSIONI

La tradizionale tripartizione delle informazioni giuridiche (legislazione, giurisprudenza e dottrina) ha comportato per anni disagi al giurista tradizionale, costretto a ripetere più ricerche con gli stessi estremi su diverse fonti cartacee.

Ora, con i nuovi strumenti informatici e telematici è possibile passare dalla norma alla sua applicazione giurisprudenziale e visualizzare nel contempo i contributi dottrinali correlati, impostando una singola stringa di ricerca.

La disponibilità sempre più elevata di informazioni in Rete, però, ed il crescente interesse dei giuristi per l'uso di tale strumento, sollevano interrogativi e problematiche che, se non correttamente affrontate, potrebbero incidere negativamente sull'uso della Rete come mezzo per la diffusione ed il corretto reperimento delle informazioni giuridiche.

Infatti il classico *impasse* del reperimento delle informazioni nelle banche dati giuridiche viene amplificato quando si effettuano ricerche nell'ambito di Internet che, come noto, lungi dall'essere specificamente dedicata a determinati settori, mira ad offrire la globalità dei dati del sapere.

³³ N. PALAZZOLO, *Nuove alleanze e sinergie per l'informazione giuridica*, in “Introduzione” all'Incontro di studio organizzato dall'Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa e dall'Istituto per la documentazione giuridica del CNR (Napoli, I Salone del Libro Giuridico, 5 giugno 1999), p. 2. La ragione viene rinvenuta dall'Autore nel timore di non avere un ritorno economico adeguato, per quanto riguarda gli editori, e nell'attaccamento alla carta stampata, per quanto concerne i fruitori dell'informazione giuridica.

Così anche la più attenta dottrina non ha potuto non constatare che “a fronte di un numero di pagine disponibili che supera le centinaia di milioni, riesce spesso difficile, se non impossibile, ottenere le informazioni desiderate: non è infrequente ottenere come risultato della ricerca o liste di migliaia di documenti o nessun documento”³⁴.

³⁴ P. BALDINI, I. BOMBONATI, *Internet e la ricerca dell'informazione giuridica*, in Atti del Convegno “Il diritto nella società dell'informazione”, Firenze, IDG/CNR 2-5 dicembre 1998, che riportano come tali conseguenze abnormi vengano ricondotte ai due opposti fenomeni del “rumore” (sovrabbondanza di risultati apparentemente pertinenti), e del “silenzio” (assenza di risultati, anche quando si sia certi che qualcosa esiste). I due fenomeni sono causati spesso dall'inesperienza dell'operatore, che, inserendo parole-chiave non significative, o poco pertinenti, ottiene risultati inconferenti ai fini della ricerca.

Accesso all'informazione giuridica e nuove tecnologie

MARIA ANGELA BIASIOTTI*

SOMMARIO: 1. *Conoscenza dell'informazione giuridica in Internet nell'era del semantic web* – 2. *Problematiche della ricerca dell'informazione giuridica in Internet e limiti delle attuali strategie di ricerca nel web* – 2.1. *Limiti connessi all'utilizzo di keywords* – 2.2. *Limiti connessi all'ambiguità del linguaggio naturale* – 2.3. *Limiti connessi alla specificità del dominio giuridico* – 3. *Adozione generalizzata di metainformazioni semantiche* – 4. *Vantaggi della ricerca semantica* – 5. *Conclusioni*

1. CONOSCENZA DELL'INFORMAZIONE GIURIDICA IN INTERNET NELL'ERA DEL SEMANTIC WEB

In questi anni abbiamo assistito ad una vertiginosa messa in linea di informazioni di vario tipo quasi per ogni settore dello scibile umano: turismo, attualità, politica, cultura, sport e via dicendo fino al settore dell'informazione pubblica coinvolto nel processo di digitalizzazione soprattutto grazie alla spinta iniziale delle politiche europee relative alla società dell'informazione e della conoscenza.

L'esigenza di diffusione e conoscenza dei dati pubblici, oltre ad essere infatti un effetto delle politiche di *e-government*, è da considerarsi altresì uno dei *dictat* fondamentali per migliorare il rapporto tra cittadini e poteri pubblici in vista di una maggiore partecipazione dei primi nelle attività del vivere comune esercitate dai secondi. Il cittadino digitale ha infatti bisogno, nello svolgimento della sua dimensione sia pubblica che privata, di avere a disposizione quelle risorse che gli consentano di agire in modo consapevole. L'informazione pubblica diventa così la materia prima più importante nelle società democratiche, la linfa vitale della democrazia, e con essa la gran parte dei dati pubblici, rappresentati essenzialmente, anche se non esclusivamente, dall'informazione prodotta dai pubblici poteri sia a livello statale (Parlamento, Governo, magistratura) che a livello europeo (Unione europea).

Reperire o meno la risorsa giuridica può voler dire per il professionista vincere o perdere una causa e per un cittadino godere di un diritto o contravvenire ad obblighi. Queste possibilità hanno subito un'espansione esponenziale con la messa in rete di tutta una serie di informazioni giuridiche ora

* L'Autrice è ricercatore presso l'ITTIG del CNR.

liberamente accessibili, la cui consultazione in precedenza era riservata a pochi (fattore economico e fattore legato all'interesse professionale). L'utente non è più solo il professionista esperto della materia ma è il cittadino comune che cerca informazione giuridica *on line* benché non abbia tanta conoscenza giuridica da poter impiegare nella formulazione della *query*.

2. PROBLEMATICHE DELLA RICERCA DELL'INFORMAZIONE GIURIDICA IN INTERNET E LIMITI DELLE ATTUALI STRATEGIE DI RICERCA NEL WEB

Esiste, di fatto, un sostanziale scollamento tra l'informazione esistente nel *web* e quella che l'utente riesce, di volta in volta, a reperire. Pur fornendoci un servizio indispensabile, i motori di ricerca soffrono infatti di evidenti limiti che si manifestano palesemente andando ad analizzare i risultati restituiti alle nostre ricerche. Essi si basano, comunque, su un solo dato, la frequenza di parole-chiave nei documenti, e si differenziano tra loro soprattutto nell'efficienza dell'algoritmo di *spider* e dell'algoritmo di ordinamento dei documenti ritenuti rilevanti per l'utente. Sono, dunque, motori puramente sintattici, in cui la semantica non entra a fare parte, né nella stringa di ricerca né nell'indicizzazione del documento. Tali motori di ricerca sono perfettamente adeguati in alcuni casi, quando l'utente vuole cercare esattamente le parole (o la frase completa) che ha inserito nel campo di ricerca, ma non sono pienamente soddisfacenti quando l'utente indica un argomento, oppure un concetto, e non una parola chiave.

In generale, possiamo dire che il limite comune è la mancanza diffusa di semantica. Proprio per questo appare utile pensare ed ipotizzare l'applicazione di soluzioni, che associano a un testo generico dei pesi relativi agli argomenti trattati e che sappiano risalire dalla stringa di ricerca inserita dall'utente al concetto riguardo al quale egli vuole avere informazioni. Un tale meccanismo potrebbe offrire all'utente diverse possibilità avanzate, ottenute attraverso semplici relazioni tra i diversi concetti: indagare in concetti più particolari o precisi di quelli direttamente cercati, o viceversa risalire verso il più generale, approfondire argomenti correlati, e così via. Come vedremo, il rovescio della medaglia è che la ricerca ideale potrà avvenire solamente su un dominio di conoscenza ristretto.

La ricerca dell'informazione giuridica incontra quindi dei limiti che sono propri dei sistemi dell'*information retrieval* (eccesso di informazione reperita, utilizzo di *keywords*, ambiguità del linguaggio naturale) e altri limiti connessi direttamente alla natura specifica del dominio giuridico. Per esigenze di *brevitas* di questo contributo verranno analizzati solamente alcuni di questi limiti che sono particolarmente rilevanti per la ricerca dell'informazione giuridica.

2.1. *Limiti connessi all'utilizzo di keywords*

Una ricerca testuale per parole contenute nei documenti e non per concetti implica che un utente per reperire l'informazione debba indicare con precisione nella sua *query* la parola esatta che ritiene possa essere contenuta nel documento, con il risultato che qualora la scelta terminologica operata dall'utente (che dovrà stare particolarmente attento a non utilizzare parole troppo generiche né troppo specifiche) non sia corrispondente a quella operata ad esempio del legislatore o dal giudice, egli non troverà l'informazione che sta cercando ma che tuttavia esiste. Se invece egli avrà indicato la parola giusta si troverà sicuramente di fronte ad un significativo numero di documenti tutti contenenti quella parola con domini diversi e dovrà fare egli stesso la selezione per raggiungere l'informazione che sta cercando. La maggior parte dei documenti attualmente disponibili sul *web* è stata pensata per essere letta e compresa da un utente e non per essere compresa da una macchina. I motori di ricerca così non sono in grado di comprendere il significato di un documento e non possono perciò andare oltre la ricerca per *keywords*.

L'interfaccia dei sistemi di reperimento dell'informazione basata sul confronto di sequenze di caratteri non è in grado di identificare i concetti rilevanti che dovrebbero comparire nelle risorse reperite. I termini che l'utente specifica nella sua *query* sono utilizzati per effettuare la ricerca nel *full-text* come descrittori sintattici del contenuto dei documenti. Questo in quanto la ricerca dei documenti è prevalentemente basata sulle tecniche tradizionali dell'*information retrieval* un modello funzionale che individua la corrispondenza tra l'insieme delle domande e l'insieme dei documenti, mediante un linguaggio intermedio di rappresentazione, detto linguaggio di indicizzazione o linguaggio di classificazione.

Possiamo dire quindi che i limiti dei sistemi tradizionali di *information retrieval* sono essenzialmente quelli connessi all'uso di parole chiave. Una volta che le pagine sono state scaricate e il *file* indice costruito, ciascuna interrogazione viene elaborata recuperando soltanto le pagine che contengono esattamente le parole specificate nell'interrogazione. Questa è una limitazione molto forte, alla luce della ricchezza e dell'ambiguità del linguaggio naturale. In particolare, se una pagina contiene lo stesso concetto espresso con parole differenti essa non viene recuperata.

L'utente alle prese col problema di scegliere le parole giuste per descrivere le pagine che non conosce fa venire in mente la situazione di quel proverbio cinese che dice: "Sei sai quello che cerchi perché lo cerchi? E se non lo sai come spero di trovarlo?".

Indipendentemente dalla possibilità di migliorare la formulazione delle interrogazioni risolvendo i problemi di polisemia e sinonimia, rimane il fatto che un meccanismo basato su parole chiave non riesce a cogliere la semantica di pagine e interrogazioni, e può fraintendere la loro apparente somiglianza. Per esempio come è stato fatto notare in questo senso¹ la frase “Giovanni ama Maria” non sarebbe discriminata con l'utilizzo delle attuali strategie di ricerca dalla frase “Giovanni non ama Maria”, in quanto ciò richiederebbe la capacità di identificare concetti e relazioni (chi ama e chi è amato).

2.2. *Limiti connessi all'ambiguità del linguaggio naturale*

Il linguaggio di indicizzazione e quindi di ricerca tende generalmente ad identificarsi con il linguaggio ordinario. Ciò comporta che la ricerca possa subire i guasti dovuti a due caratteristiche del linguaggio naturale, la ambiguità causata dalla polisemia e la varietà prodotta alla sinonimia². In queste condizioni, a causa dei problemi di sinonimia (parole differenti con lo stesso significato) e polisemia (una stessa parola con significati differenti), è ancora più probabile che il sistema non riesca a recuperare pagine pertinenti che non contengono gli stessi termini dell'interrogazione oppure, simmetricamente, che recuperi molte pagine non pertinenti.

La polisemia è il fenomeno linguistico che si verifica quando una stessa parola ha più significati diversi, mentre la sinonimia è il fenomeno linguistico che si verifica quando più parole indicano un significato identico in ogni contesto (sinonimia totale, es. acquistare e comperare) o in alcuni contesti (sinonimia parziale). Si parla di quasi sinonimia quando i significati di più termini sono diversi ma simili (affitto e locazione). Un altro carattere che procura gli stessi problemi della sinonimia è la flessionalità delle lingue. Le parole assumono forme diverse in seguito alla declinazione nel caso dei sostantivi e degli aggettivi e alla coniugazione nel caso dei verbi. Un altro elemento di varietà formale o morfologica è il genere grammaticale. Sinonimia e polisemia sono fenomeni che afferiscono alla semantica della lingua mentre declinazioni, coniugazioni e varietà di genere alla morfologia e alla grammatica.

¹ C. CARPINETO, G. ROMANO, *I motori di ricerca di prossima generazione*, in “Mondo Digitale”, 2005, n. 2.

² Sull'ambiguità e sulla vaghezza del linguaggio giuridico vedi L. LOMBARDI VALLAURI, *Norme vaghe e teoria generale*, in “Ars Interpretandi”, 1998, n. 3, p. 163.

Per superare i problemi creati dal linguaggio ordinario i sistemi informatici documentari fanno ricorso a tecniche di ricerca dette di restrizione e di espansione che consentono di attenuare almeno in parte gli effetti negativi della polisemia, della sinonimia e della varietà morfologica e grammaticale.

2.3. *Limiti connessi alla specificità del dominio giuridico*

Le caratteristiche della risorsa giuridica in generale e di quella legislativa in particolare rendono sicuramente *sui generis* le modalità di ricerca che l'utente può utilizzare per reperirla³. Una legge potrà essere cercata utilizzando in fase di formulazione della *query* i suoi elementi fondamentali: numero, anno, titolo, tipologia, organi emanante, ecc. L'utilizzo di questi elementi se ben conosciuti dall'utente in modo tra loro congiunto e combinato (numero e anno) e utilizzati in fase di immissione dei documenti in una banca dati può anche non richiedere una conoscenza del dominio giuridico. Basta però che l'utente si debba muovere all'interno di informazioni non strutturate che la sua ignoranza del diritto rappresenterà un limite quasi insuperabile in quanto le modalità di ricerca offerte dai modelli di *information retrieval* gli richiederanno di indicare le parole chiave che sono contenute nel documento che sta cercando. Ciò implica che un utente debba indicare nella sua *query* la parola esatta che ritiene possa essere contenuta nel documento, con il risultato che, qualora la scelta terminologica operata dall'utente (che dovrà stare particolarmente attento a non utilizzare parole troppo generiche né troppo specifiche) non corrisponda a quella operata, ad esempio, del legislatore o dal giudice, egli non troverà l'informazione che sta cercando ma che tuttavia esiste. Se invece l'utente avrà indicato la parola giusta si troverà sicuramente di fronte ad un significativo numero di documenti, tutti contenenti quella parola in domini diversi e dovrà fare egli stesso la selezione per raggiungere l'informazione che sta cercando.

Utilizzare il termine "affitto" anziché il termine tecnico "locazione" può comportare che se il legislatore non ha mai utilizzato il primo ma si è attenuto a quello tecnico, l'utente non troverà l'informazione che sta cercando.

Il dominio giuridico presenta quindi, di per sé, un ambito in cui la ricerca incontra limiti che possiamo definire naturali ovvero insiti nella natura stessa della materia che esige che il linguaggio comune utilizzato in fase di *query* venga poi tradotto in gergo tecnico, perché la ricerca effettuata con modelli di *information*

³ R. SACCO, *Lingua e Diritto*, in "Ars interpretandi", 2000, n. 5, pp. 117-134.

retrieval sia efficace. Utilizzare il termine “legge” per reperire un “decreto legge” può voler dire non reperire alcun documento o reperirne anche troppi.

I limiti connessi alla specificità del linguaggio giuridico costituiscono un ostacolo anche all'accesso multilingue all'informazione giuridica, contesto in cui i linguaggi giuridici propri dei vari ordinamenti rendono ardua la comprensione dei concetti espressi nelle varie lingue. L'operazione che viene genericamente fatta dai sistemi multilingue di *information retrieval* è quella di tradurre i termini nelle varie lingue e non i concetti corrispondenti. L'accesso *cross-language* all'informazione giuridica necessita invece non della traduzione dei concetti *sic et simpliciter* bensì della resa di quei concetti nelle diverse lingue cogliendo il loro significato giuridico. Questa problematica emerge sia nella ricerca di legislazione europea disponibile in diverse lingue (prospettiva orizzontale)⁴ e sia nella ricerca di legislazione nazionale che implementa quella europea (prospettiva verticale)⁵. In questo caso accanto al limite della terminologia del dominio giuridico si pone anche il limite della resa concettuale ovvero del significato del termine che si vuole utilizzare in fase di ricerca della risorsa. I concetti giuridici all'interno dei testi legislativi europei (direttive e regolamenti) infatti vengono espressi dal legislatore europeo utilizzando non sempre lo stesso termine o parola. Così è stato notato che confrontando ad esempio la direttiva 97/7/EC sulle vendite a distanza e la direttiva 2002/65/EC sulla vendita a distanza di servizi finanziari, si scopre che il termine inglese *good faith* nella versione inglese delle due direttive è sempre lo stesso, come avviene anche per la versione spagnola in cui viene utilizzato il termine *buena fe*. Altrettanto invece non si può dire per le versioni italiana, francese e tedesca delle due direttive. Nella versione francese la *good faith* inglese corrisponde a ben due termini *loyauté* e *bonne foi*. Lo stesso accade nella versione italiana dove *good faith* è reso con i due termini lealtà e buona fede. *Idem* per quella tedesca in cui accanto al termine *Lauterkeit* è stato utilizzato *Treu und Glauben*⁶. Andando poi ad analizzare la stessa problematica a livello verticale si scopre che

⁴ G. AJANI, *Coherence of Terminology and Search Functions*, in “Speeches and Proceedings of the 25th Anniversary of EU Law Online” (23-24 November 2006), Luxembourg; G. BOELLA ET AL., *Multilingual Conceptual Dictionaries Based on Ontologies: Analytical Tools and Case Studies*, in Ajani G. et al. (a cura di) “The Multilanguage Complexity of European Law Methodologies in Comparison”, European Press Academic Publishing, 2007, pp. 179-194.

⁵ Questi aspetti dell'accesso multilingue all'informazione giuridica sono stati l'oggetto del progetto europeo Syllabus, coordinato dall'Università di Torino, <http://normas.di.unito.it/syllabus>.

⁶ G. AJANI, *Coherence of Terminology and Search Functions*, cit.

a complicare il quadro contribuiscono i legislatori nazionali che nell'implementare le stesse direttive hanno introdotto termini a volte diversi da quelli utilizzati dal legislatore europeo. Ad esempio nel d.lgs. n. 190/2005 che attua la direttiva n. 2002/65/CE troviamo che il termine presente nella direttiva all'art. 3 (2) "buona fede" è stato reso con l'espressione "correttezza e buona fede". Si tratta anche in questo caso di contestualizzare i termini e le espressioni utilizzate sia nella prospettiva orizzontale che in quella verticale. Occorre disambiguare il termine svincolandolo dalla sua forma linguistica e agganciandolo ad una struttura formale concettuale attraverso l'uso della semantica.

3. ADOZIONE GENERALIZZATA DI META-INFORMAZIONI SEMANTICHE

In linea con le tendenze del *semantic web* per ottenere risultati migliori in fase di reperimento dell'informazione giuridica occorre aggiungere alle informazioni delle particolari meta-informazioni in grado di definire in maniera esplicita non solo i concetti ma anche i contesti di significato in cui sono collocati⁷. Un ruolo quindi di primo ordine viene assegnato al momento di aggiunta dei metadati che siano in grado di descrivere il contenuto di una risorsa giuridica al di là della conoscenza esplicita in essa contenuta. In poche parole utilizzare delle meta-informazioni di tipo "semantico" vuol dire far capire alla macchina che se l'utente indica ad esempio "recesso" e "consumatore", le informazioni che vanno cercate sono quelle relative all'esercizio del diritto di recesso nei contratti conclusi dal consumatore anche a prescindere dall'esistenza nel testo in cui è contenuta l'informazione delle parole indicate nella *query*.

Per metadati semantici si intendono quindi tutte quelle informazioni che vengono aggiunte ai documenti in grado di descrivere il contenuto del documento stesso dal punto di vista semantico ovvero con riferimento al significato. Ovvero tutte quelle meta-informazioni che aggiungono alle informazioni esistenti sul *web* la semantica. La funzione che viene assegnata a questa tipologia di metadato è indubbiamente quella di rendere i risultati della ricerca di cui alla *query* formulata più precisi e rispondenti dal punto di vista concettuale grazie anche alla contestualizzazione e della disambiguazione dei concetti. Per fare un esempio, senza un'indicizzazione semantica delle infor-

⁷ R. BAEZA-YATES, B. RIBEIRO-NETO, *Modern Information Retrieval*, Addison-Wesley, 1999; P. BERTOLOTTI, *Semantic Web: analisi e utilizzo di strumenti per la sua realizzazione*, Univ. di Torino, Facoltà di Scienze matematiche fisiche e naturali, Dip. di informatica, 2002.

mazioni l'utente che cerca una legge sulla separazione consensuale se formula la *query* chiedendo la legge sulla separazione consensuale, si vedrà restituire non solo i risultati relativi alla separazione consensuale ma anche quelli in cui la combinazione delle parole è comunque presente. Se invece le leggi sulla separazione consensuale sono state etichettate concettualmente come tali, la macchina lo capirà e sarà in grado di restituire all'utente solo i risultati pertinenti rispetto alla sua *query* evitando di tirare su tutta una serie di documentazione in cui le tre parole sono comunque presenti.

Esistono tutta una serie di strumenti c.d. concettuali o semantici che vengono comunemente utilizzati in fase di formulazione della *query* per aiutare l'utente e che costituiscono la base da cui partire per la formulazione dei metadati semantici. Il riferimento è più che altro a quelle risorse attualmente utilizzate, prevalentemente nelle banche dati, come ausilio alla ricerca: schemi di classificazione, *thesauri* e reti semantiche. Accanto a queste risorse, che possiamo definire tradizionali, stanno prendendo piede sempre più consistentemente le risorse semantiche di nuova generazione ovvero le ontologie leggere (lessicali) e pesanti.

Quindi i metadati semantici non sono strumenti costruiti *ex novo* ma vengono estratti da risorse lessicali tradizionali e da quelle semantiche di nuova generazione. Queste fonti da cui estrarre i metadati possono essere distinte in risorse tradizionali (schemi di classificazione e *thesauri*) e risorse di nuova generazione (ontologie leggere o lessici computazionali e ontologie formali). Sono tutte risorse formate da una serie di termini/concetti/descrittori/voci, che dir si voglia, il cui scopo è quello di descrivere un certo dominio cui si riferiscono o a livello generale o entrando nello specifico. Quello che tuttavia le differenzia è da una parte il grado di dipendenza dal linguaggio e dall'altra la tipologia di relazioni che intercorrono tra un concetto e l'altro e la formalità dei vincoli. Si tratta di risorse caratterizzate da un *crescendum* di espressività dei legami che intercorrono tra le entità che le popolano: partendo infatti dai basilari schemi di classificazione in cui le voci sono legate solo da un vincolo gerarchico si passa ai *thesauri* in cui oltre alla relazione gerarchica i termini sono legati anche dalla relazione di equivalenza e dalla relazione associativa, e si giunge alle ontologie in cui le relazioni sono espressive dei legami semantici tra i concetti.

L'utilizzo infatti di questi sistemi, non solo in fase di formulazione della *query* ma anche in fase di aggiunta di metainformazioni automaticamente comprensibili e processabili dalla macchina, contribuisce alla realizzazione di sistemi di ricerca concettuali, in cui al contenuto dei documenti vengono

aggiunte delle informazioni in grado di descrivere il contenuto in riferimento ad un determinato dominio. I metadati semantici si rilevano pertanto utili nel miglioramento del reperimento dell'informazione solo laddove vengono utilizzati non solo in fase di formulazione della *query* ma anche e soprattutto in fase di indicizzazione dei documenti fornendo una descrizione standardizzata di quel dominio.

Ci si chiede a questo punto se le risorse semantiche utilizzate come metainformazioni siano analoghe in quanto a funzione, natura e applicazione a quelle utilizzate nelle banche dati come strumenti di indicizzazione e strutturazione dell'informazione e come ausilio alla ricerca.

La ricerca per concetti/termini e per parole all'interno di una banca dati funziona bene e i risultati che vengono restituiti all'utente sono nella maggior parte dei casi precisi e pertinenti rispetto alla sua *query*. Questo fattore di successo delle banche dati è legato in parte, come abbiamo visto, al fatto che il numero dei documenti in una banca dati è limitato, in parte al principio dei *file* invertiti secondo cui tutti gli indici che vengono creati in fase di inserimento dei documenti nella banca dati sono poi canali di ricerca che l'utente può utilizzare, ed in parte al fatto che le banche dati, essendo specificamente su determinati domini, di solito, lasciano poco spazio ai problemi di ambiguità terminologica.

Ebbene sembra che gli orientamenti auspicati dal *semantic web* di aggiungere metainformazioni alle informazioni esistenti e di strutturare fundamentalmente l'informazione, altro non siano che il tentativo di riprodurre nel *web* ciò che accade nelle banche dati ove l'informazione viene indicizzata secondo parametri ben precisi.

Questa constatazione fa scattare immediatamente un confronto tra le risorse semantiche utilizzate nelle banche dati e le metainformazioni di tipo semantico che invece si auspicano che vengano usate come risorse per descrivere l'informazione nel *web*. In particolare ci si chiede quale sia il rapporto tra le risorse semantiche utilizzate nelle banche dati e quelle utilizzate come metainformazioni.

Una risposta a tale interrogativo implica che si faccia una differenziazione in base alla tipologia delle risorse da cui vengono estratti i metadati semantici, tra le risorse tradizionali (schemi di classificazione e *thesauri*) e quelle di nuova generazione (ontologie lessicali e ontologie formali).

Le prime, ovvero i *thesauri* e gli schemi di classificazione adottati come metainformazioni, non sembrano differire da quelli utilizzati per la classificazio-

ne delle risorse nelle banche dati quanto a funzione, natura e *ratio* applicativa. I metadati semantici come i descrittori di un *thesaurus* mirano a rappresentare in maniera univoca i concetti contenuti nei documenti cui si riferiscono, disambiguandone il significato; entrambi aiutano l'utente in fase di ricerca nella formulazione della *query* utilizzando termini pertinenti e entrambi consentono l'espansione dei termini usati nelle *query* ai sinonimi in modo da reperire tutti i documenti indipendentemente dal testo. I metadati semantici quando sono estratti dai *thesauri* coincidono con questi mantenendo la stessa descrizione della realtà e le stesse identiche relazioni, anche se in verità il modo in cui vengono impiegati può essere diverso nel senso che come metainformazioni saranno utilizzate per descrivere innanzitutto concetti e non termini di un dominio specifico.

Un discorso diverso invece occorre fare quando i metadati vengono estratti da risorse semantiche di ultima generazione quale le ontologie leggere e quelle formali. In questo caso l'accostamento fatto tra le risorse semantiche di tipo tradizionale e i metadati semantici non può valere. Risorse come le ontologie leggere o i lessici computazionali che dir si voglia sono caratterizzate da una maggiore consistenza e da un maggiore grado di astrazione concettuale rispetto a quelle tradizionali. La semantica che queste risorse sono in grado di dare ai concetti che descrivono un dominio sono altamente qualificanti ed espressive: le relazioni non sono quelle gerarchiche, di equivalenza o associative ma specifiche rispetto al legame che esiste tra un concetto e l'altro in un determinato dominio.

4. VANTAGGI DELLA RICERCA SEMANTICA

Sia la ricerca dell'informazione giuridica nel *web* che quella effettuata nell'ambito di sistemi di ricerca strutturati possono quindi largamente beneficiare dell'utilizzo sistematico di metadati semantici sia in fase di formulazione della *query* che in fase di annotazione dell'informazione. In modo più specifico partendo da una situazione di completa assenza di strutture semantiche l'utilizzo di *thesauri* porterebbe già numerosi vantaggi: consentirebbe di disambiguare il significato delle parole, contestualizzare la *query* in uno specifico dominio, espanderla. Laddove invece i *thesauri* sono già ampiamente impiegati si dovrebbe fare un tentativo per migrare verso una strutturazione della conoscenza più articolata quale quella offerta dalle ontologie lessicali e da quelle formali.

Questo passaggio verso le risorse semantiche di nuova generazione è dettato soprattutto dalla constatazione che le risorse tradizionali incontrano dei limiti che rendono la ricerca dell'informazione nel *web* difficoltosa in quanto:

- mancano di astrazione concettuale: gli schemi di classificazione e i *thesauri* sono raccolte di termini e parole ordinati in strutture poligerarchiche o ad albero e legati tra di loro con delle relazioni molto essenziali e basilari. La distinzione tra un concetto (il significato) e la sua lessicalizzazione (parola) è consistente solo in quel sistema e come tale esso non riflette il modo in cui gli uomini comprendono il mondo in termini di significato e linguaggio;

- hanno una limitata copertura semantica: la maggior parte dei *thesauri* non distingue i concetti per tipologia (organismo vivente, sostanza, processi, ecc.) ed instaura tra i concetti una serie di relazioni distinguendo solo tra legami gerarchici (BT/NT) e legami associativi (RT). Queste relazioni non sono abbastanza espressive da poter orientare un utente in una ricerca sensata sul *web* o da poter far sì che siano fatte delle inferenze. Esse di fatto non riflettono le relazioni concettuali che le persone conoscono e che possono essere utilizzate in una *query* per suggerire come espanderla o renderla più specifica;

- mancano di consistenza: dato che le relazioni in un *thesaurus* mancano di una precisa semantica, esse sono applicate in modo inconsistente, creando ambiguità nell'interpretazione delle relazioni e dando luogo ad una struttura semantica che in generale è irregolare ed inconsistente. Molte relazioni di BT/NT in realtà potrebbero essere poste come relazioni di RT e viceversa;

- consentono un processamento automatico limitato; tradizionalmente il *thesaurus* è stato designato per l'indicizzazione e per la formulazione della *query* da parte degli umani e non delle macchine. L'ambiguità semantica che caratterizza molti *thesauri* li rende non automaticamente processabili dalle macchine.

Di ben diverso spessore funzionale sono chiaramente i metadati semantici estratti dalle risorse di ultima generazione ovvero quelli estratti dalle ontologie lessicali e formali la cui origine anche se precedente al *semantic web* è da principio in linea con la tendenza a rendere l'informazione comunque automaticamente comprensibile e processabile dalle macchine. Così l'adozione di modelli ontologici dovrebbe migliorare la ricerca delle informazioni comportando i seguenti benefici:

- identificativo unico e semantica formale: la definizione esplicita dei concetti e delle relazioni in un'ontologia consente di assegnare ad ogni concetto un identificativo unico. E se ogni concetto e ogni relazione sono esplicitamente identificati in modo univoco, l'ontologia si presta ad una formalizzazione semantica;

- consistenza interna: la semantica esplicita porta al raggiungimento di una consistenza strutturale interna della conoscenza dovuta alla possibilità di applicazione di vincoli di completezza;

- interoperabilità: una semantica chiara abilita il riutilizzo delle risorse tra diversi sistemi di gestione della conoscenza essendo i concetti corrispondenti dei diversi sistemi di gestione dotati dello stesso identificativo unico, indipendentemente dalla lessicalizzazione utilizzata per esprimere quei concetti;
- maggiore integrazione delle informazioni: l'interoperabilità semantica rende possibile anche alle macchine riconoscere ed analizzare il significato inteso delle parole da vocabolari disparati. Ciò è reso possibile da una metainformazione strutturata e da una descrizione delle conoscenze formale;
- capacità inferenziale: le risorse semantiche di nuova generazione hanno la capacità di esprimere anche la conoscenza che sta dietro quella presente nella struttura della risorsa. I concetti e le relazioni di un'ontologia hanno la capacità espressiva che abilita il ragionamento inferenziale;
- processamento automatico dell'informazione: le relazioni semantiche formalizzate tra i vari concetti diventano comprensibili alle macchine;
- supporto alle tecniche di NLP;
- miglioramento della fase di *query*: comprensione della *query* in fase di ricerca, ricerca su base concettuale, espansione concettuale della *query*.

Questa strutturazione delle informazioni permette di superare alcuni aspetti critici del *web* tradizionale. In primo luogo, le varietà delle sorgenti che “producono” informazioni in diversi formati che rendono la creazione di indici per localizzare queste sorgenti è piuttosto complessa, poiché è molto difficile ottenere indicazioni da sorgenti audio o video. Un'ontologia può facilitare questa operazione, descrivendo in modo formale i contenuti di ogni sorgente e aiutando un utente nella ricerca di quelle sorgenti che generano un particolare tipo di informazione. Di conseguenza, si risolve anche il problema della mancanza di struttura del *web*, dovuta al fatto che HTML è un linguaggio di formattazione e non si occupa di gestire le informazioni per facilitare il loro reperimento: un'ontologia descrive il dominio dal punto di vista strutturale, definendone i componenti e i loro legami. L'altro problema affrontato è quello della dipendenza dal contesto: definendo mediante un'ontologia il contesto in cui è presentato un certo documento, i termini utilizzati sono propri di quell'ambito e quindi il loro significato non è ambiguo.

Tutte queste fonti di metadati semantici dovrebbero inoltre essere costruite con una tecnica che combini un approccio *top-down* con quello *bottom-up* in modo da poter rappresentare un particolare dominio, quale quello giuridico prendendo spunto anche dalla varietà dei concetti immanenti nei testi giuridici.

Certo è che l'utilizzo delle risorse semantiche tradizionali come fonte per

l'estrazione di metadati semantici li eleverebbe, attraverso l'imposizione di restrizioni quali la consistenza terminologica e la buona formazione gerarchica⁸, al rango di metainformazione e renderebbe l'informazione con essi indicizzata automaticamente comprensibile e processabile dalla macchina.

Mediante una caratterizzazione ontologica dell'informazione, infatti, questa può essere reperita, isolata, organizzata e integrata in base a ciò che più conta: il suo contenuto. L'organizzazione adeguata dei contenuti è oggi cruciale nella prospettiva delle aziende integrate e del commercio elettronico, ed è indispensabile per semplificare i processi di comunicazione tra agenti umani e artificiali.

L'impostazione della ricerca secondo un significato concettuale permette di sviluppare sistemi di reperimento automatico dei dati più precisi e definiti in quanto consente di selezionare uno dei tanti sensi che una stessa parola può contenere, riuscendo così a fornire all'utente i soli dati inerenti a quello specifico. Infatti, un sistema di *information retrieval* semanticamente guidato ha la capacità di riconoscere, ovvero "capire", attraverso chiarificazioni e precisazioni imposte all'utente, i possibili e vari significati di una determinata parola nella stringa di ricerca. Soltanto quando l'utente ha disambiguato completamente il termine, il sistema è in grado di eseguire la ricerca senza troppo "rumore" nel risultato. Un sistema intelligente potrebbe non soltanto catturare l'informazione pertinente alla richiesta dell'utente, ma anche aiutarlo nell'esplorare e chiarire cosa sta cercando fornendogli informazione utile e correlata.

La soluzione proposta dal *semantic web* di aggiungere dei metadati alle informazioni in modo da rendere l'informazione stessa direttamente riconoscibile e automaticamente processabile dalle macchine rappresenta anche nel campo della ricerca giuridica la prospettiva da seguire, concentrando gli sforzi però sull'aggiunta di metainformazioni di tipo semantico in grado di descrivere il contenuto dei documenti e restituire all'utente l'informazione concettualmente selezionata. L'adozione di metadati semantici in ambiti così specifici come quello giuridico in cui l'accesso ed il reperimento dell'informazione dipende dalla scelta delle parole potrebbe portare notevoli vantaggi. La difficoltà è chiaramente quella di creare delle risorse standardizzate che siano condivise da una certa comunità ed impiegate in modo uniforme in

⁸ N. GUARINO, C. WELTY, *Evaluating Ontological Decision with OntoClean*, in "Communications of the ACM", 2000, n. 45, pp. 61-65.

modo da garantire la tanto auspicata interoperabilità. Il modo migliore per iniziare questa rivoluzione concettuale-ontologica dell'informazione giuridica è indubbiamente quello di creare risorse di tipo avanzato, da una parte, e far migrare quelle tradizionali verso quelle avanzate, dall'altra, in modo da poter descrivere/rappresentare domini specifici. Ciò deve essere fatto cercando di utilizzare una metodologia che combini approccio *bottom-up*, che colga la ricchezza lessicale e concettuale con una correzione dell'assetto scelto attraverso un corroborato approccio *top-down*, per salire dallo specifico sempre più verso il generico, fino ad arrivare al punto tangente con la realtà altra rispetto all'universo giuridico.

5. CONCLUSIONI

La soluzione ai diversi limiti menzionati sembra necessariamente passare dalla possibilità di dotare gli strumenti di ricerca (per il *web* i motori di ricerca) di prerogative ed applicazioni in grado di dotare le informazioni di semantica automaticamente comprensibile e processabile dalle macchine. Si vuole ottenere, ad esempio, che motori di ricerca riconoscano che una risorsa giuridica benché non esplicitamente connessa alla *query* attraverso le parole chiave lo è dal punto di vista concettuale in quanto connessa secondo legami semantici, ovvero che una risorsa disponibile nel *web*, benché apparentemente connessa dal punto di vista linguistico con le parole-chiave indicate nella *query*, in realtà non è pertinente dal punto di vista giuridico rispetto alla *query* in quanto concettualmente e semanticamente non ha con il concetto indicato alcun legame di dominio.

L'utilizzo, quindi, diffuso di metadati semantici potrebbe costituire la chiave di volta per passare dai sistemi tradizionali di *information retrieval* a modelli di ricerca delle informazioni giuridiche di tipo concettuali in cui è il concetto (con tutte le sue relazioni di significato) e non la parola (*keyword*) a guidare la ricerca. Questo consentirebbe all'utente di accedere ai contenuti giuridici indipendentemente dalla forma linguistica con cui formula la *query*, dalla conoscenza che ha dell'argomento e a prescindere dalla lingua e dal sistema giuridico che tale lingua sottointende.

Dall'identità personale all'identità digitale. Una necessità per il cittadino del terzo millennio

MIRANDA BRUGI*

Se un cittadino oggi e indipendentemente dal suo utilizzo di Internet, volesse rinunciare al suo “essere digitale”, gli sarebbe possibile? Quanta effettiva competenza ha un soggetto qualsiasi per decidere fino in fondo quando uscire da una rete digitale nella quale può entrare suo malgrado? La domanda nella sua banalità apre di fatto scenari diversi e suscita molteplici riflessioni da parte degli addetti ai lavori. Le risposte, a loro volta, sono molte, spesso ancora abbozzate e rivelatrici della poca dimestichezza che si ha nel considerare il problema dell'identità digitale oltre la sua rappresentazione in termini di tecnologie usate per la gestione. È degli ultimi anni la consapevolezza che il tema è dei più delicati e necessita di un'analisi approfondita e multidisciplinare, tale da produrre risultati che possano essere condivisi e conosciuti dai proprietari delle informazioni che partecipano alla costruzione in rete di una loro identità per presentarsi ad altre identità con le quali intendono relazionarsi. Riflettere compiutamente sulle differenti implicazioni sottostanti ai molti punti di vista è una necessità se si vuole rispondere ad un bisogno ormai avvertito di trovare categorie idonee alla interpretazione dei cosiddetti diritti di cittadinanza digitale all'interno dei quali il diritto alla *privacy* è uno dei più rammentati.

Fare chiarezza su alcuni concetti che possono fin dall'inizio originare confusione all'interno di uno schema di riferimento in cui si intende muoverci è auspicabile. Assertire che il problema della identificazione in rete non si pone solo per Internet aiuta a decifrare l'ambito di applicazione delle regole tecnico giuridiche che man mano vanno delineandosi, dovendo essere comunque gestito attraverso la rete un numero sempre più elevato di relazioni tra cittadini e cittadini, tra cittadini e imprese, tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Parlare di identificazione significa, nella prassi giuridica, riferirsi specificamente alla persona fisica ed alle caratteristiche indispensabili e immutabili alle quali si riconduce una entità per differenziarla dalle altre che compongono l'insieme; ma significa anche assumere che un soggetto terzo ne effet-

* L'Autrice è professore a contratto di Sistemi informativi per la pubblica amministrazione presso la facoltà di Ingegneria dell'Università di Padova. Economista matematica, già direttore del Sistema informativo e reti tecnologiche del Comune di Siena, esperta di E-gov.

tui l'associazione in un documento che “a vista” dimostri ciò che dagli atti, in archivi appositamente costruiti e predisposti per rispondere a domande specifiche, risulta si debba dimostrare di essere in quel preciso momento. Tale documento indipendentemente dal supporto fisico che lo contiene diventa il *pass*, la chiave idonea ad aprire le porte fisiche o virtuali attraverso le quali si raggiungono i luoghi che, previa identificazione da parte del tenentario e certificatore dei dati, si è autorizzati a visitare. Il luogo in questo caso è da considerarsi come la metafora di ciò di cui abbiamo bisogno, informazioni, servizi e quant'altro possa rappresentare una risposta. L'identificazione rappresenta quindi la prima tappa di un procedimento che sfocia nell'autorizzare chi ne ha titolo – e solo lui – a fare o non fare ciò per cui lo stesso soggetto è stato prima identificato e successivamente autorizzato.

Come si può ben comprendere, la confusione interpretativa dei due momenti o addirittura la loro assimilazione rende difficile una corretta valutazione delle problematiche connesse alla gestione, in primo luogo, della identità personale, indipendentemente dalle regole di registrazione dei dati che la rappresentano, e secondariamente della identità digitale. Quest'ultima non è, per sua intrinseca natura, la versione digitale di quella fisica, anche se l'algoritmo che può rappresentarla permette l'accesso ai servizi offerti dalla rete, quando richiesto, così come il documento di identità permette, sempre che l'identificazione ne sia condizione indispensabile, l'ammissione alla presentazione della domanda per ricevere un servizio ad un *front-office* fisico. Un individuo può assumere in rete tutte le identità che la sua fantasia gli permette o può scegliere quella corrispondente alla sua reale posizione anagrafica attribuendosi ogniqualvolta i connotati che più lo soddisfano. Lo stesso individuo può altresì essere costretto a identificarsi o meglio autenticarsi con le regole tecniche e gli attributi personali stabiliti da leggi dello Stato quando deve interfacciarsi con la P.A. Comunque sia, chi usa una o più *password* sa che al momento della richiesta di digitare lettere e numeri o di introdurre una carta elettronica lascia parte di sé o di quello che in quel momento e per quel servizio ha deciso di essere ed è ammesso che sia. Nella numerosità degli algoritmi usati, quando le regole gli appartengono, sta la convinzione di chi crede di poter salvare il proprio intero patrimonio informativo esponendo, di volta in volta, solo la quota di informazioni utili al soddisfacimento di uno specifico bisogno di cui la rete trasporta le soluzioni desiderate. In sostanza, nel momento in cui attraverso un sistema si eseguono delle operazioni di autenticazione, si condivide con il sistema un procedimento che pone alternative alla risposta ed è indifferente agli attributi di cui

ci si vuole ornare a meno che la visibilità in termini di identificazione del richiedente espressa con connotati personali unici non sia prevista dalla normativa.

Il timore di essere espropriato di qualcosa che riconduce solo a sé medesimo accompagna la storia dell'uomo dal momento in cui, per l'evidente motivo di essere riconosciuto e accettato quale soggetto stanziale in un determinato territorio, ha dovuto concedere informazioni uniche a chi a sua volta avrebbe dovuto registrare il suo passaggio come facente parte di quella comunità nella quale lo stesso uomo avrebbe accettato i doveri ed ottenuto i benefici collegati alla residenza. Con la gestione digitale delle informazioni sono cambiate la velocità con cui ciò che ci appartiene può essere diffuso e impropriamente utilizzato, e la pervasività della rete che trasporta in ogni dove i dati, rendendo possibile la loro esposizione ed utilizzazione indipendentemente dalla volontà del titolare. Anche in condizione di archivi cartacei l'uso improprio di informazioni personali è possibile, ma i tempi con cui tale fatto può prodursi sono rallentati e coloro che ne possono avere la disponibilità hanno maggiori difficoltà ad un veloce trattamento. Tanti pezzi di una identità in rete e la possibilità che questi possano essere ricomposti in profili identificativi specifici, delicati nei contenuti e per i quali l'appropriazione indebita rappresenta un vero reato, costituiscono le paure che molti hanno quando volontariamente, od obbligati dal fornitore del servizio, devono digitare una *password* o introdurre una carta che la contiene.

Le regole attraverso le quali si entra e si esce da una banca dati come, per esempio, quella dell'anagrafe della popolazione, sono chiare e conosciute da parte del cittadino. Come è noto, le tracce del nostro essere stati qualcosa rimangono e servono a ricomporre la storia degli uomini singoli e delle comunità alle quali, a titolo diverso, sono appartenuti e attraverso le quali hanno transitato. Appare evidente che, quando non si tratti di registrazioni obbligatorie indispensabili al riconoscimento di uno stato di diritto, il rilascio di informazioni personali, sotto qualsiasi forma, rientra in quelle attività compiute con qualche timore perché percepite dai più come un momento di espropriazione di qualcosa che appartiene ai diritti primari della persona. Nessuno, comunque, può immaginare un mondo in cui un soggetto fisico può essere cittadino digitale, con tutte le caratteristiche che gli permettono di formulare la propria identità come sintesi di quello che è nelle varie e innumerevoli attribuzioni che lo riguardano e quindi con elementi di riconoscimento oltre ai propri dati anagrafici, nonché rappresentabile, se lo vuole, da una identità biografica vera e propria, ed essere contemporaneamente ano-

nimo quando quello che chiede alla rete è riferibile a se stesso. Quello che tutti ritengono indispensabile e irrinunciabile è che si possano rendere invisibili ad altri i legami tra il portatore di una istanza, qualunque essa sia, e l'erogatore del servizio, quando la richiesta comporta il trattamento di informazioni, nella fattispecie di dati sensibili così come definiti dalla normativa. Molti sanno che esistono le leggi, a partire dalla Costituzione, appositamente pensate per questa protezione, ma avvertono ugualmente la difficoltà ad ammettere di sentirsi completamente tutelati, stante la complicata e difficile dimostrazione che l'abuso può essere impedito.

Ciò che deve crescere, uscendo da fumose argomentazioni e da complicate disquisizioni tecnologiche, è la consapevolezza che la necessità di trovarsi ad assumere fisionomie digitali è oggi un fatto molto spesso non volontario ed inevitabile, in quanto la rappresentazione delle soluzioni proposte a soddisfacimento di bisogni reali non contempla altra soluzione. Dalla pragmatica osservazione della nuova realtà fattuale da parte del cittadino deve discendere la ulteriore accettazione del dovere di condividere con la comunità digitale di riferimento gli strumenti, più o meno complessi, che vengono messi a disposizione dalla tecnologia, pretendendo che gli stessi siano accompagnati nell'uso da una normativa di riferimento che ne abiliti l'ufficialità ai fini della salvaguardia dei diritti degli utilizzatori attivi o passivi della rete.

Dalle argomentazioni sin qui svolte, e con specifico riferimento alla domanda posta all'inizio, si potrebbe avanzare l'ipotesi che l'uomo del terzo millennio, di fronte alla questione dell'identità digitale riferita alle tematiche connesse alla soddisfazione del diritto alla *privacy*, può trovarsi ad analizzare il suo essere cittadino all'interno di due diversi ambiti relazionali semplificabili nelle descrizioni di seguito abbozzate.

Il cittadino è portato nella rete suo malgrado, in quanto cittadino di uno Stato, inteso nella accezione di tutta la P.A., che sceglie di sostituire, approfittando di quanto oggi è possibile ottenere dalle tecnologie della ICT, i suoi sistemi informativi con sistemi interamente digitali, all'interno però di un sistema di *governance* del processo innovativo che prevede una trasformazione graduale anche del suo sistema ordinamentale in modo da codificare ciò che è ammesso e ciò che è negato. In questo caso la manifestazione di volontà del cittadino di essere o non essere soggetto digitale è espressa nei vari passaggi previsti dalla norma che accompagna il procedimento digitale cui è comunque obbligato a rispondere per essere o non essere qualcosa. In questo contesto non esiste alternativa e quindi potremmo dire che si diventa

digitali nel momento in cui si diventa cittadini di una tale realtà statale. Fino a che esisterà invece la possibilità di rivolgersi ad un *front-office* fisico, la scelta potrà essere fra il pensare di tutelarsi dando o chiedendo a voce certe informazioni ad uno specifico addetto, o il credere che i contatti *on line* con la P.A. non sono meno sicuri, visto che – comunque esso sia acquisito – il dato è ormai gestito digitalmente e quindi soggetto alla velocità di trasferimento e trattamento in ogni dove a cui prima è stato accennato.

La tecnologia è oggi il motore per una rapidissima evoluzione verso soluzioni sempre più spinte nella ricerca di dematerializzare i procedimenti burocratici sottostanti ai rapporti tra cittadino e P.A., per la qualcosa il cittadino è uno spettatore utente più o meno interessato e accondiscendente al cambiamento che gli viene proposto. Quando il passaggio alla versione completamente digitale di tali procedimenti sarà avvenuto, e meglio sarebbe se tale passaggio fosse accompagnato da consenso e accrescimento culturale, la possibilità per il cittadino di sottrarsi del tutto al cambiamento verrà meno, giacché lo stato di necessità lo obbligherà a certe operazioni derivanti dal suo stato di cittadinanza.

A questo livello il problema dell'identità in rete deve, come di fatto sta lentamente avvenendo, essere gestito con regole e tecnologie definite e ascrivibili a strumenti certi che si riferiscono a sistemi pubblici appositamente normati. La persona fisica a cui viene associata una sua versione digitale sarà tanto più tranquilla quanto più avrà fiducia nella P.A. alla quale digitalmente si relaziona. La fiducia verso chi tiene i dati è però un presupposto della tranquillità anche prima di arrivare al momento della autenticazione in rete, e precisamente già quando gli archivi digitali vengono organizzati per i successivi trattamenti. Il fatto che possano sussistere dubbi sulla corretta tenuta delle banche dati o che il dato possa essere usato impropriamente, non può essere ritenuto problematico solo nel contesto digitale. Leggere le eventuali difficoltà dell'utenza nell'uso di sistemi digitali di identificazione pensando solo a ciò potrebbe infatti risultare fuorviante e riduttivo.

Seguendo questo ragionamento si può affermare che in ambito pubblico il cittadino deve poter stare nel digitale con la convinzione di essere protetto nella sua persona e quindi con le sicurezze che egli si aspetta vengano attivate a salvaguardia dei suoi diritti fondamentali, digitali e non. Ai fini del ragionamento sin qui svolto appare utile considerare inoltre che il tema della fiducia si riferisce alla P.A. in tutte le sue articolazioni e a chi la stessa P.A. delega le sue attività gestionali oltre che a tutti quei fornitori di servizi digitali pubblici e privati ai quali l'uomo di oggi ormai quotidianamente si interfaccia.

La seconda fattispecie in cui può riconoscersi l'umanità del duemila è rappresentata da colui che con manifestazioni di volontà afferenti alla propria sfera privata sceglie di utilizzare servizi presenti in rete nelle più diverse e sofisticate tecnologie, aderendo a regole tecniche che altri soggetti privati, pur condizionati da norme di valore generale, gestiscono per il funzionamento della rete stessa. In questo caso il tema della volontarietà ad acquisire caratteristiche o meglio essenze digitali assume altri significati per le conseguenze che possono scaturire dall'accettazione a stare in rete a quelle condizioni. La decisione di essere o non essere digitale in certi contesti è completamente a capo del soggetto che compie la scelta. Conoscere le regole è un suo dovere per poter poi decidere i modi con cui stare ed usare le potenzialità della rete nonché quelle per relazionare con gli altri soggetti della comunità. A tale proposito potrebbe dirsi che la tutela dei diritti deriva dalla norma generale, ma la controparte con la quale potrebbe verificarsi il contenzioso non ha sempre, per motivi oggettivi o per scelta, quella riconoscibilità alla quale il soggetto pubblico, P.A. o chi in quel momento la rappresenta, è obbligato a dare consistenza nel momento che gli viene richiesto. Se in rete, e con riferimento alla comunità di appartenenza, si ha più fiducia di affidare le credenziali ad un soggetto pubblico o privato dipende, molto probabilmente, dalla percezione che il cittadino ha del livello di maturità democratica espresso da chi quella comunità rappresenta e di quanto il senso democratico è presente nel vissuto quotidiano dei suoi interlocutori reali.

Importante appare, in entrambi i casi sommariamente descritti, la possibilità di poter disporre da parte dell'uomo del terzo millennio delle conoscenze necessarie alla decodifica, in un linguaggio naturale, dei passaggi che gli vengono imposti dal sistema nella costruzione del procedimento digitale, qualunque esso sia, e della comprensione del valore, in termini di bene personale, che assumono in rete le informazioni che gli permettono la navigazione e i diversi livelli di accesso.

Certo è che la complessità dei sistemi poco garantisce chi non è esperto e, a maggior ragione, la sensazione di trovarsi impotenti di fronte ad un uso improprio di quanto scorre in rete può spingere a resistere al nuovo modo di essere. La scarsa conoscenza delle potenzialità dello strumento può produrre effetti quali la rinuncia all'uso e all'apprendimento dello stesso da una parte o, alternativamente, la richiesta di servizi formativi dall'altra. Il secondo comportamento è proprio di chi vuole possedere, come consumatore di nuovi beni, quanto serve in termini di patrimonio informativo per poter con-

sapevolmente e in assoluta libertà gestire il proprio essere digitale, avendo conoscenza di quelli che sono i veri rischi che corre in rete rispetto alla propria *privacy* e rivendicando altresì il principio che la libertà all'accesso non possa essere limitata dalla convinzione di non poter esercitare con certezza il diritto ad uscire con cancellazione certa delle sue credenziali quando lo desidera. Sentirsi completamente nelle mani di altri per una cancellazione, o addirittura comprendere che con quello che di noi resta in rete si possa costruire, al bisogno, un altro soggetto che ci assomiglia e che può sostituirci nelle responsabilità che derivano dalle relazioni, fa aumentare la richiesta di sicurezza, esprimibile con ulteriori difficoltà tecnologiche da frapporre fra l'utilizzatore e gli altri cui intende nascondersi.

Il "consumatore evoluto" di Internet, frequentatore di siti e portali che effettua transazioni *on line* con o senza pagamenti, cosciente di quali possano essere i punti deboli di tutto il sistema, sa che le fasi da attraversare vanno, a seconda del servizio che si chiede, dall'identificazione all'autenticazione e all'autorizzazione, come più volte sin qui evidenziato, ed ha la capacità di decidere come stare nella comunità telematica. Conosce il rischio e ne accetta le conseguenze. Per un consumatore meno o per niente esperto la percezione di dipendere completamente dai corretti comportamenti di altri soggetti non agevola l'uso, se degli altri non si ha totale e piena fiducia.

A conclusione di queste brevi riflessioni può essere azzardata l'ipotesi che, vista l'impossibilità di potersi sottrarre a questo nuovo modo di essere, più o meno volontariamente acquisito, l'uomo di questo secolo, per il problema di cui si discute, ha bisogno di essere assicurato: questo può avvenire attraverso la messa a punto di regole idonee, conosciute e partecipate (come quelle, per esempio, inerenti la distruzione dei dati dopo l'uso o l'immediata individuazione dei responsabili del trattamento), ma anche attraverso la definizione di un sistema di tutele, con riferimento alle tecnologie usate, tale per cui all'utente è dato conto di quello che realmente avviene quando esercita un suo diritto attraverso i sistemi digitali. Questi, del resto, fanno ormai parte, anche suo malgrado, di un pacchetto di strumenti dai quali non può più prescindere per stare nello spazio virtuale cui corrisponde il mondo in cui vive.

Innovazione tecnologica e progresso giuridico. I “sistemi basati sulla conoscenza” nella pratica del diritto

ELIO FAMELI*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dall'accesso all'informazione giuridica all'acquisizione della conoscenza delle norme – 3. Innovazione tecnologica e sviluppo della “cultura giuridica esterna” – 4. I “sistemi basati sulla conoscenza” nel diritto: prototipi e applicazioni – 5. Il sistema SLAM come prototipo di “sistema basato su regole”: architettura e funzioni – 6. Considerazioni conclusive

1. PREMESSA

In ordine a un'adeguata comprensione del significato teorico e della rilevanza pratica attribuibili agli sforzi che la ricerca giuridica compie nella direzione dell'effettiva conoscibilità delle leggi da parte dei cittadini come loro naturali destinatari, sembra essenziale prendere coscienza degli ostacoli e dei limiti che s'incontrano nell'individuazione e interpretazione delle norme, come necessaria premessa alla loro applicazione. Correttamente è stato osservato¹ che un effettivo miglioramento della comunicazione tra legislatore e destinatari delle norme può essere conseguito solo mediante un processo di semplificazione di tipo non solo “semantico” (attinente alla chiarificazione e puntualizzazione dei concetti espressi nel testo giuridico e, quindi, anche alla “statizzazione” e “legalizzazione” del diritto) e “sintattico” (realizzabile mediante una precisa individuazione dei collegamenti tra le norme), ma anche “pragmatico”, cioè incentrato sulla verifica del rapporto tra il legislatore-emittente delle norme e i cittadini-destinatari (utenti) delle norme stesse.

Le brevi note che seguono illustrano, appunto, alcune delle forme più avanzate di supporto che alla conoscibilità effettiva delle leggi possono derivare dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

* L'Autore è dirigente di ricerca presso l'ITTIG del CNR e responsabile del Progetto “Lessico giuridico e patrimonio giuridico italiano: tradizione, interpretazione, innovazione”, nell'ambito del Dipartimento “Identità Culturale” del CNR.

¹ Si vedano, in proposito, le acute osservazioni contenute in P. CAPPELLINI, *Il codice eterno. La Forma-Codice e i suoi destinatari: morfologie e metamorfosi di un paradigma della modernità*, in Cappellini P., Sordi B. (a cura di), “Codici, una riflessione di fine millennio”, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 11-68 (in particolare pp. 17 ss.).

2. DALL'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE GIURIDICA ALL'ACQUISIZIONE DELLA CONOSCENZA DELLE NORME

Grazie al ricorso – sempre più esteso e coinvolgente – alle tecnologie dell'informatica e della telematica il libero accesso all'informazione giuridica costituisce ormai, per la maggior parte dei Paesi dell'Unione europea, una realtà diffusa². Non solo; a ciò può aggiungersi che, in una prospettiva temporale sicuramente ravvicinata, regolamentazioni appropriate e un impiego combinato delle più recenti tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) – in particolare nel campo dell'analisi semantica del linguaggio giuridico e della ricerca concettuale dell'informazione – sicuramente consentiranno ulteriori e decisivi progressi nella direzione d'una sempre più vasta accessibilità delle norme da parte dei cittadini.

Si tratta – com'è agevole osservare – d'un fenomeno in sé assolutamente nuovo nella storia degli Stati moderni, reso possibile dall'eccezionale progresso tecnologico cui quasi passivamente assistiamo in quest'epoca per molti versi contrassegnata da crisi d'imprevedibili dimensioni, ma anche da profondi rivolgimenti politici, sociali ed economici.

Se è senz'altro vero che uno dei presupposti materiali indispensabili della certezza del diritto – intesa qui soprattutto come prevedibilità delle conseguenze giuridiche dell'azione – è “la possibilità di conoscenza, da parte dell'agente, delle norme in base alle quali la sua azione potrà essere qualificata”³, anche a un'analisi superficiale appare allora evidente che esiste una relazione molto stretta tra il principio di certezza del diritto, insieme con i connessi principi costituzionali di pubblicità e di trasparenza, e l'apporto che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono dare alla costruzione d'un ordinamento giuridico più democratico⁴.

² Per una recente rassegna delle organizzazioni pubbliche che, a livello internazionale, forniscono libero accesso all'informazione giuridica (i c.d. Legal Information Institutes - LII's) si veda G. GREENLEAF, *Legal Information Institutes and the Free Access to Law Movement*, in Roznovski M. (ed.), “Globalex. Electronic legal publication dedicated to international and foreign law research”, Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, 2008 (http://www.nyulawglobal.org/globalex/Legal_Information_Institutes.htm#_edn1). Con specifico riferimento all'Italia si veda, all'interno dello stesso sito, E. FAMELI, F. SOCCI, *Guide to Italian Legal Research and Resources on the Web*, 2007 (<http://www.nyulawglobal.org/globalex/Italy2.htm>).

³ Vedi M. CORSALE, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 34.

⁴ Come ha scritto C. LUPO, *Nuove e vecchie leggi a portata di mouse*, in “Media Duemila”, 2004 (<http://www.privacy.it.lupo200411.html>): “sembrerebbe paradossale pensare ad una

Ciò nonostante, occorre prendere realisticamente atto della profonda differenza che esiste tra la semplice conoscibilità della legge sul piano formale e la sua effettiva conoscenza da parte dei cittadini, come suoi naturali destinatari: il mero accesso all’informazione è solo il presupposto, necessario ma non sufficiente, per la sua comprensione e, quindi, per la sua effettiva conoscenza. In ordine al conseguimento di questo ultimo – fondamentale – risultato, senza il quale l’acquisizione dell’informazione resta priva d’effetti socialmente apprezzabili e rilevanti, si rende necessario intervenire su numerosi e complessi fattori che, da una parte, attengono al dato normativo obiettivamente esistente (il testo, considerato con riferimento alla sua struttura, chiarezza e comprensibilità), ma, per altro verso, ineriscono, invece, alle caratteristiche e alle condizioni del soggetto cui la legge è rivolta (il livello d’istruzione, il grado d’integrazione sociale, il sistema di valori adottato, ecc.).

Se si è potuto autorevolmente affermare che “la grandissima maggioranza delle norme contenute nei codici [...] è ignorata dalla schiacciante maggioranza delle persone che vivono in regime giuridico di diritto legale”⁵, è chiaro che il problema della conoscenza formale e sostanziale delle norme – per il legislatore che emana le norme, come per il cittadino e l’operatore giuridico che devono osservarle e farle osservare e, quindi, in ultima analisi, per l’ordinamento giuridico nel suo complesso – rappresenta non tanto una priorità (logica) assoluta, quanto piuttosto una vera e propria condizione oggettiva d’esistenza.

Nei confronti delle due distinte tipologie di ostacoli che si frappongono alla conoscenza – formale e sostanziale – delle norme, l’apporto delle

società democratica in cui anche un solo cittadino possa trovarsi nell’impossibilità di conoscere le regole che la governano, invece questa è la situazione che si è verificata per secoli. In qualche misura ancora oggi si presenta ogniqualvolta la “conoscibilità” delle leggi è un diritto che rimane teorico ed il cui effettivo esercizio non viene, sotto diversi profili, reso praticabile”. Sull’argomento esiste ormai una vasta letteratura. Per una presentazione generale, tra gli altri, si vedano: F. BIENTINESI, *Il mito della conoscibilità della legge nell’era della comunicazione pubblica*, in “Rivista italiana di comunicazione pubblica”, 2002, n. 12, pp. 6-42; M. PIETRANGELO, *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, in “Informatica e diritto”, 2006, n. 2, pp. 245-272.

⁵ Vedi M. CORSALE, *La certezza*, cit., pp. 37-38. La risposta “tecnologica” al problema è attualmente rappresentata soprattutto dal sistema “NormeinRete”. Il Portale di NormeinRete (www.normeinrete.it) costituisce un punto d’accesso alla normativa italiana ed europea pubblicata sul web. Nato da un progetto congiunto del Ministero della Giustizia e del CNIPA, esso realizza un sistema federato delle P.A. che aderiscono al Progetto. Notevoli sono i risultati finora conseguiti; tra questi è da segnalare, in particolare, la realizzazione di un sistema di ricerca avanzata, gratuito e accessibile ai disabili, esteso a tutta la normativa statale (dal 1904) e a quella regionale (dal 1948).

moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione viene dunque a configurarsi, dal punto di vista strumentale, come imprescindibile ed essenziale. Nello stesso tempo, però, proprio per questo, il modo in cui le istituzioni pubbliche si orientano verso l'utilizzazione mirata delle nuove risorse vale ad acclarare e misurare la concretezza e la profondità del loro impegno.

Nella direzione indicata, l'impiego di strumenti e metodi appartenenti all'area dell'informatica e della telematica presenta potenzialità rilevanti, in gran parte ancora inesplorate, non solo con riferimento alla fase di redazione delle norme (basti pensare ai recenti sviluppi della c.d. "Legimatica")⁶, ma anche in funzione della loro pubblicazione, diffusione e conoscibilità.

3. INNOVAZIONE TECNOLOGICA E SVILUPPO DELLA "CULTURA GIURIDICA ESTERNA"

Rinviano agli studi e alle applicazioni che ai distinti tipi d'utilizzo sopra indicati specificamente attengono, in questa sede ci si propone soltanto di richiamare l'attenzione su quelle attività di ricerca che, in varie forme e sotto

⁶ È nota la situazione di crisi in cui versa il sistema della legislazione in Italia. Due, in particolare, sono i fenomeni che l'affliggono da tempo: l'inflazione e l'inquinamento. Nel primo caso vi è un problema di "iperlegislazione": come risulta da stime provenienti da fonti autorevoli, ci sono nell'ordinamento oltre 15.000 leggi statali, che ingolfano il sistema giuridico. Nel secondo caso, invece, si configura un problema di cattiva redazione delle leggi, dovuto a formulazioni normative talvolta ambigue, all'uso di norme "intruse", oppure di rinvii criptici ad altre leggi, e così via. Si tratta di difetti che incidono comunque sulla qualità del testo e che sono dovuti per lo più a scarsa attenzione nella redazione, oppure a insufficiente o mancato coordinamento con il contesto normativo in cui le nuove disposizioni vanno a collocarsi. L'insieme di tali difetti, combinati tra loro, determina uno stato di "inquinamento" dell'ordinamento giuridico, che influisce in modo negativo sulla certezza del diritto, sull'equilibrio dei poteri costituzionali, sull'efficienza della giustizia, sull'osservanza della legge: in tutti questi casi ci si trova di fronte, per una società liberaldemocratica, a valori fondanti, che possono essere minati - o, comunque, gravemente compromessi - dalla diffusione e circolazione di leggi oscure. A questo stato di cose occorre porre rimedio: secondo un'opinione ormai largamente diffusa, un incisivo contributo può ottenersi ponendo maggiore attenzione nella tecnica di redazione dei testi normativi (il c.d. *drafting*), mediante l'osservanza d'una serie di regole tendenti ad assicurare chiarezza, univocità e omogeneità nell'uso del linguaggio normativo. Per una visione complessiva delle risorse *online* (italiane, europee e internazionali) in materia di tecniche normative, si veda il sito <http://www.tecnichenormative.it/index.html>. Un *software* originale e complesso, ideato e sviluppato da ricercatori dell'ITTIG per il supporto al legislatore, è descritto in C. BIAGIOLI, E. FRANCESCONI, *NiR_Editor: un "editor" specializzato per la redazione di testi normativi*, rapporto tecnico n. 8/2006, Firenze, ITTIG-CNR.

profili diversi, si orientano verso lo sviluppo di strumenti informatici e telematici atti a supportare il comune cittadino nella "comprensione" dell'informazione giuridica e, ancora più concretamente, nell'acquisizione di una effettiva "conoscenza" delle norme che possono risultare volta a volta d'interesse.

In un senso più ampio, si potrebbe anche sostenere che si tratta di stimolare l'evoluzione della c.d. "cultura giuridica esterna", di per sé riferibile alla generalità dei cittadini, orientandola verso una sua sempre maggiore integrazione e interazione con la "cultura giuridica interna", propria degli stessi tecnici del diritto. Per tal via, in una prospettiva temporale più estesa, si dovrebbe gradualmente restituire al cittadino comune la consapevolezza del suo ruolo primario nel divenire del diritto, riportandolo, quindi, a una dignità ben superiore rispetto a quella di semplice "destinatario di norme e informazioni giuridiche" e, in particolare, rendendo possibile la sua effettiva partecipazione ai processi decisionali in cui sono coinvolte le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali.

Sul piano informatico e telematico, si viene a configurare come funzionale agli obiettivi indicati soprattutto l'attività di ricerca centrata sullo sviluppo di "sistemi basati sulla conoscenza" (*Knowledge-Based Systems - KBS*)⁷, intesi come sistemi orientati non soltanto a garantire l'accesso all'informazione necessaria, ma soprattutto a consentirne la comprensione effettiva, mediante l'uso di tecniche, strumenti e metodi appositamente concepiti per la rappresentazione e gestione della conoscenza estratta dalle norme, dalla giurisprudenza e dalla dottrina giuridica, ma anche dalle prassi vigenti nei contesti sociali volta a volta considerati.

In merito all'impiego di questi sistemi informatici nel diritto, possono qui formularsi alcune sintetiche osservazioni.

In generale, l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella complessa attività mediante la quale, prendendo le mosse dall'acquisizione dell'informazione giuridica globale (comprensiva non solo del dato normativo pertinente alla fattispecie volta a volta considerata, ma anche del materiale dottrinario e giurisprudenziale corrispondente), si procede alla sua organizzazione e interpretazione, comporta la necessità di ripensare e riformulare l'intero procedimento, considerando, in corrispondenza alla suc-

⁷ Si tratta di sistemi che usano tecniche basate sulla conoscenza al fine di supportare le attività umane di decisione e di apprendimento. Sulla materia si veda la rivista "Knowledge-Based Systems", pubblicata dalla Editrice Elsevier di Amsterdam.

cessione delle singole fasi che lo compongono, il supporto specifico che lo strumento informatico può a esse fornire.

Peraltro, sotto un diverso profilo può osservarsi che la ricostruzione conversazionale dei casi – quale è possibile realizzare attraverso la consultazione di “sistemi basati sulla conoscenza” – sarebbe incrementalmente configurabile anche come osservatorio privilegiato della pratica giuridica e, quindi, del diritto vivente, inteso alla stregua del c.d. *Law in action* dei Paesi anglosassoni.

Facendo specifico riferimento alle organizzazioni pubbliche e, in particolare, alla Pubblica Amministrazione nei suoi rapporti con i cittadini, si può agevolmente constatare, poi, che il passaggio dai sistemi informativi manuali a quelli automatizzati non si è realizzato mediante una sorta di mero ‘affiancamento’ del nuovo sistema (automatizzato) a quello preesistente (manuale); al contrario, esso si è venuto sempre più configurando come effettiva ‘compenetrazione’ tra attività umane e funzionalità informatiche, all’interno d’un unico sistema informativo in grado di combinarle e integrarle.

Infine, è opportuno precisare che, nel contesto indicato, i “sistemi basati sulla conoscenza”, se da una parte si delineano come strumenti idonei ad assumere informazioni e fornire consulenze sulle singole fattispecie sottoposte ad analisi, dall’altra potrebbero però essere validamente impiegati anche come supporti informativi integrabili con tecniche e piattaforme di *e-learning*, in ordine al conseguimento d’obiettivi ambiziosi, nel campo dell’insegnamento come in quello della formazione.

4. I “SISTEMI BASATI SULLA CONOSCENZA” NEL DIRITTO: PROTOTIPI E APPLICAZIONI

Sotto il profilo funzionale i sistemi basati sulla conoscenza si caratterizzano per il fatto di utilizzare, per la soluzione dei problemi che a essi vengono sottoposti, una “base di conoscenza”, composta da informazioni inerenti al dominio e da tecniche relative alla soluzione dei problemi specifici che vi corrispondono. Con riferimento all’aspetto strutturale, invece, contraddistingue i KBS il fatto che la base di conoscenza si presenti del tutto separata dal programma (motore inferenziale) che la utilizza.

Nell’ambito del diritto i primi sistemi realizzati sul modello dei “sistemi basati sulla conoscenza” – e, in particolare, dei “sistemi basati su regole”, che dei primi costituiscono una specificazione – risalgono agli anni Settanta. Da allora gli sforzi dei ricercatori si sono orientati, da un lato, verso l’approfondimento dei diversi profili logici del ragionamento giuridico, dall’altro verso

la costruzione di sistemi non più semplicemente prototipali, ma efficacemente operativi in delimitati ambiti dell'attività giuridica. In questa direzione un contributo fondamentale è stato fornito dalla sempre più estesa accessibilità alla rete Internet e, più di recente, dall'introduzione delle nuove tecnologie per il c.d. *web mobile*⁸.

Le nuove tecnologie informatiche e telematiche hanno reso possibile realizzare – e rendere disponibili a un'utenza praticamente illimitata – sistemi basati su regole, non più esclusivamente d'interesse teorico-speculativo, ma anche di rilevanza pratica e applicativa. Dall'esame di alcune delle realizzazioni più significative, legate a contesti giuridici e geografici molto diversi tra loro, può rilevarsi come esse si presentino comunque sempre caratterizzate dall'agevole interazione con l'utente, esplicitata nella forma d'un dialogo articolato e dinamico.

Negli Stati Uniti, ad esempio, il Dipartimento del lavoro ha sviluppato una serie numerosa di “Consulenti specialistici elettronici”, denominati *elaws Advisors*⁹, concepiti come strumenti interattivi in grado di fornire informazioni agevolmente comprensibili in riferimento alle legislazioni di diritto del lavoro dei singoli Stati federali. Ogni *Advisor* simula l'interazione che l'utente potrebbe avere con un esperto, rivolgendo domande e fornendo risposte basate sulle reazioni dell'utente stesso in materie come: assunzione, salario, orario di lavoro, indennità per malattia, pensione, congedo, interruzione del periodo di lavoro, garanzie per la salute e la sicurezza¹⁰.

Sempre negli Stati Uniti, già da diversi anni sono diffuse *online* forme di consulenza legale automatizzata, per così dire, “senza avvocato” (si parla di *legal advise without the lawyers*). Anche in queste applicazioni la sessione col cliente si svolge mediante domande e risposte: le domande che il sistema pone cambiano in funzione della risposta del cliente, oltre che dei fatti che egli riferisce durante la sua “conversazione” con la macchina¹¹. Inoltre, per

⁸ Nel maggio del 2005 il W3C, il consorzio che guida lo sviluppo del World Wide Web, ha annunciato il lancio della *Mobile Web Initiative* (MWI). Dal 21 al 23 ottobre 2008 si è svolto a Boston un Convegno sul “Mobile Internet World”, in cui sono stati affrontati i principali problemi attinenti a contenuti, strumenti e sviluppi di questa nuova e rivoluzionaria tecnologia.

⁹ Si noti che *elaws* è un acronimo, che sta per *employment laws assistance for workers and small business*.

¹⁰ Per un'informazione dettagliata su questo argomento v. <http://www.dol.gov/elaws/>.

¹¹ Il sistema esperto Blue Flag, concepito da Paul Nelson nell'ormai lontano 1995, “does exactly the same interrogation that the live lawyer does. You get it a level of granularity, that

consentire ai giuristi di realizzare, personalmente e direttamente, sistemi esperti specializzati in settori del diritto di volta in volta corrispondenti ai loro interessi e alle loro competenze, sono state sviluppate apposite piattaforme *software*, adattabili alle diverse esigenze¹².

In conformità al modello qui sinteticamente descritto, negli Stati Uniti ma anche in Australia, sono stati creati numerosissimi sistemi esperti *web-based*, specializzati in ambiti applicativi di tipo giuridico. In alcuni casi si tratta di applicazioni realizzate, per così dire, “su misura”, in base alle specifiche esigenze del cliente¹³. Secondo la tendenza che si sta più di recente affermando, gli studi legali che hanno sviluppato sistemi esperti giuridici, oltre che di notevoli dimensioni, anche di particolare utilità e frequente impiego, tendono a metterli a disposizione della clientela interessata mediante apposite *Extranets*, cui si accede previo pagamento d'una tariffa predeterminata¹⁴.

Soprattutto in Australia, con particolare riferimento all'attività amministrativa e ai servizi per il cittadino, sono stati realizzati numerosi sistemi basati su regole, concepiti secondo il modello simbiotico dell'interazione tra uomo

the system is writing the traditional lawyer's advisory letter". Si veda A. COHEN, *Legal Advice Without the Lawyers*, in "New York Law Journal", Nov. 15, 1999.

¹² Un esemplare significativo di questo tipo di prodotti è la piattaforma *software* denominata "Jnana", i cui ideatori affermano che "enables non-programmers to build applications that provide sophisticated advice and guidance over the Internet". Si veda <http://www.jnana.com/index.html>.

¹³ Appartengono alla categoria indicata nel testo il sistema americano denominato "DP&W ClientLink" e l'australiano *Virtual Lawyer System*. Il primo è un *web service* interattivo, prodotto dalla "Davis Polk & Wardwell" (<http://www.dpw.com/careers/technology.htm>). Il secondo, realizzato dallo studio legale Blake Dawson Waldron di Sydney, è definito come "an Internet delivered expert system used to solve problems, provide advice, answer legal questions or intelligently collect information". Per una presentazione analitica si veda il sito http://www.bdww.com.au/areas/legaltech/products_vl.htm.

¹⁴ Sull'importanza fondamentale dell'utilizzo di Internet e, in particolare, delle *Extranets*, come forme di limitata condivisione di contenuti di una Intranet all'esterno dell'organizzazione produttiva di riferimento, in ordine alla gestione e distribuzione di conoscenza giuridica specialistica (ad esempio: tra i partners di una società, i soci o i clienti di uno studio legale), si vedano: J. LAWSON, *Feature - Law Firm Extranets: Baking a New Pie*, in "LLRX - Law Library Resource Xchange", 2001 (il testo è reperibile all'indirizzo <http://www.llrx.com/features/lawfirmextranet.htm>); L. BODINE, *Delivering Legal Services via Web-Based Expert Systems*, in "The Sugarcrest Report", Feb. 25, 2001 (<http://www.sugarcrest.com/freenews-letter.htm>); G.H. SUSKIND, D. MCMURRAY, *Web Sites Strategies. Extranets & Beyond*, in "ABA Law Practice Management", 2002 (<http://www.visalaw.com/news/aba28.htm>).

e macchina e, quindi, nel rispetto delle corrispondenti competenze e limitazioni¹⁵. I campi applicativi sono i più vari, spaziando dalla determinazione della sussistenza del diritto a contributi statali alla pianificazione delle carriere di pubblici funzionari, dall’analisi dei requisiti necessari alla registrazione di prodotti terapeutici alla decisione relativa alla concessione di benefici fiscali, dalla valutazione di proposte commerciali e progetti edilizi all’individuazione delle norme che legittimino la presentazione di richieste alla P.A.

A completamento di questa breve – e assolutamente incompleta – rassegna di esperienze applicative si può a questo punto citare l’attività che, nel settore dei *Legal Knowledge-Based Systems* (LKBS), svolge il *Competence Center for Electronic Government and Applications* (ELAN), all’interno del *Fraunhofer Institute for Open Communication Systems* e quale membro del *Fraunhofer eGovernment Center*. L’obiettivo che questa organizzazione si propone consiste nell’utilizzare la tecnologia dei LKBS per incrementare la qualità e l’efficienza di funzioni d’importanza centrale per il Paese, mediante la realizzazione di standard, l’elaborazione di casi giuridici concreti, la generazione e la valutazione di argomentazioni logiche, nonché il supporto alla comunicazione con le pubbliche autorità¹⁶.

A livello europeo, infine, il Progetto ALIS (*Automated Legal Intelligent System*) si propone di realizzare strumenti di supporto alla creazione delle leggi, alla comprensione e osservanza delle norme, alla prevenzione e risoluzione dei conflitti, nonché alla formulazione di decisioni giuridiche¹⁷.

5. IL SISTEMA SIAM COME PROTOTIPO DI “SISTEMA BASATO SU REGOLE”: ARCHITETTURA E FUNZIONI

Il risultato di ricerca che in questo campo l’Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica (ITIG) del CNR propone, si configura come

¹⁵ Si veda P. GERSHON, *Review of Australian Government’s Use of Information and Communication Technology* (16 Oct. 2008), in “Australian Government, Department of Finance and Deregulation, AGIMO - Australian Government Information Management Office” (<http://www.finance.gov.au/publications/ICT-Review/index.html>).

¹⁶ Si veda il sito <http://www.fokus.fraunhofer.de/en/elan/index.html>. Sulla “Fraunhofer Gesellschaft” come modello di organizzazione di ricerca si veda, all’interno dell’enciclopedia elettronica Wikipedia, la voce “Fraunhofer Society” (http://en.wikipedia.org/wiki/Fraunhofer_Gesellschaft#The_Fraunhofer_Model).

¹⁷ Per una descrizione dettagliata del sistema ALIS e dei suoi obiettivi v. http://www.ali-project.eu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.

un modello di “sistema basato sulla conoscenza” funzionalmente orientato nel senso sopra descritto, ma caratterizzato soprattutto, da un lato, dall’interattività espressa nel dialogo tra utente e sistema, dall’altro, dall’integrazione con banche dati, interne ed esterne al sistema stesso, interrogabili con l’ausilio di strumenti semantici e lessicali.

In conformità agli orientamenti più accreditati nella dottrina specialistica in materia, il sistema informatico SIAM¹⁸, progettato e sperimentalmente applicato a limitati settori del diritto¹⁹, non ambisce a sostituire integralmente l’uomo nello svolgimento delle complesse funzioni attinenti al processo d’acquisizione, elaborazione e utilizzazione dell’informazione. Al contrario, più realisticamente ed efficacemente, volta per volta e in corrispondenza delle diverse fasi del processo decisionale cui è rivolto, esso tende a fornire all’attività giuridica le forme di supporto più valide e adeguate. L’interazione tra l’uomo e la macchina si basa, quindi, su una vera e propria “simbiosi operativa”²⁰, che presuppone una chiara definizione delle diverse sfere di competenza, nel riconoscimento delle rispettive limitazioni e potenzialità.

Il sistema SIAM, in particolare, appartiene al tipo più semplice e diffuso di “sistemi basati sulla conoscenza”, i c.d. “sistemi basati su regole”, in cui la base di conoscenza è costituita da regole, intese – però – non nel senso di

¹⁸ Si tratta di un acronimo, derivato dalle iniziali delle parole inglesi *Intelligent System for Knowledge Acquisition and Management*. Per una presentazione più analitica del sistema SIAM si rinvia qui alla bibliografia riportata in appendice a E. FAMELI, *SIAM/Lav: un “sistema intelligente integrato” come supporto alla consulenza e alla decisione nell’applicazione delle clausole generali di correttezza e di buona fede alle procedure concorsuali private*, in “Informatica e diritto”, 2004, n. 1-2, pp. 177-258 (Appendice bibliografica, Parte IV, Il Progetto SIAM, pp. 255-257).

¹⁹ Le sperimentazioni attualmente realizzate riguardano la tutela delle bellezze naturali (L. 29 giugno 1939, n. 1497), l’applicazione delle clausole generali di correttezza e di buona fede alle procedure concorsuali private (artt. 1175, 1362 e 1375 c.c.) e, infine, la valutazione della tollerabilità delle immissioni rumorose secondo i criteri indicati nell’art. 844 c.c. È possibile consultare il sistema, a titolo sperimentale, all’indirizzo di rete <http://xseries.ittig.cnr.it/siam/test/login.php>.

²⁰ Per un approccio generale - d’impostazione recente - all’Intelligenza Artificiale si veda S.J. RUSSELL, P. NORVIG, *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, Torino, Pearson Education Italia, 2005. Sul rapporto “simbiotico” tra uomo e macchina si veda J.C.R. LICKLIDER, *Man-Computer Symbiosis*, in “IRE Transactions on Human Factors in Electronics HFE-1. March”, pp. 4-11. Per un inquadramento generale nell’ambito dell’informatica giuridica come disciplina unitaria si rinvia a E. FAMELI, *Teoria, definizione e sistematica dell’informatica giuridica*, in R. Nannucci (a cura di), “Lineamenti di informatica giuridica. Teoria, metodi, applicazioni”, Napoli, ESI, 2002, pp. 53 e ss.

“enunciati deontici” (che qualificano un certo comportamento come “obbligatorio”, “vietato” o “permesso”), bensì come “enunciati condizionali” (che collegano una conseguenza a una precondizione). Il motore d’inferenza si limita ad applicare le regole alle fattispecie ricostruite in relazione alle informazioni fornite dall’utente.

Configurandosi come “sistema basato su regole”, il sistema SIAM si presenta caratterizzato dall’interazione con l’utente e dall’orientamento di tipo pratico-operativo; fin dall’inizio, infatti, esso è stato concepito come destinato a integrarsi non solo con archivi (generali e specialistici, già esistenti in rete ovvero appositamente costruiti in relazione al dominio applicativo selezionato), ma anche con strumenti per l’analisi linguistica e concettuale (Glossari, Ontologie e *Thesauri*), volti ad agevolare sia il reperimento che l’interpretazione delle informazioni acquisite.

Allo sviluppo e al potenziamento di tali funzioni, Internet e, successivamente, il *mobile web* sono intervenuti a fornire le tecnologie e le opportunità necessarie a un utilizzo agevole e diffuso, rendendo possibile l’apertura delle applicazioni realizzate nei confronti d’un numero indefinito d’utenti, l’integrazione con altri *software* specialistici all’interno d’una unica architettura coordinata e complessa, infine, modalità d’accesso rapido al supporto informativo, anche all’interno delle più diverse situazioni spazio-temporali in cui esso si renda volta a volta necessario.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L’adozione di nuovi strumenti tecnologici nelle varie fasi di produzione, individuazione, interpretazione e applicazione del diritto, dovrebbe sollecitare il “giurista consapevole” a una visione non semplicistica e superficiale, ma neppure aprioristicamente critica, di quel processo irreversibile di compenetrazione che ormai da decenni – in modo sempre più esteso, ma anche a livelli sempre più elevati e complessi – si viene svolgendo tra norme e strutture giuridiche, da una parte, e tecniche e metodologie informatiche e telematiche, dall’altra.

Sotto questo profilo, l’analisi condotta, proprio in quanto basata sulla presentazione di sperimentazioni e applicazioni informatico-giuridiche di tipo avanzato (e, comunque, non convenzionale), dovrebbe valere a dimostrare ulteriormente la necessità, oltre che del coinvolgimento operativo del giurista pratico (lo specialista del dominio applicativo prescelto), anche d’un riferimento puntuale all’elaborazione dottrinale di tipo teorico e metodologico.

L'informazione in linea sul diritto alla vita: dieci anni di dibattito dottrinale attraverso l'archivio elettronico BIG

MARIO FAMELI*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il sistema informativo dell'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica – 3. L'archivio elettronico BIG: la distribuzione in rete e la ricerca automatica dell'informazione – 4. Contenuto e dimensioni dell'archivio – 5. Criteri di selezione e analisi delle fonti di spoglio: la "neutralità" del documentalista – 6. La strutturazione del materiale registrato nell'archivio: metodologie d'analisi e descrizione dei documenti di primo grado – 7. Le fonti di spoglio bibliografico e la tipologia dei documenti memorizzati – 8. Lo schema di classificazione, le parole chiave e il Thesaurus dei descrittori – 9. Considerazioni generali e prospettive di sviluppo

1. PREMessa

Nel giugno del 1996, nell'ambito di un programma di ricerca scientifica e d'informazione bibliografica promosso pochi anni prima nel campo dei diritti fondamentali della persona umana¹, a cura dello scrivente fu pubblicato un libro² che raccoglieva in maniera sistematica centinaia di documenti estratti, in ragione della loro pertinenza rispetto alla materia prescelta, dall'archivio elettronico generale di dottrina giuridica³ gestito dall'Istituto di Teoria e

* L'Autore è dirigente di ricerca presso l'ITTIG del CNR.

¹ Nel testo si fa riferimento al Modulo di ricerca "Diritti della persona e nuove tecnologie" che, all'interno della Commessa ITTIG su "Metodi per l'analisi e l'interpretazione del lessico giuridico anche in tema di diritti fondamentali della persona", si occupa di documentazione e ricerca, tendendo a promuovere lo sviluppo di sistemi informativi evoluti - orientati al cittadino - in materia di diritti fondamentali della persona umana, con particolare riguardo ai nuovi diritti dell'era tecnologica (diritto alla vita, alla vita indipendente per le persone disabili, alla salute, all'ambiente e all'informazione ambientale, all'informazione e alla riservatezza, diritti di partecipazione e comunicazione sociale).

² Vedi M. FAMELI, *Diritto alla vita e interruzione volontaria della gravidanza. Una bibliografia specialistica, analitica e ragionata*, Napoli, ESI, 1996. Gli interventi introduttivi sono di P. CATALANO, *Diritto alla vita e informazione elettronica*, pp. IX-X e di L. LOMBARDI VALLAURI, *Cattolici, donne, "ismi", realtà*, pp. XI-XV.

³ Questo archivio, denominato DoGi (Dottrina Giuridica pubblicata nelle riviste specializzate italiane: <http://ittig.cnr.it/dogi>), a motivo della gran mole dei dati registrati (oltre 335.000 documenti) costituisce il database giuridico più importante e più consultato all'interno del sistema informativo del CNR. Di recente, a tale archivio si è affiancata la banca dati DoGiS

Tecniche dell'Informazione Giuridica (ITTIG) del Consiglio Nazionale delle Ricerche di Firenze. L'opera – integrata da un ampio studio, teso a illustrare i metodi di selezione, acquisizione e analisi dei documenti proposti, nonché da un complesso e inedito apparato d'indici elaborati automaticamente e ordinati, oltre che in relazione agli argomenti trattati e agli autori prescelti, in base ad altri elementi di riferimento quali i periodici spogliati, le decisioni commentate e le fonti normative citate – suscitò un vasto interesse, tanto da sollecitare, in una ideale continuità d'impegno, alla realizzazione d'un più avanzato strumento d'informazione scientifica, fondato sull'impiego delle più recenti tecniche informatiche e telematiche.

Parallelamente all'attività editoriale tradizionale, orientata a incrementare il materiale bibliografico attinente alla materia⁴, si avviò quindi la realizzazione di un archivio elettronico specialistico che, unico nel suo genere in Italia⁵, fosse interamente centrato sulle problematiche relative all'inizio della vita umana e alla sua tutela. Il nucleo originario di tale archivio, non a caso denominato

(Dottrina Giuridica Straniera: <http://nir.ittig.cnr.it/dogiswish>), contenente riferimenti bibliografici di riviste giuridiche straniere in materia di diritti umani, oltre che di diritto dell'Unione Europea e di diritto delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (in seguito all'aggiornamento effettuato nell'ottobre 2008 risultano registrate più di 37.000 unità documentarie).

⁴ Presso l'ITTIG, per la diffusione dell'informazione bibliografica il problema della concorrenza cui si fa riferimento nel testo - tra la distribuzione mediante la pubblicazione a stampa e quella su CD-Rom o attraverso la rete Internet - è stato ormai risolto nel senso d'un generale orientamento verso queste ultime due forme di fruizione dei dati da parte dell'utente. Rimane, tuttavia, ancora da approfondire la questione dell'effettiva opportunità di scelte radicali in tale direzione, soprattutto se si considera che, invece, diverse case editrici, impegnate contemporaneamente sui due fronti, hanno sperimentato con successo soluzioni basate sulla loro complementarità. Sull'esigenza di dare vita a un rinnovato modello di comunicazione che faccia proprie le nuove tecnologie *online* per estenderne i vantaggi anche nel campo delle pubblicazioni tradizionali ("multicanalità") si veda A. MAROCCO, *La comunicazione scientifica nell'era digitale: inizio di una nuova epoca?*, in "Annali dell'Istituto Superiore di Sanità", 2004, n. 3, pp. 353-356.

⁵ Se l'archivio BIG si presenta tuttora come unico nel suo genere, non esistendo altre esperienze simili con cui poterlo direttamente confrontare, ma anche per la pluralità dei settori tematici presi in considerazione, è da ritenere che ciò dipenda proprio da quello stato di forte disagio che avvertono quanti intendano promuovere imprese bibliografiche effettivamente capaci di dominare un materiale così vasto, sebbene incentrato su argomenti specifici e temporalmente ben circoscritto. Per una panoramica sia delle risorse informative bioetiche disponibili in rete, sia delle corrispondenti realtà documentarie italiane, ancora poco consultate e scarsamente integrate, vedi M. DELLA SETA, C. SELLITRI, *Le strutture di documentazione in Italia nel settore della bioetica: un'indagine su realtà e prospettive*, in "Annali dell'Istituto Superiore di Sanità", 2004, n. 3, pp. 297-307.

BIG⁶, è rappresentato proprio dai documenti pubblicati a stampa nel volume di cui si è fatto cenno e risulta tematicamente circoscritto alle problematiche relative al conflitto tra il diritto alla vita del nascituro e il diritto alla salute riproduttiva della donna. Questo ambito argomentale originario, già di per sé fonte d'una vastissima produzione dottrinale articolata in opere monografiche autonome e in contributi pubblicati in riviste giuridiche, è stato in seguito notevolmente esteso in modo da ricomprendervi tutte quelle nuove problematiche che, soprattutto in conseguenza dei continui e rapidi progressi scientifici e tecnologici verificatisi negli ultimi decenni, sono venute gradualmente emergendo in tema di procreazione e maternità, considerate nelle varie forme divenute oggi possibili, del tutto inimmaginabili fino a pochi anni or sono.

2. IL SISTEMA INFORMATIVO DELL'ISTITUTO DI TEORIA E TECNICHE DELL'INFORMAZIONE GIURIDICA

In ordine a una più chiara comprensione dell'orientamento e delle caratteristiche dell'archivio elettronico BIG, costruito all'interno del sistema informativo dell'ITTIG, occorre preliminarmente precisare quale sia il contesto in cui esso viene a collocarsi. Tra i sistemi informativi attualmente consultabili in Italia nel settore giuridico uno dei più importanti per dimensioni e rilevanza⁷ è certamente quello realizzato e gestito dall'ITTIG, articolato in banche dati e guide consultabili sia *online* che su CD-Rom.

Oltre all'archivio BIG – che costituisce l'oggetto principale della presente trattazione – e ai già menzionati DoGi e DoGiS, le banche dati consultabili dall'utente che intenda accedere ai dati memorizzati e periodicamente aggiornati nel sistema informativo dell'Istituto, sono: “Bandi medicei” (legislazione medica nelle raccolte dell'Archivio di Stato di Firenze: 1532-1737); “Biblioteca”

⁶ L'acronimo che tuttora contrassegna l'archivio (all'inizio inteso come propriamente riferito alla “Bibliografia sulla Interruzione della Gravidanza”) deriva la sua legittimazione dalla tipologia prevalente negli spogli effettuati durante la prima fase dell'attività di selezione delle unità documentarie. Tuttavia, nel tempo, la raccolta dei dati si è venuta progressivamente e rapidamente estendendo a numerosi altri settori d'interesse, come la Bioetica della vita nascente e l'Ingegneria genetica. All'acronimo citato, pertanto, può a questo punto riconoscersi una valenza più ampia, tale comunque da non porre l'esigenza della sua sostituzione; se mai, ad esso potrebbe aggiungersene un secondo (per es., PMA) che evidenzi l'altro riferimento tematico principale dell'archivio, cioè quello della Procreazione Medicalmente Assistita.

⁷ Per una rassegna esauriente e aggiornata in materia, vedi M. RAGONA, *I sistemi informativi giuridici*, in Borruso R. *et al.*, “L'informatica del diritto”, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 151-184.

(catalogo delle monografie e dei periodici presenti nella Biblioteca dell'Istituto); "Circolari CNR" (circolari e altre direttive del Consiglio Nazionale delle Ricerche); "Gride" (gride ed editti dello Stato di Milano: 1560-1796); LGI - Vocanet (patrimonio lessicale della Lingua Giuridica Italiana: dottrina, legislazione e prassi dal 960); LLI (patrimonio lessicale della Lingua Legislativa Italiana: codici, Costituzioni e leggi fondamentali dal 1539) e VIPD (banche dati giuridiche in tema di diritto e disabilità: <http://ititg.cnr.it/disabilita>)⁸.

Risultano, invece, non più aggiornati gli archivi *online*: APAM (banca dati selettiva di Atti, documenti e materiali prodotti dalle Pubbliche Amministrazioni); BIGA (Bibliografia Giuridica dell'Ambiente, contenente informazioni bibliografiche dottrinali estratte da volumi e riviste italiane, relativamente al periodo 1975-1995); DAUE (banca dati sullo stato d'attuazione in Italia delle "Direttive Ambientali dell'Unione Europea" in tema d'inquinamento dell'aria e dell'acqua da rifiuti, da rumore e da sostanze pericolose, contenente documenti compresi tra il 1970 e il 1997); EURO (bibliografia internazionale del federalismo europeo: 1776-1998) e STOP (*abstracts* dei contributi di rilevanza giuridica pubblicati sulla stampa d'opinione: 1975-1993)⁹.

Per quanto riguarda gli archivi su CD-Rom predisposti dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica, l'elenco comprende: BEGA (Bibliografia delle Edizioni Giuridiche Antiche in lingua italiana: 1470-1800); DTI (repertorio sistematico della normativa statale ed europea su Diritto e Tecnologie dell'Informazione e comunicazione); ITLaw (*Information Technology and the Law. An International Bibliography* - Bibliografia internazionale d'informatica e diritto) e "Gride sanità" (gride dei Conservatori della Sanità dello Stato di Milano: 1576-1706).

Rimangono, infine, da segnalare le Guide realizzate dall'Istituto per facilitare il reperimento di siti d'interesse giuridico in Internet: "Biblioteche giu-

⁸ L'archivio VIPDn comprende le disposizioni di carattere nazionale, mentre la legislazione regionale è reperibile in VIPDr; sono, invece, in VIPDd la dottrina giuridica, in VIPDe le direttive e altri documenti dell'Unione Europea, in VIPDg le massime giurisprudenziali e in VIPDi le risoluzioni, convenzioni, dichiarazioni, patti e altri documenti di organizzazioni internazionali - quali l'Oms, l'Onu e l'Unesco - pertinenti alla materia della Vita Indipendente per le Persone con Disabilità. Sui temi della disabilità e sulle modalità della loro distribuzione sistematica negli archivi citati, si veda R. BELLÌ, *La non discriminazione dei disabili e la legge n. 67 del 2006*, Milano, Franco Angeli, 2007.

⁹ Si tratta di archivi formalmente "chiusi", mantenuti in linea per il loro interesse ancora attuale. Di alcuni di essi è prevista, peraltro, un'imminente riattivazione.

ridiche” (informazioni e cataloghi *online* su biblioteche italiane di enti pubblici, Università, enti di ricerca ed enti privati); “Diritto Italia” (riferimenti ai materiali d’interesse giuridico e amministrativo in rete); “Disabilità” (siti *web* contenenti informazioni sulle persone con disabilità); “Dottrina giuridica” (elenco selettivo di *link* a risorse dottrinali giuridiche in rete); ELIOS (*Environmental Legal Information Observatory System* - Osservatorio telematico e banca dati in materia di diritto all’ambiente e all’informazione ambientale); GIGO (Guida all’Informazione Giuridica *online*).

3. L’ARCHIVIO ELETTRONICO BIG: LA DISTRIBUZIONE IN RETE E LA RICERCA AUTOMATICA DELL’INFORMAZIONE

L’archivio BIG (in materia di diritto alla vita, contraccezione, aborto, procreazione medicalmente assistita e clonazione) è consultabile in rete, con accesso gratuito e secondo procedure d’interrogazione d’agevole esecuzione, a decorrere dall’ormai lontano 1998. Gli utenti interessati all’esame dei documenti registrati nella base di dati possono accedervi collegandosi con il sito *web* dell’Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica, digitando direttamente l’indirizzo abbreviato dell’archivio (<http://www.ittig.cnr.it/big>), in alternativa a quello più specifico (<http://www.ittig.cnr.it/BancheDatiGuide/big/Index.htm>); partendo dalla *home page* del sito dell’Istituto è poi possibile selezionare la voce “Banche dati e Guide”, sotto la quale BIG è inserito. Dal 2003, inoltre, l’archivio è stato reso direttamente disponibile all’interno del sito della Regione Toscana, dove la ricerca dei suoi dati può essere effettuata su tutti i campi ricompresi nella struttura del documento, incluso quello dei descrittori, oltre che in base al codice di classificazione attribuito¹⁰.

La ricerca¹¹ consente d’immettere più termini – anche troncati col segno d’asterisco, mentre non è ammesso il mascheramento – nello stesso campo (autore, titolo, riferimenti bibliografici, riassunto, fonti o intero documento).

¹⁰ Nell’ambito della Convenzione stipulata tra l’ITTIG e la Regione Toscana per illustrare l’archivio BIG in tutti i suoi principali profili d’interesse sono stati organizzati alcuni Seminari di formazione, destinati specificamente al personale degli enti del sistema regionale delle autonomie e della Regione Toscana; tra i più recenti, si ricordano quelli svoltisi a Firenze il 26 ottobre 2006 e il 29 maggio 2007. Attualmente, tuttavia, accedendo dal sito della Regione non è disponibile la versione più aggiornata dell’archivio.

¹¹ Per approfondimenti in tema di ricerca dell’informazione all’interno di banche dati (reali, virtuali e ipertestuali) si veda G. TADDEI ELMI (a cura di), *Abilità informatiche per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006, in particolare, pp. 147-236.

Si possono utilizzare le parentesi e gli operatori logici, nonché racchiudere le parole fra doppi apici per la ricerca di frasi esatte. I documenti forniti in risposta dal sistema ammontano a un massimo di 10.000; dovrà comunque essere l'utente a scegliere – ed eventualmente a porre in correlazione – i termini che, a suo giudizio, possano risultare più significativi ai fini del reperimento dell'informazione volta a volta d'interesse.

4. CONTENUTO E DIMENSIONI DELL'ARCHIVIO

L'archivio BIG contiene diverse migliaia di documenti bibliografici: la sua attuale consistenza in linea è di oltre 18.000 schede, ma si è già provveduto a predisporre molte altre sicché, in occasione del prossimo aggiornamento – che comporterà l'immissione d'un alto numero di contributi relativi al 2008 e, quindi, alle pubblicazioni più recenti – si potrà registrare un nuovo e forte incremento delle risorse informative disponibili. Trattandosi d'un archivio tipologicamente riconducibile a quelli di tipo specialistico, concentrato solo su alcune tematiche specifiche, non vi è dubbio che le dimensioni da esso raggiunte siano notevoli e significative.

Un'ampia parte delle schede bibliografiche riguarda gli anni appena trascorsi, nel corso dei quali si è verificato un rilevante aumento delle pubblicazioni attinenti alla materia a seguito del crescente intensificarsi dei dibattiti relativi soprattutto a temi come l'ammissibilità dell'uso di cellule staminali embrionali a fini terapeutici, la fruibilità della c.d. pillola abortiva RU 486 in Italia, la determinabilità d'uno statuto ontologico dell'embrione umano, fino ad arrivare alle problematiche connesse alla procreazione medicalmente assistita (di cui si occupa la contestata l. n. 40/2004, intervenuta a disciplinare la materia dopo decenni di vuoto normativo e confermata nella sua integrità testuale ed efficacia applicativa dal *referendum* effettuati a distanza di poco più d'un anno dalla sua entrata in vigore)¹².

Un rilevante incremento delle fonti bibliografiche – e quindi delle schede che da esse derivano – si è riscontrato anche per effetto del costituirsi d'una nuova giurisprudenza, avente per oggetto la responsabilità civile del medico per danni conseguenti a interruzione di gravidanza non riuscita (per cui ai genitori è stato riconosciuto il diritto al risarcimento proprio a seguito della

¹² Proprio in occasione del referendum del 14-15 giugno 2005, per l'esigenza di chiarire il significato dei singoli quesiti referendari vertenti sulla legittimità costituzionale della l. n. 40/2004 e in tal modo favorire e rendere più consapevole la scelta di voto dei cittadini, l'archivio BIG ha registrato i più alti indici d'interrogazione per ricerche di varia complessità.

nascita del figlio – è il c.d. “danno da nascita” –, mentre è sembrato addirittura configurabile un “diritto del concepito a non nascere” o “a nascere sano”, in caso di diagnosi prenatale che abbia segnalato una situazione di malformazione o salute imperfetta del feto).

A fronte delle schede relative agli anni Novanta e agli anni successivi all'inizio del 2000, tutti gli altri documenti dell'archivio si riferiscono a periodi storici più risalenti, come gli anni Settanta e Ottanta, in cui, in corrispondenza all'entrata in vigore della l. n. 194/1978 (confermata dal *referendum* del 17-18 maggio 1981) e ai problemi connessi alla sua attuazione e ai suoi effetti, il dibattito sul tema dell'aborto è divenuto ancora più vivace ed esteso. Sarebbe tuttavia un errore evidente ritenere confinata entro questi due primi decenni la rilevanza della l. 194: essa, infatti, risulta oggetto d'attenzione anche in molti contributi pubblicati più di recente, sia in quanto richiamata dalla l. n. 40/2004¹³, sia per motivi e occasioni che l'hanno resa d'attualità sebbene siano ormai trascorsi trent'anni dalla sua entrata in vigore.

Merita inoltre evidenziare che il periodo preso in esame ai fini della raccolta della documentazione è in realtà molto ampio in quanto, pur iniziando dal lontano 1970, include contributi d'epoca precedente (degli anni Cinquanta e Sessanta), selezionati tra quelli che, col trascorrere del tempo, hanno dimostrato di mantenere comunque un interesse per lo studioso o l'operatore.

Fin dalla fase dell'individuazione delle fonti di spoglio si è ritenuto opportuno – ancorché molto più oneroso in sede di predisposizione del *corpus* documentario da sottoporre ad analisi – svolgere una ricerca diretta a valutare la tematica prescelta in ogni suo profilo e rapporto interdisciplinare. Una delle regole principali cui ci si è attenuti è stata, pertanto, quella d'includere nella base di dati tutti i contributi che avessero comunque a che fare con l'oggetto dell'indagine, sia pure in modo non esclusivo o centrale.

¹³ Sui punti di contatto tra la legge sulla PMA e quella sull'interruzione volontaria della gravidanza si veda, tra gli altri: F. FERRAZZOLI, *Riflettere su alcune contraddizioni*, in Binetti P. (a cura di), “Una storia tormentata. Il desiderio di maternità e di paternità nelle coppie sterili”, Roma, Edizioni Scientifiche Ma.Gi., 2006, pp. 147-153; M. FUSCO, *Il difficile rapporto tra la nuova legge sulla procreazione medicalmente assistita e la legge 194/78*, in Bonito Oliva R., “La cura delle donne”, Roma, Meltemi, 2006, pp. 231-244; più di recente, C. CASINI, M. CASINI, M.L. DI PIETRO, *La Legge 40/2004 e la diagnosi genetica pre-impianto nelle decisioni di Cagliari e di Firenze*, in “Medicina e morale”, 2008, n. 1, pp. 58-61. Un'informazione bibliografica molto più ampia in merito a tale relazione tra le leggi nn. 194/1978 e 40/2004 si può ottenere combinando questi dati di ricerca (e altri correlati) nel sistema d'interrogazione dell'archivio BIG.

I documenti raccolti nell'archivio si riferiscono allo studio del diritto alla vita in tutti i suoi diversi aspetti (genetica, tecniche di riproduzione umana, sterilizzazione, contraccezione, eutanasia¹⁴, ecc.), spesso combinati tra loro in situazioni tanto difficilmente prevedibili nel passato quanto d'ardua definizione nel presente. In tale contesto un fattore che introduce elementi di notevole complessità è proprio quel processo di globalizzazione in atto, che va influenzando settori sempre più numerosi e diversi, dalle questioni che coinvolgono la donna agli attentati che mettono in pericolo lo stesso equilibrio generale dell'ambiente.

5. CRITERI DI SELEZIONE E ANALISI DELLE FONTI DI SPOGLIO: LA “NEUTRALITÀ” DEL DOCUMENTALISTA

Nella selezione del materiale bibliografico da immettere nell'archivio BIG, fin dall'inizio dell'impresa ci si è posto come obiettivo d'attenersi a criteri oggettivi, quindi assolutamente scientifici e non ideologici. Pertanto, si è avuto cura che le fonti di spoglio individuate per l'analisi riproducessero in maniera adeguata e condivisibile una situazione di sostanziale bilanciamento ideologico delle contrastanti opinioni espresse sulla materia. Sotto questo profilo, sovente trascurato in sede di valutazione della validità e affidabilità delle raccolte documentarie, è stata giustamente rilevata l'importanza della responsabilità morale e scientifica dei relativi curatori, e ciò anche in considerazione del fatto che la loro neutralità e correttezza solo di rado vengono messe in dubbio o sono comunque sottoposte a verifiche e controlli, mentre sicuramente condizionano in maniera decisiva il valore, non solo informativo ma in senso ampio anche formativo, del materiale fornito e di ogni sua possibile utilizzazione.

In una società in cui il flusso delle notizie disponibili sul mercato è in enorme aumento, diventa sempre più complessa e delicata la funzione dei “mediatori dell'informazione”, cioè di coloro che la selezionano, la elaborano e la diffondono. Ne consegue che quanti sono chiamati al difficile compito di ricercare, raccogliere, organizzare e rendere disponibili le conoscenze specialistiche esistenti su una data materia devono conformare il loro comportamento alle norme d'una precisa deontologia dell'informazione, che esige obiettività e imparzialità, intese anche come “equidistanza ideologica” nell'acquisizione e selezione, come pure nella gestione e diffusione dei dati.

¹⁴ Occorre tuttavia precisare che, quanto al tema dell'eutanasia, il criterio di selezione dei documenti registrabili per l'archivio BIG è stato quello di circoscrivere l'area d'interesse alle sole trattazioni che avessero preso in considerazione anche l'opposta fase di frontiera della vita.

6. LA STRUTTURAZIONE DEL MATERIALE REGISTRATO NELL'ARCHIVIO: METODOLOGIE D'ANALISI E DESCRIZIONE DEI DOCUMENTI DI PRIMO GRADO

Le informazioni memorizzate nell'archivio elettronico BIG, avendo riguardo alla scheda in cui sono inserite, risultano organizzate in una pluralità di campi, relativi – oltre che all'autore, al titolo e ai riferimenti bibliografici essenziali – anche al riassunto del contributo scientifico registrato e alle fonti in esso citate.

Un'importante caratteristica del materiale raccolto consiste nel fatto che le unità documentarie sono, per la maggior parte, corredate da *abstracts*, cioè da sintesi del contenuto del documento primario. Nella redazione di tali testi, risultanti dall'attività d'analisi dei singoli contributi, si è adottato uno stile discorsivo, evitando tecnicismi superflui ed espressioni rigidamente tecniche; per garantirne l'accessibilità e comprensibilità, anche nei confronti d'una utenza vasta e non specializzata, si è avuto cura di conferire ai singoli documenti chiarezza e significatività, assicurando al *corpus* documentario complessivamente considerato un'assoluta omogeneità stilistico-lessicale¹⁵. Conformemente ai criteri di oggettività e neutralità sopra indicati, e ai corrispondenti principi deontologici, ci si è astenuti dal formulare – sia pure indirettamente – valutazioni personali o giudizi di merito¹⁶. All'*abstract*, inoltre, si è fatto ricorso solo nei casi in cui l'autore del contributo non avesse predisposto alcun supporto utile a un'agevole e rapida presa di conoscenza degli argomenti in esso trattati (in pratica, né un sommario, né un riassunto, né un qualunque altro strumento informativo di sintesi).

Tra i vari campi in cui l'unità documentaria si presenta strutturata è opportuno, infine, richiamare qui l'attenzione su quello destinato alla rilevazione delle principali “fonti giuridiche” citate nei documenti di primo grado, siano esse normative (di diritto interno, straniero, internazionale, comunitario e canonico), storiche o giurisprudenziali. Si tratta, infatti, di dati particolarmente utili per integrare le informazioni attinenti alle singole schede e, di conseguenza, per rendere ancora più semplice la fase di reperimento dei dati.

¹⁵ Nel caso di specie, peraltro, l'omogeneità linguistico-lessicale deriva dal fatto che tutte le schede bibliografiche sono state compilate da un unico documentalista (dall'autore del presente contributo, in quanto curatore e responsabile dell'archivio BIG).

¹⁶ Vedi F. BENEDETTI, *La redazione di abstract*, in “L'informazione bibliografica”, 2003, n. 2, pp. 265-276.

7. LE FONTI DI SPOGLIO BIBLIOGRAFICO E LA TIPOLOGIA DEI DOCUMENTI MEMORIZZATI

Nella sua attuale configurazione l'archivio BIG risulta costituito da materiale estratto sia da riviste che da libri¹⁷, spogliati analiticamente in modo da ricavare una scheda per ciascuno dei contributi registrati all'interno dell'opera considerata. Nell'ambito di questa ultima categoria sono state prese in esame le seguenti tipologie principali: monografie; volumi collettanei; atti di Convegni (compresi quelli stranieri che abbiano avuto una qualche risonanza in Italia e taluni non strettamente giuridici); relazioni annuali presentate, secondo quanto disposto dall'art. 16 della l. n. 194/1978, dal Ministero della Salute e da quello della Giustizia in merito all'attuazione di tale legge e ai suoi effetti¹⁸; studi statistici ed epidemiologici, elaborati dagli Assessorati alla Sanità e ai Servizi sociali delle Regioni in collaborazione coi corrispondenti Osservatori epidemiologici, relativamente all'andamento del fenomeno abortivo nel territorio nazionale; studi sull'attività delle strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita; rapporti Istituzionali dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) sull'interruzione volontaria della gravidanza in Italia¹⁹; documenti del Magistero della Chiesa cattolica e di altre confessioni religiose; pubblicazioni del Comitato Nazionale per la Bioetica (CNB) e dei più diversi organi, Associazioni ed Enti competenti per materia; enciclopedie generali, dizionari ed enciclopedie giuridiche.

Le fonti di spoglio dell'archivio si sono venute gradualmente estendendo alle riviste di dottrina giuridica, nonché a molte altre pubblicazioni scientifi-

¹⁷ Di recente, alle due categorie indicate se ne è aggiunta una terza, relativa al materiale estratto da testi registrati in taluni siti *online* di tipo specialistico.

¹⁸ Alle relazioni citate nel testo vanno aggiunte quelle previste dall'art. 15 della l. n. 40/2004, che infatti così recita: "L'Istituto Superiore di Sanità predispone, entro il 28 febbraio di ciascun anno, una relazione annuale per il Ministro della Salute in base ai dati raccolti ai sensi dell'art. 11, comma 5, sull'attività delle strutture autorizzate, con particolare riferimento alla valutazione epidemiologica delle tecniche e degli interventi effettuati. Il Ministro della Salute, sulla base dei dati indicati al comma 1, presenta entro il 30 giugno di ogni anno una relazione al Parlamento sull'attuazione della presente legge".

¹⁹ Come si è già accennato, importante è il ruolo riconosciuto all'Istituto Superiore di Sanità non solo dalla l. n. 194/1978 sulla IVG, ma anche dalla l. n. 40/2004 (in particolare agli artt. 11 e 15). Proprio in attuazione dell'art. 11, è stato istituito con D.M. 7 ottobre 2005 (G.U. 282/2005) il Registro Nazionale della PMA, importante fonte di contributi pubblicati dall'Istituto e dalla comunità scientifica su temi riguardanti l'infertilità, nonché di studi sull'attività di procreazione medicalmente assistita in Italia.

che non giuridiche²⁰ di varia frequenza periodica, arrivando così a un totale di oltre 300 titoli²¹. Nell'elenco predisposto per BIG non sono state incluse tutte quelle riviste che per materia sono risultate estranee, o comunque lontane dall'area d'interesse considerata, e il cui spoglio ha dato quindi esito costantemente negativo; sono state invece ricomprese tutte quelle pubblicazioni periodiche che, degli argomenti pertinenti alle materie selezionate per l'archivio, si sono comunque occupate, anche se solo in maniera saltuaria o addirittura in casi isolati.

Quanto alla tipologia dei documenti memorizzati si segnala che l'aver preso in considerazione, ai fini dello sviluppo dell'archivio, non solo gli articoli, le relazioni a Convegni e le note od osservazioni a sentenza, ma anche le recensioni e le segnalazioni bibliografiche, ha consentito un'importante rilettura e un proficuo approfondimento, dal diverso angolo visuale del recensore, di contributi già analizzati in altre schede.

8. LO SCHEMA DI CLASSIFICAZIONE, LE PAROLE CHIAVE E IL *THESAURUS* DEI DESCRITTORI

Allo scopo di semplificare e rendere più preciso e diretto l'accesso alle singole unità bibliografiche, raccordandole opportunamente in un quadro organico e sistematico della materia nel suo complesso, si è proceduto a elaborare uno schema di classificazione generale che, nella sua attuale versione – necessariamente flessibile, in modo da poter recepire eventuali aggiustamenti e integrazioni – ordina e organizza l'ampia documentazione raccolta articolandola in nove classi, a loro volta comprensive di specificazioni gerarchiche inferiori.

Tra le funzionalità che il sistema informatico per la gestione dei dati renderà disponibili all'utente è qui opportuno evidenziare quelle attinenti alla ricerca mediante parole chiave (*keywords*), quali espressioni di rilevante valo-

²⁰ Secondo il richiamato criterio della trasversalità delle materie considerate, gli spogli bibliografici riguardano sia volumi che riviste appartenenti ad aree scientifiche diverse (antropologiche, filosofiche, mediche, morali, politiche, psicologiche, sociali, statistiche, demografiche, ecc.).

²¹ Per una presentazione analitica delle fonti di spoglio dell'archivio si veda M. FAMELI, *L'archivio elettronico BIG in materia di diritto alla vita, interruzione volontaria della gravidanza, procreazione medicalmente assistita e clonazione. Le riviste selezionate e la situazione degli spogli (1970-2004)*, Firenze, ITTIG/CNR, 2005. Dall'analisi di questo rapporto si ricavano indicazioni, oltre che sulla cessazione di talune riviste in elenco, anche sullo stato degli spogli effettuati su ciascuno dei periodici selezionati (a livello sia di annate coperte, sia di risultato della consultazione dei fascicoli e dei diversi tipi di contributi scientifici analizzati).

re semantico, impiegate come “descrittori guida” per la comprensione e il reperimento del contenuto dei documenti. L'individuazione di tali descrittori (monotermini o pluritermini) è stata effettuata partendo dalla consultazione delle migliaia di schede bibliografiche incluse nell'archivio elettronico BIG. L'attività di selezione dei termini ha consentito d'immettere nel programma informatico appositamente sviluppato per la realizzazione del *Thesaurus* specialistico della materia (denominato *ThesMaker*) diverse centinaia di descrittori, ordinati in base alla loro sigla (cioè al codice alfanumerico assegnato progressivamente dal sistema) e per classi. L'attribuzione d'uno o più codici di classificazione a ciascuno dei descrittori consente di procedere poi al loro ordinamento all'interno della classe d'appartenenza concettualmente appropriata, secondo il livello gerarchico ritenuto adeguato (più generale, ovvero più specifico, nella gradualità corrispondente ai contenuti espressi dalle varie sottoclassi in cui si articola la classe di riferimento).

Le parole chiave selezionate costituiscono la base linguistico-terminologica per l'elaborazione del *Thesaurus* specialistico delle materie dell'archivio BIG²². Il *Thesaurus*, in quanto dizionario strutturato e dinamico della terminologia tecnica ricorrente nel settore specialistico di riferimento, si configura come strumento atto a fornire un preciso orientamento nella definizione concettuale dell'informazione oggetto di ricerca e, corrispondentemente, nell'individuazione dei relativi nessi argomentali. Più in particolare: da un lato, esso è necessario agli amministratori del sistema informativo per indicizzarne i documenti assegnando a essi uno o più descrittori in modo da enuclearne i concetti; dall'altro, è utile agli utenti per reperire le informazioni, cioè per cercare nel *database* i documenti d'interesse, concernenti un determinato argomento.

La costruzione di un *Thesaurus a posteriori* viene generalmente effettuata attraverso tre fasi principali: l'analisi del documento, che consente di rilevarne il contenuto sulla base degli elementi presenti nei vari campi; l'individuazione dei concetti, che può essere compiuta secondo criteri di esautività o di specificità; infine, la traduzione dei concetti nei termini d'indicizzazione, che comporta la selezione dei descrittori come strutture linguisti-

²² Vedi M. FAMELLI, *Thes/BIG: un Thesaurus di descrittori per il diritto alla vita. Schema di classificazione multilingue*, in AA.VV., “Diritto alla vita e diritto all'ambiente nel lessico costituzionale e nella dottrina giuridica. Strumenti e metodi per l'analisi linguistico-concettuale”, Pisa, Servizio Tecnografico Area Ricerca CNR, 2003, pp. 135-145.

stico-semantiche costitutive del dizionario di base²³. Questa metodologia di lavoro, che corrisponde a una procedura ormai da tempo codificata, è stata applicata anche in occasione della costruzione del *Thesaurus* per l'archivio BIG: dopo aver selezionato i termini da includere nel *Thesaurus*, si è provveduto a organizzarli in una rete di relazioni semantiche, in grado d'esprimere i legami concettuali tra essi esistenti.

9. CONSIDERAZIONI GENERALI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

L'archivio BIG, ormai consolidatosi dopo dieci anni di attività, si configura come uno strumento flessibile, continuamente integrato e aggiornato, ma anche aperto alla collaborazione di quanti, formulando suggerimenti o, eventualmente, anche esprimendo critiche, siano comunque interessati a fornire un loro contributo d'idee. È, questo, un aspetto tutt'altro che accessorio e secondario; infatti, è proprio dalle reazioni dell'utenza che si potranno desumere le linee di tendenza più opportune per proseguire e sviluppare l'impresa, anche in considerazione del fatto che essa non è ancora conosciuta a sufficienza, né utilizzata in misura adeguata rispetto al vasto patrimonio di dati raccolti e interrogabili.

L'impresa, in quanto si propone d'informare gli utenti su tutta la pubblicistica italiana esistente in tema di diritto alla vita – considerato nei suoi molteplici profili e con riferimento alle diverse materie correlate –, si connota per la sua forte multidisciplinarietà e interdisciplinarietà. Proprio per il fatto di coinvolgere problematiche numerose ed eterogenee, l'archivio risulta potenzialmente d'interesse per una vasta schiera di studiosi e operatori giuridici e sociali, appartenenti a settori d'attività talora distanti tra loro, ma sempre situati al centro di vibranti confronti ideologici. In corrispondenza, con l'impostazione sistematica adottata per l'organizzazione del materiale documentario all'interno dell'archivio si è teso a individuare tutti i possibili risvolti argomentali comunque ricollegabili al tema primario, attinenti non solo ai vari rami del diritto positivo (costituzionale, amministrativo, civile, penale, del lavoro, internazionale, canonico ed ecclesiastico, straniero e comparato), ma anche all'ambito della filosofia del diritto, delle scienze umane rilevanti per la filosofia del diritto, dell'ontologia, della deontologia e della teologia del diritto.

²³ Per un utile approfondimento si veda G. BONAZZI, E. MANENTI, *L'indicizzazione come approccio semantico all'informazione*, in "L'informazione bibliografica", 2003, n. 1, pp. 127-138.

Importa, inoltre, rilevare che le stesse caratteristiche tecniche del *database*, da una parte, consentono al documentalista di conseguire un soddisfacente controllo dell'enorme mole di materiale pubblicato sulla materia, dall'altra, offrono anche al profano la possibilità di districarsi nella complessa congerie delle fonti volta a volta da consultare.

Sistemi informativi per l'accesso transnazionale alla giurisprudenza dei giudici europei

SEBASTIANO FARO*

SOMMARIO: 1. Il giudice e l'uso "volontario" delle sentenze straniere – 2. Alcuni Sistemi informativi europei per l'accesso transnazionale alla giurisprudenza nazionale – 3. Valutazioni

1. IL GIUDICE E L'USO "VOLONTARIO" DELLE SENTENZE STRANIERE

Un tema sul quale da tempo riflettono gli studiosi di diritto comparato, e che ancora di recente è stato analizzato e discusso¹, è quello dell'uso "volontario" (detto anche "complementare") del diritto straniero da parte del giudice. Si tratta di una ipotesi diversa dall'uso "necessario" del diritto straniero (quando ad esso si debba fare ricorso, per applicarlo, sulla base di norme di diritto internazionale privato o per scelta delle parti); è piuttosto il caso in cui il giudice fa riferimento esplicitamente o anche solo implicitamente² al diritto di un altro, o di altri Paesi come aiuto nella ricerca di una soluzione soddisfacente al caso che deve decidere, fino ad arrivare talvolta a porre il diritto straniero alla base della propria *ratio decidendi*.

Questa tecnica è particolarmente significativa quando il giudice si trovi dinnanzi a fattispecie anomale o inusuali, e il diritto nazionale risulti confuso o contraddittorio, o a fattispecie nuove e non vi sia ancora nell'ordinamento nazionale una sufficiente stratificazione di orientamenti interpretativi.

Accanto alla legislazione ed alla dottrina, il diritto straniero al quale il giudice può fare più utilmente ricorso, considerati i suoi fini, è rappresentato dai

* L'Autore è primo ricercatore presso l'ITTIG del CNR.

¹ Si v., fra gli altri, B. MARKESINIS, *Il ruolo della giurisprudenza nella comparazione giuridica*, in "Contratto e impresa", 1992, p. 1350; U. DROBNIG, S. VAN ERP (a cura di), *The Use of Comparative Law by Courts*, L'Aja, Londra, Boston, Aspen Publisher, 1998; A. SOMMA, *L'uso giurisprudenziale della comparazione nel diritto interno e comunitario*, Milano, Giuffrè, 2001; AA.VV., *L'uso giurisprudenziale della comparazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 2004; B. MARKESINIS, *Il metodo della comparazione*, Milano, Giuffrè, 2004; G. ALPA (a cura di), *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere*, Milano, Giuffrè, 2006.

² Non in tutti gli ordinamenti giuridici è consentito ai giudici di fare riferimenti scritti nelle loro sentenze alle idee straniere. Ancora più radicalmente, un progetto di legge statunitense molto discusso, il *Constitution Restoration Act* del 2004, voleva imporre il divieto di utilizzare fonti straniere nella interpretazione della Costituzione per tutte le Corti degli Stati Uniti.

modelli di sentenza e dalle tecniche di ragionamento offerte dalle esperienze giurisprudenziali di altri Paesi.

Il giudice in un panorama più ampio di problematiche e soluzioni può ritrovare, nell'esperienza straniera, un percorso argomentativo che si adatta in vari modi al caso che deve decidere. Si suole distinguere, in proposito, fra un uso risolutivo, uno esornativo ed uno alternativo (detto anche contrapposto) della giurisprudenza straniera. Nel caso di uso risolutivo, il ricorso al modello straniero consente al giudice di risolvere correttamente il caso assoggettato alla sua decisione. C'è uso esornativo della citazione straniera quando questa serve solo a rafforzare la convinzione del giudice sulla bontà della soluzione escogitata. L'uso alternativo, o contrapposto, infine, si ha quando il giudice fa riferimento al modello straniero per discostarsene applicando una soluzione diversa; il giudice quindi poggia la sua argomentazione su materiale esterno ma si colloca in modo differente rispetto al giudice straniero. Si tratta in definitiva di usi del modello straniero a fini applicativi, e non semplicemente cognitivi, che possono dare un contributo al miglioramento dell'amministrazione della giustizia.

L'uso volontario della giurisprudenza straniera è riconosciuto come tanto più rilevante quanto più si moltiplicano i casi di trapianto, imitazione, ricezione e convergenza di istituti giuridici fra ordinamenti diversi. Questo vale non solo per settori nei quali questa convergenza appare più naturale, quali il diritto privato o le materie toccate dalla bioetica o dalle nuove tecnologie, ma anche per settori per i quali, fino a tempi recenti, si riteneva che l'approccio comparatistico non potesse essere seguito come nel caso della giustizia costituzionale³ o del diritto amministrativo⁴.

Come osserva infatti Markesinis⁵, “In un mondo sempre più piccolo, in cui la circolazione delle persone e delle idee accentua più che mai la convergenza di gusti, abitudini e pratiche, una convergenza di tipo giuridico in varie forme ed aspetti non potrà farsi attendere troppo. In un mondo siffatto i casi di ‘prestito giuridico’ non possono che moltiplicarsi”.

³ Si v. G. ZAGREBELSKY, *Corti costituzionali e diritti universali*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2006, p. 297.

⁴ Si v. M.P. CHITI, *Diritto amministrativo comparato*, in “Digesto delle discipline pubblicistiche”, V, Torino, Utet, 1990, *ad vocem*.

⁵ B. MARKESINIS, *Il metodo della comparazione*, cit., p. 192.

Nell'Unione europea, il rilievo della circolazione delle decisioni giurisprudenziali dei giudici nazionali è ancora maggiore. Innanzitutto questo emerge con riguardo alle decisioni che hanno a che fare con il diritto comunitario (sia quando il diritto comunitario è applicato direttamente sia quando è invece applicato il diritto nazionale che recepisce il diritto comunitario)⁶. L'esperienza dei giudici di altri Paesi membri nell'applicazione di una norma comunitaria può essere di aiuto al giudice per una migliore comprensione ed una più corretta interpretazione della normativa comunitaria. La circolazione delle decisioni dei giudici nazionali, e l'instaurarsi di una sorta di dialogo "orizzontale" fra i giudici stessi, ne rafforza il ruolo di *juges communautaires de droit commun* e contribuisce a garantire la uniforme applicazione del diritto comunitario negli Stati membri e quindi un trattamento simile per i cittadini dei diversi Paesi che si trovassero in situazioni analoghe.

Ancora, nell'ambito di un ordinamento sovranazionale quale è quello dell'Unione europea, è importante la circolazione delle decisioni dei giudici nazionali pure quando queste abbiano a che fare anche o esclusivamente con il diritto nazionale. La conoscenza della giurisprudenza dei giudici nazionali è fra l'altro rilevante in relazione al processo di omogeneizzazione dei diritti nazionali europei per opera del diritto comunitario, che assorbe alcuni principi di un ordinamento per poi esportarli in un altro (è il caso, ad esempio del principio di proporzionalità, che dall'ordinamento tedesco è transitato in quello italiano attraverso il suo riconoscimento come principio generale di diritto comunitario).

In una recente risoluzione⁷, il Parlamento europeo, dopo aver sottolineato come i giudici nazionali siano elemento centrale del sistema giudiziario

⁶ In particolare, in funzione del processo di armonizzazione del diritto in ambito comunitario, si sta sviluppando il dibattito sull'attribuzione di reciproca autorità di precedente alle decisioni delle Corti supreme dei Paesi membri: L. RUFFINI GANDOLFI, *Per l'uniforme interpretazione ed applicazione di un futuro codice europeo dei contratti*, in "Rivista di diritto civile", 2000, I, p. 727; R. CALVO, *Il valore del precedente extrastatuale nell'interpretazione della disciplina interna sulle vendite al consumo*, in "Contratto e impresa/Europa", 2007, p. 289; ID., *Il precedente extrastatuale tra fonti comunitarie e unitarietà del sistema giuridico: spunti per un dibattito*, in "Contratto e impresa/Europa", 2008, p. 1; C. BALDUS, *Il valore del precedente extrastatuale nell'applicazione del diritto interno: un punto di vista tedesco di diritto privato comunitario*, *ivi*, p. 4; M. GEBAUER, *Il valore del precedente extrastatuale nell'applicazione del diritto interno: un (altro e diverso) punto di vista tedesco di diritto privato comunitario*, *ivi*, p. 14.

⁷ Risoluzione del 9 luglio 2008 sul Ruolo del giudice nazionale nel sistema giudiziario europeo (doc. A6-0224/2008).

dell'Unione europea, in quanto svolgono una funzione fondamentale e imprescindibile per la creazione di un ordinamento giuridico unico europeo, ha richiamato l'esigenza che i giudici di ciascun Paese membro abbiano un maggiore accesso alla giurisprudenza nazionale degli altri Stati membri.

Affinché i giudici (e gli avvocati, che ai giudici devono proporre soluzioni per tutelare i diritti dei loro assistiti) possano utilizzare al meglio il contributo che al loro operare può derivare dalle esperienze dei colleghi stranieri, è necessario che essi siano messi in condizione di accedere alle decisioni adottate da questi ultimi.

La questione ovviamente è complessa, coinvolge innanzitutto sia la formazione dei magistrati (la conoscenza del diritto comparato e delle lingue) sia le strutture organizzative delle quali possono disporre a supporto del loro lavoro (l'esistenza di uffici che possano monitorare l'evoluzione della giurisprudenza straniera ed assistere il giudice nella sua consultazione).

Certamente un contributo importante è dato sia dalle relazioni strutturali che si instaurano fra Corti di Paesi diversi (ne sono un esempio il *Network of the presidents of the supreme judicial courts of the European Union*⁸ e la *Association of the Councils of State and supreme administrative jurisdictions of the European Union*⁹) sia dai sempre più frequenti contatti internazionali realizzati attraverso conferenze, seminari, scambi di esperienze che consentono ai giudici di tenersi al corrente dell'evoluzione della giurisprudenza di Paesi diversi dal proprio¹⁰. Altrettanto significativo è l'apporto che può fornire la scienza giuridica, ad esempio con repertori di giurisprudenza mirati alla presentazione del diritto straniero attraverso controversie della stessa fattispecie concreta che trovano stretta corrispondenza in due o più Paesi¹¹.

Un contributo relevantissimo all'accesso transnazionale alla giurisprudenza nazionale può essere offerto dai sistemi informativi giuridici accessibili via Internet. È noto come la creazione di sistemi per la documentazione giuridica automatica abbia rappresentato il primo e costituisca ancora oggi il più significativo esempio di applicazione delle tecnologie informatiche al diritto.

⁸ Cfr. <http://www.network-presidents.eu/>.

⁹ Cfr. <http://www.juradmin.eu/>.

¹⁰ Si v., in proposito, G. PALEOLOGO, *Somiglianze fra diritti amministrativi dei paesi Cee: rapporto generale al XIII colloquio dei Consigli di Stato e delle Corti amministrative e supreme della Cee*, in "Consiglio di Stato", 1992, II, p. 1799.

¹¹ È il metodo proposto da B. MARKESINIS, *Il metodo della comparazione*, cit., p. 266.

A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso si è visto nella capacità dei calcolatori di gestire una enorme quantità di dati la soluzione alla crisi dell'informazione giuridica legata alla caotica evoluzione delle fonti di produzione del diritto¹².

I sistemi informativi sono nati assumendo originariamente una prospettiva nazionale sia dal punto di vista dei materiali raccolti sia dal punto di vista dell'utente al quale erano rivolti: la loro creazione si fondava sull'idea che ogni Paese dovesse avere un sistema nazionale per la documentazione giuridica nel quale tutte le fonti del diritto fossero registrate elettronicamente e rese disponibili per la ricerca da parte di un utente nazionale.

L'evoluzione successiva, che coincide con l'affermazione del *web*, è quella della creazione sia (i) di strumenti all'interno dei sistemi informativi nazionali che facilitino l'accesso all'informazione anche da parte di utenti stranieri¹³ sia (ii) di nuovi sistemi che raccolgano documentazione giuridica proveniente da diversi Paesi.

2. ALCUNI SISTEMI INFORMATIVI EUROPEI PER L'ACCESSO TRANSNAZIONALE ALLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

In tema di accesso transnazionale alla giurisprudenza dei giudici stranieri, se si guarda al contesto europeo e si considerano le decisioni dei diversi giudici nazionali (anche se nell'ambito dell'Unione europea questi non possono essere definiti stranieri in senso stretto, almeno là dove applichino direttamente o indirettamente il diritto comunitario), si possono individuare alcune iniziative istituzionali che sono sicuramente significative.

Innanzitutto esistono tre sistemi informativi non limitati a particolari aree del diritto. Da un lato, il *Network of the presidents of the supreme judicial courts of the European Union* ha creato il *Common Portal of Case Law*. Dall'altro

¹² È d'obbligo il riferimento a S. SIMITIS, *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, Milano, Giuffrè, 1977; per un quadro delle principali questioni legate allo sviluppo dei sistemi informativi giuridici si v.: E. SCHWEIGHOFER, *The Revolution in Legal Information Retrieval or: The Empire Strikes Back*, in "The Journal of Information, Law and Technology", 1999, n. 1, http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/1999_1/schweighofer; R. WIDDISON, *New Perspectives in Legal Information Retrieval*, in "International Journal of Law and Information Technology", 2002, p. 41.

¹³ La questione rimanda innanzitutto al tema del c.d. *cross-language information retrieval*, su cui si v. G. PERUGINELLI, *Multilinguismo e sistemi di accesso all'informazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 2009.

lato, la *Association of the Councils of State and supreme administrative jurisdictions of the European Union* ha messo in rete due banche dati, Dec.Nat e JuriFast. Esistono, poi, altri sistemi informativi che si concentrano su una specifica area del diritto o su una determinata materia; qui di seguito ne richiameremo brevemente tre.

a. Common Portal of Case Law

Il *Common Portal of Case Law*¹⁴ è un metamotore di ricerca della giurisprudenza, attraverso cui è possibile interrogare diversi sistemi informativi nazionali che raccolgono le decisioni delle corti supreme dei Paesi europei (ad es. le banche dati del *Supremo Tribunal de Justiça* portoghese o le banche dati del *British and Irish Legal Information Institute*). Una versione pubblica del Portale, aperta a tutti, è disponibile *on line* dal maggio del 2007.

L'utente ha innanzitutto la possibilità di scegliere le banche dati nelle quali vuole fare la ricerca. Dato il suo carattere di metamotore, il Portale non dispone di strumenti di ricerca avanzata e mette a disposizione dell'utente, pertanto, la sola ricerca per parole. La parola (o le parole) da ricercare può essere inserita in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione europea. Il sistema provvede a tradurre automaticamente il termine nelle altre lingue ufficiali dell'Ue; a questo scopo viene utilizzato innanzitutto il *thesaurus Eurovoc*¹⁵ e, in seconda battuta, IATE - *Inter-Active Terminology for Europe*¹⁶, la banca dati terminologica inter-istituzionale dell'Unione europea. L'utente può vedere in che modo il termine inserito è stato tradotto automaticamente dal sistema e può eventualmente modificare la traduzione sia scegliendo fra altre possibili traduzioni proposte dal sistema stesso sia, in alternativa, inserendo una nuova traduzione.

Effettuata la traduzione, il metamotore lancia la ricerca nelle banche dati selezionate. Viene creata una lista unica dei risultati che possono essere visualizzati secondo diversi criteri di ordinamento.

L'informazione reperita dall'utente è quella messa a disposizione dai singoli sistemi informativi nazionali: i testi integrali, se presenti nei sistemi, e comunque le metainformazioni proprie di ciascun sistema informativo.

Esiste anche una versione del portale riservata ai membri del *Network*. In questa versione, in particolare, è possibile ottenere, là dove il formato dei

¹⁴ Cfr. <http://www.reseau-presidents.eu/rpcsje/>.

¹⁵ Cfr. <http://europa.eu/eurovoc/>.

¹⁶ Cfr. <http://iate.europa.eu/>.

documenti lo permetta, una traduzione automatica dei testi integrali delle sentenze (limitatamente ad un certo numero di lingue di partenza e di arrivo).

b. Dec.Nat - National Decisions

Dec.Nat è una banca dati che raccoglie i riferimenti alle decisioni nazionali che hanno a che fare con il diritto comunitario (trattati e diritto derivato)¹⁷. Si tratta dei dati raccolti dall'Ufficio ricerca e documentazione della Corte di giustizia che l'Associazione dei Consigli di Stato si è assunta l'incarico di mettere in linea in lingua inglese e francese¹⁸.

Per ciascuna decisione la banca dati contiene (i) i riferimenti nazionali (nome delle parti, legislazione nazionale applicata, riferimenti alla dottrina che commenta la decisione); (ii) i riferimenti internazionali o europei con l'indicazione delle disposizioni comunitarie applicate; (iii) un'analisi della decisione, cioè un riassunto delle questioni affrontate, realizzato attraverso l'uso di parole chiave; inoltre, là dove sia stato operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, c'è (iv) il riferimento alla decisione della Corte ed ai relativi commenti dottrinali ed eventualmente l'indicazione del seguito che questa abbia avuto nell'ordinamento nazionale.

A questa ricchezza di informazioni corrispondono funzionalità di ricerca molto avanzate¹⁹.

c. JuriFast (Fast information system for case law)

Si tratta di una banca dati che mira ad offrire informazioni sui più recenti sviluppi della giurisprudenza nazionale collegata con il diritto comunitario²⁰. Per ciascuna decisione la banca dati offre (i) una breve descrizione della questione affrontata, (ii) il testo integrale della decisione ed un sommario in francese ed inglese, (iii) un collegamento ipertestuale alle norme di diritto comunitario rilevanti; inoltre, nel caso in cui il provvedimento del giudice nazionale sia un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sono disponibili

¹⁷ Cfr. http://www.juradmin.eu/en/jurisprudence/jurisprudence_en.lasso.

¹⁸ L'Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea ha annunciato di voler inglobare entro il 2008 in Eur-Lex, il più importante sistema informativo giuridico della Ue, i dati attualmente pubblicati in Dec.Nat (creando così un nuovo settore documentario in Eur-Lex, il c.d. "settore 8", dedicato alla giurisprudenza nazionale relativa al diritto comunitario); si v. Newsletter 17/10/2007 di Eur-Lex, in http://eur-lex.europa.eu/it/newsletter/newsletter_20071017.htm.

¹⁹ Cfr. http://www.juradmin.eu/en/newsletter/pdf/Hr_17-En.pdf#page=15.

²⁰ Cfr. http://www.juradmin.eu/en/jurisprudence/jurifast/jurifast_en.php.

anche (iv) il collegamento alla decisione della Corte e (v) gli ulteriori provvedimenti adottati dal giudice nazionale (testo integrale e sommario).

Caratteristica particolare di questa banca dati è che viene alimentata direttamente dagli stessi membri dell'Associazione dei Consigli di Stato.

d. Altri sistemi informativi relativi a specifiche materie

d.1. Il *Consumer Law Acquis Database*²¹ è il prodotto di un progetto di ricerca, condotto per conto della Commissione europea, sull'attuazione negli ordinamenti degli Stati membri di otto direttive comunitarie in materia di tutela del consumatore. La banca dati contiene, oltre che la legislazione e i riferimenti bibliografici di interesse, anche la giurisprudenza nazionale. Di ciascuna sentenza viene raccolto, oltre al testo integrale nella lingua originale, un sommario in tre lingue (inglese, francese e tedesco) che riassume fatti e argomenti discussi dal giudice.

d.2. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali mette a disposizione *on line* la banca dati RAXEN, che raccoglie vari tipi di dati²². Fra questi, sono disponibili anche le decisioni più rilevanti di giudici e di altri organismi specializzati degli Stati membri in tema di misure contro la discriminazione. Di ciascuna decisione viene raccolto il testo integrale, associato ad una serie di metadati fra i quali spicca un sommario molto articolato organizzato in fatti, principali argomenti discussi, principali temi (o concetti) chiariti dalla decisione, provvedimenti adottati e seguito della decisione.

La banca dati dispone di strumenti di interrogazione molto avanzati, ma, per adesso, il numero delle decisioni è piuttosto esiguo (circa 170).

d.3. La banca dati JURE - *JURisdiction Recognition Enforcement*²³ è curata dalla Commissione europea e contiene le decisioni dei giudici degli Stati membri, oltre a quelle della Corte di giustizia, che interpretano e applicano i principali atti comunitari e di diritto internazionale privato relativi alla cooperazione fra i paesi europei in tema di competenza giurisdizionale e riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale²⁴.

La banca dati offre i testi integrali delle decisioni nella lingua in cui sono state rese. Ogni decisione è classificata con uno o più descrittori che appartengono ad

²¹ Cfr. <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>.

²² Cfr. <http://raxen.fra.europa.eu/1/webmill.php>.

²³ Cfr. <http://ec.europa.eu/civiljustice/jure/index.htm>.

²⁴ La banca dati contiene attualmente 1732 decisioni.

una lista strutturata gerarchicamente. Per ogni decisione inoltre è proposto un sommario (in inglese, francese e tedesco – oltre che nella lingua della decisione stessa –) che presenta brevemente i fatti della causa e la decisione della Corte.

A ciascuna decisione inoltre è associata una serie di altri metadati che consentono all'utente di disporre di diverse opzioni di ricerca avanzata²⁵.

3. VALUTAZIONI

Valutare sistemi come quelli appena richiamati implica considerarne diversi profili, quali (i) il numero dei Paesi e delle materie coperti; (ii) il tipo di documentazione offerta all'utente (testi integrali delle decisioni o semplici sommari delle stesse); (iii) il complesso di metadati associati a ciascuna decisione, ciascuno dei quali può diventare canale di accesso alla decisione stessa (metadati che possono essere multilingue o neutri rispetto alla lingua); (iv) le modalità di accesso all'informazione (disponibilità di strumenti di ricerca più o meno avanzati e di altre modalità di esplorazione delle informazioni, come lo scorrimento di liste o la navigazione ipertestuale); (v) la disponibilità di ulteriori servizi a valore aggiunto (quali la traduzione su richiesta del testo della decisione).

Se si fa riferimento a questi parametri, ciascuno dei sistemi informativi ora ricordati ha pregi e limiti.

Il *Common Portal of Case Law* consente di recuperare i testi integrali delle decisioni, quando questi sono forniti dai sistemi informativi nazionali, ma per contro, dal punto di vista delle modalità di accesso all'informazione, dà all'utente un solo strumento di ricerca, la ricerca per parole (eventualmente usando anche gli operatori booleani e l'opzione "frase esatta") e questo è certamente un limite. Inoltre, sebbene sia interessante l'uso che viene fatto di Eurovoc e IATE come strumenti per l'interrogazione in contemporanea di documenti scritti in lingue diverse e l'uso di traduttori automatici per tradurre il testo delle decisioni (importante servizio a valore aggiunto), questi strumenti non garantiscono la qualità delle traduzioni; le traduzioni automatiche possono essere utili solo per dare un'idea dei contenuti delle decisioni, ma non sono affidabili per una più puntuale conoscenza dei testi prodotti in lingue diverse da quella dell'utente.

Al contrario del *Common Portal*, Dec.Nat non consente di arrivare al testo integrale delle decisioni nazionali, ma certamente offre una ricca serie di

²⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/civiljustice/jure/tools/help_search_en.cfm#keywords.

canali di accesso ai documenti. Da un altro punto di vista, se la provenienza dei dati (i servizi della Corte di giustizia) ne garantisce la qualità, dall'altro non sempre lo strumento usato per descrivere il contenuto delle decisioni (parole chiave), in mancanza del testo integrale delle stesse, permette di avere un'idea chiara delle argomentazioni delle corti.

JuriFast ha nell'origine dei dati (i Consigli di Stato e gli altri giudici supremi di giustizia amministrativa) il suo principale punto di forza ed al tempo stesso di debolezza. Di forza perché i giudici sono indubbiamente i soggetti che meglio di ogni altro possono garantire una selezione di qualità dei casi effettivamente rilevanti (anche se non è chiaro quali siano esattamente i criteri seguiti per la selezione dei casi). Questo è però anche il punto di debolezza perché un'attività effettuata su base volontaria non può di per sé garantire la continuità necessaria a tenere aggiornata in maniera costante la banca dati.

Le banche dati specialistiche, che si caratterizzano tutte per la ricchezza delle informazioni fornite (in particolare i sommari che sono di grande aiuto alla comprensione della rilevanza e del contenuto dei casi) e di conseguenza dei canali di ricerca a disposizione dell'utente, coprono un ambito estremamente limitato e raccolgono un numero ridotto di sentenze.

Se poi si considerano gli stessi sistemi informativi da un altro punto di vista, quello della loro struttura, emerge come essi siano stati realizzati secondo due approcci diversi.

Il *Common Portal of Case Law* segue il modello che si può definire della "metaricerca": realizzazione di un punto di accesso unificato a sistemi informativi diversi, mediante un'unica interfaccia di interrogazione; attraverso l'interfaccia si lancia la ricerca in varie banche dati, utilizzando un metamotore, che comunque non consente di effettuare ricerche particolarmente sofisticate.

Tutti gli altri sistemi seguono invece un approccio che si può in sintesi indicare come "multinazionale accentrato". Esso consiste nella creazione di un sistema informativo che raccoglie giurisprudenza proveniente da Paesi diversi e che ha, da un lato, ricchi strumenti di accesso semantico ai dati per consentire il reperimento degli stessi anche a persone che non conoscono la lingua o che non hanno una approfondita conoscenza del sistema giuridico del Paese in cui la sentenza è stata resa e, dall'altro, offre servizi aggiuntivi che facilitino la comprensione delle informazioni, servizi che possono arrivare fino alla traduzione dei testi integrali dei documenti.

Allo stato attuale questi due approcci, concretamente realizzati, convivono con un terzo modello che in sintesi può essere definito come "nazionale auto-

nomo”, che consiste nell’apertura dei sistemi informativi nazionali all’accesso transnazionale attraverso strumenti di supporto all’interrogazione multilingue. È il caso, ad esempio, del sistema italiano Italgiureweb²⁶, che consente di interrogare le banche dati di giurisprudenza anche in lingue diverse dall’italiano utilizzando il *thesaurus* Eurovoc come vocabolario. L’utente che interroghi il sistema dall’interfaccia inglese può fare la ricerca a testo pieno usando un termine presente nel *thesaurus* multilingue Eurovoc. La ricerca restituisce le decisioni che hanno, nella massima, le parole italiane corrispondenti in Eurovoc al termine prescelto. In questo caso, come in quello della metaricerca, sono rese accessibili all’utente straniero informazioni che di regola sono pensate per l’utente nazionale; così nel caso di Italgiureweb, dopo aver fatto l’interrogazione nella propria lingua l’utente straniero ottiene dati in italiano. Per contro, la creazione di un sistema informativo orientato a utenti di Paesi diversi (che vuol dire lingue e culture giuridiche diverse) e attrezzato con strumenti idonei a venire incontro alle loro esigenze, in sede di ricerca e di presentazione dei risultati (cioè l’approccio che si è sopra definito come multinazionale accentrato) può rappresentare una soluzione più genuinamente transnazionale.

In prospettiva meriterebbe di essere sperimentato, anche in questo settore, un approccio ancora più evoluto (che si può definire “multinazionale federato”) che consiste nella adozione di standard condivisi da parte dei diversi soggetti (principalmente le Corti stesse, nel nostro caso) che pubblicano in Rete i documenti giurisprudenziali prodotti nei diversi Paesi. Gli standard specificano come i documenti devono essere identificati in maniera univoca (secondo il modello dell’URN - *Uniform Resource Name*) e come essi possono essere strutturati ed arricchiti di metainformazioni elaborabili automaticamente (ad esempio nelle forme richieste da Xml - *Extensible Markup Language*); fra le metainformazioni, specificamente orientate al trattamento dei documenti giurisprudenziali²⁷, avrebbero un ruolo essenziale quelle utili all’accesso multilingue ai documenti stessi (come strumenti di classificazione e sommari multilingue). Non si avrebbe pertanto la creazione

²⁶ Cfr. <http://www.italgiure.giustizia.it/>.

²⁷ Come è noto, sono, ad esempio, metadati tipici della giurisprudenza i riferimenti impliciti o espliciti contenuti in un provvedimento a precedenti provvedimenti e la qualificazione dei riferimenti stessi (ad es., citazione di un precedente in senso conforme o difforme); ancora è tipica della documentazione giurisprudenziale la “massima”, intesa come enucleazione del principio di diritto seguito dal giudice nell’adottare il provvedimento.

di una unica banca dati ma i documenti resterebbero in banche dati separate (ad esempio, una per ogni Corte); l'adozione di standard comuni permetterebbe però la creazione di indici centralizzati e di una unica interfaccia di ricerca con modalità di ricerca avanzate. Si tratterebbe di un approccio più evoluto dal punto di vista tecnologico, che risponde meglio alla attuale fase di sviluppo del *web* giuridico, anche se di più difficile realizzazione pratica perchè presuppone una attiva e costante collaborazione dei molti soggetti coinvolti nella pubblicazione dei documenti in Rete²⁸.

²⁸ Un esempio significativo di questo approccio è rappresentato dal progetto Norme in rete, oggi parzialmente realizzato. Si v. in proposito lo Studio di fattibilità e alcuni materiali relativi alla fase di implementazione del Progetto pubblicati in questa Rivista, rispettivamente nel n. 1/2000 e 1/2001.

Gli standard legislativi in ambito europeo

ENRICO FRANCESCONI*

SOMMARIO: 1. *Introduzione* – 2. *MetaLex* – 3. *SDU BWB* – 4. *LexDania* – 5. *CHLexML* – 6. *eLaw* – 7. *Legal XML* – 8. *LAMS e UKMF* – 9. *FORMEX* – 10. *L'iniziativa pan-europea MetaLex/CEN* – 10.1. *Criteri di progettazione del modello MetaLex/CEN*

1. INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi anni si è manifestato un crescente interesse verso iniziative volte allo sviluppo e alla gestione di sistemi informativi in ambito giuridico.

In Italia il progetto NormeInRete¹, promosso dal Ministero della giustizia e dal CNIPA fin dal 1999, è stato uno dei precursori nella definizione di standard documentali e nella implementazione di strumenti di supporto, tali da garantire interoperabilità fra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni aderenti al progetto. Iniziative simili al progetto NormeInRete si sono quindi succedute in ambito europeo con i progetti MetaLex e SDU BWB in Olanda, LexDania in Danimarca, CHLexML in Svizzera, eLaw in Austria.

Tali iniziative, promosse principalmente da organismi istituzionali in collaborazione con istituti di ricerca e universitari, hanno avuto lo scopo di definire standard XML e di identificazione, volti a favorire la gestione documentale legislativa in ciascuna nazione di riferimento.

Questo articolo presenta una panoramica sui progetti europei simili a NormeInRete² nonché uno sguardo sulle principali caratteristiche di altre iniziative non istituzionali volte alla definizione e promozione di standard giuridici documentali; inoltre è brevemente illustrata l'iniziativa MetaLex/CEN per la definizione di uno standard di identificazione e di interscambio fra documenti giuridici in ambito europeo.

* L'Autore è ricercatore presso l'ITTIG del CNR e docente di Documentazione automatica al Corso di laurea specialistica in Scienze e tecnologie dell'informazione dell'Università di Firenze.

¹ Cfr. www.normeinrete.it.

² Per una panoramica sugli standard e sugli strumenti sviluppati in NormeInRete, si veda E. FRANCESCONI, *Technologies for European Integration. Standards-based Interoperability of Legal Information Systems*, European Press Academic Publishing, 2007.

2. METALEX

Lo standard MetaLex è stato sviluppato nell'ambito del progetto E-POWER³, con lo scopo di introdurre tecnologie ICT per supportare cittadini e Governi nella gestione di una quantità crescente di informazioni normative provenienti da autorità internazionali, europee, nazionali e locali. Nonostante i tentativi di armonizzare e semplificare le legislazioni dei Paesi europei, le dimensioni e la complessità dei *corpora* normativi sono in costante crescita e il processo di produzione legislativa, nonché la sua coerente applicazione, sta diventando un problema sempre più complesso.

E-POWER ha individuato nella disponibilità in formato elettronico, standardizzato e strutturato delle fonti normative documentali, una delle precondizioni per il miglioramento della gestione di sistemi informativi giuridici e per la promozione della loro interoperabilità. MetaLex⁴ è stato sviluppato per soddisfare queste necessità: esso fornisce una piattaforma generica e facilmente estensibile per la rappresentazione in XML della struttura e dei contenuti di provvedimenti normativi e giurisprudenziali. È indipendente sia dal sistema giuridico che dalla lingua e può essere integrato con altri schemi XML (formati XML proprietari usati dagli editori o da particolari PA). MetaLex è attualmente usato da diversi organismi e società come la *Dutch Tax and Customs Administration*, *Be Value*, the *Belgian Public Centers for Welfare* e altri.

MetaLex XML presenta una specifica suddivisione fra tipi di elementi: *container* (elementi che contengono altri *container* o blocchi in una particolare sequenza), *blocks* (elementi interni ai *container*, contenenti a loro volta testo ed elementi *inline*) e *inline elements* (elementi che occorrono all'interno del testo). La definizione di MetaLex è basata su standard *web* esistenti quali: XML, RDF, RDF(S), OWL, XLink, XHTML, *Web naming and addressing* (URI), XSL, e XML Base.

Il collegamento con RDF e OWL è particolarmente importante, poiché permette una memorizzazione decentralizzata della conoscenza. Il collegamento ad elementi di testo, anche molto specifici, avviene mediante un ID univoco basato su URI⁵. Inoltre MetaLex può essere combinato con il

³ E-POWER project (IST 2000-28125).

⁴ A. BOER, R. WINKELS, R. HOEKSTRA, T.M. VAN ENGERS, *Knowledge management for legislative drafting in an international setting*, in "Proceedings of the Jurix Conference: Legal Knowledge and Information System", 2003, pp. 91-100.

⁵ *Uniform Resource Identifier*.

Geography Markup Language (GML) per collegare una norma alle specifiche aree spaziali in cui essa ha vigore, aprendo la strada alla visualizzazione su mappe geografiche di una particolare legislazione.

3. SDU BWB

Un'altra iniziativa a livello istituzionale è rappresentata dallo sviluppo dello standard SDU BWB: si tratta di un formato XML attualmente utilizzato per la rappresentazione di documenti normativi nel *Dutch Basiswettenbestand* (BWB), un *database* contenente la quasi totalità delle leggi e delle sentenze dei Paesi Bassi. Lo standard è basato su una DTD originariamente sviluppata dall'editore SDU e attualmente mantenuta dal Governo.

4. LEXDANIA

Il progetto danese per lo sviluppo di sistemi informativi in ambito giuridico prende il nome di LexDania ed è stato promosso dal Ministero della scienza, tecnologia e innovazione, e successivamente proseguito da *Retsinformation* (Ministero della giustizia) e dal *Folketinget* (Parlamento). Il progetto ha proposto una standardizzazione documentale basata sul modello XML adottato dal *General Danish Public Information Online* (OIO). Tale modello prevede la definizione di un insieme di tipi ed elementi base, tali da rappresentare un insieme di *building blocks*, da riutilizzare per la creazione di specifici schemi legislativi nazionali⁶. Il sistema prevede un unico approccio alla costruzione degli schemi: viene utilizzata una struttura di livelli stratificati basata su caratteristiche funzionali, piuttosto che su caratteristiche documentali.

5. CHLexML

Le attività di standardizzazione giuridico-documentale nell'ambito della Confederazione Svizzera sono state coordinate dal COPIUR (*Coordination Office for the Electronic Publication of Legal Data Federal Office of Justice*) di Berna⁷.

⁶ H. TUCKER, *LexDania - Documentation. XML and XSL Best Practices for Writing Schemas*, May 2004; ID., *LexDania - Documentation. Guidelines for Writing Omni and DocType and Application Schemas*, July 2004; ID., *LexDania - Documentation. Introduction to Concepts and Status of XML Linking*, March 2004; ID., *LexDania - Documentation. Metadata*, June 2004; ID., *LexDania Documentation. Universal addresses*, April 2004; ID., *Lex Dania - White Paper. A System of XML Schemas for Danish Legislative Documentation*, July 2004.

⁷ Cfr. <http://www.rechtsinformation.admin.ch/copiur/index.html>.

Il COPIUR ha iniziato le proprie attività nell'ottobre del 1998; inizialmente collegato alla Cancelleria Federale, è successivamente entrato a far parte del Servizio *Rechtsinformatik und Informatikrecht*⁸ dell'Ufficio federale di giustizia. Il COPIUR ha il compito di promuovere nuove tecnologie dell'informazione, con l'obiettivo di armonizzare la produzione legislativa e favorirne l'erogazione, con alti standard qualitativi, a livello federale, cantonale, e nel settore privato. Esso gestisce due progetti principali:

- CHLexML (www.chlexml.ch), con il compito di stabilire uno schema XML da utilizzare per le pubblicazioni di tutti gli atti legislativi (federali, cantonali e comunali). Lo schema è stato definito dal gruppo di lavoro dell'Associazione svizzera per l'informatica giuridica, coordinato dal COPIUR e dalla Cancelleria federale, ed è stato sottomesso alle cancellerie nonché a eCH (*e-government standards setting association*) per la registrazione ufficiale;

- LexGo (www.lexgo.ch), con l'obiettivo di allineare i 27 schemi di classificazione utilizzati dalle 27 raccolte (federali e cantonali) di diritto, al fine di semplificare e migliorare i risultati della ricerca. Sulla base dello schema sistematico di classificazione dei provvedimenti normativi elaborato dall'*Institute of Federalism* di Friburgo, LexGo ha creato 27 tabelle di concordanza (*Konkordanztabellen*), allineando la classificazione di tutti i provvedimenti federali e cantonali ad un comune schema sistematico a supporto della ricerca semantica delle norme.

6. ELAW

L'iniziativa austriaca nel dominio degli standard giuridici prende il nome di eLaw (*e-Recht "Electronic Law"*). Tale iniziativa ha l'obiettivo di modificare i processi di produzione dei provvedimenti normativi, creando un canale unico di produzione, dal *drafting* alla pubblicazione su Internet, basato su modelli documentali.

Il sistema di *workflow* supporta la produzione elettronica di progetti di legge, *report* d'aula, provvedimenti normativi del *Nationalrat*, nonché le sentenze del *Bundesrat*. La pubblicazione elettronica autentica a cura della *Federal law gazette* è disponibile liberamente su Internet dal 2004.

La disponibilità del testo elettronico consente di poter gestire in ciascuna fase del processo legislativo solo gli emendamenti al testo principale, di

⁸ Legal Data Processing and Computer Law / Informatique juridique, droit et informatique / Informatica giuridica, diritto dell'informatica.

tracciare il documento in ogni fase dell'*iter* in modo trasparente e di diminuire i costi di produzione. La Cancelleria federale invia i provvedimenti del Governo al Parlamento, il Parlamento li restituisce in versione elettronica consolidata al *Nationalrat* non appena le procedure parlamentari sono completate. In questo modo l'ufficio pubblicazioni dello Stato (*Wiener Zeitung*) non è più necessario.

eLaw è stato sviluppato in due distinti progetti promossi dal Parlamento:

- *Implementing E-Law project* (aprile 2001) per assicurare un canale elettronico unico e continuativo per le procedure legislative nel *Nationalrat* e nel *Bundesrat*;

- *Roll-out Plan for laptops* per l'utilizzazione del sistema da parte dei membri del Parlamento (dicembre 2002).

Lo scambio di documenti con l'amministrazione federale è basato su formati compatibili e interfacce indipendenti che tuttavia implementano procedure standard sviluppate per lo scambio di dati fra Parlamento e Governo.

Il sistema offre alle persone coinvolte nel processo legislativo non solo informazioni in formato elettronico, ma anche nuove opportunità di partecipazione a tale processo: per esempio i membri del Parlamento e i loro assistenti hanno la possibilità di inserire nel sistema versioni elettroniche delle loro mozioni, attraverso il supporto di un centro di competenza che ha lo scopo di preparare i rapporti delle commissioni ed è responsabile della gestione della qualità e della struttura dei testi legislativi.

7. LEGAL XML

Fondato nel 1998, LegalXML è un gruppo di lavoro nato dalla collaborazione di avvocati, personale delle procure, *staff* tecnici, accademici e società private. Il gruppo, organizzato in vari *Technical committee*, ha sviluppato una collezione di standard non proprietari per documenti giuridici, nonché una serie di applicazioni che ne facilitano l'implementazione (il *Court Filing Workgroup* è stato il primo gruppo di lavoro a proporre e pubblicare uno standard per la giurisprudenza).

LegalXML si è unito a OASIS (*Organization for Advancement of Structured Information Systems*) nel 2002, e ha proposto insieme all'*Electronic Court Filing Technical Committee* (ECFTC) specifiche di standard sottomesse a revisione e adottate dal *Joint Technology Committee* (JTC) del *Conference of State Court Administrators* (COSCA) e dal *National Association for Court Management* (NACM).

8. LAMS E UKMF

L'iniziativa *Legal and Advice Sectors Metadata Scheme* (LAMS)⁹, promossa dal *Lord Chancellor's Department* del Regno Unito come parte del *Community Legal Service* (CLS), ha lo scopo di promuovere standard comuni per Internet nel dominio giuridico, nonché schemi comuni di classificazione. In particolare gli standard LAMS sono conformi al *set* di metadati Dublin Core.

L'*UK Metadata Framework* (UKMF) ha lo scopo di descrivere le risorse documentali del settore governativo del Regno Unito al fine di facilitarne l'accesso agli operatori della pubblica amministrazione.

9. FORMEX

FORMEX¹⁰ è il nome dello standard documentale sviluppato e utilizzato dall'OPOCE (*Office for Official Publications of the European Communities*) fin dal 1985 per lo scambio dei dati con i propri fornitori di servizi. Tale standard definisce la struttura logica dei documenti pubblicati dall'*Official Journal* dell'Unione europea.

Le prime tre versioni di FORMEX sono basate su SGML (*Standard Generalized Markup Language* - ISO 8876-1986); l'ultima versione di SGML (v.3) è entrata in vigore nell'aprile 1999. Tuttavia SGML non ha avuto il successo previsto, a causa della complessità della grammatica e delle difficoltà nello sviluppo di strumenti di supporto. Pertanto varie organizzazioni di utenti sono state coinvolte per discutere lo stato e il futuro di FORMEX: questi incontri hanno proposto la migrazione a XML e la sostituzione dei DTD-SGML con XMLSchema. Ciò ha portato ad una ridefinizione di FORMEX e la nuova versione (v.4) è entrata in vigore nel maggio 2004. Una delle nuove caratteristiche di FORMEX è rappresentata dalla rinuncia allo standard ISO 2022 e all'adozione di Unicode (UTF-8). Ciò ha ridotto i problemi relativi alla codifica dei caratteri speciali e dei simboli nelle diverse lingue dell'UE. L'adozione di XML ha anche dato l'opportunità di rivedere le attuali specifiche: i 1200 elementi di FORMEX v.3 sono stati sostituiti con circa 260 elementi in FORMEX v.4. Le specifiche consistono di due parti, 1) specifiche fisiche contenenti informazioni sullo scambio dei dati, sui nomi dei file e, in particolare, sul *set* dei caratteri da utilizzare; 2) una grammatica XMLSchema per la *mark-up* dei documenti.

⁹ Cfr. www.lcd.gov.uk/consult/meta/metafr.htm.

¹⁰ *Formalized Exchange of Electronic Publications*.

10. L'INIZIATIVA PAN-EUROPEA METALEX/CEN

Sulla base delle esperienze nazionali in materia di standard legislativi, nel 2006 presso il CEN¹¹ è stata avviata un'iniziativa per la definizione di un formato XML di interscambio e di identificazione di risorse giuridiche. Tale gruppo di lavoro ha dato origine ad un primo *Workshop Agreement (CWA)*¹², certificato dal CEN e dalle organizzazioni partecipanti al *Workshop*, nei termini di una specifica pubblicamente a disposizione per un periodo di tre anni, dopo il quale l'accordo deve essere rinnovato o aggiornato a una norma.

MetaLex/CEN è considerato un formato di interscambio tra standard giuridici XML più specifici. Come tale è molto astratto ed è pertanto una base per lo sviluppo di nuovi standard. Lo sviluppo di MetaLex/CEN si è avvalso delle migliori esperienze nell'ambito degli standard legislativi (le versioni precedenti del MetaLex schema, gli schemi AkomaNtoso, NormeInRete, LexDania, CHLexML, Formex, ecc.), nonché altri standard XML per la pubblicazione della legislazione in varie lingue utilizzati da editori privati.

MetaLex/CEN ha definito in primo luogo una tassonomia di documenti sulla base delle specifiche IFLA¹³ descritte nel documento FRBR¹⁴ (1998). Tale documento distingue diversi livelli di astrazione di un'opera intellettuale o artistica rappresentata da entità chiamate *Work*, *Expression*, *Manifestation* e *Item*. Nel MetaLex/CEN CWA tali concetti sono applicati ai differenti livelli di astrazione con cui si può concepire e rappresentare una "Fonte del diritto", considerata come un documento che "può essere, è, era, o presumibilmente sarà utilizzato a sostegno di un argomento riguardante l'esistenza di una norma, la sua definizione in un certo sistema giuridico, o, in alternativa, uno scritto utilizzato dal legislatore per comunicare una norma ad un certo gruppo di destinatari". La classificazione come "Fonte del diritto" di una risorsa può essere derivata dalla volontà e competenza legislativa del suo autore, o dal modo in cui viene utilizzato in un procedimento giuridico. I primi due livelli del modello FRBR (*Work* ed *Expression*) sono relativi al livello concettuale dell'opera, mentre gli altri (*Manifestation* e *Item*) al livello di realizza-

¹¹ Comitato europeo di normalizzazione.

¹² A. BOER, F. VITALI, E. DE MAAT. *Cen workshop agreement on metalex xml*, Technical Report N018, CEN/ISSS - European Committee for Standardization, December 2006.

¹³ *International Federation of Library Associations and Institutions*.

¹⁴ *Functional Requirements for Bibliographic Records*.

zione fisica.

In campo legislativo, il CWA ha dato le seguenti definizioni:

- *Work*: collezione astratta di disposizioni che possono essere descritte e identificate da un'unica entità, prodotta dal legislatore in un unico processo creativo.

- *Expression*: una espressione, versione o variante, è (una delle) la realizzazione di una *Work* in una specifica raccolta di frasi, parole e segni di punteggiatura e (eventualmente) scelta di presentazione, prodotte dall'autore della *Expression*. Per esempio, ogni consolidamento di un atto è una *Expression* di tale atto (*Work*); le versioni inglese, olandese, italiana e tedesca di una direttiva europea sono diverse *Expression* della stessa opera (*Work*).

- *Manifestation*: una delle realizzazioni fisiche o elettroniche di una *Expression* di una *Work*. Così, una specifica rappresentazione XML, un *file* PDF, un opuscolo stampato, rappresentano tutte le diverse *Manifestation* della stessa *Expression* (versione o variante di un lavoro).

- *Item*: specifico esemplare di una *Manifestation*, es. una specifica copia di un libro su uno specifico scaffale di una biblioteca, un *file* memorizzato in un computer in un luogo specifico, ecc. Un *Item* memorizzato su un computer può essere facilmente copiato in un'altra posizione, risultando un altro *Item* della stessa *Manifestation*.

Sulla base di queste definizioni il gruppo di lavoro MetaLex/CEN ha proposto uno standard di identificazione, basato su alcuni metadati dell'atto, da applicare alle "Fonti del diritto" e ai riferimenti ad esse. L'obiettivo è quello di definire uno standard XML in grado di rappresentare ogni atto legislativo a livello nazionale ed europeo.

10.1. Criteri di progettazione del modello MetaLex/CEN

In letteratura esistono due tendenze di *mark-up* per un documento, *mark-up* descrittivo e *mark-up* generico:

- *mark-up descrittivo* (www.tei-c.org): la semantica delle porzioni di testo è strettamente legata ai nomi degli elementi (es., NIR-DTD); essi forniscono un suggerimento circa il significato del frammento e il suo ruolo all'interno di tutto il documento. Maggiori informazioni per descrivere l'elemento sono contenute negli attributi degli elementi XML;

- *mark-up generico*: i nomi degli elementi individuano uno specifico *content model* (es. XHTML), non il significato (semantica) o il ruolo di un frammento di testo; essi rappresentano solo un'etichetta di identificazione delle tipologie dei *content model*. Nel *mark-up* generico è possibile aggiungere attributi specifici

che forniscono informazioni sul significato e sul ruolo degli elementi. I vocabolari XML di solito contengono un *mix* di specifiche generiche e descrittive, e, a seconda delle necessità, viene enfatizzato l'uno o l'altro approccio.

I documenti legislativi si trovano in una particolare posizione, dovuta alle specificità dei sistemi giuridici e alle tradizioni delle tecniche legislative di ciascun Paese. Una rappresentazione del documento troppo aderente al contenuto normativo, rischia di non catturare le varianti presenti in documenti pregressi o le diverse caratteristiche presenti in documenti legislativi del contesto europeo. Ciò è reso ancora più complesso dal dominio multilingua, poiché un elemento perfettamente descrittivo e appropriato in una lingua e in una tradizione legislativa rischia di essere incomprensibile in un'altra. Da qui la tentazione di adottare un criterio per il *mark-up* dei documenti basato su elementi dalle caratteristiche fin troppo generiche di gerarchia, cardinalità e opzionalità. Ciò impedisce l'analisi approfondita di tali documenti, favorendo un approccio più anarchico, lontano dai vantaggi derivanti dalla condivisione di uno standard specifico e quindi dallo sviluppo di applicazioni che favoriscano la gestione di tali documenti in un ambiente distribuito.

Il criterio seguito dal gruppo di lavoro è stato quello di fornire completa intercambiabilità fra un approccio generico e uno descrittivo. Se a livello locale una redazione può godere della precisione e naturalezza di una marcatura descrittiva relativa ad una particolare lingua e tradizione giuridica, altri utenti potranno ottenere la piena e immediata comprensione di tale *mark-up* utilizzando un altro vocabolario. Questo risultato è ottenuto utilizzando due attributi, *name* e *type* di ciascun elemento, tali da fornire informazioni circa il significato del *content model* dell'elemento. I valori di questi attributi possono essere liberamente utilizzati come nomi degli elementi. Il nome di un elemento deve essere identico o al valore dell'attributo *name* o al valore dell'attributo *type*. Pertanto, i seguenti elementi sono equivalenti dal punto di vista dello standard:

Ciò significa che ogni elemento con un nome qualsiasi, purché abbia il

```
<clause metalex:type="metalex:container" metalex:name="clause">...</clause>
<clause metalex:type="metalex:container">...</clause>
<metalex:container metalex:type="metalex:container" metalex:name="clause">
... </metalex:container>
<metalex:container metalex:name="clause">...</metalex:container>
```

corretto *set* di attributi, può essere utilizzato in un atto. Questo assicura che la conformità, la validità e l'interscambio dei documenti sono basati solo sugli attributi e non sul nome degli elementi. I nomi degli attributi sono fissi

e obbligatori, mentre i nomi degli elementi sono soggetti a localizzazione, sia rispetto alla lingua che alle specificità di una certa legislazione. È possibile quindi costruire un XSD che funzioni come *wrapper*, cosicché ogni elemento dello standard pre-esistente può essere definito come una specializzazione, un ampliamento o semplicemente una localizzazione (*substitutionGroup*) dei tipi ed elementi concreti o astratti MetaLex/CEN:

Questo approccio ha come principale conseguenza la validità in base allo

```
<xsd:element name="articolo" type="articleType" substitutionGroup="e:absHcontainer"/>
```

standard MetaLex/CEN dei documenti validi secondo gli standard nazionali (MetaLex, NormeInRete, LexDania, eLaw). Il CWA di MetaLex/CEN raccomanda inoltre di utilizzare XMLSchema invece di DTD, poiché è scritto in XML, permette il controllo sui tipi di dati e consente il meccanismo di ereditarietà tipico della programmazione orientata agli oggetti.

La comunicazione legislativa. Dalla forma alla sostanza del messaggio legislativo

RAFFAELE LIBERTINI*

1. Comincerò con due citazioni: “ Non c’è democrazia se le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette” (Hegel); “Le leggi non devono essere sottili, sono fatte per gente di mediocre intendimento, non sono un’arte di logica, ma il semplice senno di un padre di famiglia” (Montesquieu).

Queste frasi sottolineano molto efficacemente da un lato la difficoltà di conoscere le leggi e dall’altro la necessità e direi il dovere dello Stato di mettere i cittadini in condizione di avere consapevolezza delle regole che governano la loro convivenza ed i rapporti con i centri decisionali del Paese.

L’esigenza di far conoscere le norme può essere soddisfatta attraverso l’uso di due canali di comunicazione: da un lato, la possibilità materiale di reperire le norme, dall’altro, fatto questo passaggio, di consentire ai cittadini una conoscenza sostanziale e non puramente formale di esse. Cioè, non è sufficiente far conoscere la legge come documento, ma occorre anche fare in modo che esso sia comprensibile.

2. Cominciando dal primo profilo – la possibilità materiale di reperire le norme – si può affermare che esiste un vero e proprio obbligo costituzionale di pubblicazione delle leggi e di indicazione della loro entrata in vigore (art. 73, Cost.).

Ma questo dovere di far conoscere le leggi, attraverso la loro pubblicazione ufficiale, si può anche desumere da altre norme costituzionali: l’art. 3, che sancisce il principio di uguaglianza sia formale che sostanziale che presuppone che tutti siano messi in grado di conoscere le leggi ai fini di una “effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”; l’art. 27, che nell’affermare che la responsabilità penale è personale presuppone che il cittadino sia in grado di conoscere preventivamente le norme penali; l’art. 54, che sancisce il dovere di osservare le leggi della Repubblica, che, pertanto, implicitamente, obbliga lo Stato a farle conoscere. Per le Regioni, l’art. 123 prevede che tra i contenuti necessari degli statuti regionali vi sia anche la disciplina della pubblicazione delle leggi.

* L’Autore è dirigente del Consiglio Regionale della Toscana e segretario dell’Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI).

Dal punto di vista della legislazione ordinaria è da ricordare il DPR 28 dicembre 1985, n. 1092 (“Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana”).

Sul versante regionale gli Statuti prevedono l'obbligo della pubblicazione e definiscono il momento della entrata in vigore delle leggi e dei regolamenti. In particolare, lo Statuto toscano prevede che le leggi ed i regolamenti siano pubblicati sul bollettino ufficiale non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione e di emanazione, e che entrino in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge e dal regolamento (art. 43).

Sulla base di questa disciplina sommariamente indicata, le norme possono essere reperite o attraverso lo strumento cartaceo (gazzette e bollettini ufficiali) o per via informatica attraverso le relative banche dati.

Sotto quest'ultimo profilo è da ricordare, in particolare, l'art. 107 della legge finanziaria per il 2001 (l. 23 dicembre 2000, n. 388), che ha istituito un fondo di 12,5 milioni di euro per il quinquennio 2001-2005 finalizzato “al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo”¹.

3. Possiamo ora porci alcune domande di fondo. È sufficiente la pubblicazione delle leggi e la possibilità di poterle reperire per una loro effettiva conoscenza che rispetti le norme costituzionali sopra citate? I cittadini hanno diritto a qualcosa in più rispetto alla mera pubblicazione delle leggi e lo Stato può ritenere di avere assolto i suoi obblighi di conoscenza nei loro confronti, preoccupandosi solo di una disponibilità cartacea o informatica delle norme vigenti?

Credo che ormai sia unanime la considerazione che non basta, da parte dello Stato, assolvere al dovere di far conoscere formalmente le leggi, ma che invece gli incomba l'obbligo di assicurare una reale e sostanziale conoscenza delle medesime. E ciò non solo per motivi di logica elementare per cui non si può pretendere il rispetto di una norma, se non si mette colui che deve

¹ Per un particolare approfondimento sulle banche dati legislative e sull'applicazione dell'art. 107, si v. M. PIETRANGELO, *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, in “Informatica e diritto”, 2006, n. 2, pp. 245-272.

osservarla in grado di conoscerla realmente, ma per ragioni di ordine costituzionale, poi riprese da leggi successive, statali e regionali.

Per gettare luce su questa affermazione occorre porre la massima attenzione alla ormai famosa sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 24 marzo 1988 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art 5 del codice penale "nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile".

Per rispondere alle domande sopra fatte e supportare la tesi della necessità costituzionale di una conoscenza effettiva delle norme, appare utile citare direttamente alcuni significativi stralci di questa sentenza:

- riferendosi all'art. 27 Cost. relativo alla funzione rieducativa della pena, si dice che "essa postula almeno la colpa dell'agente in relazione agli elementi più significativi della fattispecie tipica. Non avrebbe senso la rieducazione di chi, non essendo almeno in colpa rispetto al fatto non ha, certo, bisogno di essere rieducato";

- la responsabilità penale comporta che "dovendo la violazione del precetto essere rimproverabile, l'impossibilità di conoscenza del precetto (e, pertanto, dell'illiceità del fatto) non ascrivibile alla volontà dell'interessato, deve escludere la punibilità";

- "nel quadro dello Stato di diritto anche il principio di riserva di legge penale ... è espressione della contropartita (d'origine contrattualistica) che lo Stato offre in cambio, appunto, dell'obbligatorietà della legge penale: lo Stato assicura i cittadini che non li punirà senza preventivamente informarli su ciò che è vietato o comandato, ma richiede dai singoli l'adempimento di particolari doveri mirati alla realizzazione dei precetti principali relativi ai fatti penalmente rilevanti";

- l'art. 73, co. 3, Cost. (obbligo di pubblicazione delle leggi) e l'art. 25, co. 2, Cost. (non punibilità senza una previa legge penale) "comportano il contemporaneo adempimento, da parte dello Stato di altri doveri costituzionali ed, *in primis*, di quelli attinenti alla formulazione, struttura e contenuti delle norme penali. Queste ultime possono essere conosciute solo allorché si rendono "riconoscibili". C'è nell'ordinamento un "principio di riconoscibilità";

- "Far sorgere l'obbligo giuridico di non commettere il fatto penalmente sanzionato senza alcun riferimento alla consapevolezza dell'agente, considerare violato lo stesso obbligo senza dare alcun rilievo alla conoscenza od ignoranza della legge penale o dell'illiceità del fatto, sottoporre il soggetto agente alla sanzione più grave senza alcuna prova della sua consapevole ribellione od indifferenza all'ordinamento tutto, equivale a scardinare fondamentali garanzie

che lo Stato democratico offre al cittadino ed a strumentalizzare la persona umana, facendola retrocedere dalla posizione prioritaria che essa occupa e deve occupare nella scala dei valori costituzionalmente tutelati”;

- “L'errore sul precetto è inevitabile nei casi di impossibilità di conoscenza della legge penale da parte di ogni consociato. Tali casi attengono, per lo più, alla (oggettiva) mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa (ad esempio assoluta oscurità del testo legislativo oppure ad un gravemente caotico atteggiamento interpretativo degli organi giudiziari, ecc.)”.

Sotto quest'ultimo profilo si tenga presente che la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata da due pretori basandosi sulla buona fede degli imputati il cui errore di interpretazione della legge penale era derivato da contraddittorie pronunce giurisdizionali e da oscurità delle norme.

D'altra parte, l'orientamento della Corte costituzionale è perfettamente aderente allo scopo delle fonti del diritto, che consiste, secondo Pizzorusso, nel “produrre un complesso di statuizioni mediante le quali sia previsto anticipatamente come dovrà comportarsi un soggetto dell'ordinamento giuridico cui una certa fonte appartiene, qualora si trovi in presenza di una situazione corrispondente alla previsione contenuta in tale statuizione”.

Tornando al nostro tema della comunicazione legislativa, sulla base della sentenza della Corte costituzionale di cui sopra, si può osservare che esiste un dovere costituzionale dello Stato di essere chiaro nella formulazione delle leggi in genere (e non solo di quelle penali).

Occorre però precisare che anche leggi correttamente formulate possono essere non del tutto comprensibili dal comune cittadino, sia perché possono essere molto complesse nei contenuti e nei rinvii ad altre norme, sia perché necessariamente possono esservi dei termini giuridici di carattere tecnico che non possono essere sostituiti da parole analoghe.

E allora non può istaurarsi un buon rapporto di comunicazione con i cittadini sia nel caso che si intenda divulgare un messaggio oscuramente formulato, sia nel caso inverso in cui si trascuri di sottoporre ad adeguata strategia divulgativa un messaggio correttamente formulato.

La comunicazione legislativa è pertanto lo strumento attraverso il quale l'istituzione si preoccupa comunque di rendere effettiva la conoscenza della legge indicandone i contenuti essenziali, i soggetti interessati alla legge, le risorse finanziarie, gli eventuali rinvii all'approvazione di regolamenti, programmi o atti amministrativi successivi, le abrogazioni, l'entrata in vigore, gli estremi dei lavori preparatori.

Questa forma di comunicazione, che potremo chiamare secondaria, si aggiunge alla pubblicazione ufficiale in gazzetta o nei bollettini (pubblicazione primaria) e può essere contenuta in schede, sintesi o note informative con carattere non ufficiale, ma aventi lo scopo di comunicare la legge “in pillole” proprio per venire incontro al diritto del cittadino di essere informato sulle regole che deve osservare per una civile convivenza.

Questa esigenza ha trovato significative conferme normative sia a livello statale che regionale e applicazioni concrete soprattutto nelle esperienze regionali, profili che ora ci apprestiamo ad illustrare.

4. A livello di legislazione ordinaria statale, possiamo ricordare la l. 7 giugno 2000, n. 150 (“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”), che, tra l’altro, prevede che le attività di informazione e di comunicazione siano anche finalizzate a “illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione” (art.1, co. 5, lett. a) e che l’Ufficio per le relazioni con il pubblico abbia, tra gli altri, lo scopo di “illustrare le disposizioni normative” (art. 8, co. 2, lett. b).

Alcuni dei nuovi Statuti regionali fanno cenno alla necessità della comunicazione legislativa. In particolare, quello della Regione Toscana, laddove si parla della pubblicazione delle leggi, così si esprime: “La legge prevede altre forme dirette a favorire la conoscenza e l’applicazione delle leggi e dei regolamenti” (art. 43, co. 2).

In applicazione della l. n. 150/2000 sopra citata, la Regione Toscana ha dettato proprie norme ed interventi in materia di informazione e comunicazione (l.r. 25 giugno 2002, n. 22) al fine, si dice nel primo articolo, “di rendere effettivo il diritto dei cittadini ad essere informati su attività e funzionamento delle istituzioni per qualificare il sistema dell’informazione toscana ...”.

Questa legge in più parti accenna alla esigenza di informare i cittadini sulle varie attività della Regione, ma ha proprio uno specifico articolo (art. 11) dedicato alla comunicazione legislativa che così si esprime:

“1. Per rendere effettiva la conoscenza degli atti normativi di più diffuso interesse, alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione sono affiancati interventi di comunicazione legislativa integrata.

2. A tal fine, in sede di approvazione, l’organo deliberante individua le leggi ed i regolamenti che devono essere oggetto di apposite azioni di comunicazione.

3. L’attuazione degli interventi è affidata alle competenti strutture della Giunta regionale e del Consiglio regionale”.

Il programma annuale approvato dalla Giunta e poi dal Consiglio è lo strumento periodico delle attività di informazione e comunicazione e reca indirizzi e previsioni di intervento in materia (art. 4 della l.r. Toscana). Nel programma c'è una parte dedicata particolarmente all'attività legislativa e alla sua comunicazione.

5. In materia di comunicazione legislativa ha un certo rilievo un progetto toscano di comunicazione legislativa elaborato dal settore che si occupa della qualità della legislazione all'interno del Consiglio regionale, e approvato dal suo Ufficio di Presidenza il 23 novembre del 2003.

Il progetto, dopo l'illustrazione dei contenuti essenziali della l.r. 22/2002 prima ricordata, definisce in premessa di che cosa si occupa e non si occupa. Esso non si occupa della comunicazione politica che ha altri canali ed obiettivi e nemmeno della comunicazione istituzionale in senso lato, che è comunque la comunicazione più propria di un organismo come il Consiglio. Si occupa invece della comunicazione legislativa, segmento fondamentale, anche se distinto, della comunicazione normativa ed istituzionale.

Ma la comunicazione normativa non deve diventare, come spesso succede per la comunicazione pubblica, un oggetto per fare "passerella istituzionale", poiché ha un proprio ambito specifico legato alla divulgazione della norma.

La comunicazione legislativa deve, d'altra parte, essere inserita in un complessivo contesto di miglioramento della qualità legislativa che ha come presupposti:

- una riduzione delle norme frastagliate a vantaggio della redazione di testi più omogenei (testi unici o codici);
- la redazione di testi più semplici e chiari, nel rispetto delle regole di tecnica legislativa approvate (c.d. "manuale di *drafting*");
- l'abrogazione delle norme inutili;
- le valutazioni *ex ante* ed *ex post* delle norme rispetto agli obiettivi previsti o raggiunti.

Sullo stretto legame tra comunicazione legislativa e qualità della normazione tornerò in seguito, premendomi ora di illustrare quale è lo strumento di comunicazione legislativa ipotizzato dal progetto.

Si tratta di una "nota informativa" sulla legge predisposta dall'Area legislativa del Consiglio regionale e che viene divulgata nei modi che specificherò.

Occorre però sottolineare ulteriormente e sinteticamente le ragioni che stanno alla base della "nota informativa" citata.

Il diritto ad essere informati è un diritto fondamentale dell'individuo ed un interesse della collettività. E quindi le amministrazioni hanno l'obbligo di informare in maniera chiara, semplice, corretta, comprensibile, precisa.

In alcuni casi la complessità non può essere evitata, ma la comunicazione all'interno dell'amministrazione e tra questa ed i cittadini può svolgere una funzione di orientamento per affrontare la situazione. È da evitare comunque la oscurità inutile lasciando i termini tecnici solo se indispensabili e, ove possibile, spiegarli.

Un testo preciso è quello che permette a chi legge di capire esattamente tutto quello che chi ha scritto voleva dire, senza contenere espressioni confuse o ambigue.

Prima di tutto è necessario aver chiaro chi deve essere il destinatario privilegiato della nostra comunicazione, cittadino comune o qualificato (altri enti, associazioni di categoria, professionisti). Occorre infine tenere conto delle esigenze di ciascuno e fornire le informazioni utili nella loro "lingua".

Detto ciò riporto qui di sotto i contenuti dello schema della nota informativa, ai fini della comunicazione legislativa, così come essa è prevista dal progetto:

Cosa si deve comunicare con la nota informativa

1. Contenuti essenziali - ovvero gli elementi fondamentali della legge.

In evidenza eventuali elementi innovativi. Una specie di titolo lungo, senza termini valutativi o discrezionali. Si possono indicare i contenuti della legge in modo oggettivo, tenendo conto degli argomenti disciplinati dalla legge quali normalmente risultano dalla sua suddivisione in capi, sezioni o articoli principali.

2. Principali soggetti interessati alla legge.

2.1. Compiti, scadenze, sanzioni relativi ai destinatari (singoli cittadini);

2.2. Compiti e scadenze relativi a strutture regionali, enti esterni, particolari categorie di soggetti che devono applicare le norme;

3. Risorse finanziarie si evidenziano solo se ci sono elementi innovativi di interesse generale;

4. Eventuali rinvii all'approvazione di regolamenti, programmi o atti amministrativi successivi;

5. Entrata in vigore delle norme;

6. Abrogazioni: richiamo all'articolo nel quale sono previste, o sottolineatura di una data di entrata in vigore dell'abrogazione diversa da quella di pubblicazione della legge sul bollettino ufficiale;

7. Estremi lavori preparatori: per meglio individuare l'*iter* della proposta di legge e della legge".

A proposito della nota informativa ci sono alcune considerazioni da fare. Innanzitutto lo schema è fisso e non può essere modificato dai compilatori. Nel caso che alcune voci non siano da riempire, si lasceranno in bianco. Ciò ai fini di una omogeneità, comparabilità e riconoscibilità del contenuto delle note informative. Poiché i compilatori delle note sono numerosi (i funzionari dell'Area legislativa), occorre che siano opportunamente istruiti in materia, per evitare eccessive disomogeneità di linguaggio e soprattutto anche la mini-

ma interpretazione del testo legislativo che deve essere descritto in modo asettico e più oggettivo possibile. È evidente, infatti, come l'interpretazione spetti ai giudici, agli studiosi e ai semplici lettori del testo.

Ma il problema più rilevante è quello della pubblicizzazione delle note informative. Per ciò che riguarda il Consiglio regionale della Toscana le note vengono fatte sulle leggi più importanti e pubblicate sotto la voce "leggi" della home page del sito *web* dell'organo indicato, consultabile pertanto da chiunque.

Ma, a mio avviso, ciò non è sufficiente perché separando la parte recante le note da quella recante la raccolta normativa della Regione, non si dà all'utente la possibilità di una visione congiunta delle note e delle leggi, essenziale per una più facile conoscenza.

In realtà, avevo fatto personalmente la proposta di mettere in calce alle leggi pubblicate le note informative precisando che queste ultime non avevano valore legale come altri tipi di note già utilizzate in calce alle leggi statali e regionali. Ma la proposta non è stata accolta per il timore che le note, qualora non fossero del tutto oggettive nelle varie voci dello schema di cui sopra, avessero carattere di interpretazione, influenzando così l'utente al di là di quello che era previsto dal dettato normativo.

Questo rischio in realtà forse ci potrebbe essere, vista la molteplicità degli estensori delle note anche se opportunamente istruiti per evitarlo, ma la conseguenza rilevante della situazione attuale è che la comunicazione legislativa rischia di non essere facilmente disponibile per il lettore delle leggi. Un sistema utilizzabile per superare questo ostacolo potrebbe essere quello di rinviare alle note illustrative nel momento in cui l'Ufficio stampa del Consiglio dà notizia dell'approvazione della legge, ma fino ad oggi questo sistema non si è rilevato di grande utilità.

Il problema dell'effettiva e utile conoscenza delle note informative resta perciò ancora aperto e la sua possibile soluzione è oggetto di studio da parte dell'Area legislativa del Consiglio regionale, ma lo schema di riferimento delle note appare valido e non sostituibile dai semplici comunicati stampa dei giornalisti sulle leggi approvate. Questi ultimi, infatti, hanno un generico taglio informativo, mentre le note hanno un carattere istituzionale, nel senso che è il Consiglio che fa la comunicazione legislativa nel rispetto del diritto dei cittadini, previsto dallo Statuto, di essere informati sulla più importante attività regionale, quella legislativa.

6. Come sopra accennato, esiste uno stretto legame tra comunicazione legislativa e qualità della normazione perché la mancanza di chiarezza delle sin-

gole norme fa sì che il cittadino e, a volte, anche lo specialista, stentino a comprenderle o addirittura siano impossibilitati a farlo. Di questa esigenza si è fatto carico il recente “manuale di *drafting*” delle Regioni², che tra i dieci principi per la redazione dei testi normativi, contenuti nel preambolo, prevede i seguenti:

“8. Un testo normativo deve essere linguisticamente accessibile al cittadino, nei limiti permessi dalla complessità dei suoi contenuti. Nella redazione si deve tener conto delle esigenze linguistiche e delle esigenze di comprensione di coloro ai quali i testi si applicano. In ogni caso vanno escluse formulazioni inutilmente complesse.

9. Per garantire la fruibilità linguistica di un testo l'estensore deve porre continua attenzione sia alla strutturazione generale, sia alla costruzione delle frasi, sia alla scelta delle parole. È fondamentale la pianificazione del testo, che garantisce una distribuzione razionale, coerente e logicamente connessa dei contenuti. Punteggiatura e organizzazione grafica sono elementi essenziali per rappresentare visivamente la strutturazione del testo e garantirne la leggibilità.

10. I principi qui enunciati non sono espressione di ideali estetici o di modelli formali, ma sono strumenti per garantire la qualità della legislazione e con essa il fondamentale principio della certezza del diritto”.

Possiamo così affermare, riprendendo le parole di qualche studioso del problema (Ainis, Torretta), che “fin tanto che la legge si mantiene distante dal linguaggio dei cittadini comuni e dalla loro capacità di comprensione, non si potrà certo ritenere la decisione politica orientata verso i canoni della pregevolezza normativa”.

Ma è anche la complessità dell'ordinamento giuridico in cui le norme di recente approvazione si collocano; l'accavallarsi di norme nel tempo sulla stessa materia e le abrogazioni, spesso implicite, di norme precedenti; la scarsità di testi unici, leggi di riordino o codici sulle materie; il rinvio ad altre norme citate solo per estremi e altri modi non corretti di legiferare, che rendono confusa e particolarmente defaticante la ricerca della norma applicabile al caso concreto, nonché difficile individuare il quadro normativo che regola una determinata materia.

Anche in questo caso può soccorrere una buona comunicazione legislativa che cerca, in modo anche elementare come lo schema sopra indicato, di

² “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”, dicembre 2007, promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto scientifico dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI).

evidenziare ciò che è essenziale, lasciando poi all'interprete i problemi di interpretazione più complessi.

In sintesi, occorre che le leggi siano chiare, che la complessità dell'ordinamento sia controllata e presidiata da strumenti giuridici che riducano i margini di incertezza, e che, comunque, sia fatta una buona comunicazione legislativa, la quale senza sostituirsi all'interprete, dia una visione il più possibile limpida degli elementi significativi delle leggi che vengono approvate.

Comunicare realmente la legge è, come abbiamo visto, un dovere della democrazia, dello Stato e delle Regioni sulla base dei principi costituzionali e statutari, ma direi di più, è un dovere "morale", di "gentilezza istituzionale" nei confronti dei cittadini.

A questo proposito suonano illuminanti le parole di Primo Levi, rivolte allo scrittore in genere, che credo siano anche applicabili a chi scrive le leggi:

"Sta allo scrittore farsi capire da chi desidera capirlo. È il suo mestiere. Scrivere è un servizio pubblico e il lettore volenteroso non deve andare deluso. Ma poiché noi vivi non siamo soli non dobbiamo scrivere come se fossimo soli, abbiamo una responsabilità finché viviamo: dobbiamo rispondere di quello che scriviamo, parola per parola, e far sì che ogni parola vada a segno. Chi non sa comunicare, o comunica male, in un codice che è solo suo o di pochi, è infelice e spande l'infelicità intorno a sé. Se comunica male deliberatamente è un malvagio o almeno una persona scortese perché obbliga i suoi fruitori alla fatica, all'angoscia o alla noia".

La comunicazione legislativa è uno strumento tecnico, modesto ma efficace, che aspira a fornire una conoscenza effettiva delle leggi, perchè le loro parole "vadano a segno" e si creino le condizioni perchè chi si accosta alla legge lo possa fare tranquillamente, senza "angoscia"³.

³ Sulla sensazione di angoscia che può dare il rapporto con la legge si legga l'allegato, bellissimo racconto di Franz Kafka "Davanti alla legge" (1919), nel quale si racconta di un campagnolo che vuole "entrare nella legge", pensando che essa debba essere "accessibile a tutti ed in qualsiasi momento"; di un "potente guardiano" che impedisce l'accesso alla "porta della legge"; dell'inutile tentativo di anni ed anni del campagnolo di entrarvi; del fascino che comunque emana dalla legge anche quando il campagnolo sta per morire ("adesso avverte però nell'oscurità uno splendore che emana ininterrottamente dalla porta della legge"); della brutalità del guardiano che nonostante le suppliche del campagnolo continua ad impedire l'accesso; della domanda finale del campagnolo ("tutti si sentono portati verso la legge, come è possibile che in tutti questi anni nessuno all'infuori di me abbia chiesto di entrare?"); della risposta misteriosa e inquietante del guardiano che urla all'uomo ormai morente ("nessun altro poteva entrare da qui, questo ingresso era destinato soltanto a te. Adesso me ne vado e lo chiudo").

Il rapporto tra il cittadino e lo Stato deve essere rigoroso, ma insieme amichevole. La comunicazione legislativa vuole essere un elemento importante per costruire questa possibile amicizia.

Franz Kafka, Davanti alla legge, 1919

Davanti alla legge c'è un guardiano. Un giorno un campagnolo va da questo guardiano e chiede di entrare nella legge. Ma il guardiano gli dice che ora non può lasciarlo passare. L'uomo riflette e domanda se potrà entrare più tardi. "È possibile", gli dice il guardiano, "ma ora no". E siccome la porta della legge è aperta come sempre e il guardiano si è tirato in disparte, l'uomo si china per guardare all'interno attraverso la porta. Quando il guardiano se ne accorge ride ed esclama: "Se ne hai tanta voglia, cerca di entrare, ad onta del mio divieto. Ricordati però: io sono potente. E sono soltanto l'ultimo dei guardiani. In tutti i saloni, uno dopo l'altro, ci sono guardiani, uno più potente dell'altro. Io stesso non riesco a sostenere già la vista del terzo". Il campagnolo non si aspettava simili difficoltà; la legge, pensa, dovrebbe essere accessibile a tutti e in qualsiasi momento, ma ora osservando più attentamente il guardiano nella sua pelliccia, con quel gran naso a punta, la lunga e sottile barba nera alla tartara, decide che è preferibile aspettare finché non abbia ottenuto il permesso d'entrare. Il guardiano gli dà uno sgabello e lo fa sedere accanto alla porta. Lì rimane seduto per giorni ed anni. Fa molti tentativi per entrare e stanca il guardiano con le sue preghiere. Il guardiano procede spesso a dei piccoli interrogatori, gli chiede della sua patria e di molte altre cose, ma sono domande senza interesse, come le fanno i gran signori, e alla fine, gli dice sempre che non può farlo entrare. L'uomo che si era provvisto di molte cose per il suo viaggio, si serve di tutto, anche degli oggetti più preziosi, per corrompere il guardiano. Questi prende ogni cosa, ma dice: "L'accetto perché tu non pensi di aver trascurato qualcosa". Durante tutti quegli anni l'uomo osserva quasi ininterrottamente il guardiano. Egli si dimentica degli altri guardiani, e gli sembra che solo questo primo sia l'unico ostacolo che gli impedisce d'entrare nella legge. Nei primi anni maledice senza riguardo e a voce alta la mala sorte, in seguito, divenuto vecchio, borbotta soltanto davanti a sé. Diventa puerile, e, poiché studiando per tanti anni il guardiano ha imparato a conoscere anche le pulci del suo bavero di pelliccia, e scongiura anche le pulci di aiutarlo a commuovere il guardiano.

Infine la luce dei suoi occhi si fa più debole e ignora se si sta facendo davvero buio intorno a lui, o se sono i suoi occhi che l'ingannano. Adesso avverte però nell'oscurità uno splendore che emana ininterrottamente dalla porta della legge. Ormai non gli resta più molto da vivere. Prima della sua morte tutte le esperienze di quel lungo periodo si riassumono nella sua testa in una domanda che ha ancora posto al guardiano. Gli fa un cenno perché non può sollevare il suo corpo che si sta irrigidendo. Il guardiano deve abbassarsi molto, la differenza di statura è molto mutata a vantaggio dell'uomo. "Che cosa vuoi sapere ancora?" domanda il guardiano, "sei insaziabile". "Tutti si sentono portati verso la legge", dice l'uomo, "com'è possibile che in tutti questi anni nessuno all'infuori di me abbia chiesto di entrare?". Il guardiano si accorge che l'uomo è ormai giunto alla fine e per raggiungere il suo udito che sta ormai spegnendosi gli urla: "Nessun altro poteva entrare da qui, questo ingresso era destinato soltanto a te. Adesso me ne vado e lo chiudo".

IS-LeGI: un dizionario in rete per un migliore accesso al patrimonio giuridico italiano

PAOLA MARIANI*

SOMMARIO: 1. *I caratteri della lingua del diritto* – 2. *Metodologie di documentazione digitale elaborate dall'ITTIG* – 3. *Da un lessico giuridico italiano a un Indice semantico (IS-LeGI)*

1. I CARATTERI DELLA LINGUA DEL DIRITTO

Molto si è discusso e si discute se la lingua del diritto è una lingua tecnica. Pur non volendo affrontare tale problema, dobbiamo dire che alla lingua del diritto la qualifica di lingua tecnica sta un po' stretta, infatti non è riservata a un certo ambiente o a particolari persone e non ha limiti precisi: la necessità quotidiana di regolare le relazioni civili ha determinato in ogni tempo interventi normativi per disciplinare i rapporti tra persone, definire e denominare beni¹.

Il linguaggio delle scienze giuridiche è il frutto di una secolare opera di ricostruzioni all'interno dei linguaggi naturali, incidenti principalmente sulla loro dimensione semantica: attraverso queste ricostruzioni il linguaggio giuridico è diventato un linguaggio tecnico, ovvero un vocabolario tecnico introdotto nella struttura di un linguaggio naturale². Di conseguenza, esso si connota da un lato come fenomeno comune a tutto il consorzio sociale, dall'altro come disciplina tecnica di uno specifico settore.

Ciò è tanto più vero se si tiene conto delle diverse fonti del diritto (legislazione, giurisprudenza, dottrina, usi), ognuna delle quali si caratterizza e si differenzia dalle altre per peculiari ricorrenze linguistiche. Allo stesso modo, molteplici sono le tipologie di documenti-atti giuridici (leggi, trattati, contratti, testamenti, ordinanze, circolari e così via), ognuno dei quali si esprime con una propria terminologia. Inoltre la lingua del diritto si forma in ambienti assai diversi (parlamento, tribunale, cancelleria, borsa, mercato, sindacato, chiesa e tanti altri)³. Più in particolare, il carattere specificamente tecnico del linguaggio giuridico si

* L'Autrice è dirigente di ricerca presso l'ITTIG del CNR.

¹ Per il parallelo tra lingua e diritto, v. P. FIORELLI, *Intorno alle parole del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008.

² U. SCARPELLI, *Semantica giuridica*, in "Novissimo Digesto Italiano", Vol. XVI, Torino, Utet, 1969, 978-999.

³ P. MARIANI, *Informatica e lingua del diritto*, in Nannucci R. (a cura di), "Lineamenti di

articola nella distinzione tra: tecnicismi specifici (ad es., ‘anatocismo’ produzione di interessi da interessi scaduti e non pagati), cioè termini di significato tendenzialmente univoco, esclusivi di un settore e non utilizzati al di fuori di esso; ridefinizioni (ad es., ‘confusione’, intesa come modo di estinzione dell’obbligazione), che consistono nell’attribuire a termini della lingua comune un significato diverso da quello con il quale essi vengono genericamente adoperati; tecnicismi collaterali (ad es., ‘escussione dei testi’, interrogatorio in giudizio), definiti come particolari espressioni stereotipiche, non necessarie, a rigore, alle esigenze della denotazione scientifica, ma preferite per la loro connotazione tecnica⁴.

Possiamo dire che il diritto si serve di vocaboli, che, per tradizione storica dal diritto romano in poi (attraverso il volgare e le influenze straniere: francesi, tedesche e inglesi), si sono consolidati nel definire figure tecniche, ma si esprime anche con parole del linguaggio comune, talvolta modificandone il significato. A titolo di esempio i termini ‘codice’ e ‘costituzione’ assumono un’accezione giuridica tecnica quando se ne parla in senso legislativo: rispettivamente ‘raccolta sistematica di disposizioni di legge’ e ‘legge fondamentale dello Stato’, ma il loro significato è ben diverso nell’uso che di ‘codice’ fa il paleografo (libro manoscritto fatto di fogli cuciti insieme) o di ‘costituzione’ il biologo (complesso di qualità fisiche e fisiologiche).

Quanto detto porta come conseguenza che i singoli termini, pur assumendo un valore specifico e autonomo, devono necessariamente essere valutati all’interno del contesto nel quale essi sono individuati. Il contesto assume un ruolo fondamentale, in quanto un singolo termine può acquisire un valore semantico diverso proprio in relazione all’ambito nel quale è utilizzato.

La lingua giuridica, dunque, riflette i caratteri del suo oggetto: se da un lato la *scientia iuris* ha contenuti e caratteri tecnici e specifici, dall’altro il diritto è una realtà profondamente legata al tessuto sociale⁵.

Il diritto e il linguaggio, infatti, presentano caratteri comuni, in quanto entrambi intrinsecamente legati all’ambiente nel quale si trovano inseriti⁶,

⁴ B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia*, Torino, Einaudi, 2002.

⁵ Al fine di fornire le coordinate concettuali di riferimento, intendiamo per “lingua” lo strumento di comunicazione, il sistema orale e scritto istituzionalizzato con cui si attua il linguaggio articolato; per ‘linguaggio’ il modo di esprimersi di una determinata lingua; per ‘lesico’ il complesso dei vocaboli tipici di una determinata disciplina.

⁶ P. FIORELLI, *Gli archivi selettivi del Vocabolario giuridico italiano*, in Ciampi C., Socci F., Taddei Elmi G. (a cura di), “Atti del Convegno IDG, Verso un sistema esperto giuridico integrale: esempi

realtà normative che si modellano e si evolvono sulle esigenze della realtà sociale sottostante, dove per realtà sociale si intende più specificamente quell'insieme di elementi socio-economico-politici che caratterizzano una determinata epoca e un determinato ambiente, storicamente e geograficamente individuato. Ed è proprio tale nesso con la società che rende il diritto e il linguaggio così vicini nei loro caratteri più intrinseci.

La lingua del diritto ha altre caratteristiche, che in parte la differenziano dalla lingua comune: è una lingua essenzialmente scritta, che si fonda su documenti normativi *erga omnes* (leggi, trattati, convenzioni) e *inter partes* (contratti, testamenti, mandati); è una lingua che tende a conservarsi e a ripetere prassi codificate dall'uso o dalla legge, espresse attraverso termini che assumono una specifica accezione per rispettare la certezza del diritto, infatti la stabilità nel tempo garantisce la precisione, la chiarezza e l'incisività.

Allo stesso tempo la necessità di adeguarsi all'evoluzione delle condizioni sociali sottostanti richiede alla lingua giuridica di definire istituti e/o fattispecie di nuova formazione oppure di dover estendere un significato per ricomprendervi una nuova realtà: è il caso del termine 'corrispondenza', che, regolata come 'epistolare, telegrafica e telefonica' (art. 616 c.p., 1930), ha richiesto una disciplina più puntuale quando, con la diffusione delle nuove tecnologie, è stato necessario ampliare il significato a 'corrispondenza informatica o telematica' per comprendervi il reato di accesso abusivo a un sistema informatico o telematico (l. n. 547 del 1993, art. 5).

Attribuire significato agli enunciati normativi comporta precise scelte sul piano semantico e sintattico, dalle quali il giurista non può esimersi se vuole individuare la *ratio* sottesa alla norma, nel rispetto della certezza del diritto, valore fondamentale del nostro ordinamento giuridico⁷. L'analisi linguistica, infatti, è il presupposto dell'attività interpretativa da cui ciascun giurista non può prescindere nello svolgimento della sua attività⁸. Del resto l'art. 12 delle Preleggi del Codice civile italiano prevede: "Nell'applicare la legge non si può

scelti dal diritto dell'ambiente e della salute, Padova, Cedam, 1995, pp. 215-228; P. FIORELLI, *Premessa*, in Mariani P (a cura di), "Indice della lingua legislativa italiana. Inventario lessicale dei cento maggiori testi di legge tra il 1723 e il 1973", Firenze, ITTIG, Vol. I, 1993, pp. V-XII.

⁷ N. BOBBIO, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in "Il linguaggio del diritto", Milano, Edizioni Universitarie di Lettere Economia e Diritto, 1994.

⁸ A. BELVEDERE, *Pragmatica e semantica nell'art. 12 Preleggi*, in D. Veronesi (a cura di), "Linguistica giuridica italiana e tedesca", Padova, Unipress, 2000, pp. 49-58.

ad essa attribuire altre senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.”

Ma, come accennato, i testi di diritto non sono riservati ai soli giuristi, ogni cittadino in ogni sua azione ha il dovere di farsi parte attiva nel comprendere gli enunciati normativi (*ignorantia legis neminem excusat*) e ha l'interesse di capire il significato degli atti giuridici di cui diviene parte.

Pertanto approfondire lo studio del linguaggio giuridico è necessario e doveroso in quanto è proprio il linguaggio che permette la comunicabilità e la circolazione dei concetti e degli istituti giuridici.

Un modo per studiare la lingua del diritto è l'approccio storico-semanticamente analizzando il significato dei concetti giuridici attraverso lo studio dell'origine e dell'evoluzione della lingua. Questo implica esaminare una varietà e una quantità assai rilevante di documenti, che necessitano di una classificazione e di un agevole reperimento. Questo compito è oggi, almeno in parte, facilitato dall'uso delle tecnologie informatiche, che modificano in misura determinante le metodologie di informazione, di comunicazione e di diffusione del materiale.

A livello linguistico, più in particolare, si modificano le modalità di presentazione dei dati, mutano gli strumenti e le procedure di analisi, che permettono la creazione di *corpora* linguistici esaustivi, oltre che rappresentativi dell'ordinamento giuridico corrispondente.

L'uso delle tecnologie informatiche unifica le tecniche di elaborazione e di trasferimento dell'informazione, offrendo nuove opportunità all'utente: in un archivio elettronico ogni documento può essere individuato nella sua fisicità, in quanto il suo contenuto può essere riprodotto in formato immagine. Ciò vale a maggior ragione ai fini del recupero e della salvaguardia del patrimonio storico-linguistico, altrimenti soggetto a un progressivo e inevitabile deterioramento. I testi giuridici storici più di altri si trovano spesso in cattivo stato di conservazione, e necessitano di interventi di recupero a livello digitale, così da conservarne e trasmetterne il contenuto⁹.

2. METODOLOGIE DI DOCUMENTAZIONE DIGITALE ELABORATE DALL'ITTIG

L'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica - ITTIG del CNR, dal 1968 al 2001 Istituto per la Documentazione Giuridica (IDG), ha

⁹ C. BADI, *Firenze e il (Neo-)Umanesimo: un prezioso spunto di riflessione nel Terzo Millennio*, recensione al Convegno “Firenze e il (Neo-) Umanesimo; arte, cultura, comunicazione multimediale all'alba del Terzo Millennio”, in www.ittig.cnr.it, 2003.

avuto tra i suoi compiti istituzionali quello di documentare, preservare e studiare la lingua giuridica italiana allo scopo di compilare un “Vocabolario giuridico italiano”. A questo fine furono formati gli archivi derivanti dallo spoglio lessicale di quasi duemila testi giuridici in lingua volgare, pubblicati a stampa. Tali archivi costituiscono la documentazione di quel sistema linguistico speciale che è la lingua giuridica italiana per tutto il suo arco cronologico, che va dal X al XXI secolo, sviluppatasi anche in quei territori mai appartenuti o non più appartenenti a quello che attualmente è lo Stato italiano.

Gli spogli furono eseguiti in parte integralmente con sistemi informatici e in parte selettivamente con sistemi lessicografici classici, formando così due archivi distinti non solo per la tecnica ma anche per il contenuto.

L’archivio della “Lingua Legislativa Italiana - LLI” (1539-2003), banca dati a testo integrale, comprende quei testi di legge che per i loro contenuti, per i loro caratteri formali, per una loro autorità superiore a quella della legislazione ordinaria e quotidiana, hanno lasciato una traccia profonda, sia nelle concezioni giuridiche degli Italiani, sia nel patrimonio lessicale della lingua italiana del diritto. Sono stati così sottoposti a tale tipo di spoglio a tutt’oggi circa duecento testi legislativi emanati dal 1539¹⁰ al 2003. Si tratta di Costituzioni, Codici, Testi Unici, Leggi costituzionali e altre leggi che per l’oggetto trattato rappresentano o un’integrazione ai codici o una normativa sistematica sulla materia. Tale archivio, consultabile in rete¹¹, viene aggiornato con le nuove emanazioni legislative e ampliato colmando eventuali lacune per i secoli passati.

L’archivio “Lessico Giuridico italiano - LGI” (960-1973), nato per integrare la documentazione di LLI con quella delle altre fonti giuridiche, comprende lo spoglio di circa 2000 documenti storico-giuridici dal X al XX secolo editi a stampa. I testi selezionati riguardano: la legislazione ordinaria e quotidiana, promulgata per esigenze contingenti e particolari (ad es. gride, bandi, decreti e leggi ordinarie), che integra sia concettualmente che linguisticamente le fattispecie contemplate dalla legislazione primaria; la dottrina per documentare il discorso ‘sul diritto’ di quegli autori che fanno proprie quelle parole e significati tipici del linguaggio giuridico; infine la prassi intesa in senso lato, in quanto comprendente non solo sentenze giudiziali, ma anche atti notarili, lettere mercantili, libri di conti, testamenti e così via. Data

¹⁰ Gli statuti di Lucca. Attualmente unico testo statutario presente in questo tipo di archivio. Molti statuti sono stati memorizzati dall’Opera del Vocabolario Italiano (OVI) del CNR.

¹¹ www.ittig.cnr.it/BancheDatiGuide/lli.

la mole dei documenti giuridici e il vasto arco temporale e geografico rappresentato, è stato necessario fare un'oculata selezione delle fonti, scegliendo quelle che hanno avuto più rilevanza per la storia del diritto. All'interno di queste fonti, sono stati scelti i passi e, all'interno di questi, i vocaboli più significativi per la lingua del diritto. Quindi LGI contiene le immagini digitali derivate dalla suddetta selezione, integrate da molteplici dati sia lessicali che bibliografici. Il risultato finale è la visualizzazione del lemma oggetto di interesse, inserito nel suo contesto¹².

Sebbene cartaceo, l'archivio fu strutturato tenendo presente l'utilizzo dei mezzi informatici allora (anni settanta) disponibili. Vennero così memorizzati, mediante la perforazione meccanica, la data e il lemma di ogni scheda (900.000 schede). Per evitare la dispersione delle schede in unica copia e grazie alle nuove tecniche, questo archivio è stato completamente riprodotto in immagini digitali. Un apposito programma ha permesso di corredare ogni immagine con i propri dati lessicali, bibliografici e tipologici, formando una banca dati lessicale con contesti e immagini digitali consultabile in rete¹³.

La ricerca combinata nei due archivi è in grado di fornire una visione storica abbastanza reale dell'uso che della lingua del diritto si è fatto nel secondo millennio. Inoltre la bibliografia dei testi scelti per lo spoglio permette di avere una visione dei maggiori testi giuridici¹⁴, normalmente nella loro prima edizione. Gli archivi di notevoli dimensioni offrono all'utente dei dati rilevanti per una prima documentazione del lessico giuridico.

3. DA UN LESSICO GIURIDICO ITALIANO A UN INDICE SEMANTICO (IS-LEGI)

Dopo aver messo a disposizione degli studiosi e degli operatori del diritto le proprie banche dati storiche, l'Istituto, memore del suo primo scopo e consapevole delle difficoltà che si possono incontrare nella consultazione di testi giuridici talvolta anche molto antichi, ha creduto opportuno creare uno strumento informatico logico concettuale in grado di fornire agli utenti degli

¹² Le tecniche di archiviazione delle immagini negli anni si sono modificate: dalla perforazione meccanica, che permetteva un ordinamento alfabetico automatico dei lemmi, alla riproduzione digitale tramite *scanner*.

¹³ www.ittig.cnr.it/BancheDatiGuide/vocanet.

¹⁴ La ricerca bibliografica per le opere da spogliare è stata spunto a una ricerca parallela, che ha portato alla pubblicazione della *Bibliografia delle edizioni giuridiche antiche in lingua italiana, testi statuari e dottrinali (1470-1800)*, Firenze, Olschki, 1978-1993.

archivi una guida per individuare le accezioni principali riconducibili ai termini giuridici consultabili.

L'obiettivo è quello di aiutare l'utente (cultore della materia, operatore del diritto, studente o anche semplice cittadino) a comprendere i termini del diritto non solo nel loro significato attuale, ma anche nell'evoluzione storica della lingua attraverso i secoli, i luoghi, gli ambiti del diritto e l'uso che dei vocaboli ha fatto la legislazione, la dottrina e la prassi giuridica. Si potrà così conoscere quando una parola è entrata nella lingua o quando si è cominciato a usarla con un certo significato. È proprio questo il fine di un vocabolario storico: registrare e spiegare le parole di una lingua nella sua evoluzione storica attraverso le attestazioni che ci sono pervenute in modo da esporre, studiando la documentazione, quali parole si sono usate, con che significati e in che modi.

Tale obiettivo risulta ancora più rilevante se si considera che a tutt'oggi non esiste un vocabolario storico della lingua giuridica italiana¹⁵ e che la diffusione di Internet ha portato sempre più persone a cercare informazioni e soluzioni, anche in campo giuridico, spesso con grosse difficoltà proprio nel comprendere il significato dei termini specialistici.

Il progetto dell'Indice semantico si colloca, quindi, come logico completamento degli Archivi storici della lingua giuridica italiana presenti in Istituto, e ha il merito di dotare gli Archivi stessi di uno strumento capace di supplire, almeno in parte, all'idea originaria della realizzazione del Vocabolario giuridico.

Partendo da questi presupposti abbiamo progettato uno strumento informatico capace di aiutare il redattore nella costruzione di un Indice lessicale, in cui ogni lemma viene definito con una o più accezioni, comprovate dai contesti e dall'eventuale fraseologia¹⁶.

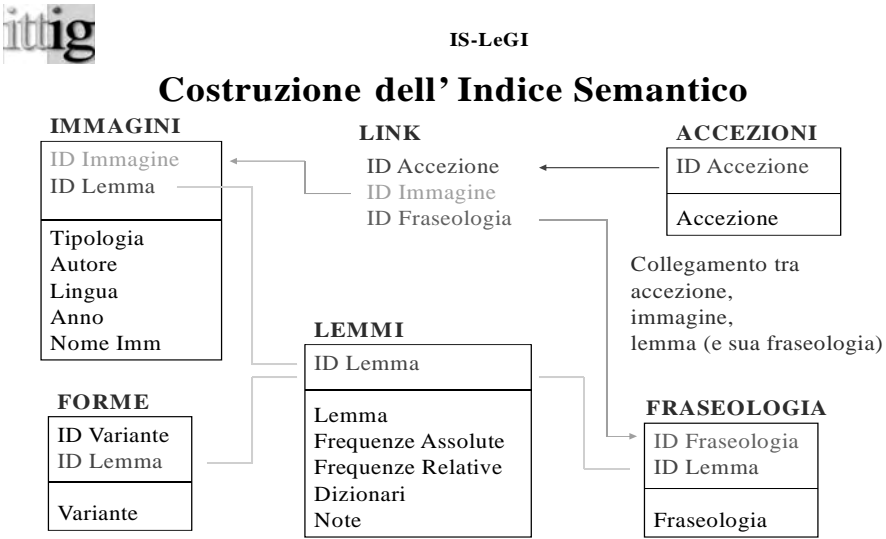
Fin dall'inizio si è pensato allo strumento informatico come una struttura aperta al contributo critico e operativo degli studiosi della materia. Per questo motivo l'Indice è già disponibile in linea per quanto riguarda la consultazione dell'esistente, per ogni altra operazione, invece, è necessaria l'au-

¹⁵ Sebbene già in epoca latina (CAIO ELIO GALLO, *De verborum quae ad ius pertinent significatione*, e GIUSTINIANO, *Verborum significatio*, Dig., 50,16,246 e *Id.*, *Verborum et rerum significatio*, Cod., 6,38,5) si sentisse la necessità di chiarire il significato dei termini del diritto, a tutt'oggi abbiamo solo dizionari settoriali (REZASCO, *Dizionario del linguaggio italiano storico ed amministrativo*, 1881; EDLER, *Glossary of Mediaeval terms of business*, 1934) e anche quelli *on line* riguardando il diritto attuale e non riportano documentazione.

¹⁶ La fraseologia risulta assai importante per connotare come giuridici termini comuni o per individuare una figura giuridica particolare.

torizzazione dell'Istituto che ne detiene la proprietà intellettuale. In futuro si potrà pensare di rendere disponibile lo strumento per la redazione delle voci a redattori esterni, che aiutino a implementare l'Indice.

Nella figura seguente viene illustrato il funzionamento del tracciato scheda studiato per agevolare la redazione:



La fase di redazione si compone di due parti distinte.

Una parte automatica, che consente di recuperare dagli archivi digitali i seguenti dati:

- elenco di tutti i lemmi¹⁷ presenti nella banca dati con relativa indicazione della lingua¹⁸,
- frequenze totali con indicazione delle date estreme,
- frequenze parziali per tipologia di fonte con date estreme,
- schede-fonte (immagine digitale dei contesti) associate al lemma,
- indicazioni bibliografiche associate alle schede-fonte,
- collegamento alla banca dati LLI.

Una parte redazionale di competenza dei compilatori:

- individuazione delle accezioni relative a ciascun lemma, ricavate dallo studio delle schede-fonte,

¹⁷ L'Indice conterrà tutti i lemmi, circa 35.431, presenti nell'archivio LLI.

¹⁸ Nel lemmario sono presenti oltre ai vocaboli latini, che sono rimasti in uso nella lingua del diritto, anche quelli di altre lingue che ormai fanno parte del nostro patrimonio lessicale.

- collegamento delle accezioni alle schede-fonte corrispondenti,
- inserimento di varianti lessicali documentate negli esempi,
- inserimento della fraseologia documentata e collegamento all'accezione;
- indicazione della presenza del lemma in altri vocabolari (Tommaso, Rezasco, Battaglia),
- possibilità di correggere eventuali errori fatti dai precedenti schedatori.

Già dalle prime verifiche sono state confermate le previsioni iniziali di maggiore facilità nello studio preliminare della parola e di una maggiore semplificazione redazionale rispetto a quella di un dizionario classico. Inoltre il sistema è apparso assai duttile in quanto facilmente si può modificare e correggere i dati implementati.

Per comprendere meglio l'utilità dello strumento e le sue finalità, facciamo un esempio. Prendiamo la parola 'prestito'. Questa è attestata 222 volte negli archivi. Si tratta di una frequenza media, che va dal 1377 ai giorni nostri. Dalla finestra di sistema vediamo che il termine considerato presenta 83 attestazioni in dottrina, 105 in legislazione e 34 nella prassi. Sono state individuate sei accezioni tra le quali risulta prevalente quella della comune lingua giuridica. Tuttavia è presente un'accezione tra le altre, che rimanda al concetto di "stipendio, salario, paga", soprattutto in ambito militare, significato ormai scomparso dalla lingua corrente. La parola è corredata di una amplissima fraseologia, considerata molto importante non solo per un itinerario storico-semantico, ma soprattutto come logico e necessario complemento delle sei accezioni fornite. Per esemplificare si veda: "cassa depositi e prestiti", che identifica una struttura economica tuttora operante, accanto a "banco di prestito", che ne connota una ormai scomparsa. Il sistema fornisce anche utili rinvii a lemmi correlati quali 'imprestito', 'mutuo' e 'comodato'.

Per concludere, il progetto ha permesso da una parte lo studio approfondito del lessico giuridico, confermando le caratteristiche proprie di questo linguaggio, che, pur di uso comune, assume dei tecnicismi non sempre di facile comprensione anche per gli esperti e che spesso si specifica e si chiarisce all'interno di una propria fraseologia; da un'altra parte, la realizzazione dello strumento informatico per la costruzione dell'Indice Semantico *on line*, ha dato l'opportunità di individuare i collegamenti semantici e concettuali tra i lemmi dell'archivio storico e di gestire agevolmente una banca dati di rilevante dimensione e complessità.

Raggiunto il primo obiettivo si sta sperimentando e testando il secondo strumento informatico che permetterà la consultazione facilitata *on line* dell'Indice.

Il *software*, con un'interfaccia amichevole, permetterà all'utente di:

- interrogare l'Indice per lemmi, per varianti del lemma, per fraseologia;
- visualizzare per ogni lemma l'elenco delle accezioni, varianti, fraseologia, frequenze totali e relative al tipo di fonte, estremi cronologici, contesto con i relativi dati bibliografici;
- integrare, mediante il collegamento all'altro archivio (LLI), eventuali lacune di significato e di documentazione;
- interagire con l'Istituto per suggerire eventuali correzioni od omissioni.

Informatica e storia del diritto: due progetti per la pubblicazione di leggi antiche

ELISABETTA MARINAI*

SOMMARIO: 1. *Introduzione* – 2. *Verso la diffusione telematica della “B.E.G.A. Minore”* – 2.1. *Il documento bibliografico* – 2.2. *La pubblicazione* – 3. *Le “Gride” on-line* – 4. *I “Bandi” on-line* – 5. *Conclusioni*

1. INTRODUZIONE

L'Istituto per la Documentazione Giuridica (IDG del Consiglio Nazionale delle Ricerche, divenuto poi ITTIG) ebbe tra i suoi primi progetti di ricerca quello della “Bibliografia delle edizioni giuridiche in lingua italiana” (B.E.G.A.), con l'obiettivo di registrare tutte le fonti della lingua giuridica italiana risalenti al periodo compreso tra il 1470 e il 1800. Rientravano nel progetto sia la dottrina giuridica sia la legislazione, essendo considerati interessanti tanto i discorsi “sul diritto” (la lingua del giurista) quanto quelli “del diritto” (la lingua del legislatore).

Allora, ma anche in seguito per molti anni, non si pensava ad altro se non ad una pubblicazione su carta. Negli anni tra il 1978 e il 1993 uscirono a stampa otto volumi¹ (quattro per una Bibliografia e quattro di Indici), la cosiddetta “B.E.G.A. Maggiore”, che si occupava di testi di dottrina e di legislazione statutaria: volumi che contenessero prevalentemente parti giuridiche e testi, per la legislazione, che avessero una certa consistenza e dettassero norme basilari per l'ordinamento. Per la pubblicazione di questa opera, il computer fu utilizzato solo per la memorizzazione e la formazione degli indici.

Nel 1999 la Bibliografia uscì interamente rivista, ampliata con nuovi documenti, corredata di immagini e di un lemmario². Per questa seconda pubblicazione il computer ebbe un ruolo determinante: i documenti furono digi-

* L'Autrice è tecnologo presso l'ITTIG del CNR.

¹ T. BIGAZZI MARTINI, M. CASO CHIMENTI, F. GIOVANNELLI ONIDA, M. C. VIGNI PECCHIOLI, (a cura di), *Bibliografia. Testi statutari e dottrinali dal 1470 al 1800*, e T. BIGAZZI MARTINI, M. CASO CHIMENTI, F. GIOVANNELLI ONIDA, M. C. VIGNI PECCHIOLI, L. PAPINI (a cura di), *Indici*, Firenze, Olschki, 1978-1993.

² F. GIOVANNELLI ONIDA (a cura di), *Bibliografia. Testi statutari e dottrinali dal 1470 al 1800*, Napoli, ESI, 1999.

talizzati con l'ausilio della "Stazione di lavoro lessicografica"³, e la pubblicazione fu realizzata su *CD-Rom* e non più su carta. Il sistema utilizzato per l'interrogazione della Bibliografia fu una versione *ad hoc* del *software* DBT⁴.

Negli anni dello spoglio dei testi dottrinali e statutari per il progetto "B.E.G.A. Maggiore", furono fatte schedare o microfilmare raccolte di legislazione cosiddetta "occasionale", sempre con l'obiettivo della pubblicazione sotto forma di bibliografia – impreziosita da ricerche storiche adeguate e corredata di indici – delle fonti di quella particolare lingua giuridica italiana che è quella del legislatore negli Stati preunitari dall'inizio della stampa all'anno 1800. Questo ulteriore progetto – alquanto ambizioso – è conosciuto come "B.E.G.A. Minore".

Furono scelte alcune di quelle raccolte "fattizie" che si trovano conservate nelle biblioteche di quelle che erano state le capitali degli Stati preunitari, raccolte composte da migliaia di "pezzi", di manifesti o bandi (fogli volanti di grande o piccolo formato), di atti di pochissime pagine, come gli editti e le leggi, insomma tutto ciò che veniva stampato per l'affissione sotto le logge, nelle piazze, ai mercati ma anche per essere tenuto sul tavolo negli studi dei notai e nelle cancellerie dei tribunali. Una legislazione non molto considerata, tipograficamente povera, ma straordinariamente efficace per l'immediatezza del linguaggio che attingendo dalla lingua comune, facilmente comprensibile da tutti, dettava ordini per qualcosa che si era da poco verificato, o che andava ricordato meglio, una legislazione "occasionale", appunto, dettata dal bisogno del momento, che si avvaleva di un italiano che, in alcuni termini, non era altro che l'italianizzazione di parole del dialetto.

Al momento, sono disponibili su supporto cartaceo (schede), le Raccolte della Biblioteca Marciana per lo Stato Veneto e dell'Archivio di Stato di Roma per lo Stato Pontificio. Destino diverso, invece, per altre due raccolte che ora sono pubblicate sul sito dell'ITIG e che saranno oggetto di questo breve contributo.

³ *Software* realizzato da Eugenio Picchi, ILC-CNR, Pisa. Si tratta di un sistema integrato per l'aiuto alla redazione lessicografica di dizionari di vario tipo e di bibliografie. Il ruolo pionieristico che l'Istituto di Linguistica Computazionale (ILC) ha ricoperto in questo settore fin dai primissimi anni '70 si è evoluto conseguentemente allo sviluppo della tecnologia dell'*hardware* e del *software*, intervenendo con proposte e con modelli che sono stati seguiti in sede non solo nazionale, ma anche dai maggiori operatori internazionali in questo settore di studi (<http://www.ilc.cnr.it/pisystem/procedure/procedure/lessicograf/index.html>).

⁴ Sempre di Eugenio Picchi, *cit.*, DBT (Data Base Testuale) è una procedura per l'analisi testuale e costituisce la sintesi e la naturale evoluzione della procedura di spoglio elettronico intorno alla quale l'ILC è sorto e si è sviluppato. È il cuore del progetto PiSystem.

2. VERSO LA DIFFUSIONE TELEMATICA DELLA “B.E.G.A. MINORE”

Gli anni Novanta hanno segnato una decisiva svolta nell'uso del computer: per il progetto della “B.E.G.A. Minore”, ripreso proprio in quegli anni, fu abbandonata l'idea della pubblicazione tradizionale su carta a favore di quella telematica, il modo “nuovo” per comunicare cultura.

In seguito, si è consolidata l'idea del *web* come strumento fondamentale di comunicazione anche scientifico-accademica: sono largamente conosciuti i vantaggi del *web* in termini di efficacia e di rapidità nella diffusione e nel reperimento dei risultati di una ricerca⁵, di aggiornamento e incremento dei dati (più efficiente nei confronti di una pubblicazione su *Cd-rom*) e, non ultimo, di risparmio economico.

Condividendo questa idea del *web*, al momento di scegliere il tipo di pubblicazione per la “B.E.G.A. Minore” non ci sono stati dubbi. Nel corso del 2008, sono state pubblicate sul sito dell'Istituto le due seguenti opere, progetti della “B.E.G.A. Minore”: *Le gride e gli editti dello Stato di Milano (1560-1796)*⁶, a cura di Fiammetta Giovannelli Onida, con oggetto la legislazione dello Stato di Milano che si trova in una raccolta della Biblioteca Universitaria di Pavia (d'ora in poi “Gride”); e *La legislazione medicea nelle raccolte dell'Archivio di Stato di Firenze (1532-1737)*⁷, a cura di Milena Caso Chimenti e Lucia Papini, ricerca basata sulle raccolte di leggi a stampa conservate all'Archivio di Stato di Firenze (d'ora in poi “Bandi”)

Si tratta di opere bibliografiche, che oltre a rappresentare un contributo significativo per il completamento della documentazione delle fonti della lingua giuridica italiana, sono un mezzo per rendere fruibile materiale difficilmente reperibile, faticosamente consultabile e quindi in definitiva mal conoscibile se lasciato solo su supporto cartaceo.

In particolare, si è scelto di realizzare archivi bibliografici dotati di indici e di altri apparati di supporto. In realtà il problema di soddisfare le aspettative e le esigenze dello storico desideroso di consultare un *corpus* di atti normativi antichi poteva essere risolto anche per una strada diversa dall'opera

⁵ Ci si riferisce ai motori di ricerca generalistici: accanto a questi si trovano anche alcuni esempi di motori di ricerca specialistici, i cosiddetti LASE, *Limited Area Search Engine*. Un esempio di LASE in campo storico è Placidia, sistema di ricerca sperimentale che effettua ricerche in pagine di siti storici mediavalistici fra loro associati (<http://www.storiaonline.org/mi/cerca.htm>).

⁶ Cfr. <http://www.ittig.cnr.it/gride>.

⁷ Cfr. <http://www.ittig.cnr.it/bandimedicei>.

bibliografica. L'alternativa sarebbe stata la realizzazione di una banca dati di testi integrali, consultabili a *full-text*, sfruttando gli enormi sviluppi nel campo dell'ICT. Si ritiene però che nei progetti di elaborazione di edizioni di fonti storiche, l'attività "grigia" e faticosa di costruzione di indici non può essere completamente surrogata dalla trasformazione di un testo in una base di dati testuale anche se gestita da raffinati motori di ricerca⁸.

Inoltre per la realizzazione di questa seconda alternativa si sarebbero presentate difficoltà non facilmente superabili di ordine pratico e finanziario, mentre la soluzione adottata è risultata non troppo onerosa e attuabile da ristretti gruppi di ricerca.

Per raggiungere l'obiettivo, notevole per la ricchezza informativa, sono state fatte ricerche accurate in campo storico, toponomastico e linguistico, oltre che giuridico, ed è stato messo a disposizione un bagaglio di saperi e di metodologie affinato nel tempo.

2.1. *Il documento bibliografico*

L'oggetto delle due ricerche è analogo, trattandosi comunque di legislazione "occasionale" (nel senso sopra ricordato) di un periodo storico pressoché coincidente. Cambia la provenienza, lo Stato di Milano, da una parte, e la Toscana nel periodo del governo mediceo, dall'altra.

Nonostante ciò, i criteri di spoglio dei documenti sono stati diversi. Nei "Bandi" sono state studiate e confrontate le diverse edizioni dei bandi della raccolta dell'Archivio di Stato di Firenze, dando ampia notizia nella scheda bibliografica delle differenze fra le edizioni. Questa caratteristica manca nel le "Gride", dove si è studiata la legislazione presente in una sola Raccolta. Ancora più determinante ai fini della diversità dei due progetti è il fatto che soltanto per le "Gride" si è avuta la disponibilità di tutte le immagini digitali dei documenti studiati.

La disponibilità dell'immagine di un testo sposta l'attenzione dell'utente sulla fonte diretta dell'informazione: la scheda bibliografica "accompagna" l'immagine diventando quasi un "accessorio" anche se arricchito di informazioni frutto di studi e ricerche. In mancanza dell'immagine, come accade per i "Bandi"⁹,

⁸ Cfr. M. ANSANI, *Un passaggio complicato - L'edizione di fonti storiche in rete*, in <http://lastoria.unipv.it/dossier/ansani.htm>.

⁹ In realtà anche nei "Bandi" ci sono circa 680 immagini. Si tratta per lo più di frontespizi oppure di interi documenti nel caso di edizioni su foglio volante.

si è reso necessario dare alla scheda bibliografica un “taglio” altamente informativo per permettere all’utente di avere la visione esatta di ciò che sta cercando pur non avendo l’immagine da studiare.

I documenti coinvolti nelle due ricerche sono “densi” di informazioni. Il lavoro di immissione dei dati in formato elettronico è stato preceduto da un’analisi dei documenti indirizzata all’individuazione della struttura della scheda bibliografica. Per entrambe le banche dati, la scheda risulta suddivisa in due sezioni, una strettamente bibliografica, l’altra costituita da opportuni indici.

La sezione bibliografica registra quelle parti del documento che servono ad individuarlo sia dal punto di vista giuridico (gli estremi normativi e titolo) che dal punto di vista documentario (informazioni tipografiche, raccolta, collocazione): la scheda è composta da una descrizione del titolo (o in mancanza di esso da un riassunto del contenuto dell’atto oppure dall’*incipit* del testo), dalla data e dal luogo di emanazione, dalle note tipografiche, dalla sigla della biblioteca che possiede l’esemplare consultato (con la relativa collocazione), e da note del curatore¹⁰.

Per quanto riguarda gli indici, questi si differenziano in modo rilevante, non solo per contenuto ma soprattutto con riguardo ai criteri di compilazione¹¹. Si consideri, per esempio, la registrazione dell’argomento di un bando o di una grida.

Nella scheda dei “Bandi” è presente l’indice “Soggetti” che contiene l’argomento o gli argomenti del bando senza troppo dettaglio di informazione (si tratta di circa 120 soggetti diversi). È inoltre presente il campo “Cose notevoli” in cui sono indicizzati tutti i termini degni di nota presenti nei titoli (o, nel caso non vi sia titolo, negli *incipit*). I nomi sono registrati sempre al singolare, i verbi all’infinito; questo indice è dotato di rinvii fra termini al fine di agevolare l’utente nelle sue ricerche.

Nella scheda delle “Gride” è presente, invece, l’indice “Argomenti”, che contiene i termini illustrativi dell’argomento principale della grida, ordinati in una “frase” che serve a chiarire il concetto: l’ordine nella sequenza è fondamentale. Sono stati individuati dieci argomenti generali, rappresentati da lemmi scelti per il loro significato evocativo dei vari ambiti della vita sociale: ogni voce dell’indice “Argomenti” è collegata ad un argomento generale.

¹⁰ La tipologia del contenuto della nota del curatore è diversa nei due progetti a causa dei diversi criteri di spoglio adottati.

¹¹ Per esempio nei “Bandi” è presente l’indice dei sottoscrittori mentre nelle “Gride” le voci di questo indice fanno parte dell’indice onomastico. Nei “Bandi” si trovano ben 10 indici, mentre nelle “Gride” ve ne sono soltanto 7.

La compilazione degli indici che contengono i nomi delle persone, fisiche e non, e dei luoghi citati nei documenti ha richiesto notevoli ricerche su fonti storiche toponomastiche. In base al dato oggettivo della non stabilità della dizione dei nomi nel periodo storico di riferimento, è stata fatta la scelta di non introdurre i nomi così come si trovano nel documento ma di registrare una “normalizzazione” per unificare le varie forme permettendo così di identificare in modo univoco una persona o un luogo. Nei “Bandi” è stato scelto di riportare nell’indice soltanto la normalizzazione, mentre nelle “Gride” questa accompagna la forma presente nel testo.

Dettagli puntuali per la descrizione della scheda bibliografica e dei criteri per la compilazione della stessa si possono trovare nelle Avvertenze¹² per quanto riguarda le “Gride” e nell’Introduzione¹³ per i “Bandi”.

2.2. La pubblicazione

Nella prima metà del 2008 è avvenuta la pubblicazione *on-line* dei due progetti¹⁴, consultabili liberamente dal sito ITIG. Per accedere alla consultazione degli archivi bibliografici occorre registrarsi¹⁵, dando la possibilità di consultare la parte di descrizione del contenuto e il manuale d’uso, però, senza registrazione.

Per la pubblicazione *on-line* degli archivi bibliografici dei due progetti è stata fatta la scelta, in linea con le strategie tecnologiche dell’Istituto, di utilizzare *software open source*, in particolare MYSQL come *repository* dei dati e il linguaggio PHP (acronimo di *Hypertext Preprocessor*) per la realizzazione delle pagine *web*.

2.2.1. Migrazione in MYSQL

Data la conoscenza dell’ambiente di lavoro della “Stazione di lavoro lessicografica”, già citata perché utilizzata in precedenti progetti, la fase di immissione delle schede bibliografiche è stata fatta con tale *software*, anche se sorpassato come ambiente, essendo *DOS like*, ma sicuramente adatto alla gestione e alla manipolazione di materiale bibliografico.

Una volta terminata la fase di immissione, gli archivi bibliografici sono stati convertiti dal formato proprietario della “Stazione di lavoro lessicogra-

¹² Cfr. <http://nir.ittig.cnr.it/gride/grideAvvertenze.php>.

¹³ Cfr. <http://nir.ittig.cnr.it/bandi/bandiIntroduzione.php>.

¹⁴ La parte II delle “Gride” e l’appendice sono state pubblicate nel settembre 2008.

¹⁵ All’utente vengono inviate le credenziali per l’accesso (nome utente e *password*) via *e-mail*.

fica” in *database* MySQL¹⁶, uno dei più famosi e conosciuti *database management system* (DBMS) relazionale *open-source*.

La conversione nel formato relazionale ha permesso di fare tutta una serie di manipolazioni sui dati, al fine di ottenere una buona coerenza e correttezza; sono stati uniformati i valori presenti nei vari indici e sono state normalizzate le date per effettuare gli ordinamenti cronologici in modo corretto, tenendo conto delle integrazioni, dell’incertezza nella datazione e di espressioni aggiuntive alla data del tipo “ante”, “post”, “ca” (circa).

Nel caso specifico delle “Gride”, nel passaggio a MySQL, le schede bibliografiche sono state riorganizzate dal punto di vista cronologico, assegnando a tutte un codice numerico progressivo.

2.2.2. Struttura relazionale

I *database* relazionali progettati per i due archivi bibliografici seguono le regole generali per la costruzione di DBMS.

In entrambi i casi si ha una tabella primaria con colonne che contengono le informazioni strettamente bibliografiche, eventualmente riorganizzate per ottenere valori non complessi e/o valori normalizzati. Accanto a questa sono presenti le tabelle degli indici. Il legame fra il valore di un indice e il documento classificato da tale valore viene realizzato per mezzo di una ulteriore tabella, in cui si trova la coppia con la chiave che rappresenta in modo univoco il documento e la chiave che rappresenta in modo univoco il valore dell’indice.

A fianco di questa gestione relazionale “normalizzata” dei dati, sono state realizzate ulteriori tabelle per casi particolari. Nel *database* dei “Bandi”, per esempio, è stata realizzata una tabella *ad hoc* per gestire nell’indice delle “Cose notevoli” i rinvii immessi manualmente e quelli ricavabili automaticamente dalla struttura della voce dell’indice.

3. LE “GRIDE” ON-LINE

La pubblicazione su *web* delle “Gride” consta di due parti e di un’appendice.

La prima parte è denominata “Bibliografia”, ed è, a tutti gli effetti, la pubblicazione dell’archivio bibliografico. La seconda parte è denominata “Testi”,

¹⁶ Si tratta di un DBMS composto da un *client* con interfaccia a caratteri e un *server*, entrambi disponibili sia per sistemi Unix come GNU/Linux che per Windows. Per maggiori informazioni si veda all’indirizzo <http://www.mysql.it/>.

ed è la pubblicazione della trascrizione testuale delle 44 gride generali della raccolta. Infine l'appendice è costituita da un glossario contenente quei lemmi tratti dalle gride generali che, secondo i curatori, costituiscono "la base del diritto principesco".

Parte I "Bibliografia" – L'accesso ai documenti dell'archivio bibliografico può essere effettuato utilizzando una maschera di ricerca ("Ricerca per campi") oppure gli indici ("Ricerca per indici").

La maschera di ricerca offre la possibilità di formulare *query* composite su tutti i campi presenti nel documento bibliografico (codice, data e luogo di emanazione, luogo di stampa, tipologia, volume, parole del titolo, delle note tipografiche, dei riferimenti bibliografici, delle note del curatore, parole degli indici). Anche gli indici costituiscono un punto di accesso ai documenti dell'archivio.

In risposta ad una *query* eseguita attraverso la maschera di ricerca, oppure dal *link* di una qualsiasi voce di un indice, si ottiene la *browse list* dei documenti che soddisfano i requisiti inseriti. La *browse list* elenca i documenti trovati, in ordine cronologico, fornendo solo alcuni dati essenziali del documento bibliografico, cioè l'emanazione (data e luogo) e i primi 50 caratteri del titolo oppure dell'*incipit* del testo. Da questa lista si possono visualizzare i documenti uno alla volta oppure tutti insieme (nel numero massimo di venti a pagina).

Il documento pubblicato su *web* consta di una parte bibliografica, in cui le varie informazioni si differenziano in base alla loro presentazione (tondo, corsivo, dimensione del carattere), e degli indici. Nell'intestazione del documento viene data l'informazione del volume della raccolta in cui si trova il documento e un numero che rappresenta la posizione all'interno del volume in base all'ordine cronologico. Ciascun documento pubblicato contiene il *link* che permette la visualizzazione della/e immagine/i del documento originale. In presenza di più immagini, è stato realizzato un meccanismo per scorrere le immagine in ordine sequenziale oppure con accesso diretto.

Ogni voce di indice presente in un documento è punto di accesso verso altri documenti, cioè verso quei documenti che contengono la stessa voce nello stesso indice. Altro punto di accesso ad altri documenti è dato dall'informazione, non sempre presente, delle date citate nel testo legislativo rappresentato dalla scheda bibliografica. Queste si trovano nella parte in alto a destra del documento pubblicato: un'icona preposta ad una data indica la presenza di almeno un documento con tale data di emanazione.

La pubblicazione di alcuni indici ha richiesto elaborazioni *ad hoc* al fine di esprimere al massimo le potenzialità dell'informazione memorizzata.

La “Bibliografia” è corredata di una esauriente “Introduzione”, in cui sono esposte le origini del progetto, la raccolta oggetto della ricerca, l’inquadramento storico, un ampio *excursus* sulle autorità, le magistrature, le cariche e gli uffici dello Stato di Milano, la lingua, la tipologia e la struttura dei documenti legislativi. Accanto alla “Introduzione”, sono pubblicate le “Avvertenze” e il manuale d’uso, “La Bibliografia in rete”. In quest’ultimo sono esposte in modo esauriente le modalità di accesso ai documenti e le varie particolarità degli indici e della scheda bibliografica.

Parte II “Testi” – In questa parte si è voluto realizzare qualcosa di diverso dall’archivio bibliografico. Sono state digitalizzate tutte le gride generali della raccolta della Biblioteca universitaria di Pavia. La disponibilità di testi trascritti corredata delle immagini originali offre allo studioso un potente strumento di analisi sia giuridico-linguistica sia storico-politico. Ampiamente dibattuto è l’argomento della trascrizione di testi antichi in quanto porta con sé tutta una serie di problematiche di non facile soluzione¹⁷.

I testi sono stati trascritti utilizzando un *word processor* di tipo commerciale, da questo esportati in formato testo “piatto”, quindi avviati ad elaborazioni successive – estrazione di frequenze (presente una lista di *stop word*), indicizzazione, pubblicazione del documento con i *link* alle immagini originali e con eventuali note del curatore –. Anche in questo caso sono state utilizzate tecnologie già in uso presso l’Istituto, e cioè, il *database* MYSQL per memorizzare le frequenze, il *software* Swish-e¹⁸ per indicizzare i testi.

Le frequenze offrono qualcosa in più della semplice informazione numerica. Per una forma lessicale estratta vengono forniti: il numero totale di volte che la forma ricorre nel *corpus* e la sua distribuzione nei vari testi¹⁹. Si può quindi passare alla visualizzazione di uno dei testi: ciascuna occorrenza della forma lessicale da cui si è originata la ricerca viene visualizzata in un colore diverso.

Quando, nelle frequenze, una forma lessicale è accompagnata da un’icona (raffigurante una G) significa che si tratta di un lemma oppure di una

¹⁷ A questo proposito si veda all’indirizzo <http://lastoria.unipv.it/dossier/index.htm>, La storia - Consorzio italiano per le discipline storiche *on-line*.

¹⁸ “Swish-e è un sistema *open-source* veloce, flessibile e gratuito per l’indicizzazione di raccolte di pagine *web* o di altri tipi di *file*”. Per maggiori informazioni si veda all’indirizzo: <http://swish-e.org/>.

¹⁹ Non si può parlare di vero e proprio *index locorum* in quanto non viene segnalato il luogo esatto del testo (pagina, colonna, linea e posizione all’interno della linea) in cui la parola ricorre.

forma flessa di un lemma del glossario (cfr. più avanti). La definizione presente nel glossario può essere visualizzata posizionando il *mouse* sull'icona.

La ricerca *full-text*, ottenuta tramite l'indicizzazione e grazie alle caratteristiche di Swish-e, può essere fatta impostando filtri temporali (anno di emanazione), di argomento, e può essere anche circoscritta alle parole contenute nel titolo del documento.

La parte II delle "Gride" è corredata di una "Premessa", ampia descrizione delle gride generali attraverso gli otto argomenti trattati: "biade", "caccia", "gabella grossa di Cremona", "mercanzia", "olio e sapone", "risi", "sale", "sanità". Troviamo inoltre brevi "Avvertenze", dove sono descritti i criteri adottati nell'estrazione delle frequenze e un manuale d'uso, "I testi in rete", in cui si spiega come effettuare l'interrogazione.

Appendice – L'Appendice è costituita da un glossario che aiuta a comprendere il significato di quei lemmi, che, usati nei testi spogliati, sono bisognosi di chiarimento.

Dal punto di vista informatico, si vuole segnalare che dal glossario, attraverso un lemma oppure attraverso le sue forme flesse citate, si possono raggiungere i testi in cui la parola compare dando quindi la possibilità di vederne il contesto d'uso. I testi sono raggiungibili passando attraverso la pagina delle frequenze della parola.

4. I "BANDI" ON-LINE

La pubblicazione su *web* dei "Bandi" contiene, oltre all'archivio bibliografico, anche un'appendice.

Archivio bibliografico – Si può ripetere a grandi linee la presentazione data della "Bibliografia" e delle "Gride" con qualche eccezione.

È importante ricordare che non tutte le schede sono corredate di immagini. La presenza di un'immagine, segnalata da un'opportuna icona, è, in questo caso, il frontespizio di un bando oppure un bando completo (solo se si tratta di un'edizione su foglio volante).

Una nota a parte merita l'uso di rinvii negli indici "Cose notevoli", "Stampatori" e "Soggetti". In tutti e tre gli indici si trovano rinvii immessi dal curatore per suggerire all'utente altre forme della stessa voce d'indice (rinvii di collegamento, di sinonimia, di parole che non esistono nella bibliografia ma inserite perché il termine esistente sinonimo non è più di uso comune, p.e. "avena vedi vena").

In "Cose notevoli" si trovano rinvii ricavati automaticamente per mezzo di un piccolo *parser*, appositamente costruito, che analizza la struttura della

voce per estrarre ulteriori informazioni per la costruzione di altre voci. Questi legami fra le voci dell'indice fanno sì che si possa parlare di indice con una struttura a due livelli. A titolo esemplificativo, il lemma "olio" è seguito da una serie di lemmi "composti" di secondo livello in cui si specifica il termine "olio", dove troviamo p.e. "olio, allogazione della tassa". Automaticamente il *parser* cattura la parte "allogazione della tassa", e costruisce il rinvio a "olio, allogazione della tassa". Il *parser* distingue inoltre se la seconda parte del lemma è a sua volta una voce dell'indice: solo in questo secondo caso si potranno recuperare documenti, quelli indicizzati da tale voce, altrimenti, come nel caso di "allogazione della tassa" si dovrà passare dalla voce "olio, allogazione della tassa" per avere i documenti indicizzati.

L'archivio bibliografico è corredato da un'ampia "Introduzione", in cui sono esposte le origini del progetto, le raccolte oggetto della ricerca, oltre alla descrizione dettagliata della scheda bibliografica con i criteri adottati per ciascun tipo di informazione. Accanto alla "Introduzione" è pubblicato il manuale d'uso, "La Bibliografia in rete", dove sono esposte in modo esauriente le modalità accesso ai documenti e le varie particolarità degli indici e della scheda bibliografica.

Appendice – In Appendice viene presentata la ricerca curata da Gustavo Bertoli sulla legislazione medicea presente nelle raccolte della Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze (BNCF). Una parte di questo lavoro è già stata pubblicata a stampa²⁰ mentre una seconda parte viene qui presentata per la prima volta.

La pubblicazione dei "Bandi" è stata ritenuta una buona occasione per offrire i risultati dell'opera di Bertoli, in quanto citato ripetutamente nelle schede bibliografie in presenza di edizioni dello stesso bando che si trovano conservate sia presso l'Archivio di Stato di Firenze che presso la BNCF. In fase di pubblicazione viene realizzato il collegamento fra la citazione presente nella scheda bibliografica di un bando e la scheda bibliografica del Bertoli utilizzando il codice di quest'ultima.

Le schede bibliografiche dell'Appendice sono suddivise per secolo e sono accessibili sequenzialmente oppure attraverso il codice del documento.

Il materiale dell'Appendice era destinato alla stampa: l'estrazione di informazioni strutturate per effettuare ricerche puntuali sui dati richiederebbe elaborazioni complesse.

²⁰ *Leggi e bandi del periodo mediceo posseduti dalla Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze*, Firenze, Titivillus, 1992.

Nell'Appendice si trova una breve descrizione dei criteri adottati dal Bertoli per il suo lavoro bibliografico.

5. CONCLUSIONI

Si ritiene indubbia la validità della scelta fatta, e cioè di pubblicare su *web* le due ricerche bibliografiche piuttosto che su carta, o ancora peggio, lasciare allo storico solo la possibilità di andare a fare le ricerche presso gli archivi. Ci si augura di aver proposto un valido e innovativo modello di pubblicazione *on-line* di atti storici legislativi.

Si vuole, infine, ricordare che l'impatto e il rilievo di questi due progetti è ben testimoniato dalla loro citazione nel portale di risorse per la storia moderna (www.stmoderna.it) nella sezione delle "Biblioteche digitali e siti tematici".

La sfida dell'accesso multilingue all'informazione giuridica

GINEVRA PERUGINELLI*

SOMMARIO: 1. *La ricchezza delle lingue e il multilinguismo* – 2. *L'accesso multilingue all'informazione giuridica* – 3. *Alcune riflessioni*

1. LA RICCHEZZA DELLE LINGUE E IL MULTILINGUISMO

In un mondo globalizzato e ricco di scambi come quello odierno, promuovere la conoscenza di più lingue e favorire la coesistenza di diverse comunità linguistiche è di estrema importanza. Ciò significa riconoscere e sostenere il fenomeno del multilinguismo, in costante valorizzazione per l'inevitabile esigenza di comunicazione in ogni settore della vita sociale.

Il concetto di multilinguismo è variamente interpretato e le sue definizioni sembrano ognuna confondersi nel significato dell'altra, legate come sono alla varietà di vedute e alla discordanza e imprecisione nell'uso stesso della terminologia¹. Il termine multilinguismo implica di solito il possesso operativo di una molteplicità di lingue, sia a livello di comunità culturale-linguistica di parlanti, sia a livello di individuo, e considera soprattutto l'aspetto relativo alla coesistenza di differenti comunità linguistiche². Ciò comporta una particolare attenzione anche per le lingue minori che rappresentano un impulso aggiuntivo per lo sviluppo del multilinguismo. John Edwards, uno dei maggiori psico-linguisti canadesi, afferma che: *“to be multilingual is not the aberration supposed by many (particularly, perhaps, by people in Europe and North America who speak a “big” language), it is, rather, a normal and unremarkable necessity for the majority in the world today”*³. L'autore afferma con forza che la varietà e la varia-

* L'Autrice è ricercatore presso l'ITTIG del CNR, nonché professore a contratto di Informatica giuridica al Corso di laurea in Funzionario giudiziario e amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia.

¹ R. TITONE, *La personalità bilingue*, Milano, Bompiani, 1996.

² Una sfumatura particolare è quella che attribuiscono al termine Wagner, Bech e Martinez che affermano che *“in the context of the European Union, the word “multilingual” has taken on a meaning that goes beyond its dictionary definition of “speaking or using many languages”, or “written or printed in many languages”. For us, multilingualism is a fundamental principle with the additional meaning of “equal rights for all official languages”*. E. WAGNER; S. BECH; J. MARTÍNEZ, *Translation for the European institutions*, Manchester, St. Jerome Publishing, 2002, p. 1.

³ J. EDWARDS, *Multilingualism*, New York, Routledge, 1994, p. 1.

ne sono intrinseche alla lingua come lo sono nella specie umana. Ciò si deduce facilmente dal vasto numero di lingue che esistono nel mondo ed anche dalle innumerevoli forme ravvisabili all'interno di ognuna di esse.

Una questione delicata è costituita dal fatto che mentre la naturale dinamica della lingua tende verso il cambiamento e la differenziazione, altre esigenze, come ad esempio la necessità di comunicare o di adattare la propria lingua ad un'altra, spingono in direzione opposta. Vi è quindi spesso il tentativo, all'interno di un ambiente monolingue, di fermare il cambiamento e di ridurre la variazione selezionando una varietà particolare che funzioni come campione. In un contesto multilingue, al contrario, la necessità di far coesistere le varietà linguistiche⁴ non implica la prescrizione e la conseguente soppressione o stigmatizzazione di forme non standard o non ufficiali⁵, ma produce un nuovo e generoso atteggiamento nei confronti della diversità linguistica⁶.

In questo contesto la politica linguistica è un aspetto di grande rilevanza dal punto di vista etico, sociale e giuridico, sollevando un certo numero di questioni fra cui quelle legate ai problemi di autonomia linguistica individuale e di riconoscimento pubblico delle lingue⁷. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto tre sono i modelli individuati in tema di riconoscimento delle lingue⁸: il multilinguismo ufficiale, la razionalizzazione linguistica e la conservazione linguistica.

⁴ Poiché la diversità linguistica spesso riflette diversi valori di sistemi, comunità e identità differenti e poiché spesso quando le lingue sono in rapporto fra loro per gli utenti esse sono in concorrenza, non è difficile cadere nel conflitto e nella discriminazione di coloro che parlano la varietà linguistica più debole. Tuttavia nessuna varietà linguistica è superiore ad un'altra e l'atteggiamento che spesso si riscontra verso la lingua altrui e, di conseguenza, verso coloro che la parlano, riflette semplicemente una particolare realtà sociale in un preciso momento storico con i suoi specifici valori che sono essenzialmente effimeri e soggetti al cambiamento, come la lingua in sé.

⁵ In ambito europeo gli sforzi per costruire una identità comune sono stati contrastati seriamente dalle richieste di riconoscimento linguistico da parte di numerosi gruppi linguistici. In Catalogna, Belgio, negli Stati del Baltico e altrove, le maggioranze linguistiche locali hanno cercato di normalizzare l'uso delle loro lingue nella sfera pubblica, spesso anche di fronte alle proteste di altri gruppi linguistici.

⁶ S. ROMAINE, *Language in Society: An Introduction to Sociolinguistics*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 32-44.

⁷ A. PATTEN, *Political Theory and Language Policy*, in "Political Theory", Vol. 29, 2001, n. 5, pp. 691-715.

⁸ A. PATTEN, *Political Theory and Language Policy*, cit., pp. 694 e ss.

Secondo il modello ufficiale di multilinguismo, a ciascuna delle diverse lingue parlate dovrebbe essere accordato lo stesso riconoscimento pubblico. Il modello della razionalizzazione, al contrario, comporta un programma di promozione per la convergenza su una lingua privilegiata o su un gruppo di esse, limitando o negando il riconoscimento delle altre lingue. Il terzo approccio, relativo alla conservazione linguistica, prevede una politica di riconoscimento selettivo delle lingue per promuovere il mantenimento di alcune lingue vulnerabili nella comunità.

I tre modelli spingono in direzioni differenti ed in alcune situazioni sono in contrasto fra loro, ma nessuno dei modelli è superiore all'altro. Resta il fatto che in molte situazioni devono essere operate scelte strategiche di politica linguistica cercando di raggiungere un equilibrio⁹.

Il principio della tutela della diversità linguistica e culturale è dunque funzionale al mantenimento della pax linguistica. Come afferma l'illustre linguista francese Claude Hagège “[...] l'attenzione all'altro che parla la propria lingua è condizione necessaria per costruire una solidarietà che abbia un contenuto più concreto dei discorsi propagandistici. Questa capacità di ascolto non è solo il segno di una naturale disponibilità nei confronti dell'altro, ma rappresenta anche una forma di prevenzione da futuri eventuali disastri: [...] potrebbe un giorno rivelarsi salutare in un mondo dove gli esiliati dal benessere, divenuti molto più numerosi e molto meglio armati, stanchi delle disuguaglianze, decidessero di dare una forma violenta al desiderio, mai appagato, di essere finalmente ascoltati”¹⁰.

2. L'ACCESSO MULTILINGUE ALL'INFORMAZIONE GIURIDICA

In ambito giuridico il principio del multilinguismo risponde all'esigenza, oggi fortemente sentita, di agevolare l'incontro fra i diversi ordinamenti giuridici, consentendone la conoscenza e la comprensione nei vari Paesi. La peculiarità del multilinguismo giuridico risiede nel fatto che alla diversità delle lingue e delle modalità di espressione delle varie realtà giuridiche si aggiunge la diversità degli istituti giuridici propria dei differenti ordinamenti e dei concetti che ne stanno alla base.

Per garantire l'accesso all'informazione giuridica multilingue su scala mondiale occorre realizzare strumenti e applicazioni capaci di gestire i diversi linguaggi che riflettono singole realtà giuridiche. Si tratta di una questione

⁹ A. PATTEN, *Political Theory and Language Policy*, cit., pp. 706 e ss.

¹⁰ C. HAGÈGE, *Storie e destini delle lingue d'Europa*, Firenze, La Nuova Italia, 1995, p. 263.

complessa e delicata, ancora da perfezionare nelle sue diverse componenti, che sta suscitando interesse da parte di giuristi, professionisti dell'informazione, linguisti e informatici.

Mentre da diversi anni vi è un crescente interesse verso lo studio e lo sviluppo di metodologie per l'accesso multilingue all'informazione e numerose sono le sperimentazioni in atto, le attività di ricerca e di implementazione di applicazioni specificamente dedicate al recupero dell'informazione giuridica e l'attenzione verso strumenti multilingue di indicizzazione del diritto sono ancora scarse¹¹.

Molte sono le sperimentazioni, valutate in sedi ufficiali come i progetti CLEF e TREC¹², che trattano collezioni di materiale di tipo generale, come ad esempio notizie di giornali. In questo caso sono impiegate combinazioni di tecniche con il ricorso a lessici e dizionari che non pongono seri problemi di corrispondenza fra termini per la natura prevalentemente non specialistica delle informazioni trattate. Inoltre gli utenti in questo caso non necessitano generalmente di un livello di precisione estremamente alto, ma è per loro sufficiente una funzionalità tale da non precludere la comprensione dei risultati ottenuti mediante traduzioni che possono non essere perfette. Vi sono altri settori di conoscenza, come il diritto, a cui sono riservate alcune applicazioni di ricerca multilingue, dove la precisione nella ricerca e nel recupero dell'informazione è di fondamentale importanza: i concetti giuridici infatti sono *system bound*, dipendenti dal sistema giuridico di appartenenza, con alti rischi per la loro trasposizione linguistica.

Due sono i maggiori ostacoli che si frappongono alla ricerca multilingue del diritto. Un primo problema da affrontare è la complessità e la ricchezza dei singoli linguaggi giuridici. Il diritto, come tutte le discipline, ha necessità di costituirsi un proprio lessico, facendo uso di termini creati *ad hoc* oppure assegnando a parole del linguaggio naturale un significato proprio.

Il secondo ostacolo consiste nella diversità dei sistemi giuridici dei vari Paesi, che comporta inevitabilmente una differenza di contenuto fra concetti giuridici. In un contesto multilingue e multiculturale la complessità e la ricchezza dei linguaggi giuridici dei vari ordinamenti rendono infatti ardua la comprensione dei concetti espressi nelle diverse lingue. Sono vari gli approcci, tra loro com-

¹¹ G. PERUGINELLI, *Multilinguismo e sistemi di accesso all'informazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 99 e ss.

¹² *Cross-Language Evaluation Forum - CLEF* (<http://www.clef-campaign.org/>); *Text Retrieval Conference - TREC* (<http://trec.nist.gov/>)

plementari, attraverso i quali è possibile raggiungere una comunicazione e uno scambio al di là di tali differenze e consentire così la ricerca di materiale giuridico multilingue indipendentemente dalla lingua usata in fase di interrogazione. È certo che per la costruzione di sistemi di questo tipo entrano in gioco competenze e metodologie diverse: oltre alla gestione degli aspetti strettamente tecnici legati alla costruzione di sistemi multilingue in generale, sono da prendere in considerazione altre componenti essenziali: un'adeguata conoscenza delle caratteristiche del linguaggio giuridico, lo studio comparato dei diversi sistemi giuridici, una specifica competenza in tema di traduzione del diritto.

La maggiore difficoltà per realizzare un accesso efficace al materiale giuridico multilingue attraverso sistemi di recupero dell'informazione risiede essenzialmente nel trovare una corrispondenza tra termini giuridici espressi in lingue diverse¹³.

Ciò implica a proposito dei sistemi di ricerca multilingue in generale, un'attività di traduzione dalla lingua dell'interrogazione a quella del materiale da cercare o viceversa, nonché un'attenzione particolare ai problemi di disambiguazione terminologica che diventano rilevanti quando si deve eseguire una mappatura tra linguaggi specialistici come quelli giuridici propri dei diversi Paesi e ordinamenti¹⁴.

In questo contesto l'accesso al dato giuridico multilingue è la chiave attraverso la quale si aprono le porte per una nuova integrazione. Naturalmente ciò implica innanzitutto la soluzione di alcune questioni critiche per lo sviluppo di sistemi multilingue che riguardano essenzialmente la disponibilità di strumenti di natura linguistica orientati al trattamento di più lingue e di risorse economiche necessarie per l'implementazione di sistemi complessi, che spesso necessitano di una combinazione di tecniche necessarie per la ricerca multilingue.

La disponibilità di risorse linguistiche di vario tipo e di strumenti lessicali è una condizione essenziale per le operazioni di confronto fra l'interrogazione posta dall'utente e l'informazione contenuta nei documenti. Per le applicazioni

¹³ R. SACCO, L. CASTELLANI, *Les multiples langues du droit européen uniforme*, Torino, L'Harmattan Italia-Isaidat, 1999, pp. 143-162.

¹⁴ Le funzionalità linguistiche che i sistemi devono realizzare consistono, prevalentemente, nel disambiguare, da un punto di vista semantico, i termini usati in fase di interrogazione e quelli propri dei documenti da recuperare per consentire un confronto tra i loro significati. A questo scopo sono necessari meccanismi e strumenti linguistici come dizionari specialistici e corpus di testi appropriati al campo di ricerca per individuare i termini rilevanti da disambiguare attraverso opportune procedure che possono essere più o meno automatiche.

nel campo del diritto si ricorre generalmente alla traduzione dei termini dell'interrogazione e si fa uso di corpus testuali per estrarre la terminologia utile al confronto fra la domanda e i documenti. Si procede raramente alla traduzione della collezione oggetto di ricerca ai fini della sua consultazione, dal momento che la documentazione giuridica è tendenzialmente meglio interpretabile nella sua versione originale. Ai fini del recupero dell'informazione è quindi importante poter ricorrere a strumenti che aiutino nella scelta della esatta traduzione basandosi sul contesto, anche mediante l'interazione con l'utente.

La scarsità di fonti utili per stabilire la corrispondenza fra lingue è ancora una realtà per una grande quantità di lingue considerate minori, ma parlate da centinaia di milioni di persone: ciò ostacola certamente l'accesso multilingue. È questo il caso delle numerosissime lingue dell'India e dell'Africa per le quali non si dispone di corpus paralleli in più lingue o di sistemi commerciali di traduzione automatica. La situazione è diversa per le lingue maggiormente parlate in Europa come l'inglese, il francese, il tedesco, l'italiano e lo spagnolo o per quelle dell'Asia come il cinese e il giapponese o anche l'arabo e il russo, che costituiscono le ulteriori lingue ufficiali delle Nazioni Unite.

L'altro fattore che incide notevolmente sulla funzionalità di applicazioni multilingue è quello di natura economica. È un dato di fatto che i grandi motori di ricerca non si sono lanciati in veri e propri servizi di ricerca dell'informazione *cross-language* anche per questa ragione. Alla luce delle realizzazioni sviluppate risulta che spesso è necessario impiegare una combinazione di tecniche diverse, come ad esempio l'espansione dell'interrogazione e metodologie di rilevanza dei risultati anche con il supporto dell'utente da adattate opportunamente alle varie applicazioni. Tali tecniche, quando sono impiegate in sistemi su larga scala, rendono indubbiamente molto alti i costi di sviluppo.

Da un esame degli strumenti linguistici, dei progetti e sistemi informativi disponibili sul mercato, risulta che l'approccio seguito per la loro implementazione è vario e non è sempre affrontato nella sua concretezza il fattore comparatistico, focalizzandosi prevalentemente sugli aspetti squisitamente linguistici e in particolare sulla traduzione giuridica¹⁵.

Certamente molti aspetti di questo particolare tipo di traduzione, cruciali per la trasposizione in generale di testi da una lingua all'altra, sono altrettanto importanti per le finalità proprie dei sistemi di ricerca multilingue, la cui fun-

¹⁵ S. SARCEVIC, *New Approach to Legal Translation*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1997, p. 229.

zionalità si basa sulla possibilità di stabilire una equivalenza fra l'interrogazione dell'utente e i documenti cercati. I requisiti richiesti per la traduzione dei testi non sono pienamente assimilabili a quelli necessari al trattamento delle interrogazioni in un sistema di ricerca, per cui diversi possono essere, nei due contesti, i criteri per stabilire la corrispondenza fra concetti. Fermo restando che la precisione in tema di linguaggio giuridico è una prerogativa irrinunciabile per le conseguenze che inevitabilmente inesattezza e approssimazione comportano in ogni azione in cui è coinvolto il diritto, si può affermare che nei sistemi di recupero multilingue possono essere accettate, per la comparazione fra concetti, soluzioni in qualche modo meno rigide rispetto a quanto accade per la traduzione di testi giuridici, la cui inesatta formulazione in altra lingua può avere implicazioni assai gravi. Minore rigore non comporta l'abbandono del principio di chiarezza e precisione che sempre deve guidare ogni operazione di raffronto fra concetti giuridici appartenenti ad ordinamenti diversi, ma piuttosto significa l'adozione di un approccio flessibile. Ciò che si deve assicurare nei sistemi di ricerca giuridica è la funzione di comunicare la conoscenza attraverso la fornitura di documenti effettivamente rilevanti, operando anche dei compromessi. Ciò significa ad esempio potersi fermare, nella comparazione e quindi nella traduzione, ad un livello più generale nell'espressione di un concetto rispetto alla specificità dell'originale ed anche ricorrere in modo sistematico a tecniche di disambiguazione dei termini presentando più risultati e interagendo con l'utente. A quest'ultimo può essere infatti riservato il compito di controllare le alternative di traduzione presentate a fronte di una interrogazione formulata in una determinata lingua ed anche di selezionare il contesto. Tuttavia nella realtà sono ancora scarsi gli studi effettuati sulla predisposizione degli utenti ad interagire con l'applicazione per il miglioramento dei risultati di ricerca¹⁶ e tuttora si rivela alquanto complessa la questione relativa all'interazione utente-sistema.

3. ALCUNE RIFLESSIONI

In un ambiente come quello attuale volto a creare un'economia della conoscenza competitiva e dinamica, che sia in grado di garantire una crescita sostenibile, nuovi posti di lavoro di elevata qualità e una maggiore coesio-

¹⁶ D. PETRELLI, P. HANSEN, M. BEAULIEU, M. SANDERSON, *User Requirement Elicitation for Cross-language Information Retrieval*, in "The New Review of Information Behaviour Research: studies of information seeking in context", Vol. 3, 2002, pp. 17-35.

ne sociale, la condizione essenziale è che tutti i cittadini abbiano la possibilità di accedere in modo esteso alle risorse giuridiche e di usare in modo agevole le tecnologie indispensabili per tale accesso. È necessario quindi in questo settore accelerare lo sviluppo, oggi ancora piuttosto scarso, di sistemi informativi con funzionalità multilingue, per consentire l'accesso alle numerose fonti oggi disponibili su scala internazionale.

In questo contesto i sistemi informativi per la ricerca giuridica multilingue costituiscono un vero banco di prova per la soluzione dei problemi legati al raccordo fra diritti e lingue diverse e quindi per incoraggiare e rendere effettivo il multilinguismo nel settore del diritto.

Ciò implica e presuppone un processo di orchestrazione che coinvolge tutti i soggetti responsabili che operano nel vasto contesto dei diversi ordinamenti come i legislatori, gli operatori di giustizia, i professionisti legali, gli accademici, i linguisti ed infine i cittadini. La sfida non è quella di operare una scelta su una determinata lingua di comunicazione, ma di trovare un metodo per far coesistere e convivere armoniosamente le diversità linguistiche e culturali.

A livello operativo, per disporre di una base su cui costruire strumenti che permettano ai cittadini di recuperare ed utilizzare le risorse informative giuridiche messe a disposizione da fonti di natura istituzionale e commerciale, sembra necessario avviare un lavoro congiunto capace di riunire le diverse competenze di giuristi, traduttori, linguisti, giuristi linguisti e studiosi delle nuove tecnologie e intraprendere studi di diritto comparato sempre più estesi sulle varie aree del diritto. In particolare, attraverso il lavoro di elaborazione di corrispondenze linguistico-concettuali tramite la cooperazione con organismi istituzionali di Paesi attivi nel campo dell'indicizzazione e documentazione del diritto, è possibile avviare la sperimentazione di sistemi che garantiscano una migliore comprensione degli istituti giuridici propri dei singoli Paesi. In particolare si auspica un'analisi delle tecniche e metodologie orientate al recupero di concetti piuttosto che di stringhe di caratteri sulla base di modelli di *conceptual information retrieval*¹⁷ e uno sviluppo sistematico di ontologie come sistemi di definizione di concetti in grado di rappresentare entità giuridiche nei vari sistemi e lingue.

¹⁷ N. MAKOTO, S. KEIZO, Q. YANHUA, I. TETSURO, *Browsing-based Conceptual Information Retrieval Incorporating Dictionary Term Relations, Keyword Association and a User's Interest*, in "Journal of the American Society for Information Science and Technology", Vol. 54, 2002, n. 1, pp. 16-28.

Linguaggio giuridico e conoscenza delle norme

DANIELA TISCORNIA, MARIA-TERESA SAGRI*

SOMMARIO: 1. *L'accesso all'informazione normativa* – 2. *Le barriere linguistiche* – 2.1. *Il tecnicismo giuridico* – 2.2. *Il multilinguismo* – 3. *Le tecnologie* – 3.1. *Le risorse lessicali* – 4. *Comprendere il diritto* – 4.1. *Costruire ontologie giuridiche* – 5. *Conclusioni*

1. L'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE NORMATIVA

Per quanto potenti ed in grado di trattare enormi masse di dati, i mezzi informatici possiedono una capacità di gestire l'informazione giuridica che deve misurarsi direttamente con la grande frammentarietà e disorganicità delle disposizioni normative, nonché con il loro rapido succedersi e stratificarsi. Questi fattori rendono il recupero dell'informazione particolarmente gravoso sia per l'operatore del diritto chiamato a rintracciare le norme da applicare alla fattispecie concreta¹, sia per il cittadino non esperto interessato a conoscere la legislazione vigente.

Se è vero che esiste un dovere di ogni singolo cittadino di conoscere le norme fissate dall'ordinamento, è vero anche che corrisponde ad un preciso compito dei pubblici poteri assicurare un'adeguata divulgazione delle stesse. Considerata la dimensione sociale in cui si collocano le informazioni di fonte pubblica, garantire l'accesso ad esse significa da un lato accrescere la capacità conoscitiva dell'utente, dall'altro soddisfare anche un più generale obbligo di comunicazione che grava sulle istituzioni statali. Secondo questo profilo "l'obbligo di uniformare le condotte individuali ai comandi dell'ordinamento statale non può che fondarsi sul riconoscimento e la riconoscibilità delle norme quale integrazione dei contenuti del contratto sociale moderno"².

* D. Tiscornia è dirigente di ricerca presso l'ITTIG del CNR; M.-T. Sagri è ricercatore presso lo stesso Istituto.

¹ L'ordinamento italiano negli ultimi anni ha vissuto un generale processo di riordino e semplificazione delle regole al fine di migliorare l'efficienza e ridurre disfunzioni della pubblica amministrazione. In ambito statale l'attenzione è stata concentrata sui testi unici e sui codici. A livello regionale il riordino è stato organizzato sulla base della tipologia di atti esistenti, delle procedure di consolidamento, codificazione e rifusione.

² P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, ESI, 2007, p. 36.

Anche il legislatore italiano sembra ormai impegnato non solo a riordinare il diritto³ ma anche a renderlo facilmente e gratuitamente accessibile. Dal 2001 è stato istituito un fondo per “l’informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l’attività di riordino normativo”⁴.

In questo ambito lo strumento informatico si inserisce come mezzo ideale per trasformare i contesti istituzionali in “società trasparenti” e permettere a chiunque, attraverso una risorsa democratica e veloce, non solo di accedere a tutte le informazioni disponibili, ma anche di superare l’oggettiva distanza materiale dalla fonte. Un utilizzo effettivo di tali risorse si lega però inscindibilmente anche con la concreta capacità dell’apparato di avvicinare il cittadino alle disposizioni senza ricorrere ad intermediazioni sia per il reperimento che per la comprensibilità delle stesse.

Come è noto, il *web* è stato ideato come un grande spazio di informazioni, spesso progettate per essere “mostrate” piuttosto che “comunicate”⁵. Ne consegue che sono disponibili grandi quantitativi di dati, nel concreto difficilmente gestibili o utilizzabili dall’utente a causa della difficoltosa interazione tra l’uomo e la macchina. Inoltre, nonostante il riordino del panorama normativo appaia un traguardo auspicabile, si deve sottolineare come per il cittadino comune non sia sufficiente recuperare la norma se questo processo non è accompagnato anche da un’adeguata comprensione del dettato normativo.

2. LE BARRIERE LINGUISTICHE

Il diritto dipende dalla sua espressione linguistica. Quasi tutta la conoscenza giuridica⁶ viene comunicata attraverso la sua espressione, in parte

³ “Si pensi esemplarmente al settore della comunicazione e dell’informazione pubblica, grazie a cui l’amministrazione è chiamata sempre più ad operare, (...) in una “forma” nuova, calcata sul modello interattivo reso possibile dalla digitalizzazione e dalle reti”. Cfr. P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006, p. XVIII.

⁴ Il fondo è stato istituito con l’art. 107 della l. 23 dicembre 2000, n. 388, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziarie del 2001. In attuazione di questa norma è stato emanato il d.p.c.m. 24 gennaio 2003 che ne stabilisce le modalità di funzionamento.

⁵ Cfr. N. CALZOLARI, A. LENCI, *La linguistica computazionale, strumenti e risorse per il trattamento automatico della lingua*, in “Mondo digitale”, 2004, n. 2, p. 56.

⁶ R. SACCO, *Il diritto muto*, in “Rivista di diritto civile”, I, 1993, pp. 689-702.

orale, ma in larga misura scritta, ed il carattere contestuale del diritto rende necessario raggiungere la conoscenza delle norme attraverso gli strumenti linguistici. Sulla base di questa considerazione di partenza, il tema della qualità dei testi si traduce nella qualità linguistica con cui il dettato normativo è espresso, vale a dire, nella precisione terminologica, nella semplicità e nel rigore della struttura sintattica, nella coerenza della strutturazione dell'articolato e nella univocità dei connettivi sintattici fra enunciati⁷.

2.1. *Il tecnicismo giuridico*

Il diritto è un linguaggio settoriale. Le caratteristiche dei linguaggi tecnici sono principalmente due: in primo luogo la loro insostituibilità per lo studio di una determinata disciplina e per l'esercizio di un'attività; in secondo luogo la loro attitudine ad indicare l'appartenenza ad un gruppo di individui uniti da legami di interessi e conoscenze più stretti di quelli che intercorrono normalmente tra i membri di una comunità linguistica. Le informazioni sono quindi prodotte con un linguaggio molto distante da quello utilizzato dall'uomo della strada.

L'utente medio può relazionarsi con la risorsa informatica soltanto attraverso il linguaggio naturale, e considerata l'alta tecnicità del lessico legislativo, si generano incongruenze linguistiche tra i dati archiviati e la locuzione utilizzata per la ricerca. Ciò considerato, è necessario prioritariamente superare gli ostacoli linguistici per reperire, riconoscere e selezionare le norme; quindi occorre ricostruirne i collegamenti sistematici e recuperare i contenuti ed infine passare dal livello delle parole al livello dei significati.

2.2. *Il multilinguismo*

Nel contesto multilingue l'accesso all'informazione giuridica è legato alla necessità di recuperare l'informazione nel proprio idioma nazionale. Ciò ha stimolato lo sviluppo di strumenti idonei a superare il difficile problema della comunicabilità di dati e concetti giuridici espressi in lingue diverse e ha fatto emergere l'importanza di assicurare un'efficiente comunicazione linguistica che favorisca la necessaria osmosi tra i diversi contesti⁸.

⁷ L.E. ALLEN, *Towards a Normalized Language to Clarify the Structure of Legal Discourse*, in Martino A.A. (ed.) *Deontic Logic, Computational Linguistics and Legal Information Systems*, Vol. 2, Amsterdam, North-Holland, 1982, pp. 349-407.

⁸ P. ROSSI, *Il diritto plurilingue europeo nella prospettiva del legislatore comunitario e dell'interprete nazionale*, in "Politica del diritto", 2007, n. 1, pp. 139-147.

In ambito comunitario tali problematiche diventano ancora più complesse, a causa del plurilinguismo istituzionale. L'ordinamento comunitario ha, infatti, generato ulteriori difficoltà legate alle differenze tra i sistemi giuridici nazionali ed i moduli comunitari. Le norme comunitarie sono elaborate attraverso complessi processi di mediazione linguistica che gli operatori comunitari devono affrontare in fase di redazione; si parla infatti di un diritto 'diplomatico', 'contrattato' tra i vari operatori, per riuscire a garantire l'univocità dei significati espressi dalle differenti versioni ufficiali⁹. Ciò si scontra con le diversità che da sempre caratterizzano i sistemi giuridici europei (si pensi ad esempio alla dicotomia tra *civil law* e *common law*) e comporta quindi lo stratificarsi di un linguaggio europeo, spesso avulso dal linguaggio utilizzato nei testi giuridici nazionali.

Nel diritto è infatti più opportuno parlare di versioni multilingue di un testo legislativo piuttosto che di traduzioni¹⁰, in quanto i termini tecnici utilizzati in ciascun contesto non esplicitano soltanto i concetti giuridici in esso operanti, ma rispecchiano anche le profonde differenze esistenti tra i vari ordinamenti¹¹. Una traduzione approssimativa rischia di appiattire i diversi contenuti e, anche ove sia possibile la traduzione letterale del termine, di essere fuorviante¹². In altri casi le difficoltà nascono dal dover confrontare sistemi linguistici divergenti per struttura e matrici culturali¹³, dove anche gli stessi domini giuridici sono caratterizzati da profonde divergenze di carattere sostanziale¹⁴. Per stabilire una corrispondenza tra i termini di lingue diver-

⁹ T. GALLAS, *Drafting Multilingue: Missione impossibile?*, in Ioratti Ferrari E., "La traduzione del diritto comunitario ed europeo: riflessioni metodologiche", Alcione, Trento, 2006, p. 28.

¹⁰ G.R. DE GROOT, *La traduzione di informazioni giuridiche*, in "Ars Interpretandi, annuario di ermeneutica giuridica. Traduzione e diritto", Padova, Cedam, 2000, p. 135.

¹¹ B. POZZO, V. JACOMETTI (a cura di), *Le politiche linguistiche delle istituzioni comunitarie dopo l'allargamento. Redazione, traduzione e interpretazione degli atti giuridici comunitari ed il loro impatto sull'armonizzazione del diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 126.

¹² Si pensi, ad esempio, alla differenza di significato fra il termine diritto civile e *civil law*.

¹³ La struttura della lingua condiziona la struttura stessa del pensiero dei parlanti, per cui, come le lingue sono diverse, anche i concetti sono diversi da cultura a cultura. Ad esempio la lingua francese è caratterizzata da un'abbondanza di parole polisemiche dalla frequenza di certe figure retoriche ingannevoli che provano molte difficoltà ad essere raffrontati con termini e strutture della lingua inglese, che risulta invece molto più pragmatica e pratica. Ne conseguono alcune difficoltà nell'individuare i termini equivalenti, ad es.: *agent, estoppel, executor*.

¹⁴ Un esempio è rappresentato dal termine "negozio giuridico" introdotto dalla dottrina tedesca che difficilmente trova un equivalente nella lingua francese o in quella inglese.

se occorre, perciò, individuare la corrispondenza tra concetti o istituti giuridici. Nel processo di traduzione l'attenzione si sposta dal termine, espressione linguistica usata in un determinato contesto, all'analisi del significato¹⁵. Più precisamente, la traduzione giuridica mira a definire una nozione di "equivalenza funzionale" tra concetti appartenenti ai diversi ordinamenti giuridici, vale a dire un'equivalenza basata sul confronto tra due termini che, essendo descritti attraverso gli elementi costitutivi, possono in qualche modo essere messi in relazione in virtù di uno o più elementi comuni¹⁶.

3. LE TECNOLOGIE

In molti sistemi informativi giuridici tradizionali vengono utilizzate strutture lessicali di supporto (schemi di classificazioni, *thesauri*, parole chiave) che intendono migliorare la fase di reperimento. Queste risorse, pur efficaci sul singolo *database*, sono tuttavia non facilmente esportabili su altre raccolte di documenti ed altrettanto difficilmente mappabili fra di loro. D'altronde in Internet la collocazione fisica dei dati ha perso rilevanza, in quanto si accede all'informazione attraverso punti di accesso unificati, basati su indici di ricerca centralizzati; quindi, oltre alla armonizzazione degli standard documentari, occorrono funzioni per formulare stringhe di interrogazione che sfruttino le classificazioni dei dati collocati in banche dati eterogenee (ad es. espressi in lingue diverse), in modo da espandere la quantità e migliorare la qualità dei risultati.

In sintesi, consolidati gli strumenti per la gestione degli elementi sintattici della conoscenza, la ricerca nel settore delle Tecnologie dell'informazione ha già da alcuni anni ben chiaro che la nuova sfida è il trattamento della semantica.

Le nuove metodologie sono basate sugli sviluppi più recenti della terminografia¹⁷, della linguistica computazionale e del *Natural Language Engineering*

¹⁵ G. AJANI, *Alcune considerazioni su comparazione giuridica, traduzione e coerenza del diritto privato europeo*, in Ioratti Ferrari E., "La traduzione del diritto comunitario ed europeo: riflessioni metodologiche", cit., pp. 113-132.

¹⁶ D. COSMAI, *Tradurre per l'Unione Europea. Problematiche e strategie operative*, Milano, Hepli 2007.

¹⁷ "Parte della linguistica che studia tutte le denominazioni adottate in una stessa lingua o dialetto, per designare una medesima cosa o concetto. È lo studio delle parole raggruppandole per aree concettuali. Così, mentre la lessicografia ricorre alla descrizione del concetto (cioè dalla parola al concetto), la terminografia, invece, basandosi sul concetto così configurato nell'analisi lessicografica, giunge poi alla denominazione del concetto in un contesto di standardizzazione e normalizzazione della parola o concetto". G. TESSUTO, *English for Law. A Focus on Legal Concepts and Language*, Milano, Giappichelli, 2006, p. 167.

e fanno riferimento ai modelli elaborati dalla scienza cognitiva sui meccanismi di apprendimento e di condivisione dei significati.

3.1. *Le risorse lessicali*

Nel filone di ricerca del *web* semantico, con il termine 'risorse' si identificano le fonti di conoscenza (terminologica, lessicale e di dominio) che forniscono informazioni semantiche ai meccanismi di inferenza e di ragionamento che gestiscono le informazioni. A seconda del rigore formale con cui tale conoscenza è espressa, si parla di ontologie linguistiche e di ontologie formali.

Le applicazioni basate su ontologie linguistiche sono le più diffuse e la loro implementazione, sul piano computazionale, è relativamente la più semplice: di fatto, sono vocabolari condivisi, capaci di descrivere e raggiungere il contenuto di risorse *web*, perché in grado di esprimere e gestire la semantica del linguaggio, di espandere le ricerche *full-text* dalle parole ai concetti, di superare il divario fra linguaggio naturale e linguaggio tecnico e di trattare il multilinguismo. Sono anche chiamate 'ontologie leggere' (*lightweight*) o lessici computazionali, in quanto mantengono uno stretto legame con il linguaggio e sono parzialmente strutturate in base a relazioni di significato esclusivamente linguistiche. La consistenza è controllata da pochi vincoli legati alle categorie grammaticali e sintattiche (*part of speech*). Nei lessici computazionali il concetto è convenzionalmente identificato dall'insieme dei termini che all'interno di uno stesso sistema linguistico, o in sistemi linguistici diversi esprimono una stessa area di significato. I termini sono cioè legati da una relazione semantica 'vicina' alla sinonimia¹⁸.

La più nota famiglia di lessici semantici computabili, WordNet¹⁹, è una rete costruita intorno al *synset*, *set* di termini che include sinonimi, abbreviazioni,

¹⁸ Nel linguaggio giuridico relazioni di sinonimia vera e propria sono rare, poiché ogni termine tecnico è considerato portatore di un significato primario e non sostituibile; di fatto, però gli utenti, soprattutto quelli non specialistici, sostituiscono ai termini tecnici espressioni proprie del linguaggio comune. Il concetto di sinonimia qui adottato è quindi più ampio e atto a convalidare nello stesso significante le varie tipologie di sinonimi, anche se non prettamente tecnici.

¹⁹ WordNet è stato realizzato presso l'Università di Princeton sotto la guida del linguista J. Miller. Contiene 147278 *synsets* rappresentativi della lingua inglese ed è disponibile gratuitamente su Internet (www.cogsci.princeton.edu); EurWordNet (finanziato dalla Comunità Europea) ha realizzato, sul modello WordNet, una rete di lessici che collegano le risorse in linguaggio naturale dei maggiori paesi europei (C. FELLBAUM (ed.), *WordNet: An electronic lexical database*, Cambridge, The MIT Press, 1998 (<http://mitpress.mit.edu/book-home.tcl?isbn=026206197X>)).

sigle, varianti ortografiche e desuete, descritto da una glossa che ne esplicita il senso. Una stringa di caratteri (*word*, ad esempio, ‘abitazione’) può avere più di un senso (*wordsense*); ogni *wordsense*, perciò, appartiene ad un unico *synset*; le polisemie sono disambiguate e numerate, ad esempio: il *synset* {abitazione_1, dimora, domicilio} esprime l’accezione giuridica, ed il *synset* {abitazione_2, casa, edificio} l’accezione fisica di ‘abitazione’. Ogni *synset* può essere descritto rappresentando le sue relazioni con altri concetti e viene poi strutturato e collegato con gli altri termini della tassonomia. Le relazioni utilizzate sono basate su relazioni di senso: “iper/iponimia”, (corrispondente alla logica relazione di inclusione di una classe in un’altra), “meronimia” (o relazione parte-tutto), “antinomia” (opposizione di significato), “causa” (causalità fattiva e non fattiva), “implicazione, ruolo, strumento” (tra un oggetto ed il materiale con cui è realizzato), di “appartenenza, derivazione”, ecc.

I lessici semantici si rivolgono soprattutto alle applicazioni di *information extraction* ed ai programmi di trattamento del linguaggio naturale. Nella ricerca di informazioni, la navigazione attraverso strutture semantiche così ampie consente, sia all’utente che al motore di ricerca, di integrare automaticamente i termini utilizzati nelle *queries* con la loro espansione concettuale, sostituendo ad ogni lemma individuato la disgiunzione di tutti i descrittori collegati da relazioni di sinonimia, iperonimia ed iponimia. Rispetto ai vocabolari controllati di stampo tradizionale, spesso orientati alle esigenze della ricerca piuttosto che alle caratteristiche del dominio, l’espansione concettuale garantita dalle reti semantiche è *neutra*, cioè basata sulle relazioni lessicali e di significato del linguaggio; questo offre il grande vantaggio di ampie flessibilità, esportabilità ed interoperabilità. I lessici generici, come tipicamente le risorse WordNet, vengono largamente utilizzati come elemento di raccordo fra schemi di organizzazione della conoscenza eterogenei, nella mappatura di *thesauri*, nella traduzione automatica²⁰, in genere, in tutte le applicazioni di *Natural Language Processing* (NLP).

La componente italiana, ItalWordNet (IWN) è stata realizzata dall’Istituto di Linguistica Computazionale di Pisa del CNR ed è una estensione relativa al dominio giuridico JurWordNet (JWN). Cfr. F. BERTAGNA, M.-T. SAGRI, D. TISCORNIA, *Jur-WordNet*, intervento alla Global Wordnet Conference, Brno, 2004, realizzata dall’ITTIG (<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Unita.php?Id=11&T=4>). La famiglia WordNet raccoglie ormai più di un centinaio di lessici generici e specialistici in lingue europee ed extraeuropee (www.globalwordnet.org).

²⁰ Cfr. sul tema <http://www.w3.org/TR/2005/WD-swbp-skos-core-pec-20051102/>; <http://www.w3.org/2001/sw/BestPractices/WNET/Porting>.

L'approccio dei lessici semantici offre inoltre buone soluzioni pratiche per il trattamento dell'informazione giuridica multilingue. Il modello EuroWordNet²¹ consente infatti di realizzare lessici monolingue e di collegare i *synsets* utilizzando relazioni di equivalenza o semi-equivalenza veicolate tramite l'indice Interlingua in lingua inglese²².

4. COMPRENDERE IL DIRITTO

*“Can we really say that the law is ‘accessible’ if citizens, when confronted by a text they have accessed, find it incomprehensible? What would be gained if citizens were to gain access to one ‘secret’ only to be faced by another equally impenetrable one? [...] I am not suggesting that, under current conditions, we would make all our laws comprehensible to the man of the street. But should we not aim to achieve this at least for a core body of law and certain fundamental principles?”*²³.

Accedere alle fonti normative, dunque, non implica comprenderle. Si può peraltro supporre che nell'accostarsi ai testi giuridici, le esigenze informative dell'utente siano, in primo luogo, legate alla conoscenza degli effetti delle norme nella propria sfera personale o sociale, e quindi: quali obblighi, quali diritti, quali conseguenze sui comportamenti e sulla situazione sociale?

Negli anni passati le tecnologie informatiche hanno impegnato grandi risorse per costruire strumenti che sopperissero a tali esigenze, spostando il focus dal trattamento dei dati o dei documenti sulla rappresentazione della conoscenza. Il passaggio dall'informatica documentaria all'intelligenza artificiale, dai sistemi informativi ai sistemi basati sulla conoscenza, ha caratterizzato l'informatica giuridica degli anni '80, ottenendo limitati risultati applicativi; i sistemi esperti giuridici richiedevano un impegno intellettuale pesante e costoso, erano poco condivisibili e soprattutto, in quanto avulsi dai contesti, poco affidabili.

L'approccio proposto dalle moderne tecnologie, che, semplificando, denomineremo 'approccio ontologico', è basato su un insieme di risorse,

²¹ Cfr. P. VOSSEN, W. PETERS, P. DIEZ-ORZAS, *The Multilingual Design of the EuroWordNet Database*, in Mahesh K. (ed.), "Proceedings of IJCAI-97 Workshop on Ontologies and Multilingual NLP" (Nagoya, Japan, August 23, 1997), pp. 23-29.

²² D. TISCORNIA, *The Lois Project: Lexical Ontologies for Legal Information Sharing*, in Biagioli C., Francesconi E., Sartor G. (eds.), "Proceedings of V Legislative XML Workshop", Firenze, European Press Academic Publishing, 2007, 189-204.

²³ M. HERBERGER, *Der Zugang zum Recht*, in AA.AA., "25 Years of European Law Online", Luxemburg, OPOCE, 2006, p. 38.

strumenti e linguaggi tesi a fornire non la rappresentazione, ma la descrizione dei contenuti, ad aggregare cioè ai testi un livello intermedio di conoscenza che sia più vicino ai meccanismi di comprensione; in linea con la proposta di ‘riassunti’ dei testi legislativi a beneficio dei cittadini, che è per altro in discussione a livello comunitario, ci si avvicina ad una riformulazione semplificata del testo in termini di qualificazioni ed effetti giuridici.

L’aspetto innovativo delle ontologie formali sta nel fornire tale descrizione in un linguaggio logico, cioè indipendente dalla formulazione linguistica, ed utilizzando un ‘vocabolario’ condiviso, composto di concetti e proprietà²⁴.

4.1. *Costruire ontologie giuridiche*

La metodologia alla base delle ontologie formali, muovendo dai principi della semantica cognitiva, intende esplicitare le assunzioni ed i meccanismi attraverso cui la realtà viene percepita, concettualizzata a livello individuale e condivisa a livello sociale da una comunità di ‘utenti’²⁵. La conoscenza descritta nei modelli ontologici esplicita le assunzioni di significato che sottintendono i processi comunicativi, utilizzando un linguaggio formale e quindi ragionevolmente non ambiguo e processabile dai programmi informatici²⁶. Esistono due metodologie di base per la costruzione di modelli ontologici di domini giuridici: l’approccio *top-down* che struttura in ontologie *core* e di dominio la conoscenza dei giuristi, e l’approccio *bottom-up* che sviluppa strutture ontologiche a partire dagli elementi semantici estratti dai testi²⁷.

Le ontologie *core* per il diritto intendono coprire quella parte della conoscenza del mondo creata dalle norme, rielaborata dalla teoria giuridica e che può essere considerata condivisa in una ampia comunità sociale. Ad esempio, entità di conoscenza come reato, diritto, sanzione, contratto, proprietà, testimonianza, giudice, norma ecc. sono descritte nell’ontologia *core* (e nelle ontologie di dominio) per mezzo di proprietà/attributi: in termini formali da congiunzioni di espressio-

²⁴ N. GUARINO, *Formal Ontology in Information Systems*, Amsterdam, IOS Press, 1981.

²⁵ G. HIRST, *Ontology and the Lexicon*, in <http://ftp.cs.toronto.edu/pub/gh/Hirst-Ontol-2003.pdf>

²⁶ A. GANGEMI, M.-T. SAGRI, D. TISCORNIA, *A Constructive Framework for Legal Ontologies* in Benjamins R., Casanovas P., Breuker J., Gangemi A. (eds.), “Law and the Semantic Web”, Amsterdam, IOL Press, 2005, pp. 97-124.

²⁷ B. SMITH, *Ontology*, in Floridi L. (ed.), “Blackwell Guide in the Philosophy of Computing and Information”, Oxford, Blackwelle, 2003, pp. 155-166.

ni di logica predicativa. L'intento è di definire una concettualizzazione della realtà che dia conto delle proprietà del dominio ed esprima una possibile interpretazione dei concetti contenuti nel linguaggio. Le ontologie di dominio (ad esempio l'ontologia delle norme per la tutela del consumatore o del diritto d'autore) specializzano le entità della ontologia *core* inserendo ulteriori sottoclassi ed attributi²⁸.

La costruzione di ontologie *bottom-up* richiede l'integrazione di metodologie e strumenti in architetture complesse e modulari che sono genericamente denominate tecniche di *ontology learning from texts*. Si parte dal presupposto che le relazioni fra i significati possono essere inferite dall'analisi delle relazioni fra espressioni linguistiche nei testi e che esistano strutture logiche tipiche di un dominio o sotto-dominio, sottostanti alle formule espressive proprie del diritto.

Da un lato si analizzano i testi per scoprire relazioni sintagmatiche di co-occorrenza, per individuare relazioni di dominio, *multiwords*, tassonomie, copie verbi/argomento in cui identificare ruoli tematici tipici²⁹, nomi e modificatori. Dall'altro si confrontano i contesti per scoprire relazioni paradigmatiche di affinità e dipendenza semantica.

La scelta della metodologia è legata agli obiettivi delle applicazioni, ma i risultati migliori sono basati sull'integrazione fra i due livelli; nell'annotazione semantica delle informazioni, come nel *drafting* legislativo³⁰, l'integrazione di un modello concettuale astratto con le strutture lessicali estratte dai testi consente di rispettare la contestualità propria del diritto, rappresentando separatamente le proprietà del dominio nell'ontologia e le caratteristiche del lessico nel livello lessicale. L'obiettivo è di mantenere il collegamento dei concetti ai contesti e salvaguardare la molteplicità sincronica (multilinguismo) e diacronica (evoluzione del significato)³¹.

²⁸ G. LAME, *Using NLP Techniques to Identify Legal Ontology Components: Concepts and Relations*, in "Journal of Artificial Intelligence and Law", Vol. 12, 2004, n. 4, pp. 379-396.

²⁹ Un'importante iniziativa scientifica basata sulla semantica dei ruoli tematici dei verbi è il Berkeley FrameNet Project, promossa presso l'Università di Berkeley dal linguista Charles J. Fillmore (<http://framenet.icsi.berkeley.edu/>).

³⁰ Un modello basato sull'integrazione fra strato lessicale e strato ontologico è stato realizzato nel progetto Dalos il cui scopo è fornire strumenti di controllo terminologico al legislatore comunitario, che vadano al di là della navigazione dei contesti, e consentano la verifica della coerenza linguistica multilingue rispetto ai contenuti. Cfr. T. AGNOLONI ET AL., *Building an Ontological Support for Multilingual Legislative Drafting*, in Lodder A.R., Mommers L. (eds.), "Proceedings of the JURIX '07 Conference", Amsterdam, IOS Press, 2007, pp. 9-18.

³¹ G. AJANI ET AL., *Terminological and Ontological Analysis of European Directives. Multilingualism in Law*, in "Proceedings of ICAIL Conference, New York, ACM Press, 2008, pp. 43-48.

Allo stato attuale delle tecnologie, la generazione di uno strato di conoscenza intermedio fra i due livelli non può essere delegata a procedure automatiche, in quanto la distanza fra le concettualizzazioni ontologiche ed il livello del lessico è ancora molto grande; la strada da percorrere è lunga, ma sembra comunemente indirizzata a potenziare gli strumenti di estrazione di ontologie dal basso³², raffinando gli algoritmi di riconoscimento delle strutture semantiche inerenti nel linguaggio per avvicinarli a modelli di dominio più specializzati.

Esiste infatti un robusto filone di ricerca dedicato al trattamento computazionale dei testi basato sulla struttura narrativa, che dà buoni risultati nella classificazione degli enunciati legislativi in base alla funzione normativa³³ e nel riconoscimento dei modelli argomentativi impliciti nelle pronunzie giudiziarie³⁴. Tali analisi sono indirizzate alla formalizzazione di schemi di ragionamento e di strutture retoriche, più che al riconoscimento di nuclei concettuali. Per affrontare questi ultimi aspetti le metodologie di linguistica computazionale per il trattamento del linguaggio comune possono essere specializzate, ad esempio individuando patterns ricorrenti nelle tecniche definitive³⁵, nella descrizione delle fattispecie (comportamenti e status giuridici)³⁶, nella definizione delle procedure³⁷.

5. CONCLUSIONI

Questo articolo intende essere una breve rassegna dell'evoluzione delle tecnologie informatiche mirate ad affrontare le esigenze informative dei cittadini nei riguardi di un settore importante come quello giuridico.

³² D. PICCA, A. GLIOZZO, A. GANGEMI, *LMM: An OWL-DL MetaModel to Represent Heterogeneous Lexical Knowledge*, in "Proceedings of LREC '2008", Marrakech, 2008, pp. 28-30.

³³ C. BIAGIOLI ET AL., *Law Making Environment Perspectives*, in Biagioli C., Francesconi E., Sartor G. (eds.), "Proceedings of the V Legislative XML Workshop", Firenze, European Press Academic Publishing, 2007, pp. 267 e ss.

³⁴ R. MOCHALES PALAU, M.-F. MOENS, *Study on the Structure of Argumentation in Case Law*, in Francesconi E., Sartor G., Tiscornia D. (eds.), "Proceedings of the JURIX '08 Conference", Amsterdam, IOS Press, 2008, pp. 11-20.

³⁵ A.A. MARTINO, *Le definizioni legislative*, Torino, Giappichelli, 1978.

³⁶ A. GANGEMI, *Design Patterns for Legal Ontology Construction*, in Casanovas P., Noriega P., Bourcier D., Galindo F. (eds.), "Trends in Legal Knowledge", Firenze, European Press Academic Publishing, 2007, pp. 171-192.

³⁷ M. CHERUBINI, D. TISCORNIA, *An Ontology-based Model of Procedural Norms and Regulated*, contributo presentato alla "eGov 2008 Conference" (Torino, 2008).

Facendo un bilancio dei risultati ottenuti con gli approcci tradizionali rispetto alla crescente complessità e universalizzazione dell'informazione, emerge come esigenza fondamentale la messa a punto di metodologie semanticamente 'bilanciate', tali cioè da preservare la testualità del diritto e consentire al tempo stesso di superare le barriere linguistiche verso una comprensione sostanziale dei contenuti.

L'enfasi viene posta sul potenziamento degli strumenti di trattamento del linguaggio naturale e sulla costruzione di ampie risorse semantiche, con la convinzione che la conoscenza necessaria ai programmi informatici per trattare la complessità della conoscenza giuridica debba essere estratta dalle fonti testuali attraverso cui inevitabilmente passa la comunicazione del diritto.

Parte terza
**Nuove tecnologie
e pubblica amministrazione.
Profili teorici e applicativi**

Potenzialità del paradigma ontologico nello sviluppo di applicazioni di *e-Government*

GIACOMO BUCCI, VALERIANO SANDRUCCI, ENRICO VICARIO*

SOMMARIO: 1. *Modelli ontologici* – 2. *Paradigma ontologico* – 3. *Supporto delle tecnologie del semantic web* – 4. *Architetture SW ontologiche* – 5. *Conclusioni*

1. MODELLI ONTOLOGICI

In informatica, l'ontologia è una esplicita specificazione di una concettualizzazione¹, un modello che caratterizza la semantica di un dominio definendo entità e relazioni². Alla base di ogni modello ontologico sta il concetto di classe (Fig. 1), la quale rappresenta una categoria, insieme o collezione (e.g. Cittadino, Comune, ma anche Tempo, Spazio). Linguaggi di modellazione differenti mettono a disposizione costrutti diversi per definire classi, spesso riconducibili ad una formulazione *set-theoretical*. Per esempio una classe può essere specializzazione di un'altra (e.g. Comune e Provincia sono sottoclassi di Amministrazione locale), oppure può essere formata per unione, intersezione o complemento di altre (e.g. Amministrazione locale è l'unione di Comune, Provincia, Regione, ...). Il secondo elemento fondamentale di un modello ontologico sono le proprietà, che descrivono la struttura interna degli elementi di una classe o la relazione con elementi di altre classi (e.g. gli elementi della classe Cittadino hanno un nome e hanno un Comune di residenza). Le proprietà hanno un significato intrinseco e vari linguaggi permettono di definirne caratteristiche (e.g. si può dire che essere-amministrato-da-una-Regione è una specializzazione di essere-amministrato-da, che essere-incluso-in-una-Provincia ammette una relazione inversa che è includere-un-Comune o che la proprietà essere-confinante è simmetrica). Classi e proprietà rappresentano i tipi di un dominio e le loro relazioni, costituendo la parte intensionale di un modello. Su questa si sviluppa la parte estensionale che invece definisce gli

* Gli Autori svolgono attività di ricerca presso il Dipartimento Sistemi e Informatica dell'Università di Firenze.

¹ T.R. GRUBER, *A Translation Approach to Portable Ontologies*, in "Knowledge Acquisition", 1993, n. 2, pp. 199-220.

² N. GUARINO, *Formal Ontology, Conceptual Analysis and Knowledge Representation*, in "International Journal of Human and Computer Studies", 1995, pp. 625-640.

individui che istanziano le classi (e.g. Toscana è una Regione) e la realizzazione concreta dei loro attributi (e.g. Toscana ha un capoluogo che è Firenze).

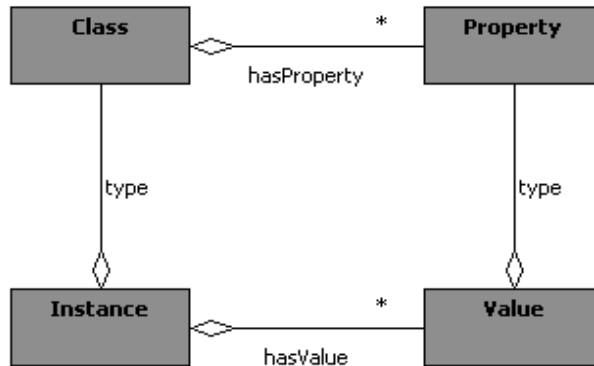


Fig. 1 - Struttura di un Modello Ontologico

Esiste una ragionevole analogia tra un modello ontologico ed un modello ad oggetti per il comune uso delle astrazioni di classe, istanza, relazione. Esistono però anche notevoli differenze, che vale la pena rimarcare³. Una ontologia non include operazioni (metodi) e non è quindi capace di rappresentare in modo diretto ed esplicito algoritmi e processi di calcolo. Un'altra differenza, più profonda anche se forse meno evidente, è nel rapporto tra istanze e classi. Un individuo in un modello ontologico può esistere a prescindere da una classe che lo contenga, e nel corso del tempo può anche cambiare l'insieme delle classi a cui appartiene. È possibile ad esempio costruire un'istanza, assegnarle degli attributi e sulla base di questi dedurre la classe (o le classi) a cui essa appartiene.

2. PARADIGMA ONTOLOGICO

Al di là della sola capacità descrittiva⁴ (potere espressivo), le ontologie traggono molta della loro potenzialità dalla possibilità di trattarle per il tra-

³ S.N. WOODFIELD, *The Impedance Mismatch between Conceptual Models and Implementation Environments*, in "Proceedings of the International Conference on Conceptual Modeling (ER'97) - Workshop on Behavioural Models and Design Transformation: Issues and Opportunities in Conceptual Modeling", Los Angeles, 1997.

⁴ L. ZONG-YONG; W. ZHI-XUE; Y. YING-YING; W. YUE; L. YING, *Towards a Multiple Ontology Framework for Requirements Elicitation and Reuse*, in "Proceedings of the Conference on Computer Software and Applications", 2007, n. 1, pp. 189-195.

mite di vari componenti di elaborazione⁵. Nel loro insieme (Fig. 2), questi delineano un vero e proprio paradigma ontologico⁶ per l'organizzazione di un sistema di rappresentazione ed elaborazione dell'informazione⁷.

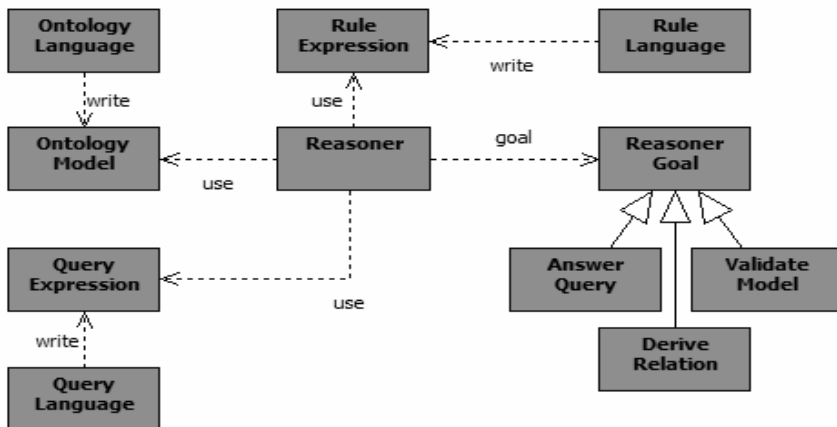


Fig. 2 - Componenti architetture del Paradigma Ontologico

Molti dei vantaggi legati all'impiego di ontologie deriva dalla possibilità di applicare ad essi un *Reasoner* che è un componente in grado di: risolvere *query*, eseguire validazioni e inferire nuova conoscenza. Fornendo ad un *Reasoner* una espressione di *query* ed un modello ontologico, esso sarà in grado di estrarre la sotto-porzione di modello ontologico che soddisfa i criteri ed i vincoli stabiliti dalla *query* stessa. Date le caratteristiche dei modelli ontologici ed il potere espressivo dei corrispondenti linguaggi di interrogazione, molto superiore rispetto ad esempio al più convenzionale SQL, si parla di *query* semantiche.

Per mezzo di un *Reasoner* è anche possibile validare un modello, ovvero verificare in modo automatico se l'insieme di asserzioni che esso contiene è consistente. Ad esempio, in due diversi modelli il Comune di Cortina potrebbe essere stato dichiarato parte della Provincia di Bolzano e della Provincia di Belluno,

⁵ B. SARDER, S. FERREIRA, *Developing Systems Engineering Ontologies*, in "Proceedings of the International Conference on System of Systems Engineering", 2007, n. 1, pp. 1-6.

⁶ G. BUCCI, V. SANDRUCCI, E. VICARIO, S. MECCA, *An Ontological Sw Architecture For The Development Of Cooperative Web Portals*, in "Proceedings of ICSOft07", 2007, n. 2, pp. 48-55.

⁷ G. BUCCI, V. SANDRUCCI, E. VICARIO, *An Ontological SW Architecture Supporting Agile Development of Semantic Portals*, in "Software and Data Technologies", 2008, n. 2, pp. 185-200.

il che diventa inconsistente nel momento in cui si aggiunge la regola che un Comune non può appartenere a più Province (ovvero che gli insiemi di Comuni in Province distinte devono essere disgiunti). L'operazione di validazione è particolarmente importante quando ci si trovi ad operare in un ambito distribuito e se vogliono manipolare modelli ottenuti per composizione di sotto-modelli provenienti da sorgenti di informazione sviluppate in maniera concorrente (e.g. modelli di tracciati di informazione sviluppati in maniera concorrente da pubbliche amministrazioni nell'ambito di un sistema di cooperazione applicativa).

Infine, un *Reasoner* può eseguire ragionamenti su di un modello ontologico per dedurre nuove proprietà. Mentre una convenzionale base di dati relazionale contiene solo i *records* che vi sono stati esplicitamente inseriti, in una ontologia i dati rappresentati in modo esplicito possono essere espansi attraverso regole di inferenza che agiscono su relazioni generali tra classi (e.g. applicando regole di ereditarietà) o su relazioni specifiche che esistono tra le classi del dominio (e.g. se la Regione Veneto include la Provincia Belluno e la Provincia Belluno include il Comune di Cortina, allora la regola di transitività sulle relazioni di inclusione implica che Veneto include Cortina).

3. SUPPORTO DELLE TECNOLOGIE DEL *SEMANTIC WEB*

Il paradigma ontologico può avere realizzazione nella costruzione di una base di conoscenza concreta, grazie al supporto di un numero di standards e componenti sviluppati nell'ambito della *semantic web initiative* del W3C.

Il *semantic web* è stato concepito come una evoluzione del *web* attuale nella quale i dati sono associati a una precisa connotazione semantica che ne permetta l'interpretazione per la risoluzione di interrogazioni semantiche e l'elaborazione da parte di agenti intelligenti⁸. Secondo questo disegno, il *semantic web* può essere convenientemente immaginato come una (enorme) collezione di risorse digitali (testi, immagini, filmati) il cui significato (e il significato delle cui relazioni) è descritto attraverso elementi di un sistema di meta-dati semantici (Fig. 3).

Le responsabilità coinvolte nella realizzazione del *semantic web* possono essere ripartite in un modello stratificato a cui corrisponde una pila di tecnologie e protocolli (Fig. 4), in maniera del tutto analoga al modo con cui l'architettura di Internet viene riferita al modello ISO-OSI. In questo schema le ontologie recitano una parte fondamentale, essendo ad esse attribuita

⁸ T. BERNERS-LEE, *Semantic Web Roadmap*, in <http://www.w3.org/2001/sw/>, 1998.

la responsabilità di specificare la semantica del sistema dei meta-dati attraverso i quali sono indicizzate le risorse.

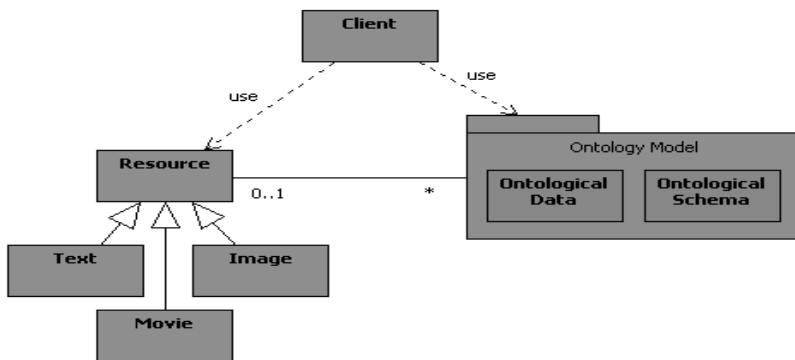


Fig. 3 - Relazione tra risorse web e relativi meta-dati

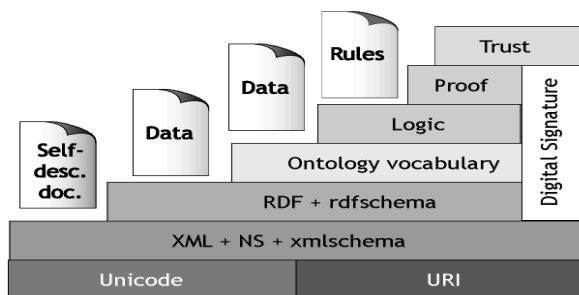


Fig. 4 - Pila di tecnologie per il Semantic Web

Nonostante un notevole sforzo, e nonostante il successo nella realizzazione di molte componenti del disegno, la concretizzazione del paradigma del *semantic web* è ancora limitata da un numero di complessità inerenti, tra cui due almeno ci appaiono rilevanti ai fini del presente ragionamento. Un primo problema ha natura pratica e tecnologica e riguarda la necessità di associare una caratterizzazione semantica alla immensa mole di informazione che esiste nel *web* attuale: tale problema è grande sia qualitativamente che quantitativamente, ed è tanto più difficile quanto meno strutturata è l'informazione; mentre è possibile immaginare meccanismi di *mapping* per sorgenti strutturate quali i database relazionali, il trattamento di risorse non regolari richiede tecniche di intelligenza artificiale e di elaborazione del linguaggio naturale che difficilmente oggi possono rispondere alla scala del problema. Un secondo problema ha invece natura più concettuale, ma proprio per questo costituisce una precondizione alla soluzione

ne del primo: affinché siano possibili elaborazioni automatiche su dati condivisi occorre accordo non solo sul formato e la sintassi dei meta-dati, ma anche sulla loro semantica⁹; nella pratica questo si traduce nella necessità di condividere modelli ontologici, e questo non può che avvenire attraverso il governo di processi di sviluppo iterativi incrementali e partecipati, capaci di rispondere ai requisiti della concorrenza nello sviluppo e della evoluzione dei bisogni.

Come prodotto intermedio, lo sviluppo del *semantic web* ha però prodotto un sistema di linguaggi, protocolli, componenti e standards che permettono di rispondere a requisiti applicativi che aggirano o mitigano le complessità menzionate. In particolare, i prodotti concepiti per la realizzazione del *semantic web* appaiono sufficienti e adeguati alla realizzazione di sistemi informativi organizzati secondo il concetto del paradigma ontologico.

Innanzitutto sono disponibili linguaggi di specifica: per la definizione di modelli ontologici, per la formulazione di espressioni di *query*, e per la specificazione di regole di inferenza¹⁰. I tre linguaggi possono convenientemente essere OWL¹¹, SPARQL¹² e SWRL¹³. A sua volta, OWL poggia su altri linguaggi di rappresentazione tra cui RDF¹⁴ (*Resource Description Framework*), XML (*Extensible Markup Language*), URI e UNICODE (Fig. 5). Sono poi disponibili *Reasoner*, quali ad esempio Pellet, in grado di eseguire le interrogazioni e le inferenze sui modelli ontologici.

Nel loro insieme i componenti concreti di Fig. 5 realizzano tutti i moduli concettuali dello schema di Fig. 4.

4. ARCHITETTURE SW ONTOLOGICHE

Come già menzionato, un modello ontologico può rappresentare l'informazione di un dominio ma non può codificarne gli algoritmi ed i processi di calcolo. Combinando la capacità di rappresentazione e classificazione delle ontolo-

⁹ A. HAJMOOSAEI, S. ABDUL-KAREEM, *An Approach for Mapping of Domain-based Local Ontologies*, in "Complex, Intelligent and Software Intensive Systems", 2008, n. 1, pp. 865-870.

¹⁰ C. TEMPICH, H.S. PINTO, S. STAAB, *Ontology Engineering Revisited: An Iterative Case Study with Diligent*, in "The Semantic Web: Research and Applications", 2006, n. 1, pp. 110-124.

¹¹ W3C. Owl web ontology language. <http://www.w3.org/TR/owl-features>, 2004.

¹² W3C. Simple Protocol and RDF Query Language. <http://www.w3.org/TR/rdf-sparql-query/>, 2008.

¹³ W3C. Semantic Web Rule Language. <http://www.w3.org/Submission/SWRL/>, 2004.

¹⁴ W3C. Resource Description Framework. <http://www.w3.org/RDF/>, 2004.

gie con la capacità di elaborazione di un linguaggio ad oggetti è però possibile superare il limite e realizzare quello che chiamiamo una architettura SW ontologica, la quale trae dall'uso delle ontologie un numero di pregevoli caratteristiche.

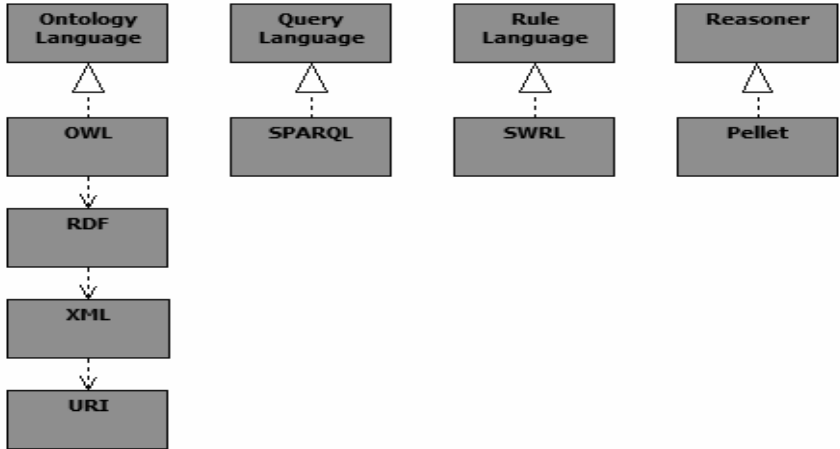


Fig. 5 - Linguaggi di rappresentazione nel Paradigma Ontologico

In generale, un sistema SW complesso (Fig. 6) è organizzato secondo una architettura che distribuisce le responsabilità in tre strati: il *domain layer* codifica la logica applicativa del sistema ed è responsabile di implementarne le elaborazioni; il *presentation layer* espone una o più interfacce sul dominio; il *data layer* è responsabile di dare persistenza ai dati su cui opera la logica di dominio. Ad esempio, nella organizzazione di un Centro Unificato di Prenotazione: il *presentation layer* espone interfacce verso gli utenti e gli operatori del servizio sanitario; il *data layer* compone (federa) uno o più archivi nei quali sono mantenuti i dati delle strutture sanitarie coinvolte; il *domain layer* ha la responsabilità di gestire le operazioni di prenotazione delle prestazioni.

In una architettura convenzionale (Fig. 6), la logica applicativa del *domain layer* è realizzata con oggetti di un linguaggio di programmazione (e.g. *Plain Old Java Objects* - POJO). Questi implementano un modello di specifica, che è usualmente progettato in modo semi-formale tramite i *class-diagrams* di UML¹⁵, e forniscono una soluzione capace di rappresentare in modo efficace logiche di

¹⁵ M. FOWLER, *Patterns of Enterprise Application Architecture*, Boston (USA), Addison-Wesley Long-man Publishing Co., 2002.

dominio anche di elevata complessità. Il *data layer* archivia l'informazione persistente in uno o più *databases* relazionali, spesso preesistenti all'applicazione e soggetti a vincoli di *legacy*. La distanza concettuale che esiste tra le astrazioni degli oggetti e delle relazioni (noto in letteratura come *object relational impedance mismatch*)¹⁶ è risolta attraverso uno strato di *Object Relational Mapping*. In questo schema, che comunque rappresenta una pratica evoluta nello stato dell'arte, la logica di dominio è abilitata a manipolare i *records* del *database* ma non la struttura delle tabelle che lo compongono. Ad esempio, la logica di dominio può interrogare il *data layer* per sapere che Firenze è il capoluogo della Toscana, ma non farlo per sapere che una Regione ha un capoluogo. In sostanza, il *data layer* espone la parte estensionale della base di conoscenza, mentre la rappresentazione della parte intensionale rimane a carico del *domain layer*. Il limite può essere mitigato tramite schemi architetturali avanzati, quali quello del *pattern Reflection*¹⁷, i quali comunque comportano la necessità di fornire una implementazione ad oggetti del modello concettuale dei dati.

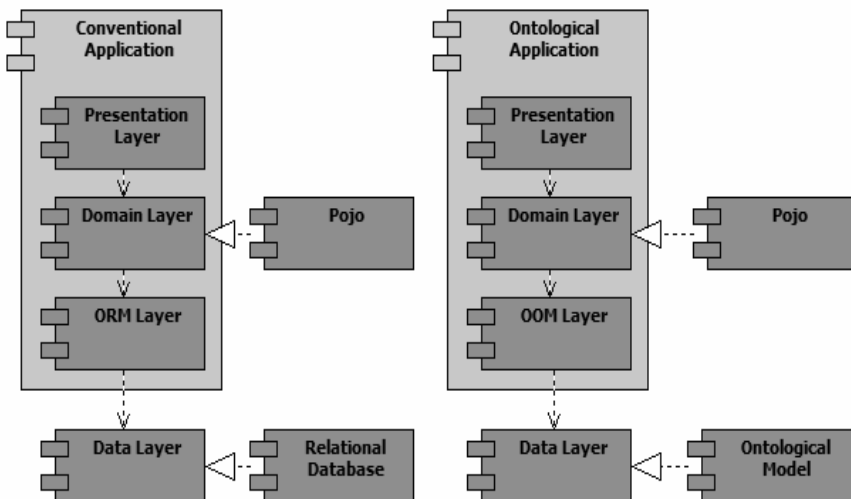


Fig. 6 - Architetture SW evolute che usano RDB o Ontologie

¹⁶ S. AMBLER, *Agile Database Techniques: Effective Strategies for the Agile Software Developer*, New York, Wiley, 2003.

¹⁷ D.C. SCHMIDT, H. ROHNERT, M. STAL, D. SCHULTZ, *Pattern-Oriented Software Architecture: Patterns for Concurrent and Networked Objects*, New York, Wiley, 2000.

In una architettura ontologica (Fig. 6), il *domain layer* è ancora realizzato per il tramite di oggetti, ma questi accedono al *data layer* attraverso un'interfaccia che espone la astrazione di una ontologia. La logica di dominio può quindi delegare al *data layer* non solo la rappresentazione dei dati ma anche quella delle loro concettualizzazioni, costituiti in questo caso rispettivamente dalle istanze e dalle classi del modello ontologico. Così facendo, diventa possibile generalizzare la logica di dominio in modo da adattarla non solo al variare delle istanze ma anche al variare dei concetti rispetto ai quali esse sono astratte.

Questo fornisce una leva formidabile per affrontare i requisiti di manutenibilità ed evolvibilità che segnano qualsiasi applicazione SW. In particolare, questo assume una straordinaria importanza nella gestione di sistemi di cooperazione applicativa, che per loro natura evolvono nel tempo e sono soggetti a sviluppo incrementale, distribuito e spesso concorrente.

5. CONCLUSIONI

L'ontologia fornisce una potente astrazione per la organizzazione concettuale di una base di conoscenza combinando dati e concetti in un modello omogeneo, sufficientemente espressivo per la rappresentazione di domini complessi, e sufficientemente formalizzato per l'applicazione di tecniche di inferenza e ragionamento automatico. Questo delinea un paradigma ontologico nella rappresentazione dell'informazione che può essere concretamente declinato costruendo sul sistema di linguaggi, protocolli e strumenti sviluppati nel disegno del *web* semantico. L'accesso a un tale sistema di rappresentazione tramite linguaggi di programmazione ad oggetti abilita la creazione di architetture SW ontologiche nelle quali la logica applicativa si basa su una astrazione ontologica dell'informazione. In questa architettura la logica applicativa può delegare allo strato di persistenza non solo i dati ma anche le loro concettualizzazioni, fornendo una leva straordinaria per raggiungere requisiti che hanno in generale una maggiore rilevanza e che diventano cruciali nello sviluppo di applicazioni di cooperazione applicativa: l'agilità nello sviluppo incrementale e nell'evoluzione; la federazione di basi di conoscenza concreta e concettuale distribuite; la capacità di conciliare differenze e mantenere consistenza nella composizione; l'innesto in un contesto tecnologico di crescente maturità.

L'accessibilità dei siti *web*, un problema non solo tecnico ma anche giuridico

MARIA CONCETTA DE VIVO*

SOMMARIO: 1. *Accessibilità e usabilità dei siti web* – 2. *Quadro normativo di riferimento* – 3. *Verifica e bollini di qualità* – 4. *Meccanismi di tutela*

1. ACCESSIBILITÀ E USABILITÀ DEI SITI *WEB*

Chiunque intende svolgere un'attività di commercio elettronico deve confrontarsi con l'ambiente *web*. Questa dimensione digitale sostituisce a tutti gli effetti il mondo reale nel quale sia il professionista sia il consumatore hanno come riferimento principale (e spesso unico) il sito attraverso il quale operare, offrendo prodotti o fruendo di servizi. È opportuno, tuttavia, precisare che in questo mondo in continua trasformazione il fenomeno del “*web a pagine*” è destinato ad evolversi fino ad essere sostituito da figure più complesse e dinamiche¹.

Comunque venga inteso l'ambiente “digitale”, resta ferma l'esigenza che sia il più possibile usabile ed accessibile.

Comunemente per accessibilità si intende lo sforzo che viene fatto per permettere il facile utilizzo, attraverso la rete, di una risorsa (che può essere sia un prodotto sia un servizio). Pertanto un contenuto è considerato accessibile quando può essere usato senza difficoltà da chiunque, anche nel caso in cui questo “chiunque” abbia una disabilità e “qualunque disabilità egli soffra”².

In ambito digitale, l'accessibilità può riguardare sia soggetti disabili in senso stretto (non vedenti o ipovedenti, non udenti ecc.), sia una serie di soggetti che, indipendentemente da una disabilità fisica o psichica, possono avere difficoltà “tecniche” nell'utilizzo di una risorsa informatica, nel nostro caso specifico nell'accedere ad un sito *web*. Per questo motivo un sito può definirsi accessibile quando tutti possono consultarlo grazie al fatto che è

* L'Autore è ricercatore confermato di Diritto privato presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino e docente di Diritto dell'informatica presso la sede collegata di Ascoli Piceno. È autore di saggi dedicati al diritto e nuove tecnologie.

¹ Come è stato fatto notare durante la tavola rotonda organizzata dall'AIDA su “Accessibilità: ieri, oggi ... e domani?” (Roma, 19 settembre 2008).

² Tim_Barner Lee, considerato il padre del *web*, ha più volte ribadito che la potenzialità del *web* consiste proprio in questa sua caratteristica di universalità.

stato ben strutturato, risulta facile da usare ed in pratica si riveli sviluppato in modo corretto. Di conseguenza una risorsa informatica (o un sito *web*) si riterrà accessibile quando tutti gli utenti possono accedervi senza problemi.

Dopo lungo tempo, finalmente, anche il nostro legislatore si è preoccupato di definire e regolamentare natura e funzioni dell'ambiente *web*, con lo scopo di rendere universale l'accesso alle risorse informatiche. Pertanto ora il concetto di accessibilità è stato "stigmatizzato" in una norma di legge, la c.d. legge Stanca, ossia la l. n. 4 del 2004 (Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici), che nell'art. 2 enuncia: "Ai fini della presente legge, si intende per: a) "accessibilità": la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari".

Un sito può definirsi (giuridicamente) accessibile se ottempera a tutti quei "parametri standard di accessibilità" stabiliti dalla legge. Questi parametri sono contenuti in un documento (denominato Linee guida W3C - Versione 1.0), dove sono elencate, appunto, le Linee guida obbligatorie per la creazione di un sito *web* accessibile. Il documento è costantemente oggetto di studio e di aggiornamenti da parte di un apposito organismo, il W3C³ che, al suo interno, ha un'apposita sezione, la WAI - *Web Accessibility Initiative* (iniziativa per l'accessibilità del *web*), preposta alla produzione delle *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG).

La WAI sta lavorando da diversi anni ad una versione aggiornata delle linee guida sull'accessibilità dei contenuti del *web*, che dovrebbe sostituire presto quella attualmente in vigore dal 1999⁴.

Attraverso questi standards, si tenta di soddisfare, principalmente, due esigenze: a) creare pagine *web* duttili, cioè visualizzabili da ogni media; b) creare siti che non disorientino l'utente quando vengono consultati.

Le WCAG 1.0 contengono indicazioni di accessibilità in riferimento ad un determinato tipo di "disabili"⁵, quali, ad esempio, i non vedenti, i non udenti,

³ Voluto da Tim Barners Lee nel 1994, è un ente sovranazionale senza scopo di lucro che ha la funzione di standardizzare i linguaggi e le tecnologie per il *web*. Cfr. il sito: www.w3.org.

⁴ La versione attuale è la WCAG 1.0., la nuova versione dovrebbe chiamarsi WCAG 2.0. Esistono molte pubblicazioni sull'argomento, per tutti si rinvia a M. DIODATI, *Accessibilità. Guida completa*, Milano, Apogeo, 2007.

⁵ Non tutti i soggetti "disabili", infatti, hanno bisogno che una risorsa *web* sia accessibile. Si pensi a quei disabili che pur avendo perso l'uso delle gambe conservano la possibilità di utilizzare le mani e possono, quindi, interagire con il computer attraverso il *mouse*.

gli ipovedenti, i soggetti con disabilità cognitive o dell'apprendimento, i disabili motori impossibilitati ad usare il mouse o la tastiera di un pc ed i malati di epilessia. Per tutelare quest'ultima fascia di utenti è vietato, ad esempio, utilizzare quegli "effetti speciali" tanto cari ai *webmaster* di alcuni anni fa, consistenti nei bruschi cambi di luci oppure nei repentini movimenti di oggetti, nel lampeggiamento di scritte scorrevoli sulla home page di un sito ed altri ancora, in modo da non sollecitare possibili crisi epilettiche di fronte alla videata consultata.

L'elenco dei criteri su cui si basano le linee guida è piuttosto articolato, ma potrebbe essere riassunto in pochi punti:

1) innanzitutto fornire alternative equivalenti ad un contenuto audio e visivo, prevedendo delle descrizioni del contenuto e/o delle immagini presenti nel sito attraverso l'uso di *software* assistivi;

2) assicurarsi che il testo del sito e la parte grafica siano comprensibili anche se consultati senza il colore, sia esso riferito allo sfondo sia alla combinazione tra scritte (colore del testo) e sfondo;

3) in riferimento alla parte più "tecnica" della creazione del sito, si richiede l'uso appropriato di marcatori⁶ e fogli di stile. Utilizzare i marcatori in modo che facilitino la pronuncia o l'interpretazione di testi stranieri o abbreviati al fine di chiarire o accostarsi il più possibile al linguaggio naturale;

4) un altro criterio di accessibilità è quello riferito all'impostazione grafica della pagina *web*, con particolare attenzione alla creazione di sezioni della videata in cui collocare i diversi menù e le eventuali immagini. Questa operazione era svolta, fino a qualche anno fa, dai c.d. frames che, tuttavia, si sono rivelati "pesanti" nella fase della consultazione/caricamento del sito. Proprio per ovviare a questo, è prevista la loro sostituzione con delle "semplici" tabelle nascoste, le quali fungono da "griglia", invisibile all'utente, ma utili al grafico nella fase della "distribuzione" degli oggetti nella pagina *web*;

5) l'accessibilità deve inoltre assicurarsi che le pagine siano consultabili anche quando le tecnologie più recenti non sono supportate o sono disabilitate;

6) nelle Linee guida è indicata anche la possibilità che l'utente arresti temporaneamente o definitivamente gli oggetti in movimento, lampeggianti o scorrevoli presenti nel sito, soprattutto laddove risultino inutili o fastidiosi alla navigazione o si rivelino addirittura dannosi;

⁶ Su questo aspetto squisitamente tecnico si rinvia alle numerose pubblicazioni di settore, tra queste J. NIELSEN, *Designing Web Usability: The Practice of Simplicity*, New Riders, 2000, ID., *Web usability*, Milano, Apogeo, 2000 e M. VISCIOLA, *Usabilità dei siti web*, Milano, Apogeo, 2000.

7) gli standard di accessibilità debbono assicurare, sostanzialmente, una progettazione delle interfacce utilizzate dall'utente che consentano l'accesso alle diverse funzionalità indipendentemente dai dispositivi usati (in poche parole rendere possibile l'interazione attraverso la tastiera, comandi vocali, ecc.);

8) nell'intento di creare risorse accessibili, sono richieste anche soluzioni provvisorie che permettano alle tecnologie assistive e ai browser "più vecchi" di operare correttamente nella lettura delle pagine *web*;

9) l'aspetto più interessante è quello meno tecnico, consistente nella particolare attenzione che viene riservata all'informazione. Nelle regole di accessibilità vengono fornite indicazioni volte ad offrire una corretta informazione in grado di soddisfare diverse finalità, come ad esempio: informazioni utili per la contestualizzazione e l'orientamento dell'utente all'interno dell'ambiente *web* che sta consultando; strumenti informativi che aiutino l'utente a comprendere le pagine e a fornire chiari meccanismi di navigazione (come potrebbero essere le barre di navigazione oppure una mappa del sito, ecc.) ed infine informazioni che siano in grado di supportare ed aiutare l'utente nella ricerca del materiale presente nel sito.

Sostanzialmente attraverso queste regole si tende a creare un ambiente *web* a cui l'utente non solo può accedere agevolmente e con naturalezza, ma nel quale possa anche navigare con tranquillità. Tutto ciò può avvenire solo se si favorisce la creazione di siti semplici, non eccessivamente articolati, che non contengano troppe sezioni e non siano composti da troppe pagine e che abbiano sempre dei riferimenti fissi in ogni pagina, attraverso i quali l'utente può decidere di interrompere la navigazione e tornare, senza difficoltà, alla pagina iniziale. La semplicità è richiesta anche nel linguaggio da utilizzare in ambiente *web*⁷. Un linguaggio che sia, cioè, in grado di rappresentare i contenuti del sito con chiarezza, linearità e sinteticità, utilizzando, laddove possibile, acronimi e abbreviazioni comprensibili ovvero sciogliendoli attraverso una breve spiegazione.

Al fine di agevolare e di offrire una certa sicurezza nella navigazione, è richiesta la presenza di una voce attraverso la quale contattare (spesso è denominata proprio "Contattaci") la persona (*webmaster* o altri) a cui rivolgersi per chiarimenti e per formalizzare eventuali proteste.

⁷ In rete sono presenti tanti siti che trattano l'argomento e svolgono anche delle "lezioni" sulla materia. Un esempio: E. GUGNELLI, *Guida usabilità dei siti web*, in <http://webdesign.hml.it/guide/leggi/47/guida-usabilita-dei-siti-web/> (§ 28 "scrivere per il *web*")

In un sito accessibile deve essere prevista una sezione, denominata *disclaimer* o *policy*, in cui vengono esposte all'utente tutta una serie di informazioni a metà strada tra regole di condotta, *copyright* ed informativa⁸.

In queste ultime ipotesi si nota il passaggio da criteri puramente "tecnici" a criteri meno specifici e dal contenuto forse più vago. Si passa cioè da un concetto di mera accessibilità a quello di generica usabilità.

Comunemente si intende per usabilità la possibilità di utilizzare un prodotto in modo immediato e semplice, traendone il massimo soddisfacimento. L'ISO 9241 del 1993 definisce l'usabilità come "il grado in cui un prodotto può essere usato, in uno specifico contesto d'uso, da particolari utenti, per raggiungere determinati obiettivi con efficacia, efficienza e soddisfazione".

Un prodotto o un servizio può essere definito usabile quando appare adeguato ai bisogni e alle aspettative degli specifici utenti finali. E cioè quando risulta facile da capire, da imparare e da usare; quando è veloce e soddisfacente ed infine quando è sostanzialmente gradevole.

La differenza fra i due concetti (accessibilità *vs* usabilità) appare evidente: più precisa la prima, più vaga ed equivoca la seconda.

Sostanzialmente si può affermare che mentre l'accessibilità cerca di soddisfare l'accesso alla risorsa (sia essa un prodotto o un servizio), l'usabilità è pensata per privilegiare l'interazione tra utente e sito. Mentre l'accessibilità è rilevante nella fase della costruzione o comunque della ideazione del sito, l'usabilità è riferita alla qualità del sito, è, cioè, volta a dare un valore all'interfaccia che si sta utilizzando e quindi entra in gioco dopo che il sito è stato creato e diventa rilevante nella fase in cui viene utilizzato dall'utente finale.

I requisiti di usabilità di un sito *web* possono riassumersi nella: 1) navigabilità e cioè nel buon orientamento che l'utente deve avere quando consulta un sito (l'utente deve sapere sempre dove si trova e come andare avanti o tornare indietro. Gli stessi *link* previsti nel sito, devono dare anticipazioni corrette su dove porteranno); 2) utilità attesa, ciò significa che le informazioni e/o servizi contenuti nella risorsa *web* debbono corrispondere alle aspettative degli utenti; 3) completezza dei contenuti, questo significa che i contenuti informativi devono essere soddisfacenti; 4) comprensibilità delle informazioni, ciò vuol dire che il linguaggio usato per dare informazioni

⁸ Le voci "Contatti" e "Disclaimer" rientrano nell'ambito degli obblighi informativi previsti dal d.lgs. n. 70 del 2003, dal d.lgs. n. 196 del 2003 e dal Codice del consumo. Normative che contribuiscono a creare ambienti *web* usabili a tutela del consumatore, sia normodotato sia "disabile".

deve essere chiaro e semplice; 5) efficacia comunicativa e, solo all'ultimo posto, 6) attrattività grafica, nel senso che la qualità della grafica e la piacevolezza visiva del sito sono ben accette ed auspiccate purché ciò non vada a discapito del vero scopo del sito e cioè dei suoi contenuti.

2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Gli interventi legislativi inerenti all'usabilità ed all'accessibilità sono iniziati nel 2000, grazie all'attenzione che il legislatore europeo ha prestato all'argomento, sia pure in maniera indiretta⁹.

Nel giugno del 2000, in Italia, fu approvato il piano di *e-government* che in vista dell'automazione della P.A. al fine di facilitare i servizi ai cittadini prevedeva, fra le altre cose, una maggiore fruibilità dell'ambiente digitale, primi fra tutti i siti della P.A. Nel nostro Paese, immediatamente a ridosso del piano europeo furono redatte le Linee guida dell'AIPA (Circolare del Ministro della funzione pubblica del 13 marzo 2001 e Circolare AIPA 6 settembre 2001)¹⁰.

L'attenzione del legislatore è continuata nel tempo e recentemente gli interventi normativi più importanti si sono concretizzati nella l. n. 4 del 2004 c.d. Legge Stanca – Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici; nel D.P.R. 1 marzo 2005, n. 75 – Regolamento di attuazione della l. 9 gennaio 2004, n. 4 per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici; nel d.m. 8 luglio 2005 – Recante requisiti tecnici a diversi livelli per l'accessibilità agli strumenti informatici ed infine nel d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale-CAD).

Analizzando brevemente le norme indicate emerge un quadro normativo, a livello nazionale, di tutto rispetto.

La l. n. 4 del 2004 è una normativa emanata a ridosso dell'anno del disabile (2003) ed in linea con le aspettative e le iniziative dell'Unione europea. La legge Stanca rappresenta un innovativo strumento legislativo predisposto a tutela di quegli utenti con disabilità che vogliono fruire degli strumenti informatici (e di Internet) senza dover subire forme di discriminazione a causa del loro stato. Per questo motivo la legge richiama espressamente (all'art. 1) l'art. 3 della nostra Costituzione.

⁹ Cfr. il datato documento di programma della Commissione europea, *eEurope 2000: accessibilità e contenuto dei siti Internet delle amministrazioni pubbliche*, in <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/01/st12/12265i1.pdf>.

¹⁰ In www.cnipa.gov.it/site/_contentfiles/00127800/127899_CR%2032_2001.pdf.

La l. n. 4/2004 determina sia i soggetti coinvolti dalla tutela voluta dal nostro legislatore sia tutta una serie di attività di controllo e vigilanza sulla sua attuazione. Indica, inoltre, le sanzioni (nullità contrattuale) insieme a forme di responsabilità (c.d. responsabilità dirigenziale, *ex art. 9*) in caso di inapplicabilità o violazione della legge.

Nell'art. 1 della legge sono inoltre delineati gli obiettivi e le finalità (“È tutelato e garantito, in particolare, il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione.”).

Nell'art. 2 vengono chiarite alcune definizioni come ad esempio quella dell'accessibilità; mentre nel successivo articolo (art. 3, co. 1) vengono identificati i c.d. “soggetti erogatori”, cioè i soggetti investiti dalla legge, con riferimento alle: “pubbliche amministrazioni (...), agli enti pubblici economici, alle aziende private concessionarie di servizi pubblici, alle aziende municipalizzate regionali, agli enti di assistenza e di riabilitazione pubblici, alle aziende di trasporto e di telecomunicazione a prevalente partecipazione di capitale pubblico e alle aziende appaltatrici di servizi informatici”.

Nel testo normativo è contenuto anche una sorta di “principio di ragionevolezza”, rinvenibile nel co. 2 dell'art. 3, laddove si fa riferimento alla non applicabilità della norma qualora il disabile non abbia motivo di avvantaggiarsene (“Le disposizioni della presente legge in ordine agli obblighi per l'accessibilità non si applicano ai sistemi informatici destinati ad essere fruiti da gruppi di utenti dei quali, per disposizione di legge, non possono fare parte persone disabili.”).

L'art. 3 della legge Stanca è oggetto di alcune critiche da parte di diversi studiosi¹¹ i quali fanno notare che nel testo della norma sembra esservi una sorta di “vincolo” laddove viene ribadito che la legge si applica “principalmente ai soggetti pubblici e ai privati solo nella misura in cui hanno a che fare con il settore pubblico per via di concessioni o di prevalenti partecipazioni di capitali”. In tal caso, infatti, resterebbero esclusi dal vincolo quei soggetti privati “che agiscono con fini e capitali privati”. Questi soggetti non sono, in pratica, obbligati a creare o mantenere siti *web* accessibili. Ciò comporta una situazione di forte squilibrio, soprattutto nei confronti dei soggetti non normodotati. Infatti sono molti i siti privati (non solo quelli pubblici, dunque)

¹¹ Cfr. sul punto M. DIODATI, *Accessibilità*, cit.

attraverso i quali vengono erogati servizi di *home-banking*, di commercio elettronico, di *e-learning* o semplicemente ludici, in quest'ultimo caso socialmente utili in quanto volti a realizzare forme di aggregazione attraverso la rete.

Occorre dire che, tuttavia, la normativa pur non imponendo obblighi ai privati, incentiva la loro disponibilità a creare siti accessibili ed usabili. Un intento che probabilmente in un prossimo futuro si concretizzerà in un intervento legislativo mirato a colmare la lacuna esistente.

Nell'art. 4, co. 3, è previsto un incentivo, consistente nella concessione di contributi pubblici ai privati, al fine di sensibilizzarli, pur non obbligati, ad adeguarsi ai criteri di accessibilità voluti dalla legge. Appare chiaro, dunque, l'intento del legislatore di incoraggiare anche i privati a creare siti usabili ed accessibili, intento che viene ribadito dalla previsione contenuta nell'art. 6, co. 1, in cui è regolamentata la richiesta di verifica dell'accessibilità dei propri siti *web* anche da parte di privati ("1. La Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie valuta su richiesta l'accessibilità dei siti Internet o del materiale informatico prodotto da soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 3").

Nell'art. 4 vengono definiti gli obblighi che le P.A. debbono rispettare per l'accessibilità. Il primo è rivolto ai soggetti erogatori durante la valutazione dell'offerta e consiste in un "obbligo di preferenza" verso quei prodotti che rispettano i requisiti di accessibilità, motivando adeguatamente una eventuale diversa scelta ("Nelle procedure svolte dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, per l'acquisto di beni e per la fornitura di servizi informatici, i requisiti di accessibilità stabiliti con il decreto di cui all'articolo 11 costituiscono motivo di preferenza a parità di ogni altra condizione nella valutazione dell'offerta tecnica, tenuto conto della destinazione del bene o del servizio. La mancata considerazione dei requisiti di accessibilità o l'eventuale acquisizione di beni o fornitura di servizi non accessibili è adeguatamente motivata").

Nel co. 2 dello stesso articolo è prevista l'ipotesi di nullità contrattuale, qualora vengano stipulati contratti per la realizzazione e la modifica di siti Internet che non rispettino i requisiti di accessibilità stabiliti dalla legge.

Riguardo all'aspetto "contrattuale" è stato fatto notare che, se da un lato la sanzione della nullità contrattuale è lodevole, perché rende concreti i meccanismi di attuazione della norma stessa, dall'altro lato circoscrive il discorso dell'accessibilità (ed usabilità) ai soli casi in cui il sito venga costruito in base ad un contratto. È, cioè, applicabile all'ipotesi circoscritta in cui la creazione del sito *web* venga affidata dalla P.A. ad un professionista del settore esterno all'organizzazione pubblica. Resterebbero fuori dalla regolamenta-

zione tutti quei siti che (ancora oggi) sono sviluppati dai dipendenti stessi della P.A., volontariamente o su assegnazione della stessa¹². Questi siti possono, dunque, essere sviluppati senza il rispetto di alcun criterio di accessibilità ed essere, tuttavia, perfettamente legali.

Esiste una proposta di legge di iniziativa dei deputati Campa e Calmieri, presentata alla Camera il 28 giugno 2006¹³, che prevede l'aggiunta del co. 2-*bis* all'art. 4, del seguente tenore: "i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, garantiscono comunque il rispetto dei requisiti di accessibilità stabiliti dal decreto di cui all'articolo 11 in tutti i casi di creazione o modifica di siti Internet di propria competenza", ciò estenderebbe, senza più dubbi di sorta, l'obbligatorietà ed il rispetto della norma anche a quei soggetti erogatori che gestiscono siti *web* in assenza di un contratto.

Altre perplessità nei confronti della legge Stanca vengono sollevate in riferimento alla fase dell'autocertificazione. Per legge, infatti, la certificazione inerente all'accessibilità dei siti *web* della P.A., e cioè attestante l'adeguamento dei propri siti ai requisiti di accessibilità (e usabilità) richiesti, è rilasciata alla stessa pubblica amministrazione, la quale autocertifica il suo rispetto della legge. La P.A. può chiedere un parere ad uno dei valutatori iscritti negli appositi registri del Cnipa¹⁴, ma il giudizio, conservando la natura di semplice parere, non è vincolante.

Il sito della Corte di Appello di Catania con la sua "dichiarazione di accessibilità" rappresenta un esempio di buona volontà e di impegno da seguire. Nella apposita sezione si legge: "La Corte d'Appello di Catania, cogliendo le indicazioni fornite dalla legge 4 del 2004 relativa alle 'Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici', ha ritenuto opportuno rendere questo sito rispondente ai 22 requisiti attestanti l'accessibilità previsti dall'allegato A del d.m. 8 luglio 2005". Di seguito vengono rese note le fasi di sviluppo e di gestione del sito, la richiesta di garanzia del lavoro svolto ad uno dei tanti valutatori iscritti all'albo del Cnipa e viene riportato l'elenco dei requisiti, della metodologia seguita e dei sistemi di verifica. A

¹² Spesso sono presenti all'interno della P.A. soggetti professionalmente in grado di occuparsene.

¹³ PDL n. 1226, reperibile all'indirizzo http://legxv.camera.it/_dati/lavori/stampati/pdf/15PDL0009420.pdf.

¹⁴ Cfr. l'elenco all'indirizzo www.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attivit%C3%A0/Accessibilit%C3%A0/Elenco_valutatori.

conclusione, viene garantita piena disponibilità da parte dello staff della Corte d'Appello di Catania (e quello di Aste Giudiziarie) ad accogliere suggerimenti che possano migliorare ulteriormente la fruibilità del sito.

Ritornando alla normativa esaminata, il vero “punto di forza” della legge Stanca è l'art. 9, in cui è prevista la responsabilità in capo a quel dirigente che non osserva gli obblighi imposti dalla legge. La *ratio* sta nel ribadire e rafforzare il diritto delle persone disabili all'uso delle tecnologie e nel corrispondente obbligo da parte della P.A. a soddisfarlo.

Alla legge Stanca è seguito il D.P.R. 1 marzo 2005, n. 75 (Regolamento di attuazione della l. 9 gennaio 2004, n. 4) che è stato redatto con l'intento di favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici. In questo testo normativo viene ribadito il requisito dell'accessibilità e cioè della capacità dei sistemi informatici di erogare servizi fruibili anche a quei soggetti che necessitano a motivo della propria disabilità di tecnologie assistive¹⁵.

Il CAD è uno degli ormai numerosi codici di settore pubblicati dal nostro legislatore. Con questo testo si intende fornire un quadro normativo unitario su tecnologie informatiche e P.A. nonché ribadire la validità giuridica di tutti gli atti-dati-documenti-scritture contabili-corrispondenza (Pec) digitali, oltre a sancire il diritto dei cittadini ad interagire con la P.A. ed obbligare questa a soddisfare tale diritto, informatizzandosi completamente e definitivamente. Ma soprattutto attraverso il CAD vengono definiti i c.d. nuovi diritti del cittadino digitale.

L'art. 3 sancisce il diritto più importante in capo al cittadino dell'era digitale e cioè il diritto all'uso delle tecnologie. L'art. 4 enuncia il diritto ad accedere e inviare documenti digitali. Nell'art. 5 è ribadito il diritto ad effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale. L'art. 6 prevede il diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per *e-mail*, in questo modo a chiunque ne faccia richiesta devono essere assicurate le comunicazioni in forma digitale da parte della P.A. e queste avranno pieno valore giuridico.

Altri diritti vengono riconosciuti dal testo normativo, come ad esempio: il diritto alla qualità del servizio tecnologico fornito dalla P.A. (art. 7); il diritto alla partecipazione (art. 9, “1. Lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi.”); il diritto a trovare on

¹⁵ Le “tecnologie assistive” sono quelle soluzioni tecnologiche che consentono al disabile di accedere ai servizi erogati dagli strumenti informatici.

linee moduli e formulari validi ed aggiornati in grado di sostituire a tutti gli effetti quelli cartacei (art. 57).

In merito alla usabilità ed accessibilità dei siti *web*, solo due articoli del CAD si occupano del problema, e sono gli artt. 53 e 54.

Attraverso di essi il legislatore afferma che tutti i siti *web* delle P.A. debbono uniformarsi ad alcuni parametri fondamentali, e cioè: debbono essere accessibili (anche dai disabili), reperibili, usabili, chiari nel linguaggio, affidabili, semplici ed omogenei.

In realtà, a ben guardare, nel Codice non vengono fatte affermazioni particolarmente innovative, perché di fatto viene ribadito quanto già contenuto nella legge Stanca e nella precedente normativa sulla trasparenza nei procedimenti amministrativi (l. 7 agosto 1990, n. 241). Infatti, l'intento per cui i siti debbono contenere informazioni rivolte al cittadino sta nel permettergli un facile e chiaro orientamento all'interno della P.A.

Nella scheda esplicativa sul Codice dell'amministrazione digitale a suo tempo divulgata dal Ministero competente, tra le altre cose si legge: "Dopo 15 anni la legge sulla trasparenza diventa quindi concreta. Non bisogna fare più domande per vedere lo stato di una pratica, sapere chi ne è il responsabile e quanto deve durare il procedimento: queste notizie devono essere a disposizione sul sito della P.A. interessata.". Cambia, dunque, il contesto (dal reale si passa al digitale) ma il principio è unico: ogni sito, in pratica, dovrà contenere un organigramma (per sapere "chi-fa-cosa"), gli indirizzi ed *e-mail* a cui rivolgersi, un elenco dei servizi forniti dall'amministrazione, i bandi di gara ed i procedimenti svolti da ciascun ufficio con durata e nome del responsabile.

L'art. 53 che prevede le caratteristiche dei siti della P.A., è uno degli articoli del Codice che ha subito modifiche rispetto al testo originario (cfr. il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159).

L'articolo, oggi, recita: "1. Le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità. *Sono in particolare resi facilmente reperibili e consultabili i dati di cui all'art. 54.* 2. Il CNIPA svolge funzioni consultive e di coordinamento sulla realizzazione e modificazione dei siti delle amministrazioni centrali. 3. Lo Stato promuove intese ed azioni comuni con le regioni e le autonomie affinché realizzino siti istituzionali con le caratteristiche di cui al comma 1". (Il corsivo è l'aggiunta al testo originario).

Viene, dunque, ribadito l'obbligo all'adeguamento solo per i siti dell'amministrazione pubblica, e per le "pubbliche amministrazioni centrali", intendendo come tali "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300"¹⁶.

Per quanto riguarda i siti di soggetti "non istituzionali" tale obbligo sarà presente solo ed in quanto attraverso tali siti venga svolto un servizio pubblico o comunque di pubblico interesse.

Nel testo dell'art. 53 si fa, ovviamente, riferimento ai "disabili". Con il termine "disabili" si intende definire una limitata capacità della persona di espletare autonomamente le attività fondamentali della vita quotidiana.

La definizione riconduce a quanto già dichiarato sia nella l. 5 febbraio 1992, n. 104 ("Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate" in G. U. 17 febbraio 1992, n. 39, S.O.) sia nelle indicazioni adottate dall'ISTAT con esplicito riferimento alle definizioni di "menomazione", "disabilità" ed "*handicap*", illustrate dall'Organizzazione mondiale della sanità.

Si è, tuttavia, già accennato che l'accessibilità e l'usabilità è rivolta non a tutti i disabili, ma è riferita anche a quei soggetti che hanno una qualsiasi difficoltà ad accedere ai siti *web*. Per questo motivo, vengono ricompresi nell'accezione anche quegli utenti che non possono agevolmente utilizzare il *web* a causa di attrezzature obsolete, sistemi datati o connessioni lente o perché ostacolati dalla età avanzata¹⁷. Per tutti costoro sono previsti dispositivi di *input* alternativi "al canale sensoriale principale" utilizzato dal sito nella esposizione dei contenuti. Si riporta di seguito un breve schema riassuntivo.

¹⁶ Così dispone l'art. 1, co. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in G.U. 9 maggio 2001, n. 106, S.O., modificato dall'art. 1, l. 15 luglio 2002, n. 145, in G.U. 24 luglio 2002, n. 172.

¹⁷ Si pensi al fatto che l'età media della popolazione sta crescendo con conseguente possibilità di riduzione delle funzionalità sensoriali o di apprendimento.

Tipo di disabilità / Alternativa

1. *Cecità* / Previsione di brevi descrizioni audio dei contenuti visuali presenti nel sito
2. *Ipovisione* / Previsione di una adeguata grandezza dei caratteri, o dell'uso dei colori c.d. abbaglianti, evitando un forte contrasto tra sfondo e testo
3. *Sordità* / Previsione di presentazioni che siano alternative ai contenuti audio presenti nel sito (si pensi ad immagini, video, scritte esplicative)
4. *Paralisi arti superiori* / Previsione di navigazione nel sito indipendente dall'uso del mouse, attraverso comandi vocali o uso della tastiera
5. *Epilessia* / Uso limitato delle immagini in movimento che possano suscitare crisi epilettiche a soggetti predisposti
6. *Ritardo mentale* / Rispetto di adeguati criteri di semplicità e chiarezza espositiva. Evitare utilizzo di interfacce troppo complesse, pulsanti a scomparsa nel menù, richieste impreviste di scaricamento di plug-in e utilizzo di gergo eccessivamente tecnico o non immediatamente comprensibile

3. VERIFICA E BOLLINI DI QUALITÀ

Nel testo del CAD sono dettagliatamente previste attività di verifica e di controllo, effettuate da “esperti” inseriti in appositi elenchi pubblicati sul sito del CNIPA. Dalla verifica dipende il rilascio di Bollini di qualità, attestanti l'accessibilità del sito o del sistema informatico, i quali vengono rilasciati dal Ministero competente¹⁸.

Il d.m. 8 luglio 2005, recante requisiti tecnici a diversi livelli per l'accessibilità agli strumenti informatici, dispone in modo dettagliato i requisiti che debbono avere i siti Internet (o, comunque, tutti gli strumenti informatici) affinché i disabili possano utilizzarli e regola le diverse tipologie dei “bollini di qualità”.

Questi “bollini” vengono suddivisi in gradi o livelli (priorità 1, priorità 2 e priorità 3) con riferimento alla qualità del servizio offerto.

Sostanzialmente si classifica la qualità del sito a seconda che vengano soddisfatti i criteri di fruibilità, partendo da quelli “minimi”, e cioè dalla predisposizione di requisiti essenziali senza i quali sarebbe impossibile accedere ai contenuti del sito, per passare ai criteri “opzionali” che siano in grado non solo di assicurare l'accesso alle informazioni, ma anche di rendere questo accesso meno difficoltoso, e giungere, infine, a quei criteri “opzionali di massimo grado” che vengono posti in essere per facilitare al massimo l'accesso alle informazioni.

¹⁸ Una volta il Ministero per l'innovazione e le tecnologie (MIT), ora il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Priorità che seguono il criterio stigmatizzato del “devono-dovrebbero-potrebbero”, secondo il quale la priorità 1 equivale al rispetto dei criteri minimi che “devono” essere rispettati dagli sviluppatori di siti *web*; la priorità 2 indica i criteri che “dovrebbero” essere rispettati dagli sviluppatori ed, infine la priorità 3 specifica altri accorgimenti che “potrebbero” essere adottati dagli sviluppatori.

Nel sito del Cnipa¹⁹, cliccando sulla voce “Elenco siti”, è possibile consultare un elenco alfabetico dei siti con logo di accessibilità che risultano essere ad oggi (febbraio 2009) “solo” 372.

Da una rapida (e personale) ricerca effettuata sui siti ufficiali del Miur, Ministero di giustizia, Regioni ecc. emerge una preoccupante situazione sull'applicazione della normativa in tema di accessibilità ed usabilità. Infatti, fra i siti che compaiono in elenco, risultano accessibili (ed usabili): una sola Università, tre Tribunali, una Regione, otto Province, una Procura Generale, trentasei Prefetture, sei Ministeri, tre Direzioni didattiche, due Corti di Appello, duecentoventuno Comuni, dieci Camere di Commercio e quattro Aziende sanitarie. È lecito chiedersi che fine hanno fatto le migliaia di siti della P.A. che non compaiono in elenco. Si pensi al raffronto con i 95 Atenei italiani, i 166 (circa) Tribunali, le 20 Regioni, le 109 Province (se si considerano anche quelle di recente costituzione) e gli oltre 8000 Comuni.

Stessa preoccupazione è emersa da un interessante lavoro svolto da un gruppo di ricerca dell'Università degli studi di Udine, coordinato dal prof. F. Pira che ha raccolto i risultati di un progetto di monitoraggio dei siti istituzionali 2008. Dal lavoro svolto, con l'intento di testare i pregi e difetti dei siti *web* sia italiani sia stranieri, è emersa una situazione “a macchia di leopardo” sull'accessibilità in rete. Lo studio ha confermato la scarsa interattività e la permanente difficoltà di navigazione e di reperimento delle notizie. È stata rilevata, inoltre, una situazione caotica che vede la presenza di “eccellenze” affiancate a situazioni sconsolatamente mediocri. Preoccupante è parsa la poca attenzione riservata ai reali interessi del cittadino “che dovrebbe essere al centro della missione di un portale pubblico”. Unica nota positiva, e gratificante per il gruppo di lavoro, è stata la consapevolezza che le critiche mosse ai portali sono state ben accolte dagli stessi gestori²⁰.

¹⁹ All'indirizzo www.pubbliaccesso.gov.it/logo/index.php.

²⁰ È possibile consultare e scaricare gratuitamente il progetto in www.francescopira.it/allegati/531-Monitoraggio_siti_Istituzionali_2008.pdf.

Dunque tutti i siti della P.A. debbono essere accessibili (ed usabili) e debbono soddisfare almeno una delle c.d. priorità. Alla soddisfazione di una di queste tre priorità fa seguito l'assegnazione al sito (e la sua pubblicazione nella *home page*) del corrispondente bollino di qualità²¹.

Il CAD pur sancendo diritti più o meno "nuovi" rischia di rimanere lettera morta a causa della mancanza di disposizioni precise in grado di assicurarne l'applicabilità o di sancirne la violazione.

In realtà, il tentativo, da parte del legislatore, di colmare pericolose lacune attuative c'è stato. Infatti già dopo un anno dalla sua pubblicazione, il Codice ha subito un pesante intervento attraverso il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159 che ha operato modifiche in alcuni punti, tra queste l'aggiunta all'art. 3 del co. 1-*ter* che prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per quanto riguarda le controversie concernenti l'esercizio del diritto all'uso delle tecnologie da parte di cittadini e imprese ("1-*ter*. Le controversie concernenti l'esercizio del diritto di cui al comma 1 sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo"). In pratica il cittadino (e le imprese) in caso di violazione della legge (nel caso, cioè, in cui la P.A. non dia attuazione al Codice) possono rivolgersi al giudice amministrativo per tutelare il proprio diritto all'uso delle tecnologie.

4. MECCANISMI DI TUTELA

In riferimento ai meccanismi di tutela, alcuni autori fanno notare come l'attività normativa del nostro legislatore si riveli sostanzialmente "schizofrenica", ricordando come il suddetto intervento mal si concili con la più recente legge del 1° marzo 2006, n. 67, contenente misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni²², che attribuisce al giudice ordinario la tutela giurisdizionale contro gli atti ed i comportamenti, sia di privati sia di pubbliche amministrazioni, qualora violino il principio di parità di trattamento ponendo in essere discriminazioni "in pregiudizio delle persone con disabilità"²³.

Pertanto laddove un disabile non riesca ad accedere ad un sito a causa della sua disabilità può rivolgersi al giudice ordinario (civile), ma qualora non

²¹ Nel logo l'indicazione della priorità soddisfatta è contraddistinta da una serie di asterischi.

²² Cfr. il commento di S. BALDI LAZZARI, *Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*, in "Nuove leggi civili commentate", 2007, n. 1-2, p. 3.

²³ Nella l. n. 67 del 2006, all'art. 3 "Tutela giurisdizionale", viene infatti effettuato il richiamo all'art. 44 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, rubricato "Azione civile contro la discriminazione".

riesca a ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nella comunicazione con una pubblica amministrazione dovrà rivolgersi al giudice amministrativo (!). L'ipotesi si complicherebbe laddove le due posizioni dovessero sommarsi in capo allo stesso individuo ponendo il problema di un "raccordo" necessario fra le due tutele²⁴.

Occorre precisare che questa scelta del legislatore è stata ponderata a lungo e solo tra alterne vicende si è giunti all'affermazione contenuta nel vigente testo normativo. In una prima fase di revisione, all'art. 3 CAD doveva essere aggiunto un comma che sancisse la giurisdizione per le controversie concernenti l'esercizio del diritto di cui al co. 1 del giudice ordinario²⁵.

Nelle fasi successive si sono alternate diverse posizioni, culminate con un parere del Consiglio di Stato²⁶ che manifestò un sostanziale rifiuto del ricorso al giudice ordinario ed una propensione per la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, inteso come il giudice "naturale" della pubblica amministrazione, soprattutto nell'ottica di un "diritto-non-proprio-diritto"²⁷ all'uso delle tecnologie in capo al cittadino, strettamente connesso alla mera comunicazione tra questo e P.A.

Il dibattito si concluse, infine, dopo la sollecitazione della Commissione degli affari costituzionali del 16 febbraio 2006 ad effettuare una chiara valutazione sull'effettiva natura del diritto da tutelare, se cioè considerarlo come diritto soggettivo ovvero interesse legittimo, così da poter disporre della relativa tutela giurisdizionale. Nel documento si legge "La I Commissione, (...) valutato il parere espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato nell'adunanza del 30 gennaio 2006, dal quale si evincono talune osservazioni che appaiono meritevoli di approfondimento da parte del Governo, con particolare riferimento all'opportunità di effettuare un'at-

²⁴ Cfr. sull'argomento, l'interessante lavoro di L. SPALLINO, *Codice della P.A. digitale: cosa cambia per il cittadino?*, in "webimpossibile.it", 22 marzo 2006.

²⁵ Così come previsto nel decreto correttivo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 2 dicembre 2005, confermato in seguito dal parere della Conferenza Unificata del 26 gennaio 2006. Entrambi i documenti sono consultabili integralmente, rispettivamente agli indirizzi: www.giurdanella.it/mainf.php?id=7222 e www.giurdanella.it/mainf.php?id=7294.

²⁶ Sezione consultiva per gli atti normativi (Adunanza del 30 gennaio 2006). Il documento è consultabile nel sito di Interlex: www.interlex.it/docdigit/parerecad2.htm.

²⁷ Ci sono dubbi sul fatto che si sia in presenza di un interesse legittimo, per cui si ipotizza un ingombrante e opinabile *tertium genus* a metà tra diritto e interesse.

tenta valutazione della effettiva natura – diritto soggettivo o interesse legittimo – della posizione giuridica soggettiva che forma oggetto della tutela giurisdizionale attribuita, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, al giudice ordinario, anziché al giudice amministrativo (...) esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni: a) all'articolo 3, comma 2, sia valutata l'effettiva natura, se trattasi cioè di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo, della posizione giuridica soggettiva concernente il “diritto dei cittadini a richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni”, al fine di verificare l'effettiva congruità dell'attribuzione, ivi disposta, della relativa tutela giurisdizionale al giudice ordinario, anziché al giudice amministrativo”²⁸.

Da questo complesso panorama discende, di fatto, l'elaborazione del testo del d.lgs. del 2006, correttivo del CAD.

Possiamo concludere il discorso con una breve sintesi che cerchi di cogliere quali siano i punti di contatto tra le due principali normative inerenti all'accessibilità ed usabilità dei siti *web*, e cioè tra la legge Stanca ed il CAD.

Se è vero che la l. n. 4/2004 appare più completa rispetto al d.lgs. n. 82/2005, è pur vero che il Codice integra quanto stabilito nella precedente legge Stanca, armonizzandola con un quadro normativo di informatizzazione e di diritti digitali comuni a tutti i cittadini.

Secondo alcuni Autori, dal confronto emergerebbero aspetti inquietanti, al limite dell'incostituzionalità, a causa della sostanziale incompletezza dei testi normativi.

Con particolare riferimento alla l. n. 4/2004, la sua specifica “settorialità”, in quanto rivolta a sanare una situazione sfavorevole per determinati soggetti, rischia di vanificarne la portata perché “eccessivamente mirata” (quasi “esclusiva”) ad una fascia determinata di cittadini (disabili). Questa specificità viene reputata eccessiva in quanto consistente in una attenzione che rasenta il privilegio ingiustificato verso un determinato tipo di soggetti, con esclusione di altri che di fatto si trovano nelle stesse condizioni, ma che dalla norma vengono ignorati. Il fatto, poi, che la legge sia indirizzata preva-

²⁸ Per la consultazione del documento in versione integrale v. il sito della Camera, http://testo.camera.it/_dati/leg14/lavori/bollet/frsmcdin.asp?AD=1&percboll=/_dati/leg14/lavori/bollet/200602/0216/html/01/|pagpro=5n1|all=off|commis=. Per quanto riguarda l'analisi più dettagliata sull'*iter* esposto cfr. *Dossier: Il Codice dell'amministrazione digitale*, in www.giurdanella.it/dossierid.php?id=2.

lentamente a regolamentare il settore pubblico (ignorando sia quello privato sia il pubblico laddove non vi sia la stipula di un contratto, cfr. art. 4), non fa altro che aggravare questa sua peculiarità, fino ad ipotizzare una vera e propria violazione dell'art. 3 Cost. ed una forma di "incostituzionalità per omissione legislativa". In tal caso la norma potrebbe essere considerata illegittima non per quello che prevede bensì per quello che non ha previsto²⁹.

Il pericolo, tuttavia, sembra "allontanato" proprio grazie all'emanazione del CAD il quale risulta integrare e completare la precedente legge del 2004 proprio con l'art. 53.

Resta il fatto che il CAD, rispetto alla legge Stanca, risulta privo di disposizioni attuative dettagliate e precise. Quasi come se fosse una norma quadro, priva di disposizioni che prevedano sanzioni in caso di violazioni all'art. 53 e cioè nell'ipotesi in cui vengano sviluppati siti inaccessibili (sia che discendano da un contratto sia che non abbiano alla base un accordo contrattuale).

Da più parti viene sollecitato, dunque, un ulteriore intervento del legislatore (ad esempio attraverso decreti attuativi) per dare compiutezza a questo quadro normativo dagli intenti sicuramente encomiabili nonostante le critiche mosse.

²⁹ S. CARRARO, L. SPALLINO, *Legge Stanca, profili di incostituzionalità e Codice dell'amministrazione digitale*, reperibile al seguente indirizzo www.webimpossibile.net/05/11.2.05.htm. Sullo specifico e complesso concetto di incostituzionalità per omissione legislativa cfr. C. STARCK, *Creazione giudiziale del diritto rispetto alla formulazione del dispositivo (Tenorierung) e all'efficacia delle sentenze sul controllo di costituzionalità delle norme*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa" (Roma, 27-28 ottobre 2006) in www.associazione-deicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200610/index.html, F. BILE, *Controllo di costituzionalità e potere legislativo*, in www.cortecostituzionale.it.

Le tecnologie al servizio della semplificazione

ROSA MARIA DI GIORGI, PIETRO MERCATALI, FRANCESCO ROMANO*

SOMMARIO: 1. – *Le iniziative per la semplificazione e la qualità della regolazione* – 2. *L'azione dell'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR* – 3. *La riduzione di adempimenti e tempi nei rapporti con la P.A.* – 4. *Il miglioramento e il controllo della qualità della regolazione* – 5. *Il riuso e la reingegnerizzazione dei processi*

1. LE INIZIATIVE PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

La qualità della regolazione e la semplificazione sono da tempo considerate, da molte istituzioni nazionali e sovranazionali, come elementi centrali e decisivi per la competitività di un Paese e per l'effettiva tutela dei diritti dei cittadini.

A tal fine in Italia si sono istituiti organi con specifiche finalità in questo settore (basti pensare al Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e la qualità della regolazione o al Tavolo permanente per la semplificazione, fino alla recente istituzione della figura del Ministro per la semplificazione normativa) e strumenti di programmazione strategica, come il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Oltre a essere concepito in base ad una logica di risultato, in modo che tutti i vari obiettivi possano essere verificati e controllati, il Piano pone l'accento sulla semplificazione normativa e amministrativa a tutti i livelli, a cominciare da quello statale, fino a coinvolgere le autonomie territoriali e anche le autorità indipendenti.

L'innovazione tecnologica è individuata come strumento essenziale per semplificare l'azione amministrativa, anche per mezzo della reingegnerizzazione di procedure di servizio. Il Piano individua le aree tematiche su cui intervenire e prevede le misure di supporto per la sua attuazione¹.

La riduzione degli oneri amministrativi è considerata centrale per lo sviluppo delle azioni, tanto che si è attivato un apposito settore di intervento di

* R.M. Di Giorgi e P. Mercatali sono primo ricercatore presso l'ITTIG del CNR, F. Romano è ricercatore presso lo stesso Istituto.

¹ Per consultare interamente il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione del 2007 v. http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf/Piano__dazione_07_07.pdf.

cui possano essere beneficiari diretti sia le imprese (es. prevedendo una serie di agevolazioni per lo *start-up* d'impresa) che i cittadini (es. mediante lo snellimento e la reingegnerizzazione delle procedure che riguardano gli immigrati).

Sul tema del miglioramento della qualità della regolazione sono state previste modalità di consultazione telematica e di analisi di impatto semplificata, oltre a incentivi per la semplificazione della normativa sul piano della qualità e del numero delle norme. Per quanto riguarda la qualità della regolazione si è agito in materia di raccolta dati e si è creato un coordinamento nazionale sui *benchmark* qualitativi. Particolare impulso è stato dato alle politiche per la riduzione e la certezza dei tempi, prevedendo, ad esempio, sanzioni per la mancata osservanza di termini procedurali.

Sul fronte della reingegnerizzazione dei processi sono stati individuati la posta elettronica quale vettore di comunicazioni tra pubbliche amministrazioni e, tra gli esempi più significativi, il processo telematico per cercare di abbreviare i tempi del rito civile e di quello tributario.

Il Piano si occupa infine della semplificazione normativa e amministrativa, anche a livello di autonomie locali e regionali, promuovendo, fra le altre iniziative, la qualità della regolazione. Su tutti questi settori all'interno del Piano è stata elaborata una scheda che prevede un'azione, un obiettivo, un termine di conseguimento, un'amministrazione responsabile e altre amministrazioni coinvolte.

Nel presente contributo verificheremo come i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione indicati nel Piano siano anche gli obiettivi di molti dei progetti di ricerca che vengono portati avanti negli ultimi anni dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica (ITTIG) del CNR.

2. L'AZIONE DELL'ISTITUTO DI TEORIA E TECNICHE DELL'INFORMAZIONE GIURIDICA DEL CNR

L'ITTIG da oltre trenta anni è impegnato nella ricerca e nella realizzazione di soluzioni informatiche per il trattamento dei dati e del linguaggio giuridico. In particolare si studiano e si applicano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei settori della documentazione del diritto e del linguaggio giuridico, della tecnica legislativa, della decisione giuridica, della formazione dei giuristi. I ricercatori dell'Istituto sono impegnati nel proporre l'utilizzo di strumenti informatici per la redazione di atti legislativi chiari e efficaci e per il trattamento dell'informazione giuridica in maniera tale da facilitarne l'accesso, anche via *web*, da parte di cittadini e imprese.

Le competenze dei ricercatori ITTIG sono spesso richieste per consulenze da parte delle amministrazioni pubbliche, ormai sempre più orientate alla diffusione di sistemi informativi che supportino la propria attività e nello stesso tempo semplifichino il rapporto cittadino-P.A., anche alla luce della nuova normativa che rende obbligatorio l'uso delle nuove tecnologie all'interno degli uffici pubblici (cfr. il Codice dell'amministrazione digitale).

La sburocratizzazione e lo snellimento delle procedure e, contestualmente, la necessità di sviluppare servizi *on line* per cittadini e imprese, richiedono l'impiego di soluzioni informatiche predisposte da specialisti che, oltre alle competenze tecniche, dispongano del *know how* giuridico necessario per svolgere una corretta analisi dei procedimenti amministrativi da informatizzare, e inoltre abbiano anche una chiara visione delle strategie e delle finalità che una P.A. si pone nel momento in cui affronta la propria riorganizzazione utilizzando le tecnologie informatiche².

3. LA RIDUZIONE DI ADEMPIMENTI E TEMPI NEI RAPPORTI CON LA P.A.

L'azione di riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese implica l'avvio di un'attività di misurazione e riduzione degli oneri derivanti dagli "obblighi informativi" a carico dei privati (ad es. la compilazione di moduli, la tenuta di registri, ecc.), la predisposizione di interventi volti alla riduzione di adempimenti amministrativi di altro tipo (ad es., tramite la effettiva sostituzione di provvedimenti espressi con meccanismi di d.i.a. e di silenzio assenso, o mediante la semplificazione del sistema dei controlli).

Anche per queste azioni l'utilizzo delle nuove tecnologie sarà decisivo.

Basti pensare al decreto legge sulle liberalizzazioni n. 7 del 2007 (convertito con modificazioni dalla l. n. 40 del 2007) che ha introdotto la comunicazione unica telematica presso il registro delle imprese. Di fatto tale comunicazione sostituisce tutti gli adempimenti per l'inizio dell'attività di impresa a fini previdenziali, assistenziali e fiscali (codice fiscale e partita IVA).

Su questo fronte l'ITTIG è impegnato nella realizzazione di portali per le pubbliche amministrazioni. Le metodologie impiegate sono volte a fornire ambienti distribuiti, multi utente, che permettano di valorizzare i documenti prodotti dalle pubbliche amministrazioni, mantenerli in un formato aggiorn-

² R.M. DI GIORGI, *Lo Stato essenziale. Semplicità, cultura e democrazia al tempo della rete*, Napoli, ESI, 2006.

nabile, costantemente utilizzabile nel tempo e sufficientemente indipendenti da qualsiasi tipo di piattaforma e di sistema operativo.

I portali *web* realizzati secondo queste caratteristiche sono costituiti da due aree principali, quella del *front office* accessibile dagli utenti finali, ovvero dagli utilizzatori delle informazioni presenti sul sito e quella del *back office*, ossia la sezione del portale accessibile dagli operatori del settore per la redazione e l'aggiornamento dei documenti³.

Una delle caratteristiche che rendono particolarmente versatile ed unico questo tipo di portale è il particolare sistema di *information retrieval* utilizzato per reperire i documenti. Tale sistema è di facile approccio per l'utente finale, in quanto si basa su una classificazione in categorie dei contenuti (es. asili nido, diritto di accesso, cimiteri, musei, corsi serali, ecc.), tramite la quale l'utente può navigare all'interno del portale.

Al momento della loro creazione i documenti vengono marcati dai redattori sulla base della categorizzazione così identificata, cosicché l'utente finale – il fruitore delle informazioni – sarà in grado di raggiungere in modo efficace il documento di interesse, attraverso un percorso guidato e organizzato sulla base di associazioni logiche piuttosto che sequenziali.

La categorizzazione dei contenuti può essere personalizzata di volta in volta, in modo da comprendere tutte le possibilità relative all'area operativa di un ente (così lo sportello pubblico che si occuperà, ad esempio, di rapporti con persone straniere potrà usare categorie quali “straniero comunitario”, “non comunitario”, “neo comunitario” secondo l'utente al quale si rivolge).

Tali metodologie sono state usate in più di un progetto di *web development* sviluppato dall'ITIG, uno per tutti il portale P.A. e S.I. - Pubblica Amministrazione e Stranieri Immigrati realizzato in collaborazione con la Regione Toscana e la Prefettura di Firenze⁴. Il portale è finalizzato a creare, in modo integrato e coordinato, una circolarità e una condivisione di informazioni tra i soggetti della P.A., le associazioni di categoria e le rappresentanze del mondo delle professioni per lo snellimento e la trasparenza dei procedimenti amministrativi e la costruzione di un corretto sistema di rapporti fra pubblico e privato.

³ F. BARGELLINI, R.M. DI GIORGI, *L'accessibilità e l'usabilità dei siti web delle Pubbliche Amministrazioni: due strumenti per l'e-participation*, in “Informatica e diritto”, 2006, n. 1, pp. 71-94.

⁴ R.M. DI GIORGI, *Il Progetto P.A.eS.I. (Pubblica Amministrazione e Stranieri Immigrati). L'informatica giuridica: Introduzione*, intervento alla Presentazione protocollo d'intesa Prefetture-Regione Toscana (Pisa, 23 marzo 2007).

L'obiettivo è quello di mettere a disposizione informazioni puntuali e aggiornate sui procedimenti amministrativi che coinvolgono i cittadini stranieri e le diverse amministrazioni, attraverso schede informative redatte secondo standard definiti e validate dai responsabili dei procedimenti.

Il portale è arricchito da una banca dati contenente la normativa italiana di interesse in materia di immigrazione, consultabile nel testo vigente, alle diverse date di modifica o nel testo "multivigente", grazie alla strutturazione dei documenti in formato XML, secondo gli standard nazionali CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella P.A.), definiti nel progetto "Norme in Rete"⁵.

Inoltre le *utilities* del portale mettono in grado l'utente di conoscere le funzioni e le attività degli Sportelli Unici per l'Immigrazione e dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione. Un esempio quindi di portale multiente, con la possibilità di aggiornamento da parte degli operatori delle varie P.A. coinvolte nei procedimenti. Lo sviluppo successivo è quello di prevedere degli allarmi che avvertano gli utenti in caso di modifiche normative che vadano ad impattare sui diversi procedimenti, così da avere sempre, in tempo reale, la certezza che il procedimento sia conforme alla normativa.

L'ITTIG ha inoltre collaborato con i ricercatori del proprio *spin off* Tecnodiritto alla realizzazione del portale PACTO - Portale per la produzione e l'accesso agli Atti dei Comuni e degli altri enti locali della Toscana⁶. Il portale offre un *set* di strumenti per la creazione, manutenzione e consultazione di domini informativi (leggi, giurisprudenza, atti amministrativi) in un unico ambiente *web* accessibile dai dipendenti pubblici, ma anche da imprese, singoli cittadini, associazioni di categoria, ordini professionali, ecc. È supportato da un *software open source* per la gestione di standard nazionali aperti, basati su tecnologie XML, che garantiscono l'interoperabilità fra le applicazioni e i sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche, nonché

⁵ Il progetto Norme in Rete ha come obiettivo quello di migliorare l'efficacia dei servizi di informazione normativa per i cittadini, offrendo loro un punto di accesso unitario alla documentazione legislativa e giuridica pubblicata sul *web* dalle istituzioni pubbliche. Inoltre il progetto ha un secondo obiettivo, quello di favorire la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni mediante l'offerta di metodologie, servizi e strumenti *software*, distribuiti in modalità *open-source*, di supporto all'automazione dei processi lavorativi legati alla produzione e alla pubblicazione dei documenti normativi (<http://www.normeinrete.it/index.htm>).

⁶ F. ROMANO (a cura di), *Relazione finale sull'attività svolta nel "Progetto Pacto"*, Firenze, Ittig-Cnr, 2008, rapporto tecnico n. 3.

la predisposizione dei dati per lo sviluppo di applicazioni avanzate di gestione documentale e di ricerca.

L'evoluzione del portale prevede, in sintesi:

- la gestione automatizzata del flusso documentario con registrazione delle fasi di produzione;
- l'estrazione e il trasferimento sul portale delle informazioni strutturate per la consultazione da parte dei cittadini e delle imprese;
- l'interazione (attraverso *web services* o per mezzo di *software* residente) tra la produzione e la trasmissione degli atti tra impresa e enti locali. Le singole imprese potranno presentare *on line* istanze, domande, richieste di finanziamento, ecc. In tal modo le P.A. potranno gestire il flusso informativo proveniente dalle imprese al fine di smistarle e valutarlo, assicurando risposte in tempo reale;
- la verifica, automatica o semi-automatica, delle variazioni dei procedimenti e dei documenti che ne sono emanazione, al mutare delle diverse regolamentazioni di pertinenza.

4. IL MIGLIORAMENTO E IL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

LITTIG è coinvolto da anni sul fronte del miglioramento e del controllo della qualità degli atti normativi e amministrativi, sia attraverso la presenza di propri ricercatori all'interno delle commissioni nazionali e regionali che si occupano della redazione dei manuali di *drafting* e della definizione di standard tecnici per la descrizione dei testi normativi, sia attraverso la predisposizione di strumenti tesi all'adozione di tali standard e al controllo di qualità della regolazione⁷.

Sul primo versante si rammenti il sopra citato progetto PACTO, nell'ambito del quale è stata proposta l'adozione di un manuale per la redazione degli atti amministrativi⁸.

Tale documento nasce dal coordinamento tra la Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi del Ministero della funzione pubblica del maggio 2002 e le Regole e suggerimenti per la redazione dei

⁷ T. AGNOLONI, E. FRANCESCONI, P. SPINOSA, *XmLegesEditor: an OpenSource Visual XML Editor for Supporting Legal National Standards*, in <http://www.xmlleges.org/ita/images/articoli/art17.pdf>, e anche P. MERCATALI, F. ROMANO, *ARLA: Automated Regulatory Impact Analysis*, in "Atti della Conferenza Law via the internet" (Firenze 30-31 ottobre 2008), in corso di pubblicazione.

⁸ P. MERCATALI, F. ROMANO, *Regole e suggerimenti per la redazione di atti amministrativi*, su <http://www.pacto.it/images/stories/manuale.pdf>.

testi normativi del febbraio 2002⁹. Ove possibile, al fine di affermare uno standard il più possibile comune, anche per gli atti amministrativi, sono state confermate le regole vigenti per gli atti normativi.

Inoltre dall'analisi di disposizioni di legge, prassi e dottrina sono state comunque individuate regole specifiche per la stesura dell'atto amministrativo, anch'esse inserite nel manuale.

Il manuale si suddivide in tre parti:

- il linguaggio degli atti amministrativi;
- il rinvio ad altri atti;
- la struttura degli atti amministrativi.

Le regole e i suggerimenti proposti nel manuale si applicano sia agli atti amministrativi su supporto cartaceo, sia a quelli su supporto digitale. Si può individuare una triplice finalità: migliorare la comprensibilità e la capacità comunicativa degli atti amministrativi, offrire maggiori garanzie circa la loro legittimità, facilitare il loro trattamento informatico.

Ma l'applicazione concreta delle prescrizioni tecnico-legislative richiede strumenti in grado di migliorare la qualità del lavoro dei redattori delle leggi. L'informatica risponde perfettamente a queste esigenze. L'attenzione degli studiosi di legimatica (informatica legislativa) e di quanti sviluppano *software* si è quindi rivolta principalmente alla tecnica redazionale, campo in cui sono stati ottenuti importanti risultati soprattutto nella produzione di *software* costruiti su *word processor* specializzati nella redazione di testi normativi. I ricercatori dell'ITTIG, nell'ambito del progetto Norme In Rete, hanno messo a punto un *editor* XML che permette agli uffici legislativi dei diversi organismi nazionali e regionali di scrivere leggi in base alle prescrizioni richieste dalle regole di tecnica legislativa. L'*editor* è stato personalizzato anche per la scrittura di atti amministrativi.

⁹ La direttiva è il frutto di un progetto, voluto agli inizi degli anni Novanta dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica Sabino Cassese, che ha prodotto anche un "Manuale di Stile" (A. FIORITTO (a cura di), *Manuale di Stile, strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1997) e un programma per il controllo della comprensibilità dei testi amministrativi. Il Manuale di tecnica legislativa cui si fa riferimento è il documento "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" voluto dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e adottato a partire dal 1991 dalle regioni italiane nella sua versione aggiornata nel 2002. Tale manuale ha subito un'ulteriore modifica negli ultimi mesi del 2007 e tali aggiornamenti sono stati già adattati anche alla proposta di manuale formulata da Sistema PACTO. Anche il Parlamento e la Presidenza del Consiglio dei Ministri condividono regole di legistica praticamente identiche emanate nel 1986 e poi aggiornate nel 2001.

Nell'ambito di altri progetti, l'ITTIG sta verificando la possibilità di controllare in maniera automatica la qualità dei testi legislativi. Significativa in tal senso è la collaborazione con il Consiglio regionale della Toscana, interessato ad automatizzare i controlli effettuati dagli uffici per la creazione dell'indice di qualità della legislazione regionale. Tale *software* viene impiegato e ulteriormente sviluppato all'interno di un progetto, finanziato dalla Fondazione per la ricerca e l'innovazione dell'Università degli studi di Firenze, che punta a creare strumenti per la valutazione e la misurazione della qualità dei testi legislativi e amministrativi¹⁰.

Sempre in collaborazione con il Consiglio regionale della Toscana, l'ITTIG si è occupato di sviluppare strumenti orientati all'analisi di impatto della regolazione (AIR) e alla consultazione telematica dei provvedimenti normativi da parte dei cittadini e delle categorie sociali ed economiche.

Il tema dell'AIR è di particolare rilievo per le sue implicazioni politiche e sociali. Esiste una normativa che mostra alcuni limiti, per superare i quali appare necessaria una semplificazione della procedura di analisi. Anche in questo settore l'aiuto delle nuove tecnologie potrà giocare un ruolo importante. L'ITTIG ha già proposto alcune metodologie nell'ambito di progetti italiani ed europei al fine di sperimentare una valutazione automatica della regolamentazione.

Tale valutazione può prendere in considerazione tre aspetti della regolazione: il primo prettamente testuale, sul quale gli strumenti *software* già in uso possono fornire ausili importanti e concreti; un secondo, definito intratestuale, teso a valutare i rapporti che intercorrono fra il testo analizzato e altre norme già presenti nell'ordinamento (anche su tale punto più sperimentazioni di procedure informatizzate offrono risultati ormai apprezzabili); esiste infine un aspetto extratestuale che riguarda i rapporti della norma da valutare con dati fattuali che non possono essere ricavati direttamente dal testo in questione o da altri testi. In tal caso le valutazioni automatiche proposte possono comunque essere condotte sulla base di clausole valutative introdotte

¹⁰ Il progetto Strumenti Linguistici e Informatici per Testi Istituzionali e Professionali chiari ed efficaci è coordinato dalla prof. Nicoletta Maraschio per il Centro di Linguistica Storica e Teorica: Italiano, Lingue Europee, Lingue Orientali (CLIEO). ITTIG nell'ambito del progetto proporrà la sperimentazione del *software* Lexedit XXI per il controllo di qualità di testi legislativi. Lo strumento, che opera su testi normativi marcati in XML, provvede a segnalare errori rispetto alle regole di tecnica legislativa o ad altri parametri da definire e individuare di volta in volta.

nella “base di conoscenza” del sistema e di una serie di parametri ormai sempre più disponibili presso le diverse amministrazioni centrali e locali¹¹.

Sul rilevante tema della consultazione telematica delle norme lo sforzo dell’ITTIG è ormai consolidato negli anni. Basti pensare infatti alle numerose collaborazioni con istituzioni nazionali e regionali per convertire i patrimoni informativi di tali enti nel formato XML previsto dallo standard Norme In Rete¹².

Per quanto riguarda la consultazione telematica di procedure amministrative qui si ricorda il progetto di *e-democracy* TeleP@B, che ha visto l’ITTIG collaborare con l’UNCEM Toscana (Unione dei Comuni e delle Comunità Montane) per lo sviluppo di un sistema per la consultazione semplificata, per via telematica, da parte dei cittadini, dei dati del bilancio di diversi enti locali toscani.

5. IL RIUSO E LA REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

Individuare e realizzare, personalizzandoli, strumenti che possano supportare i processi di semplificazione è condizione necessaria, ma non sufficiente per avviare un percorso di innovazione nella P.A. È imprescindibile metter a fattore comune le esperienze condotte nelle varie realtà in un’ottica di ottimizzazione delle risorse. In tal modo si eviteranno duplicazioni, si potrà fare tesoro delle soluzioni proposte in altri contesti a fronte di problemi di natura simile e si potrà complessivamente arricchire il *know how* all’interno della P.A.

È questa la filosofia che deve essere alla base del processo di mutamento che conduce all’amministrazione elettronica e quindi è utile analizzare quelle esperienze che si pongono in questa prospettiva e che si fondano su un concetto tanto semplice quanto preciso: mettere in rete la conoscenza acquisita, riusare i prodotti già realizzati da altre P.A. per la soluzione dei medesimi problemi, creare una comunità di soggetti che, attraverso gli standard (tecnologici e di comportamento), perseguano obiettivi condivisi.

Un esempio di eccellenza in tale direzione si trova in Toscana nel “Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell’amministrazione e della società dell’informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2007-2010”. Tale iniziativa rappresenta lo sforzo e l’impegno della Regione

¹¹ P. MERCATALI, F. ROMANO, *V.A.R.: valutazione automatica della regolamentazione*, in “Amministrazione Italiana”, 2008, vol. 1, pp. 37-55.

¹² Significativa la collaborazione con il Consiglio regionale dell’Umbria che ha portato alla realizzazione di una banca dati con tutte le leggi regionali in formato XML o le convenzioni in essere con altre regioni del Centro-sud.

Toscana per attuare un coordinamento delle politiche di settore e realizzare in modo concertato tutti gli interventi volti alla semplificazione amministrativa e all'innovazione organizzativa e tecnologica della P.A., in un quadro di promozione del progresso sociale e di miglioramento della qualità della vita attraverso lo sviluppo della Società dell'informazione e della conoscenza¹³.

Il piano è stato condiviso dall'ITTIG per quanto riguarda gli aspetti tecnologici e di processo, anche in virtù della circostanza che vede l'Istituto quale ente coordinatore della Rete Telematica Regionale Toscana (RTRT), un'esperienza innovativa di gestione condivisa delle strategie dell'innovazione tra enti pubblici del territorio toscano¹⁴.

RTRT si basa su meccanismi di *governance* inclusivi che facilitano i percorsi decisionali e che favoriscono la coesione dei soggetti, mantenendo l'identità dei singoli all'interno di una nuova identità di sistema. Si tratta, in altre parole, di superare l'autoreferenzialità dei soggetti e dei ruoli, con particolare riferimento alla pubblica amministrazione, includendo tutti gli altri attori (associazioni, libere professioni, ecc.) che costituiscono la società toscana.

La nuova parola chiave su cui giocare la sfida diventa *governance* cooperativa. Questa si basa su un intreccio di funzioni, competenze e professionalità diverse chiamate a partecipare alla costruzione di un modello innovativo di società in cui le nuove tecnologie siano valorizzate e costituiscano uno strumento essenziale per l'accelerazione dello sviluppo della Regione.

L'ITTIG, oltre a mettere a disposizione la propria sede, sta dando corpo ad alcune interessanti iniziative che, attraverso la reingegnerizzazione di alcuni processi amministrativi, cercano di attuare gli obiettivi posti dal Codice dell'amministrazione digitale in tema di semplificazione amministrativa e, in particolare, di dematerializzazione dei documenti.

È il caso del gruppo di lavoro sul protocollo informatico che si è insediato nella primavera del 2008 e che nella sua unità operativa dedicata al documento amministrativo elettronico si è dato il compito di individuare tipologie documentali o processi amministrativi, che coinvolgano potenzialmente tutte le tipologie di enti, da rendere interoperabili in conformità alle linee guida emanate dalla Regione Toscana.

¹³ F. BARGELLINI, M. CHERUBINI, *Piano di Attività della Rete 2007*, Firenze, Ittig-Cnr, 2007, rapporto tecnico n. 11.

¹⁴ R.M. DI GIORGI, *Lo Stato essenziale. Semplicità, cultura e democrazia al tempo della rete*, cit., pp. 201-220.

Il gruppo ha per ora individuato alcuni procedimenti amministrativi da rendere interoperabili (ad esempio la spedizione di atti al Bollettino Ufficiale della Regione Toscana per la pubblicazione, il procedimento relativo al piano strutturale di un Comune, il patto provinciale per lo sviluppo locale). I risultati saranno messi a disposizione di tutti gli enti che fanno parte della Rete.

In tal modo si dà contenuto alla filosofia del “riuso” che può così sintetizzarsi: ciò che esiste deve essere messo a disposizione degli altri, attraverso uno sforzo dell’amministrazione regionale che assume su di sé l’incombenza di supportare economicamente le iniziative di riuso, per impedire la dispersione di risorse (sia europee che nazionali e regionali) e facilitare un processo di crescita equilibrata dei territori.

Sul piano della reingegnerizzazione dei processi tra gli altri va ricordato il contributo dell’ITTIG, anche sul piano teorico dottrinario, con i recenti approfondimenti dedicati alla introduzione del processo telematico anche nel rito processuale civile.

Con processo telematico si intende la gestione informatica dell’intero processo civile. L’obiettivo è stato delineato nel D.P.R. n. 123 del 2001 e messo a punto attraverso alcuni successivi decreti di attuazione quali il Regolamento per la tenuta dei registri presso gli uffici giudiziari (d.m. 27 marzo 2000 n. 264), le Regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell’amministrazione della giustizia (d.m. 24 maggio 2001) e le norme sulla strutturazione dei modelli DTD relativa all’uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile (d.m. 15 dicembre 2005).

Ricercatori CNR ed accademici hanno collaborato alla elaborazione di un numero monografico della rivista “Informatica e Diritto”, edita dall’ITTIG, interamente dedicato ad approfondimenti e riflessioni su questo tema tanto delicato quanto decisivo per il futuro della giustizia in Italia¹⁵.

¹⁵ G. TADDEI ELMI (a cura di), *Il processo telematico*, numero speciale di “Informatica e diritto”, n. 1-2, 2007, Napoli, ESI.

Il rapporto tra appalti pubblici e informatica alla luce del Codice Contratti

CARMELO GIURDANELLA, CARMELO ELIO GUARNACCIA*

SOMMARIO: 1. *Le problematiche della stazione appaltante per l'acquisto di beni e servizi informatici* – 2. *Le procedure di agguindicazione* – 2.1. *Le procedure negoziate* – 2.2. *Il dialogo competitivo* – 3. *Il concorso di idee* – 4. *L'acquisto di programmi informatici* – 5. *I rimedi contrattuali all'obsolescenza tecnica: accordi quadro e sistemi dinamici di acquisizione* – 6. *Come semplificare le procedure di gara* – 6.1. *Le centrali di committenza* – 6.2. *La Consip* – 6.3. *I contratti quadro Cnipa*

1. LE PROBLEMATICHE DELLA STAZIONE APPALTANTE PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI INFORMATICI

Gli appalti pubblici sono lo strumento a cui le pubbliche amministrazioni debbono necessariamente ricorrere anche per far fronte alle esigenze di informatizzazione delle proprie strutture. Le problematiche connesse a tali tipologie di procedure di appalto pubblico sono molteplici e sono collegate alla peculiarità dell'oggetto del contratto e all'individuazione delle soluzioni tecnico-informatiche più adeguate alle finalità che esse devono raggiungere.

In primis, una questione che si pone alla P.A. negli acquisti di informatica è la preliminare definizione della soluzione tecnologico-informatica più adatta alle proprie necessità e ai propri obiettivi, nonché la progettazione e la conseguente realizzazione, connessa alla scelta del contraente¹.

* C. Giurdanella, avvocato amministrativista in Catania, Studio Legale Giurdanella (www.giurdanella.it). Già membro del gruppo di studio istituito presso il Ministero Innovazione e Tecnologie per la revisione del Codice dell'amministrazione digitale. È direttore scientifico del DAE (www.cesda.it/dae), fondatore e membro del consiglio direttivo dell'Istituto per le politiche dell'innovazione (politicheinnovazione.eu). C.E. Guarnaccia, avvocato amministrativista in Catania, Studio Legale Giurdanella. Docente di diritto pubblico presso il Foromez, collabora con la cattedra di Informatica giuridica dell'Università di Catania. È nel direttivo dell'Istituto per le politiche dell'innovazione. Sebbene il presente scritto sia frutto di riflessione congiunta dei due autori, si precisa che Carmelo Giurdanella è autore dei par. 1, 2 e 3; Carmelo Elio Guarnaccia è autore dei par. 4, 5 e 6.

¹ Su quest'ultimo punto, si veda T.A.R. Umbria, sent. n. 276 del 11 aprile 2003, secondo cui l'impresa ricorrente, quale contraente negli anni precedenti per i servizi informatici oggetto del nuovo appalto, nei cui confronti non era intervenuta alcuna formale e motivata contestazione di inadempimento o di inaffidabilità imprenditoriale, aveva una pretesa qualificata

Il passaggio successivo consisterà nella formulazione del bando e del capitolato, con riferimento alle specifiche tecniche del progetto, alla complessità ed ai limiti nella scelta del contraente. Quanto in particolare alle specifiche tecniche indicate nel capitolato, peraltro, la giurisprudenza amministrativa non ha mantenuto un orientamento costante².

Non meno importanti sono, infine, tutti i problemi che riguardano le soluzioni da adottare per far fronte alla c.d. “obsolescenza tecnica” delle attrezzature e dei strumenti tecnologici, nonché la necessaria competenza tecnica dei componenti della commissione di gara.

2. LE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE

L'art. 54 del Codice Contratti (d.lgs. n. 163/2006) stabilisce che “per l'individuazione degli operatori economici che possono presentare offerte per l'affidamento di un contratto pubblico, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte, ristrette, negoziate ovvero il dialogo competitivo”.

La definizione di procedure aperte, ristrette e negoziate è contenuta nell'art. 3 del Codice Contratti, secondo cui sono aperte “le procedure in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta” (art. 3, co. 37), ristrette “le procedure alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti con le modalità del Codice Contratti” (art. 3, co. 38).

2.1. *Le procedure negoziate*

Le procedure negoziate, disciplinate dagli artt. 56 e 57 del Codice Contratti, corrispondono invece alle tradizionali procedure della trattativa

ad essere presa in considerazione ai fini dell'affidamento dei nuovi servizi. La sua esclusione, quale impresa non in possesso di comprovata affidabilità, avrebbe dovuto essere dunque adeguatamente motivata, in relazione a profili di inadempimento nei rapporti pregressi, o, altrimenti, alla mancanza di requisiti organizzativi, tecnici o economici.

² Sebbene l'art. 6, co. 6, d.lgs. n. 358/1992, prevedesse, in materia di forniture, il divieto di indicare nelle clausole del bando specifiche tecniche che facessero menzione espressa di prodotti di una determinata fabbricazione o provenienza, secondo Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 7050 del 18 dicembre 2002 e Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 5181 del 28 settembre 2005 (conferma T.R.G.A. Trento, sent. n. 324 del 2004), l'indicazione puntuale nel capitolato delle caratteristiche tecniche e la menzione di una certa fabbricazione o provenienza non serve ad altro che ad individuare i requisiti minimi del prodotto richiesto. Decisione di segno opposto, invece, quella del T.A.R. Liguria, sez. II, sent. n. 1708 del 13 dicembre 2004.

privata e dell'affidamento diretto, e sono utilizzabili, come in passato, per gli appalti di forniture e servizi³.

Data l'ampia discrezionalità che viene riconosciuta alla stazione appaltante sia nella scelta del contraente, sia nella determinazione del contenuto del contratto per il fatto di non costituire vere e proprie procedure ad evidenza pubblica, e comportando altresì il rischio di una limitazione della concorrenza, sono state da sempre utilizzate in casi eccezionali, già a partire dalla legge e dal regolamento di contabilità dello Stato, fino ai d.lgs. n. 358/1992 e n. 157/1995 e alla l. n. 109/1994.

Per le procedure negoziate è dunque prevista un'applicazione tipizzata, in special modo nell'ambito degli appalti a contenuto tecnologico: il legislatore infatti ha individuato tali procedure come particolarmente indicate per i contratti che abbiano ad oggetto ICT e *hi-tech*.

L'art. 56 del Codice Contratti disciplina l'ipotesi in cui la procedura negoziata debba essere preceduta dalla pubblicazione di un bando: si tratta di forme di trattativa privata sopra soglia e senza base d'asta, in cui le stazioni appaltanti negoziano con gli offerenti le offerte da loro presentate.

Il secondo decreto correttivo del Codice Contratti (d.lgs. n. 113/2007) ha soppresso la lett. *b*) del co. 1 dell'art. 56, eliminando un'interessante ipotesi di procedura negoziata con bando, utilizzabile in parecchie tipologie di contratti a contenuto informatico. Si trattava dei casi eccezionali di lavori, servizi e forniture, la cui particolare natura o i cui imprevisti, oggettivamente non imputabili alla stazione appaltante, non consentono la fissazione preliminare e globale dei prezzi. Per quest'ipotesi, come per tutte le altre per le quali è ancora ammesso ricorrere a tale procedura, la trattativa privata previa pubblicazione del bando è ammessa quando sia stata esperita una precedente gara, in cui tutte le offerte sono risultate irregolari o inammissibili, e cioè carenti dei requisiti sostanziali per partecipare alla gara. È necessario però che nell'ambito della procedura negoziata la stazione appaltante non modifichi le condizioni iniziali del contratto.

La pubblicazione del bando può essere omessa in casi eccezionali, quando alla procedura negoziata siano stati invitati i concorrenti in possesso dei requisiti prescritti dal Codice che nella procedura precedente abbiano presentato offerte rispondenti ai requisiti formali della procedura negoziata.

³ S.A. VARLARO, M. GENTILE (a cura di), *Il codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Rimini, Maggioli, 2007.

Per quanto riguarda invece le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, l'art. 57 del Codice Contratti prevede che siano ammesse in ipotesi ben determinate, dandone conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre, e solo nei casi in cui l'oggetto dell'appalto sia connesso con un accordo negoziale già intercorso tra stazione appaltante ed offerente, ovvero quando sia direttamente attribuibile a determinati operatori economici⁴.

Per l'ipotesi di appalto a contenuto tecnologico, l'art. 57, co. 3, lett. *b*) del Codice Contratti stabilisce che le procedure negoziate senza bando sono consentite, limitatamente alle forniture, "nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe la stazione appaltante ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti, il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate. La durata di tali contratti e dei contratti rinnovabili non può comunque di regola superare i tre anni". Un esempio di contratti cui si approda con l'ausilio di tali procedure sono quelli aventi ad oggetto la fornitura di moduli scanner per stampanti.

L'art. 57, co. 5, lett. *a*) del Codice Contratti consente inoltre l'uso di tale procedura per l'acquisto di servizi complementari, non compresi nel progetto iniziale e che, a seguito di una circostanza imprevista, sono divenuti necessari all'esecuzione del servizio oggetto del contratto iniziale. Tali servizi possono essere aggiudicati all'operatore economico che presta il servizio principale, se i servizi complementari non possono essere separati sotto il profilo tecnico o economico dal contratto iniziale senza recare gravi inconvenienti alla stazione appaltante. Un esempio di contratti di tale tipologia è dato da quei contratti che hanno ad oggetto l'assistenza di reti *wireless* installate a corredo di una rete LAN.

La successiva lett. *b*), così come modificata dal secondo decreto correttivo, il già citato d.lgs. n. 113/2007, contiene un'ulteriore ipotesi di procedura negoziata senza bando, cioè quella prevista per servizi analoghi a quelli già affidati all'operatore economico aggiudicatario con precedente contratto stipulato dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano

⁴ Per un ulteriore approfondimento si rinvia a B. CARUSO, *Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara*, in Giurdanella C. (a cura di), "Il Codice dei Contratti Pubblici. Commento al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163", Napoli, Simone, 2007.

conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato, per l'appunto, oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta. In queste ipotesi la procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale, e deve essere prevista nel bando originario, il quale, per la determinazione del valore del contratto ai fini della collocazione sopra o sotto la soglia comunitaria, deve tenere conto anche dei servizi analoghi successivi.

Ma l'ipotesi maggiormente rilevante in tema di appalti di tecnologie per la quale è consentito avvalersi delle procedure negoziate senza bando, è quella prevista dal co. 2, lett. b), art. 57 Codice Contratti, cioè l'ipotesi in cui, per lavori, forniture e servizi, per ragioni di natura tecnica o artistica, ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato. In tema di tutela di diritti esclusivi, le ipotesi tipiche consistono nei servizi di assistenza e *upgrade* di *software* proprietario, nonché nei servizi di assistenza e manutenzione *hardware* fornito da soggetti cd. "esclusivisti".

2.2. Il dialogo competitivo

Un'ulteriore modalità di scelta del contraente alla quale la P.A. può ricorrere è costituita dal dialogo competitivo, definito dall'art. 58 del Codice Contratti come una procedura utilizzabile per aggiudicare appalti particolarmente complessi, o quando il ricorso a procedure ordinarie non ne permetta l'aggiudicazione⁵.

I candidati vengono selezionati attraverso una normale procedura negoziata disciplinata da un bando, nel quale vengono indicati i requisiti di ammissione al dialogo competitivo, i criteri di valutazione delle offerte, le necessità e gli obiettivi perseguiti dalla pubblica amministrazione, il termine per la presentazione dell'istanza di partecipazione alla procedura da parte degli interessati.

Successivamente si apre il vero e proprio dialogo, finalizzato all'individuazione delle soluzioni più idonee a soddisfare le necessità e gli obiettivi della pubblica amministrazione. Il dialogo sulle offerte segrete prosegue finché la stazione non individua la soluzione o le soluzioni ricercate.

Infine, dopo aver dichiarato chiuso il dialogo, la stazione appaltante avvia una procedura ristretta, ovviamente senza bando, sulla soluzione indicata nel

⁵ Per un'approfondita disamina dell'istituto si rinvia a C.E. GUARNACCIA, *Dialogo competitivo*, in Giurdanella C. (a cura di), op.cit., pp. 255.

dialogo, invitando i candidati a presentare le loro offerte finali. L'aggiudicazione della gara avverrà nei confronti del candidato che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Si deve tuttavia rilevare che al momento l'applicazione della disciplina del dialogo competitivo resta sospesa fino all'emanazione del regolamento di attuazione del Codice Contratti, che lo disciplinerà nel dettaglio.

3. IL CONCORSO DI IDEE

L'art. 67 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) (d.lgs. n. 82/2005) dispone al primo comma che le amministrazioni centrali possono usufruire del concorso di idee nell'ambito dei progetti finalizzati ad appalti di lavori e servizi ad alto contenuto di innovazione tecnologica. Il secondo comma poi dispone che, una volta acquisite a seguito del concorso di idee, tali soluzioni ideative potranno essere poste a base delle gare aventi ad oggetto la progettazione o l'esecuzione od entrambe.

L'art. 108 del Codice Contratti stabilisce che la stazione appaltante che acquista la proprietà dell'idea, può decidere di porla a base di gara, mediante un concorso di progettazione, o mediante un vero e proprio appalto di servizi. Dispone inoltre il quinto comma che "l'idea premiata è acquisita in proprietà dalla stazione appaltante e può essere posta a base di un concorso di progettazione o di un appalto di servizi di progettazione. Sono ammessi i premiati se in possesso dei relativi requisiti soggettivi".

Particolarmente innovativa è la disposizione del successivo co. 6 che – spingendosi più in là dell'art. 67 CAD – consente alla stazione appaltante di affidare l'esecuzione dell'idea al vincitore del concorso in via diretta, con procedura negoziata senza bando *ex* art. 57 Codice Contratti, a condizione però che tale facoltà sia stata prevista dal bando e che "il soggetto sia in possesso dei requisiti di capacità tecnico professionale ed economica previsti nel bando in rapporto ai livelli progettuali da sviluppare".

4. L'ACQUISTO DI PROGRAMMI INFORMATICI

L'art. 68 del CAD prevede che le pubbliche amministrazioni acquisiscano i programmi informatici necessari per l'espletamento delle loro funzioni previa "valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico" delle soluzioni disponibili sul mercato. A seguito di tale analisi comparativa l'amministrazione può infatti decidere (a) di far sviluppare essa stessa il programma necessario per le proprie esigenze, per proprio conto e a proprie spese, com-

missionandone la relativa creazione quando i programmi esistenti non soddisfino a pieno le sue esigenze; (b) di ricorrere al riuso, utilizzando cioè senza oneri il *software* già sviluppato da altri soggetti che abbiano il diritto di disporne⁶; (c) di acquisire programmi di tipo proprietario attraverso il ricorso a licenze d'uso, o a codice sorgente aperto (c.d. *open source software*), dopo un'attenta analisi costi-benefici di entrambe le possibilità; (d) di acquisire i programmi mediante una combinazione dei tipi di soluzioni su esposti.

Il co. 2 dell'art. 68 dispone che in ogni caso la pubblica amministrazione dovrà, in tali ipotesi, adottare soluzioni che assicurino l'interoperabilità e la cooperazione applicativa, e che consentano la rappresentazione dei dati in più formati, di cui almeno uno di tipo aperto; sarebbe grave, infatti, il danno che la pubblica amministrazione sopporterebbe nel caso in cui, scadute le licenze dei programmi di tipo proprietario, e nell'impossibilità di un rinnovo, non fosse più possibile accedere ai propri dati perché "imprigionati" da un *software* di proprietà altrui.

5. I REMEDI CONTRATTUALI ALL'OBSOLESCENZA TECNICA: ACCORDI QUADRO E SISTEMI DINAMICI DI ACQUISIZIONE

L'amministrazione che deve acquistare beni e servizi informatici deve attrezzarsi con soluzioni che le consentano di far fronte alla c.d. "obsolescenza tecnica" degli strumenti tecnologici. Tale questione sorge sovente con riferimento alle forniture periodiche e di uso corrente, nonché per le continue e sensibili oscillazioni nelle condizioni del mercato. Al fine di garantire una maggiore flessibilità per acquisti di beni di carattere omogeneo e/o standardizzati – quali per l'appunto i beni informatici di uso corrente – la P.A. appaltante può ricorrere all'accordo quadro ed ai sistemi dinamici di acquisizione.

L'istituto dell'accordo quadro presenta il vantaggio di consentire alla P.A. di rimandare la disciplina, o l'aggiornamento, di alcuni elementi del contratto, garantendo così una maggiore flessibilità dei propri appalti.

L'accordo quadro si applica agli appalti di forniture e servizi, esclusi lavori, progettazione e servizi di natura intellettuale. La conclusione di un accor-

⁶ Sul punto cfr. C. GIORDANELLA, C.E. GUARNACCIA, *L'acquisto dei sistemi informativi pubblici nel CAD*, in Giordanella C., Guarnaccia C.E., "Elementi di diritto amministrativo elettronico", Matelica, Halley Ed., 2005; E. BELISARIO, *Riuso dei programmi informatici*, in Cassano G., Giordanella C. (a cura di), "Il Codice della Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005", Milano, Giuffrè, 2005, pp. 637.

do quadro avviene sulla base delle tre procedure tipiche (aperta, ristretta e negoziata) con esclusione del dialogo competitivo. La durata di un accordo non può superare i quattro anni, salvo casi particolari, debitamente motivati nell'oggetto dell'accordo quadro. La migliore offerta è poi selezionata secondo i criteri indicati nell'art. 81 (prezzo più basso o offerta economicamente più vantaggiosa).

Per l'ipotesi che l'appalto sia basato su un accordo quadro con un solo operatore, il co. 4 dell'art. 59 Codice Contratti prevede che tali appalti siano aggiudicati alle condizioni fissate a monte, nell'accordo quadro stesso. Le stazioni appaltanti hanno la facoltà di consultare per iscritto l'operatore parte dell'accordo chiedendogli di completare, se necessario, la sua offerta.

Invece, per l'ipotesi di appalti basati su un accordo quadro con più operatori economici, il co. 5 dell'art. 59 Codice Contratti prevede che l'aggiudicazione avvenga in base alle condizioni stabilite nell'accordo quadro e senza un nuovo confronto competitivo se in esso sono effettivamente fissate tutte le condizioni necessarie. In questo caso l'accordo quadro deve contenere l'ordine di priorità, secondo il criterio della rotazione, per la scelta dell'operatore economico cui affidare il singolo appalto⁷.

Qualora l'accordo quadro non stabilisca tutte le condizioni necessarie, l'aggiudicazione dell'appalto avverrà invece in base ad un nuovo confronto competitivo, secondo la procedura prevista nel co. 8. Le stazioni appaltanti dovranno a tal fine consultare per iscritto gli operatori economici che sono in grado di realizzare l'oggetto dell'appalto e fissare un termine per la presentazione delle offerte, le quali sono scritte e segrete in virtù del principio della *par condicio*. L'appalto verrà infine aggiudicato all'offerente che ha presentato l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel capitolato d'onere dell'accordo quadro.

Il sistema dinamico d'acquisizione, ai sensi dell'art. 3, co. 14 del Codice Contratti, è invece "un processo d'acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente".

La procedura per l'adozione del sistema dinamico d'acquisizione si divide in più fasi. In una prima fase viene pubblicato il bando di gara con cui viene istituito il sistema, fornite le informazioni sull'attrezzatura elettronica utilizzata, le specifiche tecniche di connessione, l'utilizzo della firma digitale

⁷ Cfr. F. SAITTA (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Commentario sistematico*, Padova, Cedam, 2008.

e della posta elettronica certificata, e stabilite le modalità di accesso telematico ai documenti di gara attraverso sito Internet. In questa fase, qualsivoglia operatore economico può presentare un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri allo scopo di essere ammesso per tutta la durata del sistema dinamico di acquisizione, che non può superare i quattro anni, salvo casi eccezionali debitamente giustificati.

Successivamente, l'amministrazione appaltante provvede ad indire un nuovo bando di gara semplificato, e ad invitare gli operatori ammessi al sistema dinamico d'acquisizione a presentare un'offerta per ogni appalto specifico da aggiudicare nel quadro del sistema.

Nell'ambito del sistema dinamico d'acquisizione non ci si può avvalere del dialogo competitivo, mentre può essere adottato un accordo quadro.

Per inciso, è opportuno precisare che l'adozione di strumenti informatici e telematici nell'ambito di ordinarie procedure negoziali non può in alcun modo valere a qualificare la gara come sistema dinamico di acquisizione, né come elettronica, assoggettandola conseguentemente alla relativa disciplina, in assenza di una disposizione espressa a riguardo⁸.

6. COME SEMPLIFICARE LE PROCEDURE DI GARA

Nel solco della semplificazione delle procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, dell'eliminazione delle procedure di gara e dei relativi adempimenti, si registrano alcune tra le maggiori innovazioni introdotte dal Codice Contratti e dalla legge finanziaria 2007: le centrali di committenza e gli acquisti centralizzati regionali, con i preesistenti sistemi di convenzionamento presso Consip, ed i "contratti quadro" stipulati dal Cnipa, sono strumenti volti a fornire alle P.A. appaltanti la possibilità di acquistare beni e servizi informatici senza svolgere le relative procedure di gara, ma demandando a soggetti pubblici terzi.

⁸ A tal proposito il Tar Lazio, sent. n. 1972 del 3/03/2008, ha avuto modo di chiarire che "qualora un'amministrazione bandisca una procedura ristretta con bando che prevede l'invio telematico delle offerte, ciò non consente di qualificare automaticamente la gara come asta elettronica senza una specifica previsione del bando in tal senso, né dunque può far scattare l'applicazione della relativa disciplina contenuta nell'art. 85 del Codice Contratti. La gara rimane soggetta alla sola applicazione degli artt. 220 e 226 sulle procedure ristrette, con l'unica eccezione del co. 7 dell'art. 85, relativo all'invio telematico delle offerte in un'asta elettronica, ma solo in quanto espressamente richiamato dalla *lex specialis*".

6.1. *Le centrali di committenza*

Le centrali di committenza sono centri unici d'imputazione degli appalti a cui le amministrazioni aggiudicatrici possono rivolgersi perché esse procedano per loro conto all'aggiudicazione di appalti o alla stipula di accordi quadro.

Il legislatore comunitario, nella direttiva 18/2004/CE⁹, ne aveva dettato una disciplina, stabilendo a quali condizioni il ricorso alle centrali era da ritenere compatibile alla disciplina comunitaria, avendo preso atto che la tecnica di affidamento centralizzato di committenze era un fenomeno ampiamente diffuso nella pratica di alcuni Stati membri per gli enormi benefici che esso già allora comportava sotto il profilo dei risparmi dei costi.

Il Codice Contratti, recependo la disciplina comunitaria, ha stabilito all'art. 3, co. 34, che la centrale di committenza è "un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o ad altri enti aggiudicatori o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o ad altri enti aggiudicatori".

L'art. 33 del Codice Contratti si limita invece ad enunciare che "le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possano acquisire lavori, servizi e forniture per il tramite di centrali di committenza anche associandosi o consorziandosi".

6.2. *La Consip*

La Consip s.p.a., società a totale partecipazione pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze costituisce l'ipotesi più importante di sistema centralizzato prevista dal nostro ordinamento giuridico.

Infatti, l'art. 26 della legge finanziaria 2000 aveva previsto che il Ministro, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, potesse stipulare, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni.

Consip, dunque, è la "società di consulenza specializzata" istituita di lì a poco proprio per occuparsi in via esclusiva della stipula di tali convenzioni. Le convenzioni così chiuse da Consip costituiscono un'offerta al pubblico,

⁹ Cfr. C. GIURDANELLA, G. CAUDULLO, *La Direttiva Unica Appalti*, Napoli, Simone, 2005.

giuridicamente rilevante tuttavia solo nei confronti dei soggetti pubblici registrati al sistema gestito dalla stessa Consip, soggetti che acquisteranno beni e servizi fuori dai requisiti di cui al Codice Contratti, benché siano P.A.

In sintesi, Consip stipula convenzioni con le quali le imprese fornitrici si impegnano ad accettare ordinativi di fornitura per un quantitativo predeterminato; in seguito, le singole amministrazioni registrate al sistema aderiscono agli accordi quadro procedendo all'emissione degli ordinativi di forniture, in base ai "listini" delle convenzioni nazionali¹⁰.

Questione controversa è quella relativa alle pubbliche amministrazioni legittimate ad aderire agli accordi quadro stipulati da Consip.

In passato si riteneva che potessero essere solo gli enti pubblici, comprese associazioni e consorzi ma solo se costituite tra enti locali territoriali (consorzi tra comuni) o camere di commercio, mentre oggi l'art. 2, co. 573, della legge finanziaria 2008 prevede che possano ricorrere alle convenzioni stipulate da Consip tutti i soggetti aggiudicatori ex art. 3, co. 25, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, e cioè "le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti".

Una recente novità normativa in materia è stata introdotta con la previsione di cui all'art. 2, co. 574, della legge finanziaria 2008, secondo cui "il Ministero dell'economia e delle finanze individua con decreto, entro il mese di marzo di ogni anno, in relazione agli acquisti d'importo sopra soglia comunitaria ed al grado di standardizzazione dei beni e dei servizi, le tipologie dei beni e dei servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip Spa per le quali le amministrazioni statali centrali e periferiche sono tenute a ricorrere alla Consip Spa, in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici".

In altri termini, per l'acquisto di determinati beni e servizi informatici, la Consip opererà non come parte di una convenzione a cui le P.A. successivamente accederanno, ma come stazione appaltante vera e propria.

Un'ulteriore tipologia di centrali di committenza è quella introdotta dalla legge finanziaria 2007, la quale, all'art. 1, co. 455, ha previsto la possibilità che

¹⁰ È proprio questo il momento in cui può considerarsi perfezionata la conclusione del contratto, così come affermato dal Tar Cagliari nella pronuncia n 336 del 14 marzo 2005, secondo la quale "i contratti devono considerarsi conclusi a tutti gli effetti con l'emissione dell'ordinativo di fornitura da parte della P.A. interessata".

anche le Regioni possano costituire le proprie centrali di acquisto, anche unitamente ad altre Regioni, in favore delle amministrazioni e degli enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre P.A. che insistono sul relativo territorio regionale. Esse, operando quali centrali di committenza, sono sottoposte alla disciplina prevista dall'art. 33 del Codice Contratti e stipulano, per i propri ambiti territoriali di competenza, le convenzioni quadro di cui all'art. 26 della legge finanziaria 2000.

6.3. I contratti quadro Cnipa

Per quanto concerne i contratti quadro stipulati dal Cnipa, secondo l'art. 12, co. 2 *bis* d.lgs. n. 39/1993 (decreto istitutivo dell'Aipa, oggi Cnipa) "il Cnipa, nel rispetto della vigente disciplina in materia di scelta del contraente, può stipulare convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione, ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni che aderiscono".

Il meccanismo è dunque identico al sistema di convenzionamento Consip: a monte vi è la scelta del contraente, svolta nei modi ordinari, e la relativa stipula di un accordo quadro; a valle, l'accesso delle P.A. agli accordi quadro già stipulati dal Cnipa, per mezzo di propri ordini di fornitura.

Un esempio di contratto quadro stipulato dal Cnipa è costituito dal protocollo informatico in modalità ASP, che consente alle P.A., ormai obbligate alla tenuta del protocollo informatico, di "esternalizzare" la realizzazione e la gestione del sistema.

Esperienze di amministrazione digitale.

La firma digitale

LUCIO MAGGIO, IGNAZIO ZANGARA*

L'intervento di questa mattina¹ – a chiusura delle tre giornate didattico-formative per i responsabili della gestione delle strutture universitarie – è volto ad illustrare talune problematiche giuridiche ed applicative collegate all'adozione di procedure informatizzate nell'ambito dell'amministrazione pubblica.

La relazione presenta due ordini di contenuti: innanzitutto, verranno analizzati, ancorché in maniera sintetica, i testi normativi che si sono susseguiti da un quindicennio a questa parte per consentire e legittimare l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche nella gestione della cosa pubblica, con l'introduzione del concetto di sottoscrizione elettronica; di seguito, saranno illustrati i profili applicativi legati alla firma digitale, in un'ottica di *paperless*², come è quella di recente adottata dall'amministrazione dell'Università di Catania.

Data l'esiguità del tempo a disposizione, è bene entrare immediatamente nel vivo dei temi da trattare.

1. Stando ai provvedimenti normativi e regolamentari, ripetuti e sempre più dettagliati, assunti dal nostro legislatore, appare evidente come il *trend* verso il quale è diretta la pubblica amministrazione italiana sia quello di una informatizzazione “spinta” che si concretizza, da un canto, in una serie di iniziative volte a rendere più agevole le attività routinarie del personale e, dall'altro, nella progettazione, nella realizzazione e nell'adozione di strumenti informatici e telematici avanzati per la formazione degli atti e per uno scambio di informazioni e di comunicazioni, rapi-

* L. Maggio è ricercatore confermato presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania; I. Zangara è assegnista di ricerca presso la stessa facoltà.

¹ Relazione tenuta in occasione delle “Giornate didattico-formative per i responsabili della gestione delle strutture universitarie” organizzate dall'Università degli studi di Catania (Catania – Hotel Nettuno, 24-26 settembre 2008). Gli autori hanno elaborato insieme le tesi sostenute nel presente contributo, discutendole e condividendole. I. Zangara ha curato la stesura del primo paragrafo; L. Maggio ha curato la stesura del secondo.

² V., in proposito, il *Libro Bianco sulla dematerializzazione della documentazione amministrativa* del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, coordinato dal CNIPA (2006), disponibile *on-line* al seguente indirizzo: http://www.cnipa.gov.it/site/_files/Libro_BiancoDEM.pdf. Inoltre, v. la recente disposizione contenuta all'art. 27, rubricato “Taglia-carta”, della l. 6 agosto 2008 n. 133.

do ed efficace, fra tutti gli operatori impegnati in attività amministrative, tanto di *back office* quanto di *front office*³ (nell'Università – ad esempio, ed è il caso specifico che ha fornito lo spunto per questa relazione – tra gli uffici dell'amministrazione centrale, e tra questi e i dipartimenti, le facoltà ed i centri di ricerca e di servizio, nonché tra tutti questi ed i privati, come gli studenti e le imprese).

Tale percorso di automazione e di snellimento delle procedure risulta oggi ampiamente praticabile, come appena accennato, grazie all'emanazione di alcune puntuali disposizioni normative che costituiscono il necessario presupposto affinché i sistemi informatizzati possano essere adoperati, possano raggiungere il massimo grado di penetrazione e, di conseguenza, possano diventare strumento per aumentare concretamente la produttività nella pubblica amministrazione (a differenza dei privati e delle aziende, lo Stato manifesta le sue intenzioni ed assume le sue decisioni – anche di tipo logistico-organizzativo – attraverso le leggi, vere e proprie “lettere di intenti” che lo Stato invia a se stesso).

Il legislatore italiano, tra i primi in Europa e con buona intuizione sistematico-giuridica, ha iniziato ad esprimersi effettivamente in termini di amministrazione digitale già nei primi anni '90, agli albori dell'era telematica, quanto meno con riferimento al Vecchio Continente⁴.

Il primo segnale di apertura da parte del nostro ordinamento nei confronti dei sistemi informatici e telematici si colloca, appunto, nel 1993 e coincide, più precisamente, con il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39⁵, intitolato

³ Per approfondimenti, v. L. OLIVERI, *La gestione informatica dei flussi documentali*, in “Comuni in rete”, 2001, n. 6, pp. 20-30; C. FERRARA, *Protocollo informatico e firma digitale. Un'opportunità da cogliere ancora appieno*, in “E-gov – Mensile di cultura e tecnologie per l'e-government”, 2006, n. 4, pp. 26-28; F. RUGGERI, *Fatturazione elettronica, firma digitale, conservazione sostitutiva e PEC: da dove si parte?*, in “Amministrazione e finanza”, 2008, n. 11, pp. 41-45.

⁴ Se, alla fine degli anni '60, le prime sperimentazioni di collegamenti telematici appartenevano al regime militare statunitense e approdarono al mondo universitario e della ricerca dopo una decina di anni, soltanto nei primi anni '90 l'Europa conobbe quei risultati e ne importò procedure e tecnologie.

⁵ Il decreto in parola ha, tra l'altro, istituito l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) affidandole compiti di controllo, di coordinamento, di pianificazione e di programmazione per tutte le iniziative di informatizzazione nell'ambito della pubblica amministrazione. Per ciò che attiene alla sua collocazione funzionale, in teoria l'AIPA era stata pensata come autorità indipendente; di fatto, così non è stato perché, sin dall'inizio, i membri dell'AIPA sono stati di derivazione governativa. In tal modo, l'opera di “moralizzazione” – volta a scongiurare il prevalere di taluni interessi di aziende produttrici e commercianti di *hardware* e di *software* – alla quale l'autorità era stata chiamata per assicurare efficienza ed economia di spesa

“Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell’art. 2, co. 1, lett. *mm*), della l. 23 ottobre 1992, n. 421”. L’art. 3, co. 1, di questo decreto dispone, infatti, che “Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati”.

Il tenore della disposizione in esame è tale da sovvertire il normale ordine delle cose: il legislatore utilizza la formula “sono di norma predisposti” per significare che, a partire dall’entrata in vigore della norma, le amministrazioni pubbliche soltanto in via del tutto eccezionale avrebbero potuto predisporre i loro atti tramite lo strumento cartaceo.

Se è vero che, purtroppo, i tempi non erano ancora maturi perché la norma potesse trovare uniforme ed immediata attuazione, soprattutto in Italia, dove il tasso di “analfabetismo telematico” era (e continua ad essere ancor oggi) molto elevato⁶, è altrettanto vero che la norma del 1993 ha dato origine a tutta una serie di conseguenze nel contesto della pubblica amministrazione digitale.

Non potendo affrontare, tuttavia, nel corso di un singolo incontro, le ampie tematiche che scaturiscono da queste considerazioni introduttive, col seminario odierno ci limiteremo ad analizzare l’aspetto tecnologico, di progresso e di semplificazione, che costituisce uno dei presupposti fondamentali (o, se si vuole, l’elemento “chiave”) nel processo di informatizzazione della P.A.; tale strumento è la firma digitale, ossia il meccanismo di sottoscrizione che permette di riconoscere l’autenticità di un documento⁷ in forma elettronica.

nella P.A., è stata messa in crisi, quanto meno sotto il profilo concettuale (in proposito, v. l’interessante articolo di G. SANTANIELLO, *Il riordino delle autorità amministrative indipendenti. Problemi e prospettive*, in “Interlex”, 7 febbraio 2002, disponibile in <http://www.interlex.it/pa/santaniello.htm>). Quando, poi, il 30 giugno del 2003, con l’art. 176 del d.lgs. n. 196, l’AIPA è stata sostituita dal Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), la qualifica di autorità indipendente è venuta meno definitivamente, anche sotto il profilo teorico, e al CNIPA è stato formalmente assegnato di operare per l’attuazione delle politiche del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁶ Secondo un recente rapporto dell’Eurostat (l’ufficio statistico dell’UE), quasi il 60% dei cittadini italiani non ha alcuna conoscenza informatica di base; e il dato si aggrava, arrivando all’87%, se si considera la fascia di età che va dai 55 ai 74 anni. Ed ancora, secondo le ultime rilevazioni dell’OCSE (l’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), soltanto il 12% dei cittadini italiani dispone di un collegamento Internet a banda larga. Si tratta del dato peggiore per ciò che riguarda i primi otto paesi industrializzati (G8).

⁷ Il termine “documento” è qui utilizzato in senso ampio, comprendendo non solo un testo redatto in formato digitale ma anche un *file* di qualsiasi altra natura (immagine statica,

È bene, dunque, procedere per gradi e andare a vedere quali sono state le pietre miliari, sotto il profilo normativo, che hanno segnato il passo e che ci permettono adesso di poter adottare avanzate procedure di teleamministrazione, in piena conformità con il nostro ordinamento giuridico.

Trascorsi quattro anni dal decreto n. 39/93, ricordato poc'anzi, il legislatore ha rinforzato quella disposizione con la legge per la semplificazione amministrativa del 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta Bassanini 1), al cui art. 15, co. 2, ha previsto che “Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare ...”. Tale enunciazione costituisce la vera innovazione, non solo, per quel che concerne la forma scritta degli atti, ma anche per quanto riguarda la loro archiviazione⁸ e la loro trasmissione; viene, infatti, attribuita agli atti, ai dati e ai documenti, da chiunque formati con strumenti informatici, piena validità e rilevanza giuridica, purché nel rispetto dei parametri regolamentari che sarebbero stati definiti di lì a breve.

È stato il D.P.R. del 10 novembre 1997, n. 513 – intitolato “Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l’archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell’articolo 15, comma 2, della L. 15 marzo 1997, n. 59” – ad introdurre le prime regole tecniche volute dalla Bassanini 1. In particolare, detto regolamento, all’art. 4, rubricato “Forma scritta”, prevede che “Il documento informatico munito dei requisiti previsti dal presente regolamento soddisfa il requisito legale della forma scritta”. Ed ancora, all’art. 19, rubricato “Sottoscrizione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni”, stabilisce, al co. 1, che “In tutti i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni la firma autografa, o la sottoscrizione comunque prevista, è sostituita dalla firma digitale ...” e, al co. 2, che “L’uso della firma digitale integra e sostituisce ad ogni fine di legge l’apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi comunque previsti”⁹.

suono, immagine in movimento, ipertesto, ipermedia) o, ancora, un insieme di *files*. In sostanza, per “documento” si intende qualsiasi oggetto digitale portatore di informazioni.

⁸ V. in proposito, G. PENSO DORIA, *La conservazione del documento digitale*, in “Interlex”, 3 aprile 2006, disponibile in <http://www.interlex.it/docdigit/gpenzo2.htm>.

⁹ L’intero articolo è stato poi travasato nell’art. 25 del D.P.R. n. 445/2000.

In quel preciso momento storico il nostro ordinamento giuridico possedeva già, con la pubblicazione dei due provvedimenti normativi ora citati, la disciplina completa e dettagliata che spalancava le porte all'uso della firma digitale da parte dei privati e della pubblica amministrazione. E ciò, al punto che il Governo, poco dopo, quasi a voler consolidare quello *status quo*, ha riunito in un 'unico testo' normativo la serie di norme dedicata all'informaticizzazione con riferimento alla documentazione pubblica, emanando il D.P.R. del 28 dicembre 2000, n. 445, intitolato "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa", pubblicato nella G.U. del 20 febbraio 2001, n. 42, S.O.¹⁰

Con buona tecnica legislativa, nel primo articolo del testo unico sono stati definiti i concetti relativi ai termini tecnici utilizzati dal legislatore nel corpo della norma; in particolare, la lettera n) spiega che per "firma digitale" si intende "il risultato della procedura informatica (validazione) basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici".

Complessivamente, il quadro normativo in materia di firma digitale risulta – nel 2000 – assai chiaro e preciso; tuttavia, nonostante l'affidabi-

¹⁰ Con specifico riferimento al valore giuridico del documento informatico sottoscritto elettronicamente, si rinvia all'art. 10 del Testo unico, rubricato "Forma ed efficacia del documento informatico" ove è previsto, al co. 1, che "Il documento informatico ha l'efficacia probatoria prevista dall'articolo 2712 del codice civile, riguardo ai fatti ed alle cose rappresentate" (il disposto riproduce quanto previsto all'art. 4, co. 1, già citato, del D.P.R. 513/1997); al co. 2, che "Il documento informatico, sottoscritto con firma elettronica, soddisfa il requisito legale della forma scritta. Sul piano probatorio il documento stesso è liberamente valutabile, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza. Esso inoltre soddisfa l'obbligo previsto dagli articoli 2214 e seguenti del codice civile e da ogni altra analogha disposizione legislativa o regolamentare"; al co. 3, che "Il documento informatico, quando è sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica avanzata, e la firma è basata su di un certificato qualificato ed è generata mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura, fa inoltre piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritto"; e, al co. 4, che "Al documento informatico, sottoscritto con firma elettronica, in ogni caso non può essere negata rilevanza giuridica né ammissibilità come mezzo di prova unicamente a causa del fatto che è sottoscritto in forma elettronica ovvero in quanto la firma non è basata su di un certificato qualificato oppure non è basata su di un certificato qualificato rilasciato da un certificatore accreditato o, infine, perché la firma non è stata apposta avvalendosi di un dispositivo per la creazione di una firma sicura".

lità delle tecnologie e la completezza delle norme, le applicazioni concrete di sottoscrizione elettronica degli atti (salvo isolati e ristretti casi, per lo più, a titolo sperimentale), purtroppo, si sono fatte attendere, complice la scarsa confidenza con gli strumenti informatici da parte di coloro (i funzionari pubblici, dietro la spinta, che è mancata, della classe politica) che avrebbero dovuto trainare verso un utilizzo diffuso e condiviso la nuova modalità di perfezionamento degli atti informatici e delle procedure per la teleamministrazione.

E il legislatore, questa volta, non è venuto in soccorso. Anzi, poco tempo dopo il D.P.R. n. 445/2000, anche il quadro normativo ha iniziato a farsi più torbido, a causa di tutta una serie di provvedimenti in materia di firma digitale, talvolta superflui e spesso generatori di caos. In particolare, ciò è accaduto il 23 gennaio 2002, allorquando, in attuazione della direttiva 1999/93/CE, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche, è stato emanato il d.lgs. n. 10, a cui si devono (art. 2) sia la “firma elettronica” (ossia, “l’insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica”) sia la “firma elettronica avanzata” (ossia, “la firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario e la sua univoca identificazione, creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo e collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati”).

La direttiva europea ed il decreto di recepimento hanno, senz’altro, portato confusione sulla scena della sottoscrizione elettronica, vanificando, se vogliamo, l’illuminata intuizione di avanguardia culturale e di finezza giuridica del legislatore italiano, che aveva regolato fino a quel momento la materia; invero, la direttiva in parola è il risultato di un compromesso tra Paesi che spingevano per l’utilizzo di firme cosiddette “forti” (firme elettroniche avanzate) – come l’Italia, la Francia, la Germania, la Spagna – e Paesi che proponevano firme cosiddette “deboli” (firme elettroniche) – come i Paesi scandinavi –, con il risultato di non effettuare alcuna scelta e di proporre entrambe come metodi di autenticazione informatica¹¹.

¹¹ Cfr. L. NEIROTTI, *Riflessioni giuridiche sulla firma elettronica: limiti, problemi, prospettive*, in “Cyberspazio e diritto”, 2005, n. 3, pp. 400 e ss.; A. SIROTTI GAUDENZI, *Manca l’alternativa alla firma elettronica*, in “Guida al diritto”, 2006, n. 27, pp. 66-70; A. OSNAGHI, *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, in “Astrid – Rassegna”, 2006 n. 30,

In sintesi, con la ricostruzione del quadro normativo in ordine al tema in analisi, una perplessità, di carattere generale, sorge spontanea: perché per regolare l'informatizzazione nella pubblica amministrazione lo Stato ha dovuto scrivere a se stesso (tornando alla figura retorica utilizzata in precedenza) un numero di "lettere di intenti" così cospicuo tale da generare inutili sovrapposizioni e, quindi, incertezze interpretative? Pare, anche in questo caso, che si consolidi un malcostume presso i nostri uffici legislativi. Per definire e disciplinare un fenomeno normalmente si succedono, anche a breve distanza, una serie di norme, che purtroppo, anziché perfezionarsi, finiscono per contraddirsi e confondersi. Sarebbe opportuno, anziché regolare la realtà in divenire con molte norme dagli intenti equivoci, procedere con poche norme ed una chiara *ratio*. Il fatto che la medesima norma venga esattamente, o nella sostanza, ripetuta in altro testo di legge successivo non aiuta l'interprete, anzi non produce altro che una sovrabbondanza di norme vigenti¹², con le inevitabili discordanze e confusioni appena accennate; la sovrapposizione delle norme dovrebbe essere risolta a monte dal legislatore attraverso i rinvii sistematici, le abrogazioni esplicite ed i nessi normativi evitando, ogni volta che si debba legiferare su nuovi aspetti ad integrazione dei precedenti precetti, di ricominciare dall'anno zero.

Tornando al tema principale, il proliferare delle norme in tema di sottoscrizione elettronica non si è arrestato e, per dare ordine al complesso delle norme succedutesi negli anni con riferimento ai complessi aspetti legati all'informatizzazione nella pubblica amministrazione, il Governo, a seguito della delega contenuta all'articolo 10 della l. del 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), ha emanato nel 2005 il d.lgs n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale – CAD), pubblicato in G.U. n. 111 del 16 maggio 2005 ed in vigore dal 1° gennaio 2006, ma che è stato, ancora una volta a distanza di un solo anno, integrato (e modificato) da altre disposizioni contenute nel d.lgs. del 4 aprile 2006, n. 159, pubblicato in G.U. n. 99 del 29 aprile 2006.

(disponibile *on-line* in http://www.astrid-online.it/E-governme/Codice-del/Osnaghi_Firme-elettroniche-e-documen.pdf); N. MONFREDA, *L'introduzione della firma digitale nella P.A.*, in "Giurisprudenza di merito", 2006, n. 11, suppl., pp. 141 e ss.; C. LUPI, *Firma digitale sicura. Una marcia in più per la P.A.*, in "Comuni d'Italia", 2006, n. 3, pp. 67-68.

¹² Dei novantamila testi normativi esistenti in Italia, secondo una recente stima da parte del Servizio studi della Camera dei Deputati, oltre trentamila sono attualmente vigenti. In questi termini, I. SCOTTI, *Intervento alla IX Conferenza internazionale "Law via the Internet"*, organizzata dall'ITTIG-CNR (Firenze, Chiostrò del Maglio 30-31 ottobre 2008).

L'art. 20 del CAD, rubricato "Documento informatico", dispone che "Il documento informatico da chiunque formato, la registrazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se conformi alle disposizioni del presente codice ed alle regole tecniche di cui all'articolo 71.

Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale soddisfa il requisito legale della forma scritta se formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71 che garantiscano l'identificabilità dell'autore e l'integrità del documento.

Le regole tecniche per la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione temporale dei documenti informatici sono stabilite ai sensi dell'articolo 71; la data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle regole tecniche sulla validazione temporale.

Con le medesime regole tecniche sono definite le misure tecniche, organizzative e gestionali volte a garantire l'integrità, la disponibilità e la riservatezza delle informazioni contenute nel documento informatico".

Ed inoltre, all'art. 24¹³ del CAD, rubricato "Firma digitale", è previsto che "La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata.

L'apposizione di firma digitale integra e sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere ad ogni fine previsto dalla normativa vigente.

Per la generazione della firma digitale deve adoperarsi un certificato qualificato che, al momento della sottoscrizione, non risulti scaduto di validità ovvero non risulti revocato o sospeso.

Attraverso il certificato qualificato si devono rilevare, secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71, la validità del certificato stesso, nonché gli elementi identificativi del titolare e del certificatore e gli eventuali limiti d'uso"¹⁴.

¹³ Sui problemi di eccesso di normazione e per una corretta analisi esegetica sui testi degli artt. 20, 21 e 24 del CAD, v. i commenti di G. SCORZA, in Cassano G., Giurdanella C., "Il Codice dell'Amministrazione Digitale. Commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005", Milano, Giuffrè, 2005, rispettivamente alle pp. 179-188, pp. 189-203 e pp. 225-229.

¹⁴ Sembra assai opportuno prendere confidenza con la terminologia adoperata e con i concetti sottesi dal legislatore, giacché la firma digitale diventerà ben presto per molti uno strumento di uso quotidiano. Ad esempio, sarà buona norma controllare se il certificato di

Alla luce di quanto esposto fino ad ora, è piuttosto ovvio ritrovare negli articoli appena citati le medesime disposizioni espresse nei testi normativi preesistenti. La codificazione, se vogliamo, per natura induce il legislatore a raccogliere sistematicamente le disposizioni in un unico corpo normativo, integrando il testo con nuovi precetti laddove ne avverta il bisogno.

Ma non è tutto: dopo appena un anno, come si accennava sopra, un nuovo provvedimento normativo ha modificato il CAD ed ha ‘corretto’ alcune disposizioni relative alla firma digitale. Il d.lgs. n. 159/2006 ha sostituito i primi due commi dell’art. 20 del CAD come segue (riprendendo la tecnica utilizzata dalla redazione di *Interlex*¹⁵, il testo normativo modificato è evidenziato con le parti aggiunte in caratteri *corsivi* e le parti sopresse in caratteri ~~bar-rati~~): “1. Il documento informatico da chiunque formato, la registrazione su supporto informatico e la trasmissione *con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all’articolo 71* sono validi e rilevanti ~~a tutti gli effetti di legge, se conformi alle disposizioni del presente codice ed alle regole tecniche di cui all’articolo 71~~ *agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice.*

1-bis. L’idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immodificabilità, fermo restando quanto disposto dal comma 2.

~~2. Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale soddisfa il requisito legale della forma scritta se formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell’articolo 71 che garantiscano l’identificabilità dell’autore e l’integrità del documento. Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell’articolo 71, che garantiscano l’identificabilità dell’autore, l’integrità e l’immodificabilità del documento, si presume riconducibile al titolare del dispositivo di firma ai sensi dell’articolo 21, comma 2, e soddisfa comunque il requisito della forma scritta, anche nei casi previsti, sotto pena di nullità, dall’articolo 1350, primo comma, numeri da 1 a 12 del codice civile”.~~

firma digitale relativo ad un soggetto segnali alcuni limiti d’uso della firma stessa, per evitare di accettare un contratto firmato con certificato valido solo per emettere fatture, oppure accettare un ordine per 50.000 Euro firmato con un certificato abilitato a sottoscrivere solo ordini fino a 10.000 Euro, e così via.

¹⁵ È possibile reperire il testo vigente del CAD, così come integrato dal d.lgs. 159/2006, al seguente url: http://www.interlex.it/testi/dlg05_82.htm.

2. Fin qui lo stato dell'arte¹⁶. Definita la disciplina della firma digitale nella sua evoluzione storica, è adesso opportuno chiarirne il concetto e la portata, partendo dall'analisi di alcuni problemi fondamentali per quel che concerne i documenti aventi rilievo giuridico.

Ebbene, per ciascun documento e, più segnatamente, per i documenti giuridicamente rilevanti (ad esempio, una legge, un contratto, una licenza o concessione, ma anche un verbale, una delibera, un decreto, un ordine, ecc.), il legislatore, la dottrina e la giurisprudenza si sono tradizionalmente posti il problema di sancire le più adeguate forme di garanzia al fine di assicurare:

- a) l'individuazione univoca della provenienza dell'atto (paternità del documento);
- b) l'irrefutabilità dell'atto, cioè la certezza che il documento non possa essere disconosciuto dal suo autore (detto, anche, non ripudio);
- c) l'immodificabilità del contenuto del documento;
- d) la segretezza (o riservatezza) del contenuto del documento.

Per quanto riguarda i documenti cartacei (gli unici, fino a qualche tempo fa, in circolazione), le prime due esigenze (paternità e irrefutabilità dell'atto) sono state soddisfatte mediante il sistema della sottoscrizione autografa dell'atto. La definizione giuridica di 'sottoscrizione' è contenuta – singolarmente – nel codice di rito penale all'art. 110, rubricato "Sottoscrizione degli atti", il quale prevede, al co. 1, che "Quando è richiesta la sottoscrizione di un atto, se la legge non dispone altrimenti, è sufficiente la scrittura di propria mano, in fine dell'atto, del nome e cognome di chi deve firmare". E, al co. 2, che "Non è valida la sottoscrizione apposta con mezzi meccanici o con segni diversi dalla scrittura". La firma autografa è, dunque, l'apposizione di proprio pugno del nome e del cognome di colui che sottoscrive un documento, ed essa è valida anche se è apposta in stampatello; è consentito anche apporre solo una sigla se il nome completo è individuabile dal contesto del documento. È possibile, infine, firmare non in calce se lo spazio nel foglio non è sufficiente.

¹⁶ Pare che la disciplina della firma digitale stia attraversando una nuovissima fase di revisione (disegno di legge n. 1441) che, tuttavia, non sarà oggetto di analisi nel presente lavoro. Per gli ultimi aggiornamenti, v. M. CAMMARATA, *Emendamento interessante, si può migliorare*, in "Interlex", 24 settembre 2008, disponibile in http://www.interlex.it/docdigit/cad_delega2.htm.

Il concetto di sottoscrizione dell'atto è poi ripreso, per i singoli tipi di documento (atti negoziali ed atti processuali), da svariate norme di legge come, ad esempio, l'art. 2702 c.c., l'art. 125 c.p.c., l'art. 132 c.p.c., l'art. 333 c.p.p., l'art. 337 c.p.p., l'art. 546 c.p.p., ecc.

Sempre in relazione ai documenti cartacei, le esigenze di segretezza ed immodificabilità del contenuto dei documenti sono state tradizionalmente soddisfatte mediante alcuni accorgimenti meccanici (buste chiuse, ceralacca, cuciture, punzoni, sigilli) accompagnati dalla previsione costituzionale di cui all'art. 15, la quale stabilisce che "La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili", e dal deterrente penale derivante sia dall'art. 616 c.p., rubricato "Violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza"¹⁷, sia dalle fattispecie criminose presenti nel Capo III "Della falsità in atti", sempre del codice penale.

Per quanto sopra premesso, non può non osservarsi come le forme di tutela approntate per garantire la paternità, l'irrefutabilità, la segretezza e l'immodificabilità dei documenti cartacei abbiano carattere convenzionale, se non addirittura fittizio. In effetti, in primo luogo, è possibile che un soggetto disconosca (rifiuti) una scrittura privata realmente sottoscritta e che ottenga comunque soddisfazione processuale; di converso, è sempre possibile attribuire ad un soggetto scritture che questi non ha effettivamente sottoscritto a causa di una errata perizia calligrafica (in pochi firmano sempre allo stesso modo e, di solito, la firma risulta essere poco leggibile). In secondo luogo, il deterrente penale, a garanzia della segretezza e della immodificabilità del contenuto dei documenti, non impedisce "materialmente" (cioè fisicamente) la falsificazione di una firma o l'apertura di una busta chiusa o l'alterazione effettiva dell'atto, con affidamento incolpevole del destinatario.

Il limite delle garanzie finora approntate in diritto risulta ancora più evidente dal momento che i documenti, oltre che attraverso il tradizionale supporto cartaceo, possono essere veicolati mediante supporto informatico. Per i documenti informatici, tanto l'apposizione di una firma autogra-

¹⁷ L'articolo citato prevede che "Chiunque prende cognizione del contenuto di una corrispondenza chiusa, a lui non diretta, ovvero sottrae o distrae, al fine di prenderne o di farne da altri prendere cognizione, una corrispondenza chiusa o aperta, a lui non diretta, ovvero, in tutto o in parte, la distrugge o sopprime, è punito, se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a un anno o con la multa da trenta euro a cinquecentosedici euro".

fa quanto l'utilizzazione di una busta (cartacea) chiusa risultano ovviamente impraticabili.

Si è allora pensato ad un sistema informatico idoneo ad assicurare la paternità, l'irrefutabilità, la segretezza e l'immodificabilità dei documenti elettronici in una forma almeno equivalente a quelle tradizionalmente previste per i documenti cartacei; una tutela non più fittizia, bensì reale di tali esigenze di affidamento. Si è pensato, dunque, alla firma digitale, che ovviamente non è la rappresentazione grafica di una firma autografa sul computer. Sarebbe infinite volte riproducibile da chicchessia e quindi facilmente falsificabile; sarebbe un metodo di autenticazione assolutamente inaffidabile! Si tratta, piuttosto, di un sistema di crittografia¹⁸ a chiavi asimmetriche; il titolare del dispositivo di firma digitale dispone di una coppia di chiavi correlate (codici), la cui combinazione, anche con le chiavi a disposizione del destinatario (o dei destinatari), permette di garantire la paternità, l'irrefutabilità, l'immodificabilità e la segretezza dei documenti elettronici. I sistemi a doppia chiave (detti, appunto, "a chiavi asimmetriche" o "a chiave pubblica") sono sorti come alternativa più sicura rispetto ai sistemi "a chiave simmetrica" (cioè "a chiave singola"), in cui una sola chiave è utilizzata per cifrare e decifrare il documento¹⁹. In tali sistemi, ad esempio, se Tizio deve inviare a Caio un messaggio codificato dovrà trasmettergli (prima, contestualmente o dopo) anche la chiave segreta per la decodifica. Di qui, il rischio che la chiave segreta venga intercettata ed utilizzata per decifrare la comunicazione. Diversamente, nei sistemi "a chiavi asimmetriche" la trasmissione riguarderà, sempre e soltanto, la chiave pubblica e non la corrispondente chiave privata, di modo che sono evitate le intrusioni indesiderate.

Entrando ancor di più nei dettagli, affinché venga assicurata la paternità, l'irrefutabilità e l'immodificabilità dei documenti elettronici è sufficiente che il mittente cifri il documento con la propria chiave privata e il destinatario decifri il documento con la chiave pubblica del mittente. Qualora, invece, la comunicazione o l'atto debba rimanere nella esclusiva disponibilità dei diretti interlocutori (si intende assicurare, dunque, la segretezza) è sufficiente che

¹⁸ La crittografia è l'insieme delle tecniche per rendere illeggibili i dati riservati che, grazie ad una serie di trasformazioni matematiche, possono essere letti solo da chi dispone della chiave di decrittazione.

¹⁹ Cfr. M. SALA, *La firma digitale: implicazioni e novità del nuovo strumento*, in "Archivio Civile", vol. 42, 1999, n. 6, p. 682.

il mittente cifra il documento con la chiave pubblica del destinatario e il destinatario decifra il documento con la propria chiave privata.

Per rendere l'idea di quanto sia affidabile e sicuro²⁰ questo sistema di firma rispetto alla tradizionale sottoscrizione autografa, basti pensare che per individuare la chiave privata di un soggetto dovrebbero lavorare per diversi anni tutti i processori dei computer esistenti sulla terra in rete tra loro. Falsificare una firma tradizionale sembra, a questo punto, una banalità in confronto. Il certificato, più volte citato nelle norme esaminate in precedenza, è un documento legato indissolubilmente ad un determinato dispositivo di firma digitale (quindi, ad un soggetto che risulta esserne titolare) e, una volta entrato a far parte dell'elenco pubblico dei certificati, tenuto dall'ente certificatore²¹, garantisce la corrispondenza tra la chiave pubblica e l'identità del titolare, così permettendo, a chi riceve un file firmato digitalmente, di verificare la validità del certificato stesso (se, eventualmente, è scaduto o rechi dei limiti) e di ottenere informazioni sul firmatario del documento informatico (qualifica, luogo di lavoro, recapiti, *e-mail*, ecc.).

In Italia, i dati ufficiali forniti dal CNIPA, relativi al mese di giugno 2008, dichiarano che sono già stati distribuiti²² oltre 3,2 milioni di dispositivi di firma digitale.

L'Ateneo di Catania ha iniziato a sviluppare procedure informatizzate con l'apposizione della firma digitale già nel 2002, con l'avvio sperimentale delle procedure telematiche di verbalizzazione degli esami (soltanto per alcuni esami e per determinati corsi di laurea). Una prima convenzione per la fornitura delle *smart card* contenenti il dispositivo di firma digitale era stata siglata con InfoCamere, uno dei primi enti di certificazione che concedeva il servizio dietro il pagamento forfetario di Euro 30,00 per ciascuna *smart card* rilasciata. Nel tempo, però, non sono stati sviluppati ulteriori servizi telematici che prevedano al loro interno l'impiego della firma digitale.

²⁰ Per un primo approfondimento tecnico su come funziona – sotto il profilo informatico (funzioni di *hash*, impronte digitali, chiavi a 128 *bit*, ecc.) – la firma digitale e sul grado di affidamento del sistema di crittografia a chiavi asimmetriche è possibile consultare la pagina web <http://sicurezza.html.it/guide/lezione/2386/la-firma-digitale/>.

²¹ L'elenco dei pubblici certificatori è disponibile *on-line* in http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attività/Firma_digitale/Certificatori_accreditati/Elenco_certificatori_di_firma_digitale/.

²² Ciò non significa, tuttavia, che gli oltre tre milioni di titolari di firma digitale effettivamente la utilizzino.

Nel mese di ottobre 2007, il rettore dell'Università di Catania ha firmato una convenzione di durata triennale (rinnovabile), dopo una gestazione laboriosa dovuta alla definizione dei vari aspetti tecnici ed economici con la banca Monte dei Paschi di Siena (MPS), istituto tesoriere dell'Università di Catania, per la fornitura di una serie di servizi ad elevato contenuto tecnologico e "a costo zero" per l'Università e per chi vi appartiene.

L'accordo ha previsto la messa a disposizione del personale e degli studenti dell'Università di Catania di due strumenti – *co-branded*, nei quali è, cioè, stampigliato il logo dell'Università e quello della banca MPS – ossia della carta Spider Unict e del *token usb* con il dispositivo di firma digitale.

La carta Spider Unict è, innanzitutto, una carta multiservizio (si tratta di una vera e propria carta "di appartenenza" dell'Università di Catania)²³, ma è anche, una carta di credito prepagata e ricaricabile (ciascuna ricarica è a costo zero, per coloro che sono correntisti della banca Monte dei Paschi di Siena o che effettuano la ricarica utilizzando gli sportelli ATM di tale banca) che tutti i dipendenti (stabilizzati e non) dell'Ateneo catanese e tutti gli studenti iscritti presso la stessa Università possono richiedere ed ottenere gratuitamente (sono in via di distribuzione oltre 70 mila carte).

Il *token usb* è un dispositivo elettronico per la firma digitale (la c.d. "firma forte", "qualificata" o "a chiave pubblica") distribuito – sempre in maniera gratuita – agli studenti immatricolandi e agli iscritti al primo anno (progressivamente in convenzione è prevista la copertura di tutta la popolazione studentesca), ai docenti e a quella parte del personale tecnico-amministrativo che interviene nei processi di creazione e di perfezionamento dei documenti ufficiali dell'Ateneo (come i dirigenti e i segretari amministrativi).

Actalis è il certificatore iscritto nell'elenco pubblico dei certificatori tenuto presso il CNIPA, liberamente consultabile tramite Internet (v. sopra, nt. 21), al quale si appoggia l'istituto bancario MPS.

I servizi *on-line* che l'Università ha già attivato sono diversi: in primo luogo, per quanto riguarda gli studenti, è possibile iscriversi ai vari corsi di laurea da qualunque postazione collegata ad Internet – senza la necessità di recarsi presso gli uffici di segreteria né presso la banca, così evitando le tanto inutili quanto odiose code agli sportelli – compilando il modulo elettronico

²³ In proposito, v. Particolo *Nasce Spider Unict*, pubblicato sul Bollettino d'Ateneo dell'Università degli Studi di Catania, il 19 ottobre 2007, disponibile *on-line* in http://www.bda.unict.it/Pagina/It/Notizie_1/0/2007/10/19/1050_.aspx.

di domanda, da prelevare presso il sito *web* dell'Ateneo, pagando le tasse attraverso il servizio di *home banking* ed inviando per via telematica la domanda, firmata digitalmente, alla segreteria universitaria; in secondo luogo, per quanto riguarda i docenti, è possibile compilare il verbale d'esami in forma elettronica e validarlo con l'apposizione della firma digitale. Questa procedura, decisamente migliorata grazie all'esperienza acquisita negli anni, sta per entrare a regime in quasi tutte le facoltà dell'Ateneo. Ciò, tra l'altro, semplifica e snellisce molto sia il compito dei docenti, anche permettendo loro di apporre una sola volta la firma digitale per validare contemporaneamente tutti i verbali di una certa seduta di esami, sia quello del personale di segreteria, che non deve più attendere che il verbale cartaceo pervenga dalle facoltà per aggiornare manualmente la carriera studenti, così azzerando i cosiddetti "tempi di percorrenza"²⁴ degli atti ed evitando, altresì, di incorrere in quegli inevitabili errori di trascrizione che spesso hanno condizionato in negativo l'attività delle segreterie.

Grazie agli strumenti forniti dalla banca MPS in convenzione con l'Università, sono molti i progetti, sul fronte delle attività da informatizzare (sono in fase di analisi interessanti iniziative volte a gestire totalmente con procedure informatiche taluni flussi documentali con l'uso della firma digitale) e dei servizi da fornire, che gruppi di studiosi e tecnici informatici all'interno dell'Università stanno sviluppando da diversi mesi.

Uno dei servizi in via di attivazione è la cosiddetta *circulation*: si tratta dell'informatizzazione del prestito bibliotecario attraverso l'associazione automatica del testo da consultare con la Spider Unict dell'utente della biblioteca. In tal modo, l'utente, non solo non dovrà più compilare manualmente la scheda di prestito (che sarà formata automaticamente al passaggio del volume e della card sul lettore ottico), ma sarà anche avvertito con anticipo, via posta elettronica, allorquando dovrà riconsegnare il volume; ciò, ovviamente, consentirà di aumentare l'efficienza delle biblioteche e di razionalizzare il lavoro del personale ivi impiegato.

Analogo meccanismo di riconoscimento automatico è in fase di realizzazione per consentire l'ingresso privilegiato a taluni – sulla base della qualifica e, soprattutto, delle necessità – in alcune aree riservate di parcheggio; per

²⁴ Con questa espressione si intendono i tempi necessari affinché un documento (o un fascicolo o una pratica) giunga da un ufficio ad un altro nel processo di lavorazione e di perfezionamento congiunto.

le prenotazioni di aule, di laboratori, di campi sportivi, per l'accesso alle mense, alle residenze e alle altre strutture appartenenti all'Università. Da ultimo, sono già state cantierate alcune convenzioni con esercenti per concedere sconti e privilegi agli appartenenti all'Ateneo catanese.

Com'è noto, informatizzare le procedure significa, per lo meno all'inizio, produrre spesa, ma già nel brevissimo periodo possono apprezzarsi enormi vantaggi in termini di produttività e di efficienza; in tal senso, un effetto che sicuramente si genera è la razionalizzazione e lo snellimento dei processi; lo sforzo maggiore – ed è qui che le competenze diversificate possono fornire un valido ausilio – è quello di ripensare ai processi nella nuova dimensione informatica, evitando di informatizzare l'esistente²⁵.

In chiusura, una considerazione di carattere generale: ogni anno una somma pari al 2-3% del Pil del nostro Paese viene impiegata per coprire i costi della 'carta', ossia i costi legati alla gestione del flusso documentale cartaceo e delle risorse umane ad esso dedicate. Ma l'approdo al sistema della firma digitale e il progressivo superamento dei tradizionali sistemi burocratici ha, oltre ad un valore strategico di innovazione e di sviluppo, anche un rilevante valore sociale. Una conduzione degli affari amministrativi orientata tutta verso la trasparenza, la semplificazione e la rapidità delle procedure e, più in generale, verso l'efficienza in direzione *fully-digital* è la buona prassi, la buona esperienza che abbiamo voluto farvi conoscere.

²⁵ In proposito, v. il IV capitolo del volume di N. PALAZZOLO, *Le scienze umane tra ideologie e tecnologie. Per una riflessione sulla storia recente del CNR*, Catania, CUECM, 2008, pp. 97-119.

Novità in tema di processo civile telematico: la sperimentazione dell'ufficio del processo presso il Tribunale di Firenze

MARIBEL MAINI*

SOMMARIO: 1. *Premessa. Gli sviluppi del processo civile telematico* – 2. *L'ufficio del processo nella realtà fiorentina* – 2.1. *L'Osservatorio della giustizia civile di Firenze* – 3. *Il progetto di reingegnerizzazione del lavoro dell'ufficio del processo* – 3.1. *La nuova consolle dell'assistente del giudice*

1. PREMessa. GLI SVILUPPI DEL PROCESSO CIVILE TELEMATICO

Conclusasi la prima fase del processo civile telematico (PCT), che prevedeva la pianificazione delle attività finalizzate alla sua sperimentazione, ha avuto inizio la seconda fase riguardante lo sviluppo delle infrastrutture informatiche ad esso necessarie. Tali infrastrutture si basano su tecnologie già conosciute e diffuse in altri campi che sono state adattate per rispondere alle esigenze di questo specifico progetto; mi riferisco alla firma digitale e ai certificati di autenticazione per l'accesso, ai punti di accesso, alla posta elettronica certificata (nel nostro caso si parlerà di CPECPT, ovvero di posta elettronica certificata del processo telematico, fornita ai soggetti abilitati esterni e gestita dal punto di accesso), alle infrastrutture di rete e agli strumenti di tutela della *privacy* e di sicurezza delle trasmissioni telematiche.

Nella realizzazione di questo scenario, fondamentale, è stato il coinvolgimento di 100 avvocati, 30 magistrati e 15 cancellieri che sono stati chiamati a integrare tali tecnologie nel proprio lavoro quotidiano; in particolare, gli avvocati di Milano, che sono stati i primi "utenti" del PCT ad avere la possibilità di depositare telematicamente i ricorsi per decreto ingiuntivo con valore legale¹.

Proprio l'analisi dell'esperienza milanese è stata al centro del *workshop* intitolato "Esplorare l'esperienza di Milano per capire come percorrere l'ultimo miglio", organizzato dall'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del CNR

* Università degli Studi di Firenze e stagista presso il Tribunale di Firenze. Nel corso del 2008 ha effettuato uno *stage* presso l'ITTIG-CNR (mmaini@worldsnet.it).

¹ A. TORRICE, *Il decreto ingiuntivo telematico: innovazione tecnologica, normativa sociale e organizzativa. L'esperienza di Milano*, in http://www.forumpa.it/forumpa2007/convegni/relazioni/1043_amelia_torrice_1.pdf.

presso il *Court Technology Lab* di Bologna il 4 aprile 2008², al quale sono stati invitati, oltre ai dirigenti del CISIA (Coordinamento Interdistrettuale Sistemi Informativi Automatizzati), i rappresentanti della commissione informatica degli Ordini degli Avvocati di Catania, Bergamo, Udine e Triveneto, Bari e Bologna, esperti informatici e rappresentanti di Datamat-Net Service, società che ha realizzato la *console* del giudice e la *console* dell'avvocato.

Nel corso del *workshop* è stato presentato un resoconto di questa esperienza direttamente dalla voce dei protagonisti: Daniela Intravaia, dirigente del CISIA di Milano, ha esposto quello che è stato l'impatto organizzativo del PCT nel Tribunale milanese; Enrico Consolandi, magistrato e referente informatico del settore civile del Tribunale di Milano, ha esposto i benefici e le prime problematiche nati dall'uso della *console* del giudice; Maurizio Sala, avvocato del foro di Milano, ha esposto l'esperienza dell'invio della "busta", contenente tutti i documenti del fascicolo relativi al decreto ingiuntivo, dallo studio legale direttamente alla sede giudiziaria.

In questa occasione, inoltre, è stato presentato l'algoritmo che regola l'invio degli atti da parte degli avvocati e che si snoda in sei passaggi chiave³:

1. predisposizione dell'atto da parte dell'avvocato con l'apposito redattore;
2. apposizione di firma digitale e cifratura;
3. comunicazione in modalità asincrona (SimpleMailTransfertProtocol);
4. passaggio del documento tramite il punto di accesso (per la verifica dell'identità e delle credenzialità dell'avvocato) ed il gestore centrale (per l'apposizione della marcatura temporale);
5. ricezione presso la sede giudiziaria;
6. trasmissione di una comunicazione di ricevuta alla casella CPECPT dell'avvocato, in caso di accettazione della "busta".

Intravaia descrive, in particolare, gli impatti del PCT nell'esperienza milanese, all'interno di:

- uffici giudiziari e avvocatura: sono state riscontrate difficoltà nella gestione del doppio binario (cartaceo e telematico) e difficoltà per gli uffici di piccole dimensioni di attrezzarsi adeguatamente visto il grado di complessità dei sistemi informativi;

² Sull'evento vedi la sezione *news* del sito www.processociviletelematico.eu.

³ D. INTRAVALA, *Processo civile telematico, l'impatto organizzativo*, Intervento al *Workshop* CTLab, Bologna, 2008.

- cancellerie: sono cambiate le modalità di operare con una conseguente riorganizzazione delle risorse umane.

Successivamente all'incontro di Bologna, è stato organizzato un altro *workshop* il 15 maggio 2008 presso il Tribunale civile di Roma, per le aziende fornitrici di punti di accesso e per le aziende fornitrici di *software* gestionali in grado di interagire con l'apparato informatico del PCT. In questa sede sono state fornite ai partecipanti le regole tecniche e le nuove specifiche di interoperabilità del PCT.

Decisiva in questa continua evoluzione è stata l'emanazione del D.P.R. 17 luglio 2008, pubblicato nella G.U. 2 agosto 2008 n. 180, S.O. n. 184 recante "Regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile", nel quale vengono definiti i ruoli e i compiti degli attori del PCT e vengono delineate le caratteristiche tecniche degli strumenti richiesti. Ad esempio, alla CPECPT viene dedicato il capo II intitolato "Gestione della posta elettronica" (artt. 11-19), mentre alla definizione degli standard e dei modelli di riferimento per i documenti informatici è dedicato il capo VIII intitolato "Standard e modelli di riferimento" (artt. 52-60).

Prima del citato D.P.R. la progettazione degli strumenti tecnologici destinati a far interagire avvocati e magistrati era approdata alla realizzazione delle *consolle* del giudice e dell'avvocato. Per quanto riguarda la prima, è stata ora rilasciata la seconda versione in linguaggio java che, a differenza della versione precedente, ha ulteriori funzionalità. La sperimentazione di questo strumento è ora iniziata anche presso il Tribunale civile di Firenze, dove negli ultimi mesi sono stati apportati significativi cambiamenti agli strumenti informatici in uso:

- è stato sostituito il database SICC (Sistema Informativo Contenzioso Civile) con il nuovo SICID (Sistema Informativo civile Distrettuale) nella versione destinata a servire le aree civili di tutti gli uffici giudicanti di un medesimo distretto giudiziario;

- nelle postazioni informatiche dei giudici civili del Tribunale è stata installata la nuova versione della *consolle* del giudice insieme al lettore di *smart card* per l'uso della firma digitale. Gli stessi giudici hanno partecipato a un corso di formazione sulla architettura e sulla struttura operativa dei moduli applicativi del PCT.

Per quanto riguarda invece la *consolle* dell'avvocato, sono state approntate delle modifiche alle condizioni di licenza, in quanto viene messa a disposizione, con licenza LGPL, la sola libreria NS-bamaker che permette di creare la "busta" contenente atti telematici e relativi allegati in conformità alle nuove regole tecniche del PCT (atto in formato PDF, corredato da "datiatto.xml").

Inoltre, tutti i servizi destinati agli avvocati da parte delle cancellerie di Tribunali e Corti d'appello sono stati riassunti in uno schema, elaborato dal Ministero della giustizia - D.G.S.I.A il 10 luglio 2008, che può essere scaricato direttamente dal sito www.processociviletelematico.giustizia.it sezione *download*.

2. L'UFFICIO DEL PROCESSO NELLA REALTÀ FIORENTINA

Con la diffusione tra magistrati, dirigenti e personale amministrativo di una nuova cultura informatica e organizzativa si è delineata la prospettiva di una riorganizzazione degli uffici giudiziari mirata a:

- garantire tutti i compiti e le funzioni necessarie volte ad assicurare la piena assistenza all'attività giurisdizionale;
- innovare e semplificare le attività svolte tramite l'uso delle nuove tecnologie;
- curare nella maniera più efficiente i rapporti con le parti e con il pubblico;
- garantire l'organizzazione dei flussi dei processi sopravvenuti;
- garantire una tenuta dell'archivio informatizzato dei provvedimenti emessi.

Gli obiettivi sopra elencati sono al centro anche del recente progetto promosso dall'Osservatorio sulla giustizia civile del Tribunale Firenze che è stato indicato come una delle *best practices* degli uffici giudiziari italiani⁴.

Il suddetto progetto propone la sperimentazione dell'Ufficio del processo, la costruzione di uno o più modelli organizzativi e la loro conseguente sperimentazione. Rispetto a questi obiettivi il progetto aspira a trovare risorse umane e materiali all'esterno dell'amministrazione e ad attivare collaborazioni nel contesto professionale toscano.

I punti cardine sono:

- il passaggio "... ad un processo con un ufficio";
- i modelli organizzativi nuovi dove "L'impegno del giudice va calato in un progetto organizzativo dell'ufficio che non può essere più, esclusivamente, il parto di un dirigente ma deve nascere dal confronto di tutti i segmenti interessati alla giurisdizione";
- i nuovi profili professionali funzionali alla nuova organizzazione.

Si propone, dunque, la sperimentazione come modo unico per poter vedere finalmente all'opera alcuni profili professionali previsti già dalla con-

⁴ Osservatorio della giustizia civile del Tribunale di Firenze, Proposta di progetto "Ufficio del processo", reperibile sul sito www.osservatoriogiustiziacivilefirenze.it.

trattazione collettiva quali gli operatori statistici e i programmatori, ritagliare figure di assistenti alla gestione del fascicolo e dell'udienza, sperimentare un nuovo tipo di collaboratore specializzato per le raccolte di orientamenti giurisprudenziali e dottrinari anche mediante la preparazione di *dossier* tematici.

2.1. *L'Osservatorio della giustizia civile di Firenze*

Gli Osservatori sulla giustizia civile sono organismi presenti già da alcuni anni in varie città italiane e si tratta di un fenomeno sempre più in espansione. Essi costituiscono aggregazioni informali di magistrati, avvocati, docenti universitari e funzionari amministrativi degli uffici giudiziari accomunati, al di fuori di ogni logica di appartenenza, dalla consapevolezza che la strada per migliorare il funzionamento della giustizia civile passa dalla ricerca. Attraverso un percorso di dialogo e collaborazione tra i vari operatori della giustizia, gli osservatori mirano, pur nel rigoroso rispetto dei rispettivi ruoli, all'individuazione di soluzioni condivise, di concrete modalità di organizzazione del lavoro e di gestione del contenzioso civile che nelle singole realtà locali favorisca la speditezza, la semplicità, la trasparenza dei giudizi.

In tale prospettiva l'Osservatorio della giustizia civile di Firenze, che già da tempo ha elaborato un Protocollo delle udienze civili, ha attualmente costituito alcuni gruppi di lavoro (sulla conciliazione, sulle esecuzioni civili, sulle tariffe forensi, ecc.), tra cui il "Gruppo organizzazione" e "Ufficio del processo", il cui obiettivo è stato quello di elaborare linee guida per una organizzazione più efficiente delle attività necessarie (a livello di singolo magistrato come a livello di ufficio giudiziario) per la trattazione delle cause civili.

3. IL PROGETTO DI REINGEGNERIZZAZIONE DEL LAVORO NELL'UFFICIO DEL PROCESSO⁵

Questo Progetto di reingegnerizzazione del lavoro nell'ufficio del giudice nasce grazie alla collaborazione tra Luca Minniti, giudice ordinario del Tribunale di Firenze, e la scrivente, e si basa sulla prima sperimentazione del progetto riguardante l'Ufficio per il processo, creato con l'obiettivo di elaborare linee guida per un'organizzazione più efficiente delle attività necessarie alla trattazione delle cause civili.

⁵ M. MAINI, L. MINNITI, *Progetto di reingegnerizzazione del lavoro nell'ufficio per il processo*, reperibile nel sito www.osservatoriogiustiziacivilefirenze.it.

Grazie al Protocollo d'intesa, sottoscritto il 21 febbraio 2008 tra Ministero della giustizia, Regione Toscana e CNIPA, è iniziata un'opera coordinata di innovazione e semplificazione nel settore "giustizia" che ha portato all'attuazione del sistema della cancelleria telematica della Corte d'appello di Firenze all'interno del Tribunale. Questo sistema ha permesso agli avvocati, ai consulenti tecnici d'Ufficio, dotati di *smart card* e/o autorizzati dalla cancelleria della Corte, di accedere ai fascicoli di propria competenza, consultarne i relativi atti, esaminare le sentenze emesse dalla Corte d'appello, ricevere tutte le comunicazioni relative al proprio fascicolo.

Un'ulteriore spinta verso l'innovazione tecnologica in questo settore è stata data dal progetto PCT, in corso di sperimentazione presso il Tribunale civile di Milano e dalla sperimentazione della *Consolle* del giudice anche presso il Tribunale civile di Firenze.

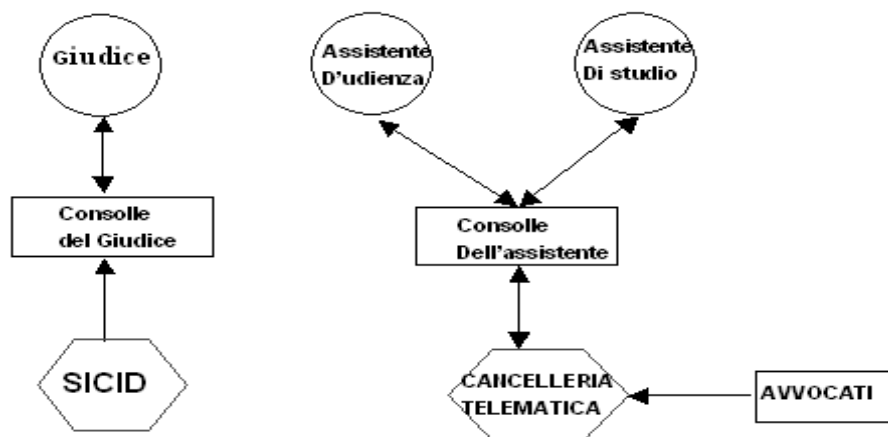
Quello descritto è lo scenario in cui si è inserito il progetto fiorentino, volto a consentire lo svolgimento di *stage* formativi presso il Tribunale di Firenze a giovani laureandi, laureati e praticanti avvocati. Al suo interno si colloca questo studio che ha per scopo l'ideazione, l'analisi e la realizzazione di modalità operative e applicazioni informatiche dirette a razionalizzare e ridistribuire le attività di assistenza al processo e gestione del fascicolo grazie ad una collaborazione fra il giudice, gli assistenti del giudice (inseriti attraverso *stages* formativi) e la cancelleria, snodo essenziale di ogni Tribunale civile.

Tutte le soluzioni funzionali proposte hanno quindi un duplice fine:

- migliorare qualitativamente il lavoro del giudice, da una parte, tesaurizzando e, dall'altra, selezionando le informazioni che nel corso del processo possono contribuire ad arricchire o ad aggravare inutilmente il processo di cognizione attraverso mezzi informatici in grado di capitalizzare risorse e regolare il flusso dei fascicoli attraverso i numerosi uffici del Tribunale di Firenze;
- sgravare la cancelleria di alcuni incombenti compiti relativi alla gestione del fascicolo, dando la possibilità al personale presente di poter svolgere il proprio lavoro in maniera migliore e con tempi assai più brevi.

In questo progetto viene fatta una descrizione e analisi delle procedure organizzative, suddividendole in quattro fasi, quella di designazione del giudice istruttore e acquisizione del fascicolo dalla cancelleria; di preparazione dell'udienza; di assistenza durante l'udienza e infine quella della post-udienza.

Vengono inoltre delineati quelli che sono gli aspetti organizzativi e i vantaggi del progetto di reingegnerizzazione (PdR), arrivando così a delineare il seguente schema di organizzazione.



I vantaggi offerti dal suddetto progetto sono quindi:

- risparmio in termini di tempo e di tempo-lavoro grazie a un'opera di semplificazione delle dinamiche che regolano gli attuali processi organizzativi del Tribunale;

- miglioramento della qualità del lavoro del giudice grazie al lavoro combinato e ridistribuito fra le nuove figure che lo affiancheranno (stagisti dell'Università di Firenze e praticanti avvocati);

- maggiore coinvolgimento di tutti gli attori interessati (giudici, dirigenti amministrativi, funzionari di cancelleria, avvocati, Università), con il fine unico di migliorare il funzionamento della giustizia civile, la cui crisi di efficienza, per quanto riguarda i tempi dei processi, è nota a tutti.

3.1. *La nuova console dell'assistente del giudice*

Accanto alla *console* del giudice, sempre nell'ambito del progetto di reingegnerizzazione, è in fase di realizzazione la *console* dell'assistente del giudice.

Questo strumento è nato per le nuove figure di assistenti che andranno ad affiancare il giudice, e cioè gli "assistenti di udienza" (due stagisti) e gli assistenti di studio (praticanti Avvocati). I primi si occuperanno principalmente dell'organizzazione e gestione dell'ufficio del giudice sperimentatore e, in particolare, si occuperanno della gestione dei fascicoli trattati anche grazie a un nuovo sistema di tracciabilità che verrà inserito all'interno della *console*. I secondi invece si occuperanno principalmente della ricerca di giurisprudenza e dottrina relativamente a ciascuna causa, con un duplice scopo:

- dare un contributo significativo alla formazione dell'eventuale sentenza da parte del giudice;

- creare le basi per una futura raccolta giurisprudenziale sui diversi temi che ciascuna sezione tratta, in vista della creazione di una Banca dati interna al Tribunale sperimentatore, che contenga la memoria anche "informale" dell'Ufficio.

Per quanto riguarda invece le caratteristiche tecniche si segnala che questo programma verrà caricato su un *server* dedicato ed accessibile direttamente dal *web* seguendo i criteri di ingresso classici: questo per evitare un'installazione locale per ogni Tribunale e per permettere la consultazione dei dati da parte del giudice da qualsiasi computer. Basterà digitare il nome e la *password* nell'apposita mascherina d'identificazione.

I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione

DANIELE MARONGIU*

SOMMARIO: 1. *La società dell'informazione e le sue implicazioni giuridiche* – 2. *L'equilibrio fra trasparenza e controllo dell'informazione* – 3. *Il valore economico dell'informazione* – 4. *Le regole sulla gestione del patrimonio informativo pubblico* – 5. *I dati che costituiscono un patrimonio economico* – 6. *Quali dati sono "a conoscibilità limitata"?* – 7. *Quali dati sono di pubblico dominio?* – 8. *Conclusioni: un perimetro difficile da chiudere*

1. LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE E LE SUE IMPLICAZIONI GIURIDICHE

“Supponiamo che i dati memorizzati dai computer di tutto il mondo siano connessi fra loro ... Le informazioni più preziose del Cern e dell'intero pianeta sarebbero a disposizione mia e di chiunque altro. Esisterebbe un unico spazio globale di informazione”¹. Queste parole risalgono al 1980 e sono state pronunciate da Tim Berners-Lee, la stessa persona che poco più di dieci anni dopo, nel 1991, avrebbe introdotto presso il Cern di Ginevra il sistema HTTP, vale a dire il protocollo di comunicazione telematica che, applicato alla rete Internet, ne ha innescato la rapida espansione, generando un unico spazio di comunicazione planetaria. Tim Berners-Lee è stato, insomma, l'iniziatore del *world wide web*, e ha potuto auto-avverare, così, la sua stessa profezia.

La consapevolezza delle implicazioni che la diffusione del web avrebbe avuto in ambito sociale, economico e istituzionale è stata altrettanto precoce, come comprendiamo se rileggiamo oggi il Rapporto Bangemann che, già nel 1994, esponeva con lungimiranza le Raccomandazioni al Consiglio europeo su “L'Europa e la società dell'informazione globale”. Il Rapporto conteneva infatti quella che ancora oggi è una delle più efficaci definizioni del concetto di “società dell'informazione”, quando annunciava: “In tutto il mondo, le tecnologie dell'informazione stanno generando una nuova rivoluzione industriale. (...) È una rivoluzione basata sull'informazione, essa stessa espressione della conoscenza umana. Il progresso tecnologico ci consente oggi di elaborare,

* L'Autore è docente a contratto di Diritto amministrativo nella facoltà di Scienze politiche dell'Università di Cagliari, presso la sede di Nuoro. È dottore di ricerca in Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica.

¹ La citazione è tratta da A.-L. BARABÁSI, *Link*, Torino, Einaudi, 2008, p. 33.

memorizzare, reperire e comunicare l'informazione indipendentemente dal suo formato – orale, scritto o visivo – senza limiti di distanza, tempo e volume”².

Se si raffronta quest'ultima frase con la citazione che ha aperto questo scritto, si nota una perfetta sovrapposibilità delle due affermazioni, e si comprende che dalla “profezia” di Berners-Lee alla “consapevolezza” di Bangemann il passo è stato breve e che, se doveva essere compresa la reale portata dell'avvento della “società dell'informazione”, questo è avvenuto pressoché subito.

Più complesso è stato capire come gestire la società dell'informazione dal punto di vista strettamente giuridico, ossia quali regole assegnare ad una realtà fondata sulla disponibilità piena, immediata e generalizzata dei dati attraverso il mezzo telematico.

Per comprendere a fondo il fenomeno “società dell'informazione” nell'ottica del giurista, è possibile scorgere un indicatore molto chiaro del cambiamento profondo che essa ha generato nel nostro contesto sociale. L'avvento della società dell'informazione può essere infatti registrato come quel passaggio da un “prima”, nel quale il principale problema di chi gestiva dati e informazioni era riuscire a diffonderli, qualora volesse (o dovesse) dare ad essi pubblicità, a un “dopo”, nel quale, invece, chi gestisce dati incontra difficoltà quando voglia impedire che “tutti sappiano tutto” indiscriminatamente³.

Questo cambiamento ha prodotto, fondamentalmente, due conseguenze di ordine giuridico. La prima è che oggi l'aspirazione alla trasparenza amministrativa deve essere bilanciata con una esigenza opposta: quella di creare regole che evitino una conoscenza incontrollata dell'intero patrimonio informativo pubblico. La seconda conseguenza è che, nell'epoca attuale, all'oggetto “informazione” può essere associato, molto più facilmente di prima, un valore economico, per cui ci si può chiedere se, almeno in alcune circostanze, possa avveni-

² Il Rapporto Bangemann è accessibile in <http://www.epractice.eu/document/3077>.

³ Il riflesso di questa contrapposizione nel sistema amministrativo italiano appare evidente quando si osserva che gli sforzi del legislatore nel corso degli anni ottanta erano volti a individuare istituti giuridici a tutela della pubblicità e della trasparenza nel settore pubblico, nel percorso di produzione normativa che sarebbe sfociato nella l. 7 agosto 1990 n. 241; gli sforzi del legislatore successivi ai primi anni novanta sono invece volti a tutelare un interesse alla riservatezza, al “segreto”, visto però questa volta non come strumento di “oscuramento” della gestione dell'informazione in mano pubblica, ma come mezzo di tutela dei privati nei confronti di una collettività che, potenzialmente, di essi potrebbe conoscere (pressoché) tutto. Su questi aspetti cfr. G. ARENA, *La tutela della riservatezza nella società dell'informazione*, in Aa.Vv., “Scritti in onore di Pietro Virga”, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 71 e ss.

re un vero e proprio “commercio” dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, e – qualora la risposta sia positiva – quali regole esso debba seguire.

Queste due implicazioni devono essere anzitutto analizzate distintamente, per poi esaminare le connessioni che sussistono fra di esse.

2. L'EQUILIBRIO FRA TRASPARENZA E CONTROLLO DELL'INFORMAZIONE

Quando, nei primi anni novanta, si è avuta una forte spinta verso un rinnovamento della pubblica amministrazione, imposta dalle contingenze storiche di quell'epoca⁴, una delle idee-chiave della riscrittura delle regole sull'azione pubblica è stata la “trasparenza”. Come è risaputo, essa esprimeva l'aspirazione al superamento di una condizione precedente, considerata ampiamente degenera, in cui dominava il criterio del “segreto” dell'azione degli uffici pubblici. L'idea della trasparenza amministrativa, pur nella sua imponderabilità, da quel momento in poi è sempre rimasta dominante nella legislazione, e lo è tuttora, almeno sotto forma di enunciazione di principio⁵.

Negli ultimi quindici anni, però, si è avuta una evoluzione nel modo in cui il mondo giuridico ha inteso l'idea di “trasparenza amministrativa”. Si è trattato di un mutamento dovuto al fatto che, nello stesso periodo in cui si scrivevano le leggi di riforma, è cambiato profondamente lo scenario nel quale la pubblica amministrazione agiva, in virtù dell'ingresso nell'era digitale.

È accaduto infatti che, proprio nel momento in cui si cercava di promuovere la più ampia pubblicità dell'azione istituzionale, si è avuta una (inaspettata) rivoluzione tecnologica – lo sviluppo del *world wide web* – che ha reso possibile una conoscibilità diffusa e illimitata dell'informazione, andando molto oltre gli auspici più ottimisti. Questo fenomeno, paradossalmente, ha prodotto l'esigenza di una normativa che provvedesse non più solo a diffondere, ma anche a controllare, a veicolare e a frenare (dove necessario) la conoscibilità dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni. Oggi il problema non è più, dunque, solamente garantire la trasparenza, ma anche evitare un “eccesso di trasparenza” per tutti quegli aspetti dell'attività pubblica che richiedono una qualche protezione. È noto che da que-

⁴ Le condizioni storiche che sono state all'origine delle riforme amministrative degli anni novanta sono oggetto di analisi in M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 73 e ss.

⁵ È testimonianza di ciò il fatto che il criterio della “trasparenza”, che era sempre rimasto implicito nella normativa, sia stato esplicitato nella novella dell'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241 operata con la l. 11 febbraio 2005, n. 15.

sta esigenza sono scaturiti diversi filoni normativi, in particolare la costruzione del sistema di regole sulla protezione dei dati personali⁶, e l'aggiornamento della disciplina sul diritto d'autore, con la sua estensione all'informazione smaterializzata⁷.

3. IL VALORE ECONOMICO DELL'INFORMAZIONE

Il secondo versante su cui l'avvento della società dell'informazione ha modificato il nostro sistema amministrativo riguarda, come abbiamo prima accennato, il valore della conoscenza. È accaduto, infatti, che la possibilità di gestire in rete l'informazione ne ha aumentato altamente la versatilità, e quindi ne ha accentuato fortemente il valore economico⁸; ciò ha generato un sistema in cui il mero "dato" – cioè il mattone ultimo, l'atomo dell'informazione – è diventato l'elemento-base di una potenziale, e proficua, compravendita⁹.

Il fenomeno ora osservato ha dato luogo all'affermarsi di un concetto nuovo per il nostro sistema, quello di "riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni".

⁶ Si vedano le osservazioni di G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 47, quando osserva che "L'avvento dei calcolatori ha richiesto l'adozione di specifici meccanismi di tutela perché il problema non era più (solo) quello di salvaguardare la vita privata di persone famose dall'aggressione portata dai *mass media*, bensì quello di scongiurare i pericoli (...) derivanti a ciascun cittadino dalla facilità con la quale possono essere trattate e incrociate informazioni che lo riguardano".

⁷ Sul diritto d'autore nella società dell'informazione si veda G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*, cit., pp. 147 e ss. Nel caso particolare qui in esame, si sta parlando dell'applicazione della normativa sul diritto d'autore alle pubbliche amministrazioni, prevista dall'art. 11 della l. 22 aprile 1941, n. 633: su questo specifico profilo si veda F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Id.* (a cura di), "L'informazione delle pubbliche amministrazioni", Rimini, Maggioli, 2002, p. 49.

⁸ Si vedano in tal senso le considerazioni di F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in Ponti B. (a cura di), "Il regime dei dati pubblici", Rimini, Maggioli, 2008, p. 163, dove si osserva che "Qualunque documento prodotto in formato elettronico contiene delle informazioni che possono essere isolate dal contesto del documento medesimo e assumere una vita autonoma, un valore conoscitivo in sé rilevante".

⁹ Si osservino, in relazione a quanto detto, le considerazioni di I. D'ELIA, *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive*, in "Informatica e diritto", 2006, n. 1, p. 13. L'A. osserva che l'attenzione del legislatore si è rivolta in modo più diretto alle problematiche della conoscibilità dei dati di fonte pubblica "da quando l'evoluzione delle nuove tecnologie dell'informazione e la natura sempre più complessa dei progetti di comunicazione sociale hanno indotto la Comunità a disciplinare la gestione dei dati pubblici a fini non più solo d'integrazione normativa e amministrativa, ma anche di coesione economica e sociale del mercato europeo". Nello stesso senso vanno le considerazioni di C.M. CASCIONE, *Il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico*, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2005, n. 1, p. 4.

ni". Questa espressione indica la possibilità che le informazioni possedute dallo Stato e dagli enti pubblici siano cedute a soggetti esterni, per un uso differente rispetto alla ragione istituzionale per la quale erano state inizialmente raccolte¹⁰.

L'idea di "riutilizzo dei dati", intesa in senso ampio, indica genericamente la possibilità della cessione delle informazioni, con o senza il pagamento di un prezzo; se però si presta attenzione a quanto sia estesa l'entità dei dati posseduti nell'intero ambito pubblico, appare intuitivo che, se anche solo una parte di essi è rilasciata a pagamento, comunque l'entrata che ne deriva è sensibilmente rilevante. In questo senso, nella società dell'informazione, gli enti pubblici scoprono che l'insieme delle conoscenze già da loro possedute viene a costituire, inaspettatamente, un patrimonio economico, in senso letterale, e per questa ragione l'attenzione del legislatore e della dottrina si è concentrata prevalentemente sulla cessione dei dati a fini economici¹¹. Di seguito ci riferiremo dunque al riutilizzo intendendolo, in senso restrittivo, come "commercio" dei dati di proprietà pubblica.

4. LE REGOLE SULLA GESTIONE DEL PATRIMONIO INFORMATIVO PUBBLICO

Oggi, come è noto, la gestione dell'informazione di fonte pubblica è regolamentata sia su scala comunitaria che in ambito nazionale. Tre sono i principali atti normativi di riferimento: in primo luogo la direttiva europea n. 98 del 17 dicembre 2003; in secondo luogo, le norme del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (il Codice dell'amministrazione digitale - CAD) che, pur non costituendo recepimento formale della direttiva, mostrano di tenere conto del suo contenuto; infine, il d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, che ha recepito formalmente i principi comunitari, e ha integrato la disciplina interna di dettaglio.

Le regole sul patrimonio informativo pubblico, allo stato attuale, appaiono quindi pressoché complete; in verità, però, ad un'attenta lettura delle norme, si osserva che esse, se per molti aspetti risultano chiare ed esaustive, su altre questioni, invece, lasciano aperte problematiche rilevanti.

Per comprendere fino a che punto la disciplina esistente copra tutti i profili relativi alla gestione dei dati pubblici, è possibile ricercare nel testo delle

¹⁰ Sulla funzione economica del riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni, cfr. S. GIACCHETTI, *Una nuova frontiera del diritto d'accesso: il "riutilizzo dell'informazione del settore pubblico"*, in "Il Consiglio di Stato", anno LV, 2004, n. 5-6, p. 1250.

¹¹ Si veda, su questo aspetto, I. D'ELIA, *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici*, cit., p. 20. Sulle conseguenze giuridiche del valore monetario dei dati si vedano anche le riflessioni di U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra stato e mercato*, in "Amministrare", 2007, n. 1-2, pp. 277 e ss.

leggi la risposta a tre domande: “se” sia ammissibile sfruttare economicamente i dati delle pubbliche amministrazioni; “come” si debba procedere al riutilizzo dell’informazione, e “quali” dati possano essere oggetto di vendita. Vedremo ora che per i primi due quesiti si ottiene una risposta sufficientemente chiara; la terza questione, almeno in parte, rimane ancora oggi in sospenso: su di essa soffermeremo la nostra attenzione.

Sul primo problema, ossia sulla legittimità *a priori* dello sfruttamento economico dell’informazione pubblica, la direttiva comunitaria ha assunto una posizione netta, perché ha legittimato in via di principio la possibilità del riutilizzo, e ha così consentito agli stati membri di disciplinare tale pratica al proprio interno¹². In Italia, come abbiamo accennato, la direttiva è stata pienamente accolta, per cui il riutilizzo dei dati di fonte pubblica è divenuto un vero e proprio istituto giuridico del nostro sistema.

Anche sul “come”, la disciplina appare tendenzialmente chiara: il decreto n. 36 del 2006, infatti, individua una sequenza di regole che scandiscono il procedimento per la richiesta e la cessione dei dati (in particolare artt. 5 e 6), che individuano i criteri per la determinazione delle tariffe (art. 7), e che delineano i contenuti standard delle licenze di riutilizzo (art. 8). Si tratta di disposizioni che certamente sollevano problemi interpretativi¹³; tuttavia, dal punto di vista della completezza del sistema, lo schema normativo appare, in relazione a tutti questi aspetti, sufficientemente lineare.

La terza questione, ossia “quali” dati siano soggetti al regime del riutilizzo economico, appare invece oggi meno sviluppata. Le norme in vigore, infatti, non forniscono in modo univoco tutti gli elementi necessari per stabilire quale tipologia di informazioni possano essere sfruttate economicamente. È vero che, sia la direttiva europea che i decreti interni, elencano espressamente alcune categorie di dati esclusi dal regime del riutilizzo (in particolare, l’art. 3 del decreto 36); tuttavia, tali fasce di esclusione non sono sufficienti per individuare oggettivamente, all’interno dell’area delle informazioni di proprietà pubblica, il sotto-insieme dei dati “commerciabili”. La legge, insomma, non individua espressamente,

¹² Si veda in particolare il nono “considerando” della direttiva. Sulla possibilità e non-doverosità del riutilizzo nelle legislazioni degli Stati membri si vedano le considerazioni di B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in *Id.*, “Il regime dei dati pubblici”, cit., p. 226.

¹³ Per un’esame della disciplina vigente e delle problematiche interpretative connesse ai diversi profili del procedimento di riutilizzo, si veda B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, cit., pp. 213 e ss. In particolare, sulle questioni relative ai costi e alla formazione dei prezzi, pp. 237 e ss.

in positivo, un criterio generale che permetta di rispondere alla domanda: quali dati costituiscono un patrimonio economico della pubblica amministrazione?

La risposta a questo problema, dunque, può esser trovata solo attraverso un percorso più complesso di lettura combinata delle diverse norme esistenti.

5. I DATI CHE COSTITUISCONO UN PATRIMONIO ECONOMICO

Le due implicazioni giuridiche dell'avvento della "società dell'informazione" – da un lato la constatazione che essa determina la necessità di armonizzare trasparenza e riservatezza e, dall'altro lato, l'idea che oggi i dati abbiano un valore economico – non sono, chiaramente, scollegate tra loro. Al contrario, solo dall'unione di queste due componenti è possibile ottenere una piena comprensione delle regole sul riutilizzo dei dati, e rispondere al quesito che ci siamo posti: quale parte della massa di informazioni pubbliche va a costituire una risorsa economica.

Come infatti ora vedremo, dall'esame combinato delle regole vigenti emerge che, nel nostro ordinamento, possono essere destinati a riutilizzo tutti i dati posseduti dalle pubbliche amministrazioni per i quali non sussistono né limiti connessi al diritto alla riservatezza né obblighi di informazione pubblica.

In altre parole, si può immaginare l'area del patrimonio informativo-economico, come uno spazio contenente le informazioni di proprietà pubblica, dal quale sono esclusi i dati che per due ragioni antitetiche non possono essere "venduti": da una parte perché la legge ne limita la conoscibilità ad alcuni soggetti specifici, e dalla parte opposta perché la legge rende obbligatorio che tutti ne siano a conoscenza.

Questa idea la si ricava da una visione complessiva di tutto l'impianto legislativo, ma la si può scorgere in modo chiaro se si osserva il passaggio in cui il Codice dell'amministrazione digitale, all'art. 1, definisce in sequenza, alle lett. *l*), *m*) e *n*), i tre concetti di "dato a conoscibilità limitata", "dato delle pubbliche amministrazioni" e "dato pubblico".

Per "dato a conoscibilità limitata" la legge intende quell'informazione "la cui conoscibilità è riservata per legge o regolamento a specifici soggetti o categorie di soggetti". Si tratta di una definizione che di per sé non porrebbe particolari problemi interpretativi; la peculiarità è che essa si riferisce ad un'espressione che, in questa forma, non compare in nessuna disposizione del codice, né di altri atti normativi. Questa formulazione quindi appare importante non tanto per la sua funzione definitoria, ma piuttosto per la sua valenza sistematica, perché accorpa concettualmente, in un'unica categoria, tutti i dati che sono sottratti, per differenti ragioni, alla piena disponibilità delle ammini-

strazioni che li detengono, e quindi individua una fascia di informazioni che, in virtù di tale carattere, non possono essere considerate commerciabili.

Il concetto di “dato pubblico” è inverso rispetto a quello di “dato a conoscibilità limitata”: la legge lo descrive in modo lapidario come “il dato conoscibile da chiunque”. In verità, questa definizione, apparentemente semplicissima, si presta ad un duplice livello di interpretazione¹⁴. Può essere intesa, in senso debole, come riferita al dato che “può” essere conosciuto da chiunque, ossia l’informazione su cui la legge non pone barriere assolute a che sia diffusa, ma per la quale nello stesso tempo non vi è un obbligo di divulgazione; oppure, può essere riferita, in senso forte, al dato che “deve” essere messo a disposizione dall’intera collettività, ossia l’informazione in relazione alla quale l’amministrazione è tenuta ad attivarsi perché sia conosciuta, e che quindi deve essere costantemente accessibile, liberamente e gratuitamente, da parte di tutti¹⁵. Questa distinzione è importante, perché se si isola questa seconda categoria di atti “necessariamente pubblici”, si individua il secondo fronte di informazioni che non possono essere commercializzate, in quanto sono soggette ad un regime di pubblico dominio che, per definizione, è incompatibile con la possibilità di cessione a titolo oneroso¹⁶.

Il concetto di “dato delle pubbliche amministrazioni” è posto come intermedio nella sequenza delle definizioni. In verità, anche ad una prima lettura, appare subito evidente che esso non costituisce un *tertium genus* compreso fra le categorie opposte dei “dati a conoscibilità limitata” e dei “dati pubblici”, in quan-

¹⁴ L’indeterminatezza e l’eccessiva ampiezza dell’espressione “dati pubblici” sono sottolineate da I. D’ELIA, *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici*, cit., pp. 11 e ss.

¹⁵ In relazione a questi aspetti si veda G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, in “Dizionario di diritto pubblico”, Milano, Giuffrè, 2004, vol. VI, pp. 5947 e ss. Le due accezioni del concetto di “dato pubblico” possono in parte essere fatte corrispondere alla distinzione operata dall’A. fra i concetti di “pubblicità”, intesa come mera “conoscibilità” dell’informazione, e di “trasparenza”, intesa come la conoscenza reale, assicurata attivamente dall’amministrazione. Si veda anche B.G. MATTARELLA, voce *Informazione amministrativa*, in “Dizionario di diritto pubblico”, Milano, Giuffrè, vol. IV, 2004, p. 3727, che distingue tra il concetto di “micro-informazione”, che è “tendenzialmente rivolta a soggetti determinati o determinabili”, e l’idea di “macro-informazione” che comprende “le iniziative di informazione del pubblico sull’attività delle amministrazioni o su temi di interesse generale”.

¹⁶ Questa distinzione in due livelli di pubblicità è bene espressa da N. PALAZZOLO, *L’informazione giuridica tra produzione, diffusione e controllo*, in Merloni F. (a cura di), “L’informazione delle pubbliche amministrazioni”, cit., p. 344, ove osserva che “accessibilità non vuol dire necessariamente gratuità: si tratta invece di valutare se si tratti di dati essenziali o no. Per i primi la gratuità dell’accesso deve essere garantita, per i secondi invece può esservi una forma di pagamento”.

to tale espressione non individua un elemento oggettivo del dato, bensì un carattere soggettivo, ossia la sua appartenenza ad una pubblica amministrazione¹⁷.

Traendo la sintesi di questo quadro, possiamo dire di iniziare a scorgere il criterio per delimitare l'insieme dei dati di proprietà pubblica che costituiscono un patrimonio economico: usando le parole del legislatore, si può infatti asserire che sono commerciabili tutti quei "dati delle pubbliche amministrazioni" che non sono sottoposti né al regime dei "dati a conoscibilità limitata", né al regime dei "dati pubblici" (nell'accezione forte del termine).

Il problema ultimo da risolvere, è capire in base a quali criteri si possano classificare con certezza sia i "dati a conoscibilità limitata" che i "dati pubblici" (*rectius*: di pubblico dominio).

6. QUALI DATI SONO "A CONOSCIBILITÀ LIMITATA"?

Abbiamo osservato che la legge usa l'espressione "dati a conoscibilità limitata" come categoria unitaria solo nelle definizioni, ma non adopera tale dicitura quando individua, di volta in volta, le differenti tipologie di informazioni che devono essere sottratte al regime della pubblicità.

L'utilità sistematica di questa definizione, però, emerge nel momento in cui essa ci segnala che sono "a conoscibilità limitata" solo le informazioni che "per legge o regolamento" sono fruibili da soggetti specifici: questo significa che i dati non-pubblici devono essere qualificati espressamente come tali da specifiche norme vigenti. Il d.lgs. 36 ci aiuta ulteriormente nella individuazione di un insieme unico di dati a conoscibilità limitata: all'art. 4, infatti, richiama le diverse discipline che creano eccezioni alla regola generale della pubblicità. Fra esse rilevano, in particolare, la normativa sulla protezione dei dati personali, le regole sul diritto d'autore, le disposizioni in materia di proprietà industriale e la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi. Come si vede, si tratta di filoni normativi più o meno recenti, ma tutti sufficientemente consolidati nel loro impianto generale¹⁸.

¹⁷ Per questa ragione, la categoria del "dato delle pubbliche amministrazioni" può sovrapporsi tanto a quella del "dato a conoscibilità limitata" (nel caso di informazioni che le amministrazioni possiedono, ma devono tenere riservate), quanto a quella del "dato pubblico" (nel caso di informazioni che gli uffici pubblici sono tenuti a rendere accessibili all'intera collettività); e per contro è possibile che vi siano dati a conoscibilità limitata o dati pubblici posseduti da privati.

¹⁸ Si vedano in proposito le osservazioni di B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, cit., p. 224. L'A., nell'esaminare le categorie escluse dalla disciplina sul riutilizzo, osserva che "ciò non significa che per questo genere di informazioni sia, in ogni caso, preclusa la cessione

Merita un'osservazione particolare, tra essi, il richiamo alla normativa sul diritto di accesso. Il fatto che essa sia fatta salva dalla disciplina sul riuso, infatti, inquadra l'istituto dell'accesso ai documenti non tanto (o non solo) nella sua forma di strumento di conoscenza, quanto piuttosto nella sua dimensione di strumento limitativo della conoscenza. Si può infatti osservare che devono essere considerati dati a conoscibilità limitata non solamente (come appare immediato) i dati contenuti nei documenti esclusi dal diritto d'accesso ai sensi dell'art. 24 della l. 241, ma anche (e questo è meno intuitivo) le informazioni tratte dai documenti amministrativi per i quali l'accesso è consentito, perché quest'ultimo è ammesso soltanto in favore dei soggetti portatori di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una posizione protetta dall'ordinamento¹⁹; il riutilizzo, viceversa, è inquadrato come "vendita" delle informazioni a scopo economico, che prescinde da un interesse protetto del "compratore"²⁰.

Ci si può domandare, a questo punto, come sia possibile fondere la normativa sul riutilizzo con quella sull'accesso, che apparentemente appaiono in contraddizione: la prima prevede la massima ampiezza di coloro che possono ottenere i dati, ma rende possibile il pagamento di un prezzo che supera il mero costo sostenuto dall'amministrazione; la seconda è assai limitativa nell'individuare i beneficiari, ed esclude la possibilità del pagamento di un prezzo²¹.

a terzi, ma semplicemente tale cessione (ove contemplata) resterà soggetta a regole e condizioni differenti da quelle prescritte dalla disciplina sul riutilizzo".

¹⁹ Così osserva S. GIACCHETTI, *Una nuova frontiera del diritto d'accesso*, cit., p. 1250, richiamando il nono "considerando" della direttiva 2003/98/CE, nel passaggio in cui sancisce che tale atto "non si applica nei casi in cui i cittadini o le imprese, in virtù del pertinente regime di accesso, possono ottenere un documento solo se sono in grado di dimostrare un particolare interesse in proposito".

²⁰ L'idea che l'istituto dell'accesso, come disciplinato nell'ordinamento italiano, non solo non possa essere considerato strumento di trasparenza, ma si ponga rispetto ad essa in antitesi, è sostenuta da G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, cit., p. 5952. Nello stesso senso si esprime E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in "Diritto pubblico", 2005, n. 2, pp. 578 e ss.

²¹ Con riferimento specifico al rapporto tra la l. 241/1990 e il decreto 82/2005, si veda E. CARLONI, *Commento al capo I, sezione I, del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, in *Id.* (a cura di), "Codice dell'amministrazione digitale", Rimini, Maggioli, 2005, p. 41, ove osserva come "a livello legislativo si affermino tendenze contrapposte in merito alla trasparenza amministrativa ed all'accesso: l'accesso ai documenti si "chiude" in funzione di tutela del singolo, mentre la disponibilità dei dati diviene tendenzialmente generale, senza che rilevino di norma limitazioni "soggettive". Il fatto che il riuso presupponga una non-discriminazione tra i compratori è sancito dall'art. 11 del decreto n. 36 del 2006, il quale al primo comma stabilisce che "I documenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato".

L'armonizzazione, però, appare possibile se si considera che le due discipline sono profondamente differenti tra loro per quanto riguarda l'oggetto: l'accesso ha una portata più limitata in quanto si applica ai "documenti" amministrativi, definiti come riproduzioni del contenuto di "atti"²²; il riutilizzo riguarda la sfera, molto più ampia, dei "dati" delle pubbliche amministrazioni, ossia delle singole informazioni elementari (in forma isolata o aggregata), possedute in ambito pubblico²³.

7. QUALI DATI SONO DI PUBBLICO DOMINIO?

Una volta individuati i limiti "verso il basso" al riutilizzo economico dei dati, costituiti dai casi in cui la legge limita la conoscenza, appare più complesso tracciare la seconda linea di demarcazione, "verso l'alto", che permette di escludere dall'insieme delle informazioni potenzialmente riutilizzabili quelli che sono i "dati pubblici", intesi nell'accezione più marcata, cioè le informazioni connesse ad una idea di trasparenza amministrativa, che devono essere destinate alla più ampia e libera conoscenza. Questa operazione – dicevamo – è più difficile: in questo caso, infatti, né la direttiva europea, né le norme interne, richiamano o elencano i casi in cui specifiche categorie di dati sono sottratte al riutilizzo perché devono essere di pubblico dominio.

La ragione più evidente di ciò è che, mentre i dati a conoscibilità limitata sono collegati a veri e propri "diritti" alla protezione (o alla conoscenza esclusiva) delle informazioni – in particolare il diritto alla *privacy*, il diritto d'autore, il diritto alla proprietà industriale e il diritto d'accesso – viceversa, i

²² Il riferimento è, chiaramente, all'art. 22, co. 1, lett. d), l. 7 agosto 1990, n. 241.

²³ La distinzione tra una sfera più ristretta individuata dal concetto di "documento" ed una più ampia, e concentrica, comprensiva del concetto di "dato", e la considerazione che solo alla prima sfera, più ristretta, si applichi la normativa sul diritto di accesso, mentre la seconda può essere sottoposta ad altri regimi di pubblicità, è illustrata da E. CARLONI, *Nuove prospettive*, cit., p. 584. Su questi aspetti si veda anche E. MENICHETTI, *Commento al capo V, sez. 1 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*, in Carloni E. (a cura di), "Codice dell'amministrazione digitale", cit., pp. 291 e ss. È necessario peraltro osservare che la direttiva europea 2003/98 usa una terminologia differente rispetto alla l. 241, perché definisce (all'undicesimo "considerando") il "documento" in senso più ampio come "qualsiasi rappresentazione di atti, fatti o informazioni - e qualsiasi raccolta dei medesimi (...) in possesso di enti pubblici", superando così la differenziazione, tipica del nostro sistema interno, tra "atto" e "documento". Questa definizione più ampia di "documento" è presente anche nel d.lgs. n. 36 del 2006.

dati di pubblico dominio non sono associati ad un altrettanto univoco “diritto all’informazione” o “diritto alla trasparenza” in capo ai cittadini²⁴.

La trasparenza, oggi, costituisce certamente un criterio dell’attività normativa, ma non si è avuto nel nostro sistema un percorso legislativo che abbia condotto alla creazione di un’area ben delimitata nella quale vi sia un chiaro “obbligo di informare” in capo allo Stato e un corrispondente “diritto ad essere informati” in capo ai cittadini. È vero che la dottrina oggi discute con ampiezza sull’essenza di un simile diritto e propende a riconoscerne l’esistenza implicita²⁵, derivandola dai tratti fondanti della sovranità popolare e della democrazia rappresentativa²⁶; tuttavia occorre riconoscere che siamo lontani dall’aver una legislazione univoca in tale direzione.

La prospettiva da assumere diviene allora la più pragmatica possibile, perché l’unico modo di procedere consiste nel verificare quali siano le singole leggi che pongono obblighi di divulgazione di dati pubblici, e che quindi contribuiscono a creare lo spazio delle informazioni istituzionali di pubblico dominio. Il primo riferimento che ci è utile in tal senso si trova proprio nel CAD, all’art. 54, dove si identificano come “dati pubblici” le informazioni che necessariamente devono essere contenute nei siti internet istituzionali delle amministrazioni centrali²⁷. Si tratta, come è noto, di dati che attengono all’organizzazione interna delle amministrazioni e degli uffici e allo svolgimento dei procedimenti amministrati-

²⁴ In questo senso si veda l’affermazione di G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, cit., p. 5946, quando afferma che “la trasparenza dell’amministrazione non è dunque un istituto giuridico bensì un modo di essere dell’amministrazione, un obiettivo da raggiungere con vari mezzi, direttamente o indirettamente finalizzati alla sua realizzazione”. Si osservino anche le considerazioni di B.G. MATTARELLA, voce *Informazione amministrativa*, cit., p. 3131, quando afferma che nel nostro ordinamento “il diritto all’informazione amministrativa si esaurisce nel diritto d’accesso e il diritto d’accesso è fine a sé stesso: la trasparenza amministrativa è considerata un fatto episodico più che un modo di svolgere le funzioni amministrative”.

²⁵ Relativamente all’esistenza di un dovere di informazione pubblica in capo alle amministrazioni, si rimanda al saggio di F. MERLONI, *Sull’emergere della funzione di informazione*, cit., in particolare pp. 40 e ss. Su tale problematica si veda anche V. ZENO-ZENCOVICH, *Il “diritto ad essere informati” quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in “Il diritto dell’informazione e dell’informatica”, 2006, n. 1, p. 2.

²⁶ Si veda in tal senso A. VIGNUDELLI, *Genesi fenomenologica della comunicazione pubblica. Dallo Stato autoritario “secretante” alla “trasparenza” dello stato democratico*, in “Il diritto dell’informazione e dell’informatica”, 2005, n. 2, pp. 237 e ss.

²⁷ La tipologia di dati resi obbligatoriamente pubblici dall’art. 54 del Codice dell’amministrazione digitale è oggetto di analisi da parte di A. PIOGGIA, *La trasparenza dell’organizzazione e della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, in Merloni F. (a cura di), “La trasparenza amministrativa”, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 693 e ss.

vi²⁸, che per espressa previsione di legge devono essere “fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di autenticazione informatica”.

Tale elenco²⁹, naturalmente, non può essere considerato una enumerazione tassativa dei “dati pubblici” ma deve essere visto, semplicemente, come una norma che ha un carattere più generale di altre. Sussistono infatti dati e informazioni che, pur non essendo soggetti a obbligo di pubblicità nei siti internet istituzionali, sono tuttavia ascritte ad un regime di libera e piena conoscibilità, per le quali sussiste un dovere dell’amministrazione di attivarsi per garantire la conoscenza generalizzata: si pensi alle norme sull’informazione in materia ambientale, o alle regole specifiche sul regime dei dati fiscali, o ancora alle prescrizioni sulla pubblicità negli appalti pubblici; se si esaminano i singoli settori dell’azione pubblica, insomma, si scopre che ciascun ambito del diritto amministrativo prevede casi in cui specifici dati debbano essere consegnati alla conoscenza generalizzata (e gratuita) della collettività.

Ciò che oggi appare problematico, è superare la logica del “caso per caso”, e stabilire una discriminante assoluta per individuare tali dati: la disciplina sul riutilizzo, sia europea, che nazionale, non suggerisce un criterio generale per verificare quali dati siano esclusi dalla possibilità di riutilizzo in quanto destinati alla più ampia pubblicità.

In questo vuoto normativo, la dottrina è concorde nel ritenere che i dati delle amministrazioni siano di pubblico dominio fintanto che rimangono connessi allo svolgimento della funzione pubblica o del servizio pubblico³⁰; diventerebbero invece riutilizzabili le informazioni che hanno cessato di avere tale connessione³¹.

²⁸ Per certi versi, tale elencazione può essere considerata come una evoluzione dell’art. 26 della l. 241, che individua i documenti soggetti ad obbligo di pubblicazione. Questo non tanto per il mezzo di divulgazione, che nel 2005 è obbligatoriamente il sito *web*, ma soprattutto perché, pur avendo ad oggetto le stesse categorie di conoscenze (attinenti all’organizzazione e all’attività amministrativa), la norma del Codice “scorpora” espressamente i singoli dati, che diventano oggetto di necessaria divulgazione.

²⁹ L’elenco, peraltro, è vincolante per le sole amministrazioni centrali; il medesimo articolo precisa che la norma si applica alle amministrazioni regionali e locali “nei limiti delle risorse tecnologiche e organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa”. Sull’art. 54 del Codice dell’amministrazione digitale si vedano le considerazioni di G. DUNI, *L’amministrazione digitale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 67.

³⁰ Sulla relazione tra pubblicità dei dati e funzionalizzazione degli stessi al servizio pubblico si veda anche G. PALOMBELLI, *Le informazioni pubbliche come risorsa. Profili comparati*, in Merloni F., “L’informazione delle pubbliche amministrazioni”, cit., p. 235.

³¹ Si vedano in proposito le considerazioni di F. MERLONI, *Sull’emergere della funzione di informazione*, cit., p. 54, quando parla delle informazioni che “avrebbero perduto la loro “destinazione

Tuttavia, come hanno rimarcato gli stessi autori che hanno proposto il criterio ora osservato, in questo modo non si farebbe altro che spostare il problema più a valle: mancherebbe infatti un criterio generale per associare un dato allo svolgimento di un servizio pubblico³². Se, infatti, è evidente che in molti casi tale qualificazione è immediata, è però altrettanto vero che, accanto ai casi certi, vi è una zona grigia, una “nube” di dati e informazioni su cui non è univoca la connessione attuale con lo svolgimento del servizio pubblico. Da ciò deriva, di riflesso, un ampio potere discrezionale dell'amministrazione nel definire i margini dell'area dei dati riutilizzabili. Questo probabilmente è il reale punto debole del sistema, vale a dire l'aspetto su cui la normativa in materia di dati pubblici appare meno matura.

8. CONCLUSIONI: UN PERIMETRO DIFFICILE DA CHIUDERE

Abbiamo iniziato il nostro ragionamento riflettendo sulla “scoperta” dei dati come patrimonio economico nella società dell'informazione. Una delle espressioni più limpide di questa consapevolezza la si ritrova nella dottrina giuridica che ha paragonato i diversi regimi dei dati alle differenti condizioni dei beni pubblici, per cui esisterebbe un “demanio” dei dati (a cui appartengono le conoscenze che non sono mai sottraibili al regime della pubblicità più ampia), e sussisterebbe un “patrimonio”, che può essere indisponibile (finché i dati sono destinati a pubblico servizio), oppure disponibile (quando i dati cessano da tale funzionalizzazione)³³. Il parallelismo è quasi perfetto, ma ha una validità che è di principio, perché i dati, proprio per la loro immaterialità, a differenza dei beni immobili, sfuggono con facilità alle classificazioni e alle categorizzazioni. Ciò, come abbiamo visto, dà luogo ad una accentuata discrezionalità di chi gestisce le conoscenze pubbliche, ma soprattutto genera una responsabilità del legislatore, il quale dovrebbe stabilire almeno alcuni criteri, essenziali e stringenti, per consentire l'identificazione delle informazioni di pubblico dominio. In questo modo, si supererebbe l'impossibilità oggettiva di circoscrivere definitivamente, in tutto il suo perimetro, il patrimonio informativo-economico delle pubbliche amministrazioni.

a pubblico servizio” e devono essere ritenute (...) liberamente trasferibili ai soggetti interessati alla loro elaborazione ulteriore e alla loro diffusione”, e osserva che “Manca in proposito qualunque disciplina sulle tecniche di individuazione di questa ultima categoria di informazioni”.

³² *Ibidem*.

³³ F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione*, cit., pp. 48 e ss.

L'effettività dell'accesso all'informazione pubblica nella società dell'informazione e della conoscenza

FRANCESCA MARTINI*

SOMMARIO: 1. *Introduzione* – 2. *La ricostruzione del principio di effettività: l'accesso come livello essenziale delle prestazioni concernente diritti civili e sociali* – 3. *L'informazione ambientale: verso un ruolo informativo attivo dell'amministrazione* – 4. *La società dell'informazione e della conoscenza: la necessità di una sintesi fra approccio locale-regionale e comunitario* – 5. *La disciplina regionale in materia di società dell'informazione e della conoscenza: l'esperienza toscana* – 6. *L'accessibilità dell'informazione: la garanzia del software libero*

1. INTRODUZIONE

In queste brevi riflessioni si tenterà di ricostruire il regime giuridico dell'accessibilità alle informazioni del settore pubblico con specifico riguardo ai profili che ne garantiscono l'effettività, ovvero, la disponibilità effettiva da parte dei cittadini¹.

Questa chiave di lettura del nostro sistema giuridico è imposta dalla considerazione che lo sviluppo economico e sociale si basa sulla circolazione e fruibilità dell'informazione all'interno della cd. società dell'informazione e della conoscenza che, riprendendo la definizione della legge regionale toscana n. 1 del 2004, viene identificata con "l'assetto delle società industriali avanzate, basato sulla centralità dell'informazione e della conoscenza quali risorse essenziali per lo sviluppo economico, sociale e culturale".

In quest'ottica quindi si provvederà a ricostruire in senso problematico il regime giuridico che presiede all'accessibilità dei dati pubblici che, salvo per gli specifici ambiti in cui le informazioni sono soggette a un regime di pubblicità legale, riserva all'amministrazione un ruolo passivo di mera destinataria delle istanze di accesso.

Tale analisi sarà confrontata e completata con l'approccio seguito dalle leggi nazionali e regionali in materia di società dell'informazione che hanno già l'obiettivo di garantire l'effettività dell'accesso ai dati pubblici. Questo

* L'Autrice è dottore di ricerca in Diritto amministrativo e professore a contratto presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa.

¹ In questa prospettiva si rinvia a F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Merloni F. (a cura di), "La trasparenza amministrativa", Milano, Giuffrè, 2008, pp. 5 e ss.

complementare versante di indagine verterà, in particolare, sulla disciplina relativa alla accessibilità informatica dei dati pubblici, garantita dalla messa a disposizione dei dati in formato *open* così da consentire a chiunque di accedervi indipendentemente dall'utilizzo di un *software* proprietario.

Questa seconda direzione di analisi non potrà che essere calata nel contesto regionale toscano alla definizione del quale hanno significativamente contribuito il lavoro e l'esperienza di Isabella D'Elia Ciampi².

2. LA RICOSTRUZIONE DEL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ: L'ACCESSO COME LIVELLO ESSENZIALE DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTE I DIRITTI CIVILI E SOCIALI

Nella società dell'informazione e della conoscenza l'amministrazione non potrà più avere un ruolo meramente passivo di destinataria delle richieste di accesso, ma dovrà essa stessa porre in essere attività di impulso e coordinamento della circolazione dei dati e garantire ai cittadini l'effettivo accesso all'informazione e alla conoscenza di fonte pubblica.

Tale ruolo attivo dell'amministrazione, pur già configurato in dottrina e ricondotto ad un'interpretazione estensiva dell'art. 21 della Costituzione, letto anche come diritto del cittadino ad essere informato, stenta tuttavia ad affermarsi in modo esplicito.

Occorre fin da subito ricordare che gli istituti giuridici che garantiscono l'accessibilità all'informazione detenuta dalla pubblica amministrazione sono ancora oggi la pubblicità e il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Pare tuttavia una forzatura basare esclusivamente su tali istituti la costruzione di un sistema informativo pubblico fruibile ed accessibile, posto che entrambi hanno origini pregresse e funzioni specifiche e, solo indirettamente, si pongono a garanzia della disponibilità dell'informazione di fonte pubblica. Entrambi sono da ricondurre al principio di trasparenza amministrativa: sottoponendo a un regime di pubblicità determinati provvedimenti, il legislatore ha inteso ricondurre una presunzione di conoscenza, mentre l'accesso ai documenti amministrativi è stato posto allo specifico scopo di garantire la trasparenza e quindi un controllo democratico e diffuso sul corretto esercizio dei pubblici poteri.

In entrambi i casi non siamo di fronte a istituti che garantiscono la diffusione dell'informazione di fonte pubblica. Tali istituti sono strumenti di tra-

² Senza pretese di esaustività si ricordano in particolare I. D'ELIA, *Informatica e Pubblica Amministrazione*, in "Informatica e diritto", 1981, n. 1, p. 56, nonché Id., *L'informatica e le banche dati*, in Cassese S. (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo", Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1625 e ss.

sparenza amministrativa, sono garanzia di controllo sull'operato dei pubblici poteri, ma da questi difficilmente potrebbe discenderne un obbligo di informazione attiva e propositiva per la P.A.³.

Un'apertura in questa direzione si può tuttavia rinvenire nella previsione introdotta con la legge 15 del 2005 che ha modificato l'art. 22, co. 2, della l. 241 del 1990 e ha ricondotto la disciplina dell'accesso, oltre che al principio di trasparenza, alla necessità di fissazione "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Nonostante la novella legislativa abbia contestualmente delimitato e, in parte, snaturato il legame dell'istituto con il principio di trasparenza disponendo che non è ammesso un accesso all'informazione che sia esclusivamente preordinato al controllo dell'operato dei pubblici poteri, l'idea di una standardizzazione dell'accessibilità, individuata quale livello essenziale di prestazione concernente un diritto soggettivo del singolo, si presenta particolarmente innovativa e in sintonia con i fondamenti della società dell'informazione.

3. L'INFORMAZIONE AMBIENTALE: VERSO UN RUOLO INFORMATIVO ATTIVO DELL'AMMINISTRAZIONE

Caso del tutto peculiare è l'informazione relativa allo stato dell'ambiente, che svincola l'accesso dalla sussistenza di una situazione legittimante e delinea un ruolo attivo dell'amministrazione che non potrà limitarsi a valutare la richiesta di accesso, ma dovrà essa stessa provvedere a far tutto ciò che è in suo potere fare per garantirne la effettiva disponibilità⁴.

Già la giurisprudenza ha avuto occasione di precisare che "ai fini dell'accesso agli atti del procedimento amministrativo in materia di tutela ambienta-

³ Tali istituti non sono neanche sufficienti ad esaurire il significato che nel nostro ordinamento ha assunto il principio di trasparenza che occorre ricostruire attraverso una variegata analisi di strumenti ulteriori. Per una ricostruzione del principio di trasparenza amministrativa in senso ampio quale fondamento della democraticità delle istituzioni si rinvia a F. MERLONI (a cura di) *La trasparenza amministrativa*, cit.

⁴ D.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, *Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*. Fra i primi studi in materia di informazione sullo stato dell'ambiente si ricordano E. FAMELI, A. LO PRESTI, *Diritto all'informazione ambientale e Sistemi esperti: nuove prospettive per il cittadino*, in "Informatica e diritto", 1994, n. 1, pp. 41 e ss. nonché E. FAMELI, A. LO PRESTI, *Diritto all'informazione ambientale, trasparenza della Pubblica Amministrazione e tecnologie informatiche*, in "Informatica e diritto", 1996, n. 2, pp. 171 e ss.

le, non solo non è necessaria la puntuale indicazione degli atti, ma è sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto, che deve essere specificato, per costituire in capo all'amministrazione l'obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall'istanza, elaborarle e comunicarle al richiedente. L'art. 3 del d.lgs. 195/2005 ha infatti introdotto una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale, che si connota, rispetto a quella generale prevista nella l. n. 241 del 1990, per due particolarità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso ed il contenuto delle cognizioni accessibili. Sotto il primo profilo, l'art. 3 del d.lgs. n. 195/2005 chiarisce che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda, senza necessità di dimostrare un suo particolare e qualificato interesse; quanto al secondo aspetto, la medesima disposizione estende il contenuto delle notizie accessibili alle "informazioni ambientali" (che implicano anche un'attività elaborativa da parte dell'amministrazione debitrice delle comunicazioni richieste), assicurando così al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22 l. n. 241/1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione⁵.

Ecco che quindi si delinea un ruolo attivo e propulsivo dell'amministrazione. Le amministrazioni sono tenute a fornire al pubblico tutte le notizie utili al reperimento delle informazioni ambientali istituendo e aggiornando appositi cataloghi contenenti l'elenco, per tipologia, delle informazioni ambientali eventualmente avvalendosi degli URP (art. 4, d.lgs. 195 del 2005). Esse devono altresì rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta rilevante ai fini delle proprie attività istituzionali, avvalendosi, ove possibile, delle tecnologie informatiche; per far ciò devono predisporre un piano per rendere l'informazione ambientale progressivamente disponibile in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico tramite reti di comunicazione pubbliche (art. 8). Alle amministrazioni e, in particolare al Ministero dell'ambiente, spetta anche un importante compito di garanzia della qualità dell'informazione pubblica che deve essere aggiornata, precisa e confrontabile, nonché un compito di progressiva standardizzazione dei formati dei dati in base a specifiche tecniche elaborate dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente (art. 9).

⁵ T.A.R. Lazio, Sez. III *ter*, - 28 giugno 2006, n. 5272.

4. LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE E DELLA CONOSCENZA: LA NECESSITÀ DI UNA SINTESI FRA APPROCCIO LOCALE-REGIONALE E COMUNITARIO

Solo recentemente è progressivamente emersa la necessità di definire normativamente gli strumenti e i principi posti alla base della società dell'informazione e della conoscenza, ma soprattutto di ricomporre in un assetto organico le molteplici iniziative volte a promuoverla.

Tale processo ha interessato maggiormente i livelli territoriali di governo più vicini alla cittadinanza in quanto produttivi di servizi a carattere informativo per i cittadini. Esso, pur promosso e condotto dal basso, trova tuttavolta una fondamentale fonte di impulso nell'ambito delle iniziative dell'UE.

La Commissione europea ha infatti definito gli orientamenti strategici per la società dell'informazione e della conoscenza, in linea con la strategia di Lisbona, rinnovata dal Consiglio europeo nella primavera del 2005, con la Comunicazione "i2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione", nonché con la successiva Comunicazione "Il piano di azione eGovernment per l'iniziativa 2010: accelerare l'eGovernment in Europa a vantaggio di tutti". In tale sede la commissione ha affermato esplicitamente che "la correlazione tra competitività nazionale, forza di innovazione e qualità dei servizi dell'amministrazione pubblica dimostra che, nell'economia mondiale, migliorare l'amministrazione è indispensabile per essere competitivi. Grazie all'eGovernment i servizi pubblici possono apportare un significativo contributo all'agenda di Lisbona".

In questa prospettiva, l'Unione europea ha individuato cinque grandi obiettivi per raggiungere risultati concreti entro il 2010: non lasciare indietro alcun cittadino; trasformare l'efficienza e l'efficacia in realtà; attuare servizi fondamentali a forte impatto destinati ai cittadini e alle imprese; mettere in atto strumenti chiave (che consentano ai singoli cittadini e alle imprese di beneficiare di un accesso autentificato, adeguato, sicuro e interoperabile ai servizi pubblici in tutta Europa); rafforzare la partecipazione e il processo decisionale democratico.

5. LA DISCIPLINA REGIONALE IN MATERIA DI SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE E DELLA CONOSCENZA: L'ESPERIENZA TOSCANA

Data la complessità degli interventi in atto e la molteplicità delle istituzioni coinvolte nel processo di innovazione tecnologica, si è reso necessario provvedere a garantirne uno stabile coordinamento. Questa esigenza è stata avvertita in primo luogo dai sistemi regionali che, con largo anticipo rispet-

to al legislatore statale, hanno promosso e coordinato gli interventi in materia di società dell'informazione e della conoscenza. Lo strumento legislativo ha rappresentata il mezzo attraverso il quale coordinare e sistematizzare tutti gli strumenti già esistenti in materia di sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza ed attuare le nuove strategie in sintonia con quanto previsto a livello comunitario. In particolare, a livello regionale si è avvertita in modo preponderante l'esigenza di consolidamento delle azioni intraprese e di avvio di una programmazione di settore in vista del perseguimento di nuovi obiettivi. In questa direzione la legge regionale ha assunto il ruolo di strumento unico in grado di definire in modo chiaro, semplice e trasparente il ruolo della Regione, le modalità di programmazione, finanziamento e supporto delle politiche per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza, le aree di intervento prioritarie e le procedure di coinvolgimento degli enti locali, dei cittadini e delle imprese. Nel 2004 è quindi stata approvata dalla Regione Toscana la l.r. 26 gennaio 2004, n. 1, "Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana" allo scopo di favorire il processo di innovazione organizzativa e tecnologica delle pubbliche amministrazioni del territorio regionale in un contesto organizzato di cooperazione istituzionale, in direzione della semplificazione amministrativa e della qualità e accessibilità dei servizi pubblici e di promuovere lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza in ambito regionale a fini di progresso sociale e miglioramento della qualità della vita, favorendo la realizzazione personale e professionale, nonché forme di cittadinanza attiva e partecipativa.

In questa direzione e con grande lungimiranza la legge sistematizza per la prima volta le tematiche che si intrecciano e compongono la base giuridica su cui costruire la società dell'informazione e della conoscenza. In essa si pone, per la prima volta, una solida base definatoria della tematica, indispensabile per individuare correttamente l'oggetto di intervento, che ha in seguito costituito un saldo punto di partenza per gli altri legislatori regionali e per il legislatore statale; si realizza il coordinamento delle politiche e delle attività di settore; si individuano procedure e strumenti di programmazione e si riconosce la Rete Telematica Regionale Toscana quale forma stabile di coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali e di cooperazione del sistema stesso con altri soggetti pubblici e privati.

La breve riflessione che in questa sede si intende proporre, pur trascurando un'analisi accurata dell'innovazione legislativa toscana, mira soprattutto

to a evidenziare quanto realizzato in Toscana in una prospettiva di effettività, ovvero progressivo raggiungimento della piena attuazione della società dell'informazione e della conoscenza. In questa direzione occorre altresì dare conto anche dell'attuale stato di avanzamento di questo percorso e della messa in cantiere di una seconda legge regionale che mira a garantire in termini concreti i nuovi diritti di cittadinanza della società dell'informazione e della conoscenza. In particolare, con il nuovo intervento legislativo la Regione si propone di attuare i principi ed i criteri individuati nella l.r. n. 1/2004, in modo da attivare politiche territoriali coerenti con il livello europeo e nazionale; istituire il Sistema informativo regionale per trasformare i singoli sistemi informativi oggi settoriali e separati in un sistema organico, coordinato, integrato e riusabile, attraverso regole comuni e tecnologie cooperative; istituire il sistema statistico regionale e regolarne il funzionamento; rendere più diffusa, tramite incentivi da definire, l'adesione agli standard nel rispetto dell'autonomia organizzativa dei singoli enti; definire i livelli essenziali di servizio dell'amministrazione digitale e gli standard che devono sostenerli; fare della programmazione in materia di società dell'informazione la modalità di lavoro per sostenere la *governance* cooperativa, rendendola obbligatoria per gli enti regionali e per gli enti locali negli ambiti delle materie di competenza regionale ad essi trasferite; promuovere la definizione di uno statuto dei rapporti tra la pubblica amministrazione digitale e il cittadino in Toscana, in coerenza con quanto definito dal Codice dell'amministrazione digitale; definire gli impegni dell'amministrazione regionale in materia di *software* libero e la realizzazione di politiche di riuso.

6. L'ACCESSIBILITÀ DELL'INFORMAZIONE: LA GARANZIA DEL *SOFTWARE* LIBERO

Non potendo analizzare approfonditamente tutti gli ambiti di intervento relativi alla promozione della società dell'informazione e della conoscenza, si ritiene tuttavia opportuno proporre qualche breve riflessione conclusiva in materia di accessibilità informatica ai dati pubblici. In questa prospettiva la l.r. Toscana n. 1/2004 ha, per prima, provveduto a definire il concetto di programma a codice sorgente aperto quale "programma per elaboratore la cui licenza di distribuzione consente all'utente di accedere al codice sorgente per studiare il funzionamento, apportarvi modifiche, mantenerlo nel tempo, estenderlo e redistribuirlo". La stessa legge regionale ha inoltre individuato quale finalità specifica degli interventi in materia di società dell'informazione i seguenti aspetti: "promozione, sostegno ed utilizzo preferenziale di solu-

zioni basate su programmi con codice sorgente aperto, in osservanza del principio di neutralità tecnologica, al fine di abilitare l'interoperabilità di componenti prodotte da una pluralità di fornitori, di favorire la possibilità di riuso, di ottimizzare le risorse e di garantire la piena conoscenza del processo di trattamento dei dati”⁶.

È infatti attraverso la promozione e la diffusione di sistemi informativi *open* che la Regione intende assicurare la massima accessibilità alla propria documentazione.

Anche la Regione Umbria ha provveduto a dotarsi di una legge in materia di “Pluralismo informatico, sulla adozione e diffusione del codice a sorgente aperto e sulla portabilità dei documenti dell'amministrazione regionale”⁷, con la quale ha inteso “favorire il pluralismo informatico garantendo l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione della piattaforma informatiche, eliminando altresì ogni barriera dovuta a diversità di standard”⁸.

Per garantire l'effettiva accessibilità dei dati la Regione promuove l'uso del *software open source* e dei formati aperti come strumenti e modalità operative in grado di assicurare la libertà di accesso e di scelta, l'interoperabilità tra applicazioni e servizi, l'uso e lo sviluppo delle tecnologie, il pluralismo e la crescita del mercato e della competizione nell'offerta dei prodotti *software*.

Per perseguire tali finalità e dare garanzie di effettività al diritto di accedere ai dati pubblici indipendentemente dal possesso di un *software* proprietario il nuovo progetto di legge regionale interviene ulteriormente per incentivare la creazione, l'uso e la diffusione delle soluzioni *open source* e dei formati aperti, con particolare riguardo alla sua organizzazione, a quella degli enti regionali ed alla P.A. toscana, attraverso la formazione e la comunicazione sui contenuti e sui risultati ottenibili; la produzione di soluzioni *open source* nell'ambito degli investimenti pubblici; la creazione di un Centro di competenza che raccolga e coordini competenze; la promozione di forme di collaborazione e di coordinamento tra soggetti pubblici, privati ed associazioni dedicate alla produzione di *software* libero.

⁶ Art. 4, co. 2, lett i), l.r. Toscana n. 1/2004.

⁷ L.r. Umbria 25 luglio 2006, n. 11.

⁸ Art. 1, l.r. Umbria n. 11/2006.

Servizi *on line* della pubblica amministrazione. Requisiti generali per la validità giuridica

MICHELE MARTONI*

SOMMARIO: 1. *Introduzione* – 2. *Documento e atto* – 3. *Documento informatico amministrativo* – 4. *Istanze alla pubblica amministrazione* – 4.1. *Fattore temporale* – 4.2. *Attività di certificazione in ambito pubblico* – 4.3. *Trasmissione del documento* – 4.4. *Strumenti di identificazione* – 4.5. *Modalità di presentazione delle istanze e delle dichiarazioni*

1. INTRODUZIONE

Questo contributo vuole approfondire, seppur in termini necessariamente sintetici, il tema della documentazione amministrativa alla luce dell'applicazione delle nuove tecnologie al procedimento amministrativo *latu sensu* inteso. E ciò dal particolare angolo prospettico del cittadino¹, di come, quindi, tale riforma si innerva ed incide sulla organizzazione dei servizi *on line*.

Si affronterà l'analisi dei concetti di documento, di documentazione e di sottoscrizione, anche al fine di trasferire il *know how* della dottrina giuridica tradizionale al tema del documento informatico e della sua collocazione nell'ambito dell'*e-government*.

Tale approfondimento è propedeutico, poi, alla comprensione delle scelte normative poste in essere dal legislatore, a cominciare dalla legge “Bassanini Uno”², per giungere al vigente *asset* normativo. Si tenterà, in tal modo, di delinearne l'equivalenza, la metafora funzionale, descritta dalla dottrina civilistica³ in materia e, soprattutto, di coglierne le possibili linee di sviluppo.

* L'Autore è avvocato, esperto in Diritto delle nuove tecnologie; dottore di ricerca in Informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie; assegnista di ricerca presso il CIRSFID, Università di Bologna; cultore della materia di Informatica giuridica presso la stessa Università; docente presso il Master di Diritto delle nuove tecnologie della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

¹ V. anche M. PALMIRANI, M. MARTONI (a cura di), *Il cittadino elettronico e l'identità digitale nell'e-governance*, Bologna, Gedit, 2006.

² L. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, G.U. n. 63 del 17 marzo 1997.

³ G. FINOCCHIARO, *La firma digitale*, in “Commentario del Codice civile Scialoja-Branca”, Bologna, Zanichelli, 2002, p. 1.

2. DOCUMENTO E ATTO

L'ordinamento italiano non prevede una definizione generale di documento. Vi sono diverse disposizioni che disciplinano la documentazione, intesa come attività, ma nessuna che definisca l'oggetto "documento". Al fine di coglierne le caratteristiche occorre, pertanto, fare riferimento alla dottrina più autorevole.

Il documento è definito come una entità finalizzata a far conoscere (dal latino *docere*)⁴. Il documento è memoria, è veicolo delle cose ormai trascorse⁵.

Occorre ora distinguere il concetto di "documento" dal concetto di "atto". Secondo Masucci⁶, l'atto (o anche il fatto) giuridico è quell'evento cui la norma ricollega determinati effetti giuridici. Il documento è la *res* che rappresenta l'atto o il fatto giuridico. Mentre l'atto o il fatto sono effimeri, volatili, non duraturi, e – pertanto – si consumano nel momento stesso in cui sono accaduti, il documento è la memoria storica, è la *res* che permane nel tempo.

Il documento, per come è stato descritto, deve, quindi, identificarsi in una cosa, in un oggetto, con una propensione intrinseca a perdurare nel tempo. L'evoluzione culturale e scientifica ha prodotto diverse proposte di supporti documentali. Candian⁷ sottolinea che "sulla descrizione della struttura del documento influisce con particolare intensità lo sviluppo della tecnica, che moltiplica i corpi suscettibili di assicurare un'espressione come i modi dell'espressione medesima". A tal proposito è determinante il ruolo svolto nell'ultimo decennio dall'informatica.

In questo contesto la l. 241/1990⁸, art. 22, co. 2, definisce il documento amministrativo come "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa". Successivamente la l. 59/1997, art. 15, co. 2, ha disposto che "gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica ammini-

⁴ F. CARNELUTTI, voce *Documento (teoria moderna)*, in "Novissimo Digesto Italiano", 1968, VI, p. 86. S. PATTI, voce *Documento*, I, in "Digesto italiano (discipline privatistiche)", 1991, VII, pp. 1 e ss.

⁵ N. IRTI, *Sul concetto giuridico di documento*, in "Rivista trimestrale diritto e procedura civile", 1969, p. 487.

⁶ A. MASUCCI ET AL., *La documentazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 2001, pp. 174 e ss.

⁷ A.D. CANDIAN, voce *Documentazione e documento (teoria generale)*, in "Enciclopedia del Diritto", Milano, 1964, XIII, pp. 579 e ss.

⁸ L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, G.U. n. 192 del 18 agosto 1990.

strazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge [...]”.

I criteri e le modalità di applicazione del predetto comma furono, poi, stabiliti a decorrere dal 10 novembre 1997 con l’emanazione del D.P.R. n. 513/1997⁹. L’art. 2 del decreto *de quo* stabiliva che “il documento informatico da chiunque formato, l’archiviazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge se conformi alle disposizioni del presente regolamento”.

Il successivo art. 3 disponeva, altresì, che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro centottanta giorni dalla propria entrata in vigore, sentita l’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione (*ex* AIPA ora CNIPA), fossero fissate le regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici. Le regole tecniche furono quindi emanate in data 8 febbraio 1999¹⁰.

Il quadro normativo così delineatosi era (però) destinato a essere, a breve, riformato. In data 28 dicembre 2000 veniva approvato il testo unico per la documentazione amministrativa¹¹ che abrogava quanto sancito in precedenza, pur facendone propri molti dei principi cardine. Successivamente la Comunità europea sarebbe intervenuta sulla materia con la direttiva 1999/93/CE¹².

La disciplina raccolta nel D.P.R. n. 445/2000 è stata, poi, modificata *in primis* dal d.lgs. n. 10/2002¹³, *in secundis* dal D.P.R. n. 137/2003¹⁴ e, *in tertiis*,

⁹ D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513. *Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l’archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell’art. 15, co. 2, della l. 15 marzo 1997, n. 59*, G.U. n. 60 del 13 marzo 1998.

¹⁰ D.P.C.M. 8 febbraio 1999, *Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell’art. 3, co. 1, del Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513*.

¹¹ D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, *Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa*, G.U. n. 42 del 20 febbraio 2001.

¹² Direttiva 1999/93/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999 relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche (1999/93/CE), G.U.C.E. n. L13 del 13 dicembre 1999.

¹³ D.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10, *Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche*, G.U. n. 39 del 15 febbraio 2002.

¹⁴ D.P.R. 7 aprile 2003, n. 137, *Regolamento recante disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche a norma dell’art. 13 del d.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10*, G.U. n. 138 del 17 giugno 2003.

integrato dalle regole tecniche di cui al D.P.C.M. 13 gennaio 2004¹⁵. Tale assetto complessivo è, poi, da ultimo, stato interamente riscritto dal Codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. n. 82/2005¹⁶ (da ora CAD), e dal suo successivo decreto correttivo¹⁷, sui quali *infra* ci si soffermerà nel dettaglio.

3. DOCUMENTO INFORMATICO AMMINISTRATIVO

Il tema in argomento impone, d'altra parte, di soffermarsi principalmente sugli aspetti più propriamente pubblicistici. Seguendo tale direttiva, Masucci definisce il documento amministrativo informatico come "qualunque oggetto che interagendo con un elaboratore elettronico collegato ad un video, restituisca all'utente la rappresentazione di un atto di diritto pubblico o di diritto privato, anche interno, formato dalle pubbliche amministrazioni o da terzi, purché utilizzato per fini delle attività amministrative"¹⁸.

Al fine di cogliere a pieno i contorni di questa definizione, assume particolare rilievo la distinzione di origine dottrinale fra documento amministrativo "dichiarativo" e documento amministrativo "non dichiarativo".

I primi sono rappresentativi di una dichiarazione proveniente da un soggetto determinato. Soggetto, quest'ultimo, che ha formato il documento o che formalmente risulta averlo fatto. Per tale sua natura il documento amministrativo dichiarativo deve necessariamente recare con sé la prova della provenienza, l'indicazione della "paternità". La caratteristica tipizzante è, pertanto, quella di recare la sottoscrizione del dichiarante, elemento necessario della fattispecie. La definizione di documento amministrativo non dichiarativo ricomprende, invece, i documenti finalizzati a documentare, senza alcuna necessità di verifica della provenienza. Il soggetto che ha formato il documento può essere o meno indicato. In ogni caso la sottoscrizione non è necessaria. Tale distinzione sarà ancor più rilevante quando si andrà ad analizzare la teoria della sottoscrizione e l'applicazione dei summenzionati principi generali alle firme elettroniche ed al documento informatico.

¹⁵ D.P.C.M. 13 gennaio 2004, *Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici*, G.U. n. 98 del 27 aprile 2004.

¹⁶ D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale*, G.U. n. 112 del 16 maggio 2005.

¹⁷ D.lgs. 4 aprile 2006, n. 159, *Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale*, G.U. del 29 aprile 2006, n. 99, di seguito indicato, nel presente contributo, come "decreto correttivo", G.U. n. 99 del 29 aprile 2006.

¹⁸ F. CARNELUTTI, *op.cit.*, p. 86.

4. ISTANZE ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Premesso quanto sopra, occorre ora introdurre il quadro normativo attualmente vigente in materia di presentazione di istanze e dichiarazioni in modalità telematica alla P.A. Ciò che, come ognuno bene intende, rappresenta formalmente l'atto introduttivo del procedimento amministrativo.

Innanzitutto si analizzerà il dettato normativo in tema di documento informatico¹⁹ poiché – in termini di massima approssimazione – l'istanza e la dichiarazione sono (per certo) riconducibili a questa fattispecie.

L'art. 20 del CAD dispone che il documento informatico è idoneo a soddisfare il requisito della forma scritta. Tale risultanza è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immodificabilità del documento. Resta fermo, però, quanto disposto dal co. 2, il quale statuisce che il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'art. 71 (che garantiscano l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento) si presume riconducibile al titolare del dispositivo di firma ai sensi dell'art. 21, co. 2, e soddisfa, comunque, il requisito della forma scritta, anche nei casi previsti, sotto pena di nullità, dall'art. 1350, co. 1, numeri da 1 a 12, C.c.

L'art. 21 del CAD riconosce, poi, dal punto di vista probatorio, al documento informatico cui sia apposta una firma elettronica qualificata o una firma digitale, l'efficacia di cui all'art. 2702 C.c., integrata dalla presunzione di riconducibilità in capo al titolare del dispositivo di firma. Nel caso in cui, invece, al documento informatico sia apposta una firma elettronica semplice esso sarà liberamente valutabile in giudizio *ex art.* 116 C.p.c., tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immodificabilità. Al documento informatico *tout court*, in forza della modifica apportata all'art. 2712 C.c.²⁰ dall'art. 23, co. 1, CAD, è riconosciuto il valore probatorio delle riproduzioni meccaniche.

¹⁹ Per maggiori approfondimenti v. M. MARTONI, *Il documento informatico per l'e-Government*, in "Città Quaderni", n. 1, 2005, Raccolta degli interventi del Convegno "Il contributo del diritto e dell'informatica allo sviluppo della net-economy", organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, sede di Ravenna.

²⁰ Art. 2712 C.c. "Riproduzioni meccaniche": "Le riproduzioni fotografiche, informatiche o cinematografiche, le registrazioni fonografiche e, in genere, ogni altra rappresentazione meccanica di fatti e di cose formano piena prova dei fatti e delle cose rappresentate, se colui contro il quale sono prodotte non ne disconosce la conformità ai fatti o alle cose medesime".

Infine²¹, si ha per riconosciuta *ex art. 2703 C.c.*²², la firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata che sia stata autenticata da un notaio o da un altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato²³.

Per quanto attiene, poi, i documenti informatici prodotti dalle P.A., l'art. 22 qualifica gli atti formati con strumenti informatici, i dati e i documenti informatici, come "informazione primaria" ed "originale" dalla quale è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie²⁴.

Il valore di informazione primaria emerge anche dal combinato disposto degli articoli di cui al Capo III del CAD rubricato "Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici". L'art. 40, co. 1, statuisce, infatti, che le pubbliche amministrazioni che dispongono di idonee risorse tecnologiche, formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici. L'art. 41, co. 1 e co. 2, dispone, inoltre, che le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione²⁵.

²¹ Per approfondimenti in materia di querela di falso v. A. GRAZIOSI, *Il documento informatico e la sua efficacia probatoria nel processo civile*, in Rossello C., Finocchiaro G., Tosi E. (a cura di), "Commercio elettronico, documento informatico e firma digitale. La nuova disciplina", Torino, Giappichelli, 2003, pp. 549 e ss., spec. p. 561.

²² Art. 2703 C.c. "Sottoscrizione autenticata": "Si ha per riconosciuta la sottoscrizione autenticata, dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato. L'autenticazione consiste nell'attestazione da parte del pubblico ufficiale che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza. Il pubblico ufficiale deve previamente accertare l'identità della persona che sottoscrive."

²³ L'art. 25, co. 2: "L'autenticazione della firma digitale o di altro tipo di firma elettronica qualificata consiste nell'attestazione, da parte del pubblico ufficiale, che la firma è stata apposta in sua presenza dal titolare, previo accertamento della sua identità personale, della validità del certificato elettronico utilizzato e del fatto che il documento sottoscritto non è in contrasto con l'ordinamento giuridico."

²⁴ La conformità delle copie all'originale è, poi, assicurata mediante la firma digitale del funzionario delegato. In tal caso le copie su supporto informatico di documenti, inizialmente su diverso supporto, sostituiscono, ad ogni effetto di legge, gli originali. Per la distinzione fra originali "non unici" ed originali "unici" v. l'art. 23 del CAD.

²⁵ Occorre fare un breve cenno alla cosiddetta "procedura automatica di sottoscrizione", intendendosi l'apposizione contestuale a più documenti informatici della propria firma digitale. Di norma i documenti informatici devono essere presentati al titolare, prima dell'apposizione della firma, chiaramente e senza ambiguità, e si deve richiedere conferma della volontà di generare la firma secondo quanto previsto dalle regole tecniche. Tale principio è ulteriormente dettagliato per le firme apposte con procedura automatica. L'apposizione di firme con procedura automatica è valida se l'attivazione della procedura medesima è chiaramente riconducibile alla volontà del

Il legislatore ha, peraltro, disposto che all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 8, l. n. 241/1990, debbano essere comunicate agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'art. 10 della citata legge.

4.1. *Fattore temporale*

L'art. 1, co. 1, lett. *bb*), CAD, definisce la validazione temporale come “il risultato della procedura informatica, con cui si attribuiscono, ad uno o più documenti informatici, una data ed un orario opponibili ai terzi”.

Essa consta, essenzialmente, in una particolare tipologia di firma elettronica che viene apposta ad un documento informatico e reca indicazioni aggiuntive quali la data e l'ora di generazione in base al tempo UTC(IEN), il valore dell'impronta del documento, laddove – ovviamente – sia stata applicata la “funzione di *hasb*”.

La marca temporale o *time stamping* non fornisce alcuna indicazione sulla data di formazione o di invio di un documento. Si ottiene esclusivamente l'attestazione del momento di “passaggio” presso il soggetto abilitato ad apporre la marca medesima.

Collegato a quanto sino ad ora illustrato si pone il tema dell'efficacia del documento informatico nel tempo. La marca temporale, in aggiunta alle suddette funzioni, svolge un altro compito molto importante. Essa è, infatti, in grado di prolungare la validità del documento oltre la scadenza del certificato relativo alle chiavi di sottoscrizione e di conservarla anche nel caso di compromissione della chiave privata, purché la marca stessa sia stata generata prima dell'evento che ha compromesso la chiave medesima.

I certificati elettronici, come noto, sono soggetti a scadenza, solitamente biennale. La dottrina ha, pertanto, dovuto affrontare il problema di capire cosa accadesse ai documenti sottoscritti una volta spirato il termine di scadenza del certificato sotteso alla firma. Il legislatore ha dato una risposta con la disposizione di cui all'art. 52 delle regole tecniche, il quale *testualiter* dispone che “la validità di un documento informatico, i cui effetti si protraggono

titolare e lo stesso rende palese la sua volontà in relazione al singolo documento. L'art. 4, co. 2, del D.P.C.M. 13 gennaio 2004 dispone, a tal proposito, che il titolare che appone la sua firma per mezzo di una procedura automatica, deve utilizzare una coppia di chiavi diversa da tutte le altre in suo possesso. Se la procedura automatica fa uso di più dispositivi per apporre la firma del medesimo titolare, deve essere utilizzata una coppia di chiavi diversa per ciascun dispositivo.

nel tempo oltre il limite della validità della chiave di sottoscrizione, può essere estesa mediante l'associazione di una marca temporale".

Da quanto illustrato si evince che l'efficacia di prova legale, nei diversi aspetti sopra delineati, così come l'opponibilità a terzi dei documenti sottoposti a validazione temporale, cessa con lo spirare del termine di scadenza del certificato, ove non intervenga una "estensione".

4.2. *Attività di certificazione in ambito pubblico*

L'art. 34 del CAD, in merito all'attività di certificazione in ambito pubblico, dipinge due distinti scenari in base alla rilevanza dei documenti informatici cui la firma digitale da certificarsi dovrà essere apposta.

In particolare si distinguono i documenti a "rilevanza esterna" ed i documenti a "rilevanza meramente interna".

Ai fini della sottoscrizione, ove prevista, di documenti informatici di rilevanza esterna, le P.A.: a) possono svolgere direttamente l'attività di rilascio dei certificati qualificati; b) possono, diversamente, rivolgersi a certificatori accreditati, secondo la vigente normativa in materia di contratti pubblici. Nell'ipotesi *sub a)* la P.A. avrà l'obbligo di accreditarsi ai sensi dell'art. 29 del CAD.

L'attività di certificazione, inoltre, può essere svolta esclusivamente nei confronti dei propri organi ed uffici, nonché di categorie di terzi, pubblici o privati. I certificati qualificati rilasciati in favore di categorie di terzi possono essere utilizzati soltanto nei rapporti con l'amministrazione certificante, al di fuori dei quali sono privi di ogni effetto.

Per la formazione, gestione e sottoscrizione di documenti informatici aventi rilevanza esclusivamente interna ciascuna amministrazione può adottare, nella propria autonomia organizzativa, regole diverse da quelle contenute nelle regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD, individuando così soluzioni tecnologiche personalizzate.

4.3. *Trasmissione del documento*

L'attuale art. 14 del D.P.R. n. 445/2000, nel recente passato, è stato modificato dal decreto in materia di posta elettronica certificata. L'art. 14²⁶ così

²⁶ L'art. 3, D.P.R. n. 68/2005, rubricato "Trasmissione del documento informatico", dispone che: "1. Il comma 1 dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è sostituito dal seguente: "1. Il documento informatico trasmesso per via

rivisto, dal primo gennaio 2006 è stato, poi, abrogato dal CAD che reca una nuova regolamentazione della fattispecie agli articoli 45 e seguenti.

L'art. 45, co. 1, in particolare, dispone che i documenti informatici trasmessi ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, sia esso telematico o informatico, ivi compreso il fax, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale. Tale disposizione pare in palese contrasto con gli articoli 20, co. 2, e 65 del CAD che riconducono l'attribuzione del carattere della forma scritta ai soli documenti informatici recanti la firma digitale o la firma elettronica qualificata.

A parere di chi scrive l'art. 45 deve essere letto alla luce della altre due norme richiamate e non autonomamente; diversamente, infatti, si incorrerebbe in effetti giuridici contrari alla *ratio* complessiva del quadro normativo delineato.

Il co. 2 dell'art. 45, dispone che il documento informatico trasmesso per via telematica si intende spedito dal mittente se inviato al proprio gestore, e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato, nella casella di posta elettronica del destinatario messa a disposizione dal gestore.

La trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna avviene, invece, mediante la c.d. posta elettronica certificata²⁷. La trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata mediante la posta elettronica certificata, equivale, nei casi consentiti dalla legge, alla notificazione per mezzo della posta.

4.4. Strumenti di identificazione

L'erogazione dei servizi in modalità telematica richiede modalità di accesso sicure, *user friendly*, utilizzabili per i servizi di tutte le pubbliche amministrazioni. È, inoltre, necessario che l'accesso ai servizi in parola sia garantito a prescindere dallo strumento di identificazione impiegato dall'utente, ovviamente a parità di garanzie fornite. Al contempo è, pure, indispensabile evitare la proliferazione di strumenti di identificazione per l'accesso ai servizi,

telematica si intende spedito dal mittente se inviato al proprio gestore, e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato, nella casella di posta elettronica del destinatario messa a disposizione dal gestore".

²⁷ D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68, *Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'art. 27 della l. 16 gennaio 2003, n. 3*, G.U. n. 97 del 28 aprile 2005.

garantendo il più possibile la determinazione di uno standard unitario, le cui caratteristiche di realizzazione, distribuzione e gestione siano largamente condivise. Tale esigenza è rafforzata, nondimeno, dalla carenza di risorse finanziarie per il settore, carenza che rende necessario eliminare ogni superflua duplicazione di strumenti di emissione e gestione.

Lo standard individuato è definito come “Carta nazionale di accesso ai servizi”, da non confondere con la Carta nazionale dei servizi. Le carte di accesso ai servizi sono riconducibili a due tipologie: (1) la Carta d’identità elettronica (C.I.E.)²⁸, emessa dai comuni in sostituzione della carta d’identità tradizionale; (2) le altre carte per accedere ai servizi in rete, conformi al summenzionato standard, denominate Carta nazionale dei servizi (C.N.S.)²⁹.

La C.I.E. poggia su tre elementi essenziali: la sicurezza dello strumento; la possibilità di utilizzare la carta come carta servizi; l’interoperabilità a livello nazionale. Il primo requisito risponde all’esigenza di realizzare uno strumento sicuro nella fase di produzione, rilascio, impiego da parte dell’utente finale. La sicurezza non concerne solo i dati in transito ma anche il supporto fisico. Essa è garanzia per la corretta identificazione del titolare. Il secondo requisito assegna alla C.I.E. un *quid pluris* rispetto alla intrinseca natura di documento di identificazione. A differenza della carta d’identità cartacea, la C.I.E. può essere valido strumento per accedere ai servizi pubblici *on line* mediante l’utilizzo di un certificato di autenticazione. Il terzo requisito è collegato alla necessità di avere un unico strumento valido per tutto il territorio nazionale ed utilizzabile nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni centrali.

La C.N.S. è una carta a microprocessore che, per quanto concerne la parte elettronica, presenta le medesime caratteristiche funzionali della C.I.E. D’altra parte, mentre la C.I.E. contiene gli elementi di sicurezza necessari per il riconoscimento a vista del titolare, la C.N.S. non contiene elementi esteriori tipici di un documento di identità, non essendo un documento di identità.

La C.N.S. in prospettiva potrà “recare a bordo” oltre al certificato di autenticazione anche il certificato di sottoscrizione connesso ad una apposita firma digitale, al fine di consentire al titolare non solo l’accesso ai servizi

²⁸ D.P.C.M. 22 ottobre 1999, n. 437, *Regolamento recante caratteristiche e modalità per il rilascio della carta di identità elettronica e del documento di identità elettronico, a norma dell’art. 2, co. 10, della l. 15 maggio 1997, n. 127 come modificato dall’art. 2, co. 4, della l. 16 giugno 1998, n. 191.*

²⁹ D.P.R. 2 marzo 2004, n. 117, *Regolamento concernente la diffusione della carta nazionale dei servizi, a norma dell’art. 27, co. 8, lett. b), della l. 16 gennaio 2003, n. 3.*

ma anche, eventualmente, la sottoscrizione di documenti informatici necessari per l'avvio del procedimento sotteso al servizio.

Per quanto attiene l'accesso ai servizi le due tipologie di carte sopra descritte sono (o dovrebbero essere) tra loro interoperabili. Tale requisito è garantito dal soddisfacimento degli standard che sono alla base della costruzione della C.I.E. e della C.N.S., nonché dalla standardizzazione delle modalità di interazione tra le funzioni della carta e quelle dei portali che erogano servizi.

4.5. Modalità di presentazione delle istanze e delle dichiarazioni

L'art. 65 del CAD dispone che le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica ai sensi dell'art. 38, co. 1 e co. 3, del D.P.R. n. 445/2000, sono valide se sottoscritte mediante la firma digitale, il cui certificato sia stato rilasciato da un certificatore accreditato, ovvero, allorquando l'autore sia identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione ai sensi della normativa vigente, ovvero quando l'autore sia identificato dal sistema informatico con i diversi strumenti di cui all'art. 64, co. 2, fermo restando il disposto dell'art. 64, co. 3.

La norma in parola non abroga l'art. 38 del D.P.R. n. 445/2000, anzi lo richiama espressamente. Per tale ragione oltre alla modalità telematica pare potersi riconoscere piena validità giuridica anche all'invio mediante fax di cui al summenzionato art. 38, co. 1.

Ciò premesso, la modalità telematica di invio può configurarsi in tre distinte forme.

In primo luogo è valida l'istanza o la dichiarazione sottoscritta con firma digitale certificata da un certificatore accreditato. Le istanze e le dichiarazioni inviate secondo la modalità dianzi indicata, ovvero compilate sul sito della P.A., sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento. Ne consegue che, nel caso di specie, non troverà, quindi, applicazione la disciplina delle dichiarazioni non contestuali.

Il medesimo effetto è conseguito, poi, nel caso di identificazione del cittadino mediante carta d'identità elettronica (C.I.E.) ovvero mediante carta nazionale dei servizi (C.N.S.). In ordine alle caratteristiche degli strumenti si richiama il precedente paragrafo.

In tal caso non risulta di chiara interpretazione il principio in forza del quale sarebbe sufficiente una corretta identificazione del soggetto istante al

fine della validità dell'invio dell'istanza. Salvo pensare che il legislatore abbia voluto normare il mero invio prescindendo da considerazioni in ordine alla formazione del documento, sfugge come la corretta identificazione possa di diritto sostituire la necessaria sottoscrizione dell'atto.

Premesso quanto sopra, il legislatore avrebbe dovuto prevedere già in tale disposizione l'ipotesi che le due carte sopra menzionate fossero dotate di un certificato di sottoscrizione oltre a quello di autenticazione. D'altra parte, in seguito alle recenti modifiche, il legislatore ha fatto, comunque, salva la facoltà della pubblica amministrazione di stabilire i casi nei quali è necessaria la sottoscrizione mediante firma digitale. Ecco che, con questa precisazione la singola amministrazione potrà optare (in determinate fattispecie) per la mera identificazione, senza che questo possa in alcun modo sostituire l'eventuale necessità di sottoscrizione.

Infine la lett. c) dell'art. 65, co. 1, del CAD, che, peraltro, richiama l'art. 64, prevede una terza modalità di autenticazione, innovativa rispetto al disposto di cui al D.P.R. n. 445/2000. Le pubbliche amministrazioni potranno, infatti, consentire l'accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono l'autenticazione informatica anche con strumenti diversi rispetto alla carta d'identità elettronica ed alla carta nazionale dei servizi, purché tali strumenti consentano di accertare l'identità del soggetto che richiede l'accesso. Introducendo così un principio generale idoneo ad incentivare le P.A. e, al contempo, a semplificare l'azione del cittadino.

Storia dell'*open source* nella pubblica amministrazione italiana

FLAVIA MARZANO, ANGELO M. BUONGIOVANNI*

SOMMARIO: 1. *L'influenza della pubblica amministrazione sul mercato del software* – 2. *Le motivazioni all'acquisizione di FLOSS da parte della P.A.* – 2.1. *L'indipendenza dai fornitori* – 2.2. *La sicurezza e l'accessibilità* – 3. *Gli indirizzi dell'Europa* – 4. *Gli indirizzi dell'Italia* – 5. *Gli indirizzi di Regioni ed enti locali* – 6. *Conclusioni*

1. L'INFLUENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SUL MERCATO DEL SOFTWARE

La pubblica amministrazione (P.A.) è un importante attore nel mercato (più del 15 % del mercato *Information Technology* nazionale) e per capire realmente la portata del fenomeno è interessante individuare gli elementi che lo definiscono.

Il soggetto pubblico può influenzare il mercato IT e in particolare il mercato del *software* da due punti di vista: acquistando licenze *software* e acquistando soluzioni personalizzate e *custom*. In entrambi i casi l'adozione di *software open source* (FLOSS: *Free Libre Open Source Software*) può essere una vera e propria soluzione sia per il risparmio iniziale in termini di costi per le licenze, che per l'adattabilità e la possibilità di personalizzazione degli applicativi acquisiti¹.

Inoltre l'utilizzo sistematico di FLOSS porta allo sviluppo di competenze informatiche locali, necessarie per il supporto e la personalizzazione del *software*, favorendo un'occupazione altamente tecnologica locale "vicina" alla P.A. Non si tratta ovviamente di un modello autarchico, e quindi inefficiente, ma del superamento di monopoli, intrinsecamente inefficienti e pericolosi, mediante un modello tecnologico "a rete locale" orientato ai servizi, e quindi più moderno ed efficiente.

In altre parole la logica FLOSS deve essere interpretata come un'opportunità per promuovere e diffondere l'innovazione sui territori e per produrre un reale cambiamento anche nel settore pubblico, diventando così uno stimolo per incentivare investimenti e iniziative: in questa ottica il soggetto

* F. Marzano, Presidente di UnaRete; A.M. Buongiovanni, Il Secolo della Rete.

¹ Sul tema v. M. MARCHESI, G. CONCAS, G. DE PETRA, F. MARZANO, P. ZANARINI, *Finalmente libero!* New York, Mc Graw Hill, 2007 (<http://finalmentelibero.ning.com/>) e CENTRE FOR EDUCATION RESEARCH AND INNOVATION, *Giving knowledge for free, the emergence of open educational resources*, OECD, 2007, 153 p., in www.oecd.org/dataoecd/35/7/38654317.pdf.

pubblico si può inserire, sostenendo parte degli investimenti volti alla creazione di applicazioni FLOSS specifiche per la P.A.

2. Le MOTIVAZIONI ALL'ACQUISIZIONE DI FLOSS DA PARTE DELLA P.A.

Le motivazioni e i benefici che spingono le P.A. a una possibile transizione da *software* proprietario a soluzioni FLOSS sono simili a quelli che hanno influenzato le imprese private, ma vi sono tre ulteriori fattori decisivi che indirizzano le scelte pubbliche verso l'adozione del nuovo paradigma: indipendenza dai fornitori, sicurezza e accessibilità.

2.1. L'indipendenza dai fornitori

L'indipendenza dai fornitori è un elemento che valorizza la scelta di utilizzare FLOSS ed è una delle ragioni che ha motivato molte P.A. alla migrazione, per svincolarsi dalle scelte tecnologiche delle singole imprese fornitrici che spesso sono dettate più da esigenze competitive che dalla ricerca di una reale efficienza e qualità dei prodotti.

Infatti, talora i fornitori utilizzano in modo spregiudicato politiche di *lock-in* (blocco), cioè fanno offerte molto basse per aggiudicarsi le forniture, ma poi, una volta che il loro programma è in uso e controlla dati strategici dell'organizzazione, alzano i prezzi. A questo punto, per la P.A. (come per qualunque altra organizzazione) diventa molto costoso e difficile cambiare prodotto, essendo i dati in formato proprietario, sotto il controllo del *software* acquistato, ed essendo gli operatori ormai addestrati a usare quel prodotto. Il più delle volte si deve cedere al ricatto e pagare un prezzo elevato (ma comunque inferiore al costo del cambiamento). In alternativa, si deve ripartire da zero, perdendo l'investimento fatto non solo nel programma, ma anche nell'addestramento del personale e nello sforzo di digitalizzazione dei dati.

L'adozione di FLOSS crea una maggior concorrenza tra diversi operatori, dando la possibilità al soggetto pubblico di cambiare molto più facilmente il fornitore, essendo il *software* non proprietario ed essendo le competenze relative alla portata di tutti. Ciò fa quindi risparmiare sui servizi di supporto, assistenza e manutenzione.

2.2. La sicurezza e l'accessibilità

La P.A. ha il compito di garantire la riservatezza dei dati raccolti e organizzati nelle proprie banche dati. Avere a disposizione il codice sorgente dei programmi utilizzati all'interno della propria organizzazione offre alla P.A. la

possibilità di dare un grado di maggiore sicurezza ai cittadini: il FLOSS, infatti, rispetto al *software* proprietario, consente di individuare errori e imperfezioni potenzialmente dannose o illecite (che potrebbero, ad esempio, permettere l'accesso non consentito a informazioni di particolare importanza e/o coperte da *privacy*), garantendo così più sicurezza e affidabilità alla comunità, che in questo caso è l'intera cittadinanza.

Da una parte l'adozione del FLOSS offre alle P.A. autonomia, possibilità di personalizzazione, sicurezza e permette di svilupparne l'informatizzazione, dall'altra ci sono alcuni fattori critici che possono frenarne la diffusione: difficoltà nella migrazione da un *software* proprietario conosciuto e utilizzato dalla gran parte del personale, investimenti effettuati in passato su *software* proprietario e non ancora ammortizzati, scarsa diffusione di competenze specifiche che sfruttino al meglio le possibilità e le potenzialità del FLOSS.

Tutte criticità di non semplice e immediata soluzione. Nonostante le difficoltà, l'adozione di FLOSS da parte della P.A. è ormai diventata una realtà.

Le P.A. che vogliono adottare FLOSS non devono limitarsi a considerare questa scelta come una semplice riduzione dei costi, bensì come un progetto capace di creare valore economico, sociale e politico.

La possibilità di accedere al codice sorgente e la presenza di una comunità di sviluppatori che mettono a disposizione le proprie competenze, può inoltre rappresentare, soprattutto per la P.A. dei Paesi in via di sviluppo, un importante strumento per il progresso e l'acquisizione di competenze informatiche.

Nel caso del soggetto pubblico, l'aspetto economico non è comunque l'unico criterio di valutazione per l'adozione del FLOSS: il ruolo della P.A., l'importanza delle attività e delle informazioni da essa gestite, i problemi relativi all'accessibilità, alla sicurezza delle informazioni e alla garanzia della comunità di gestione, inducono a considerare altri criteri di valutazione.

Uno dei ruoli fondamentali della P.A. è quello di gestire e diffondere le informazioni, lasciando ai cittadini il diritto di accedere facilmente ai propri dati, lasciandoli liberi di utilizzare un *software* qualunque possibilmente gratuito e garantendo l'accessibilità, l'integrità e la riservatezza di queste informazioni. Utilizzando quindi standard aperti e ampliando le possibilità di scelta la P.A. riesce a garantire più facilmente l'accesso alle informazioni, la continuità di gestione e il mantenimento delle informazioni, indipendentemente dalle soluzioni scelte.

3. GLI INDIRIZZI DELL'EUROPA

L'Unione europea ha avviato una politica sulla società dell'informazione e della conoscenza (d'ora in poi SdIC) verso la metà degli anni ottanta dando

impulso ad attività di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e alla liberalizzazione delle telecomunicazioni. Sin dall'inizio, nelle sue iniziative, l'Unione ha posto particolare attenzione all'interoperabilità dei programmi per stimolare l'utilizzo e la diffusione di Internet e lo sviluppo di servizi efficienti per i cittadini e le imprese da parte della P.A.

Dal 1998 l'Unione ha supportato numerose iniziative in campo FLOSS e il tema è stato all'ordine del giorno in molti ambienti politici. Nel 1998 è stato costituito un Gruppo di lavoro sul *software* libero con il compito di analizzare il fenomeno e fornire raccomandazioni per lo sviluppo di FLOSS. Il lavoro è stato presentato a diverse conferenze internazionali.

Il documento *Free Software / Open Source: Information Society Opportunities for Europe?*, dopo una panoramica su FLOSS e sugli scenari futuri, fornisce una serie di raccomandazioni per supportare la comunità ad ottenere benefici dall'utilizzo di FLOSS e per rimuovere le barriere allo sviluppo di tali progetti:

- realizzare di protocolli di comunicazione sotto licenze FLOSS;
- incoraggiare l'adozione da parte delle P.A. di formati aperti e pubblici;
- promuovere progetti per il miglioramento della qualità di FLOSS;
- finanziare progetti di ricerca in FLOSS;
- realizzare un meccanismo per raccogliere tutti i progetti FLOSS e incentivare lo sviluppo degli stessi;
- definire nuove licenze;
- permettere che FLOSS possa interoperare con programmi proprietari;
- definire normative per lo sviluppo di FLOSS.

Inoltre il Programma di ricerca *Information Society Technologies* (IST), priorità del V Programma Quadro lanciato nel 1998, incentiva da sempre la ricerca e lo sviluppo di FLOSS e ha permesso di sviluppare componenti infrastrutturali e applicazioni con finanziamenti europei. I successivi programmi quadro pongono particolare attenzione ai progetti sviluppati in FLOSS.

L'interesse dell'Unione europea verso il mondo FLOSS è emerso dalla Strategia di Lisbona e nel "Piano eEurope" in cui, tra le varie raccomandazioni, l'Unione ha posto la promozione dell'uso di FLOSS nel settore pubblico.

Le successive strategie europee per lo sviluppo della SdIC hanno sempre cercato di stimolare il mercato FLOSS. "eEurope 2002" incoraggia l'adozione e lo sviluppo di FLOSS, in particolare per garantire l'interoperabilità e la crescita di un mercato dell'*Information and Communication Technology* (ICT) più orientato ai prodotti e ai servizi europei.

Il programma "eEurope 2005" incoraggia ulteriormente l'adozione del FLOSS, in particolare promuovendone esplicitamente per garantire l'interoperabilità.

perabilità delle infrastrutture di *e-government*: “per la fine del 2003 la Commissione definirà una disciplina per la interoperabilità intesa a promuovere la fornitura di servizi paneuropei di *e-government* ai cittadini e alle imprese. Il documento affronterà la questione dei contenuti dell’informazione e raccomanderà alcune iniziative e specificazioni di natura tecnica per aggregare i sistemi informativi della P.A. in tutta l’UE; si baserà su standard aperti e incoraggerà l’impiego di *software* libero (*open software*)”.

Anche in merito alle attività di ricerca nel campo della sicurezza il programma promuove la “normalizzazione delle tecnologie al fine di diffondere l’uso di standard aperti e di *software open source*”.

Il FLOSS è richiamato anche in merito all’individuazione e alla selezione di esempi di buone prassi: “l’analisi degli esempi di buona prassi deve tradursi nell’elaborazione di modelli o linee guida che proporranno metodi consolidati e documentati per applicazioni di servizi elettronici già ben collaudate. I modelli o linee guida avranno carattere modulare, saranno adattabili in funzione del tipo di utente e consisteranno di norma in una metodologia corredata di una serie di strumenti e di *software* di tipo *open source*”.

Infine con il Programma “i2010 - società europea dell’informazione per il 2010”, avviato nel giugno 2005, che rappresenta il nuovo quadro strategico della Commissione europea per lo sviluppo della SdIC e i media, l’Unione europea ha fissato tre priorità di sviluppo:

1. il completamento di uno spazio unico europeo dell’informazione che incoraggi un mercato interno aperto e competitivo per la società dell’informazione e i media;
2. il potenziamento dell’innovazione e degli investimenti nella ricerca sulle ICT;
3. la costituzione di una società europea dell’informazione basata sull’inclusione e che dia la priorità al miglioramento dei servizi pubblici e della qualità della vita.

Il programma pone particolare attenzione all’interoperabilità delle apparecchiature, delle piattaforme e dei servizi.

L’interoperabilità è riconosciuta come strumento chiave generale per lo sviluppo di servizi dedicati ai cittadini e alle imprese anche nella “Comunicazione della Commissione, del 25 aprile 2006, il piano d’azione *e-government* per l’iniziativa i2010: accelerare l’*e-government* in Europa a vantaggio di tutti l’interoperabilità”. “I servizi interoperabili d’infrastruttura di base (ad esempio, per le comunicazioni sicure tra le amministrazioni o l’accesso transfrontaliero ai registri), le specifiche comuni, gli orientamenti in materia di interoperabilità e i programmi *software* riutilizzabili sono tutti elementi costitutivi dei servizi di *e-government* a

forte impatto. Sono in corso lavori relativi all'adozione di un quadro d'interoperabilità europea rinnovato, nonché alla promozione e alla sensibilizzazione in materia di servizi interoperabili di *e-government* basati su norme, specifiche e interfacce aperte, come previsto nella comunicazione sull'interoperabilità”.

Successivamente sono arrivate molte altre indicazioni. Tra le più rilevanti rientrano quelle della Commissione di studio del Parlamento Europeo su Echelon, la rete di intercettazione USA, che ha suggerito sia alla Commissione che agli Stati membri di incoraggiare la promozione di progetti FLOSS, considerati come l'unica strada per tutelarsi dalla presenza di *backdoor* nei sistemi. Curiosamente, riferendosi al *software* per il trattamento delle *e-mail*, la Commissione è stata invitata a classificare tale *software* come “il meno affidabile” (*least reliable*) se il codice sorgente non è disponibile pubblicamente.

Nell'ambito di queste iniziative, nel 2001, il programma IDABC (all'epoca IDA) promosso dall'Unione, ha predisposto lo studio “*Pooling Open Source Software*” sull'utilizzo di FLOSS nel settore pubblico europeo e sulla possibilità per questo di condividere risorse e sviluppare *software* collaborativamente portando a notevoli benefici economici. Nel 2003 IDA ha pubblicato le “Linee guida per la migrazione verso il FLOSS” e successivamente altri studi sul tema. È stato quindi realizzato l'Osservatorio *Open Source* (OSO) dedicato alle iniziative nel campo. Nel 2006 è stato realizzato il *Repository del Software Open Source* (OSOR) il cui scopo è promuovere la collaborazione on line per lo sviluppo di nuove applicazioni.

A partire dalle indicazioni fornite dalla Commissione europea, nei vari programmi lanciati, particolare importanza assumono i progetti FLOSS, anche nella valutazione. A titolo non esaustivo citiamo:

- eParticipation Work Program 2006 (Azione per promuovere lo sviluppo e l'uso delle ICT nel processo legislativo, negli ambienti governativi e parlamentari, con l'obiettivo di aumentare la partecipazione dei cittadini e ottenere una migliore legislazione) in cui si sottolinea l'importanza degli open standard e delle componenti FLOSS;

- ICT Work Program 2007-2008 in cui si sponsorizza l'utilizzo di soluzioni FLOSS in particolare per una maggiore garanzia di interoperabilità. Attraverso l'uso di FLOSS è possibile infatti realizzare nuove opportunità per il mercato e sviluppare nuovi modelli di interazione;

- ICT Policy Support Programme Ict Psp Work Programme 2007 che ha lo scopo di stimolare l'innovazione e la competitività per un miglior uso dell'ICT per i cittadini, imprese e governi, con particolare attenzione all'efficienza e all'interoperabilità dei servizi di *e-government*. In questa ottica il pro-

gramma mira a supportare azioni che definiscano standard aperti, specifiche comuni aperte per documenti elettronici, interfacce aperte.

Vale la pena ricordare l'*European Meeting on Open Source Software* del 25 settembre 2003 in cui esponenti del mondo accademico e delle P.A. si sono incontrati per discutere sui temi legati a FLOSS, dove è stata ribadita l'importanza di definire una politica comune da parte di tutti gli Stati membri per l'incentivazione di questo mercato e si è giunti alla conclusione che l'Europa dovrebbe definire una licenza per lo scambio di FLOSS e fare in modo che tutte le P.A. pubblicino i documenti sui propri siti in un formato aperto.

Di particolare rilievo infine lo studio *Economic impact of open source software on innovation and the competitiveness of the ICT sector in the EU - Final report Prepared on November 20, 2006* che rileva quanto sia alta la penetrazione di FLOSS in Europa, malgrado lo sviluppo del *software* avvenga su base individuale. L'Europa è la prima regione in termini di sviluppatori FLOSS globally collaborative, seguita dal Nord America.

FLOSS permette di creare nuovi posti di lavoro in accordo con le strategie europee; è tuttavia necessario incentivare lo sviluppo di FLOSS attraverso azioni e leggi che regolamentino il settore, incoraggino partnership tra piccole, medie e grosse imprese, permettano un trattamento finanziario agevolato (*FLOSS software contributions can be treated as charitable donations for tax purposes*).

L'unità *Software & Service Architectures and Infrastructures* della Commissione europea gestisce il sito *Free and open source software* che presenta le iniziative lanciate nel campo FLOSS dalla Commissione.

4. GLI INDIRIZZI DELL'ITALIA

L'Italia, che si pone al quarto posto nel mondo per soggetti sviluppatori di programmi FLOSS, ha da tempo iniziato il suo cammino per la sua adozione².

Le prime iniziative di indirizzo si sono avute con i disegni di legge presentati al Senato dal sen. Fiorello Cortiana (febbraio 2002, "Norme in materia di pluralismo informatico, sulla adozione e la diffusione del *software* libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella P.A."), e alla Camera dall'on. Pietro Folena (marzo 2002, "Norme in materia di pluralismo informatico e di incentivazione della diffusione del *software* libero"), con la finali-

² A. CORRADINI, T. FLAGELLA, *Il paradigma open source nel contesto dell'attuale modello di riuso del software nella Pubblica Amministrazione Italiana*, in http://api.ning.com/files/mMDEj8oYIUo*CRGC8KvY5x8c*xK5PaHsFBV4hjLLsPU_/proprietà_oss.pdf.

tà di diffondere e sviluppare il *software* libero introducendo il concetto di “diritto allo sviluppo portabile. Chiunque ha il diritto di sviluppare, pubblicare e utilizzare un *software* originale compatibile con gli standard di comunicazione e con i formati di salvataggio di un altro *software*, anche proprietario”.

Sulla scia di queste iniziative, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie (MIT) ha istituito la Commissione per il *software* a codice sorgente aperto nella P.A. (decreto 31 ottobre 2002) con il compito di “esaminare gli aspetti tecnici, economici ed organizzativi legati all'utilizzo dell'*open source* nella P.A. analizzando le posizioni in materia dell'Unione europea, dei maggiori Paesi industrializzati nonché degli operatori del mercato per fornire documentati elementi di valutazione per le scelte e le strategie in materia delle P.A.”.

La Commissione, presieduta dal prof. Angelo Raffaele Meo, ha prodotto la “Indagine conoscitiva sul *software open source*”, una prima analisi del contesto internazionale di applicazione del FLOSS, dei possibili criteri di valutazione per l'impiego di FLOSS nella P.A. e degli eventuali interventi sul piano della normazione e sul piano organizzativo per l'adozione dello stesso. Le proposte generate dall'indagine sono in sintesi le seguenti:

1. le P.A. non devono vietare né penalizzare l'utilizzo di pacchetti *open source*: il criterio che deve valere al momento della selezione di una soluzione *software* è quello del *value for money*;

2. i *software custom* (e le personalizzazioni) devono essere di piena proprietà (non necessariamente esclusiva) della P.A. I contratti di outsourcing devono includere opportune clausole di protezione;

3. è necessario sostenere e facilitare il riuso dei *software custom* di proprietà delle P.A. e la disseminazione dei risultati e delle *best practice* tra tutte le P.A.;

4. tutti i pacchetti proprietari acquisiti su licenza devono essere disponibili per ispezione e tracciabilità da parte della P.A. Le P.A. devono essere tutelate nel caso in cui un fornitore di pacchetti non sia più in grado di fornire supporto;

5. i sistemi informativi delle P.A. devono interagire attraverso interfacce standard che non siano vincolate ad un unico fornitore;

6. i documenti delle P.A. sono resi disponibili e memorizzati attraverso uno o più formati. Di questi almeno uno deve essere obbligatoriamente aperto, mentre gli altri, se presenti, possono essere scelti a discrezione della P.A. tra quelli aperti o proprietari;

7. il trasferimento del *software custom* e delle licenze dei pacchetti tra P.A. deve essere libero da vincoli e favorito;

8. è opportuno definire linee guida, strumenti di pianificazione e servizi di supporto ai processi di *procurement* di prodotti *software* nelle P.A. Ciò deve

attuarsi attraverso la valorizzazione ed il potenziamento delle competenze e delle risorse presenti sul territorio;

9. è necessario definire politiche di disseminazione per i progetti di ricerca e innovazione tecnologica finanziati con fondi pubblici affinché vi sia maggiore riuso dei risultati. La modalità *open source* può essere uno strumento utile da sperimentare per diffondere prodotti *software* innovativi risultanti da tali progetti.

Sulla base delle indicazioni contenute nell'indagine, il MIT ha emanato la direttiva 19 dicembre 2003 "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle P.A." con l'intento di fornire alle P.A. "indicazioni e criteri tecnici e operativi per gestire più efficacemente il processo di predisposizione o di acquisizione di programmi informatici", tenendo conto della disponibilità di FLOSS sul mercato. In base alla direttiva, le P.A. devono acquisire programmi informatici dopo aver effettuato una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico, tenendo conto anche del costo totale di possesso (TCO) delle singole soluzioni e del costo di uscita, tra le seguenti soluzioni:

- sviluppo di programmi informatici *ad hoc*, sulla scorta dei requisiti indicati dalla stessa amministrazione committente;
- riuso di programmi informatici sviluppati *ad hoc* per altre P.A.;
- acquisizione di programmi informatici di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso;
- acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto;
- acquisizione mediante combinazione delle modalità precedenti.

In sede di scelta della migliore soluzione si tiene altresì conto del potenziale interesse di altre amministrazioni al riuso dei programmi informatici, della valorizzazione delle competenze tecniche acquisite, della più agevole interoperabilità.

La P.A. nell'acquisto dei programmi informatici dovrà privilegiare le soluzioni che tengono conto dei seguenti criteri tecnici:

- assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della P.A., salvo che ricorrano peculiari ed eccezionali esigenze di sicurezza e di segreto;
- rendere i sistemi informatici non dipendenti da un unico fornitore o da un'unica tecnologia proprietaria;
- garantire la disponibilità del codice sorgente per l'ispezione e la tracciabilità da parte delle P.A. "ferma la non modificabilità del codice, fatti salvi i diritti di proprietà intellettuale del fornitore e fermo l'obbligo dell'amministrazione di garantire segretezza o riservatezza";
- esportare dati e documenti in più formati, di cui almeno uno di tipo aperto.

In merito all'analisi comparativa, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) con le Circolari n. 44 del 5 ottobre 2004, e n. 45 del 27 dicembre 2004, si è pronunciato sull'opportunità di prevedere, nei bandi e capitolati di appalti pubblici per l'acquisizione di PC, oltre ai necessari requisiti funzionali e qualitativi, anche i cosiddetti *benchmark* prestazionali, con i quali poter misurare in modo più obiettivo le prestazioni di *desktop*, *notebook* e *server*, indipendentemente dalle loro caratteristiche tecniche.

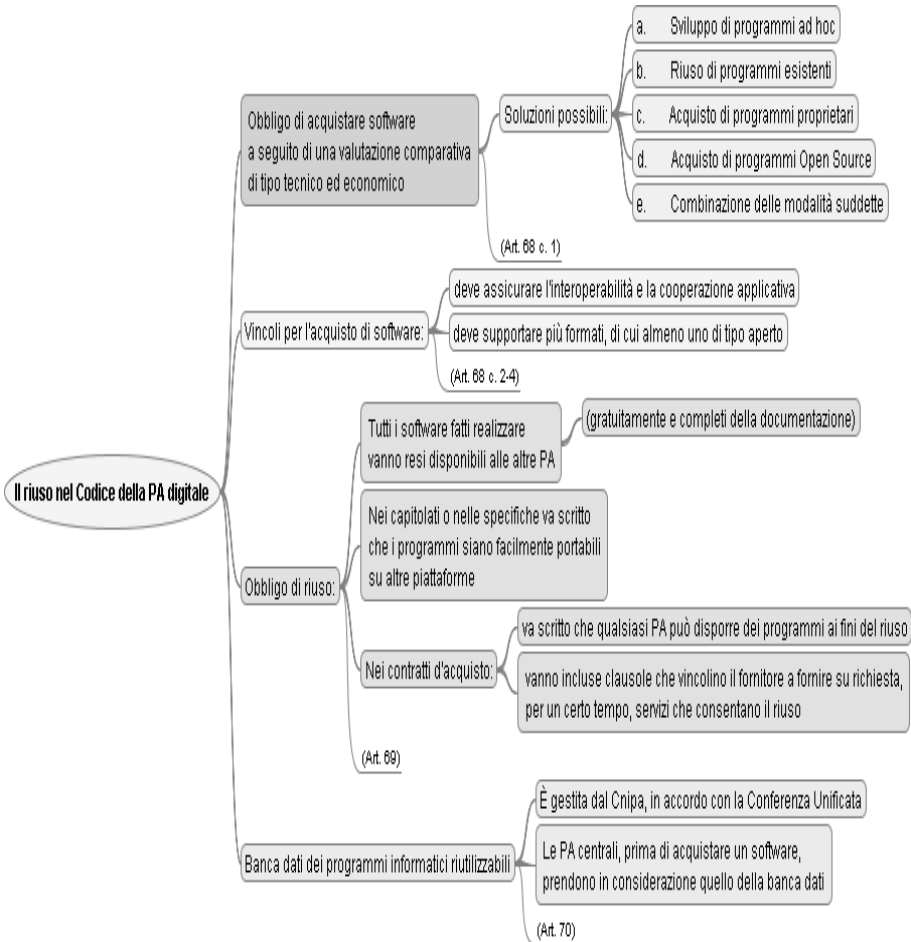
La direttiva interviene anche sulla proprietà dei programmi informatici: in caso di programmi sviluppati *ad hoc (custom)*, l'amministrazione committente acquisisce la proprietà del prodotto finito, avendo contribuito con proprie risorse allo sviluppo. Le P.A. si devono assicurare "contrattualmente la possibilità di trasferire la titolarità delle licenze d'uso dei programmi informatici acquisiti, nelle ipotesi in cui all'amministrazione che ha acquistato la licenza medesima ne subentri un'altra nell'esercizio delle stesse attività; parimenti va contrattualmente previsto l'obbligo del fornitore di trasferire, su richiesta dell'amministrazione, senza oneri ulteriori per l'amministrazione stessa, e salve eccezionali cause ostative, la licenza d'uso al gestore subentrante, nel caso in cui l'amministrazione trasferisca a terzi la gestione di proprie attività, ovvero l'obbligo di emettere, laddove possibile, nuova licenza d'uso con i medesimi effetti nei confronti del nuovo gestore".

In merito al riuso, la direttiva esplicita inoltre che nei capitolati deve essere previsto che i programmi sviluppati *ad hoc* per la P.A. siano anche facilmente portabili su altre piattaforme.

Le indicazioni della direttiva sono state successivamente riprese dal Codice dell'amministrazione digitale - CAD (d.lgs. n. 82/2005) che all'art. 69 recita: "Le pubbliche amministrazioni che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno obbligo di darli in formato sorgente, completi della documentazione disponibile, in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni che li richiedono e che intendano adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni" superando così la l. 24 novembre 2000, n. 340.

È interessante ricordare che l'art. 11 della l. 22 aprile 1941 n. 633 recitava "Alle amministrazioni dello stato, alle province ed ai comuni spetta il diritto di autore sulle opere create e pubblicate sotto il loro nome ed a loro conto e spese. Lo stesso diritto spetta agli enti privati che non perseguano scopi di lucro, salvo diverso accordo con gli autori delle opere pubblicate, nonché alle accademie e agli altri enti pubblici culturali sulla raccolta dei loro atti e sulle loro pubblicazioni": volendo vedere il *software* come un'opera, la questione sarebbe già stata risolta nel 1941.

Il CNIPA, in attuazione della direttiva citata, ha costituito l'Osservatorio *Open Source* per la rilevazione continua sull'uso di FLOSS presso le P.A. italiane da parte dello stesso CNIPA, rilevando, ad oggi circa 120 esperienze. Nel maggio 2007 è stato presentato l'ambiente di sviluppo cooperativo, denominato ASC, realizzato nell'ambito dell'Osservatorio, che permette a P.A., attori di mercato ed enti provenienti dal mondo della ricerca, di collaborare allo sviluppo di applicazioni FLOSS per le esigenze del settore pubblico.



Rappresentazione grafica degli articoli 68 - 70 del CAD

Nel 2004 è stato istituito presso il CNIPA un gruppo di lavoro che ha prodotto le linee guida per la valutazione e l'adozione di FLOSS nella P.A. e un progetto di massima di un Centro di competenza nazionale in materia di FLOSS che “si pone come struttura essenziale per il conseguimento degli

obiettivi, configurandosi non solo come distributore, ma soprattutto come punto di riferimento e collettore di contributi della comunità – alla stregua di quanto già realizzato in numerosi paesi membri dell'UE”.

Anche il Governo Prodi ha visto nel FLOSS una priorità di sviluppo. Nell'ambito della riorganizzazione, è stato infatti istituito, presso il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (DIT) della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'Ufficio studi e ricerche per l'innovazione digitale che “promuove, coordina ed effettua studi sull'evoluzione delle tecnologie digitali individuandone le aree di applicazione nel settore pubblico e produttivo; provvede a sviluppare e mantenere contatti con il mercato dei fornitori di tecnologie ICT, curando priorità quali l'*open source*, la multimedialità, e le tecnologie di accesso ai servizi e compie azioni di promozione e sviluppo delle tecnologie innovative sul territorio”.

Inoltre la legge finanziaria 2007 (23 dicembre 2006, n. 296), ai co. 892 e 895, prevede 30 milioni di euro per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali con priorità a chi utilizza o sviluppa applicazioni FLOSS.

Uno degli obiettivi strategici per lo sviluppo dell'*e-government* in Italia, (“Verso il sistema nazionale di *e-government*, Linee Strategiche”) è dedicato alla diffusione di soluzioni FLOSS: “Creare un ambiente favorevole alla competitività delle imprese e dare impulso alla crescita dell'industria ICT, promuovendo un ruolo di “*procurement* strategico” da parte della P.A., un innalzamento della qualità della domanda di tecnologie e servizi innovativi, incrementando la diffusione e la utilizzazione di soluzioni *Open Source*”. Il Governo si impegna inoltre a “incentivare e sostenere presso le *community Open Source* lo sviluppo di applicativi *software* progettati per i disabili” e a sostenere la produzione di *software* valorizzando il FLOSS. “Deve essere condotta un'azione di supporto alla produzione di *software*, incentrata sulla promozione, incentivazione e sostegno all'innovazione di prodotto, anche attraverso la qualificazione della domanda e l'integrazione tra la rete delle conoscenze e il mondo produttivo. In tale contesto, vanno valorizzati anche approcci di tipo *open source*, promuovendo iniziative di gestione, scambio di esperienze e sviluppo collaborativo tra P.A., centrali e locali”. “Per utilizzare tutte le leve dello sviluppo vanno valorizzati anche approcci di tipo *open source* attraverso la promozione di iniziative di gestione, scambio di esperienze e sviluppo collaborativo tra P.A. (sia centrali che locali), e la diffusione della conoscenza in materia di *open source*”.

Tra le attività previste dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella P.A. per lo sviluppo della SdIC e dell'*e-government*, un intervento è dedicato allo sviluppo del FLOSS: interoperabilità, *open standard* e FLOSS sono riconosciuti come gli elementi per lo sviluppo di un mercato dinamico aperto anche alle pic-

cole realtà imprenditoriali. Il DIT intende partecipare attivamente alla discussione in atto sul FLOSS e ha a tal proposito lanciato un intervento che mira a:

- rendere la P.A. un consumatore intelligente e attento di FLOSS:

- i. definendo delle “linee guida” per i responsabili IT delle P.A. da applicare durante la ricerca/valutazione/selezione di soluzioni OS (es: durante la stesura dei capitolati di gara), affinché possano sfruttare pienamente i possibili vantaggi dell’OS prendendo in considerazione le offerte del mercato”;

- ii. identificando e formalizzando “le esigenze della P.A. in termini di documentazione di supporto sull’OS (guide utente, analisi dei requisiti, *test*, scenari operativi, etc.) facilitando i responsabili IT nel processo di decisione, nonché influenzare il mercato verso una proposta di soluzioni di maggiore qualità e più rispondenti alle esigenze”;

- studiare nuovi modelli di *business*;

- migliorare il supporto alle P.A.;

- migliorare la conoscenza sul fenomeno FLOSS;

- avere parte attiva nel contesto europeo e internazionale.

Infine, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella P.A. ha nominato nel giugno 2007 una nuova Commissione per il *software* a sorgente aperto *open source* composta da sedici membri, col compito di “definire le linee guida operative perché le P.A. possano diventare consumatori attenti e intelligenti di soluzioni open source, in un’ottica di interoperabilità e riuso del *software*”. La Commissione ha consegnato consegnato al Ministro nell’aprile 2008 la propria relazione.

5. GLI INDIRIZZI DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Parallelamente al consolidarsi di una serie di indirizzi comunitari e nazionali, sul tema dell’introduzione del FLOSS nella P.A. vi è stato un significativo attivismo da parte di Regioni ed enti locali, che in molti casi hanno preceduto le normative nazionali con propri atti e soprattutto hanno avviato esempi concreti di sperimentazione “sul campo”.

Già nel marzo 2003 il primo convegno nazionale su “*Open Source* e Pubblica Amministrazione”, organizzato dalla Provincia di Pisa, ha segnalato l’attenzione delle amministrazioni locali al tema, sia sul piano dell’innovazione normativa, sia su quello degli interventi operativi. Negli anni successivi l’evento è stato replicato con il nome di “SALPA - Saperi Aperti e Liberi per la Pubblica Amministrazione”.

L’interesse degli enti locali non è però rimasto limitato al piano della comunicazione e dei convegni. Un primo esempio può essere costituito ancora una volta dalla Provincia di Pisa, che nel corso del 2003 ha assunto due delibere di

indirizzo, finalizzate a favorire il riuso e l'adozione di FLOSS da un lato, all'adozione di formati aperti dall'altro; questi atti in particolare, che hanno aspetti che saranno replicati da altre amministrazioni locali, prevedono:

- la pubblicazione di un *repository* del *software* riusabile ai sensi dell'art. 25 della l. n. 340/2000;

- la promozione dell'utilizzazione di FLOSS, anche attraverso la previsione esplicita nei futuri capitolati di gara di clausole volte ad assicurare l'adozione di licenze libere;

- l'adozione di formati aperti e di strumenti per la conversione in formati aperti della documentazione elettronica pubblicata dall'amministrazione;

- la disseminazione di queste pratiche presso gli enti del territorio.

Nello stesso periodo altre amministrazioni locali, da quelle maggiori come il comune di Bologna e la provincia di Roma, a quelle di piccoli centri, come i comuni di Argenta e di Guidonia, si sono dotati di strumenti normativi e programmatici volti all'introduzione (in alcuni casi sperimentale e limitata, in altri decisamente massiccia) di FLOSS; questi enti anticipano e traducono almeno parzialmente in comportamenti concreti ed operativi gli indirizzi che contemporaneamente vengono dibattuti in seno alla prima Commissione Meo.

Anche le Regioni intervengono sul piano legislativo, che è loro proprio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (e nonostante proprio sul tema della società dell'informazione vi siano stati alcuni conflitti di ordine costituzionale tra Stato e Regioni). In particolare la prima legge regionale sull'amministrazione elettronica e sulla SdIC è stata quella della Regione Toscana (l.r. n. 1/2004), alla cui elaborazione diede un contributo decisivo Isabella D'Elia. Tale legge indica così le proprie finalità:

- favorire il processo di innovazione organizzativa e tecnologica delle P.A. del territorio regionale in un contesto organizzato di cooperazione istituzionale;

- promuovere lo sviluppo della SdIC in ambito regionale a fini di progresso sociale e miglioramento della qualità della vita, favorendo la realizzazione personale e professionale nonché forme di cittadinanza attiva;

- rimuovere e prevenire gli ostacoli che di fatto impediscono la piena parità di accesso alle informazioni e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tenendo conto in particolare delle situazioni di disabilità, disagio economico e sociale e diversità culturale.

In sintesi la legge, ispirandosi a principi conformi a quanto suggerito dall'Unione europea, mira – tramite un sistema di governance partecipativa – allo sviluppo coordinato ed alla valorizzazione dei sistemi e del patrimonio informativo pubblico. È a tal fine che prevede l'utilizzazione di standard infor-

mativi e documentali aperti e la promozione, il sostegno e l' "utilizzo preferenziale di soluzioni basate su programmi con codice sorgente aperto, in osservanza del principio di neutralità tecnologica". Al FLOSS la legge riconosce anche una funzione specifica nell'educazione dei cittadini all'uso consapevole del patrimonio informativo e della rete e nella realizzazione di strumenti di inclusione sociale.

La Regione Toscana ha successivamente approvato, in coerenza con le finalità e i principi della l.r. n. 1/2004, interventi per lo sviluppo di FLOSS all'interno del "Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2007-2010", in particolare attraverso la costituzione di un Centro di competenza sul FLOSS, che rappresenta una "condizione indispensabile per proseguire efficacemente nei percorsi sul riuso, sul *software* libero e su i sistemi aperti, nonché sulla compliance delle applicazioni e delle soluzioni, per la promozione delle tecnologie emergenti e per la definizione degli scenari di sviluppo in materia di ICT".

La Regione Emilia-Romagna, tra le più attive nel campo del FLOSS (molti progetti lanciati dagli enti regionali quali SIGMATER, Sebina Open Library e Sebina Open Search, Partecipa.net si basano su piattaforme tecnologiche sviluppate in FLOSS) ha approvato la propria legge regionale (l.r. 1/2004) sullo "Sviluppo Regionale della Società dell'Informazione" pochi mesi dopo la Toscana. Si tratta di un testo assai diverso da quello toscano, volto alla definizione delle regole e dei rapporti interistituzionali per lo sviluppo regionale della SdIC e per l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici. In questo ambito, anche la legge regionale emiliana sottolinea la necessità di assicurare l'interoperabilità, l'accessibilità e la disponibilità dei dati attraverso l'uso di formati di dati e protocolli di comunicazione conformi a standard liberi e/o aperti. Rispetto all'adozione di FLOSS, la legge emiliana si differenzia da quella toscana per una maggiore enfasi sul principio di neutralità tecnologica, alla ricerca dell' "impiego ottimale sia del *software* a sorgente aperto che di quello a sorgente chiuso nella P.A.". Nell'ambito delle strutture regionali, la funzione di programmazione, sviluppo e coordinamento incardinata nella direzione generale competente, ha come compito, tra gli altri, di "programmare l'introduzione del FLOSS e l'uso di formati di dati e protocolli di comunicazione aperti e/o liberi e degli standard indicati dagli enti internazionali preposti".

In coerenza con le finalità e i principi della legge regionale, la Regione Emilia-Romagna ha previsto interventi per lo sviluppo di FLOSS nelle "Linee guida del piano telematico regionale 2007-2009 (PITER)", con parti-

colare riferimento all'utilizzo di FLOSS nei servizi per l'educazione e nei servizi per la sanità, all'interconnessione tra LEPIDA (rete telematica regionale), Rete delle scuole e GARR con tecnologie FLOSS, all'incentivazione all'adozione di FLOSS nelle P.A. locali.

A distanza di due anni dalle leggi dell'Emilia-Romagna e della Toscana, anche l'Umbria ha approvato la propria normativa in materia, la legge regionale 25 luglio 2006, n. 11, "Norme in materia di pluralismo informatico, sulla adozione e la diffusione del *software* a sorgente aperto e sulla portabilità dei documenti informatici nell'amministrazione regionale". A differenza delle precedenti, questa legge riporta già nell'intestazione i concetti di pluralismo informatico, *software* a sorgente aperto e portabilità dei documenti informatici nell'amministrazione regionale. Essa prevede in particolare di "incentivare la diffusione e lo sviluppo del *software* a sorgente aperto, con particolare riferimento agli enti locali e agli enti pubblici dell'Umbria, in considerazione delle sue positive ricadute sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica e sulla riduzione dei costi per l'acquisto delle licenze". La scelta preferenziale per il FLOSS si sostanzia nell'obbligo per la Regione di "utilizzare programmi per elaboratore a sorgente aperto per la diffusione in formato elettronico di documenti soggetti all'obbligo di pubblica esposizione nonché per garantire il diritto di accesso mediante scambio di dati in forma elettronica"; è anche di grande rilievo la previsione di un programma annuale finalizzato alla promozione di progetti FLOSS, da realizzare tramite il Centro di competenza costituito presso il Consorzio SIR Umbria (il soggetto pubblico titolare dello sviluppo del Sistema informativo regionale).

La legge regionale umbra ha fatto da modello per una serie di disegni di legge regionali tutt'ora in corso di approvazione, in particolare nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Campania (dove per l'*iter* di predisposizione della normativa è stato sperimentato un modello partecipativo basato sull'uso di *wiki*, in una logica fortemente *open content*). Presso il Consiglio della Regione Lombardia un progetto di legge che ripercorre le stesse linee essenziali è stato presentato su iniziativa di due consiglieri regionali.

In Piemonte, per converso, le pubbliche amministrazioni, pur avendo percepito a diversi livelli le opportunità offerte dallo sviluppo del FLOSS per la P.A., hanno per lo più preferito non ricorrere all'adozione di normative, preferendo percorrere la strada della realizzazione di applicazioni concrete e di strumenti condivisi tra più enti sulla base di licenze libere e di uno sviluppo finanziato in parte dalla mano pubblica, ma con l'obiettivo di far nascere una *community* di sviluppatori capace di autosostenersi attraverso il ricorso al mercato. Questo atteggiamento si fonda sulla convinzione che il FLOSS offre ormai soluzioni di otti-

ma qualità con costi di supporto pari ad un decimo di quelli proprietari. Per questo motivo il FLOSS è una leva strategica per incrementare le competenze IT e fornire un vantaggio competitivo il sistema delle imprese piemontesi.

Al centro di questa strategia guidata dalla Regione Piemonte e dalla città di Torino è l'attività di CSI Piemonte, il consorzio pubblico per il sistema informativo regionale, che ha avviato tanto il riuso quanto la realizzazione *ex-novo* di soluzioni OS sia a livello applicativo che di piattaforme trasversali, favorendo la ricaduta del *know-how* tecnologico soprattutto sulle PMI piemontesi. Ciò in particolare si evidenzia con la realizzazione della piattaforma applicativa OASI (*Open Available Secure Integrated*), che diventa lo strumento di diffusione di tecnologia e conoscenze, ma anche di partecipazione e di accreditamento del Consorzio e delle imprese piemontesi alle comunità di sviluppo FLOSS più rilevanti sul piano internazionale.

Complessivamente il sistema delle Regioni e delle autonomie locali si è dimostrato sensibile al tema del FLOSS, tanto con interventi di carattere normativo, quanto con effettive realizzazioni concrete, i cui primi effetti si stanno dispiegando proprio in questo torno di tempo. Si tratta di un fenomeno tanto più significativo in quanto da un lato coincide con una fase di notevole riduzione delle capacità della finanza locale, dall'altro si manifesta in assenza di una politica nazionale univoca e incisiva sul tema.

6. CONCLUSIONI

Le raccomandazioni contenute nelle normative europee, nazionali e regionali non vogliono imporre l'adozione di una determinata tecnologia, avendo invece come unico obiettivo quello di garantire l'interesse pubblico. I livelli centrale e regionale hanno quindi un ruolo di supporto per diffondere le buone prassi in campo FLOSS, coordinare progetti di ampio respiro, supportare gli enti e le imprese nell'adozione e nella migrazione al FLOSS e diffonderne la cultura.

Il processo di transizione da *software* proprietario a FLOSS deve partire dal basso per coinvolgere tutti i livelli e soprattutto deve essere supportato da chiari e forti indirizzi politici.

Gli obiettivi che la normativa in materia di FLOSS si propone sono:

- sviluppo delle condizioni di vita dei cittadini attraverso un più facile e diffuso accesso alla conoscenza;
- diminuzione del divario digitale fra cittadini;
- garanzia del pluralismo informatico;
- protezione dei nuovi diritti dei cittadini (possibilità di tutti di accedere e

utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione);

- garanzia di accesso alle informazioni senza discriminazioni ;
- conservazione delle informazioni nel tempo;
- controllo della spesa pubblica;
- sviluppo economico e sociale del territorio;
- stimolo della competitività.

I governi locali e nazionali, pur nella consapevolezza che l'adozione di FLOSS non rappresenta un cambiamento del tutto indolore, devono orientare le proprie politiche in materia tenendo conto dell'eventuale risparmio di costo per le licenze e analizzando la possibilità di creare valore economico, sociale e politico, oltre che cultura per i propri territori.

I vantaggi economici si rilevano solo nel lungo periodo come ben si comprende sfruttando la metafora del "buon padre di famiglia", citata dal consigliere Saponaro in occasione della presentazione del disegno di legge presso il Consiglio della Regione Lombardia: "chi paga il mutuo per lasciare domani una casa di proprietà al figlio", ovvero investire in FLOSS oggi porta benefici domani.

Si deve comunque osservare che l'introduzione del FLOSS nelle pubbliche amministrazioni italiane non ha ancora raggiunto una massa critica. Certo, le iniziative normative dei diversi livelli istituzionali hanno creato un quadro più favorevole e le sperimentazioni effettuate soprattutto a livello locale hanno dato spesso risultati interessanti sia sul piano della razionalizzazione della spesa, sia su quelli dei benefici di sistema. Non vi è ancora stata tuttavia la capacità di tradurre questi interventi e queste buone pratiche in un sistema coerente ed esteso (quale quello che ad esempio è stato adottato dalla Regione Extremadura), capace per la sua stessa dimensione di modificare in profondità il contesto di sviluppo dell'ICT pubblica in Italia. È purtroppo un limite generale dello sforzo fatto negli ultimi anni per l'innovazione tecnologica della P.A. italiana, che ha prodotto in molti casi risultati di buon livello, ma non è riuscito a generare un cambiamento diffuso e pervasivo, tale da far percepire un vantaggio significativo ai cittadini nei loro rapporti con la P.A. stessa.

È per questo che riteniamo necessaria – accanto alla prosecuzione dell'impegno delle Regioni e degli enti locali per l'inquadramento normativo e legislativo degli interventi a favore dello sviluppo della SdIC – una forte ripresa delle politiche nazionali in favore del FLOSS (e dello sviluppo dell'amministrazione elettronica in generale), a partire da una revisione e un aggiornamento della direttiva (dicembre 2003) e del Codice dell'amministrazioni digitale alla luce dei cambiamenti di questi ultimi anni.

L'istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti

ALFONSO MASUCCI*

SOMMARIO: 1. La raccolta per via telematica delle informazioni necessarie allo svolgimento dell'istruttoria. Cenni preliminari – 2. La particolare rilevanza del ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche per lo svolgimento dell'istruttoria – 3. L'acquisizione da parte dell'amministrazione procedente di informazioni mediante trasmissione per posta elettronica di documenti da parte dell'amministrazione certificante – 4. L'acquisizione delle informazioni tramite l'accesso interamministrativo telematico – 5. Segue. I presupposti organizzativi che consentono l'accesso diretto da parte dell'amministrazione procedente negli archivi dell'amministrazione certificante – 6. I limiti che presidono all'acquisizione delle informazioni da parte dell'amministrazione procedente – 7. L'acquisizione mediante la conferenza di servizi telematica degli interessi pubblici inerenti alla fattispecie – 8. L'acquisizione per via telematica di pareri e valutazioni

1. LA RACCOLTA PER VIA TELEMATICA DELLE INFORMAZIONI NECESSARIE ALLO SVOLGIMENTO DELL'ISTRUTTORIA. CENNI PRELIMINARI

La decisione dell'amministrazione trova il suo fondamento e la sua giustificazione nell'accertamento o nella valutazione delle condizioni soggettive e/o oggettive alle quali è collegato il potere dell'amministrazione di adottare la decisione in questione. Questo trova esplicita conferma nell'art. 3 della l. 241/90 secondo il quale “la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria”. Quando la norma indica con precisione la situazione di fatto alla quale è subordinato l'esercizio del potere amministrativo, l'amministrazione dovrà accertare la corrispondenza della situazione di fatto alla descrizione normativa. Quando, invece, è indicato esclusivamente l'interesse pubblico da perseguire, l'istruttoria dovrà essere rivolta alla verifica della “rispondenza” della situazione di fatto all'interesse pubblico indicato. Questa verifica spesso implica una pluralità di comportamenti, quali atti di esibizione documentale, accertamenti tecnici, certificazioni, ecc.¹.

La giusta esigenza di acquisire la più puntuale informazione in ordine alla situazione sulla quale deve cadere la decisione è temperata dalla considera-

* L'Autore è professore ordinario di Diritto amministrativo all'Università di Napoli “L'Orientale”.

¹ Cfr. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 311.

zione che l'attività istruttoria non deve essere intesa *ad infinitum*. In ossequio ai principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 1, l. 241/90) e al principio di non aggravamento del procedimento (art. 1, co. 2, l. 241/90), l'amministrazione procedente deve limitarsi ad acquisire quegli elementi che consentono di conoscere e valutare in modo esauriente le circostanze relative alla specifica situazione da regolare². Una inflazione informativa relativa ai presupposti della decisione potrebbe tradursi in una forma di opacità, anziché di chiarezza dell'azione amministrativa.

Nel caso del procedimento ad iniziativa di ufficio, le informazioni delle quali l'amministrazione ha bisogno sono normalmente in possesso della stessa amministrazione. Nel caso che ricorra l'ipotesi del procedimento ad iniziativa di parte, le informazioni necessarie sono di norma fornite dallo stesso interessato attraverso la compilazione dei moduli utilizzati per l'avvio della procedura e/o attraverso la presentazione dei documenti da parte del privato. L'apporto del privato alla conoscenza della realtà sulla quale l'amministrazione è chiamata a decidere contribuisce ad una migliore ricostruzione dei fatti e, quindi, ad una migliore qualità della decisione. Attraverso le allegazioni e le informazioni fornite dal privato si accelera e si facilita anche l'*iter* procedimentale³.

2. LA PARTICOLARE RILEVANZA DEL RICORSO ALLE TECNOLOGIE INFORMATICHE E TELEMATICHE PER LO SVOLGIMENTO DELL'ISTRUTTORIA

Spesso le informazioni di cui è in possesso l'amministrazione procedente o le informazioni fornite dal privato non sono sufficienti per soddisfare le esigenze di un'adeguata istruttoria. La crescente complessità dei procedimenti amministrativi ha fatto aumentare la necessità di intrecciare informazioni possedute dall'amministrazione procedente con informazioni facenti capo ad altre amministrazioni. In ossequio al precetto stabilito nell'art. 3 *bis* della l. 241/90, secondo il quale "per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati", l'amministrazione procedente può e deve attingere per via telematica al grande patrimonio documentale giacente presso le diverse pubbliche amministrazioni⁴.

² Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 422.

³ Cfr. E. CASSETTA, *op.cit.*, pp. 399 e ss.

⁴ Trattasi di incombenze a carico del responsabile del procedimento, come ricorda G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 229 e ss.

Il principio di semplificazione amministrativa impone all'amministrazione procedente di avvalersi durante l'attività istruttoria di tutte le risorse che l'interconnessione telematica fra le diverse amministrazioni e la conseguente condivisione in rete della documentazione amministrativa possono offrire⁵. La particolare rilevanza dell'istruttoria per via telematica non consiste nella previsione di nuovi mezzi istruttori, ma nella possibilità per l'amministrazione procedente di giovare nell'istruttoria procedimentale delle tecnologie dell'informatica e della telematica. Questo significa per l'amministrazione procedente azzerare i vincoli dello spazio e del tempo, che tanto pesano sullo svolgimento dell'istruttoria procedimentale. In questo modo l'amministrazione procedente può acquisire in tempo reale informazioni contenute in documenti giacenti nei più disparati archivi della pubblica amministrazione. Attraverso la telematica si passa da una realtà nella quale le amministrazioni pubbliche sono soggetti separati e distanti tra loro ad una realtà nella quale le diverse amministrazioni sono tra loro interconnesse⁶.

In funzione di questo obiettivo è stato previsto per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di adozione degli atti e dei documenti in forma informatica (art. 40, co. 1 e co. 2 d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale, d'ora in poi CAD). La redazione degli atti in forma informatica permette una gestione elettronica della documentazione necessaria allo svolgimento del procedimento. Questo evita le gravi difficoltà che deriverebbero da una redazione degli atti su supporto cartaceo. Mentre il documento cartaceo consente solo una gestione manuale della documentazione, il documento informatico consente non solo un'archiviazione elettronica della documentazione, ma anche la sua circolazione in rete⁷.

Alla stessa finalità di rendere possibile un utilizzo per via telematica del patrimonio documentale giacente presso i vari archivi della pubblica amministrazione si richiamano le misure rivolte a realizzare la digitalizzazione del preesistente patrimonio documentale pubblico su supporto cartaceo (art. 42, CAD). La digitalizzazione di questo patrimonio documentale mira a trasformare l'enorme sapere collettivo giacente (in forma cartacea) presso i singoli archivi pubblici in un razio-

⁵ Cfr., A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002, pp. 177 ss.

⁶ Cfr. A. MASUCCI, *Informatica pubblica*, in Cassese S. (a cura di) "Dizionario di diritto pubblico", Milano, Giuffrè, 2006, p. 3116, *ad vocem*.

⁷ Cfr. D. BRUNETTI, *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi*, Maggioli, Rimini, 2005, pp. 40 e ss.

nale e funzionale apparato documentale dematerializzato al servizio dell'amministrazione pubblica. La realizzazione di una documentazione *paperless* è fondamentale per la costruzione di un'amministrazione moderna, efficiente ed efficace. Essa consente una circolazione dei documenti secondo modalità telematica.

Per favorire l'utilizzo da parte dell'intera organizzazione pubblica dei dati contenuti nei documenti amministrativi giacenti presso i diversi archivi pubblici, il legislatore ha previsto una disciplina che mira ad agevolare questa fruizione grazie ad una aggregazione di questi dati su basi nazionali per tematiche, quali insieme di informazioni omogenee per tipologia e contenuti (art. 60, co. 1, CAD). La realizzazione di "base di dati di interesse nazionale"⁸ non solo permette di superare l'attuale frantumazione del patrimonio documentale distribuito in una miriade di archivi pubblici, ma consente un sistema informativo unitario volto a garantire "l'allineamento delle informazioni" e l'accesso delle medesime da parte amministrazioni interessate (art. 60, co. 2, CAD)⁹. Trova pieno accoglimento a livello legislativo il principio che l'intera documentazione amministrativa, a prescindere dall'amministrazione pubblica che l'ha raccolta e/o la detiene, è una risorsa a disposizione per l'intera organizzazione pubblica¹⁰. Tale opzione si colloca nell'orizzonte politico-culturale della "società dell'informazione", che si basa sulla valorizzazione del patrimonio informativo e sul suo più diffuso ed agevole utilizzo¹¹.

3. L'ACQUISIZIONE DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE PROCEDENTE DI INFORMAZIONI MEDIANTE TRASMISSIONE PER POSTA ELETTRONICA DI DOCUMENTI DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE CERTIFICANTE

Acquisire un documento per via telematica significa far transitare in tempo reale un documento dal sistema informatico del soggetto che lo

⁸ Si definisce base di dati di interesse nazionale l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti (art. 60, co. 1, CAD). Sul punto cfr. E. MENICETTI, *Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete*, in Carloni E. (a cura di), "Codice della amministrazione digitale", Rimini, Maggioli, 2005, pp. 331 e ss.

⁹ Cfr. ancora, E. MENICETTI, op.cit. L'a. sottolinea che per "allineamento dati" deve intendersi, come dall'art. 1 co. 1, lett. a) del CAD, "il processo di coordinamento dei dati presenti in più archivi finalizzato alla verifica della corrispondenza delle informazioni in essi contenute".

¹⁰ Cfr. B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in "Diritto pubblico", n. 3, 2007, pp. 993 e ss.

¹¹ Cfr. A. PILATI, A. PERRUCCI, *L'economia della conoscenza*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 26 e ss.

detiene al sistema informatico del soggetto destinatario, garantendone la imputabilità e la integrità. Il disegno normativo delineato nel CAD prefigura varie modalità di acquisizione per via telematica di documenti relativi all'istruttoria procedimentale da parte dell'amministrazione procedente.

Fra le diverse modalità di acquisizione viene innanzitutto in rilievo la trasmissione all'amministrazione procedente per posta elettronica di documenti da parte dell'amministrazione certificante (art. 47, co. 1, CAD)¹².

In attesa di una più estesa applicazione della modalità di accesso interamministrativo telematico (di cui in seguito), la trasmissione dei documenti per posta elettronica rappresenta oggi la modalità principale della comunicazione *on line* tra le pubbliche amministrazioni. Pur essendo una modalità tecnologicamente non sofisticata, essa conferisce senza dubbio una maggiore efficienza e velocizzazione all'azione amministrativa. Giustamente è vista come uno strumento che "semplifica" il sistema di comunicazione interno ed esterno delle pubbliche amministrazioni, garantendo soprattutto la ricezione dei documenti in tempo reale, facilitando l'archiviazione degli stessi e la possibilità di invio multiplo dei documenti¹³.

La trasmissione dei documenti per posta elettronica pone ovviamente problemi relativi alla "affidabilità" della trasmissione dei documenti ovvero pone il problema della "imputabilità della comunicazione della documentazione". L'esigenza di certezza circa la imputabilità della comunicazione condiziona la rilevanza stessa delle informazioni nella istruttoria procedimentale. Una istruttoria basata su informazioni inattendibili condizionerebbe la stessa legittimità dell'atto finale, dal momento che l'amministrazione deve adottare i propri provvedimenti su presupposti rigorosamente verificati e su dati sicuri e non devono esservi margini di incertezza¹⁴.

Al fine di garantire "certezza" circa la imputabilità della comunicazione nell'art. 47, co. 1, CAD, il legislatore, dopo avere enunciato che "le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica", precisa che "esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo, una volta che ne sia verificata la provenienza". In que-

¹² Secondo il citato articolo "Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza ...".

¹³ Cfr. D. BRUNETTI, *op.cit.*, pp. 374 e ss.

¹⁴ Cfr. G. CORSO, *op.cit.*, pp. 231 e ss.

sto caso la verifica della “provenienza” non riguarda la sede, il luogo da dove proviene la comunicazione, ma il soggetto al quale imputare la comunicazione.

Questa “verifica della provenienza” avviene attraverso criteri indicati nello stesso art. 47, CAD. In questo articolo si afferma che sono da considerare valide le comunicazioni “sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata”. Siffatte firme elettroniche garantiscono affidabilità circa la imputabilità e la integrità del documento sottoscritto¹⁵. Secondo l’art. 20, CAD, il documento informatico sottoscritto con firma qualificata o digitale, formato secondo nel rispetto delle regole stabilite ai sensi dell’art. 71, garantisce le proprietà proprie della sottoscrizione autografa ovvero l’identificabilità dell’autore, l’integrità e l’immodificabilità del documento¹⁶.

¹⁵ Nella realtà italiana la sola firma qualificata conosciuta è la firma digitale. La tecnologia della firma digitale si basa sul sistema di cifratura asimmetrica (a chiave pubblica) che funziona con una coppia di chiavi tra loro diverse e matematicamente collegate: una chiave privata ed una chiave pubblica. Le due chiavi - quella privata e quella pubblica - sono correlate nel senso che servono per effettuare operazioni inverse. Con la chiave privata è possibile sottoscrivere i documenti in partenza. Con la chiave pubblica (correlata a quella privata) è possibile decodificare quelli in arrivo. Attraverso la chiave privata (mantenuta segreta dal titolare) si appone la firma digitale sul documento informatico. Attraverso la chiave pubblica (elemento della coppia di chiavi asimmetriche destinato ad essere conosciuto da tutti e pubblicato in un apposito elenco pubblico per via telematica) si “verifica” ovvero si decodifica la firma digitale apposta sul documento informatico dal titolare delle chiavi asimmetriche (art. 22, co. 1, lett. d). In concreto, il sottoscrittore appone la firma digitale al documento con la propria chiave privata; il destinatario verifica il documento con la chiave pubblica del sottoscrittore ovvero accerta la provenienza del documento. Se il documento non è stato “sottoscritto” con la chiave privata del sottoscrittore, la decodificazione del documento attraverso la chiave pubblica del sottoscrittore non è possibile e quindi non è possibile accertarne la provenienza. In questo caso la verifica dà esito negativo, dal momento che la decodificazione della chiave privata può avvenire solo con la corrispondente chiave pubblica. Le chiavi, come abbiamo detto, sono in grado di identificarsi reciprocamente, solo se poste in relazione l’una con l’altra. Ma il sistema delle chiavi asimmetriche non solo permette di accertare “la corrispondenza” tra chiave pubblica e chiave privata (e quindi la provenienza del documento dal titolare della chiave privata). Esso consente anche di verificare la “integrità” del testo. Se dopo l’apposizione della firma (validazione) viene aggiunto o modificato un sol carattere del documento, la chiave pubblica (dell’autore del documento) non lo riconoscerà più. Il messaggio diviene in questo caso indecifrabile, rendendo in tal modo manifesta l’apocriefa del messaggio o la sua alterazione. Questo discende dal fatto che la firma digitale varia con il variare del contenuto del documento: l’eventuale alterazione dei dati modifica la firma stessa.

¹⁶ Sulle caratteristiche della firma qualificata o digitale in generale, cfr. D. BRUNETTI op.cit., pp. 335 e ss.

Nello stesso art. 47 viene previsto che sono da considerarsi valide anche le comunicazioni dotate di “protocollo informatizzato”. In questo caso le “indicazioni” sul documento trasmesso (generate automaticamente dalla protocollazione informatica) consentono di attribuire affidabilità alla comunicazione. Attraverso le procedure del protocollo informatico, l’indicazione del mittente, l’oggetto del documento e l’impronta del documento vengono registrati in forma non modificabili¹⁷. A questo bisogna aggiungere che la “registrazione di protocollo” ha anche una funzione giuridico-probatoria, perché attesta l’esistenza all’interno dell’archivio di un determinato documento¹⁸.

Ai sensi dell’art. 47, CAD, sono da considerarsi valide anche le comunicazioni trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata di cui al D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68¹⁹. Anche se il meccanismo di certificazione della posta elettronica certificata riguarda esclusivamente il momento dell’invio e della ricezione del messaggio, si ritiene che questa certificazione, consentendo di individuare in maniera attendibile l’apparecchio trasmittente e il relativo soggetto che ne ha la disponibilità²⁰, possa soddisfare egualmente il requisito della imputabilità della comunicazione²¹.

4. L’ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI TRAMITE L’ACCESSO INTERAMMINISTRATIVO TELEMATICO

L’amministrazione procedente, oltre a relazionarsi tramite posta elettronica con le altre amministrazioni, può acquisire validamente informazioni mediante l’accesso diretto negli archivi dell’amministrazione certificante (cd. accesso interamministrativo telematico, definito nella lett. e) dell’art. 72, CAD, “cooperazione applicativa”).

¹⁷ Sulle funzioni svolte dal “Protocollo informatico” cfr. D. BRUNETTI, op.cit., pp. 233 ss.

¹⁸ Cfr. D. BRUNETTI, op.cit., p. 240.

¹⁹ Cfr. D. BRUNETTI, op.cit., p. 379.

²⁰ Il gestore di posta elettronica certificata del mittente deve fornire al mittente stesso la ricevuta della spedizione del messaggio di posta elettronica certificata. Il gestore di posta elettronica certificata utilizzata dal destinatario deve fornire al mittente, all’indirizzo telematico del mittente, la ricevuta dell’avvenuta consegna che può contenere anche la copia del messaggio.(cfr. D. BRUNETTI, op.cit., p. 379).

²¹ Cfr. P. CAPPELLO, *Posta elettronica e Posta elettronica certificata (PEC) nelle amministrazioni pubbliche: prima e dopo il CAD*, in Costanzo P., De Minico G., Zaccaria R. (a cura di), “I tre ‘codici’ della società dell’informazione”, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 64 e ss.

Questa modalità di acquisizione trova fondamento nell'art. 50, CAD. Nel co. 1 del citato articolo è previsto: "Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione ... è reso accessibile e fruibile dalle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessario per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente"²². Nel co. 2 dello stesso articolo è sancito: "Al fine di rendere possibile l'utilizzo per via telematica dei dati di una pubblica amministrazione da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni, l'amministrazione titolare dei dati predispone, gestisce ed eroga i servizi informatici allo scopo necessari, secondo le regole tecniche del Sistema pubblico di connettività". In questo caso l'acquisizione del documento da parte dell'amministrazione precedente può realizzarsi senza che avvenga (come nell'ipotesi della comunicazione tramite posta elettronica) la sua trasmissione da parte dell'amministrazione che ne ha il possesso. Essa avviene tramite l'acquisizione diretta del documento da parte dell'amministrazione interessata nell'archivio dell'amministrazione dove esiste il documento in questione. L'amministrazione precedente è legittimata ad accedere ai dati formati e resi disponibili dall'amministrazione certificante²³. Le amministrazioni certificanti non possono opporsi all'accesso telematico, ma, fatte salve le garanzie a tutela della riservatezza di dati personali (di cui in seguito), sono tenute a consentirlo²⁴. Né questa peculiare forma di acquisizione condiziona in qualche misura la validità del documento acquisito. Esso è valido ad ogni effetto di legge²⁵. Nell'art. 76, CAD, è previsto, infatti, che "Gli scambi dei documenti informatici tra le pubbliche amministrazioni nell'ambito delle Sistema pubblico di connettività, realizzati attraverso la cooperazione applicativa e nel rispetto delle

²² In questo caso l'oggetto del diritto di accesso non è identificato nel documento, ma nel dato. Perplessità nascono in ordine alla nozione di "dato". Certamente con tale definizione il legislatore ha inteso sottolineare che può considerarsi documento informatico giuridicamente rilevante anche quel documento in cui è contenuto un elemento minimo, una unità documentale minima (che va sotto il nome di "dato"). Sul punto, cfr. A. MASUCCI, *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in "Rivista di diritto civile", n. 5, 2004, pp. 753 e ss.

²³ Cfr. art. 4 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2007, pubblicata nella G.U. 15 maggio 2007, n. 111. In questo articolo si ribadisce che le amministrazioni hanno l'obbligo di rendere accessibili ed usufruibili i dati ogni qualvolta l'utilizzazione degli stessi sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente.

²⁴ Cfr. M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, in "Diritto pubblico", n. 2, 2005, p. 547.

²⁵ Il tema è trattato puntualmente da M.P. GUERRA, *Circolazione*, cit., pp. 525 e ss.

procedure e regole di sicurezza, costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge". È del tutto ovvio che questa modalità di acquisizione della documentazione amministrativa consente di ridurre enormemente i tempi necessari per l'istruttoria, dal momento che l'amministrazione può raccogliere direttamente e in tempo reale la documentazione necessaria alla sua decisione. Collegando le diverse postazioni informatiche coinvolte nella procedura si possono svolgere in rete tutte le operazioni tendenti alla consultazione e allo scambio dei documenti. La dinamica della rete consente una vera e propria "condizione" della documentazione amministrativa.

5. SEGUE. I PRESUPPOSTI ORGANIZZATIVI CHE CONSENTONO L'ACCESSO DIRETTO DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE PROCEDENTE NEGLI ARCHIVI DELL'AMMINISTRAZIONE CERTIFICANTE

La possibilità per l'amministrazione procedente di "mobilitare" con le tecniche e le modalità del *cyberspace* una quantità di informazioni contenuta negli archivi pubblici presuppone ovviamente una infrastruttura capace di permettere una circolazione della documentazione fra le varie amministrazioni.

Alla realizzazione di questo obiettivo si richiama la previsione del Sistema pubblico di connettività (artt. 72 e ss., CAD). Tale sistema è l'asse sul quale poggia l'intero progetto di teleamministrazione²⁶. Questo insieme di strutture organizzative, infrastrutture tecnologiche e regole tecniche deve consentire la interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informativi e dei flussi informativi al fine di rendere possibile la condivisione, l'integrazione e la circolarità del patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni²⁷. Attraverso l'utilizzo di "canali dedicati" questa infrastruttura deve consentire di collegare tra loro le rispettive postazioni informatiche delle pubbliche amministrazioni. Deve consentire che qualsiasi utente operante su un sistema ad esso connesso possa accedere, se autorizzato, ai dati e alle applicazioni residenti in qualsiasi altro sistema connesso. Diventa così possibile non solo una comunicazione intramministrazione tra le varie aree organizzative di una stessa pubblica amministrazione, ma anche una comunicazione extramministrazione tra amministra-

²⁶ Giustamente G. DUNI, *Amministrazione digitale*, in "Enciclopedia del diritto, Annali I", Milano, Giuffrè, 2007, p. 40 rileva che l'art. 73 del CAD si rivela come una norma che prevede la funzionalità piena dell'intero sistema ossia dell'amministrazione digitale disciplinata dagli altri articoli del CAD.

²⁷ L. MARASSO, *Manuale dell'e-government*, Rimini, Maggioli, 2005, pp. 151 e ss.

zioni appartenenti a sistemi istituzionali differenti²⁸. Tale cooperazione deve permettere non solo la mera interconnessione fra i sistemi delle diverse amministrazioni, ma anche la possibilità di interagire a distanza consentendo così alle varie amministrazioni di condurre lavori in cooperazione. Questo obbligo viene specificato nell'art. 50, co. 3, CAD, secondo il quale “al fine di rendere possibile in via telematica l'utilizzo dei dati di una pubblica amministrazione da parte di sistemi informatici di altre amministrazioni, l'amministrazione titolare dei dati, predisporre, gestisce ed eroga i servizi informatici allo scopo necessari, secondo le regole tecniche di connettività di cui al presente decreto”.

Nell'attesa che il Sistema pubblico di connettività giunga a compimento è possibile egualmente creare le “condizioni” per un accesso interamministrativo telematico ricorrendo a forme consensuali di collaborazione²⁹. Le previsioni normative tendenti alla costruzione di una infrastruttura telematica in una organizzazione pubblica caratterizzata da un forte pluralismo istituzionale non possono che essere orientate verso una valorizzazione della propensione alla collaborazione tra i diversi organismi pubblici. Nell'art. 58, co. 2, CAD, è sancito che le pubbliche amministrazioni possono stipulare tra loro convenzioni finalizzate alla fruibilità informatica dei dati di cui siano titolari.

Attraverso moduli consensuali le parti, ovvero le diverse amministrazioni, si possono accordare affinché un determinato materiale documentale venga messo a disposizione tramite via telematica. Il fine è quello di permettere alle parti del modulo convenzionale la visione mediante un collegamento telematico di un documento ed eventualmente la stampa o la duplicazione dell'accesso a un determinato materiale informativo incluso nel Sistema. Le caratteristiche di flessibilità della gestione dei flussi informativi consentono di delineare modalità differenti nella formalizzazione delle relazioni fra amministrazioni procedenti e amministrazioni certificanti. A seconda del livello di formalizzazione si possono distinguere da una parte convenzioni e protocolli di intesa e dall'altra meri disciplinari di accesso quando si tratti di relazioni non frequenti³⁰. In entrambi i casi deve rilevarsi che l'amministrazione certificante è tenuta a garantire l'accesso all'amministrazione procedente alle informazioni di cui questa necessita nell'adempimento dei propri compiti pubblici.

²⁸ Cfr. M.P. GUERRA, *Circolazione*, cit., p. 526.

²⁹ V. in particolare l'art. 4 della citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2007.

³⁰ Spunti in tal senso in A. BARBIERIO, *L'autocertificazione*, Milano, IPSOA, 2002, pp. 101 e ss.

In tutti questi casi l'accesso deve svolgersi nel rispetto delle modalità definite nell'atto convenzionale e soprattutto in conformità delle limitazioni a tutela del diritto della riservatezza (di cui in seguito). Queste limitazioni dovranno essere tenute presenti nella stesura dello stesso atto convenzionale. In particolare, è necessario garantire, oltre la identità degli interlocutori attraverso sistemi di identificazione, la riservatezza e la integrità dei dati, i livelli di autorizzazione previsti per ciascuna categoria di personale autorizzato, i sistemi di tracciamento degli accessi (cfr. Direttiva P.C.M. 20 febbraio 2007).

6. I LIMITI CHE PRESIDONO ALL'ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE PROCEDENTE

I principi e i criteri che debbono presiedere alla raccolta delle informazioni in un procedimento amministrativo per via telematica non si discostano da quelli che presiedono allo svolgimento di un procedimento amministrativo tradizionale³¹.

Il solo fatto che l'accesso per via telematica provenga da parte di una pubblica amministrazione non legittima l'accesso a qualsiasi informazione contenuta nei documenti giacenti presso gli archivi di una diversa pubblica amministrazione. Le previsioni che alludono ad un dovere generale di interconnessione in capo alla pubblica amministrazione non possono essere ritenute equivalenti ad una implicita abrogazione di ogni limite alla circolazione dei dati tra soggetti pubblici. L'enorme quantità di informazioni potenzialmente disponibile tramite la rete non significa che questa documentazione sia automaticamente a disposizione di ogni amministrazione e di ogni ufficio³². Anche se l'attuale nozione di *privacy* deve tener conto che siamo in un sistema di "informazioni condivise", l'obiettivo della fruibilità da parte delle pubbliche amministrazioni del patrimonio documentale giacente presso gli archivi delle diverse amministrazioni non giustifica automaticamente l'indiscriminato accesso da parte di qualsiasi amministrazione a qualsiasi dato in possesso di un'am-

³¹ Cfr. E. MENICHETTI, *Dati delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 308.

³² Cfr. E. MENICHETTI, *La conoscibilità dei dati: tra trasparenza e privacy*, in Merloni F., "La trasparenza amministrativa", Milano, Giuffrè, 2008, p. 290: il CAD ha introdotto due categorie di dati definite in funzione del grado di astratta conoscibilità: il "dato pubblico" definito come il "dato conoscibile da chiunque" (art. 1, co. 1, lett. m), CAD) e il dato "la cui conoscibilità è riservata per legge o regolamento a speciali soggetti o categorie di soggetti" (art. 1, co. 1, lett. l), CAD). Questa ultima tipologia di dati comprende dati la cui usufruibilità è sottoposta a condizioni e modalità.

ministrazione pubblica³³. Il giusto superamento di una “concezione proprietaria” da parte delle singole amministrazioni della rispettiva documentazione giacente presso il proprio archivio non vuol dire che si pervenga ad una confusa integrazione dei diversi sistemi informativi³⁴. Come è stato puntualizzato nell’art. 50, CAD, a parte alcune categorie di dati sottratte all’accesso³⁵, la fruibilità da parte di altre amministrazioni dei dati esistenti presso gli archivi può avvenire solo quando l’utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell’amministrazione procedente (art. 50, co. 2, CAD)³⁶ e nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali (art. 50, co. 1, CAD). Per effetto del vincolo derivante dal “principio funzionale” non si potranno acquisire o comunicare informazioni eccedenti le legittime finalità per le quali esse vengono richieste³⁷.

Tale disciplina trova applicazione nel caso che l’acquisizione riguardi documenti contenenti dati personali comuni (diversi da quelli sensibili e giudiziari). Essa non trova applicazione quando l’acquisizione riguarda documenti contenenti “dati personali sensibili”.

In questo caso l’acquisizione è consentita solo se autorizzata da una espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e le finalità di interesse pubblico perseguite (art. 20, co. 1, d.lgs. 196/2003). Nei casi in cui una disposizione di legge specifichi le finalità di rilevante interesse pubblico, ma non i tipi di dati sensibili e di operazioni eseguibili, la comunicazione è subordinata a garanzie

³³ Questa preoccupazione è avvertita anche nel diritto francese. Sul punto, cfr. G. MARCOU, *Le régime de l'acte administratif face à l'électronique*, in Chatillon G., du Marais B., “L’administration électronique au service des citoyens”, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 86.

³⁴ Il rapporto tra società della conoscenza e protezione dei dati personali trova pregevoli approfondimenti nel lavoro di S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della conoscenza*, Roma Bari, Laterza, 2004, pp. 150 e ss.

³⁵ Si fa riferimento ai casi previsti dall’art. 24, l. 241/90. Secondo questo articolo il diritto di accesso è escluso: a) per i documenti coperti da segreto di Stato; b) nei procedimenti tributari; c) nei confronti dell’attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione; d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinali relativi a terzi.

³⁶ La norma riproduce sostanzialmente il co. 2, dell’art. 19 del Codice sulla protezione dei dati personali. Secondo questa disposizione “qualunque trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici è consentito soltanto per lo svolgimento di funzioni istituzionali. Sul punto cfr. G.P. CIRILLO, *Il codice sulla protezione dei dati personali*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 87 e ss.

³⁷ Su questo principio, cfr. G.P. CIRILLO, op.cit., pp. 91 e ss.

ulteriori (art. 20, co. 2, d.lgs. 196/2003)³⁸. Deve essere rilevato che la tutela della *privacy* in ordine ai dati personali è stata ulteriormente rafforzata dalla previsione normativa, secondo la quale “I cittadini e le imprese hanno comunque diritto ad ottenere che il trattamento dei dati effettuato mediante l’uso di tecnologie telematiche sia conformato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali nonché della dignità dell’interessato (art. 2, co. 5, CAD)³⁹. Il legislatore ha considerato la tutela della *privacy* un limite esterno all’applicazione delle previsioni normative del CAD⁴⁰. Esso è stato consapevole che le possibilità di un rapido ed efficace accesso alle informazioni offerte dalla interconnessione di sistemi informatici pubblici, rendendo possibili l’aggregazione e l’incrocio dei dati più disparati, producono combinazioni di dati conoscitivi su soggetti e fatti tali da costituire un vero e proprio pericolo della *privacy* dei privati. Con l’avvento della telematica il problema vero è quello di scongiurare il pericolo che incombe sul privato derivante dalle enormi possibilità con le quali possono essere trattate ed incrociate informazioni che lo riguardano⁴¹.

7. L’ACQUISIZIONE MEDIANTE LA CONFERENZA DI SERVIZI TELEMATICA DEGLI INTERESSI PUBBLICI INERENTI ALLA FATTISPECIE

L’istruttoria procedimentale non si esaurisce nella mera acquisizione di informazioni relative ai profili soggettivi ed oggettivi di una situazione da regolare. Essa può riguardare anche le valutazioni che i vari soggetti pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo danno della situazione sulla quale l’amministrazione è chiamata a decidere. L’amministrazione procedente è chiamata spesso ad acquisire i diversi interessi pubblici che insistono in ordine ad una determinata situazione e a fare una comparazione e una scelta tra questi interessi⁴².

³⁸ Su questa complessa problematica e per ulteriori riferimenti, cfr. ancora G.P. CIRILLO, *op.cit.*, pp. 106 e ss. I. MORUCCI, G. SARTOR (a cura di), *Il codice in materia di protezione di dati personali*, Padova, Cedam, 2004, pp. 238 ss. e spec. pp. 110 e ss.

³⁹ Sull’argomento cfr. G.P. CIRILLO, *op.cit.*, pp. 16 e ss. Ma cfr. anche S. RODOTÀ, *General Introduction*, in Flogaitis S., Karpen U., Masucci A. (a cura di), “E-Government and E-Democracy”, London, Esperia ltd., 2006, p. 51. L’a. sottolinea “Therefore data protections can be the final asset and indispensable component of a society of dignity”.

⁴⁰ Cfr. E. MENICETTI, *La conoscibilità*, cit., p. 291.

⁴¹ Sul punto cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., pp. 150 ss.

⁴² Cfr. E. CASETTA, *op.cit.*, pp. 419 e ss.; G. MORBIDELLI *Il procedimento amministrativo*, in Mazzarolli G., Pericu G., Roversi Monaco F., Scoca F.G. (a cura di), “Diritto amministrativo”, Bologna, Monduzzi Ed., 2005, pp. 619 e ss.

Negli ultimi anni la interrelazione sempre più evidente che corre in una società complessa come quella di oggi tra i diversi interessi pubblici, il moltiplicarsi dei soggetti istituzionali nella cura di questi interessi e la crescente funzione del procedimento amministrativo come “luogo di ponderazione” dei diversi interessi pubblici e (privati) che insistono sulla fattispecie da regolare, hanno accentuato la rilevanza dell’acquisizione di questi interessi pubblici da parte dell’amministrazione procedente in un contesto unitario ed in chiave dialettica. A questa esigenza si ricollega la previsione normativa secondo la quale “qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo l’amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi” (art. 14, co. 1, l. 241/90). Questa conferenza (cosiddetta conferenza di servizi istruttoria) consente di superare le tradizionali forme di acquisizione e valutazione degli interessi pubblici caratterizzate dalla frammentarietà e dalla separatezza dell’acquisizione e della valutazione. Essa favorisce contestualità dell’acquisizione e confronto dialettico fra le varie amministrazioni portatrici dei diversi interessi pubblici⁴³.

In armonia con il principio secondo il quale “Le pubbliche amministrazioni nell’organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell’informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione” (art. 12, co. 1, CAD), l’art. 41, co. 3, CAD, prevede che l’amministrazione procedente possa (anzi, debba nei limiti del possibile) ricorrere all’utilizzo delle predette tecnologie per lo svolgimento delle conferenze di servizi, previste negli artt.14-14 *quinquies* della l. n. 241/90⁴⁴. La conferenza di servizi istruttoria per via telematica consente a più amministrazioni collegate tra loro di dialogare e di operare come se fossero in un unico luogo. Questo permette di abbattere la distanza fisica tra le diverse amministrazioni e di creare un luogo di incontro e di confronto (virtuale) fra le diverse amministrazioni, senza i vincoli dello spazio e del tempo. I soggetti operanti sulla rete hanno la possibilità di trasferire in tempo reale documenti elettronici di qualunque natu-

⁴³ Sulla conferenza di servizi istruttoria cfr. G. COMPORTI, *Conferenza di servizi*, in Cassese S. (a cura di), “Dizionario di diritto pubblico”, Milano, Giuffrè, 2006, II, pp. 1222 e ss.

⁴⁴ Secondo il co. 3 del citato art. 41, CAD, “Ai sensi degli art. 14 e 14 *quinquies* della l. 7 agosto 1990, n. 241, previo accordo fra le amministrazioni coinvolte, la conferenza dei servizi è convocata e svolta avvalendosi di strumenti informatici disponibili, secondo tempi e modalità stabiliti dalle amministrazioni medesime”.

ra (testi, disegni, immagini, ecc.), azzerando i normali tempi di trasferimento e rendendo possibile presso la stazione di lavoro dell'amministrazione procedente anche l'eventuale archiviazione informatica dei documenti trasmessi. Questo semplifica enormemente lo svolgimento del dialogo/confronto fra le diverse amministrazioni pubbliche e favorisce la tempestività della acquisizione degli interessi pubblici che ineriscono alla fattispecie da regolare. Agevola il raggiungimento dell'obiettivo della semplificazione dell'azione amministrativa.

8. L'ACQUISIZIONE PER VIA TELEMATICA DI PARERI E VALUTAZIONI

Una volta acquisiti gli interessi coinvolti nella scelta finale e verificati i fatti rilevanti, l'amministrazione deve procedere alla valutazione del materiale istruttorio acquisito. In alcuni casi la legge richiede che la decisione amministrativa sia preceduta da un parere o da valutazioni tecniche da parte di organi consultivi⁴⁵.

Nessun problema sembra sussistere per l'acquisizione per via telematica di pareri e valutazioni tecniche destinati ad orientare ed illuminare l'amministrazione che deve provvedere. Anzi la trasmissione dei pareri e delle valutazioni per via telematica è da sollecitare, dal momento che, in conformità al citato art. 3 *bis* della l. n. 241/90, il ricorso a tecnologie informatiche e telematiche semplifica e razionalizza lo svolgimento della fase istruttoria. La trasmissione per via telematica di pareri e/o valutazioni agevola, infatti, il rispetto del termine entro il quale il parere o la valutazione devono essere resi. Agevola il rispetto di un profilo importante della procedura amministrativa, quello di essere scandita da tempi certi. La comunicazione per via telematica dei pareri e/o valutazioni concorre, inoltre, ad evitare che il termine per la comunicazione di questi atti finisca in non pochi casi per essere motivo di elusione della previsione normativa che prevede l'intervento consultivo (art. 16, co. 2, l. n. 241/1990). I modelli relazionali in tempo reale tra l'amministrazione procedente e gli organismi consultivi aiutano ad evitare la "prescindibilità" dei pareri e delle valutazioni, quando questi non siano resi nei termini temporali stabiliti⁴⁶. Aiutano a preservare l'importanza e la funzione peculiare del parere e delle valutazioni che sono una manifestazione di giudizio di cui l'amministrazione può e deve avvalersi per poter decidere con la più ampia cognizione di causa⁴⁷. Non bisogna dimentica-

⁴⁵ Cfr. D. SORACE, *op.cit.*, p. 306.

⁴⁶ Cfr. F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 50.

⁴⁷ Cfr. F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, Cedam, 1996, p. 275.

re, inoltre, che l'acquisizione del parere e delle valutazioni tecniche per via telematica permette anche una maggiore trasparenza dello svolgimento del procedimento ed una più efficace collaborazione da parte del privato e/o di altre amministrazioni che partecipano al procedimento. I pareri e le valutazioni tecniche trasmessi per via telematica possono confluire immediatamente nel fascicolo informatico⁴⁸. Questo può consentire non solo la conoscenza in tempo reale delle valutazioni espresse dagli organismi competenti da parte dei soggetti pubblici e privati coinvolti nel procedimento, ma anche un eventuale intervento critico e collaborativo in tempo reale sulle valutazioni espresse da parte del privato o di amministrazioni che partecipano al procedimento. Tale intervento può giocare un ruolo determinante sulle sorti dell'*iter* procedimentale, soprattutto quando si tratta di pareri obbligatori e vincolanti.

⁴⁸ Nel caso del procedimento amministrativo svolto con il supporto delle nuove tecnologie l'art. 41 del CAD prevede che "La pubblica amministrazione titolare del procedimento può raccogliere in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati". Esso reca l'indicazione: a) dell'amministrazione titolare del procedimento che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo; b) delle altre amministrazioni partecipanti; c) del responsabile del procedimento; d) dell'oggetto del procedimento; e) dell'elenco dei documenti contenuti. In questo caso il fascicolo informatico non è una struttura fisica che mantiene insieme più documenti (come nel caso del fascicolo cartaceo), ma un insieme virtuale organizzato secondo una struttura logica in quanto parte di un medesimo insieme. Non è, quindi, necessario che la "memorizzazione" dei documenti (riferiti al fascicolo) avvenga sul medesimo supporto informatico per garantire il collegamento funzionale tra i diversi momenti, ma solo che questi documenti siano conservati in base ad una organizzazione logica che li conduca ad un unico insieme. Nell'art. 41 del CAD è previsto che il fascicolo informatico destinato a raccogliere gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati deve essere realizzato e gestito secondo i principi di una corretta gestione documentale e in conformità della disciplina relativa alla formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico. Il fascicolo informatico deve essere, inoltre, costruito e gestito in conformità delle regole relative al Sistema di gestione informatica del documento e del Sistema pubblico di connettività. Secondo l'art. 41, co. 2, *quater*, del CAD, il fascicolo deve essere costruito e gestito in modo da consentire non solo l'inserimento dei documenti da parte delle amministrazioni coinvolte nel procedimento, ma anche la "consultazione" della documentazione ivi contenuta da parte delle stesse amministrazioni e da parte dei "privati" legittimati *ex artt.* 7 e 9 l. n. 241/90. Nell'art. 41, co. 2, *quater* si legge, infatti, che il fascicolo informatico deve essere "formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto e alle finalità dei singoli documenti" e che esso è costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990.

Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo

BENEDETTO PONTI*

SOMMARIO: *1. Le esigenze di coerenza e consistenza informativa nel sistema pluralistico disegnato dal Titolo V della Costituzione – 2. I rischi di frammentazione informativa dell'assetto pluralistico – 3. La funzione di coordinamento dei dati e le sue declinazioni – 3.1 Il coordinamento dei dati come regolamentazione di natura tecnica – 3.2 Il coordinamento dei dati come potere di individuare quali informazioni sottoporre ad un determinato trattamento – 4. La leale collaborazione nell'esercizio della funzione di coordinamento*

1. LE ESIGENZE DI COERENZA E CONSISTENZA INFORMATIVA NEL SISTEMA PLURALISTICO DISEGNATO DAL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Il superamento del modello tendenzialmente “gerarchico” di relazione tra i diversi livelli di governo, che costituisce il tratto saliente dell'assetto (quantomeno) prefigurato dal rinnovato Titolo V della II Parte della Costituzione, ha costretto ad una riconsiderazione complessiva (per altro, non ancora del tutto compiuta) delle logiche che reggono le relazioni tra i governi statale, regionali e locali, insieme ai modi, agli strumenti e alle sedi in cui tali relazioni vengono gestite. La (anche solo tendenziale) paritarietà tra le diverse articolazioni territoriali di governo, che (tutte insieme) compongono la Repubblica, ha accentuato il rilievo politico/istituzionale delle scelte in ordine all'allocazione, al finanziamento ed alla gestione dei compiti amministrativi. Ma, allo stesso tempo, tali scelte sono soggette ad un (potenziale) sindacato di costituzionalità più penetrante che in passato, sia quanto al riparto di disciplina delle funzioni amministrative, sia quanto alla loro allocazione¹.

In tale contesto, acquista una centralità del tutto nuova la effettiva disponibilità di un sistema di informazioni delle amministrazioni pubbliche (e, in

* L'Autore è dottore di ricerca in Diritto pubblico e ricercatore a contratto presso il Dipartimento istituzioni e società dell'Università di Perugia.

¹ Sebbene fin qui la Corte lo abbia adoperato soprattutto per giustificare la assegnazione di competenza allo Stato, a partire dalla notissima C. Cost. n. 303 del 2003, cionondimeno è del tutto evidente quanto il principio di sussidiarietà sia suscettibile di attivare un sindacato più incisivo sulle scelte di allocazione delle funzioni amministrative. Per una analisi della giurisprudenza costituzionale sull'attuazione del Titolo V, si v. A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

modo particolare, sulle amministrazioni pubbliche) coerente e consistente. Coerente, nel senso che – a prescindere dal livello istituzionale in cui sono raccolte, prodotte, conservate, gestite ed utilizzate – le informazioni detenute dalle amministrazioni rispondano a criteri comuni quanto alle modalità di formazione, conservazione e circolazione; consistente, nel senso che (quantomeno) in relazione ad un insieme fondamentale di oggetti, devono essere disponibili determinate informazioni, caratterizzate da una sintassi e da una semantica tendenzialmente uniformi. Tali caratteristiche, per un verso, costituiscono il presupposto indispensabile per alcune dinamiche strutturali del sistema; d'altra parte, la loro realizzazione risponde ad esigenze vitali per la sua funzionalità.

Volendo schematizzare, coerenza e consistenza del sistema informativo rappresentano condizioni utili alle seguenti finalità:

1) per la costruzione dell'assetto di *government*. Come noto, il Titolo V, superando il criterio del parallelismo, rimette le scelte circa la allocazione delle funzioni dei compiti amministrativi al legislatore (nazionale e regionale), ma le vincola ai criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La disponibilità di un quadro informativo (sulle amministrazioni) coerente e consistente è condizione necessaria perché l'esercizio di tali scelte avvenga in condizioni di trasparenza e leale collaborazione nei rapporti tra i livelli di governo; ma soprattutto, è utile ad introdurre elementi di confronto e di razionalità delle medesime scelte, da far valere sia in sede politico/istituzionale, sia in sede di scrutinio di costituzionalità (quantomeno, in termini di ragionevolezza). Si noti, per inciso, che nell'ottica del superamento di un centro (Parlamento e Governo) *dominus* della distribuzione dei compiti, è il sistema delle autonomie, regionali e locali, ad essere maggiormente interessato a disporre di siffatte condizioni²;

2) per la gestione degli strumenti di *governance*. A questo fine, basti considerare che il meccanismo dei livelli essenziali presuppone modalità uniformi di rappresentazione, quanti/qualificazione e rilevazione, tanto delle prestazioni da erogarsi, tanto dei relativi costi; ma lo stesso discorso vale

² Basti considerare, a questo proposito, il ruolo giocato dalla predisposizione di principi e strumenti condivisi per la rilevazione dell'andamento del fabbisogno nel settore della sanità pubblica, in parallelo alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e del loro finanziamento. Sul punto, da ultimo, C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, Bonomia University Press, 2008.

anche in relazione ai meccanismi di perequazione finanziaria previsti dall'art. 119 cost.³;

3) per il potenziamento delle capacità conoscitive delle amministrazioni. La possibilità di integrare tra loro le informazioni detenute dalle diverse amministrazioni, al fine di arricchire e potenziare gli elementi conoscitivi a servizio dell'azione delle P.A., presuppone – è evidente – una comunanza di linguaggi, formati, sintassi;

4) per la effettiva circolazione delle informazioni, l'integrazione dei procedimenti e l'alleggerimento degli oneri burocratici degli utenti: coerenza e consistenza dell'insieme dei dati prodotti dalle amministrazioni è, pure, un elemento che contribuisce a rendere più agevole la circolazione e lo cambio delle informazioni tra le amministrazioni, e per questa via essa può contribuire alla integrazione in rete dei procedimenti amministrativi e ad alleggerire i carichi burocratici sui cittadini/utenti (semplificazione).

2. I RISCHI DI FRAMMENTAZIONE INFORMATIVA DELL'ASSETTO PLURALISTICO

A fronte delle esigenze di coerenza e consistenza informative, le dinamiche pluralistiche sembrano, al contrario, cospirare – se non adeguatamente controbilanciate – verso esiti di frammentazione informativa. Occorre dire che questo rischio solo in parte è conseguenza diretta dell'assetto pluralistico, sebbene sia evidente che il maggiore tasso di differenziazione⁴ (soprattutto dal punto di vista dell'organizzazione) che caratterizza l'ordinamento repubblicano dopo la riforma del Titolo V rappresenti un fattore rilevante di potenziale disgregazione informativa. Occorre tenere conto, infatti, che anche nella vigenza del precedente assetto – nonostante la conformazione piramidale ed uniforme che ha caratterizzato l'amministrazione (quella statale in modo particolare) per più di cento anni – i pur ridotti spazi di autonomia organizzativa allora riconosciuti alle singole componenti del sistema amministrativo si sono più spesso tradotti in incomunicabilità reciproca,

³ Il ddl. di delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost. - approvato dal senato il 22 gennaio 2009 - prevede che un'apposita Commissione tecnica acquisisca ed elabori gli elementi conoscitivi utili per la applicazione dei meccanismi del c.d. "federalismo fiscale", a cominciare dalla necessaria condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie: cfr. art. 4.

⁴ La nozione di differenziazione viene esplorata nelle sue diverse accezioni, così da evidenziarne la effettiva portata nel contesto della riforma del Titolo V, da E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

gelosia ed autarchia quanto al rispettivo patrimonio informativo, con i conseguenti, gravissimi problemi di coordinamento già evidenziati nel rapporto Giannini⁵. Sicché, la accentuata autonomia organizzativa oggi riconosciuta ai diversi livelli di governo (ed alle singole amministrazioni), oltre (e più che) un problema in sé, rischia di operare come moltiplicatore di un atteggiamento culturale che tradizionalmente connota le nostre amministrazioni.

3. LA FUNZIONE DI COORDINAMENTO DEI DATI E LE SUE DECLINAZIONI

Le esigenze di coerenza e consistenza informativa in un sistema pluralistico, ed i rischi connessi a tale assetto, perimetrano il ruolo che la Costituzione assegna al “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”, quale materia affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. A cominciare dal tipo di funzione – il coordinamento⁶ – e dal suo oggetto⁷ – ovverosia i dati (che qui potremmo identificare quali partizioni semplici delle informazioni)⁸, coerenza e consistenza informativa si consolidano come esigenza di rilievo sistemico. Si noti:

⁵ Per una ricostruzione delle vicende, dei ritardi e dei problemi che hanno caratterizzato l’introduzione di una funzione di coordinamento nel settore dell’informatica e dei dati delle pubbliche amministrazioni, è doveroso rinviare a I. D’ELIA, *L’informatica e le Banche dati*, in Cassese S. (a cura di), “Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale”, Milano, Giuffrè, 2003, vol. II, pp. 1625 e ss.; I. D’ELIA, C. CIAMPI, *L’informatica nella pubblica amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, Roma, Nis, 1987.

⁶ È significativo notare che, tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, la nozione di coordinamento è utilizzata solo in relazione a questa voce (mentre il coordinamento della finanza pubblica è materia “concorrente”); tutto ciò, parallelamente al venir meno della “agibilità”, da parte dello Stato, del generale potere di indirizzo e coordinamento, se non limitatamente alle sole materie di cui al secondo capoverso dell’art. 117 Cost. (ex art. 8, co. 6 della l. 131 del 2003).

⁷ Si configura così, al pari di altre voci riservate all’esclusiva competenza statale, uno strumento ad effetto trasversale: piuttosto che identificare un ambito materiale di intervento, il coordinamento dei dati sta ad indicare un risultato, un effetto, il cui conseguimento è rimesso all’esclusiva competenza statale, ma che per essere raggiunto dovrà interferire inevitabilmente su una pluralità di ambiti materiali (a cominciare dall’organizzazione amministrativa, ma sul punto v. *infra*).

⁸ In questo senso, il concetto di “dato” e quello di “informazione” sono considerati qualitativamente omogenei, e solo quantitativamente differenziabili: cfr. F. MERLONI, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti giuridici*, in Merloni F. (a cura di), “Introduzione all’e-Government. Pubbliche amministrazioni e società dell’informazione”, Torino, Giappichelli, 2005, p. 97; G. FINOCCHIARO, *La firma digitale*, Bologna, Zanichelli, 2000, p. 39. L’equivalenza qualitativa dati-informazioni trova conferma, in termini positivi, nell’art. 4, co. 1, lett. b) del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 193, *Codice in materia di protezione dei dati personali*.

la competenza esclusiva statale non implica il riconoscimento di un interesse proprio dello Stato-soggetto, quanto piuttosto l'esigenza di una disciplina uniforme – univoca, si potrebbe dire meglio – a prescindere dal livello territoriale nel quale le informazioni vengono prodotte/raccolte e gestite.

L'art. 117, secondo capoverso, lett. *r*) della Costituzione, inoltre, non si limita a individuare la funzione (il coordinamento) ed il suo oggetto (i dati dell'amministrazione statale, regionale e locale), ma si preoccupa anche di declinare il(i) contenuto(i) di tale potere: una indicazione tutt'altro che meramente esplicativa, dal momento che – come si dirà tra breve – consente di distinguere la natura delle forme di coordinamento dei dati ivi previste.

3.1. *Il coordinamento dei dati come regolamentazione di natura tecnica*

In continuità con le acquisizioni maturate nell'assetto ordinamentale precedente, il coordinamento dei dati si pone in primo luogo come istanza di regolazione di natura tecnica⁹, dal momento che mira a rendere uniformi e uniformemente applicate regole di natura tecnico-scientifica elaborate nell'ambito disciplinare delle scienze statistiche, ovvero di quelle informatiche. Si tratta, in altri termini, di regole relative a determinate modalità mediante le quali i dati debbono essere raccolti/prodotti, ovvero gestiti (formati, conservati, trasmessi ecc.). Il coordinamento statistico mira a fare in modo che i dati raccolti a fini statistici dalle amministrazioni rispondano ai requisiti di qualità (oggettiva e soggettiva) necessari perché essi siano considerati affidabili e significativi, a prescindere dall'amministrazione che ha effettuato la rilevazione¹⁰. Il coordi-

⁹ Cfr. F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. pp. 126 e ss.; F. GABRIELE, *Indirizzo e coordinamento (dir. cost.)*, in "Diz. dir. Pubbl.", III, 2006, p. 2997; M. PIETRANGELO, *Brevi note sul 'coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale'*, in "Informatica e diritto", 2004, pp. 35 e ss.; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in "Diritto dell'informazione e dell'informatica", 2005, pp. 109 e ss.; M. GIGANTE, *L'attribuzione allo stato della normazione tecnica tra neutralità e attuazione vincolata*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2003, p. 1753; Q. CAMERLENGO, *Coordinamento tecnico e autonomia regionale speciale*, in "Le Regioni", 1997, pp. 639 e ss.; R. BIN, *Coordinamento tecnico e poteri regolamentari del Governo: spunti per un'impostazione 'posteuclidea' della difesa giudiziale delle Regioni*, in "Le Regioni", 1992, p. 1453.

¹⁰ Cfr. F. GIGLIONI, *Le soluzioni istituzionali alla qualità dell'informazione statistica*, in "Diritto pubblico", 2005, pp. 1028 e ss.; L. TORCHIA, *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 1999; F. MERLONI, *Attività conoscitive delle amministrazioni pubbliche e statistica ufficiale. Problemi organizzativi e funzionali*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1994, pp. 209 e ss.

namiento informatico, d'altro canto, mira a fare sì che i dati trattati con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ciò che dovrebbe rappresentare, in prospettiva, la modalità ordinaria di gestione) siano tra loro interoperabili, ossia possano essere combinati, aggregati, e circolare sulle reti secondo standard tra loro compatibili¹¹.

La natura tecnica, ed il conseguente, necessario contributo di idonee professionalità per l'esercizio di tale funzione, impongono determinati requisiti di natura anche soggettiva quanto alla sua configurazione organizzativa. Da questo punto di vista, mentre il modello della statistica appare oramai consolidato¹², più problematica appare l'attuale configurazione delle funzioni di coordinamento informatico, dove il ruolo degli organi appartenenti all'area dell'indirizzo politico-amministrativo risulta preponderante, con un rilevante squilibrio rispetto alla componente tecnico-scientifica¹³.

3.2. *Il coordinamento dei dati come potere di individuare quali informazioni sottoporre ad un determinato trattamento*

Accanto alla dimensione tecnica, tuttavia, la costituzionalizzazione della funzione di coordinamento dei dati ha consentito una più netta evidenziazione di una ulteriore declinazione di tale funzione, che consiste nel potere di identificare quali informazioni sottoporre ad un determinato trattamento. Dunque, non la regolamentazione circa le modalità, quanto sull'identità delle informazioni da trattare. Il coordinamento informativo, in questo senso, contribuisce alla coerenza ed alla consistenza del sistema informativo pubblico in modo del tutto peculiare: essa consente, cioè, di disporre di informazioni su

¹¹ “Un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”, secondo C.Cost. n. 17 del 2004; cfr. F. MERLONI, *Introduzione all'eGovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2005, G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008; C. D'ORTA, *Il Sistema pubblico di connettività*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2005, pp. 693 e ss.; C. ID., *Finalità organizzazione e architettura del Sistema pubblico di connettività*, ivi, pp. 395 e ss.

¹² E semmai bisognoso solo di qualche aggiustamento: cfr. M. D'ALBERTI, *Autonomia e indipendenza della statistica ufficiale*, in “Il Giornale del Sistan”, 2007, n. 47, p. 2.

¹³ Sul punto, sia consentito rinviare a B. PONTI, *L'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, in Merloni F., “Introduzione all'eGovernment”, cit., pp. 59 e ss.; ma v. anche D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, Napoli, ESI, 2007.

determinati oggetti, poiché il suo esercizio è in grado di imporre alle amministrazioni certi determinati trattamenti in ordine a determinate informazioni.

In molte circostanze, tale declinazione del potere di coordinamento dei dati viene esercitata congiuntamente con quelle di natura tecnica¹⁴. Tuttavia, non mancano ipotesi di esercizio del solo coordinamento informativo, mediante il quale sono stati imposti a tutte le amministrazioni adempimenti relativi alla raccolta, rappresentazione, trasmissione e/o pubblicazione di determinate informazioni¹⁵, il cui titolo di legittimazione è stato costante-

¹⁴ È il caso, ad esempio, delle “basi di dati di interesse nazionale”, che l’art. 60 del Codice dell’amministrazione digitale descrive come “l’insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l’esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti”, la cui concreta disciplina vede il concorso del coordinamento informativo ed informatico. Per una prima applicazione, si consideri la disciplina della base dei dati catastali, così come prevista dal comma 7 *bis* del medesimo articolo. Allo stesso modo, se nel Piano Statistico Nazionale sono individuati gli oggetti delle rilevazioni statistiche che, per l’interesse pubblico alla loro disponibilità, devono essere realizzate da tutte le componenti del SISTAN (espressione, dunque, della funzione di coordinamento informativo), dette rilevazioni - in quanto afferenti alla statistica ufficiale - devono conformarsi alle indicazioni contenute nelle direttive dell’Istat, quanto alle metodologie di rilevazione da utilizzare, al trattamento dei dati ed alla diffusione dei risultati (espressione, questa, della funzione di coordinamento statistico).

¹⁵ È il caso delle disposizioni della l. finanziaria 2002, con cui è stato imposto a Regioni ed enti locali di comunicare periodicamente al Ministro dell’economia e delle finanze i dati relativi alla rispettiva situazione economica, secondo modalità di codificazione dei dati e di comunicazione degli stessi stabiliti con decreto dello stesso Ministro; la legge ha assegnato al Ministro anche il compito di definire le modalità di formazione e trasmissione da parte di Regioni ed enti locali di un prospetto trimestrale contenente informazioni su incassi, pagamenti e (limitatamente agli enti locali) operazioni finanziarie effettuate con istituti di credito e non registrate nel conto di tesoreria; la l. finanziaria 2003 ha sancito l’obbligo per le amministrazioni di codificare secondo criteri uniformi gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica, secondo le modalità ed i tempi definiti con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, nonché l’obbligo di trasmissione alla Corte dei Conti in modalità telematica del rendiconto, completo di allegati, delle informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo, secondo i tempi, le modalità e il protocollo di comunicazione per trasmissione telematica definiti con decreto del Ministro dell’interno, d’intesa con il Ministro dell’economia. Ma è ancora il caso dell’obbligo di pubblicazione da parte di ciascuna amministrazione dell’elenco degli incarichi di consulenza conferiti, in cui vanno indicati il nominativo del soggetto incaricato, la ragione dell’incarico ed il relativo compenso, nonché il connesso obbligo di trasmissione di tali elenchi al

mente ed univocamente individuato dalla giurisprudenza costituzionale nella lett. r) dell'art. 117 Cost.¹⁶. Ed è la stessa Corte ad avere chiarito che la funzione di coordinamento non si riduce alla sola dimensione della regolazione di carattere tecnico, ma risponde ad una esigenza più ampia, di unitarietà e coerenza informativa, che a sua volta costituisce utilità strumentale ad ulteriori esigenze, di rilievo costituzionale, quali, ad esempio, la razionalizzazione ed il contenimento della spesa pubblica, e più in generale il coordinamento della finanza pubblica¹⁷. Di più, la Corte ha ritenuto che simili obblighi non ledano la autonomia organizzativa delle amministrazioni, e pertanto non ha ritenuto che l'esercizio della funzione di coordinamento informativo – qualora costituzionalmente giustificata – comporti l'attivazione dei meccanismi della leale collaborazione¹⁸, diversamente da quanto affermato in relazione all'esercizio delle funzioni tecniche di coordinamento dei dati.

4. LA LEALE COLLABORAZIONE NELL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DI COORDINAMENTO

L'esercizio del potere di coordinamento informatico dei dati può avere una forte incidenza sull'assetto organizzativo delle amministrazioni. In effetti, l'opzione per questa o quella soluzione relativa ai software, ai formati dei dati, alle specifiche delle infrastrutture di rete e dei protocolli di trasporto,

Dipartimento della funzione pubblica. O, ancora, il caso degli obblighi informativi posti in capo alle Regioni dall'art. 13 della l. 20 febbraio 2006, n. 96, in relazione al settore dell'agriturismo.

¹⁶ In questo senso, sebbene le discipline in oggetto siano in alcuni casi da ricomprendersi nel quadro dell'esercizio della competenza statale concorrente in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", la Corte Costituzionale ha costantemente ribadito che l'imposizione di obblighi informativi, sia quanto alle modalità di trattamento dei dati, sia quanto alla loro trasmissione, fosse da ricondursi all'esercizio della competenza statale esclusiva di cui alla lett. r), co. 2, dell'art. 117 Cost., ed in particolare al coordinamento informativo: cfr. C. Cost. n. 376 del 2003; n. 36 del 2004; n. 35 del 2005; n. 64 del 2005; n. 417 del 2005; n. 339 del 2007; n. 159 del 2008.

¹⁷ Come chiarito dalla Corte, "neppure può ritenersi esatto limitare il suddetto 'coordinamento' al solo aspetto 'tecnico' della trasmissione dei dati, giacché - se è vero che certamente può venire in rilievo tale aspetto - non può negarsi che la funzione affidata alla esclusiva competenza statale dalla citata lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost. involga un ambito ben più ampio, il quale si riferisce anche alla finalità della acquisizione dei dati telematici allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, e dunque anche di quella sanitaria"; cfr. C. Cost. n. 240 del 2007.

¹⁸ In questi termini, *ex multis*, cfr. C. Cost. n. 376 del 2003; n. 36 del 2004 e n. 159 del 2008.

così come per determinate modalità di prestazione dei servizi *ICT based*, viene operata all'interno degli spazi riservati all'autonomia organizzativa di Regioni (in modo particolare) ed enti locali, ossia in ambiti ad essi costituzionalmente riservati¹⁹. Pertanto, quando ciò accade, si rende necessario il ricorso a soluzioni procedurali ovvero organizzative idonee ad assolvere alle esigenze poste dal principio di leale collaborazione.

Sul punto, occorre segnalare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, attenta, per un verso, a salvaguardare le finalità "sistemiche" del potere di coordinamento dei dati, e dall'altro a lasciare aperta al legislatore statale la possibilità di modulare anche mediante soluzioni inedite le esigenze della leale collaborazione.

Ciò ha portato ad escludere, in primo luogo, la conclusione di accordi differenziati, che finirebbero per compromettere la stessa *ratio* della funzione di coordinamento. Pertanto, la concertazione deve coinvolgere tutti i livelli di governo della repubblica, e precludere all'adozione di uno strumento di indirizzo o di regolazione da applicarsi in modo uniforme²⁰. L'intesa "forte", indicata dalla Corte quale modello generale/residuale di riferimento, si è poi tradotta in soluzioni procedurali ed organizzative duttili, sebbene non sempre idonee a garantire lo stesso livello di partecipazione alla decisione da parte delle autonomie²¹.

¹⁹ Come noto, si tratta di una riserva piena, per quanto concerne l'autonomia organizzativa delle Regioni, mentre per gli enti locali essa ha comunque una dimensione costituzionalmente garantita, dal momento che è imposto alla legislazione (statale e regionale) di non esaurire gli spazi riservati agli enti locali quanto alla autonoma disciplina, mediante propri regolamenti, dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto capoverso, Cost.).

²⁰ Cfr. C. Cost. n. 31 del 2005, ed il commento di V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l'eGovernment?*, in www.federalismi.it; ma anche D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, nota a C. Cost. 16 gennaio 2004, n. 17, cit.

²¹ Cfr. C. Cost. n. 133 del 2008: qui la Corte, con un atteggiamento di *self restraint*, ha fatto salva la soluzione formulata dal legislatore nazionale per fare fronte alle esigenze della leale collaborazione nelle politiche di "digitalizzazione" dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, giudicando adeguata a questo fine l'adozione in sede di Conferenza unificata degli indirizzi utili alla individuazione (in sede governativa) degli strumenti di coordinamento tecnico per l'informaticizzazione e la digitalizzazione (art. 14 del Codice dell'amministrazione digitale). Da sottolineare non solo che tale viatico si fonda sulla natura "partecipata" della procedura di individuazione degli strumenti del coordinamento tecnico (sebbene limitata alla formulazione dei soli

D'altra parte, c'è da chiedersi se l'ottica della leale collaborazione non fornisca, in definitiva, uno schema interpretativo inadatto ad inquadrare le esigenze del coordinamento informatico, nella misura in cui essa venga interpretata come mero strumento di composizione/superamento del dissenso tra soggetti portatori di interessi diversi. Come già segnalato, l'esercizio della funzione di coordinamento dei dati non risponde ad un interesse del livello statale di governo; è l'espressione, piuttosto, di una esigenza di sistema, di un interesse – potremmo dire – “repubblicano”: in questo senso, forse, la leale collaborazione dovrebbe operare come regola ordinaria e generale di esercizio di tale funzione (ovviando, così, ad una intrinseca incompletezza del disegno istituzionale). In questo modo, si potrebbe procedere alla formulazione di regole condivise, e si eviterebbe al problema – di difficile soluzione – derivante dalla necessità di verificare, di volta in volta, il confine tra funzione di coordinamento (uniforme) e potestà organizzativa (differenziata), e l'eventuale interferenza della prima con la seconda²². Una soluzione organizzativa capace di trascendere, in termini strutturali, gli interessi contrapposti dei diversi livelli di governo potrebbe – cioè – rispondere meglio alle esigenze che sottendono al coordinamento informatico dei dati come funzione

indirizzi), come disciplinata dall'art. 14 del Codice, ma anche che detta formulazione ha costituito il risultato del confronto tra il legislatore delegato e la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali quasi a significare che la natura concertata della disciplina può - in qualche misura - supplire alle debolezze della disciplina medesima quanto all'integrale rispetto delle implicazioni della leale collaborazione. Diversamente, nel caso della disciplina del Sistema pubblico di connettività, ha prevalso una opzione più “forte” del principio di leale collaborazione, di natura organizzativa, basata sulla composizione sostanzialmente paritaria, tra Stato e sistema regionale-locale, della Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività (cfr. art. 80 del Codice).

²² Anche per la oggettiva difficoltà di tracciare, di volta in volta, il confine tra funzione di coordinamento e potestà organizzative riservate. Sul punto, cfr. V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l'eGovernment?*, cit.; da ultimo, si consideri l'impugnazione della disciplinastatale che ha demandato ai decreti dell'Agenzia delle dogane la definizione delle modalità tecniche di trasmissione per via telematica dallo Stato alle Regioni dei dati relativi all'import/export: le Regioni ricorrenti ritenevano che, in assenza di una previa intesa in sede di Conferenza, tali decreti dell'Agenzia andassero considerati lesivi del principio di leale collaborazione, proprio perché inidonei a tenere in debito conto gli interessi delle Regioni. La Corte, nel respingere tali eccezioni - riconducendo la disciplina alla materia del coordinamento dei dati - ha addirittura qualificato l'interesse delle ricorrenti a ricevere i dati suddetti secondo modalità tecniche previamente concordate con lo Stato, quale interesse di mero fatto, privo di garanzia costituzionale (cfr. C. Cost. n. 145 del 2008).

unitaria, ed al tempo stesso consentirebbe di sganciare in modo più netto l'esercizio di una competenza dai forti connotati tecnici dal circuito dell'indirizzo politico-amministrativo (statale)²³.

²³ L'attuale configurazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, quale organo strumentale del Governo, appare del tutto incompatibile con questa esigenza, sia perché comporta la subordinazione dell'istanza tecnico-scientifica all'indirizzo politico-amministrativo, sia perché tradisce la preminenza dello Stato-soggetto nell'esercizio della funzione coordinamento informatico. Il sistema di governo della Statistica pubblica, da questo punto di vista, appare certamente più aderente a tali esigenze, e sebbene non si possa parlare di un modello vero e proprio, certamente offre numerosi spunti interessanti, sia per quanto concerne la traduzione organizzativa del principio di leale collaborazione, sia per quanto riguarda la salvaguardia dell'autonomia della componente tecnico-scientifica delle sue funzioni.

Il ruolo degli strumenti di *e-participation* nel processo di *e-government*. Il coinvolgimento dei cittadini nel *policy making*

CHIARA RABBITO*

SOMMARIO: 1. *Gli strumenti dell'e-government per la governance europea* – 2. *La situazione italiana: il Piano d'Azione dell'e-government* – 3. *L'e-democracy nel modello di governance democratica europea* – 4. *La dimensione nazionale delle esperienze di e-democracy* – 5. *La natura partecipativa delle reti civiche e le piazze telematiche* – 6. *La seconda fase del Piano di e-government e lo sviluppo della cittadinanza digitale*

1. GLI STRUMENTI DELL'E-GOVERNMENT PER LA GOVERNANCE EUROPEA

Con il termine di *e-government* si fa riferimento all'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel processo di ammodernamento della pubblica amministrazione. Tra i modelli di *e-government* si distinguono il cosiddetto A2A (*Administration to Administration*), che consente attività di collaborazione fra pubbliche amministrazioni appartenenti ad uno stesso Stato ed eventualmente, per finalità specifiche, a Stati diversi, e il G2C (*Government to Citizen*), che comprende le attività erogative di servizi da parte di una pubblica amministrazione verso i propri cittadini¹.

Il processo di attuazione dell'*e-government* include, quindi, sia azioni di informatizzazione finalizzate a migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni, sia azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali alle informazioni detenute dalla P.A., sia, infine, azioni volte a informatizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, con conseguente necessità di interazione tra i servizi predisposti da diverse amministrazioni.

Le azioni di informatizzazione della P.A. sono state finora, sia in Italia sia a livello europeo, essenzialmente del primo tipo, cioè relative al *back office*, e sono state in genere svolte nell'ambito di un solo settore o di una singola amministrazione. Tanto i governi nazionali quanto gli organismi europei si sono prefissi, pertanto, lo svolgimento di azioni del secondo e del terzo tipo, dunque attinenti al *front office*, auspicando risultati che abbiano un impatto e

* L'Autrice è avvocato, dottore di ricerca in Informatica giuridica e diritto dell'informatica e docente al Master di Informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie dell'Università di Bologna.

¹ Si veda M. POLLIFRONI, *Processi e modelli di e-government ed e-governance applicati all'azienda pubblica*, Milano, Giuffrè, 2003.

una visibilità diretta per gli utenti. In particolare, si tratta di realizzare modalità di accesso agli uffici amministrativi che siano attivabili in qualsiasi momento e da qualsiasi luogo, utilizzando le tecnologie telematiche.

Lo strumento-chiave in quest'ottica potrà essere rappresentato dai portali *web*, in grado di candidarsi come punto privilegiato per l'accesso alle risorse informative della pubblica amministrazione da parte del cittadino e di poter essere impiegati oltre che per le comunicazioni, per la ricerca dei contenuti e per la fruizione di servizi *on line* di comune necessità.

La politica dell'Unione europea, orientata alla promozione di una società dell'innovazione inclusiva in cui i benefici economici e sociali siano allargati a tutti i cittadini, e consapevole dell'importanza che la tecnologia informatica riveste per la società moderna, ha trovato uno dei fattori determinanti del processo di innovazione e di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni proprio nello strumento dell'*e-government*.

Questo processo si è verificato in coincidenza con l'affermarsi di una nuova dimensione del governo democratico, la *governance*, che prevede l'intensificarsi delle relazioni di confronto e di cooperazione fra soggetti pubblici e privati² e che la Commissione europea ha definito come l'insieme di "norme, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza".

Il coniugarsi dell'impiego delle nuove tecnologie con i principi di *governance* democratica ha fatto sì che il governo europeo abbia riconosciuto lo sviluppo di strumenti di *e-governance* quale priorità, ai fini dell'attuazione degli obiettivi di integrazione europea. In questo senso vanno letti e interpretati i piani d'azione e-Europe 2002 e e-Europe 2005.

Sotto il profilo dell'impiego delle nuove tecnologie, l'Unione europea, dopo un lungo periodo di latitanza normativa, divenuta consapevole dell'importanza che la tecnologia informatica riveste per la società moderna, ha sentito la necessità di fornire ai paesi membri indicazioni per la regolamentazione del settore. Gli obiettivi che essa si è posta sono stati quelli dello svi-

² Uno dei pilastri del modello di *governance* democratica europea delineato dal Libro bianco (EC 2001) è costituito da una partecipazione dei cittadini, tanto in veste di attori individuali, quanto di entità associative, culturali, sociali e produttive, più ampia (per bacino di utenti) e maggiormente estesa (per tematiche e per dimensione temporale). Si veda COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, 5 agosto 2001, alla url: http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2001/com2001_0428it02.pdf.

luppo delle reti con tecnologie compatibili, della diffusione di servizi di base standardizzati, della promozione delle applicazioni necessarie a dare impulso alla domanda e alla crescita del mercato nel settore.

Di grande rilevanza, anche per l'impatto che esso ha avuto nella politica di attuazione dell'*e-government* in Italia, è il Piano d'azione e-Europe 2002³, nel quale si individuano alcuni obiettivi essenziali al fine di far divenire quella europea "l'economia più competitiva e dinamica a livello mondiale, anche sfruttando le opportunità offerte da Internet". Tra gli obiettivi principali si prevede la diffusione dell' "accesso elettronico ai servizi pubblici"⁴ a favore del cittadino. A questo fine il Consiglio europeo chiede l'impegno da parte delle pubbliche amministrazioni, a tutti i livelli, di utilizzare le nuove tecnologie per rendere le informazioni le più accessibili possibile.

Si precisa nel Piano che l'utilizzo delle tecnologie digitali dovrà facilitare non solo l'accesso al patrimonio informativo del settore pubblico, ma che il passaggio all'era digitale comporterà "una radicale trasformazione delle procedure interne di lavoro"⁵. Gli obiettivi così raggiungibili saranno: servizi più rapidi ed efficienti con aumento della loro funzionalità, riduzione dei costi, aumento della trasparenza e accelerazione delle normali procedure amministrative.

Nella stessa prospettiva di e-Europe 2002, si pone il Piano d'azione e-Europe 2005, preparato dalla Commissione per il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002⁶. Esso mira a modernizzare i servizi pubblici e a

³ e-Europe 2002, *Una società dell'informazione per tutti*, Piano d'azione preparato dal Consiglio e dalla Commissione europea per il Consiglio europeo di Feira, 19-20 giugno 2000. Bruxelles, 14/06/2000. Lo si trova nel sito del Ministero per l'innovazione e le tecnologie alla seguente url: www.innovazione.gov.it/ita/intervento/e_europe/NEW_eEurope_intro.shtml.

⁴ Si tratta dell'obiettivo "Promuovere l'utilizzo di Internet", punto b "Amministrazioni *on line*: accesso elettronico ai servizi pubblici".

⁵ Per quanto concerne la riorganizzazione e la informatizzazione delle procedure amministrative, è stata messa a punto una serie di programmi, frutto della collaborazione della Commissione con gli Stati membri. Si tratta in particolare del programma IDA, avente ad oggetto lo scambio elettronico di dati tra le pubbliche amministrazioni, che si pone l'obiettivo di sviluppare servizi telematici paneuropei per le P.A., e il programma TSI (Tecnologie per la Società dell'Informazione), che finanzia attività di ricerca anche in questo settore.

⁶ e-Europe 2005. *Una società dell'informazione per tutti*. Piano d'azione da presentare per il Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. Bruxelles, 28/5/2002. Il Piano è reperibile alla url: http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/action_plan/index_en.htm.

garantire a tutti i cittadini la possibilità di partecipare alla società dell'informazione globale. Per il conseguimento dello scopo il mezzo primario sarà secondo e-Europe 2005 l'adozione di una infrastruttura a banda larga⁷: si tratta, testualmente, di "promuovere servizi, applicazioni e contenuti sicuri basati su un'infrastruttura a banda larga ampiamente disponibile".

Gli Stati membri e la Commissione dovranno definire un elenco di servizi per i quali sia auspicabile una totale interattività. Sarà imprescindibile una ristrutturazione delle funzioni di *back office* e dovranno essere risolte le problematiche relative all'accesso da parte di persone con esigenze particolari, quali i disabili e gli anziani.

2. LA SITUAZIONE ITALIANA: IL PIANO D'AZIONE DELL'E-GOVERNMENT

Quasi contemporaneamente rispetto alla presentazione del Piano d'azione e-Europe 2002 in Italia, il Comitato dei Ministri per la Società dell'informazione, nella seduta del 23 giugno 2000, approva, su proposta del Ministro della funzione pubblica⁸, il Piano d'azione dell'*e-government* per l'Italia⁹. Poiché l'ammodernamento della pubblica amministrazione mediante l'utilizzo delle tecnologie ICT costituisce una priorità strategica per lo sviluppo del Paese, il Piano individua alcuni obiettivi primari, non senza preliminarmente constatare le criticità dello stato di informatizzazione della P.A. italiana.

Le difficoltà riscontrate sono molte e si attestano nella carenza di integrazione delle azioni di ammodernamento tra pubbliche amministrazioni statali e locali e anche tra P.A. di pari livello, essenzialmente causate dalla mancanza di una "visione condivisa" e di una "finalizzazione unitaria".

Il limite più evidente, è ben noto alla dottrina, va ancora una volta riproponendosi all'attenzione dei governanti: le esperienze di eccellenza ci sono,

⁷ La banda larga consiste in una connessione telematica in grado di garantire alta velocità di trasmissione e connessione permanente. Attualmente l'accesso alla banda larga utilizza il doppino di rame della rete telefonica grazie alla tecnologia ADSL o la rete TV via cavo mediante il *modem-cavo*. L'accesso è possibile anche mediante fibra ottica, l'accesso fisso *wireless*, i sistemi mobili di terza generazione, le reti R-LAN che utilizzano bande di frequenza non soggette a licenza e i sistemi di comunicazioni satellitari.

⁸ Franco Bassanini.

⁹ Piano di azione di *e-government*, 22 giugno 2000, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica. Si legga in merito F. GALLI, *Internet e semplificazione amministrativa*, in Cassano G. (a cura di), "Internet. Nuovi problemi e questioni controverse", Milano, Giuffrè, 2001.

sono numerose, ma gli amministratori pubblici sembrano incapaci di trasferirle in contesti diversi da quelli in cui sono stati realizzati. Si ripropone, dunque, la metafora della “macchia di leopardo” quale più efficace rappresentazione del quadro complessivo di introduzione delle tecnologie informatiche e telematiche nei pubblici uffici.

Se ne desume che, secondo quanto sinteticamente ma efficacemente espresso dal Rapporto sull'innovazione e le tecnologie digitali in Italia del 2003: “La pubblica amministrazione non si è ancora confrontata con l'obiettivo di un complessivo, drastico e diffuso miglioramento dell'intero sistema amministrativo”¹⁰.

Gli obiettivi enucleati nel Piano possono essere così sintetizzati:

- il cittadino dovrà poter ottenere ogni servizio pubblico cui abbia titolo rivolgendosi ad una qualsiasi amministrazione che svolga funzioni di *front office*, indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza;

- l'utente non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso di una qualsiasi amministrazione dello Stato, ma sarà il sistema informativo di ciascuna amministrazione che dovrà essere in grado di reperire, presso ogni altra, tutte le informazioni necessarie all'erogazione del servizio richiesto;

- il cittadino dovrà poter richiedere i servizi esclusivamente sulla base delle proprie esigenze, senza necessariamente conoscere le specifiche competenze della amministrazione cui si rivolge;

- il cittadino o l'impresa dovranno poter comunicare solo una volta all'amministrazione, nel momento in cui si verificano, le variazioni dei dati che li riguardano. Questa comunicazione dovrà produrre automaticamente tutti gli effetti che ne conseguono;

- tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *back office* dovranno rendere accessibili senza oneri i propri servizi sulla rete a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *front office*;

- l'identificazione del richiedente il servizio e la verifica della sua autorizzazione all'accesso dovrà avvenire secondo una modalità uniforme su tutto il territorio nazionale, utilizzando mezzi di identificazione indipendenti dal servizio richiesto. A questo scopo sarà strumento privilegiato la carta d'identità elettronica.

¹⁰ Rapporto su innovazione e tecnologie digitali in Italia, Ufficio studi del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, 2003.

Non sarà quindi più necessario lo scambio di documenti cartacei: ottenuto qualunque modulo amministrativo per via telematica, il cittadino provvederà alla sua compilazione in locale e, dopo averlo firmato digitalmente, lo trasmetterà all'amministrazione competente. D'altro canto, dovrà essere sufficiente che il cittadino comunichi una sola volta alla pubblica amministrazione le informazioni che lo riguardano perché queste entrino a far parte del patrimonio informativo della stessa.

Da quanto descritto si evince con chiarezza la visione di *e-government* del Piano d'azione del giugno 2000, che reinterpreta il ruolo delle amministrazioni locali, dei Comuni in particolare, le quali saranno chiamate a costituire la chiave di volta per il superamento della lamentata frammentarietà. Le amministrazioni locali, infatti, potranno rivestire, nel modello decentrato e federale dello Stato delineato dal nuovo titolo V della Costituzione, un ruolo operativo di *front office*, di diretta erogazione di informazioni e servizi al cittadino. Spetteranno, invece, alle amministrazioni centrali principalmente funzioni di *back office*.

Il conseguimento dei risultati indicati potrà avvenire agendo non solo sul *front office*, ma anche mediante un intervento sul *back office* e il raggiungimento di un elevato grado di interoperabilità per lo scambio di documentazione e informazioni tra amministrazioni. Si acquisisce, pertanto, consapevolezza del fatto che l'*e-government* non consiste esclusivamente nell'utilizzo di tecniche informatiche nei procedimenti amministrativi, ma in un più ampio processo di modifica dei rapporti tra la pubblica amministrazione e la collettività, sia nel senso di una riorganizzazione interna sia di una modifica dei punti di contatto tra i due interlocutori¹¹. In particolare, si rendono indispensabili una riorganizzazione del lavoro burocratico e un ammodernamento del sistema informativo prima ancora che informatico¹².

¹¹ L. TIVELLI, G. TRAVERSA, *Per uno Stato amico: il ruolo dell'e-government*, Milano, Guerini e associati, 2002.

¹² A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002. "L'utilizzo delle tecnologie informatiche può portare ad un miglioramento radicale della funzionalità delle procedure. Ma nella maggioranza dei casi il loro utilizzo è frutto di un processo piuttosto complesso, in quanto l'informatizzazione di una procedura comporta l'ottimizzazione del suo iter basata sull'utilizzo delle tecniche di riduzione per evitare che si investano risorse nell'automazione di una fase inutile. E spesso di ricollega a una configurazione delle norme procedurali, al fine di rimuovere eventuali ostacoli di carattere giuridico che potrebbero precludere o limitare l'efficacia degli strumenti informatici".

Nel complesso, le riforme avviate mirano ad una trasformazione della cultura organizzativa della pubblica amministrazione¹³: l'obiettivo principale consiste nel passare da un'amministrazione dirigitica, verticale e segmentata ad un'amministrazione orizzontale, volta al servizio, caratterizzata da fitti scambi informativi tra le sue parti e con l'ambiente circostante.

3. L'E-DEMOCRACY NEL MODELLO DI GOVERNANCE DEMOCRATICA EUROPEA

Come anticipato, uno dei pilastri del modello di *governance* democratica europea delineato dallibro bianco è costituito da una partecipazione dei cittadini, tanto in veste di attori individuali, quanto di entità associative, culturali, sociali e produttive, più ampia per bacino di utenti e maggiormente estesa sia dal punto di vista delle tematiche e che per dimensione temporale.

L'uso dell'ICT a sostegno della partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni, tanto nel senso dell'effettivo coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, quanto in quello della possibilità di tenere aperto un dialogo costante tra il cittadino e le autorità, è un campo di applicazione delle nuove tecnologie ancora poco sviluppato, ma sul quale negli ultimi anni è fortemente cresciuto l'interesse tanto degli organismi internazionali, quanto dei governi nazionali e delle comunità locali, con l'obiettivo di arrivare a ridisegnare le dinamiche e i rapporti tra poteri pubblici e cittadini. Si tratta della cosiddetta *e-democracy*.

L'*e-democracy*, nella sua accezione più ampia, include differenti dimensioni.

Tra queste:

- la dimensione dell'accesso all'informazione, con particolare riguardo a quella prodotta dai soggetti pubblici, con l'obiettivo di conseguire una maggiore trasparenza nei processi decisionali politici e di rendere possibile al cittadino esprimere un consenso informato ed esercitare un controllo effettivo sull'operato delle istituzioni;

- la dimensione dell'effettiva possibilità di dialogo tra cittadini e istituzioni, in modo da "produrre" informazioni e da partecipare alla formazione delle opinioni;

- la dimensione elettorale (elettorato attivo e passivo), con particolare attenzione al processo di voto. In quest'ambito si registrano, per esempio, innovazioni riguardanti le modalità di selezione delle candidature e di formazione delle liste elettorali, le modalità tecniche della votazione (voto a

¹³ L. MARASSO, *Innovazione degli enti locali: metodi e strumenti di e-government*, Rimini, Maggioli, 2001.

distanza, noto come *e-vote* o voto elettronico) o i criteri di voto (voto graduato o ordinato per liste e candidati);

- l'aspetto dell'iniziativa diretta da parte dei cittadini, laddove sia resa possibile da istituti giuridici specifici (*referendum*, proposte di iniziativa popolare) e forme spontanee (petizioni, appelli, costituzione di gruppi informali e di associazioni);

- il coinvolgimento dei cittadini e delle varie entità associative in specifici processi decisionali (tavoli di concertazione dello sviluppo delle politiche locali, urbanistica partecipata, piano del traffico, bilancio partecipativo).

Le linee di intervento proposte dal Libro bianco nel senso di una maggiore trasparenza nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, al fine di garantire una partecipazione più ampia della società civile alla definizione e alla presentazione di tali politiche, si sono concretizzate in una serie di iniziative volte principalmente a incentivare il momento della consultazione del pubblico e degli esperti.

Nello stesso Libro bianco, pur dandosi atto del fatto che già esistono momenti partecipativi che consentono alla Commissione e alle altre istituzioni di mediare tra istanze e priorità contrapposte e di definire politiche più a lungo termine, si sottolinea, tuttavia, la necessità di rafforzare ulteriormente la cultura della consultazione e del dialogo. Le strategie partecipative attuate si prefiggono principalmente l'obiettivo di infondere maggior fiducia nel cittadino nei confronti dell'Unione e delle sue istituzioni, dando più ampia visibilità alle azioni politiche comunitarie e rendendo più efficaci e rispondenti ai bisogni i suoi interventi.

In relazione all'uso dell'ICT, si sottolinea l'importanza delle reti, in particolar modo di quelle regionali e cittadine che promuovono la cooperazione transnazionale e transfrontaliera, per il contributo che esse potrebbero fornire al successo delle politiche dell'Unione.

Alcune attività di consultazione dei cittadini e delle loro associazioni sono state realizzate nel quadro dell'iniziativa comunitaria Interactive Policy Making (IPM) attraverso il sito Your voice. Esso rende possibile l'accesso a strumenti di *e-democracy* quali: consultazioni dei cittadini che desiderino manifestare la propria opinione sulle politiche dell'Unione; discussioni, *forum* specifici e *chat* (è possibile, per esempio, esprimere il proprio pensiero ai *leader* politici e agli altri cittadini europei); esposizione di esperienze personali.

Una incidenza rilevante nel sensibilizzare l'attenzione dei paesi membri verso il tema della partecipazione dei cittadini ha avuto lo studio OCSE

“Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making” del 2001. Il rapporto OCSE sottolinea la necessità per i governi democratici di rafforzare il coinvolgimento dei cittadini, integrando le loro opinioni nei processi decisionali, al fine di migliorare la qualità delle politiche pubbliche, per rispondere all'accresciuta domanda di trasparenza dell'operato degli attori pubblici e per rafforzare la fiducia dei cittadini verso i governi e le istituzioni, arrivando così a contrastare le origini del declino della partecipazione elettorale attiva.

L'analisi proposta dall'OCSE ha riguardato alcune esperienze di coinvolgimento dei cittadini nel *policy making* in ambiti molto diversificati (sanità, educazione, ambiente, informazione), localizzate in paesi differenti (Canada, Danimarca, Cecoslovacchia, USA, Belgio, Ungheria, Francia, Repubblica di Korea, Svezia), e a diversi livelli di governo. Essa ha permesso di individuare cinque fasi principali del processo di partecipazione dei cittadini:

- informazione. Si tratta di fornire la più ampia informazione possibile nella fase in cui la *policy* sia ancora al primo stadio di elaborazione,

- *feed-back*. In cui i cittadini sono chiamati a “reagire” alle prime bozze pubblicate del disegno politico,

- consultazione: i cittadini sono invitati o coinvolti attivamente nel commentare la *policy* in discussione,

- partecipazione attiva. I cittadini sono invitati a proporre e discutere soluzioni alternative: prende forma un processo deliberativo-cooperativo di co-definizione della *policy*,

- valutazione. I cittadini sono chiamati a esprimersi sui risultati del processo, sulla *policy* definita ed eventualmente sulla sua attuazione e implementazione.

Sulla base della suddetta analisi, l'OCSE ha individuato tre livelli principali di coinvolgimento: informazione, consultazione e partecipazione attiva. La distinzione proposta fa leva sulla diversità di ruoli tra cittadini e istituzioni. Nei processi di consultazione sono le istituzioni che prendono l'iniziativa di aprire un dialogo con i singoli; nei processi di partecipazione attiva sono i cittadini che si fanno promotori di proposte, in relazione alle quali cercano il confronto con le istituzioni. In particolare, secondo le indicazioni dell'OCSE, per “informazione” si deve intendere una relazione a-una-via, in cui il governo “produce” e “rilascia” informazione a vantaggio dei cittadini. Dal punto di vista operativo sono compresi sia l'aspetto passivo dell'accesso all'informazione su richiesta, sia quello attivo della diffusione delle informazioni da parte delle istituzioni.

La consultazione è, invece, una relazione a due vie, mediante la quale la società civile fornisce un *feed-back* al governo, in relazione a una serie di tematiche pre-individuate. Nella partecipazione attiva i cittadini prendono attivamente parte al processo decisionale, poiché viene riconosciuta loro la facoltà di partecipare al dibattito politico e di proporre opzioni, rimanendo tuttavia la responsabilità delle scelte in capo agli operatori politici.

4. LA DIMENSIONE NAZIONALE DELLE ESPERIENZE DI *E-DEMOCRACY*

In linea con gli sviluppi europei, la promozione dell'*e-democracy* è divenuta un elemento qualificante delle politiche nazionali per l'*e-government*. Tra le formule emergenti si possono segnalare: i giurì di cittadini, costituiti da cittadini selezionati secondo criteri variabili che, per un periodo predeterminato, discutono un problema, producendo un rapporto finale, con valore consultivo; i *panel* di cittadini, numericamente consistenti e rappresentativi, ai quali sono diretti periodicamente sondaggi d'opinione, per un periodo prolungato; le consultazioni scritte, mediante le quali si sollecitano i cittadini a esprimere il loro punto di vista su progetti a iniziativa pubblica; i *forum* tra cittadini e amministratori della cosa pubblica, per incentivarne il dialogo.

Vi sono, inoltre, i *focus group* formati da cittadini potenzialmente interessati o destinatari diretti di una determinata azione pubblica; i sondaggi di opinione su iniziative pubbliche; i sondaggi deliberativi che prevedono, prima della votazione sulla base delle opinioni emerse, discussioni all'interno del gruppo dei soggetti selezionati per rispondere al sondaggio, sulla base di vari criteri e discussioni con esperti del settore; le petizioni su iniziativa dei cittadini; infine le segnalazioni di interesse nei confronti di un determinato settore di intervento, da parte dei cittadini verso le istituzioni o viceversa.

Tra i Paesi che hanno sperimentato forme di effettiva partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni nazionali e locali si possono citare: il Canada, l'Olanda, l'Irlanda del Nord, il Regno Unito, i Paesi scandinavi, l'Australia e la Nuova Zelanda. Una delle esperienze più significative è stata quella di Tampere in Finlandia, dove è stata sperimentata una piattaforma di simulazione interattiva per la progettazione di un nuovo insediamento, alla cui realizzazione la rete civica¹⁴ ha dato un rilevante contributo.

Di particolare interesse, e in linea con l'impostazione dell'OCSE che interpreta la partecipazione come un percorso interno al processo di definizione

¹⁴ Per la definizione di "rete civica" si veda il paragrafo successivo.

delle politiche pubbliche, è stata l'analisi del governo svedese, da cui è scaturito un documento, che sostiene la necessità di promuovere, anche attraverso l'ICT, forme di iniziativa civica (*e-democracy in practice. Swedish experiences of a new political tool*, 2001). Ne sono scaturite alcune interessanti considerazioni: la necessità di fornire ai cittadini degli spazi, non necessariamente istituzionali, per la discussione; il fatto che tanto più è elevato il grado di complessità della questione politica in discussione, tanto più deve essere accurata la progettazione delle consultazioni; la considerazione che nel caso di centri metropolitani ad alta mobilità di popolazione non sia sensato limitare la consultazioni ai cittadini residenti; l'importanza del linguaggio amministrativo, che non deve richiedere operazioni di "traduzione" per poter essere compreso.

Il problema di favorire la partecipazione attiva della popolazione è altresì al centro del documento olandese "Electronic Civic Consultation" (1998), nel quale ai fini di indagare l'opinione pubblica si sottolinea l'importanza della discussione e dei successivi gradi partecipativi sopra descritti, piuttosto che la mera rilevazione quantitativa delle preferenze. La "consultazione civica elettronica" (CCE) adottata nel documento prevede alcuni elementi chiave che, oltre all'impiego dell'ICT, dovrebbero caratterizzare la consultazione come un processo di dialogo, al fine di garantire una partecipazione più consapevole e fiduciosa. Essa deve essere promossa dagli attori pubblici e avere luogo fin dalle prime fasi del processo di *decision-making*, affrontando quindi questioni ancora aperte. Inoltre, gli attori politici coinvolti devono essere pertinenti rispetto al processo decisionale in oggetto, devono chiarire le proprie responsabilità e tenere in considerazione gli esiti della consultazione.

Al di là di alcune esperienze di eccellenza, tuttavia, il panorama mondiale è frammentato e poco sviluppato. I cittadini che si avvalgono di queste nuove opportunità sono ancora pochi, sia per la mancanza degli strumenti partecipativi, sia per la difficoltà dei governi di integrare i risultati del coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale, che determina una sfiducia di fondo in queste modalità di interazione da parte della società civile.

5. LA NATURA PARTECIPATIVA DELLE RETI CIVICHE E LE PIAZZE TELEMATICHE

Nella visione sopra accennata di una evoluzione tecnologica che vada di pari passo con il coinvolgimento del singolo anche in relazione al governo del territorio si collocano le esperienze delle reti civiche e delle piazze telematiche. In ambito locale, l'impiego dell'ICT per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni si è affermato dapprima nei Paesi in cui l'uso delle reti telematiche è maggiormente diffuso. L'origine stessa delle prime comuni-

tà virtuali con base territoriale nel Nord America e in Europa è collegata all'obiettivo di promuovere la partecipazione civica locale, in particolare a livello comunale. In Italia, negli ultimi anni stanno crescendo le iniziative degli enti locali per promuovere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

Per quanto concerne l'origine di questo interessante fenomeno, le prime reti civiche (dette *community network*) compaiono negli Stati Uniti nei primi anni ottanta. Agli esordi si tratta di iniziative scollegate fra loro, successivamente si viene delineando un progetto complessivo di *networking*. L'esperienza americana si caratterizza per la creazione di un modello di rete civica definito *bottom-up*: le reti civiche si sviluppano dal basso, scaturiscono da un tessuto sociale disomogeneo composto da singoli individui, associazioni *no profit*, organizzazioni extra-governative, università, centri di ricerca. Sono liberamente accessibili e poco strutturate. In seguito, le *community network* si differenziano in: *public electronic network* o *pen*, *free-nets* e *wired cities*.

Le *public electronic network* sono reti civiche sponsorizzate dal governo, in particolare da quello locale, per rendere l'informazione pubblica disponibile ai residenti, offrendo loro anche un mezzo alternativo per comunicare le loro esigenze e aspettative e per partecipare a *forum* pubblici. È sul modello delle *pen* che si sono sviluppate le reti civiche così come le conosciamo in Italia, anche se successivamente la tendenza europea si è spostata in direzione del modello *free-nets* in ragione di una esigenza di maggiore autonomia organizzativa, di neutralità politica e di un eventuale posizionamento sul mercato.

Le *free-nets* sono reti civiche membri del *National Public Telecomputing Network* (NPTN), una *corporation no profit*, di cui seguono le politiche e le procedure. La stessa *corporation* descrive questo tipo di rete civica come un insieme di servizi liberamente organizzati e gestiti da volontari, che provvedono alla diffusione delle informazioni e alla discussione, senza alcun costo per gli utenti.

Infine, le *wired cities* sono i prototipi delle "città digitali", in cui ogni casa, scuola, ufficio, biblioteca è connessa in rete¹⁵.

Nel caso europeo prevale un modello *top-down*, con riferimento alla forte presenza delle istituzioni (e in particolar modo degli enti locali) nella realizzazione delle reti, in conseguenza della presa di coscienza, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle opportunità offerte dalle reti civiche, in par-

¹⁵ Secondo l'Osservatorio Reti Civiche la "città digitale" è un sistema urbano in cui il cablaggio diffuso consente notevoli possibilità di interazione tra tutti gli abitanti dell'area urbana, per scambiare informazioni e ottenere servizi avanzati e integrati.

ticolare della loro capacità di ridurre le distanze tra le istituzioni e la società civile. In Italia le prime iniziative in questo senso risalgono al 1994, quando alcune città, quali Bologna, Modena, Torino, Roma, Milano hanno svolto un ruolo di promozione della cultura telematica.

Dal punto di vista dei soggetti promotori del servizio, se potenzialmente a creare una rete civica possono essere sia le istituzioni e le organizzazioni economiche o politiche, sia le associazioni di cittadini e le fondazioni, nella realtà i fondatori sono oggi in Italia solo enti pubblici e università¹⁶.

Circa i contenuti del servizio, si distinguono:

- “rete-vetrina”, che contiene essenzialmente informazioni di promozione turistica o commerciale (è soprattutto tipica delle città d’arte);
- “rete-sportello”, che si rivolge ai cittadini o ai soggetti economici locali per fornire loro informazioni amministrative o procedurali;
- “rete-piazza”, nel caso in cui vengano concessi spazi di comunicazione interattiva tra cittadini e istituzioni o associazioni.

Le reti civiche costituiscono, per lo più, nelle intenzioni dei loro promotori un progetto complesso che non intende sostituire gli strumenti di comunicazione tradizionali, bensì creare nuove forme di comunicazione e di socialità, anche al fine di una maggiore partecipazione delle varie componenti cittadine al governo locale. Tuttavia, attualmente il visitatore di una rete civica italiana riscontra un limite che non è, invece, proprio delle reti americane: l’aspetto informativo e di servizio è molto più curato che non quello della comunicazione e della partecipazione democratica dei cittadini alle decisioni di interesse pubblico.

Molte sono le amministrazioni, soprattutto comunali, che hanno provveduto a creare un sito Internet dell’ente. Il sito dell’ente locale offre pagine informative e, in alcuni casi, in esso è possibile reperire la modulistica per la richiesta di certificati e di documenti amministrativi in via telematica. In particolare, il servizio offerto è organizzato su tre diversi livelli, caratterizzati da un differente grado di completezza: il primo corrisponde al caso in cui il sito dell’ente contenga pagine *web* che descrivono l’ente pubblico, le sue funzioni, dove si trova, gli orari di apertura al pubblico degli sportelli e poche altre informazioni.

Il secondo livello prevede notizie specifiche, per esempio come presentare una domanda, come compilare determinati moduli, quali sono le normative in vigore in un determinato settore. Il terzo livello contempla il servizio più completo, che si realizza quando il cittadino può porre quesiti alle ammi-

¹⁶ V. il rapporto RUR-CENSIS (a cura di), *E-democracy: un’opportunità per tutti?*, giugno 2004, Roma.

nistrazioni attraverso la posta elettronica, ottenendo risposte personalizzate, o quando è possibile avviare la pratica stessa via Internet.

Accanto alle reti civiche, sono state associate all'idea della cittadinanza digitale le cosiddette "piazze telematiche". Con l'espressione piazze telematiche si intende far riferimento ad una serie di infrastrutture fisiche presenti sul territorio: nuovi luoghi urbani costituiti da edifici e aree collegati tra loro da reti e sistemi informatici e telematici, quali collegamenti in fibra ottica e collegamenti satellitari.

Nelle piazze telematiche, i cittadini, le imprese, i professionisti potranno fruire di servizi socio-tecnologici avanzati; tra questi:

- servizi gratuiti, servizi resi disponibili dall'ente erogatore (comune, azienda municipale, Spa a partecipazione mista), quali i servizi per il cittadino e i servizi di alfabetizzazione telematica;

- servizi al costo, erogati dalla pubblica amministrazione, che prevedono il pagamento dei costi reali e dei materiali di consumo;

- servizi di valore aggiunto, servizi a carattere commerciale quali il noleggio di stazioni di lavoro, la posta elettronica, le sale di video-conferenza, il *tebanking*, il *teleshopping*, centri di assistenza informativa per imprese, professionisti, giovani e non in cerca di occupazione.

Dal 1995 i comuni italiani hanno cominciato ad attuare le prime forme di piazze telematiche, ma per lo più si tratta di un fenomeno ancora in fase sperimentale. L'impiego di una rete telematica diffusa potrebbe consentire, grazie anche a una maggiore trasparenza nell'operato delle istituzioni pubbliche, lo stabilirsi di un rapporto di partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni politiche collettive e permettere loro una più attiva partecipazione al processo democratico.

Con la trasmissione telematica potrebbero, infatti, realizzarsi in tempo reale e con garanzia di oggettività i sondaggi d'opinione, le votazioni elettorali, i *referendum* popolari rendendo così attuabile una forma di nuova democrazia diretta, che riprodurrebbe nelle dimensioni dell'odierna società di massa il rapporto fra governanti e cittadini stabilito nelle democrazie dell'età classica (cosiddetta *agorà* informatica). Dalla pronta e trasparente disponibilità di informazioni sulle più sentite questioni politiche, possono, inoltre, scaturire anche altre forme di partecipazione, in quanto partecipare, per il cittadino, non significa semplicemente, come si è detto, votare, ma anche essere con varie modalità presente, con i propri interessi e le proprie opinioni, nei passaggi intermedi dei processi amministrativi, finora spesso complessi ed inaccessibili, che hanno come esito le decisioni pubbliche.

Le attuali reti civiche italiane, se contengono servizi di informazione ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni o possibilità per i cittadini di esprimere le loro opinioni su questioni di pubblico interesse e di avviare discussioni in merito, non realizzano però una vera forma, neppure embrionale, di democrazia telematica, simile alle esperienze statunitensi, in quanto, per esempio, una discussione tra cittadini su un fatto oggetto di pubblica deliberazione difficilmente viene presa in considerazione dagli amministratori in fase decisionale. La voce del cittadino, che potrebbe pervenire alle istituzioni per via telematica, non ha per ora (ma non è escluso che ne abbia in futuro) alcun peso sulle deliberazioni politiche finali.

6. LA SECONDA FASE DEL PIANO DI E-GOVERNMENT E LO SVILUPPO DELLA CITTADINANZA DIGITALE

In Italia, considerata conclusa la prima fase del Piano di *e-government* con la valutazione e il finanziamento dei progetti presentati in occasione del Primo avviso¹⁷, con il documento “L’*e-government* per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa”¹⁸ viene sancito l’avvio della seconda fase, che prevede il potenziamento e l’estensione territoriale delle esperienze già avviate nel corso della prima fase (in particolar modo dei progetti vincitori del Primo avviso), mediante una visione strategica comune tra Stato, Regioni ed enti locali, affinché l’attuazione dei processi di *e-government* in tutto il territorio nazionale sia coerente e coordinata.

Tra gli elementi tecnologici sulla base dei quali costruire una visione condivisa, il documento esaminato individua i portali e le carte d’accesso ai ser-

¹⁷ L’Avviso è stato pubblicato nella G.U. 3 aprile 2002 n. 78. Esso ha previsto di erogare centoventi milioni di euro, tratti dai fondi derivanti dalla vendita di licenze UMTS, per cofinanziare in misura non superiore al cinquanta per cento progetti proposti da regioni ed enti locali, aventi per obiettivo la realizzazione di servizi on line rivolti ai cittadini, alle imprese e all’implementazione di servizi infrastrutturali. Nell’Avviso, il Dipartimento per le innovazioni tecnologiche ha individuato quale titolo preferenziale per il conseguimento del finanziamento che il progetto sia presentato da aggregazioni di amministrazioni, al fine di estendere quanto più possibile il numero degli enti avvantaggiati dai finanziamenti.

¹⁸ L’*e-government* per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa, documento approvato dal Tavolo congiunto permanente di consultazione e cooperazione con le Amministrazioni centrali, le regioni e gli enti locali per l’attuazione del Piano di e-government in data 24 luglio 2003. Si legga in merito P. SUBIOLI, *Dalla rete telematica alla smart card: così Internet cambia i servizi alla città. Guida agli enti locali*, in “IlSole-24Ore”, 27 marzo 1999.

vizi. Il portale dell'ente, definitivamente superata la fase del sito- vetrina, dovrà costituire un punto di riferimento per l'erogazione dei servizi. I servizi dovranno essere progettati in modo da consentire, per quanto possibile, il completamento della pratica amministrativa.

Le carte d'accesso ai servizi dovranno essere riconducibili a due tipologie: la carta d'identità elettronica e le altre carte, le quali tutte dovranno essere conformi allo standard della carta nazionale dei servizi. L'obiettivo è di far sì che con la CIE e con qualunque CNS sia possibile accedere a qualsivoglia servizio *on line*, poiché l'utilizzo delle carte dovrà poter prescindere dall'ambiente elaborativo. La realizzazione di servizi pubblici *on line* dovrà, quindi, avvenire in modo da utilizzare le possibilità di identificazione e autenticazione offerte da CIE e CNS.

A seguire, nell'autunno 2003, viene approvato dalla Conferenza unificata Stato-Regioni e Autonomie locali il documento "L'*e-government* nelle Regioni e negli Enti Locali: seconda fase di attuazione", che assumendo come riferimento normativo il Dpcm 14 febbraio 2002, definisce le azioni attuative della seconda fase. Le linee d'azione individuate sono cinque, per un totale di duecento milioni di euro di finanziamento: lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali, la diffusione territoriale dei servizi per cittadini e imprese, l'inclusione dei piccoli comuni nell'attuazione dell'*e-government*, l'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (cosiddetta *e-democracy*), la promozione dell'utilizzo di nuovi servizi per cittadini e imprese.

La linea d'azione maggiormente innovativa è quella relativa alla cittadinanza digitale: si intendono promuovere con le autonomie locali progetti per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita e alle decisioni delle loro amministrazioni.

La democrazia elettronica viene, infatti, letta come risposta all'esigenza delle amministrazioni di far fronte alla crescente complessità delle decisioni, mediante un coinvolgimento più ampio delle competenze e delle esperienze diffuse nella società. In tal senso essa si può considerare il punto di arrivo di un percorso che muove dall'*e-government* per costruire la *e-governance* territoriale, intensificando i rapporti tra i soggetti attivi del territorio.

Per quanto concerne la linea d'azione per lo sviluppo della cittadinanza digitale, essa si prefigge come obiettivo quello di sviluppare progetti che utilizzino le tecnologie ICT come strumento per promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita e alle decisioni delle pubbliche amministrazioni.

È in quest'ottica che, allo scopo di una più matura fase di diffusione delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione locale, il Ministro per l'in-

novazione e le tecnologie ha promosso l'Avviso nazionale per lo sviluppo di progetti della cittadinanza digitale¹⁹, supportato dalle relative regole tecniche²⁰. Scopo dell'Avviso è quello di scegliere e cofinanziare progetti proposti da amministrazioni locali che si prefiggano la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e ai processi decisionali, con particolare attenzione alle categorie a rischio di esclusione e prevedendo la possibilità di aggregazione alla presentazione del progetto di realtà sociali, culturali e produttive (comitati, associazioni e gruppi informali).

Anche in questo caso si è proceduto all'emanazione di un avviso pubblico finalizzato alla presentazione di progetti su scala nazionale, che ha riscosso ampia partecipazione, testimoniando l'effettiva consapevolezza da parte delle dirigenze amministrative dello stretto legame tra tecnologia e fattore umano.

Al di là del successo delle singole esperienze di *e-democracy* realizzate a livello locale, va tuttavia rilevato come il processo di cambiamento cui si è fatto riferimento nel senso di effettiva inclusione del cittadino nella società dell'informazione e di una reale attuazione della democrazia digitale, nel rispetto dei superiori principi di uniformità e di uguaglianza, presupponga una pre-condizione essenziale: il superamento delle differenze di accesso alle infrastrutture, ai servizi, agli strumenti culturali.

Non si può infatti tacere come il rapido sviluppo delle tecnologie della comunicazione abbia avuto come effetto indesiderato quello del cosiddetto *digital divide*. Per ragioni culturali, per problematiche locali e ambientali, per motivazioni psicologiche e generazionali, l'alfabetizzazione elettronica non è patrimonio culturale comune a tutti.

Esiste il rischio, quindi, che si determini una frattura sociale da cui conseguirebbero più bassa interattività e una comunicazione ridotta tra il cittadino e le istituzioni.

In conclusione, dall'analisi svolta, è ricavabile *in primis* che, al costo di incorrere in un clamoroso fallimento, le esperienze di *e-government* non possano pre-

¹⁹ Pubblicato nella G.U. n. 86 del 13 aprile 2004. Reperibile in www.innovazione.gov.it/ita/intervento/normativa/allegati/Avviso_eDemocracy.pdf.

²⁰ *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale*. Tale allegato tecnico fornisce indicazioni utili, sia dal punto di vista metodologico-organizzativo che tecnologico, per la progettazione, la realizzazione e la gestione di un progetto di partecipazione che preveda l'utilizzo delle ICT. Le linee guida sono state realizzate nell'ambito del Progetto CRC (Centri Regionali di Competenza) con il contributo dell'Università degli Studi di Firenze e dell'Università degli Studi di Milano.

scindere da una migliore comprensione dei meccanismi capaci di favorire la partecipazione del cittadino; che pertanto l'*e-participation* potrà, quindi, costituire non solo un valido strumento di cambiamento culturale, ma un supporto indispensabile per l'*e-government*, in quanto, nel rispetto delle potenzialità dei singoli, è in grado di coinvolgerli nelle innovazioni tecnologiche e nei processi decisionali, a nuove condizioni e soprattutto con nuovi mezzi comunicativi.

In seconda istanza, tuttavia, non ci si può cullare nell'illusione che l'offerta di soluzioni tecnologiche sia in grado di generare spontaneamente la partecipazione del singolo e la domanda di servizi avanzati ed evoluti. Per conseguire un reale mutamento appare indispensabile, accanto alla diffusione capillare delle nuove tecnologie, tale da consentire processi di emancipazione delle realtà locali dal governo centrale, una diffusa alfabetizzazione elettronica, che renda fruibili da parte della gran parte degli utenti gli strumenti di partecipazione messi a loro disposizione.

***E-government* e Infrastruttura per la Informazione Territoriale: dal Catasto a INSPIRE**

ELENA SÁNCHEZ JORDÁN, CESARE MAIOLI*

SOMMARIO: 1. *Conoscenza dei dati territoriali ed e-government* – 2. *La Direttiva 2007/2/CE (INSPIRE)* – 3. *Dati territoriali e Infrastruttura per la Informazione Territoriale* – 4. *Conclusioni*

In questo lavoro intendiamo valutare il ruolo che enti tradizionali presenti in molti Stati europei, come per esempio il Catasto e il Registro dei beni immobiliari, possano svolgere, seguendo le indicazioni dettate dalla Direttiva 2007/2/CE del Parlamento e del Consiglio del 14/03/2007, che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (*Infrastructure for Spatial Information in the European Community* - INSPIRE), in relazione alla Infrastruttura per la Informazione Territoriale (IIT) e alla gestione dei dati territoriali¹. La Direttiva 2007/2/CE tende a favorire la realizzazione di un livello di integrazione dei dati territoriali superiore rispetto a quello dei sistemi informativi unitari nazionali, così da creare un bacino informativo comune tra gli Stati membri e uno strumento dinamico e condiviso per l'elaborazione di politiche comunitarie, soprattutto di pianificazione ambientale e di tutela del territorio, nella logica dei piani di *e-government*.

1. CONOSCENZA DEI DATI TERRITORIALI ED *E-GOVERNMENT*

Lo sviluppo e l'utilizzo di sistemi informatici da parte delle autorità pubbliche con l'affermarsi dei progetti di *e-government* sono sempre più indirizza-

* E. Sánchez Jordán è professore di Diritto civile all'Università "La Laguna". C. Maioli è professore di Informatica giuridica all'Università di Bologna. Si ringraziano G.P. Artioli, F. Lelli, C. Ortolani, Ó. Vázquez Asenjo, S. Volpe e L. Zanella per le utili indicazioni fornite. Il presente lavoro è stato svolto nel periodo in cui Elena Sánchez Jordán è stata professore visitatore all'Università di Bologna con un contributo fornito dalle *Secretarías de Estado de Universidades y de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación (Resolución de concesión 30.72008, ref. PR2008-246)*.

¹ Secondo l'art. 3.1) della Direttiva 2007/2/CE, "infrastruttura per l'informazione territoriale" è: "i metadati, i set di dati territoriali e i servizi relativi ai dati territoriali; i servizi e le tecnologie di rete; gli accordi in materia di condivisione, accesso e utilizzo dei dati e i meccanismi, i processi e le procedure di coordinamento e di monitoraggio stabilite, attuate o rese disponibili conformemente alla presente direttiva". Secondo l'art. 3.2) della Direttiva 2007/2/CE, "dati territoriali" sono "i dati che attengono, direttamente o indirettamente, a una località o un'area geografica specifica".

ti alla realizzazione di obiettivi fissati da decisioni di natura politica e sostenuti dalla consapevolezza della necessaria centralità dell'utente del servizio e delle sue esigenze: a livello europeo è sempre più chiaro che l'informatizzazione del settore pubblico non può costituire un processo autoreferenziale né può ridursi ad una mera automatizzazione delle attività amministrative.

L'evoluzione delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC), la disponibilità di memorie più capaci, la consapevolezza che i dati sono sempre più una risorsa strategica e di governo hanno consentito ai piani di *e-government* di dare sempre più rilievo ai dati territoriali. In particolare, il Catasto ha subito profonde trasformazioni sia tecniche con nuovi ambienti di gestione informatica, nuovi strumenti di diffusione, nuovi dati, sia organizzative sintetizzabili, in Italia, nella creazione dell'Agenzia per il territorio e nel passaggio di alcune funzioni ai Comuni.

I Sistemi Informativi Geografici (SIG) sono indicati nei piani di *e-government* come strumenti essenziali per la pianificazione del territorio e dell'ambiente (e le leggi urbanistiche forniscono gli obiettivi delle realizzazioni), per la gestione di molti servizi, dallo sportello unico alla fiscalità locale, all'erogazione di servizi su infrastrutture a rete e, per la competizione territoriale, dal *marketing* territoriale ai sistemi di navigazione per auto.

Il Catasto viene visto dai piani di *e-government* come un sistema informativo geografico specializzato nei dati fiscali immobiliari a tutti gli effetti, estremamente importante sia per i cittadini sia per la pubblica amministrazione (P.A.). La prospettiva è la sua integrazione nel contesto più generale dei SIG della P.A., dando enfasi all'usabilità per gli utenti finali, con altri sistemi informativi geografici, tramite azioni e definizione di intese specifiche. Gli accordi che si stipulano sono finalizzati al miglioramento dell'interoperabilità geografica: per definirli sono stati promossi coordinamenti tra Regioni, Province, Comuni, aziende di servizi e altri *partner* pubblici e privati che hanno propri interessi a costruire basi dati geografiche aggiornate e condivise, strumenti per la gestione e diffusione dei dati geografici.

In Italia il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)², normativa di efficienza e trasparenza, costituisce un intervento importante, poiché rappresenta uno strumento programmaticamente rivolto ad allestire un complesso di norme tra loro strutturate e tendenzialmente tese a disciplinare in modo

² D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, aggiornato con le modifiche introdotte dal d.lgs. del 4 aprile 2006, n. 159, recante disposizioni integrative e correttive.

organico e generale l'utilizzo delle TIC da parte della P.A., tanto al loro interno, quanto nei loro rapporti con cittadini e imprese. Superata la stagione delle discipline di settore che regolamentavano l'informatizzazione di specifici comparti del settore pubblico, il CAD contribuisce allo sviluppo di strategie condivise per ottimizzare la gestione e lo sviluppo delle TIC.

Molte sono le novità introdotte dal CAD; la più rilevante ai fini di questo lavoro è costituita dall'attenzione che il legislatore ha riservato alla disciplina dei dati territoriali, inserita nel Capo V intitolato "Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete". Le TIC possono divenire uno strumento importante nel riorientamento dell'attività amministrativa a favore degli utenti: facilitare i flussi informativi concernenti l'informazione territoriale e garantire la diffusione dei dati, definire standard comuni per operare su di essi, coinvolgere la collettività nella elaborazione di politiche ambientali costituiscono esempi concreti della funzione del nuovo paradigma tecnologico nella realizzazione di un patrimonio conoscitivo condiviso e accessibile. L'ambito più naturale per l'utilizzo di questi sussidi informatici è stato immediatamente identificato con la formulazione, l'attuazione ed il monitoraggio delle politiche di governo del territorio (in particolar modo con la tutela ambientale, la pianificazione urbanistica, la gestione del rischio idrogeologico). Nella logica della reingegnerizzazione dei processi di gestione della P.A. l'impiego maturo dei dati territoriali rappresenta una delle leve per la riorganizzazione e la modernizzazione, in generale, di tutti quei procedimenti che, in vario modo, implicano l'acquisizione e la valutazione di informazioni georeferenziate o georeferenzabili.

2. LA DIRETTIVA 2007/2/CE (INSPIRE)

Il Sesto Programma Quadro per l'Ambiente³ evidenzia come un'informazione migliore costituisca una chiave per il miglioramento delle politiche sull'ambiente nella decade 2002-2012. Le informazioni geografiche vi ricoprono un ruolo speciale, per la loro potenzialità di presentazione delle informazioni in modo chiaro e legato a elementi di immediata comprensione per i cittadini e per le entità che hanno interesse su temi rappresentati da esse⁴.

³ C. MAIOLI, E. SÁNCHEZ JORDÁN, *A comparative Italian-Spanish Analysis of Spatial Information and Right of Access*, in "Proceedings ICTTA 3rd International Conference on Information and Communication Technologies: from Theory to Applications", IEEE, 2008.

⁴ *The Sixth Environmental Action Programme*, in <http://ec.europa.eu/environment/archives/geo/index.htm>.

La disponibilità e la crescita di consapevolezza delle informazioni ambientali saranno certamente migliorate grazie alla Direttiva 2007/2/CE, la cui implementazione rappresenta un supporto importante alle azioni chiave del Sesto Programma Quadro per l'Ambiente.

Ad oggi sussistono forti disomogeneità tra gli Stati membri nel settore dei dati territoriali, sia di natura giuridica sia di natura informatica: il diritto d'accesso all'informazione territoriale non gode di una tutela sufficientemente diffusa, le regole che disciplinano lo scambio e la circolazione di informazioni tra autorità pubbliche variano a seconda del modello statale di organizzazione amministrativa, la gestione unitaria dei dati e la realizzazione di infrastrutture nazionali per l'informazione territoriale registrano stati di avanzamento diversi e queste condizioni determinano difficoltà oggettive di conduzione del processo di elaborazione delle politiche ambientali in modo integrato e di adozione di provvedimenti sufficientemente diversificati in ragione delle diverse realtà territoriali che la Comunità raccoglie. La Direttiva 2007/2/CE consente di armonizzare, far condividere e qualificare le informazioni territoriali, ai fini gestionali e di programmazione degli interventi sul territorio.

La Comunità europea tenta dunque di definire norme generali e regole tecniche per la realizzazione di una dimensione europea per la gestione dell'informazione territoriale⁵. L'Infrastruttura troverà una base nelle IIT predisposte e gestite dagli Stati membri, come dettato dall'art. 1.2 della Direttiva 2007/2/CE, che richiede inoltre l'adozione di regole di implementazione specifiche da parte degli Stati membri stabilendo la struttura dei comitati a tal fine istituiti.

Gli scopi principali della Direttiva 2007/2/CE riguardo all'Infrastruttura sono quelli di: garantire che i dati territoriali siano archiviati, resi disponibili e conservati al livello più idoneo; consentire di combinare in maniera coerente dati territoriali provenienti da fonti diverse all'interno della Comunità e di dividerli tra vari utilizzatori e applicazioni; permettere di condividere i dati territoriali raccolti a un determinato livello dell'amministrazione pubblica con altre amministrazioni pubbliche; rendere disponibili i dati territoriali a condizione che non ne limitino indebitamente l'uso più

⁵ C. MAIOLI, C. ORTOLANI, *Sui profili giuridici della gestione dell'informazione territoriale della Pubblica Amministrazione*, in "Altalex", 8 novembre 2007, in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=38967>, pp. 1-30, 2007.

ampio; permettere di ricercare facilmente i dati territoriali disponibili, valutandone agevolmente l' idoneità allo scopo e ottenere informazioni sulle loro condizioni di utilizzo⁶.

L' istituzione dell' iniziativa INSPIRE è stata valutata da gran parte degli esperti e degli operatori in termini positivi: sono stati apprezzati il tentativo di definire norme e standard comuni per il settore strategico dell' informazione territoriale e di rispondere alle esigenze di un' utenza multireferenziata. Tuttavia, non sono mancate alcune voci critiche, che temono l' impossibilità di realizzazione di una rete comunitaria di servizi sull' informazione territoriale che di fatto non limiti il libero accesso dei cittadini ai dati raccolti ed elaborati dalle infrastrutture statali coinvolte⁷.

3. DATI TERRITORIALI E INFRASTRUTTURA PER LA INFORMAZIONE TERRITORIALE

I dati territoriali sono le informazioni plurali che fanno riferimento, data una zona geograficamente determinata, a qualunque cartografia, definita in termini di estensione, scala, contenuto e scopo; le informazioni sono qualificate da attributi di approfondimento (per esempio: date di rilievo e di rappresentazione, caratteristiche geodetiche) e di taglio cartografico di realizzazione della carta.

Un dato territoriale, una volta caratterizzato dalle sue entità e attributi, può essere condiviso e utilizzato per scopi diversi da quello per cui fu originariamente prodotto: la IIT rappresenta la infrastruttura sorta per facilitare la condivisione e il riuso. Molti Stati membri hanno definito e creato IIT Nazionali (IITN)⁸, che vedono la collaborazione dei settori pubblico e privato che implementano soluzioni per particolari gestioni di dati territoriali in accordo con le

⁶ DPLI WORKING GROUP, *Data Policy and Legal Issues Position Paper*, Environment Agency for England and Wales, in http://inspire.jrc.ec.europa.eu/reports/position_papers/inspire_dpli_pp_v12_2_en.pdf.

⁷ In questo senso si veda <http://publicgeodata.org>, dove si sostiene che l' iniziativa INSPIRE attribuisce molta enfasi ai diritti di proprietà intellettuale inducendo così le agenzie pubbliche a non condividere i dati. Si precisa tuttavia che i fornitori hanno lamentato la difficoltà a coprire le spese dei dati originali che essi producono e quindi sono orientati a richiedere pagamenti a chi fruisca dei dati. In particolare, il problema è stato sollevato dall' Ordinance Survey inglese. Si veda <http://www.ordnancesurvey.co.uk/oswebsite/aboutus/reports/annualreport/05-06/index.html>.

⁸ Di norma individuate come "National Spatial Data Infrastructure (NSDI)".

rispettive finalità. Si è rilevato come laddove la collaborazione pubblico-privato sia scarsa, maggiori sono le possibilità di ottenere benefici tangibili⁹.

La IIT, già prima della Direttiva 2007/2/CE, era intesa come il servizio realizzato da componenti di rete, hardware, software e di sistema in grado di offrire agli utenti (uffici delle amministrazioni territoriali come Province, Comuni e imprese private) sia la fornitura di cartografia di base che i servizi sui dati territoriali. Essa deve essere in grado di assicurare il flusso dei dati dal produttore, manutentore, custode, all'utilizzatore di servizi e all'utilizzatore di dati.

La IIT si è arricchita con la Direttiva 2007/2/CE di componenti relative a politiche e atti istituzionali¹⁰ in quanto i dati territoriali sono importanti per i legislatori europei poiché consentono la formulazione, l'attuazione e il controllo delle politiche ambientali, considerando i costi e i problemi legati agli impatti ambientali transfrontalieri e ai cambiamenti climatici con particolare rilievo, per esempio, alla progettazione tecnologica eco-sostenibile, al controllo sull'inquinamento, alla protezione ambientale e ai cambiamenti climatici. E dunque, per gestire efficacemente gli impatti ambientali, l'Unione europea ha avuto bisogno di aumentare la quantità di dati territoriali a disposizione, di migliorare il flusso dei dati tra i sistemi e accrescere la condivisione dei dati tra i governi, le agenzie e i cittadini.

La necessità oggi più impellente¹¹ è quella di essere in grado di attuare una valutazione integrata di politiche riguardanti diversi settori (per esempio agricoltura, trasporti, economia, energia, sviluppo regionale, ambiente), tutti attinenti all'informazione territoriale, al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile.

Una volta creata la IIT può servire per scopi meno direttamente legati al monitoraggio ambientale e può utilmente fornire la sua base informativa per l'urbanistica, gli archivi catastali, la gestione delle reti di servizi, la tutela dei beni culturali, la prevenzione dei rischi ambientali.

L'unità di base della IIT è il dato territoriale e tra i principali fornitori vi sono storicamente il Catasto e il Registro dei beni immobiliari che ci sem-

⁹ P.Y. GEORGIADOU, S.K. PURI, S. SAHAY, *Towards a Potential Research Agenda to Guide the Implementation of Spatial Data Infrastructures: A Case Study from India*, in "IJGIS", 19, n. 10, 2005, pp. 1113-1130.

¹⁰ M. SALVEMINI, *Infrastrutture di dati territoriali dal livello locale a quello europeo*, AMFM 2007, in <http://www.amfm.it/conferenza2007/conf2007.html#prog>.

¹¹ M. SALVEMINI, *Informazione Geografica e tecnologia GIS. Stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, AMFM 2008, in <http://www.amfm.it/conferenza2008/1.html#pres>.

brano attori delle IITN a pieno titolo¹², in quanto i dati catastali, i dati sulla proprietà e altre informazioni prodotte e distribuite dal Catasto e dal Registro dei beni immobiliari¹³ – che vengono poi utilizzati per prendere decisioni e valutazioni sui temi ambientali, sociali ed economici – sono entità esplicitamente citate dalla Direttiva 2007/2/CE che impegna gli Stati membri a fornire l'accesso alle IITN.

Più precisamente il Catasto e il Registro dei beni immobiliari hanno mandati diversi, operano su modelli economici diversi, e hanno anche livelli di sviluppo tecnologico e organizzativo differenti. Il Catasto è un sistema informativo applicato a dati territoriali che memorizza particelle di territorio. Esso comprende, tra le altre, informazioni giuridiche, fiscali e territoriali¹⁴. Il Registro dei beni immobiliari raccoglie informazioni sui diritti di beni immobili come proprietà, servitù e ipoteche¹⁵. Il Catasto e il Registro dei beni immobiliari sono organizzati in maniera diversa nei vari Stati europei. La tendenza in atto è che essi siano gestiti dalla stessa amministrazione che utilizza archivi di dati variamente connessi (per esempio in Italia sia il Catasto che il Registro dei beni immobiliari sono strutture della Agenzia del territorio), anche se vari Stati, tra cui la Spagna¹⁶, presentano organizzazioni e archivi separati per i due tipi di informazioni sulla proprietà dei beni immobiliari. Certamente entrambi forniscono informazioni territoriali.

La creazione di IIT a livello locale, nazionale e sopranazionale fornisce accesso distribuito a informazioni sulla proprietà e livelli cartografici che

¹² Si veda sulla stessa valutazione EUROGEOGRAPHICS, *Cadastre and Land Registration in Europe 2012. Vision Statement*, in <http://www.eurogeographics.org/eng/documents/CLRVision.pdf>.

¹³ Per una visione panoramica delle relazioni tra Catasto e Registro dei beni immobiliari in ciascuno degli Stati membri si veda I. DURÁN BOO, A. VELASCO MARTÍN-VARES, *La relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en los países de la Unión Europea (1)*, CT/Catastro n. 61, ottobre 2007, pp. 7 ss.

¹⁴ C. CANNAFOGLIA, A. DE LUCA, F. MOLINARI, G.F. NOVELLI, *Catasto e pubblicità immobiliare*, Rimini, Maggioli, 1998, nelle pagine 44 e seguenti contiene utili informazioni sul concetto di Catasto e la sua storia.

¹⁵ I registri immobiliari danno pubblicità ai fatti costitutivi, traslativi ed estintivi della proprietà e degli altri diritti reali su beni immobili (F. GALGANO, *Diritto Civile e Commerciale*, vol. IV, IV ed., Padova, Cedam, 2004, p. 285).

¹⁶ Ó. VÁZQUEZ ASEÑO, *Concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad (Relaciones entre el Registro y el Catastro)*, in "Boletín del Colegio de Registradores", n. 109, 2004, pp. 3.343 ss., illustra le differenze tra tali uffici.

sono necessari agli utilizzatori di dati territoriali che si occupano di ambiente, abitazioni, trasporti, cultura, agricoltura, turismo. Il Catasto e il Registro dei beni immobiliari accrescono il loro importante ruolo di fornire informazioni autorevoli e affidabili sulla proprietà ai cittadini in relazione alla titolarità dei diritti, per quanto riguarda il Registro dei beni immobiliari, e ad altre amministrazioni del settore pubblico, per quanto riguarda il Catasto. Un sistema catastale e di pubblicità della proprietà immobiliare che funzioni in maniera efficiente rappresenta la spina dorsale dell'amministrazione del territorio, e sostiene molte attività amministrative ed economiche¹⁷ sul territorio. L'integrazione nelle IIT, principalmente dotate di informazioni geografiche, di dati sugli immobili, come quella di dati cartografici e indirizzi urbani, fornisce efficaci strumenti agli utenti per l'accesso a informazioni su proprietà, valore e uso¹⁸.

Un esempio italiano di tali iniziative è il progetto Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del Territorio (SigmaTer)¹⁹ che vede cooperare cinque Regioni, cinque Province, dodici grandi Comuni e numerose imprese private con lo scopo di integrare la fornitura di informazioni catastali ai *partner* pubblici e privati dopo aver standardizzato dati e metodi di progettazione dei servizi.

Un esempio spagnolo è il progetto Geo-Base, sviluppato dal Registro dei beni immobiliari spagnolo, il cui scopo è, tramite un sofisticato uso delle TIC, di identificare o tradurre in modo grafico la descrizione narrativa di un fondo iscritto al Registro dei beni immobiliari per aggiungere ulteriori informazioni al Registro²⁰.

Le informazioni catastali costituiscono una componente importante della IIT europea come definita nella Direttiva 2007/2/CE²¹. La particella catastale è di importanza basilare per tale infrastruttura, costituendo il riferimento di

¹⁷ “Economiche” nel senso che il Registro dei beni immobiliari può servire a incrementare la circolazione della ricchezza in un territorio.

¹⁸ Eurogeographics, op. cit.

¹⁹ Si veda <http://www.sigmater.it/>.

²⁰ J. REQUEJO LIBERAL, *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, Valladolid, Lex-Nova, 2007, pp. 29 ss.

²¹ Infatti, nell'allegato 1 della Direttiva 2007/2/CE, alla voce “Categorie tematiche di dati territoriali di cui all'articolo 6, lettera a), all'articolo 8, paragrafo 1, e all'articolo 9, lettera a, comma 6”, si parla di “Parcelle catastali”.

dati cruciale per l'interoperabilità delle informazioni territoriali; in alcuni Stati membri le informazioni catastali rappresentano il collegamento tra le informazioni del dominio legale, come le restrizioni pubbliche e i gravami privati, e altre informazioni come, per esempio, l'utilizzo del terreno, le valutazioni, le informazioni sulla zonizzazione²², mentre in altri Stati queste informazioni sono in parte fornite dal Registro dei beni immobiliari²³. Pertanto occorre tener conto del ruolo rilevante del Registro dei beni immobiliari, naturalmente negli Stati dove esiste, come analogamente occorre avere consapevolezza che di fatto esso registra anche informazioni territoriali, funzione che non viene considerata²⁴ nell'Annesso 1 della Direttiva 2007/2/CE²⁵.

Queste considerazioni sono accettabili laddove il Registro dei beni immobiliari operi su base "reale", come per esempio in Spagna, Germania e in alcune Regioni e territori italiani, mentre vanno approfondite per gli Stati che operano su base "personale", come in Italia, dove le informazioni territoriali sono fornite principalmente dal Catasto o da altre organizzazioni, spesso in collaborazione con alcune Regioni²⁶. In ogni caso queste informazioni non possono che divenire interoperabili con gli altri dati forniti da imprese pubbliche o private se s'intende procedere verso un'efficiente IIT nazionale o europea. Miglioramenti nella standardizzazione dei dati nell'accesso a essi ci sembrano essere il tema più importante per il futuro²⁷.

²² EUROGEOGRAPHICS, *op. cit.*

²³ Il progetto Geo-Base ha questo tra i suoi obiettivi; si veda la nota 23.

²⁴ Nella Direttiva 2007/2/CE non esiste un riferimento esplicito al "Registro dei beni immobiliari".

²⁵ Ó. VÁZQUEZ ASENJO, *Correspondencia registral de algunos conceptos básicos de la Directiva Inspire*, in corso di stampa, 2008, sostiene che la citazione contenuta nel punto 5 dell'Annesso 1 (Indirizzi) al numero civico (che è tradotta come *numero de la finca* nella versione spagnola della Direttiva 2007/2/CE) consente di comprendere che si sta facendo riferimento all'unità di base del Registro dei beni immobiliari. Da cui seguirebbe che l'unità di base del Registro potrebbe essere inclusa nel geoportale INSPIRE al momento della creazione del metadato corrispondente.

²⁶ Sia consentito ricordare, tra i primi interventi in tale prospettiva, C. MAIOLI, *Il Catasto nello sviluppo telematico della Pubblica Amministrazione: il punto di vista della Regione Emilia-Romagna*, in "L'Ufficio Tecnico", n. 12, Rimini, Maggioli, 2000, pp 1622-1631.

²⁷ Permanent Committee on Cadastre on the European Union (PCC) and Eurogeographics, *The cadastral parcel in NSDI's and in INSPIRE*, 2007, in http://www.eurocadastre.org/pdf/Final_report_INSPIRE/final_report_august_2007.pdf.

4. CONCLUSIONI

Le organizzazioni del Catasto e del Registro dei beni immobiliari sono state toccate tardivamente dalle TIC e dall'*e-government* che ha modificato rapidamente il loro ruolo nella gestione delle transazioni relative alla pubblicità dei beni immobiliari²⁸.

Gli attori del mercato immobiliare si aspettano sempre più di utilizzare le TIC per la gestione di tutte le informazioni rilevanti al loro lavoro. Le informazioni rilevanti saranno dunque sempre più accessibili e interoperabili: la Direttiva 2007/2/CE incoraggia fortemente questo fenomeno già conosciuto in altri settori del commercio elettronico e dell'*e-government*; in questo ambito i dati forniti dal Catasto e dal Registro dei beni immobiliari possono avere un crescente ruolo nelle IIT²⁹.

²⁸ G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale Tecnologie informatiche e regole privatistiche*, Bologna, Il Mulino, 2006; evidenza come ci sia l'obbligo in Italia dal 1997 di avvalersi di supporti informatici per la presentazione delle note di trascrizione, iscrizione e delle domande di annotazione.

²⁹ Sul tema del presente articolo è stato approvato dal Ministerio de Ciencia e Innovación della Spagna il progetto (2009-2011) dal titolo *El Registro de la propiedad como instrumento vertebrador de la información territorial: datos, metadatos espaciales y Directiva Inspire (DER2008-02962/JURI)*.

Sistemi basati sulla conoscenza giuridica e servizi pubblici

GIOVANNI SARTOR*

SOMMARIO: 1. *Introduzione* – 2. *I sistemi basati sulla conoscenza giuridica e servizi pubblici* – 3. *I sistemi di regole giuridiche* – 4. *L'uso dei sistemi basati sulla conoscenza giuridica* – 5. *Conclusioni*

1. INTRODUZIONE

Com'è ben noto, nel corso degli ultimi anni l'informatica è venuta a giocare un ruolo sempre più rilevante nella pubblica amministrazione¹. Essa non è più un mero strumento da utilizzare con efficienza nello svolgimento delle attività pubbliche: riprendendo la celebre frase di David Hume² secondo cui la causalità è il cemento dell'universo, possiamo dire che l'informatica oggi si configura come il cemento delle attività pubbliche, cioè come la struttura che assicurando comunicazione, interazione e condivisione delle informazioni unifica persone e mezzi in strutture organizzative unitarie, abilitando tali strutture allo svolgimento dei loro compiti istituzionali.

Abbiamo infatti assistito in un tempo assai breve (non più di due decenni) ad una trasformazione profonda e ricca di implicazioni: si tratta del passaggio da sistemi informativi interamente (o quasi interamente) manuali, a sistemi informativi informatizzati. Per sistema informativo s'intende la componente (sottosistema) di un'organizzazione che ne tratta le informazioni, cioè che si occupa della loro acquisizione, memorizzazione, aggiornamento, consegna-

* L'Autore è professore a contratto (Marie-Curie) di Informatica giuridica presso l'Istituto Universitario europeo di Fiesole (FI). È inoltre professore ordinario presso il CIRSFID dell'Università di Bologna. Il presente lavoro rappresenta una relazione tenuta il 9 maggio 2008, nell'ambito del ciclo di seminari su "Servizi pubblici e le discipline giuridiche" della Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna.

¹ L'uso dell'informatica nella pubblica amministrazione ha costituito uno dei temi principali delle ricerche di Isabella d'Elia, che ne ha attentamente ricostruito i profili normativi, analizzando altresì le implicazioni sociali (tra i suoi recenti lavori in materia, si veda I. D'ELIA, *Il Codice dell'amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, in D'ELIA I, Pietrangelo M., "Il codice dell'amministrazione digitale. Relazioni e contributi al Convegno DAE", n. spec. di "Informatica e diritto", 2007, n. 1-2, pp. 9 e ss.

² D. HUME, *An Abstract of a Book Lately Published Entituled "A Treatise of Human Nature, etc."*, in "A Treatise on Human Nature", I ed., Oxford, Clarendon, 1978, pp. 645-662.

produzione (su interrogazione), elaborazione. Queste attività, un tempo affidate esclusivamente alla trattazione manuale, sono oggi sempre più deputate all'infrastruttura informatica. Quindi, da un sistema informativo non automatizzato (affidato all'elaborazione e alla memoria umana, oltre che ai supporti cartacei) si passa ad un sistema informativo sempre più informatizzato. Sarebbe tuttavia errato pensare che in seguito all'informatizzazione il preesistente sistema manuale sia affiancato dal nuovo sistema informatico: attività umane ed elaborazioni automatiche si compenetrano invece in unico sistema informativo.

L'informatizzazione dei sistemi informativi nell'ambito delle organizzazioni pubbliche comporta quindi profondi cambiamenti in tali organizzazioni e nelle loro relazioni con l'esterno. Come l'informatizzazione di un'organizzazione economica investe tanto le attività produttive e gestionali interne (il c.d. *back office*), quanto le interazioni con clienti e fornitori (il c.d. *front office*), così l'informatizzazione delle organizzazioni pubbliche investe tanto i processi politici e amministrativi interni, quanto le interazioni con i cittadini, le imprese, gli enti pubblici e privati. Ne derivano i fenomeni e le ricerche che vanno sotto il nome di *e-governance* (direzione elettronica), *e-government* (governo elettronico), *e-democracy* (democrazia elettronica) ed *e-participation* (partecipazione elettronica), che riguardano l'uso delle tecnologie dell'informazione rispettivamente nella direzione, la pianificazione e il controllo delle organizzazioni pubbliche e private (*e-governance*), nella gestione degli enti pubblici e nello svolgimento delle loro funzioni (*e-government*), nel supporto alla comunicazione politica e al dibattito pubblico (*e-democracy*), e nella promozione della partecipazione dei cittadini alle scelte collettive (*e-participation*).

A ben vedere tutte queste dimensioni sono implicate nel tema specifico oggetto del presente contributo, cioè i servizi pubblici. L'*e-governance* riguarda l'uso di strumenti informatici nella progettazione e pianificazione dei servizi pubblici, in forme tali da soddisfare le esigenze dei cittadini, nel rispetto dei vincoli giuridici, organizzativi e finanziari. L'*e-democracy* riguarda l'uso di strumenti informatici per sostenere il dibattito pubblico e la comunicazione politica attinenti alla definizione e all'erogazione dei servizi pubblici. Tale discussione è oggi aspetto centrale del dibattito democratico, nel quale acquistano importanza crescente gli aspetti attinenti alla c.d. cittadinanza sociale. L'*e-participation* (aspetto della *e-democracy*) riguarda la partecipazione del cittadino alle scelte attinenti ai servizi pubblici, mediante canali nuovi rispetto a quelli tradizionali.

Anche se le dimensioni appena indicate sono certamente significative, tuttavia il tema più importante per quanto riguarda il rapporto tra informatica e servizi pubblici rimane ancora l'*e-government*. In questo ambito si tratta di uti-

lizzare l'informatica per facilitare l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici e nell'erogazione degli stessi. È questo un campo assai ampio, che comprende aspetti molto diversi: la mera informazione circa la disponibilità di taluni servizi, l'uso delle telecomunicazioni nell'interazione finalizzata all'accesso, il controllo sulle forme della fruizione del servizio, il pagamento dell'eventuale contributo, ecc. Come nel commercio elettronico si suole distinguere tra commercio elettronico indiretto e diretto, così nell'ambito dei servizi pubblici possiamo analogamente distinguere tra servizi pubblici diretti ed indiretti. I primi consistono nell'uso dei sistemi informatici nelle fasi prodromiche o successive alla fruizione del servizio, che necessariamente è erogato nel mondo fisico (si pensi ai servizi medici, agli asili, ecc.); i secondi consistono in servizi che possono essere erogati per via informatica, come per i servizi che consistono nella fornitura d'informazioni o in meri trasferimenti finanziari.

L'uso dell'informatica nei servizi pubblici è ormai assai esteso ed anzi pervasivo: nei siti della P.A. si possono trovare informazioni sui servizi disponibili; da tali siti si possono scaricare moduli e formulari, che talvolta possono essere riempiti *on line* e direttamente inviati; sono in alcuni casi sono disponibili funzioni di pagamento *on line*; l'*e-mail* può essere utilizzata per la comunicazione con gli uffici. Sono tante, così diffuse e diversificate, le forme dell'*e-government* nel campo dei servizi pubblici che non sarebbe possibile elencarle e descriverle nell'ambito di questo breve contributo. Preferisco pertanto concentrarmi su un particolare tipo di strumento informatico, il cui uso è ancora agli inizi, ma che mi sembra possedere grandi potenzialità: il sistema basato sulla conoscenza giuridica. Come vedremo, si tratta di un modello di sistema informatico oggetto di ricerca ormai da più di un trentennio, ma che ha raggiunto solo negli ultimissimi anni livelli di funzionalità tali da consentirne il proficuo utilizzo in un ampio ambito di attività amministrative. Nelle pagine seguenti, dopo averne fornito una breve descrizione, se ne considererà l'uso nell'ambito dei servizi pubblici. Si presterà particolare attenzione all'esperienza dell'Australia, forse il Paese più avanzato nell'uso di questo strumento. In Australia, infatti, non solo sono attivi numerosi sistemi basati sulla conoscenza giuridica che si occupano della gestione ed erogazione di diversi servizi pubblici, ma tali sistemi sono stati oggetto di un'attenta e costruttiva valutazione critica da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel loro utilizzo.

2. I SISTEMI BASATI SULLA CONOSCENZA GIURIDICA E SERVIZI PUBBLICI

Esistono numerose caratterizzazioni del concetto di sistemi basati sulla conoscenza (*knowledge-based systems*). La caratteristica essenziale di tali sistemi

consiste però nel fatto che il loro funzionamento, cioè il modo in cui affrontano i problemi loro affidati, si basa sull'utilizzo di una base di conoscenza. Tale base di conoscenza consiste in un insieme di informazioni (conoscenze) attinenti all'ambito (il c.d. dominio) in cui tali sistemi debbono operare, e alle tecniche utilizzabili per la soluzione dei problemi che possano emergere in quell'ambito. Nell'architettura di tali sistemi la base di conoscenza è distinta rispetto alle procedure computazionali che ne fanno uso.

I sistemi basati sulla conoscenza sono stati spesso identificati con i c.d. sistemi esperti, cioè i sistemi intesi a fornire funzionalità che richiedono una specifica competenza professionale o *expertise*. L'idea che un sistema svolga funzioni richiedenti una specifica competenza professionale tende però a sciogliere nell'idea che un sistema svolga da solo un'intera prestazione professionale, comprensiva di tutte le funzioni affidate all'esperto umano, cioè nell'idea che un automa possa fungere da esperto in un ambito professionale. Quest'ultima prospettiva non pone però un obiettivo realizzabile con le tecnologie disponibili oggi o anche nel prossimo futuro. Inoltre, un esperto automatico sarebbe forse superiore nell'accesso ai dati e nella capacità di elaborarle, ma sarebbe privo della capacità cognitive strettamente legate alla condizione umana (come la capacità di immedesimarsi simpateticamente nella posizione dell'altro, di coglierne gli stati psicologici, i ragionamenti, i bisogni, e quindi di apprezzare pienamente gli interessi e i valori in gioco). Quindi tale prospettiva pone non solo ostacoli tecnologici ma anche problemi giuridici ed etici (un divieto della piena sostituzione della macchina alla decisione umana è contenuto nell'art. 14 del codice sulla protezione dei dati personali, il quale recita: nessun atto o provvedimento giudiziario o amministrativo che implichi una valutazione del comportamento umano può essere fondato unicamente su un trattamento automatizzato di dati personali volto a definire il profilo o la personalità dell'interessato"). Per valutare le problematiche del sistema esperto onnicomprensivo proviamo a considerare due casi estremi, un automa esperto nella medicina e un automa esperto nel diritto.

Un automa esperto nella medicina dovrebbe contenere informazioni attinenti all'anatomia umana, alla fisiologia, alle diverse patologie, alle cure disponibili per ciascuna di esse. Utilizzato per determinare la cura da utilizzare per contrastare la patologia corrispondente a certi sintomi, il sistema dovrebbe utilizzare le sue conoscenze anatomiche, fisiologiche e patologiche per determinare la patologia da cui il paziente è affetto, e quindi, sulla base delle conoscenze attinenti ai metodi terapeutici, suggerire la terapia migliore in relazione ai sintomi che caratterizzano un particolare caso clinico. Inoltre il sistema non dovrebbe

limitarsi alla mera elaborazione di informazioni ad esso fornite in forma linguistica. Al contrario esso dovrebbe essere dotato di capacità percettive tali da consentirgli di estrarre informazioni non linguistiche dall'ambiente (ad esempio, dalla visione delle parti malate, o dei risultati di esami clinici) e di interagire con l'ambiente, utilizzando altresì la comunicazione umana, al fine di estrarre informazioni utili (ad esempio, interrogando il malato, o chiedendogli di sottoporsi agli esami del caso). Allo stesso modo un automa esperto nel diritto dovrebbe contenere informazioni concernenti le norme giuridiche, le loro interpretazioni dottrinali, i precedenti giurisprudenziali, i valori e le finalità che caratterizzano l'ordinamento, i fenomeni sociali disciplinati dal diritto. Sulla base di queste informazioni esso dovrebbe determinare la soluzione giuridica più adeguata alla trattazione di un caso giuridico concreto (come farebbe un giudice o un funzionario pubblico cui fosse affidata la trattazione del caso). Il sistema inoltre dovrebbe possedere la capacità di rilevare informazioni dall'ispezione delle prove fisiche e di interagire con le parti e i terzi al fine di ottenere informazioni rilevanti.

Non è quella indicata la prospettiva nella quale possiamo sperare di ottenere risultati utili nella realizzazione di sistemi informatici per la pubblica amministrazione, in particolare nell'ambito della fornitura di servizi pubblici. L'utilizzo di sistemi informatici potrà essere invece proficuo dove si tratti di affidare all'elaborazione automatica compiti e ambiti specifici dell'attività amministrativa, specifiche fasi o momenti che si affiancano ed integrano a quelli affidati all'uomo, cioè al funzionario pubblico o allo stesso destinatario del servizio. La visione nella quale collocare l'interazione tra uomo e sistema informatico è infatti quella della simbiosi uomo-macchina, già concepita all'inizio degli anni '60 dal pioniere dell'informatica Joseph Carl Robnett Licklider, tra gli iniziatori delle ricerche che hanno portato alla realizzazione di Internet, che caratterizza nel modo seguente le prospettive dell'interazione tra uomo e macchina:

La simbiosi tra uomo e computer è uno sviluppo atteso nell'interazione cooperativa tra uomo e calcolatori elettronici. Essa implica uno stretto accoppiamento tra i componenti umani ed elettronici della associazione. Gli scopi principali sono 1) far sì che i computer facilitino la formulazione dei problemi così come ora essi aiutano nella soluzione di problemi già formulati e 2) consentire agli uomini e ai computer di cooperare nel prendere decisioni e nel controllare situazioni complesse senza la dipendenza inflessibile da programmi predeterminati. Nell'associazione simbiotica prevista, gli uomini indicheranno gli scopi, formuleranno le ipotesi, determineranno i criteri ed effettueranno le valutazioni. Le macchine calcolatrici faranno il lavoro di routine che deve essere compiuto per preparare la strada per nuove idee e decisioni nel pensiero tecnico e scientifico. Le analisi prelimi-

nari indicano che l'associazione simbiotica eseguirà operazioni intellettuali molto più efficacemente di come possa eseguirle l'uomo da solo³.

Seguendo questa indicazione, per capire modalità presenti e prospettive future dell'uso dell'informatica nelle attività pubbliche dobbiamo interrogarci sulle modalità dell'integrazione simbiotica tra uomo e macchina nello svolgimento delle stesse attività. In questa chiave risulta possibile individuare numerosi ambiti per il proficuo impiego dei sistemi informatici, e in particolare dei sistemi basati sulla conoscenza.

Spesso l'uso dei sistemi basati sulla conoscenza si è scontrato con la critica che tali sistemi si limiterebbero a cogliere l'aspetto più superficiale della conoscenza e del ragionamento giuridico, cioè che essi sarebbero basati sulla concezione del diritto quale insieme di regole, e sulla concezione del ragionamento giuridico come ragionamento consistente nell'applicazione "meccanica" di tali regole⁴. Si tratta di una critica che è ben fondata per quanto attiene allo sviluppo di sistemi informatici al fine della ricerca nell'ambito dell'intelligenza giuridica artificiale, cioè al fine di cogliere in precisi modelli formali, applicabili mediante elaboratore, aspetti importanti dell'attività giuridica. Le ricerche in questo campo, infatti, si sono estese ben al di là della mera applicazione di regole, venendo a coprire aspetti come quelli del ragionamento basato sui casi, della costruzione di teorie, dei modelli dei concetti giuridici, dell'analogia.

La critica invece non ha fondamento se si guarda alla possibilità di utilizzare tali sistemi nell'ambito delle attività giuridiche e in particolare delle atti-

³ "Man-computer symbiosis is an expected development in cooperative interaction between men and electronic computers. It will involve very close coupling between the human and the electronic members of the partnership. The main aims are 1) to let computers facilitate formulative thinking as they now facilitate the solution of formulated problems, and 2) to enable men and computers to cooperate in making decisions and controlling complex situations without inflexible dependence on predetermined programs. In the anticipated symbiotic partnership, men will set the goals, formulate the hypotheses, determine the criteria, and perform the evaluations. Computing machines will do the routinizable work that must be done to prepare the way for insights and decisions in technical and scientific thinking. Preliminary analyses indicate that the symbiotic partnership will perform intellectual operations much more effectively than man alone can perform them. Prerequisites for the achievement of the effective, cooperative association include developments in computer time sharing, in memory components, in memory organization, in programming languages, and in input and output equipment". Cfr. J.C.R. LICKLIDER, *Man-Computer Symbiosis*, in "IRE Transactions on Human Factors in Electronics", 1960, March, pp. 4-11.

⁴ L.T. MCCARTY, *Artificial Intelligence and Law: How to Get there from Here*, in "Ratio Juris", 1990, n. 3, pp. 189-200.

vità amministrative. Infatti, in un modello simbiotico d'interazione uomo-macchina ha senso affidare alla macchina l'aspetto della registrazione e applicazione delle regole (una volta interpretate dall'uomo) e affidare all'uomo la classificazione del caso secondo le regole stesse così come la verifica della completezza e correttezza di queste. Non saranno queste le sole funzioni che possono essere affidate alla macchina ricorrendo a tecniche informatiche avanzate (afferenti all'intelligenza artificiale): ad esempio, sempre maggiore importanza hanno le funzioni della ricerca intelligente d'informazioni nell'ambito di Internet, utilizzando metodi avanzati per selezionare i dati rilevanti e per estrarre da essi informazioni rilevanti (si parla al riguardo di *data-mining*). Tuttavia, ben si potranno concepire e realizzare sistemi informatici che hanno la specifica funzione di applicare regole (giuridiche o di altro tipo). A tali sistemi, cioè ai sistemi basati su regole giuridiche si limiterà il nostro esame, e di essi considereremo l'applicazione nel campo dei servizi pubblici.

3. I SISTEMI DI REGOLE GIURIDICHE

Il tipo più semplice e più diffuso di sistema basato sulla conoscenza è il sistema basato su regole (*rule-based system*). Tali sistemi contengono una base di conoscenza costituita di regole, e un motore d'inferenza, che applica tali regole alle informazioni attinenti a casi concreti. Le informazioni attinenti ai casi possono essere fornite dall'utilizzatore umano del sistema o estratte da archivi informatici. Si noti che per "regole", nel contesto qui considerato, non s'intende un enunciato deontico (un enunciato che qualifichi come obbligatorio, vietato o permesso un certo comportamento, e.g. "è vietato fumare"), ma piuttosto un enunciato condizionale, che collega una conseguenza ad una preconditione (ad esempio, l'enunciato "se una persona causa colpevolmente un danno, allora la deve risarcire", o anche "se una persona ha un reddito inferiore ai 5.000 euro, allora è esente dall'imposta sui redditi"). Questo concetto di regola, peraltro, corrisponde all'idea diffusa che le regole giuridiche collegano una fattispecie ed una conseguenza giuridica.

Il modello del sistema basato su regole ha trovato applicazione in numerosi ambiti: dalla diagnosi dei guasti di apparecchiature informatiche, alla concessione di crediti, alla determinazione di polizze assicurative, al controllo di varie funzioni all'interno di strutture organizzative pubbliche e private. In quest'ultimo caso, le regole depositate nel sistema vengono anche chiamate "regole d'affari" (*business-rules*), termine con il quale indicano in generale le regole che governano il funzionamento di un'organizzazione, regole

che possono riflettere direttamente o indirettamente requisiti giuridici (ad esempio, in un sistema che gestisce il commercio elettronico, la regola che prescrive di restituire il prezzo quando il bene sia stato restituito entro 10 giorni dal consumatore insoddisfatto) o le determinazioni interne all'organizzazione in questione (ad esempio, la regola che applica lo sconto del 10% ai clienti che abbiamo speso più di 100 euro).

Gli studi nel campo dei sistemi basati su regole risalgono ormai agli anni 60, quando furono realizzati i primi prototipi (ricordiamo, ad esempio, i celebri sistemi Dendral, usato nelle analisi chimiche, e Mycin, utilizzato nelle analisi mediche). Anche in ambito giuridico i primi studi sulle applicazioni dei sistemi basati su regole risalgono agli anni Settanta, ma il contributo che maggiormente influenzerà il dibattito successivo è dato da Sergot⁵, che mostrò come si potessero rappresentare norme giuridiche complesse nella forma di regole, e diede un fondamento teorico a tale rappresentazione riconducendolo alla programmazione logica. Per illustrare lo stile di rappresentazione adottato nel prototipo in questione, si consideri il seguente esempio:

```
x acquires British citizenship on date y by sect. 1.1 if
x was born in the UK and
x was born on date y and
x has a parent who qualifies under 1.1 on date y and x has a parent who
qualifies under 1.1 on date y if
z is a parent of x and
z is a British citizen on date y.
```

Negli anni successivi accanto a ricerche sperimentali volte a cogliere ulteriori aspetti del ragionamento giuridico (come il ragionamento basato sui casi, l'argomentazione, ecc.) non mancarono i tentativi di realizzare sistemi basati su regole che trovassero immediato impiego nell'ambito delle attività giuridiche, uscendo dallo stadio prototipale.

Alcune delle esperienze più avanzate in quest'ultimo campo sono state realizzate in Australia, Paese che si è posto all'avanguardia nella realizzazione di sistemi basati sulla conoscenza giuridica sia per ragioni contingenti (il collegamento tra alcuni studiosi d'informatica giuridica e realtà amministrative ed imprenditoriali), sia forse per alcune ragioni collegate alla natura della pubblica amministrazione australiana (come la necessità di fornire, a costi accettabili,

⁵ M. SERGOT ET AL., *The British Nationality Act as a Logic Program*, in "Communications of the ACM", 1986, n. 29, pp. 370-386.

servizi ed informazione a cittadini situati su un territorio estremamente vasto, e in ampi tratti quasi completamente disabitato). In Australia sistemi basati sulla conoscenza sono utilizzati per numerose attività amministrative. Nel sito Internet del governo australiano sono elencate, ad esempio, le seguenti applicazioni di tali sistemi: decidere se beni d'importazione debbano essere ispezionati alla frontiera, per quarantena o a scopi doganali; fornire la valutazione del rischio attinente allo scarico di acque di zavorra da parte di navi nelle acque australiane; determinare la sussistenza del diritto a pagamenti all'industria primaria; fornire prove per iniziare l'azione penale per sospetta violazione della legislazione sulla pesca; determinare le imposte di un soggetto e l'importo delle sanzioni tributarie; determinare il diritto ai benefici fiscali per carico di famiglia e al *bonus* bebé; determinare il diritto a pagamenti attinenti al *welfare*; decidere la responsabilità e conseguenti pagamenti per il risarcimento dei lavoratori; fornire una graduatoria dei funzionari della difesa al fine della loro promozione o per facilitare la pianificazione delle carriere; determinare se un progetto edificatorio sollevi problemi attinenti alla protezione dell'ambiente e della biodiversità; identificare le regioni australiane dove si richieda una speciale protezione del patrimonio naturale; valutare le offerte commerciali; attivare l'analisi volta a determinare se si debba imporre una sanzione su una casa di ricovero; analizzare i dati scientifici al fine della registrazione di beni terapeutici; determinare il diritto e l'ammontare della pensione di guerra; aiutare i soggetti interessati a richiedere un servizio pubblico ad individuare la legge in base alla quale possa essere presentata detta richiesta.

Nello spiegare l'ambito notevolissimo dell'uso di sistemi basati sulla conoscenza nella pubblica amministrazione australiana va ricordata, in particolare, l'opera di Peter Johnson il quale, oltre ad operare nell'ambito della ricerca informatico-giuridica, diede vita ad un'impresa (denominata inizialmente Softlaw, poi RuleBurst e oggi Haley) operante nel campo dei sistemi basati sulla conoscenza, con particolare attenzione per le applicazioni giuridiche ed amministrative. Tale impresa ha realizzato un *software* grazie al quale sono stati portati a termine numerosi sistemi operanti con successo nella pubblica amministrazione australiana ed inglese. Per esemplificare la forma nella quale le regole giuridiche sono rappresentate in tale sistema riportiamo la traduzione italiana di un breve esempio tratto da Johnson e Masri⁶. Come

⁶ Per un'applicazione del sistema progettato da Johnson al diritto italiano (il contributo unico per le cause civili), si veda G. BORSARI ET AL., *Hare: An Italian Application of SoftLaw's*

il lettore può osservare la regola è formulata in un linguaggio non elegante (in particolare si evitano pronomi e si esplicita tutta la sintassi), ma tuttavia comprensibile anche al lettore privo di conoscenze logiche o informatiche:

Il Cap 6 Parte 1 si applica al membro (delle forze armate australiane) se;
(a) entrambe (le seguenti condizioni sono soddisfatte); il membro è stato inviato per obbligo di servizio in una località rilevante ; e il membro vive nella località rilevante oppure
(b) il membro ha svolto il proprio servizio per obbligo temporaneo in una località rilevante per un periodo continuo di più di 21 giorni;
oppure;
(c) il membro è inviato per servizio su una nave sul mare, la cui base si trova in una località rilevante.

La semplicità di questo esempio non deve indurre a ritenere che un sistema basato su regole giuridiche sia semplice o comunque capace di fornire un aiuto solo nei casi semplici (così da dare all'utilizzatore un aiuto non diverso da quello che potrebbe essere fornito da un manuale d'istruzioni). La complessità di tali sistemi deriva dalla presenza di un numero elevato di regole (vi sono sistemi che ne contengono più di 20.000) e dai collegamenti tra le stesse (come quando la conseguenza stabilita da una regola rappresenti la precondizione per l'applicazione di altre regole, o indichi un'eccezione alle stesse), e l'efficacia dell'aiuto fornito risultata dalla possibilità di applicare la combinazione di tutte tali regole nei casi concreti, supplementando ai limiti della memoria, dell'attenzione, e della capacità combinatoria dell'uomo.

4. L'USO DEI SISTEMI BASATI SULLA CONOSCENZA GIURIDICA

Nonostante non siano mancati alcuni esempi di successo, nei primi due decenni della vita dei sistemi basati sulla conoscenza giuridica, i risultati operativi sono stati molto inferiori alle attese. Gran parte dei prototipi realizzati si rivelarono inferiori alle attese: o furono rifiutati fin dall'inizio dai funzionari destinati ad applicarli, o furono abbandonati dopo una breve sperimentazione, o non si ritenne di procedere al loro aggiornamento quando le loro basi di conoscenza divennero obsolete in seguito a modifiche normative.

STATUTE Expert Technology, in "Proceedings of the Tenth International Conference on Artificial Intelligence and Law", New York, ACM, 2005, pp. 225-229; P. JOHNSON, G. MASRI, *Making Better Determinations, Discussion Paper No.7*, in "Future Challenges for E-government. Australian Government, Department of Finance e Deregulation", 2005.

Negli ultimi anni tuttavia, queste iniziali delusioni sono state sostituite da significativi successi, in particolare nel campo dei servizi pubblici.

La ragione fondamentale di tale cambiamento è da ritrovarsi innanzitutto nell'introduzione di Internet che ha modificato completamente la modalità di utilizzo delle applicazioni informatiche e in particolare dei sistemi basati sulla conoscenza. Internet rappresenta, infatti, un mondo aperto dove da un lato un unico sistema informatico può essere utilizzato da un numero illimitato di utenti, e dall'altro le funzioni di un sistema informatico possono essere integrate con quelle di altri sistemi nell'ambito di un'architettura aperta. Ciò significa che un unico sistema finalizzato all'accesso ad un certo servizio pubblico (ad esempio, destinato a determinare il diritto a ricevere certe prestazioni) può essere utilizzato (possibilmente con modalità diverse) sia da parte dei cittadini, sia da parte dei funzionari pubblici competenti, nei diversi uffici che gestiscono la normativa corrispondente. Inoltre, il sistema può essere integrato con altri sistemi informatici (come, ad esempio, banche di dati, archivi di documenti e formulari, ecc.) in modo tale che le funzioni svolte da ciascuno di tali sistemi siano "orchestrate" nella fornitura di una funzionalità complessiva. Si tratta del modello informatico c.d. dei servizi di rete (*web services*), dove diverse funzioni informatiche sono rese disponibili in rete (mediante l'accesso ai diversi *software* che forniscono tali funzioni) ed è possibile realizzare applicazioni complesse combinando tali diverse funzioni in un unico sistema virtuale.

La possibilità di mettere informazioni a disposizione di un numero illimitato di utenti è già oggi ampiamente utilizzata dalla nostra pubblica amministrazione, e più in generale dai soggetti che forniscono servizi pubblici. Normalmente si tratta di materiale di presentazione dell'ente e delle sue funzioni, cui si accompagna la possibilità di "scaricare" documenti di vario genere (testi normativi, manuali di istruzioni, moduli e formulari). Talvolta l'utente è anche abilitato ad estrarre dai *database* rilevanti i dati che lo riguardano e ad effettuare l'aggiornamento degli stessi dati.

L'uso di Internet da parte della pubblica amministrazione è però ancora assai limitato rispetto alle possibilità oggi disponibili. Internet continua ad essere vista come un mero deposito di documenti, che possono essere forniti automaticamente, ma la cui elaborazione ed utilizzazione è affidata per intero allo sforzo del lettore umano. Non vengono colti invece gli sviluppi consentiti della c.d. "ragnatela semantica" (*semantic-web*), il nuovo modello che combina in diversi modi informazioni destinate al lettore umano e informazioni elaborabili automaticamente, così da facilitare, grazie alla sim-

biosi tra sforzo umano e supporto elettronico, l'accesso alle informazioni e l'impiego della conoscenza⁷.

In particolare, i sistemi basati sulla conoscenza possono consentire di utilizzare in modo crescente nuove potenzialità dell'Internet "semantica". Come osservano Johnson e Masri tali sistemi sono particolarmente utili nei processi decisionali "determinativi", cioè quelli volti a stabilire quali obblighi e diritti spettino ai cittadini in base alla legge, e in particolare nei processi volti a stabilire se il cittadino possenga i requisiti per accedere ad un certo servizio pubblico e a quali condizioni possa avervi accesso. Gli stessi autori individuano in tre standard i criteri principali per valutare la funzionalità dei processi determinativi: il costo del processo determinativo (costo da determinarsi tenendo conto sia degli oneri di cui deve farsi carico il richiedente, sia di quelli di cui si fa carico la P.A.), la sua qualità (nei termini di accuratezza giuridica, consistenza, equità, tempestività, trasparenza), la sua controllabilità (cioè l'adeguatezza della giustificazione della determinazione, in modo che sia possibile verificare la correttezza e l'imparzialità del processo determinativo).

Secondo gli stessi autori, che passano in rassegna alcune applicazioni realizzate in Australia, i risultati ottenuti provano che effettivamente i sistemi basati sulla conoscenza consentono di ottenere risultati notevoli sotto tutti i seguenti profili: riduzione del personale, aumenti di produttività, riduzione dei costi di gestione, aumento della coerenza delle decisioni, riduzione dei ricorsi contro gli atti amministrativi, aumento della qualità del lavoro (grazie all'impiego del sistema aumenta l'autonomia del personale esecutivo, che riesce a trattare casi anche complessi). Gli stessi autori osservano che l'uso di tali sistemi ha consentito di porre rimedio a frequenti disagi ed errori, ad esempio di evitare che i destinatari ricevessero prestazioni superiori o inferiori a quelle dovute. Inoltre l'uso di tali sistemi ha esteso la fruizione dei servizi, poiché in mancanza di adeguate precise informazioni gli aventi diritto si astenevano dal richiedere benefici di cui avrebbero potuto fruire.

Le esperienze australiane nell'uso di sistemi basati sulla conoscenza sono state oggetto di approfondite riflessioni, sia nel dibattito scientifico che all'interno della pubblica amministrazione. Ne è nata, in particolare, la *Automated Assistance in Administrative Decision-Making Better Practice Guide*, prodotta dall'*Australian Government Information Management Office* del

⁷ T. BERNERS-LEE, J. HENDLER, O. LASSILA, *The Semantic Web*, in "Scientific American", 2001, pp. 29-37.

Department of Finance and Deregulation, che specifica le modalità del proficuo impiego di sistemi basati sulla conoscenza giuridica nelle attività amministrative⁸. Si tratta di un documento di grande importanza, che può essere un importante riferimento per tutte le amministrazioni, anche di altri Paesi, che intendano cogliere le opportunità dei sistemi basati sulla conoscenza.

5. CONCLUSIONI

Dalle esperienze appena indicate (pur prendendole con la dovuta cautela, tenendo conto della diversità dei contesti tecnologici, giuridici, ed amministrativi) possiamo ricavare l'indicazione che i sistemi basati sulla conoscenza giuridica possono dare già oggi un contributo significativo alla gestione di attività amministrative e in particolare all'assegnazione e gestione di servizi pubblici. Tali sistemi non sono esperti automatici in grado di sostituirsi al funzionario pubblico, ma piuttosto strumenti che forniscono un aiuto intelligente al richiedente del servizio o al funzionario che lo gestisce. Si tratta di un aiuto che può integrarsi con ulteriori funzionalità informatiche (la ricerca di documenti, la fornitura di moduli, la loro predisposizione automatica) e soprattutto con le attività dell'utente e del funzionario stesso, in una combinazione simbiotica, come osservava Licklider. L'ausilio fornito dai sistemi basati sulla conoscenza può, come illustra l'esperienza australiana, essere utilizzato in tutte le fasi della gestione del servizio. Le fasi sono:

- esplorativa, nella quale l'utente è interessato a sapere quali sono i servizi pubblici ai quali egli ha diritto, o a cui egli può presentare domanda;
- della domanda, nella quale l'utente può essere guidato alla presentazione di una domanda rispondendo interattivamente alle domande del sistema, avendo accesso ai dati rilevanti negli archivi della pubblica amministrazione;
- della valutazione della domanda, nella quale il funzionario competente adotta una determinazione al riguardo della domanda del cittadino;
- dell'eventuale presentazione di un ricorso di fronte al diniego dell'amministrazione;
- della decisione del ricorso;
- della valutazione complessiva dell'attività amministrativa attinente alla gestione del servizio di cui si tratta (che può effettuarsi sulla base dei dati ottenuti nel corso del funzionamento del sistema).

⁸ Disponibile presso il sito <http://www.agimo.gov.au/>.

L'esperienza australiana, ma anche le esperienze di altre pubbliche amministrazioni (come quella inglese o olandese) che hanno già fatto ricorso a sistemi basati sulla conoscenza, indicano come questa tecnologia possa avere un impatto positivo non solo sull'applicazione amministrativa di norme giuridiche, ma anche sulla formulazione delle norme stesse. Al fine di predisporre una base di conoscenza bisogna infatti tradurre i testi giuridici in regole tanto precise da essere automaticamente applicabili. Emergono così le incoerenze e le lacune della normativa da applicare (e le possibilità di riformularne i contenuti con maggiore precisione e chiarezza), e da ciò si possono trarre utili indicazioni per il legislatore, che può essere invitato a porre rimedio ai difetti intrinseci nelle sue statuizioni.

Non deve essere sottovalutato il rischio che l'uso di sistemi basati sulla conoscenza conduca ad un'applicazione rigida ed iniqua del diritto, sorda alle esigenze del caso concreto, ad una forma estrema di legalismo che vincolerebbe l'attuazione del diritto non solo al testo legislativo ma anche alla particolare interpretazione dello stesso che si è deciso di inserire nel sistema informatico. Queste critiche possono però trovare risposta non tanto nel richiamarsi a superiori esigenze di certezza ed efficienza, ma piuttosto nel ribadire che i sistemi basati non debbono necessariamente sminuire il ruolo del richiedente il servizio pubblico così come quello del funzionario deputato alla sua amministrazione. Al contrario l'uso di tali sistemi può accrescere le sfere di iniziativa e di autonomia informata del cittadino e del pubblico funzionario. Ciò può avvenire quando il funzionamento del sistema è trasparente tanto al cittadino quanto all'amministrazione, esistono procedure aperte ed efficaci per rivedere la base conoscenza ogni qualvolta essa conduca a conclusioni inaccettabili, sono rispettati gli ambiti nei quali l'apprezzamento non predeterminato (o predefinito solo in parte) delle caratteristiche del caso concreto possa dare risultati migliori dell'applicazione di regole del tutto predefinite. Nella prospettiva simbiotica sopra prospettata si tratta quindi di progettare modalità di accesso e gestione dei servizi pubblici in cui attività umana e elaborazione (e memoria) informatica si integrino nel modo migliore, cosicché la valorizzazione dell'iniziativa dell'utente e della competenza dell'amministrazione si combini con i valori dell'informazione, dell'efficienza e della certezza.

Tecnologie e *Governance*: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale

ALESSANDRA VALASTRO*

SOMMARIO: 1. *Governance, tecnologie e partecipazione* – 2. *Il ripensamento del ruolo delle tecnologie da “obiettivi” a “strumenti”: presupposti e regole* – 3. *Deliberative Polling, Open Space Technology, Electronic Town Meeting: casi virtuosi di combinazione fra metodologia e tecnologia*

1. GOVERNANCE, TECNOLOGIE E PARTECIPAZIONE

Il dibattito che ha interessato nell'ultimo decennio la trasformazione delle modalità di esercizio del potere pubblico si è caratterizzato, sin dall'inizio, per il collegamento privilegiato con la tematica delle *Information Communication Technologies*. Fra i tanti aspetti che sono stati oggetto di analisi e approfondimento, sia in tema di *government* che di *governance*, costante è stata l'attenzione per il ruolo esercitato dalle tecnologie nel consentire l'implementazione di circuiti informativi e comunicativi più efficaci fra i soggetti pubblici e fra questi e la società civile: le ICT possono infatti offrire un importante contributo non soltanto in termini di innovazione organizzativa e di prestazioni amministrative (*e-government*), bensì anche sul piano dell'apertura e democratizzazione dei processi politici, favorendo l'ampliamento degli ambiti di partecipazione dei cittadini ad integrazione del modello classico di democrazia rappresentativa (*e-governance*).

Ma sebbene si tratti di aspetti dell'agire pubblico strettamente connessi, le politiche di riforma nei due ambiti hanno proceduto per lo più in modo separato, privilegiando gli obiettivi di efficienza tecnico-amministrativa, telematizzazione delle strutture e riorganizzazione dei servizi; mentre i progetti di *e-governance* (anche definiti, a seconda della prospettiva, di *e-democracy*) hanno scontato un ritardo culturale ben maggiore, incappando inizialmente in concezioni più marcatamente sondaggistiche e/o propagandistiche della politica, ove l'agire politico tende a servirsi delle tecnologie per inseguire le modalità della comunicazione commerciale piuttosto che quelle della dialettica politica in senso classico¹.

* L'Autore è professore associato di Diritto pubblico presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Perugia.

¹ Sulla divaricazione delle politiche di innovazione tecnologica nei due ambiti dell'*e-government* e dell'*e-governance*, v. in particolare la chiara analisi di A.C. FRESCHI, *E-democracy e politiche per la partecipazione dei cittadini*, in "Economia e politica industriale", n. 121, 2004.

Così, anche su impulso dell'Unione europea, l'attenzione per la tematica dell'*e-government* ha assunto un peso via via crescente nell'ambito delle politiche di innovazione tecnologica: basti ricordare il mutamento di prospettiva dell'intervento legislativo, il quale, caratterizzato fra gli anni '70 e gli anni '90 dalla proclamazione dei diritti di accesso e trasparenza, ha assunto nel periodo successivo il segno delle politiche di organizzazione, semplificazione e informatizzazione, quali profili strumentali rispetto alla compiuta realizzazione di quei diritti².

Ma la crescente complessità sociale ed economica connessa ai fenomeni di globalizzazione, e la conseguente necessità di dare risposte nuove in molti settori (ambiente, occupazione, salute, ecc.), ha prodotto un mutamento di rotta nelle rivendicazioni concernenti la realizzazione dei diritti di cittadinanza, innescando nell'ultimo decennio un più profondo e generale ripensamento dei processi decisionali pubblici. Alla base delle trasformazioni attese vi è l'assunzione di nuovi paradigmi nella costruzione delle relazioni sottostanti l'agire pubblico: sia in senso verticale, con una maggiore attenzione per il livello locale di governo ed una maggiore interdipendenza fra i diversi livelli territoriali delle istituzioni pubbliche; sia in senso orizzontale, con una intensificazione delle relazioni fra attori pubblici e privati. E ciò tanto più in Italia, dove la riforma costituzionale del 2001 ha portato all'introduzione – da un lato – di un modello di federalismo di tipo cooperativo e – dall'altro – di un principio di sussidiarietà orizzontale nel quale le letture più attente ravvisano una nuova componente di sistema destinata a ricostituire il tessuto connettivo fra rappresentanza e poteri popolari³.

² Anche sul piano delle fonti normative si è assistito, non a caso, ad una progressiva trasformazione della struttura delle stesse, dovuta alla crescente assunzione della normativa tecnica quale parte integrante della disciplina giuridica.

³ G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, in "Democrazia e diritto", n. 1, 2005, p. 29, cui si rinvia per le interessanti argomentazioni dedicate all'interpretazione dell'art. 118, co. 4, Cost., quale "criterio costituzionale per una transizione di sistema", nel senso di una "circolarità virtuosa di impulsi tra poteri pubblici e privati, reciprocamente sussidiari". Sull'argomento, cui non è possibile dedicare qui ulteriore attenzione, v. almeno G. COTTURRI, *Potere sussidiario*, Carocci, Roma, 2001; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., Cost.*, in Studi in onore di Giorgio Berti, Napoli, Iovene, 2005, I, pp. 179 e ss.; G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, in Arena G. (a cura di), "La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni", Rimini, Maggioli, 2001, pp. 70 e ss.; G. ARENA., *Di quale sussidiarietà stiamo parlando?*, in www.labsus.org, 7 luglio 2008. Per il riferimento alla teoria del "capitale sociale" (insieme dei beni relazionali prodotti dai processi inclusivi) e a quella nordamericana dell'*empowerment* (inteso come delega di potere in senso non formale ma tale da mettere i privati nelle condizioni di esercitarlo), v. D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995.

È in particolare dalla riflessione sulla *governance* orizzontale che proviene la principale sfida alla struttura e alla capacità dei governi tradizionali di soddisfare le nuove domande provenienti dalla società civile, in termini di qualità della politica e della normazione, trasparenza, *accountability*. La capacità dei soggetti pubblici di progettare e implementare politiche pubbliche efficaci e di realizzarne gli obiettivi viene sempre più spesso correlata alla creazione di una rete di rapporti con la società civile, affinché il decisore pubblico possa utilizzare le competenze ed esperienze di cui sono portatori i destinatari/cittadini e le loro forme organizzate. Nel nuovo scenario del *policy making* il concetto di deliberazione diviene espressione di un processo circolare, non più relegato alla fase finale della decisione in senso tecnico-giuridico bensì esteso all'intero processo di progettazione – elaborazione – implementazione delle decisioni (*hearing* e *learning* cooperativo fra istituzioni e società)⁴; e la “capacità istituzionale” diviene, di conseguenza, una attitudine niente affatto scontata bensì il prodotto collettivo di uno sforzo congiunto di attori pubblici e privati.

Anche sotto questo profilo l'introduzione di nuovi paradigmi tecnologici offre grandi opportunità, agevolando la comunicazione fra gli attori coinvolti nelle politiche pubbliche, l'organizzazione e la condivisione delle informazioni, l'elaborazione dei contenuti, la discussione e il raggiungimento di punti di vista comuni in ordine agli obiettivi da perseguire e agli strumenti da adottare.

La tematica della *governance* e delle trasformazioni in atto nella titolarità e nelle modalità di esercizio del potere pubblico si innesta così sulla tematica della partecipazione, di tradizione assai più risalente in Italia, ma segnata da un dibattito stanco e per vari aspetti superato. Anche sul concetto di partecipazione, da tempo arenato nelle nozioni classiche della democrazia diretta (fino alla sostanziale identificazione con lo strumento referendario), le trasformazioni istituzionali vanno imprimendo segni nuovi, proiettandolo in una dimensione che ne presuppone l'integrazione nelle dinamiche della democrazia rappresentativa, in termini di complementarità anziché di opposizione.

Si è quindi assistito, a più di trenta anni di distanza da quella stagione politica che aveva fatto della partecipazione uno dei propri oggetti-simbolo di rivendicazione, al rifiorire di un dibattito che tenta di rinnovarne i fondamenti e i percorsi alla luce delle dinamiche della società attuale: ne sono derivati un inventario del tutto nuovo di strumenti partecipativi, sperimentati

⁴ Su questo profilo, v. ampiamente L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005.

soprattutto a livello locale (giurie civiche, bilancio partecipato, ecc.); un deciso ampliamento dei settori affidati alla politica partecipata (urbanistica, sanità, bilancio, ecc.); un rinnovato interesse scientifico, il quale vede impegnate discipline nuove (scienza della politica, diritto urbanistico, ecc.) accanto a quella – il diritto costituzionale – che per prima ne aveva esplorato i territori e che sembra oggi segnare il passo di fronte alle nuove problematiche⁵.

Le tecnologie vengono insomma a costituire il *trait d'union* fra due delle grandi tematiche che investono il dibattito istituzionale in Italia (e non solo), riflettendone le potenzialità e i progressi ma anche i limiti e i fallimenti. Non sembra infatti negabile che gli iniziali entusiasmi verso lo sviluppo delle ICT abbiano fatto intravedere scenari rivelatisi in seguito altamente illusori: espressioni assai abusate, come ad esempio “democrazia elettronica”, hanno rivelato ben presto i propri traneli, in quanto figlie di un velleitarismo ideologico non sorretto da fondamenta solide in termini di obiettivi e volontà politica.

Basti pensare alle reti civiche di prima generazione: salutate come espressioni di democrazia in rete, in quanto strumenti finalmente volti a consentire la comunicazione bi-direzionale fra il decisore e il cittadino, esse si sono rivelate in realtà meri “siti-vetrina”, ossia veicoli di pubblicità istituzionale. Ma anche le successive forme di consultazione *on line* si sono rivelate forme del tutto inadeguate di democrazia partecipativa, sia perché la loro attivazione è lasciata alla totale discrezionalità del decisore, sia perché l'accesso alla stessa è solo apparentemente inclusivo, rischiando in realtà di escludere (e dunque sottorappresentare) intere categorie di persone a basso livello di alfabetizzazione (anche informatica)⁶. Non solo, ma il rischio più insidioso, ormai ampiamente segnalato (e confermato dai fatti) è quello di un utilizzo ambiguo delle tecnologie informatiche per realizzare forme fragili di partecipazione, ove la finalità di implementare le dinamiche della democrazia rappresentativa in funzione della qualità della decisione finisce per sbiadire in favore di modalità sondaggistiche e referendarie, particolarmente esposte a tecniche di manipola-

⁵ La necessità di riprendere le fila della riflessione costituzionalistica sul fondamento del principio di partecipazione è stata di recente opportunamente affermata da U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in “Democrazia e diritto”, n. 3, 2006, pp. 151 e ss. Più in generale, sulle reciproche interazioni fra democrazia, partecipazione e tecnologie, non può ignorarsi la fondamentale riflessione di S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

⁶ S. CAVATORTO, *Metodi di consultazione nell'Air*, in “Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione”, n. 1, 2002, p. 148.

zione del consenso⁷: ciò che conferma, ove ve ne fosse bisogno, che la rete è di per sé neutrale e che non bastano i caratteri tecnici della interattività e della bi-direzionalità per renderne per ciò stesso democratico l'utilizzo.

In questo senso, la fase attuale sembra contrassegnata da una maggiore cautela, e dalla ricerca di metodologie e tecniche che consentano di affrancare la partecipazione dall'orizzonte ristretto dei manifesti politici e delle promesse elettorali per riportarla sul piano dell'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza.

La torsione di prospettiva che la riflessione sull'*e-governance* impone di adottare è netta: l'ammodernamento tecnologico deve essere ricondotto dal piano degli obiettivi, cui era assunto nell'ambito delle politiche di *e-government*, a quello dei mezzi necessari per il raggiungimento di altri fini, da assumere ad obiettivi principali di natura politica, ossia il miglioramento delle politiche pubbliche e della qualità democratica delle relazioni fra governanti e governati⁸.

È così che la partecipazione, da strumento necessario per assicurare la qualità e l'efficacia della decisione pubblica, aspira a divenire essa stessa oggetto di politiche pubbliche strutturate e di lungo termine⁹. In questo senso possono leggersi i progetti presenti a livello sia nazionale che europeo in tema di *e-participation*¹⁰; nonché gli interventi normativi di carattere orga-

⁷ In questo senso C. SILVESTRO, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", n. 1, 2002, p. 129.

⁸ La complessità dell'intreccio fra le due dimensioni è poi destinata ad accrescersi allorché si guardi agli strumenti partecipativi dei processi decisionali volti a disciplinare l'*e-government*: v. in proposito le interessanti analisi di C. NOTARMURZI, *La governance nell'e-government: l'e-governance*, in Della Cananea G., Fiorentino L. (a cura di), "I mercati dell'amministrazione", Milano, Ipsoa, 2006 (e in www.astrid-online.it); e di A.C. FRESCHI, *Dall'e-government all'e-governance. C'è bisogno dell'e-democracy*, in "Rivista italiana di Comunicazione pubblica", n. 21, 2004 la quale osserva che "Il fatto che le implicazioni dell'*e-government* siano così ampie, pervasive e trasversali, quindi che l'*e-government* si avvii ad integrare in sé tutta l'azione amministrativa, la sua politica interna ed esterna, rende necessaria una *governance* del processo che non si limiti ad avere natura tecnica, ma che si connoti anche in senso propriamente politico: c'è insomma *governance e governance ...*".

⁹ Per una minuziosa analisi dei concetti di *e-democracy* e *e-participation*, con particolare riferimento alle problematiche sollevate da quest'ultima, v. F. MARZANO, *Siamo maturi per l'e-Participation?*, in "ASTRID - Rassegna", n. 35, 2006.

¹⁰ A livello europeo v., fra gli altri, il progetto DEMO-net, finanziato dall'Unione europea e avviato nel 2006, che ha come obiettivo il rafforzamento della ricerca scientifica, tecnologica e socio-politica nell'*e-participation* mediante l'integrazione di competenze di un gruppo di enti di ricerca europei: www.demo-net.org; ma v. anche, più di recente, EUROPEAN COMMISSION, *ICT Research, the Policy Perspective. E-government and e-participation*, 2009,

nico, come quello della recente legge n. 69/2007 della Regione Toscana, volti a disciplinare la partecipazione come metodo stabile di governo attraverso previsioni di carattere generale destinate ad essere specificate nella realizzazione delle politiche pubbliche di settore.

Il caso della legge toscana, diffusamente citato come esempio pionieristico di una nuova “politica della partecipazione”, è in realtà espressione di una tendenza che – pur lentamente – ha visto assurgere il livello locale a vero e proprio motore del processo di cambiamento richiamato dal concetto di *e-governance*. Fin dalle esperienze di reti civiche degli anni ‘80, infatti, è apparso evidente come la dimensione territoriale di tipo locale (regionale, ma soprattutto provinciale e comunale) offra un terreno privilegiato per la sperimentazione di forme estremamente varie e diversificate di partecipazione alla vita politica (“democrazia di prossimità”): dalla programmazione dello sviluppo socio-economico alla pianificazione urbanistica, dalla sostenibilità ambientale alla pianificazione dei servizi socio-sanitari, dalla programmazione dei servizi educativi e formativi a quelli per l’impiego, dai patti territoriali alle Agende 21, ecc.¹¹.

Sull’importanza del livello locale delle politiche per la partecipazione ha posto più volte l’accento il Consiglio d’Europa: in particolare nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri su “La partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale” (19/2001), e nella Conferenza internazionale su “Sviluppo della cittadinanza democratica e di una leadership responsabile a livello locale” (Fuerteventura, 12-14 dicembre 2002), nella quale hanno trovato ampio spazio i temi della *e-democracy* e della promozione

in: <http://cordis.europa.eu/ictresults>. In Italia, v., fra gli altri, il progetto PRODEAS (PROvincia Digitale E Accesso Sociale), avviato dalla Provincia di Roma con l’obiettivo di attivare un sistema di concertazione *on line* per condividere con gli enti istituzionali produttivi e associativi presenti sul territorio l’elaborazione delle politiche in tema di innovazione digitale nella stessa Provincia, attraverso la partecipazione al processo di definizione delle linee guida, il monitoraggio del processo normativo e dell’implementazione, ecc. (www.prodeas.it; www.provinciadigitale.it); il progetto TeleP@B, attivato da UNCEM (Unione Nazionale Comunità ed Enti Montani) e realizzato da ITTIG (Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica del CNR) e dall’Università degli Studi di Firenze. Per una rassegna, v. F. MARZANO, *I progetti italiani di e-democracy* (12 febbraio 2007), in www.astrid-online.it.

¹¹ “Le città sono scuole e laboratori per passare dal government alla *governance*”: Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e del lavoro di Dublino. V. in proposito MEGA, *The participatory city. Innovations in the European Union*, Discussion paper n. 32, Most, Feb. 23, 1999, vol. 2, n. 11; <http://www.unesco.org/most/vmega.htm>.

di piattaforme innovative per rafforzare la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali locali.

La sfida ulteriore, oggi, dovrebbe essere quella di muovere verso la costruzione di una sorta di “teoria generale della democrazia partecipativa”¹², attraverso un progetto politico di ampio respiro che, pur senza frustrare la creatività e l’elasticità che fisiologicamente si addicono agli strumenti di partecipazione, tuttavia li riconduca entro un quadro di obiettivi e principi generali comuni, al fine di rendere la partecipazione strumento stabile del processo democratico, a tutti i livelli.

2. IL RIPENSAMENTO DEL RUOLO DELLE TECNOLOGIE DA “OBIETTIVI” A “STRUMENTI”: PRESUPPOSTI E REGOLE

Allorché ci si interroghi sugli obiettivi e i criteri che devono guidare la scelta e il modo di utilizzo delle tecnologie partecipative, è evidente che una questione preliminare attiene alla nozione di partecipazione che si intenda assumere. I limiti e le ambiguità più sopra ricordati in ordine all’utilizzo delle ICT discendono infatti, in grande misura, dal carattere poliedrico del concetto di partecipazione, il quale ha generato linguaggi e interpretazioni numerosi e diversi, sia sul piano politico che su quello scientifico.

Pur non potendo qui addentrarsi nelle più ampie problematiche di carattere teorico, l’assunto che occorre pur schematicamente esplicitare in quanto presupposto delle riflessioni che seguono è che la prospettiva della nuova *governance* impone di riportare (o finalmente portare) la partecipazione sul piano della collaborazione con il rappresentante politico: ciò implica il superamento della logica di tipo politico-oppositivo, volta a realizzare situazioni di confronto-scontro fra interessi antagonisti al fine di negoziare il contenuto della decisione e/o della regola, in favore di una logica di tipo conoscitivo volta a ridurre l’asimmetria informativa del decisore pubblico e ad assicurare la trasparenza, la qualità e l’ampiezza delle conoscenze e competenze coinvolte nel processo decisionale¹³.

¹² La felice espressione è di G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, cit., p. 28.

¹³ V. in proposito L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Esi, Napoli, 2004, p. 25, che ricorda l’efficace metafora del decisore cieco. Per un’analisi più approfondita delle tipologie di partecipazione sia consentito rinviare ad A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in Raveraira M. (a cura di), “«Buone» regole e democrazia”, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 149 e ss.

In questo senso, del resto, l'esperienza italiana insegna: il sostanziale fallimento delle politiche partecipative è dipeso in gran parte, oltretutto da una storica diffidenza della classe politica, dall'accoglimento di una lettura riduttiva che ha di fatto appiattito la partecipazione sui tradizionali istituti della democrazia diretta¹⁴. E pur essendo innegabile che strumenti come il *referendum* abrogativo e la concertazione abbiano esercitato una funzione socio-politica importante in certi momenti storici, è anche vero che gli stessi ben poco possono offrire in termini di miglioramento della qualità dei processi decisionali, in ragione del fatto che essi operano per definizione al di fuori di questi, in una fase precedente o successiva in cui vengono in gioco motivazioni di carattere politico anziché metodologie e competenze dell'agire pubblico.

Il principale motivo di debolezza degli strumenti partecipativi a scopo conoscitivo, che ne ha sancito per così dire il minor fascino rispetto alla più tradizionale partecipazione di tipo politico, risiede nella apparente minore "pressione" che i primi strumenti sarebbero in grado di esercitare sul decisore politico. Ma si tratta a ben vedere di un luogo comune, se non di un vero e proprio equivoco, in quanto espressione di un atteggiamento che tende a trasferire alla democrazia partecipativa le dinamiche di quella rappresentativa, ricercando il potere "decisionale" in luogo di quello "consultivo", il "vincolo giuridico" in luogo dell'"influenza"¹⁵. Non solo ma occorre ricordare che la partecipazione a fini conoscitivi, ben lungi dal limitarsi alla consultazione, comprende in realtà un ampio ventaglio di strumenti, con livelli di influenza variabili rispetto al decisore pubblico.

¹⁴ Efficace, in proposito, il riferimento alla "sindrome dell'assedio" che ha a lungo ossessionato il governo rappresentativo: G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, cit., p. 29.

¹⁵ V. in proposito, efficacemente, L. BOBBIO, G. POMAITO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in "Meridiana", 2007" (v. anche in www.unito.it), p. 25, i quali osservano che "la democrazia partecipativa non è una replica - con altri protagonisti- della democrazia rappresentativa. È una cosa diversa. La mancanza del potere vincolante può costituire, viceversa, un punto di forza, perché permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove... La questione chiave è - piuttosto - quella di decidere quale tipo di impegno si assumono i promotori politici quando aprono un processo partecipativo". Mentre il "modello della pressione" mira alla conta dei voti tra posizioni precostituite (secondo il principio di maggioranza) o alla negoziazione tra interessi dati, il "modello del confronto" si basa sulla discussione argomentata fra tutti i soggetti coinvolti dal tema sul tappeto: un modello, quest'ultimo, che presuppone una concezione della democrazia di tipo più propriamente procedurale, nella quale le modalità rivendicative tendono ad essere abbandonate in favore di meccanismi dialogici destinati a costruire "una diversa fondazione delle scelte pubbliche" (*ivi*, pp. 30-31).

Il catalogo degli strumenti partecipativi chiede insomma di essere ripensato, aprendo la riflessione teorica ad una varietà che la prassi (in Italia e non solo) ha già ampiamente sperimentato; e la partecipazione a scopo conoscitivo, in particolare, chiede di essere emancipata dalla figura della consultazione per mostrare appieno le proprie variegate potenzialità.

La consultazione appare del resto una figura contrassegnata da un curioso e paradossale destino: si tratta infatti di uno strumento che, pur senza essere stato ancora implementato in modo stabile ed efficace, risulta già vecchio rispetto alle ben più innovative metodologie sperimentate nella prassi. Basti ricordare l'altalenante evoluzione della normativa nazionale, la quale ancora si cimenta in tentativi mal riusciti di regolamentarne l'utilizzo nell'ambito dell'AIR, peraltro in assenza di qualsivoglia indicazione di criteri o principi generali e solo relativamente ad alcune tipologie di fonti; mentre a livello regionale, in particolare nelle fonti statutarie, si parla ancora prevalentemente di consultazione, laddove l'eterogeneità delle norme attuative rivela un panorama ben più ampio e variegato di spinte provenienti dalla società civile¹⁶.

In uno scenario siffatto, anche il ruolo delle tecnologie è destinato a subire una torsione di prospettiva, sollecitando un mutamento destinato ad investire innanzitutto la "visione politica" delle stesse.

Nell'ambito della partecipazione a scopo conoscitivo, infatti, le tecnologie sono destinate a porsi essenzialmente quali strumenti di supporto per la discussione e il confronto: ciò impone di inquadrare il loro utilizzo nell'ambito di procedure più ampie e complesse che facciano ricorso anche ad altre metodologie (facilitatori, gruppi di discussione, ecc.), al fine di superare i limiti degli strumenti tecnologicamente esclusivi, i quali hanno finito per realizzare meri simulacri di dialogo fra cittadini relegati in posizioni solitarie e un soggetto decidente lontano e impersonale.

Affermare che le tecnologie devono porsi quali strumenti al servizio della partecipazione e della *governance* significa ribadire che occorre completare un percorso solo avviato e tutt'altro che concluso, in base al quale le stesse devono finalmente ed effettivamente contribuire ad avvicinare (non solo in senso virtuale) e ad includere. Non si deve infatti dimenticare che il pregio maggiormente enfatizzato della Rete, ossia quello di annullare le distanze, ha

¹⁶ Per una ricognizione della normativa, sia consentito rinviare ad A. VALASTRO, *L'esperienza italiana della consultazione: un percorso a zig zag in una governance problematica*, in Raveraira M. (a cura di), "«Buone» regole e democrazia", cit., pp. 201 e ss.

il proprio rovescio di medaglia nella frammentazione della comunità in una serie di posizioni solipsistiche; e che le potenzialità inclusive, come già ricordato, sono grandemente ridimensionate dalla naturale esclusione di intere fasce di soggetti, spesso coincidenti proprio con quelli che le politiche partecipative dovrebbero mirare a coinvolgere (immigrati, soggetti deboli, ecc.).

Il salto di qualità della riflessione in atto risiede nel ricondurre le tecnologie al ruolo fisiologico di elementi strumentali, in questo caso al servizio della partecipazione, a sua volta funzionale alla realizzazione di una *governance* efficace. Ciò impone di ripensarne la collocazione all'interno dei processi partecipativi e decisionali *tout court*, dal momento che, una volta scelto il mezzo, non è consentito al soggetto pubblico di disinteressarsi delle modalità del suo utilizzo, confidando nelle caratteristiche tecniche dello stesso; al contrario, la scelta relativa alle modalità di utilizzo del mezzo tecnologico diviene uno dei principali misuratori della qualità ed efficacia dell'agire pubblico.

È in questa prospettiva, di un utilizzo delle tecnologie effettivamente sinergico rispetto al complesso degli strumenti e delle metodologie che strutturano le politiche partecipative, che si può affermare che la democrazia elettronica non esiste: esiste un'azione pubblica che sceglie i mezzi più adeguati per tessere ed infittire le trame della democrazia, orientandone l'utilizzo verso il raggiungimento di obiettivi politici prefissati.

Da queste pur sintetiche considerazioni in ordine ai presupposti che decono necessariamente guidare la riflessione sul ruolo delle tecnologie possono trarsi alcune indicazioni ulteriori e più precise. Infatti, qualunque sia lo strumento normativo prescelto ai vari livelli territoriali (linee guida, legge di principi, regolamento, ecc.) per la disciplina della partecipazione, non vi è dubbio che in esso debbano trovare spazio criteri specifici sulla scelta e l'utilizzo delle tecnologie rispetto a taluni passaggi nodali del processo partecipativo. Si tenterà, qui di seguito, di prospettare alcune ipotesi.

A) *Informazione.*

A differenza di quanto avviene nell'ambito degli istituti tradizionali di democrazia diretta, il carattere dialogico della partecipazione a scopo conoscitivo impone di rendere il momento informativo endogeno al processo partecipativo stesso, apprestando a tal fine idonee garanzie di imparzialità e competenza nella gestione del flusso informativo, peraltro evitando di confondere partecipazione e comunicazione istituzionale. Non è un caso che il legislatore si sia preoccupato di regolamentare l'informazione soltanto con riferimento alle competizioni referendarie ed elettorali: ciò che conferma

come la maggiore attenzione (o forse “preoccupazione”) sia tuttora suscitata dalle forme di partecipazione il cui impatto sul decisore politico si manifesta in termini di vincolo giuridico anziché di mera influenza¹⁷.

Sotto questo profilo, un primo criterio nella scelta delle tecnologie deve attenersi alla capacità di queste di potenziare il momento informativo e documentale, coniugando efficacemente supporto tecnico ed apporto umano (esperti, facilitatori, organi di garanzia, ecc.).

B) *Discussione/ confronto fra portatori di punti di vista diversi.*

Questo aspetto concerne la creazione di un inedito livello orizzontale fra i soggetti partecipanti, preliminare rispetto al successivo collegamento verticale fra cittadini e soggetto politico e funzionale alla maggiore efficacia del processo decisionale. Costringendo ad assumere quale parametro l'interesse generale anziché le posizioni singole, il preventivo momento della discussione informata contribuisce al raggiungimento di posizioni comuni: ciò dovrebbe consentire di superare il limite di quelle forme di partecipazione (come appunto la consultazione classica) che si riducono ad instaurare canali unilaterali e paralleli fra i singoli e il decisore, ossia forme di mero “recapito” di una sommatoria di punti di vista non comunicanti fra di loro anziché di istanze risultanti da preventive discussioni.

Sotto questo profilo, un altro criterio che deve orientare la scelta delle tecnologie è quello dell'idoneità a consentire ed agevolare la discussione e il confronto fra i soggetti interessati: ciò significa superare la ristretta visione delle tecnologie quali strumenti destinati a far dialogare persone fisicamente distanti, ammettendone ed anzi valorizzandone l'utilizzo anche rispetto a politiche partecipative che prevedano la presenza contestuale dei soggetti interessati, al fine di fornire piattaforme tecniche per l'ottimizzazione delle procedure di dibattito e di sintesi e rielaborazione delle opinioni.

C) *Vicinanza col decisore politico.*

Strettamente collegato al precedente, questo profilo implica che gli strumenti adottati siano tali da consentire un confronto effettivo con le istituzioni, articolato anche in passaggi diversi e progressivi nei quali i partecipanti pos-

¹⁷ Sulla conoscenza quale presupposto fondamentale dell'esercizio dei poteri spettanti ai cittadini in virtù del principio costituzionale di spettanza della sovranità, v. di recente i saggi di F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico* e G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in Merloni F. (a cura di), “La trasparenza amministrativa”, Milano, Giuffrè, 2008.

sano prendere atto delle reazioni provocate dai propri interventi ed eventualmente correggerne o integrarne il contenuto. Questa articolazione impone di adottare strumenti e metodologie che consentano di realizzare una “vicinanza” in senso sostanziale fra i partecipanti e le istituzioni che promuovono la partecipazione: una vicinanza non riferita necessariamente alla compresenza fisica e neanche esauribile – per converso – nella dimensione virtuale della connessione telematica, ma da intendere in senso più complesso quale modalità dialogica da realizzare attraverso un’integrazione di tecnologia e metodologia.

Sotto questo profilo, il processo partecipativo deve avvalersi di strumenti tecnici idonei a realizzare una conoscenza immediata, efficace e capillare dei risultati del processo stesso: è ampiamente dimostrato, infatti, che il rinvio a momenti successivi dell’elaborazione dei risultati favorisce la demotivazione dei partecipanti, e dunque incide negativamente sull’efficacia complessiva del processo partecipativo.

D) *Organizzazione / formazione.*

In una logica che assuma la partecipazione quale componente stabile del processo decisionale, quest’ultimo deve essere ripensato e “riorganizzato” anche in riferimento al quadro delle competenze e delle procedure.

Sotto questo profilo assume fondamentale rilievo il momento della formazione, sia per il personale politico, il quale deve comprendere appieno la valenza democratica dell’utilizzo delle ICT e adattarsi alle nuove modalità e ai nuovi tempi della partecipazione, sia per coloro che devono predisporre strumenti di *e-Participation* e per le altre figure coinvolte nel processo¹⁸. La previsione di tempi e risorse da destinare alla formazione nella progettazione e nell’utilizzo di piattaforme tecnologiche specificamente mirate agli obiettivi delle singole politiche partecipative dovrà rappresentare un altro tassello nella costruzione di una griglia di “linea guida” in tema di partecipazione¹⁹.

¹⁸ Sull’importanza della formazione v. F. MARZANO, op.cit.

¹⁹ I punti chiave da fissare in regole e principi sono, naturalmente, ben più numerosi, essendo qui limitati ad evidenziare quelli che più immediatamente hanno a che fare con l’utilizzo delle ICT: si pensi, fra gli altri, alla questione del riscontro dell’effetto della partecipazione sulla decisione, rispetto al quale dovrebbero individuarsi meccanismi volti a rendere preventivamente chiaro il tipo di impegno assunto dal decisore in ordine ai risultati della partecipazione, e sul quale già esistono soluzioni variegata nell’esperienza concreta (motivazione, contratto, ecc.); e alla questione relativa alla scelta dei soggetti da coinvolgere, rispetto alla quale dovrebbe sottolinearsi, pur nella varietà dei criteri di selezione che possono adottarsi, il principio dell’apertura del processo partecipativo a tutti i soggetti interessati alla tematica che ne costituisce l’oggetto.

3. DELIBERATIVE POLLING, OPEN SPACE TECHNOLOGY, ELECTRONIC TOWN MEETING: CASI VIRTUOSI DI COMBINAZIONE FRA METODOLOGIA E TECNOLOGIA

Nell'ambito delle molteplici tecniche partecipative sperimentate nella prassi, l'analisi esaustiva delle quali sarebbe impossibile in questa sede, ve ne sono alcune che si caratterizzano per il fatto di valorizzare l'apporto delle tecnologie nel senso che si è più sopra tentato di illustrare²⁰.

L'*Open Space Technology* è una metodologia²¹ che mira a far emergere liberamente temi, problemi e proposte di soluzioni: i partecipanti (mediamente fra i 100 e i 300), informati previamente su alcune regole metodologiche, sono chiamati a creare essi stessi l'agenda della giornata, proponendo temi di discussione e riunendosi in gruppi per discuterli; al termine della giornata viene consegnato loro un *instant report* ove sono riportati i temi affrontati ed una sintesi delle discussioni svolte nei singoli gruppi. Come si vede, si tratta di una tecnica partecipativa il cui livello di strutturazione attiene più alla metodologia utilizzata (al fine di offrire contesti idonei allo scambio e al dialogo) che non ai contenuti, dal momento che non vi sono temi né interventi prefissati: una tecnica che si rivela perciò particolarmente adeguata nelle fasi di avvio di un processo deliberativo, al fine di raccogliere idee e suggerimenti che sarebbe difficile far emergere in fasi successive a più alto livello di formalizzazione²².

Una metodologia più strutturata anche rispetto ai contenuti, utilizzata soprattutto nei Paesi anglosassoni (Gran Bretagna, Danimarca, Australia e USA), è il *Deliberative Polling*, basato su sondaggi di opinione effettuati a seguito di discussioni informate nell'ambito di gruppi socio-demograficamente rappresentativi²³. Questa tecnica partecipativa consiste nel promuovere la discussione su un problema di carattere pubblico all'interno di piccoli gruppi, che – anche *on line* – si accordano per formulare domande alle quali

²⁰ Per una rassegna in tal senso v., fra gli altri, L. BOBBIO, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Agosto 2007, in www.unito.it.

²¹ Inventata da H. Owen, del quale v. H. OWEN, *Open Space Technology. User's Guide*, San Francisco, Barrett-Koehler, 1997.

²² Per una analisi più approfondita, v. L. BOBBIO, G. POMATTO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, cit., pp. 152 e 168.

²³ La metodologia è stata elaborata da James Fishkin, del quale v. J. FISHKIN, *Democracy and Deliberation. New Direction for Democratic Reform*, New Haven/London, Yale University Press, 1991; e ID., *La Nostra voce*, Venezia, Marsilio, 2003.

rispondono esperti e politici in seduta plenaria (la quale può coinvolgere dalle 200 alle 600 persone); le informazioni vengono trasmesse ai partecipanti attraverso apposito materiale informativo, e la somministrazione di uno stesso questionario prima e dopo l'evento consente di evidenziare come i cittadini abbiano modificato le loro opinioni dopo aver ricevuto le informazioni²⁴. La particolarità di questa tecnica risiede nel fatto di coniugare il momento informativo con quello partecipativo e, nell'ambito di quest'ultimo, la dimensione collettiva della discussione con quella personale del sondaggio: con ciò confermando la tendenza ad adottare tecniche combinate fra di loro, al fine di ottimizzare i pregi e superare i difetti dei singoli strumenti.

Ma la metodologia più innovativa, anche per il ruolo svolto dalle tecnologie, è l'*Electronic Town Meeting*²⁵. Questo sistema trova le proprie origini nei *Town meetings* nati nelle regioni del *New England* in epoca coloniale, consistenti in incontri nei quali la comunità di un'intera area geografica veniva invitata a partecipare ad una discussione, generalmente relativa a proposte di carattere politico, legislativo o amministrativo: nelle forme più risalenti, il *Town Meeting* indicava un particolare momento dell'anno nel quale la comunità locale si riuniva per decidere la politica delle spese per il proprio paese (the *Annual Budget Meeting*); mentre successivamente anche gli attori politici hanno cominciato ad utilizzare l'espressione per indicare *forum* nei quali gli elettori di realtà locali ristrette possono rivolgere loro domande su questioni coinvolgenti la comunità locale²⁶.

Anche questo sistema si caratterizza per l'uso di una combinazione di tecniche che consente di coniugare i vantaggi della discussione in piccoli gruppi con quelli di un sondaggio rivolto ad un pubblico più ampio. Tuttavia, l'in-

²⁴ Per una più ampia descrizione, v. L. BOBBIO, G. POMATTO, op.cit., cui si rinvia anche per gli ulteriori richiami bibliografici sui due casi di *Deliberative Polling* svoltisi in Italia nel 2006 (Lazio) e nel 2007 (Torino).

²⁵ Inventata dall'associazione americana Speaks: v. in proposito J. GASTIL, P. LEVINE, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in The Twenty-First Century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005.

²⁶ Le origini del *Town Meeting* si ritrovano, in particolare, negli Stati del Connecticut, del Maine, del Massachusetts, del New Hampshire, del Rhode Island e del Vermont: fra i primi studi in proposito, v. J.W. SULLIVAN, *Direct legislation Through the Initiative and Referendum*, True Nationalist Publishing Company, 1893. In Europa, il sistema del *Town Meeting* è stato utilizzato soprattutto in Svizzera e nei Paesi Baschi, dove veniva denominato "anteiglesia" per indicare l'antica usanza della cittadinanza di riunirsi sul sagrato della chiesa principale per discutere e votare su questioni di interesse della comunità.

troduzione di tecnologie particolarmente avanzate ha consentito in seguito di coinvolgere numeri assai più elevati di persone (anche migliaia), e di realizzare una dinamica particolarmente articolata in cui i momenti dell'informazione e dell'approfondimento (grazie agli apporti di documenti ed esperti), della discussione nei gruppi e del voto individuale si alternano più volte, pervenendo ad una costruzione progressiva dell'agenda dei lavori.

Più in particolare, la metodologia dell'*Electronic Town Meeting* prevede una prima fase di informazione e approfondimento, affidata a documentazione distribuita ai partecipanti e all'intervento di esperti chiamati a rispondere alle domande che emergono dalla discussione successiva.

La seconda fase prevede la discussione in piccoli gruppi (circa 10 persone), coordinata da un facilitatore con apposita formazione: tutti i gruppi sono dotati di computer portatili i quali, collegati in rete con tecnologia *wireless*, consentono di inviare in tempo reale le osservazioni sorte nell'ambito delle varie discussioni ad una squadra centrale (*theme team*), che li rielabora e li propone all'intera platea. Queste sintesi vengono riportate su grandi schermi all'attenzione di tutta la platea costituita dai vari gruppi, e su di esse è possibile conoscere in tempo reale le opinioni dei partecipanti mediante un sistema di voto che si avvale di appositi telecomandi (*polling keypads*): ciò consente di correggere e perfezionare continuamente i quesiti oggetto della discussione e di formulare immediatamente ulteriori proposte, così contribuendo alla costruzione progressiva dell'agenda di lavoro.

Il facilitatore centrale e l'*equipe* di regia, che coordinano l'intero processo partecipativo, procedono infine alla redazione di un *report* che viene distribuito ai partecipanti alla fine della giornata, e che riassume le informazioni generali sulla partecipazione, il processo e le conclusioni dei lavori.

Il principale vantaggio di questo sistema è, evidentemente, quello di consentire il coinvolgimento di grandi numeri di persone, le quali possono riuscire a dialogare e a costruire proposte grazie ad un alto livello di strutturazione del processo partecipativo, che vede combinate regole metodologiche, competenze di personale appositamente formato e tecnologie: si pensi all'evento noto come *Listening to the city*, che ha riunito circa 4300 persone a New York per discutere le priorità da seguire nel progetto di ricostruzione dell'area del *World Trade Center* dopo l'attentato dell'11 settembre 2001. Ma si pensi anche ai casi italiani (finora tre): l'*Electronic Town Meeting* del 2005 a Torino, coinvolgente circa 2000 giovani per discutere sul tema della tregua olimpica; quello del 2006 a Marina di Carrara, cui hanno partecipato 400 persone per discutere l'elaborazione di una legge regionale toscana sulla parte-

cipazione (approvata l'anno successivo con il numero 69)²⁷; e quello del 2007 nuovamente a Marina di Carrara, che ha coinvolto 300 cittadini per discutere sul tema della compartecipazione alla spesa sanitaria.

È prevedibile che il progressivo perfezionamento delle tecnologie impiegate potrà consentire in futuro una combinazione ulteriore di metodologie, integrando la dimensione della discussione fra presenti con quella del collegamento a distanza e dunque permettendo a grandi assemblee riunite in posti diversi di dialogare fra loro.

La prima sfida in questo senso è stata raccolta da tre regioni europee (Toscana, Poitou-Charentes e Catalogna), le quali hanno organizzato un *Electronic Town Meeting* internazionale sul tema dei cambiamenti climatici, che si è tenuto il 15 novembre 2008 e ha coinvolto circa 500 giovani. La peculiarità di questa iniziativa, che si inquadra nell'ambito di un progetto finalizzato proprio alla valorizzazione delle tecnologie nelle politiche partecipative²⁸, risiede nella combinazione di due modalità: il modello "in sito", con tre eventi simultanei in lingue e sedi diverse, una per ciascuna regione partner del progetto; il modello "tavoli virtuali", con una o più sale virtuali composte da 8-12 utenti elettronici (i partecipanti collegati via *web*), localizzati in tutta Europa e comunicanti in lingua inglese. Tutte le sedi e i tavoli hanno seguito una scaletta comune ed un sofisticato sistema di collegamento ha permesso che le varie fasi si svolgessero simultaneamente in tutte le sedi, grazie al coordinamento di un facilitatore "centrale" situato in Toscana²⁹.

Come si vede, tutti gli strumenti partecipativi ricordati si caratterizzano per l'elevato grado di strutturazione, ossia per la articolazione in fasi scandi-

²⁷ Per un'analisi di questo evento, v. fra gli altri A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in www.regione.toscana.it; E. CELLINI, A.C. FRESCHI, V. METE, *Chi sono i partecipanti delle esperienze di politiche pubbliche partecipative? Il caso del Town Meeting regionale toscano*, in www.regione.toscana.it; F. SCIOLA, *Piccolo "vademezum" per una legge regionale toscana sulla partecipazione*, in www.federalismi.it; Report definitivo *Electronic Town Meeting, Le vie della partecipazione. Verso una legge regionale per la partecipazione dei cittadini*, in www.regione.toscana.it.

²⁸ Progetto IDEAL-EU (Integrazione dei *Driver* per la Partecipazione *on line* a livello regionale in Europa). Obiettivo del progetto è quello di diffondere e mettere in atto nelle tre regioni europee una piattaforma di *networking* sociale per sostenere la distribuzione delle informazioni tematiche sul cambiamento climatico.

²⁹ Nella prima parte della giornata l'oggetto della discussione è stato comune a tutte le regioni e ha riguardato un argomento di interesse generale; nella seconda parte ciascuna regione ha scelto invece un argomento di interesse locale.

te dall'osservanza di tempi, regole e modalità prefissati (seppure in modo flessibile), al fine di assicurare l'efficacia dell'interazione fra i partecipanti: essi richiamano il modello della "arena deliberativa", il cui elemento chiave consiste nel creare, anche artificialmente, un *setting* organizzativo nel quale regole condivise e prefissate a priori facilitano l'interazione cognitiva dei partecipanti³⁰. Inoltre si tratta di esperienze c.d. *one spot*, ossia di processi partecipativi che si esauriscono in un unico evento, anche se questo può durare più giorni e richiedere mesi di preparazione.

I pregi di tali strumenti sono svariati.

Innanzitutto essi consentono di superare, da un lato, i noti limiti del metodo decisionale di tipo assembleare, coniugando la presenza di numeri anche elevati di persone con la possibilità per ciascuno di manifestare la propria opinione grazie alla suddivisione in piccoli gruppi; dall'altro, i limiti del metodo referendario, in cui – al contrario – ciascuno è chiamato ad esprimere il proprio voto ma senza che vi sia stata preventivamente alcuna discussione.

In secondo luogo essi consentono di innestare il supporto informativo e documentale nel corso di tutto il processo, alimentando in maniera endogena la delicata operazione di definizione dell'agenda, la quale risulta così essa stessa sottoposta al processo partecipativo: ciò che rappresenta una sicura novità rispetto al concetto di partecipazione in senso tradizionale, ove i cittadini sono generalmente chiamati ad esprimersi su temi o addirittura deliberazioni già assunti in sede politica.

Infine, essi consentono di coniugare presenza contestuale e presenza virtuale, grazie ad un utilizzo virtuoso delle tecnologie più sofisticate che dimostra come la versatilità di queste ultime sia di gran lunga più ampia di quella che è stata sfruttata sinora. Quest'ultimo aspetto è destinato a suscitare non poco interesse nell'ambito della riflessione sulla *multilevel governance* e sulla possibilità di estendere al livello nazionale le metodologie partecipative sperimentate localmente: metodologie come quella dell'*Electronic Town Meeting* (soprattutto nella particolare modalità adottata per l'evento del novembre 2008) dimostrano come l'utilizzo delle tecnologie consenta di applicare efficacemente lo strumento partecipativo anche a livelli territoriali più ampi di quello locale o regionale.

³⁰ Per una analisi accurata delle dinamiche deliberative all'interno di tali "ambienti protetti", v. per tutti G.F. LANZARA, *La deliberazione come indagine pubblica*, in Pellizzoni L. (a cura di), "La deliberazione pubblica", cit., pp. 66 e ss.; L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", n. 3, 2002, pp. 5 e ss.

È vero che si tratta di procedure particolarmente costose (sia sul piano economico che delle energie organizzative implicate): come tali esse non sono integrabili in modo stabile nei processi decisionali, potendo piuttosto essere applicate in casi che coinvolgano questioni di interesse generale di particolare rilievo.

E tuttavia, e a maggior ragione, l'elemento virtuoso che accomuna questi strumenti e che chiede di essere valorizzato nell'ambito di quella "teoria generale della partecipazione" cui si è accennato in premessa, è la combinazione di metodologie, tecnologie e competenze (sia private che pubbliche) su cui essi si basano.

Nel ribadire che la partecipazione non può più prescindere dall'utilizzo di *media* e tecnologie, taluno ha osservato che "starà alla sensibilità del politico (e di conseguenza del progettista incaricato) individuare il giusto strumento di partecipazione in funzione della tipologia di utente e di servizio da offrire oltre che del contesto territoriale"³¹. Ebbene, il contributo che potrà venire da un quadro stabile di regole è quello di forzare il timone politico verso combinazioni virtuose del tipo che si è appena visto, proprio per evitare che l'efficacia e gli esiti degli strumenti partecipativi continuino ad essere affidati alla mera "sensibilità del politico", alla quale appare ancora troppo difficile non guardare con cautela (se non con diffidenza).

³¹ F. MARZANO, *I progetti italiani di e-democracy*, cit., p. 15. Per indicazioni concrete v. l'interessante nota di N. CALZOLARI, F. MARZANO, *Politica, Cittadini e Tecnologie: raccomandazioni per l'e-Participation del 2010*, in www.astrid-online.it.

Parte quarta
**Ricerca giuridica, insegnamento
del diritto e nuove tecnologie**

Global Internet Governance: un nuovo campo di ricerca interdisciplinare riguardo all'Internet del futuro

LAURA ABBA, CARLO COSMATOS*

SOMMARIO: 1. *Premessa* – 2. *Global Internet Governance* – 3. *Temi di ricerca* – 4. *Scuole e iniziative di ricerca* – 5. *Conclusioni*

1. PREMESSA

Il futuro di Internet è a rischio¹. Sempre più insistentemente cresce la preoccupazione sulla stabilità della Rete e sulla sua capacità di sostenere lo sviluppo economico e sociale a livello globale. Oggi la Rete è molto cambiata rispetto a quella che era in origine: ci sono un miliardo e mezzo di utenti², è diffusa in tutto il mondo, si parlano lingue diverse dall'inglese, i *software* utilizzati per la maggior parte sono prodotti commerciali e non più liberi pacchetti resi disponibili dagli ambienti scientifici. Mentre da una parte l'Unione europea è orientata a riconoscere l'accesso alla Rete come servizio universale, dall'altra gli esperti sono preoccupati perchè Internet mostra i suoi limiti e una delle cause è identificata nell'attuale modello di gestione e sviluppo. Tale modello non soddisfa pienamente le esigenze, ma è chiaro a tutti che si tratta di un esperimento avviato con successo e che merita essere sviluppato fino a farlo diventare un modello ideale di collaborazione internazionale.

Fin dalla fine degli anni '90 la comunità scientifica aveva iniziato a denunciare questa emergenza. In pochi avevano voluto credere a quelli che, prevedendo una tale crescita della *Global Civil Society*³, raccomandavano agli sviluppatori di Internet una certa cautela, preoccupati della lentezza di adeguamento dei sistemi politici, giuridici ed economici, i quali continuavano ad operare in completa assenza di conoscenze sulle materie inerenti l'Internet.

* Esperti di *governance* di Internet. L. Abba è dirigente di ricerca presso l'Istituto di Informatica e Telematica del CNR, C. Cosmatos è *staff member* di ISOC Italia.

¹ Global Environment for Network Innovations - Research Plan GDD-06 dell'aprile 2007 (www.geni.net/GDD/GDD-06-28.pdf). GENI è un programma del National Science Foundation statunitense.

² Fonte www.internetworldstats.com/stats.htm.

³ G. KOWACK, *Internet Governance and the Emergence of the Global Civil Society*, IEEE Communications Magazine, May 1997.

Il futuro di Internet e il suo modello di sviluppo sono stati al centro delle discussioni durante l'ultimo vertice ministeriale dell'OCSE che si è tenuto a Seoul in Korea il 16 giugno 2008. A Seul, la comunità tecnico scientifica della Rete ha riconosciuto l'importanza di collaborare a livello globale per sviluppare tecnologie e pratiche che soddisfino le crescenti necessità di una Internet per tutti e per collaborare con i governi per rafforzare la fiducia, assicurando la sicurezza ed incoraggiando l'innovazione e l'interoperabilità a livello globale. Il modello di sviluppo della Rete pone dunque questioni che offrono enormi potenzialità di studio. Questo articolo presenta la *Global Internet Governance* come nuovo campo di ricerca prettamente interdisciplinare che si interessa di quelle azioni necessarie ed intraprese in un modo condiviso da parte di tutti gli *stakeholder*⁴ della Rete per garantirne il funzionamento, la diffusione e la crescita attraverso lo sviluppo di nuovi modelli di gestione, regolatori e comportamentali. Gli autori introducono gli argomenti che caratterizzano la materia, mettono in risalto i vari aspetti ed elencano alcuni riferimenti circa gli studi in corso.

2. GLOBAL INTERNET GOVERNANCE

Sui temi della *Global Internet Governance* si discute da anni in ambito internazionale⁵. Il termine "Internet *governance*" non è facilmente traducibile in italiano. La traduzione in "governo della rete Internet" non è appropriata perché potrebbe essere interpretata facilmente come una funzione prerogativa dei governi e quindi associata ad una gestione centrale, ad un processo dall'alto verso il basso. In italiano quindi viene usato il termine "governance di Internet" a cui si associa il significato "risistemare la Rete", intendendo quindi tutte quelle azioni condivise globalmente che devono essere fatte sulla Rete in modo tale che possa continuare a funzionare e svilupparsi a beneficio di tutti i suoi utenti.

Le Nazioni Unite hanno organizzato due Summit mondiali sulla Società dell'Informazione (WSIS - World Summit on Information Society)⁶. Nel luglio

⁴ Gli *stakeholder* della rete possono essere suddivisi in tre categorie: Società Civile Globale (che include gli utenti e il mondo tecnico-scientifico degli sviluppatori della Rete), Settore Privato e Governi.

⁵ Vedi i *Quaderni dell'Internet Italiano*, una collezione di monografie promosse da ISOC ITALIA sui vari aspetti della Rete, disponibili all'indirizzo www.quadernionline.it.

⁶ Il World Summit on the Information Society (WSIS www.itu.int/wsis/index.html) si è svolto in due fasi. La prima fase è stata ospitata a Ginevra (10-12 dicembre 2003), la seconda a Tunisi (16-18 novembre 2005).

2005 è uscito il Rapporto del Working Group on Internet Governance⁷ (WGIG), nel quale è stata definita la *governance* di Internet come lo sviluppo e l'applicazione da parte dei governi, del settore privato e della *Global Civil Society*, nei loro rispettivi ruoli, di principi, norme, regole, procedure decisionali e programmi condivisi che determinano il funzionamento e l'evoluzione di Internet. Nel senso stretto di *governance*, il funzionamento dipende dai protocolli TCP/IP e dalla gestione del sistema di indirizzamento. Gli attori principali sono la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers⁸ (ICANN), la Internet Society⁹ (ISOC), l'Internet Engineering Task Force⁹ (IETF) e l'International Telecommunication Union¹⁰ (ITU). Su questi attori e sui rap-

⁷ Nella prima fase del WSIS (2003) il Segretario Generale delle Nazioni Unite chiese di attivare il Working Group on Internet Governance (WGIG) per definire i temi collegati alla *governance* della Rete e preparare un rapporto. Il *WGIG Report* è stato poi pubblicato nel 2005; il testo è disponibile sul Quaderno edito da ISOC ITALIA, *Futuro della gestione internazionale di Internet*, agosto 2005 (www.quadernionline.it).

⁸ L'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN, www.icann.org) è un ente *no-profit*, organizzato con modalità internazionale. ICANN è governato da un *Board of Directors* di estrazione internazionale che sovrintende al processo di formulazione delle politiche dell'ente. Il processo di formulazione delle politiche, flessibile e facilmente attuabile, deriva dalle tre *Supporting Organizations*, che si occupano rispettivamente di numeri IP, *generic TLD* e *country code TLD*. Gli *Advisory Committees* delle singole organizzazioni di utenti e le comunità tecniche collaborano con le *Supporting Organizations* per creare politiche appropriate ed efficaci. Oltre 100 governi forniscono le loro raccomandazioni al *Board of Directors*, attraverso un comitato consultivo governativo, il Governmental Advisory Committee (GAC).

⁹ L'Internet Society (ISOC, www.isoc.org) è stata al centro dei dibattiti internazionali sull'organizzazione della gestione della Rete sin dagli inizi degli anni '90 e oggi partecipa con impegno al processo di definizione della *governance* della Rete, portando tutta la sua esperienza di organizzazione internazionale che opera globalmente e localmente da oltre 15 anni, promuovendo processi decisionali *multi-stakeholder*, democratici e trasparenti. ISOC è stata fondata da due dei padri di Internet, Vint Cerf e Bob Kahn e promuove lo sviluppo aperto e la crescita di Internet a partire dal 1992, ed è sede organizzativa dell'Internet Engineering Task Force (IETF), l'organismo che definisce gli standard tecnici e operativi della Rete. Il CNR è socio fondatore di Internet Society dal '92. Sul sito di ISOC Italia è disponibile un'ampia documentazione sui temi della *governance* della Rete e sui relativi processi in corso.

¹⁰ L'International Telecommunication Union (ITU, www.itu.int) dal 1985 è un'organizzazione internazionale all'interno dello United Nations System (www.unsystem.org/en/) ove i settori pubblico e privato collaborano per lo sviluppo delle telecomunicazioni. ITU ha avuto la responsabilità dell'organizzazione del WSIS. Da tempo l'ITU si occupa anche dei problemi relativi a Internet e in particolare alla convergenza della *media*. ITU partecipa alle attività di standardizzazione e si coordina anche con IETF. In certi campi vi è sovrapposizione di competenze

presentanti dei governi nazionali ruota la possibilità di intervenire per fissare i criteri che consentono alla Rete di funzionare, attraverso la migliore collaborazione degli enti citati. In senso largo di *governance*, l'evoluzione di Internet ha a che fare con tutti i problemi giuridici che sono affrontati localmente dagli stati nazionali, globalmente attraverso strutture sopranazionali, o direttamente attraverso trattati. Questi problemi di definizione delle regole in Internet toccano diversi aspetti tecnici tanto che è da valorizzare un generale modello di interazione partecipata fra il legislatore, il Governo, e il mondo tecnico-scientifico della Rete. È evidente la conseguente necessaria affermazione di principi¹¹ condivisi da parte di tutti gli *stakeholder* coinvolti nel processo.

Durante il WSIS di Tunisi del 2005, si sono raggiunti alcuni risultati faticosamente negoziati tra i paesi più sviluppati e quelli in via di sviluppo. È stata definita la così detta *enhanced cooperation*¹² che prefigura il compimento dell'internazionalizzazione della gestione del *core* della rete Internet, oggi ancora supervisionato dal governo degli USA. Sempre a Tunisi, le Nazioni Unite hanno attivato l'*Internet Governance Forum* (IGF)¹³, un *Forum* da tenersi annualmente per un quinquennio, per allargare a tutti le discussioni sul futuro della Rete. L'avvio del *Forum* sulla *governance* di Internet mostra quanto sia diffusa e sentita nel mondo

tra ITU e ICANN; ITU rappresenta un'organizzazione intergovernativa mentre ICANN è un'organizzazione privata gestita con criteri internazionali. I riferimenti delle attività di ITU relative alla *governance* di Internet si trovano all'indirizzo: www.itu.int/osg/spu/intgov/.

¹¹ L'articolo 29 della Tunis Agenda (documento WSIS-05/TUNIS/DOC/6, 16-18 novembre 2005) sancisce i principi generali della gestione della Rete che deve avvenire in modo multilaterale, *multi-stakeholder*, trasparente e democratico.

¹² L'ICANN ha la responsabilità della gestione del *core* di Internet, cioè quella di assegnare gli indirizzi IP, gli identificatori di protocollo e di gestire il sistema dei nomi a dominio, nonché il sistema dei *root server*. Nel giugno 1998, l'agenzia NTIA (National Telecommunications and Information Administration, www.ntia.doc.gov) del Dipartimento per il Commercio USA emanò una raccomandazione, meglio conosciuta come *White Paper*, con la quale nasceva ICANN e il Memorandum of Understanding (MoU), sulla cui base il governo USA esercita la funzione di supervisore sulla gestione del *core* di Internet. Il MoU inizialmente doveva avere validità di due anni, ma di fatto è proseguito per molto più tempo. Solo nell'ottobre del 2006 è stato aggiornato da un accordo più leggero, il Joint Project Agreement (www.ntia.doc.gov), che dovrebbe scadere definitivamente nel 2009 e ICANN dovrebbe così uscire dal controllo USA.

¹³ Il *meeting* inaugurale dell'IGF si è svolto nel novembre 2006 ad Atene. Dopo Rio, che ha ospitato il secondo Forum a fine 2007, l'IGF si è tenuto nel dicembre 2008 in India a Hyderabad, poi si terrà in Egitto nel 2009 e infine a Vilnius o Baku nel 2010. Gli atti dei primi due Forum, riassunti in lingua italiana, sono riportati sui Quaderni editi da ISOC Italia. Il sito ufficiale del Forum è raggiungibile a www.intgovforum.org/.

l'esigenza di definire regole che sovrintendano al funzionamento della Rete in tutti i suoi aspetti: dalla dimensione dei contenuti sino a quella della tecnologia. A conclusione del Forum di Rio, Markus Kummer, Coordinatore esecutivo del Segretariato ONU per l'IGF, condividendo le difficoltà del processo di regolare un *media* globale come Internet in una società che non è ancora globale, ha affermato che abbiamo molto da lavorare e che la definizione di una "Carta dei diritti della rete"¹⁴, che contempra anche i doveri fondamentali della cittadinanza digitale, potrebbe cominciare a costituire una soluzione.

3. TEMI DI RICERCA

La necessità di avviare corsi universitari e studi di ricerca sulla *governance* di Internet è stata sottolineata sin dal primo incontro del Forum ad Atene¹⁵ nel 2006. Più recentemente, nel maggio del 2008, all'Università di Parigi III Sorbonne si è tenuto il Workshop dal titolo "Global Internet Governance: an interdisciplinary research field in construction" organizzato da GigaNet¹⁶ in collaborazione con il CNRS¹⁷ ed altre istituzioni di ricerca. Ricercatori, che si occupano degli aspetti tecnologici, politici, legali, economici, e di impatto sociale della Rete, si sono confrontati in un dibattito aperto mostrandosi sensibili all'esigenza di analizzare problematiche e ricercare nuove soluzioni per garantire il funzionamento, la diffusione e la crescita della Rete.

Da Jonathan Zittrain¹⁸ – professore di *governance* di Internet alla Università di Oxford e cofondatore della Harvard Law School's Berkman Center for Internet & Society – arriva l'ultimo allarme. Per Zittrain la causa prima dei problemi di Internet è la sua enorme diffusione. Internet è nata in ambiente scientifico ed è cresciuta senza problemi finché non si è poi auto-

¹⁴ Durante il primo Forum di Atene, su iniziativa di ISOC Italia, del Governo italiano e di altri è nata la Dynamic Coalition on the Internet Bill of Rights (<http://internet-bill-of-rights.org/en/>). La finalità è l'elaborazione di un testo che definisca i diritti e i doveri degli utenti della Rete.

¹⁵ Per gli atti del primo IGF di Atene v. il Quaderno edito da ISOC ITALIA, *Aspetti giuridici di Internet*, settembre 2007 (www.quadernionline.it).

¹⁶ GIGANet (www.igloo.org/giganet) è una comunità internazionale di ricerca accademica sulla *Global Internet Governance*.

¹⁷ Il Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS - www.cnrs.fr) è la più grande organizzazione di ricerca pubblica in Francia.

¹⁸ J. ZITTRAIN, *The Future of the Internet and How to Stop It*, Kindle Ed., April 14, 2008 (www.jz.org).

generata enormemente come rete di reti, senza un *business plan*, senza utenti paganti, senza investimenti in contenuti, senza un interesse economico per accumulare clienti. A differenza di tutti gli altri *media*, come televisione e telefono, in Internet le applicazioni sono sviluppate e messe in servizio senza che alcun comitato centrale o struttura ministeriale ne verifichi il processo. Inizialmente, i tecnici che gestivano la Rete e ne conoscevano i problemi cruciali riuscivano a garantire stabilità al sistema imponendo regole e modelli di comportamento, semplici da far rispettare ai pochi utenti. Oggi che Internet ha raggiunto milioni di utenti non è più possibile mantenere questo *status quo*. Da una parte, il passaggio ad un nuovo modello di gestione e sviluppo è inevitabile; dall'altra, vanno salvaguardate le caratteristiche fondanti l'attuale sistema, per dare continuità alle applicazioni in essere.

Al centro degli studi c'è tutta l'attività che ruota intorno ad ICANN. La gestione del *core* di Internet è infatti compito costitutivo di ICANN. Quali sono le sfide che ci dobbiamo aspettare? Quale il futuro della gestione della Rete? Quale il ruolo dei governi? Di quali regole abbiamo bisogno per il monitoraggio, la gestione e il controllo della stabilità della Rete? Come accelerare l'adozione dei caratteri dei vari alfabeti nazionali nella gestione degli indirizzi di Internet? Quale centralità deve avere lo sviluppo degli standard? Un'altra delle questioni è proprio identificare le criticità. Ogni risorsa necessaria per implementare Internet può diventare critica in qualsiasi momento¹⁹. Anche la funzione di standardizzazione affidata allo Internet Engineering Task Force, il gruppo di lavoro aperto a tutti e incaricato di gestire lo sviluppo degli standard, può diventare un problema. Le criticità di Internet variano a seconda della regione o paese interessato, o a seconda dei punti di vista di ciascun *stakeholder*. In aggiunta, e a differenza delle altre infrastrutture, Internet consente una rapida propagazione degli effetti di una criticità anche su aree geograficamente lontane rispetto al punto in cui si è prodotta la causa²⁰.

¹⁹ V. l'intervento di VINTON CERF, uno dei padri di Internet, durante la sessione plenaria "Internet Critical Resources", all'IGF di Rio, nel Quaderno edito da ISOC Italia, *Verso la costituzione del Internet Governance Forum Italia*, maggio 2008 (www.quadernionline.it).

²⁰ Dalla relazione del 1° marzo 2004 del Gruppo di lavoro sulla Protezione delle Infrastrutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri: "... Quando il crollo delle Twin-towers provocò l'interruzione della fornitura di energia elettrica, gas e servizi telefonici ad un'ampia zona di Manhattan, la presenza nelle vicinanze dell'evento di importanti nodi di telecomunicazioni provocò ripercussioni nella fruizione di Internet ad una platea di utenti molto ampia (anche in Italia si ebbero delle ripercussioni)".

Se inizialmente per *governance* di Internet si intendeva la parte limitata al controllo del *core* della Rete, in seguito al processo WSIS oggi si includono gli aspetti etici, politici, giuridici ed economici collegati all'accesso²¹ alla Rete, alla tutela della diversità culturale²² in Rete, alla libertà di espressione²³ in Rete e alle patologie della Rete che ne minano la sicurezza²⁴. Considerando tutto ciò, sono evidenti la complessità e l'ampiezza dei temi in oggetto e il carattere globale delle problematiche che investono i diversi soggetti coinvolti.

Alcuni ideatori di Internet si erano illusi che la Rete si sarebbe regolata da sola. In realtà, i fatti dimostrano che senza regole, la transizione verso la Società dell'Informazione non potrà affermarsi. La promozione della *Global Internet Governance* come materia interdisciplinare di ricerca formerà i primi esperti specializzati nei modelli di gestione, capaci di impostare le linee di sviluppo tecnico, i modelli di *business*, le regolamentazioni necessarie per assicurare la sicurezza e la stabilità della infrastruttura, per superare i problemi sociali connessi agli utilizzi non appropriati della Rete.

4. SCUOLE E INIZIATIVE DI RICERCA

Diverse istituzioni del sapere nel mondo si interrogano sul modello di gestione e sviluppo del sistema e sulle questioni di ordine giuridico ed etico che l'opinione pubblica percepisce come problema per l'affermazione di Internet come servizio universale.

²¹ Problemi di connettività nei Paesi affetti da *digital divide*, l'accesso nelle aree rurali; costruzione di competenze e formazione sull'uso delle tecnologie; accesso e telefonia mobile, soluzioni *wireless*; infrastruttura internazionale; regolamentazione a livello locale, regionale e trans-frontaliero; impatto economico dell'accesso.

²² Come creare supporto e stimolare la domanda sulla realizzazione di contenuti locali; quale il ruolo degli standard aperti nella promozione della diversità; come coinvolgere le comunità linguistiche nello sviluppo degli Internationalized Domain Names (IDN).

²³ Il ruolo dei governi nel proteggere la libertà di espressione; la protezione della *privacy* e la sua relazione con la libertà di espressione; la relazione tra la regolamentazione nazionale della libertà di espressione e il carattere transfrontaliero di Internet; la relazione tra il settore privato i diritti umani e la loro conformità con le leggi nazionali; il bilanciamento tra i diritti dei cittadini e i diritti dei detentori di proprietà intellettuale; i modelli di *business* innovativi, realizzati grazie a Internet, inerenti i contenuti digitali e loro applicazioni; il libero e *Open Source software*, il *software* proprietario e gli *Open Standards*; la sfida dell'accesso all'informazione e alla conoscenza per tutti, e le soluzioni per superarla.

²⁴ Sicurezza degli Stati, delle aziende e degli individui; autenticazione e identificazione; questioni sulla sicurezza inerenti la protezione dei minorenni.

Al primo IGF di Atene nel 2006 è stata presentata GigaNet²⁵, un'iniziativa accademica che ha lo scopo di instaurare un campo di ricerca sulla *governance* di Internet, con la collaborazione di enti formativi provenienti da tutto il mondo. GigaNet opera in *partnership* con la rivista International Journal of Communications Law & Policy²⁶. Questa rivista è frutto di un'iniziativa scientifica dell'Università Münster e della Yale Law School; A queste università si sono poi unite quella di Oxford, il Politecnico di Torino e la Bocconi di Milano. Un'altra iniziativa accademica è costituita dal consorzio IGP²⁷ che ha sede presso la Università Syracuse di New York. Lo scopo dei lavori dell'IGP è quello di fornire un contributo nelle discussioni di politica pubblica nell'ambito dello IGF, di ICANN, di WIPO²⁸ e di altre arene a livello nazionale ed internazionale.

La Diplo Foundation, fondazione nata inizialmente come un progetto per l'introduzione di strumenti ICT nell'ambito della diplomazia, ha instaurato il programma IGCBP²⁹ sulla costruzione di competenze nell'ambito della

²⁵ La Global Internet Governance Academic Network (GIGANet www.igloo.org/giganet) è una comunità internazionale di ricerca accademica che opera per supportare l'istituzione di uno spazio globale per studenti specializzandi nelle tematiche della IG; per promuovere lo sviluppo della IG come materia interdisciplinare di studio riconosciuta; per attivare ricerca avanzata, teorica e applicata, sui temi della IG e per facilitare il dialogo tra studenti e *stakeholder* sulle questioni di politica della Rete.

²⁶ L'International Journal of Communications Law & Policy (www.ijclp.net) nasce da una collaborazione tra l'Institute for Information, Telecommunications and Media Law della Università Münster in Germania e il progetto U.S.A Information Society Project della Yale Law School.

²⁷ L'Internet Governance Project (IGP www.internetgovernance.org/) ha recentemente ricevuto un finanziamento dalla Ford Foundation's Governance and Civil Society, un'organizzazione senza scopo di lucro che opera a livello internazionale per scopi umanitari, supportando varie iniziative (www.fordfound.org).

²⁸ Il World Intellectual Property Organization (WIPO, www.wipo.org) si occupa dal 1970 dei problemi della proprietà intellettuale nel mondo. È un'organizzazione internazionale che opera come agenzia speciale delle Nazioni Unite, deputata all'amministrazione dei trattati internazionali e ad assistere i governi, le organizzazioni e il settore privato nell'affrontare le problematiche in materia di proprietà intellettuale.

²⁹ Internet Governance Capacity Building Program (IGCBP www.diplomacy.edu/ig/IGCBP/). I corsi di formazione riguardano tutti gli aspetti della Internet *governance* e sono suddivisi nei seguenti cinque moduli didattici. 1) *Governance* e standardizzazione: Quadro istituzionale, Infrastrutture, Interconnettività e interoperabilità, Sicurezza dei sistemi informatici, Crittografia, Politiche sul DNS, Standards (tecnici e dei contenuti). 2) Legale: Proprietà intellettuale, Cybercrimine, Giurisdizione, Firma digitale, Risoluzione delle Dispute, Arbitrariato, Disciplina del lavoro. 3) Sviluppo: Divario digitale, Accesso universale, Migrazione, Fuga di

governance di Internet. Un secondo esempio specifico di formazione è costituito dalla Scuola Europea sulla Internet Governance³⁰ (Euro-SSIG), che è organizzata dall'Università di Aarhus, in collaborazione con la citata iniziativa GigaNet. La Euro-SSIG è supportata da alcuni dei principali Registri dei ccTLD europei impegnati con progetti sulla *governance* della Rete come DENIC (.de), UNINETT (.no), SIDN (.nl) e EURID (.eu). La scuola, che ha sede in Germania, ogni anno propone corsi estivi in cui docenti e studenti di tutto il mondo affrontano le principali questioni che affliggono la rete Internet. I corsi ricoprono gli aspetti tecnici, legali, politici, socio-culturali propri della *governance* di Internet.

Altre Università ed Istituti di Ricerca stanno instaurando specifici corsi e progetti. Fra queste, l'Università di Harvard³¹, l'Università di Oxford³², l'Università di Elon – con il centro studi *Imagining the Internet*³³,

cervelli, Supporto finanziario, Fonti pubbliche e private, Trasferimento tecnologico. 4) Economico: Commercio elettronico, Protezione dei dati, Protezione dei consumatori, Tassazione, Dogane, *Banking on line*, Investimenti, Regolamentazione di mercati e prezzi. 5) Sociale: Diritti umani, Protezione della *privacy*, Patrimonio comune dell'umanità: Conoscenza e informazione in Internet, Valori culturali e morali, Formazione, Controllo dei contenuti.

³⁰ La European Summer School on Internet Governance (EURO-SSIG, www.euro-ssig.eu/) aiuta gli *stakeholders* della Rete a comprendere i temi cruciali della *Global Internet Governance*. Il programma dell'ultimo corso svoltosi nell'estate 2008 ha affrontato i seguenti temi: Storia e politiche della IG; L'approccio olistico alla Internet IG; Nomi di dominio; La legge internazionale e la IG; Il ruolo degli standards, protocolli e codici nella IG; La dimensione del *business* nella IG; IG e multistakeholderismo; La missione di ICANN; Il ruolo degli utenti nella IG; Il management di un ccTLD; IG e sviluppo; Proprietà intellettuale e *privacy* nella IG; Il ruolo degli ISP; Le politiche europee sulla IG; L'IGF; *Governance* e standardizzazione.

³¹ L'Internet Law Program (www.cyber.law.harvard.edu/ilaw/modules) è curato dal Berkman Center for Internet & Society della Harvard University Law School. I corsi offrono ai partecipanti l'opportunità di studiare gli aspetti politici e legali che governano le attività via rete a livello USA e internazionale, esaminare gli aspetti tecnici di Internet e la loro evoluzione, esplorare le implicazioni di Internet sulle riforme legali.

³² Alla Oxford University, è attivo dal 2003 l'Internet Institute (OII, www.oii.ox.ac.uk/) nato come centro di studi sull'Internet e le sue implicazioni sociali. I diversi progetti trattano gli aspetti tecnici, sociali, economici, politici, legali, industriali, ed etici dell'impatto di Internet nella vita di tutti i giorni.

³³ Il centro di studi *Imagining the Internet Center* (ITIC, www.elon.edu/predictions/) della Elon University offre pubblicazioni, raccoglie interviste, predispone rapporti sul futuro di Internet, analizzando le varie problematiche. Fra queste segnaliamo l'indagine *Realizing the Global Promise of the Internet: The Future of Internet Governance*, condotta durante il *Forum* di Rio, contenente interessanti dati statistici sulle tematiche emergenti.

l'Università di Oslo³⁴ – con il corso Electronic Communications Law and Internet Governance, il Politecnico di Torino – con il NEXA³⁵, Centro di Ricerca su Internet & Società.

In Italia, il CNR è stato sin dall'inizio promotore della ricerca e della sperimentazione nel settore dell'Internet. Nello stesso 1988, il CNR insieme ad altre istituzioni scientifiche ha promosso e fatto circolare in Italia il protocollo TCP/IP; successivamente si è qualificato come uno dei fondatori della Internet Society (ISOC). Attualmente il CNR contribuisce, con esperti scelti fra i propri ricercatori e tecnologi, alla definizione di una posizione italiana all'interno di ICANN, dello IGF e del HLIIG³⁶ ed ha maturato, anche grazie all'esperienza nella gestione del ccTLD italiano (.it), le competenze per essere uno dei protagonisti di questa nuova avventura tecnico scientifica.

3. CONCLUSIONI

In attesa del piano di azione i2010, con il quale a fine anno la Commissione europea rivelerà il suo approccio a lungo termine per il futuro dei *network* e di Internet, il 31 marzo 2008, durante la presidenza slovena, si è svolta a Bled una conferenza sulle prospettive della R&S riguardo all'Internet del futuro. Dalla conclusiva “Dichiarazione di Bled” si evince che vi è bisogno di approfondire le tematiche della *Global Internet Governance* anche al fine di garantire un ruolo importante dell'Europa nel dibattito mondiale, e di definire una posizione comune europea nei contesti ove si definiranno le regole (ICANN, IGF, ISOC-IETF, OCSE, ITU, ...). Un'occasione di dialogo per la comunità scientifica italiana e gli altri *stakeholder* si è avuta con la prima riunione dell'Internet Governance Forum Italia³⁷ di Cagliari a fine ottobre 2008, un evento organizzato all'interno delle iniziative promosse in preparazione del prossimo G8 che si terrà in Sardegna nel 2009, sotto la Presidenza italiana.

³⁴ Alla Oslo University è attivo il corso Electronic Communications Law and Internet Governance (JUR1640 - www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR1640/), che analizza gli aspetti legali e le politiche dell'UE riguardo a Internet.

³⁵ Il centro NEXA (nexa.polito.it) di recentissima costituzione contribuisce con ricerche e progetti alla comprensione di Internet e allo studio della sua *governance*.

³⁶ High Level Group on Internet Governance, Gruppo informale della UE.

³⁷ In risposta all'invito del Parlamento Europeo di istituire IGF nazionali, il processo per la costituzione dell'Internet Governance Forum Italia è stato avviato nel maggio 2008 con una riunione ospitata dal CNR e promossa da ISOC Italia.

Ricerca giuridica e scienze e tecniche dell'informazione. Prime considerazioni

GIUSEPPE CAMMAROTA*

SOMMARIO: 1. *Le scienze e tecniche dell'informazione nel contesto sociale della modernità* – 2. *La ricerca giuridica in rapporto alle scienze e tecniche dell'informazione. Aspetti generali* – 3. *Alcune possibili prospettive* – 3.1. *Le nuove forme della partecipazione democratica* – 3.2. *Governance dell'innovazione e customer satisfaction* – 3.3. *L'accesso e l'uso interamministrativo di risorse utili* – 3.4. *Spunti ricostruttivi: sistemi partecipativi e "spazio pubblico"*

1. LE SCIENZE E TECNICHE DELL'INFORMAZIONE NEL CONTESTO SOCIALE DELLA MODERNITÀ

Il particolare tipo di sviluppo proprio dei settori dell'informatica e delle telecomunicazioni tende ad assumere i contorni di un nuovo paradigma di evoluzione dell'intero sistema sociale. Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e l'evoluzione sociale contemporanea sembrano accomunate da un aspetto di fondo: ambedue si concepiscono e sono in uno stato di continua revisione e spesso di radicale trasformazione. Già a fine ottocento il trattamento per finalità pratiche di informazioni e dati iniziava ad avvenire mediante macchine, ad esempio per l'elaborazione dei dati censuari¹. Gli sviluppi nella prima metà del novecento furono inoltre potenziati dai conflitti mondiali che attribuirono un peso crescente alle attività di *intelligence*, le quali fecero delle scienze e delle tecniche dell'informazione uno dei principali strumenti di azione. Dalla seconda metà del novecento è poi iniziato un processo di graduale estensione di questi saperi e dei loro ritrovati all'intera società, di cui la rete globale del *web* costituisce l'espressione probabilmente più importante.

Nel corso dei decenni le scienze e le tecniche² della gestione automatica delle informazioni (informatica) e della loro trasmissione (telecomunicazio-

* L'Autore svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università di Napoli "L'Orientale".

¹ Nel 1889 Hollerith, proprietario della futura IBM, mise a punto una macchina a schede perforate per l'elaborazione dei dati del censimento della popolazione statunitense; Y. CASTERLFRANCHI, O. STOCK, *Macchine come noi. La scommessa dell'Intelligenza Artificiale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 50 e ss.

² Le tecniche e le relative scienze, ossia le tecnologie, nella transizione dalla società industriale all'attuale società dell'informazione, sembrano trasformarsi da "mezzo in fine", essendosi

ni) andarono incontro ad una progressiva convergenza che in questi anni si sta manifestando in tutte le sue potenzialità, al punto che questi settori si trovano in uno stato di continua trasformazione.

Si potrebbe supporre che, come fosse una gaussiana, lo sviluppo delle scienze e delle tecniche dell'informazione sia destinato a stabilizzarsi, e semmai a decrescere in intensità ed estensione, una volta raggiunto un certo grado di sviluppo. Tuttavia, seppure questa ipotesi fosse vera, allo stato attuale lo sviluppo di questi saperi e delle loro applicazioni è ancora continuo ed incessante e le loro prospettive non sembrano prevedibili. In proposito, in meno di dieci anni, è stato sviluppato, prodotto e in via di commercializzazione (diffusione sociale) un insieme di nuove tecnologie dell'informazione che hanno ricadute sociali estremamente rilevanti. Tra le principali, l'informazione in rete *self-made* e l'informazione di massa *on demand*. Espressione pratica della prima è lo sviluppo dei *social network* e degli spazi pubblici di informazioni e contenuti. Espressione della seconda è la *web-tv* e le prospettive della televisione interattiva. Alla base di queste innovazioni vi sono tecnologie molto complesse e diverse tra loro, ma tutte, alla base, riguardano o la gestione o la trasmissione (o entrambi) dell'informazione³.

Analogamente al paradigma di evoluzione che ha caratterizzato e caratterizza le scienze e le tecniche dell'informazione, riflessioni di ampia portata sugli assetti sociali nella modernità attuale hanno messo in evidenza come anche questi siano e si concepiscano come sottoposti a revisione continua e costantemente a tendere verso soluzioni diverse e ragionevolmente migliori. A differenza di quando la tradizione determinava in modo consistente le pratiche e le convenzioni sociali, nella vita moderna, esse sono sottoposte a continua revisione e non di rado sono definitivamente superate da nuove pratiche e convenzioni. Sebbene questo fenomeno in una certa misura sia proprio di tutte le società giunte ad un certo grado di sviluppo, la caratteristica distintiva della modernità è data dal carattere strutturale di questa prassi di revi-

consumato, nella modernità, il "divorzio fra produzione e bisogni"; F. FERRAROTTI, *La perfezione del nulla. Premesse e problemi della rivoluzione digitale*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 155 e ss. e 162 e ss.

³ Si deve a N. WIENER, *Cybernetics*, New York, 1948, trad. it. *Introduzione alla cibernetica*, Torino, Einaudi, 1953, lo sviluppo del concetto di informazione come elemento-base della scienza che studia le relazioni di ogni organismo con il mondo esterno, e, quindi, la trasmissione e l'elaborazione di informazioni a tal fine, che il matematico di origini russe denominò cibernetica. Rispetto alla nascita dei moderni elaboratori sono state fondamentali le ricerche e le scoperte di Shannon; per riferimenti, Y. CASTERLFRANCHI, O. STOCK, op. cit., pp. 94 e ss.

sione e innovazione continue, di fatto diventata un “fenomeno radicale che si applica (in principio) a tutti gli aspetti della vita umana, incluso l'intervento tecnologico nel mondo materiale”⁴. Questa condizione di mutevolezza e revisione continua delle convenzioni e degli assetti sociali incide sulla stessa costruzione delle esistenze degli individui, al punto che queste rischiano di diventare mere “soluzioni biografiche a contraddizioni sistemiche”⁵.

Il fatto positivo che in modo evidente si lega a prassi sociali e regole giuridiche fondamentali basate sull'idea che (quasi) ogni questione possa essere oggetto di discussione, di miglioramento e di diversa soluzione, è che esse costituiscono l'*humus* per l'unico “carattere assoluto” che lo Stato di diritto contemporaneo “assume ... un meta-valore che si esprime nel duplice imperativo del mantenimento del pluralismo di valori (per quanto riguarda l'aspetto sostanziale) e del loro confronto leale (per quanto riguarda l'aspetto procedurale)”⁶. Il carattere della trasformazione continua di assetti sociali e strategie individuali di esistenza non è, pertanto, necessariamente un fatto negativo, poiché esso presuppone un ambiente sociale e giuridico adatto alla democrazia contemporanea, sebbene non bisogna dimenticare l'ammonimento di assegnare rilievo alle “credenze dogmatiche” che “nascono in modi diversi e possono cambiare di forma e di contenuto; ma non si può far sì che non esistano, ossia che non esistano opinioni che gli uomini accettano sulla fiducia e senza discutere ... è facile accorgersi che non c'è società che possa prosperare o meglio, che possa sussistere senza credenze simili, giacché senza idee comuni non c'è azione comu-

⁴ A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994 (prima ed. 1990), p. 46, chiama questo fenomeno riflessività della modernità. In particolare, come si può evincere anche dalla vicenda storica di quella particolare forma di regolazione dei rapporti sociali data dal diritto pubblico, con l'abbandono del concetto tradizionale di “sovranità” quale perno dell'intero ordinamento, “mancando un punto unificante, dato come assioma ... il diritto costituzionale è un insieme di materiali di costruzione ma la costruzione in concreto non è l'opera della costituzione in quanto tale ma di una politica costituzionale che si applica alle possibili combinazioni di quei materiali”; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, pp. 8-9. Lega il tramonto del modello dello Stato-nazione, in favore dell'emergere delle economie regionali, alla globalizzazione e alla pervasità delle tecnologie dell'informazione, K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996 (prima ed. 1995).

⁵ Citazione da Beck, *Risck Society*, del 1982, tratta da Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2007 (prima ed. 2000), p. 26; ampiamente in tema, dell'opera di Bauman, spec. pp. 3 e ss. e 50 e ss.

⁶ G. ZAGREBELSKY, op. cit., p. 11.

ne e, senza azione comune, esistono sì gli uomini, ma non un corpo sociale”⁷. Inoltre, bisogna anche considerare che la piena legittimazione della critica sociale continua può portare anche al risultato inverso di una società nella quale la ricorrenza della pratica critica tende a ridurne l’impatto reale e la rende di fatto “incapace di incidere sulle nostre scelte inerenti la ‘politica della vita’”⁸.

A prescindere dal punto di vista generale, più o meno deterministico, relativo ai rapporti tra società e tecnologie (in particolare tecnologie dell’informazione), sembra comunque sostenibile che tra esse sussista un insieme di rilevanti rapporti di inter-dipendenza. In particolare, sono sempre più evidenti ed incisive le ricadute sociali, politiche, giuridiche, economiche ed organizzative conseguenti allo sviluppo e alla diffusione sociale delle tecnologie dell’informazione.

Pertanto, la ricerca nelle scienze sociali, e in essa la ricerca giuridica, sono impegnate da anni nell’analisi dei rapporti tra le rispettive scienze e quelle dell’informazione⁹. Sempre più spesso, inoltre, le scienze sociali stesse hanno fatto e fanno ricorso a strumenti tecnologici di analisi avanzati, basati sulle tecnologie dell’informazione¹⁰. In questo senso, le tecnologie dell’informazione hanno svolto e svolgono, nel contempo, un ruolo di “oggetto” e un ruolo di “strumento” della ricerca sociale e di quella giuridica in particolare.

⁷ A. DE TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, in “Scritti politici”, vol. II, Torino, Utet, 1968, p. 496. Toqueville pensava, in particolare, alla religione. Ma il concetto può essere esteso anche a credenze “secolari” ed attuali, come quella per i “sistemi esperti”; A. GIDDENS, op. cit., p. 42: “Possiamo parlare di fiducia negli emblemi simbolici o nei sistemi esperti ... così facendo ci basiamo sulla fede nella correttezza di principi che ignoriamo ... Ovviamente la fede nei sistemi dipende in certa misura dalla fiducia nelle persone, ma riguarda il loro corretto operare più che il loro funzionamento come tale”. Sul tema generale, N. IRITI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

⁸ Z. BAUMAN, op. cit., p. 12. La scarsa incisività della critica sociale, che si ricollega alla sua costante ricorrenza nelle società moderne, è inoltre legata all’incipiente individualizzazione delle società.

⁹ Tra i primi lavori in materia, che seguirono gli sviluppi dell’informatica degli anni settanta e ottanta, in particolare sull’informatica applicata nell’attività amministrativa, sulla cosiddetta teleamministrazione, e sull’atto amministrativo informatico, rispettivamente, I. D’ELIA, C. CIAMPI, *L’informatica nella pubblica amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, Napoli, ESI, 1987; G. DUNI, voce *Teleamministrazione*, in “Enciclopedia giuridica”, Treccani, vol. 30, 1993; A. MASUCCI, *L’atto amministrativo informatico*, Napoli, Jovene, 1993. Una ricostruzione recente della materia è in A. MASUCCI, voce *Informatica pubblica*, in Cassese S. (a cura di), “Dizionario di diritto pubblico”, vol. 4, 2006.

¹⁰ Si pensi alle banche dati e ai più moderni sistemi di gestione elettronica dei contenuti (cosiddetti Media Asset Management). Relativamente agli strumenti informatici per la

2. LA RICERCA GIURIDICA IN RAPPORTO ALLE SCIENZE E TECNICHE DELL'INFORMAZIONE. ASPETTI GENERALI

Di fronte al quadro attuale delle scienze e delle tecniche dell'informazione e soprattutto in relazione alla pregnanti ed incisive ricadute che esse determinano sulle società e sulle forme della loro organizzazione, la ricerca giuridica, oltre a poter assumere approcci radicalmente innovativi¹¹, sembra chiamata a rispondere ad ordini di questioni molto diverse tra loro e riconducibili in tre insiemi generali (di cui il secondo e il terzo parti di un insieme più ampio)¹².

Il primo insieme di "oggetti" della ricerca giuridica dovrebbe riguardare la sistematica del diritto, che "opera a livello teorico, ricerca il fondamento della validità dell'intero ordinamento giuridico e verifica se una particella di esso (per esempio, le norme antimonopolistiche) sono partecipi di questa validità". Inoltre, l'attività pratica, ossia "ogni attività che abbia come finalità la risoluzione di certi problemi ricorrenti nella vita sociale, di cui suole occuparsi quella categoria di persone detta 'operatori giuridici'", accoglie gli altri due insiemi: l'attività pratica potenziale, che è "l'attività di chi mira a

normativa e alle banche dati pubbliche, I. D'ELIA CIAMPI, *Diritto e tecnologie dell'informazione. Repertorio sistematico della normativa statale ed europea*, Napoli, ESI, 1991, ID., *L'informatica e le banche dati*, in Cassese S. (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale", Milano, Giuffrè, Vol. 2, 2003, pp. 1625 e ss., e P. CAVALERI, F. VENTURINI (a cura di), *Documenti e dati pubblici sul web*, Bologna, Il Mulino, 2004.

¹¹ In proposito, M.G. LOSANO, *Ginsibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Torino, Einaudi, 1969, pp. 23 e ss., sostiene, con riferimento ai rapporti tra cibernetica e diritto, che "bisogna anzitutto stabilire quale dei due è il prius e quale il posterius ... Se si ritiene che il prius logico sia la cibernetica, si deve risolvere il problema della recepibilità del diritto in certi schemi, dati come logicamente anteriori al diritto stesso. Pertanto, se si incontrano difficoltà nell'applicare metodi cibernetici ad un certo diritto storico, sarà il diritto a dover subire una modifica ... Se si ritiene invece che il prius logico sia il diritto, si deve affrontare il problema della liceità dell'applicazione di metodi cibernetici al diritto. In altri termini, il diritto diviene criterio per valutare l'ammissibilità o l'inammissibilità del ricorso a certe tecniche nella prassi giuridica ... Ora, il primo atteggiamento è più realistico dell'altro, che riflette la concezione giuricentrica dell'universo propria del giurista tradizionale. Infatti, avanzare pretese che vanno oltre lo stadio di sviluppo tecnologico attuale è un volere saltare oltre la propria ombra; modificare una disposizione legislativa non più in armonia con i tempi, invece, è non solo possibile, ma addirittura doveroso ... Insomma, il metodo tecnologico è inderogabilmente condizionato dal grado di sviluppo d'una tecnologia, mentre le disposizioni giuridiche sono liberamente modificabili dagli organi competenti". Analogamente potrebbe valere per il complesso odierno delle scienze e tecniche dell'informazione, a partire dai rapporti tra informatica, telecomunicazioni e diritto.

¹² È un adattamento della classificazione di M.G. LOSANO, op. cit., pp. 35 e ss.

risolvere in astratto (cioè senza riferimento ad un concreto caso da decidere) certi problemi di diritto positivo”, e l’attività pratica attuale, che è “l’attività dell’operatore giuridico diretta a risolvere un caso concreto già esistente”¹³.

3. ALCUNE POSSIBILI PROSPETTIVE

Tra le possibili prospettive di ricerca giuridica in rapporto alle scienze e tecniche dell’informazione, ve ne sono alcune che, nel loro insieme, riguardano un tema generale: lo sviluppo di sistemi partecipativi nello “spazio pubblico” a livello, sia politico, sia amministrativo, sia interamministrativo.

Queste prospettive possono essere ricondotte a tre, rientranti, secondo la partizione precedente, nella sistematica del diritto, nell’attività pratica potenziale e in quella attuale. Esse sono: le nuove forme della partecipazione democratica, la *governance* dell’innovazione pubblica in rapporto alla *customer satisfaction*, l’accesso e l’uso interamministrativo di “risorse utili”.

3.1. *Le nuove forme della partecipazione democratica*

Tra gli assetti sociali e giuridici sottoposti alle ricadute derivanti dalle tecnologie dell’informazione e, quindi, di interesse della ricerca giuridica (sotto il profilo della sistematica del diritto), vi sono le nuove forme della partecipazione politica e il loro rapporto con la democrazia nell’odierno stato di diritto.

Le tecnologie dell’informazione hanno modificato la struttura della partecipazione politica nel contesto della cosiddetta *e-democracy*¹⁴. La secolare dicotomia democrazia rappresentativa – democrazia diretta sembra superata da una “forma di democrazia continua, dove la voce dei cittadini può levarsi in qualsiasi momento e da qualsiasi luogo, divenire parte del concreto politico quotidiano”¹⁵. Alle maggiori *chances* di partecipazione si aggiunge una più ampia disponibilità di informazioni. La partecipazione, infatti, sarebbe un vuoto esercizio formale se non fosse sorretta dalla libertà di informazione

¹³ Citazioni tratte da M.G. LOSANO, op. cit., pp. 36-37.

¹⁴ Un’ampia ed aggiornata rassegna internazionale sul tema è in S. FLOGAITIS, U. KARPEN, A. MASUCCI, *E-Government and E-Democracy*, London, Esperia Publication Ltd, 2006. Tra le tante opere pubblicate in materia si ricordano, oltre a S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 1997 (ult. ed. 2006), L.K. GROSSMAN, *La repubblica elettronica*, Roma, Editori Riuniti, 1997 (prima ed. 1995), e C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

¹⁵ S. RODOTÀ, op. cit., p. 4, e pp. 79 e ss.

che, in pratica, significa accesso semplice alle informazioni di interesse pubblico. La “visione”, ossia il reale accesso all’informazione, dovrebbe precedere logicamente la “voce”, ossia la partecipazione al momento decisionale¹⁶.

Più in generale, la “trasparenza”¹⁷ nello spazio pubblico può essere considerata uno dei principali presupposti della partecipazione politica¹⁸. In proposito, le tecnologie dell’informazione incidono, sia sulle possibili forme di trasparenza, sia sulle possibili modalità della partecipazione. Gli effetti sull’una e sull’altra sono scindibili solo sul piano analitico, poiché in realtà trasparenza e partecipazione sono legate da un complesso rapporto biunivoco.

Alla trasparenza, inoltre, è legata l’attività di informazione e comunicazione pubblica¹⁹. La disponibilità di informazioni, infatti, deve effettivamente consentire la conoscenza da parte dei cittadini. Pertanto, anche i servizi di informazione realizzati nello spazio pubblico, come l’interazione comunicativa con gli utenti-cittadini, diventano aspetti strutturali della trasparenza.

Le nuove forme che la trasparenza e la partecipazione assumono nella modernità, in relazione allo sviluppo delle scienze e delle tecniche dell’informazione, ruotano attorno all’estensione delle reali facoltà di conoscenza e alla maggiore incisività delle sue forme, di cui beneficiano coloro i quali dovrebbero fruire della trasparenza e della partecipazione stesse, ossia i cittadini. Sul piano pratico, allo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa tradizionali²⁰,

¹⁶ Sul tema, M. D’ALBERTI, *La “visione” e la “voce”: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2000, n. 1, pp. 1 e ss.

¹⁷ Sul tema, F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008.

¹⁸ In proposito, G. ARENA, *Voce Trasparenza amministrativa*, in Cassese S. (a cura di), “Dizionario di diritto pubblico”, Vol. 6, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5947, collega alla visione oggi prevalente della trasparenza amministrativa “l’idea che la democrazia non debba essere limitata alla sfera della politica, ma che anche l’amministrazione possa essere uno spazio pubblico nel quale realizzare forme di partecipazione, di controllo e, in generale, di democrazia”. Pertanto, la trasparenza intesa come “conoscenza reale, vera...che consente la comprensione e di conseguenza anche il controllo” (p. 5948).

¹⁹ Conformemente a G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, in Arena G. (a cura di), “La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni”, Rimini, Maggioli, 2002, pp. 46 e ss., l’informazione è unidirezionale (dall’amministrazione al cittadino), la comunicazione è bidirezionale (dall’amministrazione al cittadino ma anche viceversa), sebbene le due attività non siano facilmente distinguibili; sull’informazione pubblica, F. MERLONI (a cura di), *L’informazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2001.

²⁰ G. GARDINI, *La televisione e il tostapane. Il ruolo dei media nella trasparenza dei processi democratici*, in Merloni F. (a cura di), “La trasparenza”, cit., pp. 201 e ss.

che pure contribuiscono alla trasparenza mediante azioni di informazione e comunicazione pubblica, e che pure sono basati su applicazioni delle tecnologie dell'informazione, si è gradualmente affiancato un nuovo paradigma di sviluppo e di diffusione sociale di queste tecnologie, basato su forme organiche di partecipazione alla creazione, diffusione, rettifica ed integrazione delle informazioni, dei contenuti, delle forme stesse della comunicazione²¹.

In particolare, l'evoluzione delle tecnologie dell'informazione ha reso possibile un insieme di sviluppi che hanno poi consentito la nascita di "nuovi luoghi" della trasparenza e la diffusione sociale di forme innovative, e ormai radicate, di partecipazione. Gli spazi pubblici della nuova partecipazione sono quelli della *blog*-sfera, dei *social network*, degli archivi di contenuti digitali aperti sotto il profilo, sia dell'immissione, sia della fruizione dei contenuti.

Ne deriva una partecipazione più continua di quella tipica della democrazia rappresentativa, ma non direttamente collegata al momento decisionale come, invece, era nella democrazia diretta.

Questa forma di democrazia non è solo un modello astratto, ma un insieme possibile di nuove prassi democratiche effettivamente percorribili. Esse, inoltre, si ricollegano ai nuovi "ruoli", se non ai nuovi diritti, dei cittadini nella società dell'informazione, riconducibili nelle tre figure del cittadino che interroga, che interviene, che si organizza²².

Il tema delineato della partecipazione, e quello connesso della trasparenza, riguardano aspetti fondamentali dell'ordinamento giuridico su cui l'esperienza dimostra che le applicazioni delle tecnologie dell'informazione hanno ricadute significative. In proposito, viene in rilievo una questione più generale, che consiste nel capire fino a che punto i nuovi strumenti offerti dalle tecnologie possono e debbono costituire il fondamento per possibili nuovi diritti, e da che punto in poi e rispetto a cosa il diritto deve eventualmente riconoscere i propri limiti nella regolazione dei fenomeni sociali complessi e, in particolare, rispetto alle nuove "questioni di sistema" poste dalla modernità e dalle tecnologie dell'informazione²³.

²¹ In generale sulle nuove forme della comunicazione e sui suoi rapporti con il potere, J. TIMOTEO ALVAREZ, *Gestión del poder diluito*, Madrid, Prentice Hall, 2005 (trad. it. Rubettino 2007, con Introduzione di S. Tagliagambe).

²² S. RODOTÀ, op. cit., p. 69.

²³ Sul tema in generale, S. RODOTÀ, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, Feltrinelli, 2006, spec. cap. I (Il diritto e il suo limite).

3.2. Governance dell'innovazione e customer satisfaction

L'attività pratica potenziale potrebbe inoltre attenersi alla *governance* dell'innovazione in rapporto alla *customer satisfaction*. Per *governance* dell'innovazione, riferendoci allo spazio pubblico, si può intendere la capacità dei soggetti istituzionali di indirizzare e dirigere tutte le forme (e le politiche) di innovazione adottate verso risultati coordinati tra loro. L'assenza di una *governance* trasforma le singole innovazioni introdotte, nella migliore delle ipotesi, in isole di eccellenza che però non comunicano con le altre parti del tessuto istituzionale e sono, pertanto, destinate a restare parziali se non ad indebolirsi.

I livelli a cui questo ragionamento potrebbe essere fatto sono molti ed attengono all'intera verticale della cosiddetta amministrazione multilivello.

Provando a restringere il campo ad una delle dimensioni territoriali possibili, ad esempio alla dimensione regionale, fortemente rafforzata a seguito dei processi di decentramento realizzati in molti paesi europei²⁴, si tratterebbe di capire, ad esempio, in che misura le politiche pubbliche regionali riescano realmente a far convergere in un quadro coordinato le diverse azioni finanziate e realizzate relativamente allo sviluppo dei rispettivi territori. Il rischio, infatti, è che il mancato coordinamento tra le singole politiche di innovazione riduca il loro impatto complessivo e di sistema.

Semplificando il ragionamento ai soli elementi generali, e restringendolo allo specifico spazio pubblico del rapporto (generalmente di servizio) tra amministrazioni e privati, uno degli indirizzi, riconosciuti a livello normativo, che dovrebbe guidare i processi di innovazione nei servizi pubblici è la cosiddetta *customer satisfaction* o principio di soddisfazione degli utenti-privati-cittadini.

A questo proposito è appena il caso di fare cenno alla questione collegata dell'interesse pubblico. Tra gli interessi generali solo alcuni, e precisamente "quelli qualificati tali dagli apparati politici"²⁵, assumono natura di interesse pubblico e, pertanto, godono di un particolare trattamento giuridico. Al riguardo, da circa un decennio la legislazione italiana ha iniziato ad accogliere e sviluppare una nozione dell'interesse pubblico basata anche sul principio della soddisfazione degli utenti dei servizi, come si evince dalla norma di principio

²⁴ A. TRUINI, *Decentramento politico e riforme costituzionali*, in De Benedetto M. (a cura di), "Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei e confronto", Torino, Giappichelli, 2005, pp. 17 e ss.; G. D'ALESSIO, *Convergenze e divergenze nell'evoluzione dei sistemi amministrativi europei*, in De Benedetto M. (a cura di), op. cit., pp. 175 e ss.

²⁵ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 25.

contenuta nel decreto legislativo sui controlli amministrativi interni del 1999²⁶. La finalità perseguita è che siano direttamente i fruitori del servizio a fornire le indicazioni ed informazioni che, opportunamente elaborate, possano concorrere all'adattamento dei servizi pubblici erogati alle concrete esigenze e ai bisogni rilevati nella società civile, così contribuendo a definire nel concreto gli interessi pubblici tutelati.

Un processo di tale complessità, finalizzato a porre in relazione *governance* dell'innovazione e *customer satisfaction*²⁷, si pone come problema pratico, nel senso che attiene alla dimensione di erogazione concreta dell'amministrazione, ma anche potenziale, perché, per sua natura, riguarda variabili di medio-lungo periodo e processi di trasformazione della cultura amministrativa solo parzialmente determinabili a livello normativo.

Tra gli elementi innovativi di un processo che leghi la *governance* dell'innovazione alla rilevazione, analisi e applicazione dei risultati della *customer satisfaction* ve sono quattro di particolare rilevanza: la partecipazione degli uten-

²⁶ D.lgs. 30 giugno 1999, n. 286, "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"; l'articolo in cui si fa riferimento alla soddisfazione dell'utente è l'ultimo, l'articolo 11, in cui si dispone che "I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi" e che "Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281". In tema di utenti dei servizi pubblici, A. CORPACI (a cura di), *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2003. Il tema si lega a quello dell'amministrazione di risultato, su cui L. IANNOTTA (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003.

²⁷ Per un tentativo di applicazione in materia, S. CASTANGIA, *L'integrazione e l'interazione fra canali fisici e telematici e la misurazione della soddisfazione dell'utenza*, in Cammarota G. (a cura di), "L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche", Rubettino, Collane DFP, 2007, pp. 65 e ss. Inoltre, per applicazioni della valutazione dei risultati nel contesto dei processi di esternalizzazione, G. VETRITTO (a cura di), *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino, Collane DFP, 2006, pp. 113 e ss.

ti; le forme dell'elaborazione; la piena legittimazione a livello politico di indirizzo; le forme organizzative conseguenti.

Anzitutto, anche in relazione ai precedenti aspetti di *e-democracy*, una variabile fondamentale è il livello e la qualità della partecipazione degli utenti a forme di valutazione dei servizi erogati. È una questione che si lega al “senso civico” e alla comprensione sociale dell'importanza della valutazione. Da un lato, l'informazione pubblica può contribuire a trasmettere a livello sociale l'importanza della “partecipazione amministrativa”²⁸. Dall'altro, perché la partecipazione non sia frustrata e, quindi, non decresca, occorre anche dare seguito a reali cambiamenti, conseguenti alle rilevazioni effettuate e anch'essi opportunamente comunicati.

Inoltre, è necessario sviluppare una “cultura della misurazione”²⁹ che è il presupposto metodologico perché possa sussistere un rapporto tra la *governance* dell'innovazione e la *customer satisfaction*. A questo proposito, nel settore pubblico, il tentativo organico più consistente di introdurre una cultura della misurazione si rinviene nel citato decreto legislativo sui controlli interni del 1999 (il medesimo in cui è contenuta la disposizione relativa alla *customer satisfaction*). Si tratta, tuttavia, di una riforma solo parzialmente applicata, e comunque ancora da completare nel più ampio quadro della riforma degli strumenti di bilancio e della contabilità pubblica e, più in generale, della pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche.

Quanto alla piena legittimazione a livello politico e alle forme organizzative conseguenti, probabilmente, la soddisfazione rilevata rispetto ai servizi pubblici dovrebbe rappresentare una importante fonte per le decisioni poli-

²⁸ Come rileva F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, p. 22: “La democrazia, infatti, come momento supremo di una comunità repubblicana, non è completamente attuata se, accanto alle varie formule di organizzazione, non si introducono, nel centro stesso dello Stato, formule che consentano la presenza attiva e diretta dei cittadini come singoli. Il problema, da questo punto di vista, non si risolve attraverso inimmaginabili forme di ‘democrazia diretta’ e cioè non si risolve pensando a una partecipazione diretta dei cittadini alle istituzioni ma, piuttosto, ponendo l'accento sulla partecipazione diretta dei cittadini all'esercizio delle funzioni”.

²⁹ Il tema della misurazione è collegato a quello della produttività. Entrambi, in questi mesi, sono al centro del dibattito sulla riforma amministrativa in Italia. In proposito, il 28 maggio 2008, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha presentato alle parti sociali un Piano industriale di riforma dell'amministrazione pubblica, poi recepito nel capo VIII del d.l. n. 112/2008, su cui M. MORCIANO, *Le Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale: principi e strumenti*, in “Astrid, Studi, ricerche e relazioni”, settembre 2008.

tiche di indirizzo. La possibilità di questo legame dipenderebbe, sul piano concreto, anche dalle forme organizzative di cui le amministrazioni dovrebbero dotarsi per avere strutture e risorse flessibili ed adattabili ad esigenze e bisogni mutevoli, sul modello delle aziende private di servizi.

3.3. *L'accesso e l'uso interamministrativo di risorse utili*

Tra i processi e gli strumenti di lavoro dell'amministrazione rispetto ai quali sono stati avviati e sono tuttora in corso interventi di adeguamento alle tecnologie dell'informazione, vi sono due profili pratici attuali, tra loro in parte collegati, di particolare rilevanza nel generale processo di innovazione. Il primo profilo è quella della circolazione interamministrativa della documentazione finalizzata allo svolgimento di attività e procedimenti amministrativi³⁰. Il secondo profilo è quello del riuso dei programmi applicativi delle pubbliche amministrazioni³¹. I due profili presentano un aspetto comune poiché, sia la documentazione rilevante per l'attività amministrativa, sia i programmi applicativi sono in senso lato, "risorse utili", ossia strumenti necessari a processi di lavoro. Rispetto a queste "risorse" si pone il problema di come realizzare le opportune forme di "leale collaborazione tra enti", che assumono rilevanza anche costituzionale.

La circolazione interamministrativa della documentazione è una misura che potrebbe contribuire a due importanti obiettivi di riforma: la riduzione degli oneri amministrativi dei privati nel corso dei procedimenti amministra-

³⁰ Sul tema, M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, in "Diritto Pubblico", 2005, n. 2, pp. 525 e ss.; sia inoltre consentito il rinvio a G. CAMMAROTA, *Circolazione cartacea e circolazione telematica delle certezze pubbliche. Accertamento d'ufficio ed acquisizione d'ufficio*, in "Foro amministrativo TAR", 2004, n. 11, pp. 3527 e ss. Richiamando il profilo precedente della trasparenza, con particolare riferimento alla gestione documentale, M. BOMBARDELLI, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in Merloni F. (a cura di), "La trasparenza", cit., pp. 385 e ss.

³¹ Sul tema, A. PIOGGIA, *Sviluppo, acquisizione e riuso dei sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni*, in Carloni E. (a cura di), "Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82", Rimini, Maggioli, 2005, pp. 389 e ss.; G. CAMMAROTA, M. MORCIANO, A. OSNAGHI, *Politiche di e-government e "riuso" dei programmi applicativi*, in "Astrid", ottobre 2006; V. AMBRIOLA, C. FLICK, G.A. CIGNONI, *Il riuso del software nella Pubblica Amministrazione*, in "Il diritto dell'Internet", vol. 4, 2008, n. 1; con riferimento anche alla questione del coordinamento e della qualità dei dati, B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in Merloni F. (a cura di), "La trasparenza", cit., pp. 405 e ss.

tivi e l'aumento della produttività amministrativa, ossia, in pratica, la riduzione dei tempi (e, quindi, dei costi) di svolgimento dei procedimenti. L'obiettivo pratico della circolazione interamministrativa della documentazione è di consentire la disponibilità della documentazione presso ogni amministrazione legittimata ad usarla. La realizzazione pratica di questo obiettivo potrebbe valersi anche di sistemi che consentano il collegamento e l'uso di medesime banche dati documentali da parte di più amministrazioni. Chiaramente ipotesi di questo tipo andrebbero esaminate con riferimento ai diversi tipi di documentazione, ai tipi di amministrazione coinvolti e alle modalità di regolazione dei relativi rapporti. Tuttavia, come si può evincere da settori specifici quali l'*e-learning*, tecnologicamente sussistono le possibilità per una condivisione delle stesse risorse e, in questo senso lato, per una maggiore partecipazione interamministrativa al medesimo patrimonio pubblico documentale, specificamente per lo svolgimento di attività amministrative.

Riguardo al riuso, esso porterebbe, anzitutto, un risparmio in termini di costi. Inoltre, anche i processi di lavoro interamministrativi risulterebbero meglio coordinati se i programmi applicativi adottati fossero i medesimi. Bisogna tuttavia precisare che l'occasione del riuso può essere sfruttata dalle amministrazioni solo a condizione che vi sia a monte una politica della standardizzazione. Infatti, il riuso di un programma applicativo che comporti una sua radicale revisione potrebbe rivelarsi anti-economico e, quindi, non conveniente, nel senso che i costi di adattamento potrebbero essere maggiori di quelli dell'eventuale acquisizione di un nuovo applicativo. Per evitare questo problema dovrebbero essere adottati standard tecnici generali a livello amministrativo che possano gradualmente dirigere gli acquisti pubblici di applicativi verso prodotti effettivamente riusabili, in modo da dare vita ad uno standard tecnico, rilevante nel più ampio contesto della realizzazione dell'*e-government*.

Alla base dell'efficienza, sia delle gestioni documentali, sia delle prassi di riuso vi è una dissociazione tra la "proprietà" e l'uso delle risorse, resa possibile dall'evoluzione tecnologica³². Le risorse elettroniche, infatti, consentono fruizioni multiple, nel senso che l'uso da parte di un soggetto non esclude l'uso da parte di altri (come era nella vecchia concezione liberale del diritto di proprietà come *ius excludendi alios*). Inoltre, non di rado le tecnologie consentono l'uso multiplo e anche contemporaneo delle risorse elettroniche.

³² Il tema generale è trattato da J. RIFKIN, *L'era dell'accesso*, Milano, Mondadori, 2000.

Analogamente ai casi della documentazione e dei programmi applicativi, gli usi multipli e contemporanei, nonché il riuso, potrebbero riguardare anche ulteriori tipi di “risorse elettroniche utili” per le amministrazioni pubbliche, dalle raccolte di buone prassi ai cataloghi di soluzioni, fino a risorse anche più specifiche che andrebbero definite e gestite a livello di insiemi coordinati di amministrazioni.

3.4. *Spunti ricostruttivi: sistemi partecipativi e “spazio pubblico”*

Dal quadro delineato possiamo distinguere: il problema generale (di sistematica del diritto) delle nuove forme della partecipazione democratica; la questione pratica potenziale di assicurare una *governance* all'innovazione e di fare riferimento, a questo fine, anche alla cosiddetta *customer satisfaction*; la questione pratica attuale dell'accesso interamministrativo a “risorse utili” (e, in particolare, alla documentazione amministrativa e ai programmi applicativi acquisiti dal pubblico).

I tre ordini di questioni, nel loro insieme, riguardano, sotto il profilo oggettivo, la realizzazione di sistemi partecipativi, ossia di sistemi basati sulla trasparenza intorno alle informazioni disponibili, sulla partecipazione consapevole, sulla condivisione del sapere, sullo scambio di informazioni e di informazioni strutturate, sull'adesione a standard condivisi.

Sotto il profilo del contesto, il riferimento è quello dello “spazio pubblico”, ossia il mondo delle istituzioni pubbliche in rapporto alla partecipazione politica dei cittadini, alla partecipazione amministrativa, e alla partecipazione, in senso più esteso, di ogni amministrazione alle “risorse” disponibili presso le altre.

L'evoluzione continua delle scienze e delle tecniche dell'informazione e l'estensione degli ambiti delle loro applicazioni concrete nella società pongono all'attenzione della ricerca nelle scienze sociali e nel diritto in particolare non solo nuovi strumenti, ma anche nuovi possibili processi di lavoro, nuove forme di collaborazione e di costruzione di reti di servizio, in definitiva, nuove forme di partecipazione.

Da questo punto di vista l'evoluzione dei sistemi partecipativi resa possibile dalle tecnologie dell'informazione ha ricadute, sia di carattere generale, sia di carattere pratico ed applicativo, tanto che, forse, anche grazie alle opportunità offerte da queste tecnologie, sarà possibile contribuire a diffondere nella cultura amministrativa e nello “spazio pubblico” il valore della partecipazione, a livello, sia politico, sia amministrativo, sia interamministrativo.

Informatica, diritto e Università

GIOVANNI DUNI*

SOMMARIO: 1. *Premessa. Informatica nella formazione e formazione in informatica* – 2. *La tecnologia informatica e le scienze umanistiche* – 3. *Dalla “informazione automatica” agli altri profili del rapporto tra diritto e informatica* – 4. *La ricerca universitaria* – 5. *La didattica universitaria*

1. PREMESSA. INFORMATICA NELLA FORMAZIONE E FORMAZIONE IN INFORMATICA

Nell'ottobre 1996, in un convegno dell'Inforav si era discusso dei rapporti tra informatica e diritto, distinguendo da un lato i rapporti tra informatica e diritto come specifico oggetto di formazione, in tutti i suoi profili e contenuti, e dall'altro l'utilizzo degli strumenti informatici nella ordinaria didattica delle materie giuridiche¹.

In quella occasione fu messo in risalto come negli atenei italiani si stessero diffondendo le aule informatiche nelle quali studiare sia i rudimenti dell'informatica di base, sia l'informatica giuridica classica, documentale, come disciplina specialistica, per lo più opzionale e solo in qualche caso obbligatoria. In quel convegno fu posto in risalto che non era ancora diffusa l'idea che l'informatica documentale potesse costituire uno strumento ordinario per rendere più efficace l'ordinaria didattica di tutte le discipline giuridiche, soprattutto a mezzo di accesso alla giurisprudenza, alle fonti ed alla dottrina direttamente nel contesto della lezione e dell'esercitazione. Per un uso quotidiano degli strumenti informatici, accanto alle aule informatiche era necessario disporre in tutte le aule di un computer, di un collegamento internet e di un proiettore.

Va detto che queste tecnologie hanno oggi una diffusione sufficiente e che gran parte delle aule ne è fornita. Forse la spinta decisiva è venuta dal

* L'Autore è professore ordinario di Diritto amministrativo all'Università di Cagliari. Insegna, inoltre, Informatica amministrativa da 25 anni. È coordinatore del Dottorato di ricerca in Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica. Nel 1978 lanciò l'idea della dematerializzazione dell'attività amministrativa (forma elettronica; firma elettronica; procedimento telematico); la ricorrenza del trentennale è stata celebrata con l'alto patronato del Capo dello Stato.

¹ G. DUNI, *Università: formazione in informatica e informatica nella formazione*, relazione pubblicata successivamente in “Tecnologie al servizio della formazione”, Roma, Inforav, 1999, p. 137.

metodo espositivo didattico a mezzo di *Power Point*, ma sicuramente ne ha beneficiato anche l'accesso alle banche dati giuridiche, consultabili durante la lezione *on line* (Internet) o *off line* (Dvd).

Ciò che è più difficile accertare è comunque la effettiva frequenza di utilizzazione di questi strumenti, nella consapevolezza che il loro utilizzo didattico arricchisce la lezione, rendendola più concreta e vivace, con indubbio maggiore risultato mediatico e di apprendimento.

I rapporti tra informatica e diritto in ambito universitario non si fermano tuttavia a questi aspetti, che possiamo considerare acquisiti, ma meritano una impostazione più ampia, dal punto di vista sia scientifico che didattico. Esporremo in proposito alcune considerazioni, senza una analisi delle situazioni esistenti negli atenei che, per essere completa, necessiterebbe di una indagine che esula dagli scopi del presente scritto.

2. LA TECNOLOGIA INFORMATIVA E LE SCIENZE UMANISTICHE

La civiltà del computer ha invaso la società con differenti velocità a seconda dei settori nei quali si proponeva. Essendo fondata su presupposti di natura tecnologica ha trovato immediato spazio in quelle attività operative e nella ricerca scientifica che erano già per loro natura tecnologiche. I settori *latu sensu* umanistici sono stati invece più refrattari ad accettare l'innovazione ed è mancato il dialogo tra aree disciplinari a causa delle mentalità molto distanti dei rispettivi cultori. Per molti anni da un lato vi è stato un rifiuto quasi preconcepito alla innovazione, ma d'altro canto la mancanza di sistemi *user friendly* appariva quasi una barriera espressamente voluta per riservare l'informatica ad una ristretta cerchia di tecnocrati.

Il mondo della tecnologia informatica, tuttavia, scoprì abbastanza presto che il "calcolatore" non era solo uno strumento per matematici ed ingegneri, ma consentiva di gestire praticamente ogni attività umana, migliorandone l'efficienza. Questa gestione si poteva orientare verso due grandi categorie di attività: la gestione della conoscenza attraverso le banche dati informatizzate; la gestione dell'attività operativa.

Il mondo del diritto era un potenziale fruitore dell'informatica sotto entrambi i profili. Se non che le difficoltà di dialogo tra il mondo della tecnologia e quello dei giuristi furono di insormontabile ostacolo per introdurre l'informatizzazione dell'attività giuridica, mentre fu più facile organizzare banche dati di rilevanza giuridica. I concetti basilari di una banca dati, quali i "campi", i "canali di ricerca", le "parole chiave", furono compresi e recepiti

da un numero crescente di giuristi, alcuni dei quali instaurarono una entusiastica collaborazione con il mondo della tecnologia.

Come è noto, la maggiore banca dati di rilevanza giuridica fu – e probabilmente ancora è – il CED della Corte di Cassazione, creato da Errico Laporta nel 1969 e sviluppatosi sotto la direzione di Vittorio Novelli.

L'informatica giuridica nacque in quegli anni, come disciplina volta soprattutto allo studio della migliore utilizzazione degli strumenti di ricerca nelle banche dati giuridiche. Non va dimenticato che lo stesso termine “informatica” discende da “informazione automatica”².

Ogni altra scienza ed attività umana si avvale delle banche dati, come strumento di informazione, ma la complessità delle esigenze del mondo giuridico ha conferito all'informatica giuridica la dignità di disciplina scientifica.

3. DALLA “INFORMAZIONE AUTOMATICA” AGLI ALTRI PROFILI DEL RAPPORTO TRA DIRITTO E INFORMATICA

Partendo dal nocciolo duro della informatica giuridica documentale, si sono aggiunti altri profili di sviluppo e di studio inquadrabili nell'ampia e perciò assai generica espressione “informatica e diritto”. Nelle università, per vari anni i programmi didattici di “informatica giuridica” andarono a riempirsi progressivamente di tutti i problemi derivanti dai rapporti tra diritto ed informatica. Ma ben presto si è operata una fondamentale distinzione concettuale: diritto dell'informatica ed informatica del diritto³.

Il diritto dell'informatica considera l'informatica come nuovo fenomeno nato nei rapporti umani e lo disciplina, come suol dirsi, dall'esterno. Ed in questo ambito si sono fatte ricadere varie problematiche, quali quelle relative al diritto d'autore sul *software*, ai contratti attinenti all'informatica, nonché le norme di diritto penale a tutela dei sistemi e delle comunicazioni informatiche (l. 23 dicembre 1993, n. 547, e l. 18 marzo 2008, n. 48, che hanno aggiunto numerosi articoli ai Codici penale e di procedura penale).

Ben diversa è l'informatica del diritto, che studia il fenomeno dell'informatica applicata alle attività giuridiche: spesso *de iure condendo*, là dove si esaminano i problemi del difficile connubio tra un mondo di strumenti tecnologici e quello ten-

² V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, in “Enciclopedia del diritto”, XLIV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 60 ss.

³ G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008 p. 9, e ID., *Amministrazione digitale*, in “Enciclopedia del diritto”, Annali, I, p. 13.

denzialmente tradizionalista delle attività giuridiche; *de iure condito*, là dove si tratta di interpretare la normativa specifica riguardante l'utilizzazione degli strumenti informatici nelle attività giuridiche, inquadrandola nel sistema giuridico vigente.

La materia delle banche dati si colloca in entrambe le due aree suddette: il fenomeno delle banche dati informatiche, visto dall'esterno, pone dei problemi sulla titolarità dei dati raccolti, come opera dell'ingegno e come valore economico, contrapposti spesso ad un interesse pubblico alla libera fruibilità; pone inoltre problemi di riservatezza più accentuati rispetto alle preesistenti banche dati cartacee.

Ma le banche dati sono anche uno strumento per le attività giuridiche, spesso create appositamente per un'azione dell'amministrazione più rapida e consapevole. Talora sono oggetto di consultazione automatizzata da parte di *software* volto all'automazione totale o parziale della P.A.

La materia delle banche di dati informatizzate ha rappresentato il primo contenuto dell'informatica giuridica e ad essa si deve quindi il necessario "rispetto". Alle banche dati va anche riconosciuta una necessaria dinamicità, ossia la necessità che esse siano costantemente aggiornate, in quanto un'informazione non aggiornata è, in sostanza, falsa. Ma, a parte questo profilo della necessità di costante aggiornamento, le banche dati sono l'aspetto statico dell'informatica del diritto, in quanto nelle attività giuridiche della P.A. esse non sono l'oggetto dell'attività, bensì la fonte di "informazione automatica", sulla base della quale si opera l'attività vera e propria. In sostanza, pur essendo strumento importante della fase istruttoria nell'ambito del procedimento amministrativo, non sono esse stesse attività istruttoria.

Abbiamo pertanto posto in risalto due differenti profili della informatica del diritto: l'informatica documentale, prevalentemente statica, e l'informatica operativa, assolutamente dinamica.

Alla informatica statica e documentale attiene un altro importante settore della normativa, ossia la disciplina del documento informatico e delle firme elettroniche: in pratica, la direttiva 1999/93/CE del 13 dicembre 1999 e gli articoli del Codice dell'amministrazione digitale che in modo diretto o indiretto attengono ai requisiti di validità del documento informatico⁴.

⁴ La molteplicità delle norme dalle quali va tratta la disciplina complessiva delle firme elettroniche e del documento informatico è stata da noi approfondita in G. DUNI, *Le firme elettroniche nel diritto vigente*, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2006, pp. 501 e ss. e in ID, *L'amministrazione digitale*, cit., pp. 25 e ss.

Purtroppo il legislatore ha omesso di considerare che nella pubblica amministrazione i documenti informatici di maggior rilievo sono la conclusione di procedimenti amministrativi, a volte molto articolati e complessi, coinvolgenti più amministrazioni e più uffici. Quindi non potrà venire alla luce un documento informatico rilevante fino a quando non sarà normato in modo puntuale ed eseguibile il procedimento telematico per produrlo.

Questi profili di studio sono oggi molto pratici perché legati al diritto positivo vigente o comunque ad un diritto *condendo* di non troppo lontana attuabilità. Accanto ad essi esiste una più sofisticata ricerca sulla intelligenza artificiale applicata al diritto; essa appare tuttavia ancora distante da una effettiva utilizzabilità nel prossimo futuro. Questo filone di ricerca, di alto valore speculativo, è oggi appannaggio del settore scientifico-disciplinare ius 20, filosofia del diritto, in quanto basato sulla logica giuridica.

4. LA RICERCA UNIVERSITARIA

La ricerca universitaria copre tutti i rapporti tra diritto e informatica, dei quali si è accennato nel § precedente. Ne è testimone la ricca produzione scientifica disponibile come monografie e articoli di riviste, specializzate e non. Ovviamente, accanto alle pubblicazioni universitarie esiste una ricca produzione proveniente dall'ITTIG-CNR, dal CNIPA, dalla Corte di Cassazione e da numerosi cultori che si sono accostati alla materia per connessione alle attività istituzionali presso amministrazioni pubbliche o per passione individuale.

Il ricercatore non ha confini nelle proprie ricerche né tanto meno oneri di inquadramento. È comunque auspicabile una consapevolezza degli ambiti entro i quali si sta muovendo, soprattutto se i suoi lavori sono presentati a concorsi universitari.

Più importante è, viceversa, una sistematica della materia, in funzione della didattica.

5. LA DIDATTICA UNIVERSITARIA

Come si è più sopra enunciato, sulla base del nocciolo duro della informatica giuridica documentale, si è creata una didattica nella quale era oggetto di trattazione ogni contatto tra il mondo del diritto e quello dei computer e delle reti.

Questo accostamento di problematiche eterogenee non può essere stigmatizzato partendo da una visione attuale, nella quale la consapevolezza delle diversità è frutto di una elaborazione raffinata progressivamente.

Infatti, di fronte alla nascita del fenomeno dell'informatica, il solo accostamento al diritto fu ritenuto motivo sufficiente per una didattica di avanguardia, che, almeno agli inizi, non appariva quantitativamente così ampia da meritare lo smembramento in più discipline.

Oggi non è più così: la consapevolezza della molteplicità dei profili dei rapporti tra diritto ed informatica induce a spingere verso l'individuazione di didattiche in parte specialistiche, in parte da includere in materie già esistenti, in parte destinate a scomparire, pur essendo, al momento assai corpose.

In questa nuova impostazione l'informatica giuridica originaria, ossia quella documentale, conserva e riacquista la sua valenza di disciplina autonoma. Come lo studio delle lingue è strumento indifferenziato per il migliore sviluppo della persona e delle conoscenze, così l'informatica giuridica in senso stretto è e sarà strumento indifferenziato per lo studio del diritto, utilizzabile poi in qualunque disciplina specifica.

Viceversa il commercio elettronico, il diritto alla *privacy*, il diritto d'autore, la tutela penale, trovano doverosa collocazione nelle discipline civilistiche, costituzionalistiche e penalistiche.

Discorso a sé merita l'informatica amministrativa, campo di studio e di didattica di chi scrive. La visione finale è quella della futura scomparsa della materia, quando l'evoluzione dell'azione amministrativa si sarà completata al punto da sostituire completamente l'attuale gestione cartacea con quella informatica e telematica. Oggi l'informatica amministrativa contrappone un mondo ancora tradizionalmente cartaceo ad uno ancora da realizzare, con attività dematerializzata e gestione telematica dei procedimenti a mezzo della rete. Il tutto sulla base di una normativa abbastanza corposa (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale), e pur tuttavia ancora insufficiente per quanto attiene al procedimento telematico.

Solo in questa contrapposizione vive l'informatica amministrativa. Quando l'obiettivo sarà raggiunto non vi sarà ragione di distinguere il diritto amministrativo dalla informatica amministrativa, che quindi scomparirà come disciplina autonoma. In questa attesa si sta diffondendo l'idea che nelle facoltà giuridiche dove non si insegna specificamente "Informatica amministrativa", questa problematica debba essere trattata, sia pure in modo sintetico, nei corsi di diritto amministrativo⁵.

⁵ F.G. SCOCA, *Presentazione*, in Duni G., "L'amministrazione digitale", cit., p. V.

Scienze umane e applicazioni tecnologiche: prospettive di ricerca interdisciplinare

NICOLA PALAZZOLO*

SOMMARIO: 1. *Informatica e scienze umane: una contraddizione in termini?* – 2. *Le applicazioni tecnologiche negli istituti “umanistici” del CNR* – 3. *Le tecnologie dell’informazione nel CNR* – 4. *Un progetto (interdipartimentale) per le scienze umane e sociali*

1. INFORMATICA E SCIENZE UMANE: UNA CONTRADDIZIONE IN TERMINI?

Le difficoltà di rapporti e di riconoscimento reciproco tra “i due saperi” (quello c.d. umanistico, o delle scienze umane e sociali, e quello scientifico-tecnologico), che tuttora resiste a livello di schemi mentali consolidati, trovano una particolare connotazione nel rapporto che si è venuto a creare negli ultimi decenni tra le scienze umane e le applicazioni informatiche.

Non c’è dubbio che, rispetto anche a solo vent’anni fa, in cui la maggior parte degli studiosi di scienze umane guardava al computer con sospetto o con fastidio, dando per scontato che nessuna tecnologia elettronica avrebbe potuto sostituire i propri strumenti tradizionali di lavoro, oggi quegli stessi studiosi non solo si muovono agevolmente tra sistemi di videoscrittura, banche dati *on line*, CD-ROM, ma in maniera sempre più intensa utilizzano programmi specificamente creati per le loro ricerche.

E tuttavia, come rilevano gli studiosi più attenti al fenomeno, c’è sovente, alla base di questo utilizzo delle tecnologie informatiche da parte degli studiosi di scienze umane, un equivoco di fondo, una incomprensione che rende difficile una piena assimilazione delle tecnologie stesse. Spesso, le nuove tecnologie ven-

* L’Autore è professore ordinario f.r. nella facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Perugia ed è stato fino al novembre 2008 direttore dell’ITTIG del CNR. Lo scritto costituisce una rielaborazione del IV capitolo del volume “Le scienze umane tra ideologie e tecnologie. Per una riflessione sulla storia recente del CNR”, di recentissima pubblicazione (Catania, CUECM, 2008). Mi fa piacere ripresentarlo in questa occasione, in memoria di Isabella D’Elia, dal momento che il dibattito da cui lo scritto trae lo spunto aveva visto in prima linea proprio Isabella, a difendere, con toni forti e appassionati - com’era del resto nel suo carattere - l’identità dell’ITTIG come istituto di giuristi e per i giuristi, contro quella che, a suo avviso, rischiava di essere una deriva tecnologica che avrebbe portato l’istituto ad essere presto inglobato, in posizione subalterna, all’interno di una realtà che non era la sua. E non posso negare che alcune precisazioni presenti nel mio lavoro sono state stimulate proprio da sue prese di posizione.

gono sì utilizzate, ma con una sorta di implicita riserva mentale: il computer e la rete sono solo strumenti, ausili pratici per un lavoro che, si tiene a sottolineare, resta comunque fondamentalmente inalterato¹. In sostanza, si tende a fare un uso minimalistico dell'informatica, e specialmente a non farsi coinvolgere nei propri metodi di lavoro; quasi che i nuovi modi di produzione, organizzazione, diffusione dell'informazione siano "fattori di ribaltamento o cancellazione di valori culturali acquisiti, più che momenti di un cammino culturale non necessariamente lineare ma comunque nel solco di una tradizione consolidata, marcato da problemi ed esigenze largamente costanti e condivise"².

Dal canto loro gli informatici di professione, poco preoccupati della visione meramente strumentale che di loro hanno gli umanisti, si ritengono depositari della specificità di un sapere informatico considerato unico e non articolabile disciplinarmente, e pretendono per questo di coprire tutti gli spazi scientifici e didattici che in questi ultimi anni si vanno aprendo. In sostanza, ogni collaborazione rischia di essere, per ciascuno studioso dei due campi, l'occasione per ribadire la rispettiva specificità e dunque, a ben vedere, l'irriducibile eterogeneità.

È però altrettanto vero che, nonostante queste riserve di ordine teorico, le applicazioni dell'informatica e della telematica nell'ambito delle scienze umane sono ormai sempre più numerose, e spesso dotate di così alta specificità tecnica e teorica, da richiedere necessariamente qualcosa di più di una semplice collaborazione strumentale fra i due ambiti disciplinari; cosicché anche la crescita della consapevolezza della rilevanza di questo fenomeno in ambito scientifico costringe gli studiosi a ricercare (e a formare) sempre più persone in grado di coniugare in un'unica figura di studioso capacità professionali diverse: quasi sempre si tratta di una buona formazione umanistica di base, cui si aggiunge una specifica consapevolezza della natura, delle caratteristiche, delle potenzia-

¹ G. RONCAGLIA, *Informatica umanistica: le ragioni di una disciplina*, in "Intersezioni", 2002, n. 23, pp. 353-376: "L'edizione critica di un testo può essere preparata utilizzando un programma di videoscrittura al posto di carta e penna (o macchina da scrivere), ma l'obiettivo finale è produrre - in maniera magari più comoda - lo stesso volume a stampa che si sarebbe realizzato con metodi più tradizionali. Un articolo - o un'intera rivista - possono essere pubblicati su *web*, ma la loro struttura resta quella, tranquillizzante, alla quale ci hanno abituato le riviste cartacee (accompagnata magari da un certo disagio dell'autore per l'esse *diminutum* che la comunità accademica sembra ancora attribuire alle pubblicazioni elettroniche). Un messaggio veloce può essere affidato alla posta elettronica, ma per una lettera più impegnativa o formale si ricorre comunque alla solidità e sicurezza del supporto cartaceo". Si veda anche N. PALAZZOLO, L. MAGGIO, *Elementi di Informatica romanistica*, Catania, Torre, 2001, in particolare il cap. VI e la bibliografia relativa.

² Così ancora G. RONCAGLIA, *Informatica umanistica: le ragioni di una disciplina*, cit.

lità degli strumenti informatici utilizzati; ma non è raro il caso opposto, di informatici di professione che maturano, a contatto con studiosi di formazione umanistica, una spiccata sensibilità per elementi quali la struttura cognitiva dei testi o la capacità di selezionare e organizzare le informazioni pertinenti.

È questa una tendenza che a livello della realtà empirica si va espandendo sempre più, anche se con ritmi di crescita che sono ovviamente condizionati dal diverso impatto sociale che hanno le applicazioni nei diversi campi di attività: non c'è da meravigliarsi se il ruolo dell'informatico giurista sia oggi più facilmente riconosciuto rispetto a quello dell'informatico filologo o filosofo, o se l'esperto di applicazioni digitali ai beni culturali sia più richiesto dal mercato di quanto non lo sia l'esperto di linguistica computazionale.

Al contrario, è a livello accademico, e nell'Università italiana in particolare, che la rigida distinzione in settori scientifico-disciplinari non comunicanti tra loro, ed in corsi di laurea afferenti all'una o all'altra Facoltà, rende sempre più difficile la riconoscibilità di percorsi formativi essenzialmente interdisciplinari³.

Ma fortunatamente non è così nell'ambito strettamente scientifico. Il moltiplicarsi delle iniziative culturali e della produzione scientifica in questi settori di frontiera è notevolissimo, ed in questo processo un ruolo decisamente di punta assumono le ricerche degli istituti del CNR. E tuttavia anche qui, come vedremo subito, al fortissimo impatto scientifico che queste ricerche incontrano, anche in campo internazionale⁴, non corrisponde sempre un'adeguata visibilità all'interno delle strutture dell'Ente.

³ Ne sono un chiaro esempio l'atteggiamento di rigida chiusura che il Consiglio Universitario Nazionale ha tenuto rispetto alle proposte di istituzione di nuovi settori disciplinari nel campo dell'Informatica umanistica e dell'Informatica giuridica. Per il primo si veda G. RONCAGLIA, *Informatica umanistica: le ragioni di una disciplina*, cit., e l'ampia bibliografia *ivi* citata; per il secondo N. PALAZZOLO, *L'informatica giuridica nell'ordinamento universitario italiano*, in Palazzolo N., "L'informatica giuridica oggi. Atti del convegno ANDIG", Napoli, ESI, 2007, pp. 65 e ss.

⁴ Purtroppo bisogna riconoscere che, anche in ambito europeo, la rigida distinzione delle competenze tra le varie Direzioni generali fa sì che non sempre si riesca a far riconoscere la rilevanza di progetti di ricerca che riguardino le applicazioni informatiche alle scienze umane. Così può accadere che, pur essendoci nel VII Programma Quadro un'apposita linea di ricerca dedicata alle Scienze umane e sociali, non si trovi un ambito specifico nel quale far confluire le indagini che promuovono la realizzazione di strumenti tecnologici avanzati specificamente rivolti alle discipline umanistiche e sociali. E d'altra parte ricacciare queste ricerche nell'ambito delle *Information and Communication Technologies* comporta il rischio opposto: che cioè, essendo i *panels* di valutatori esclusivamente costituiti da informatici, non ci sia in questi una adeguata sensibilità per i contenuti culturali innovativi che queste ricerche apportano alle singole discipline nel campo delle scienze umane.

2. LE APPLICAZIONI TECNOLOGICHE NEGLI ISTITUTI “UMANISTICI” DEL CNR

La difficoltà, in cui oggi versano alcuni degli istituti di area umanistico-sociale, di riportare tutte le ricerche che vi si svolgono entro un dipartimento, quale quello dell’ “Identità culturale”, con una vocazione spiccatamente “umanistica”, ed entro dei progetti che sono spesso dei contenitori troppo eterogenei, è evidente, in particolare, per quegli istituti che hanno come missione centrale lo studio delle applicazioni tecnologiche nei rispettivi campi di attività.

Parlare oggi di tecnologie (ed in particolare di tecnologie informatiche) come caratteristica peculiare di alcuni istituti di ricerca rispetto ad altri può apparire incongruo, quando è noto che anche la ricerca più elementare oggi si svolge con l’ausilio di tecnologie informatiche, se non altro per l’acquisizione e l’organizzazione dei dati della ricerca. E tuttavia non c’è dubbio che in alcuni degli istituti afferenti al citato dipartimento l’uso delle tecnologie non appare come semplicemente strumentale, come in tantissime altre tematiche di ricerca, di questo e di altri dipartimenti, ma concretizza invece l’oggetto specifico della ricerca e la missione stessa dell’istituto, così da rendere legittimo il dubbio circa la coerenza di questa missione con quella del dipartimento cui afferiscono. È il caso dell’ITTIG (Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica), di cui parlo per esperienza diretta, ma è anche quello dell’ISTC (Istituto di Scienza e Tecnologie della Cognizione), dell’ILC (Istituto di Linguistica Computazionale), e dell’ITD (Istituto di Tecnologie Didattiche). Ma sono molte di più le linee di ricerca, fortemente interdisciplinari, nelle quali i profili tipici delle scienze umane e sociali si intrecciano con quelli tecnologici, che sono presenti in diversi altri istituti, appartenenti sia all’area umanistica che a quella delle ICT.

Naturalmente anche la tecnologia deve fare i conti con i problemi, economici, sociali, culturali, indotti dalla globalizzazione⁵. In particolare, “la sfida di articolare la diversità culturale nel rispetto e nella solidarietà, non può tralasciare la riflessione sul ruolo che le nuove tecnologie hanno come strumento di mediazione culturale. In questa cornice, il problema è molto più complesso rispetto allo iato esistente tra lo sviluppo tecnologico dei

⁵ G. KOVÁCS, *L’identità culturale nell’era della globalizzazione: tentazione nostalgica o sfida per la Chiesa?*, in “People on the Move. Pontifical Council for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People”, 2001, n. 86, pp. 21-29. Sul rapporto tra tecnologia, cultura e democrazia si è soffermata R.M. DI GIORGI, *Lo Stato essenziale. Semplicità, cultura e democrazia al tempo della Rete*, Napoli, ESI, 2006.

paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo. L'industria culturale è un ottimo esempio di ciò"⁶.

In questo senso uno studio su quanto le tecnologie, ed in particolare le tecnologie informatiche e della comunicazione, influiscano, in positivo o in negativo, sul superamento delle barriere culturali che dividono il mondo, non sarebbe affatto fuori luogo in un istituto di scienze umane o sociali del CNR⁷. È stato osservato che la tecnologia non è mai neutra: essa può essere strumento di dialogo e di cooperazione tra culture diverse, ma può essere anche uno strumento di ulteriori divisioni e incomprensioni⁸. Così come è pure vero che l'immensa quantità di comunicazione, paradossalmente, comporta un altro problema: alla frequenza e alla velocità delle comunicazioni non corrisponde la qualità e la profondità della comunicazione⁹.

Se tutto ciò è vero in teoria, non mi pare però che sia questa l'ottica nella quale è stato concepito il progetto (e poi il dipartimento) dell'Identità culturale e le ragioni dell'afferenza ad esso degli istituti che ne fanno parte. Nessuno dei progetti del dipartimento ha come oggetto l'identità (o la diversità) culturale come problema (storico, giuridico, economico, ecc.), all'interno del quale un ruolo significativo potrebbe essere assegnato ad una ricerca che volesse occuparsi dell'impatto che le tecnologie hanno su quel problema. Al contrario, l'identità culturale è indicata come la chiave di lettura (ipotizzata, ma poi come si è visto non realizzata) di tematiche molto diverse, sia loro che rispetto al tema generale.

⁶ G. HABICH (a cura di), *Politiche di confine nel Mediterraneo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004. Su un altro piano W. LEPENIES, *Ascesa e declino degli intellettuali*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 74 e ss., mette in guardia gli intellettuali da una "smoralizzazione" della scienza: "La condizione urgente è che l'uso della scienza e della tecnica non sia più dominato dall'ideologia della crescita e del progresso, ma faccia propri valori culturali come il senso del limite e della rinuncia. L'Europa, che è stata la patria dell'epopea scientifica e dell'esaltazione della tecnica, dovrebbe diventare il centro propulsore di una critica razionale alla tecnica e di un sano scetticismo verso la scienza".

⁷ "Le identità culturali e le nuove tecnologie nel villaggio globale" (Convegno "10 Nobel per il futuro" 1995), su cui v. *infra*, la nota.16. Sull'influenza delle tecnologie sulle nostre forme di sapere e di conoscenza si è soffermato R. SIMONE, *La terza fase. Forme di sapere che stiamo perdendo*, Roma-Bari, Laterza, 2000, su cui v. però D. PARISI, *Osservazioni sul libro di Raffaele Simone* (www.gral.ip.rm.cnr.it/dparisi/domenico/Interviste/raffsimone.doc).

⁸ Sul carattere non neutrale delle trasformazioni indotte dall'adozione delle nuove tecnologie insiste P. GALLUZZI, *Introduzione*, in Galluzzi P., Valentino P.A., "I formati della memoria. Beni culturali e nuove tecnologie alle soglie del terzo millennio", Firenze, Giunti, 1997, p. XXV.

⁹ Ancora G. KOVÁCS, *L'identità culturale nell'era della globalizzazione*, cit.

Ciò ovviamente non vuol dire che in teoria non vi sarebbe posto, all'interno del CNR, per un progetto di informatica applicata alle scienze umane e sociali, ma un progetto di tal genere difficilmente potrebbe trovare collocazione tra i progetti dell'attuale dipartimento Identità culturale, il cui *focus* appare mirato più agli aspetti contenutistici che a quelli strumentali e di utilizzo, che per definizione sono trasversali a molteplici discipline¹⁰.

La grande eterogeneità tra i progetti nei quali il dipartimento Identità culturale si è articolato, e all'interno degli stessi progetti, ha fatto sì che non vi sia stato, di fatto, alcun coordinamento sostanziale tra le ricerche (le c.d. commesse) che astrattamente avrebbero dovuto trovare nei progetti un denominatore comune non di mera facciata. E specialmente, poi, non si è trovato, tranne in casi sporadici per l'iniziativa spontanea dei ricercatori dei rispettivi istituti, lo strumento per far dialogare tra loro tutte quelle ricerche che hanno come comune denominatore lo studio e le applicazioni dell'innovazione tecnologica nelle scienze umane e sociali, che sono presenti, in misura maggiore o minore, in quasi tutti i progetti, ma che, appunto perché così disperse tra tanti progetti, commesse e moduli, rischiano di non emergere all'esterno in maniera adeguata, e quindi di non presentare quella massa critica necessaria per catturare le risorse.

Non si è molto lontani dal vero nel dire che un grande patrimonio di competenze e di *know-how*, che è maturato in questi anni dentro gli istituti CNR, rischia di rimanere in buona parte "sommerso", perché penalizzato all'interno dalla mancanza di risorse (che negli istituti 'umanistici' colpisce maggiormente quelle ricerche che hanno bisogno di investimenti, quali strumenti tecnologici), ed incapace di aprirsi prepotentemente all'esterno perché non sufficientemente rappresentato dentro un dipartimento la cui immagine rimane pur sempre quella delle tradizionali discipline umanistiche.

¹⁰ Un esempio che mi è più vicino è quello delle ricerche dell'ITTIG, collocate quasi tutte all'interno del progetto "Lessico giuridico e patrimonio giuridico italiano: tradizione, interpretazione, innovazione tecnologica", un progetto che non riesce ad esprimere, se non in minima parte, quella che è la missione essenziale dell'ITTIG: lo studio teorico ed applicativo delle metodologie documentarie e informatiche per la produzione, l'archiviazione e la diffusione delle informazioni giuridiche. Ma la situazione è identica anche per le altre applicazioni tecnologiche: si pensi alle tecnologie didattiche, alle tecnologie della cognizione, alle tecnologie per l'analisi filologica, che sono confinate entro progetti che non le valorizzano fino in fondo, perché sono progetti che hanno un *focus* diverso, a cui quelle applicazioni solo alla lontana (e talora con qualche forzatura) fanno riferimento.

3. LE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE NEL CNR

La nascita del dipartimento “Tecnologie dell’informazione e della comunicazione” non è certamente una novità assoluta nell’ambito del CNR. È noto infatti che sin dagli anni ‘80 era stato creato un Comitato “Scienze tecnologiche”, il quale aveva l’interessante caratteristica di essere un comitato ‘trasversale’, nel senso che, anziché essere eletto dagli specialisti delle discipline tecnologiche, era composto da un rappresentante di ciascuno degli altri comitati, cosicché al suo interno si era instaurata una dialettica assai ricca e feconda.

Nella nuova articolazione dell’Ente, pur essendo il dipartimento e i suoi organi (direttore e consiglio scientifico) fortemente caratterizzati nel senso di una provenienza culturale informatico-ingegneristica, si presenta tuttavia, almeno a livello programmatico, come un dipartimento “di servizio”, una struttura cioè volta a realizzare prodotti e tecnologie per obiettivi esterni ad esso¹¹. Ciò ha fatto sì che il dipartimento ICT oggi si muova attraverso linee strategiche che, accanto allo sviluppo delle tre componenti scientifico-disciplinari che tradizionalmente connotano il settore ICT (componentistica, reti e telecomunicazioni, informatica), individuano un ulteriore strato di ricerca, denominato “ICT per obiettivi strategici sociali ed economici”, legato intrinsecamente ai vari domini applicativi. Questo ulteriore strato di ricerca appare oggi, per chi lo guardi dal punto di vista delle applicazioni, il più interessante, perché costituisce il segno di una svolta metodologica di notevole portata strategica¹². Si tratta di una esperienza appena agli inizi, ma che va proseguita ed ampliata, con il

¹¹ Ed in effetti, proprio gli obiettivi generali del dipartimento - come enunciati nel Piano Triennale 2007-2009 - “sono fondati sull’approccio secondo il quale i risultati dell’attività di ricerca e sviluppo nel settore ICT consistono in prodotti attesi e tecnologie abilitanti in grado di rispondere ai bisogni applicativi dei vari utenti (intermedi e finali) per ogni attore, in ogni luogo, in ogni momento, per ogni servizio, con qualsiasi dispositivo disponibile”: F. BELTRAME, *Relazione di autovalutazione sulle attività del dipartimento Tecnologie dell’Informazione e delle Comunicazioni (ICT) del Consiglio Nazionale delle Ricerche nel periodo 1 aprile 2006 - 31 marzo 2007*, p. 1.

¹² I risultati più interessanti di questa svolta sono costituiti da due progetti interdipartimentali, messi in cantiere dal dipartimento ICT e da questo gestiti con la collaborazione di altri dipartimenti del CNR, relativi rispettivamente alla “Sicurezza” e alla “Bioinformatica”, ma vi sono pure altri progetti del dipartimento anch’essi orientati alla stessa metodologia (“Data Mining, Ontologie e web semantico”, “Multimodal and Multidimensional content and Media”). Si tratta di esperimenti significativi di collaborazione tra diversi istituti all’interno di una visione globale, quale quella offerta dal coordinamento entro il dipartimento ICT, che da sola costituisce valore aggiunto rispetto alla somma dei valori parziali derivanti dall’impatto delle applicazioni nei diversi domini.

coinvolgimento di tanti istituti nei quali esistono consolidate esperienze e risultati di grande pregio nel campo delle tecnologie informatiche, e che finora ne sono rimasti fuori, perché non afferenti all'area ICT; ed il campo delle scienze umane e sociali è da questo punto di vista un campo privilegiato, non solo perché le competenze degli istituti CNR coprono un vasto arco di interessi scientifici, ma specialmente perché – come dimostrano i risultati da tempo realizzati – si tratta di competenze che si sono formate negli anni e sono cresciute dall'interno dei singoli domini applicativi, e quindi costituiscono il referente specifico e necessario di qualunque applicazione scientificamente valida. Si pensi ad esempio a quali vantaggi le ricerche relative alla gestione di documenti digitali (per il diritto: ITTIG, per l'analisi filologica: ILC, per l'apprendimento: ITD) trarrebbero da un efficace coordinamento, tra loro e con quelle ricerche che, in altri istituti, si occupano di quel tipo di applicazioni: l'ISTI per le *digital libraries*; l'ISTC per le ontologie; ancora l'ISTI per le tecniche di classificazione automatica di testi. Si pensi poi (solo per ricordare alcune delle attività in corso presso vari istituti oggi afferenti al dipartimento ICT): allo “studio di problemi inerenti alla partecipazione dei cittadini in processi decisionali in un contesto di democrazia elettronica”; alle applicazioni ICT in materia di *e-learning* o di beni culturali, o della posta elettronica certificata, o della lotta all'evasione fiscale.

Più in generale è tutto l'ambito delle biblioteche digitali e della gestione di contenuti e di conoscenza (con i sotto-ambiti del *web* semantico e delle ontologie) quello tipico nel quale si impone una collaborazione più stretta tra gli istituti che sviluppano le applicazioni ICT e quelli che si occupano dell'organizzazione di contenuti e servizi¹³. Per rendere effettiva questa collaborazione e metterla a disposizione dell'intera comunità scientifica non è sufficiente che per iniziativa di singoli ricercatori alcune commesse o moduli di istituti di scienze umane o sociali si trovino all'interno di progetti del dipartimento ICT, quando altre e più numerose commesse, che toccano problematiche che dovrebbero essere connesse con le prime, si trovino invece entro progetti dei rispettivi dipartimenti di afferenza: così facendo, infatti, si rischia di perpetuare la logica dei compartimenti stagni e di non sfruttare pienamente le opportunità che la nuova struttura del CNR dovrebbe incoraggiare.

In questo quadro non può far meraviglia il fatto che in tempi recenti sia stata affacciata l'ipotesi di una modifica dell'afferenza di uno o più istituti dal

¹³ Si veda per tutti L. CANDELA ET AL., *The Digital Library Manifesto*, in “DELOS - Network of Excellence on Digital Libraries”, 2006, p. 5-6.

dipartimento Identità culturale al dipartimento ICT, e che questa abbia suscitato l'interesse di diversi esponenti degli istituti interessati. Le ragioni principali di questo interesse sono:

- la possibilità di instaurare un dialogo più stretto con le strutture già in atto afferenti al dipartimento ICT, pur mantenendo ciascuno la sua specifica professionalità;

- l'opportunità di coinvolgere altre strutture che, pur non essendo afferenti al dipartimento ICT, operano nel campo delle applicazioni informatiche alle scienze umane e sociali;

- la speranza di una maggiore visibilità esterna, convogliando e razionalizzando gli interventi pubblici in ricerca applicata al settore pubblico.

E tuttavia, anche dagli stessi responsabili di commessa interessati alla modifica dell'afferenza non vengono sottovalutati i rischi di questa operazione, qualora si trattasse solo di aggregare agli attuali progetti del dipartimento ICT alcune delle commesse di istituti dell'area umanistico-sociale. Si tratta infatti di progetti di informatica in senso stretto, entro i quali le specifiche professionalità presenti in questi istituti potrebbero non venire valorizzate adeguatamente. È evidente che, se così fosse, si tratterebbe di una mera incorporazione, in sostanza di un riposizionamento organizzativo, che potrebbe penalizzare, anziché valorizzare gli istituti interessati.

Non così invece qualora l'operazione fosse il risultato di un ripensamento complessivo dei progetti relativi alle applicazioni informatiche nel campo delle scienze umane e sociali, che costituirebbe una vera svolta nella progettualità dell'Ente. Si tratta, del resto, di proseguire nella strada già intrapresa, offrendo a tutte le strutture di ricerca del CNR che operano nel campo delle applicazioni informatiche nei rispettivi campi d'indagine l'opportunità di proseguire le proprie ricerche entro un quadro di coordinamento più razionale e coerente di come non sia possibile oggi¹⁴.

In particolare, a me sembra necessario che si riesca da entrambe le parti a riconoscere l'ambito di autonomia di ciascuna di esse; e cioè che: a) le strutture che oggi già operano all'interno del dipartimento ICT si impegnino sulle

¹⁴ È quanto mai utile, come si sottolinea peraltro già nella Relazione di autovalutazione del dipartimento ICT, "provvedere a una opportuna riorganizzazione e concentrazione a livello nazionale delle attività di ricerca e sviluppo degli Istituti afferenti e partecipanti al Dipartimento ICT, quali elementi indispensabili per avere massa critica adeguata all'ottenimento dei risultati previsti": così F. BELTRAME, *Relazione*, cit., p. 8.

infrastrutture di base potenzialmente comuni a più domini applicativi (il che vuol dire: architetture dei sistemi, interoperabilità, integrazione e riuso); b) le strutture che operano nel campo delle scienze umane e sociali realizzino in autonomia gli applicativi nei singoli domini, per i quali è necessaria una professionalità specifica, che comporta spesso una rielaborazione concettuale degli strumenti utilizzati.

Questa collaborazione è particolarmente necessaria per quanto riguarda le applicazioni informatiche alle scienze umane e sociali ed in particolare gli studi, teorici e applicativi, sulla società dell'informazione (o della conoscenza). Oggi la spinta della globalizzazione non consente più di studiare singoli aspetti della società o realizzare singole applicazioni su domini particolari senza tener conto delle ricadute che questi studi e queste applicazioni potranno avere nei domini collaterali. Si tratta allora di fare uno sforzo collettivo per immaginare progetti di ampia portata, nei quali gli specialisti dei vari domini in cui si articolano le scienze umane e sociali operino fianco a fianco con gli specialisti delle ICT per realizzare insieme l'innovazione della società, che non è solo innovazione tecnologica, ma anche nuovi valori, nuovi diritti, nuove forme di vita associata.

Colpisce, in effetti, che in tutto il CNR non compaia, tra le tante attività di ricerca, anche interdisciplinari, che vi si svolgono, un progetto specificamente rivolto allo studio della società dell'informazione, in tutti i suoi aspetti, che non sono soltanto gli aspetti informatici, e non possono essere ridotti ad essi. In questo quadro, appare perciò di grande interesse che il dipartimento ICT del CNR si apra a prospettive nuove, a condizione tuttavia che esse tendano non già ad inglobare entro l'ottica dell'innovazione tecnologica le ricerche sulle applicazioni informatiche alle scienze umane e sociali, ma piuttosto a potenziare ed arricchire di contenuti nuovi, realmente interdisciplinari, i progetti comuni che verranno messi in cantiere.

4. UN PROGETTO (INTERDIPARTIMENTALE) PER LE SCIENZE UMANE E SOCIALI

La collaborazione tra umanisti e scienziati è oggi probabilmente la sfida più alta nel campo delle politiche culturali degli Stati e degli organismi comunitari. E le ICT sono sicuramente lo strumento più idoneo per attuare queste politiche¹⁵. Grazie alle nuove tecnologie della comunicazione disponiamo infatti di

¹⁵ V. per tutti G. HÄBICH (a cura di), *Politiche di confine nel Mediterraneo*, cit., p. 9.

opportunità un tempo impensabili per una più ampia diffusione della cultura. La crescita esponenziale delle conoscenze ha portato ad una continua frammentazione e specializzazione delle diverse discipline: tramontato il mito dello scienziato rinascimentale, in grado di muoversi con disinvoltura tra i diversi campi dello scibile, si sono aperte nuove possibilità di confronto tra le discipline umanistiche e scientifiche, ma anche tra discipline scientifiche diverse. E tuttavia è noto come da questi stessi strumenti possano nascere contemporaneamente rischi impreveduti di emarginazione di cui gli stessi studiosi delle ICT sono sempre più consapevoli. Sarà quindi indispensabile, da un lato, consentire ad ogni individuo di disporre degli strumenti – intellettuali ancor prima che tecnici – necessari per orientarsi in una marea crescente e potenzialmente ingestibile di informazioni, tutte in grado di incidere in modo diretto sulla vita del singolo in una società sempre più strettamente correlata; e dall'altro adottare delle regole in grado di garantire equità e pluralismo nella gestione dei diversi strumenti di comunicazione. Solo così la società dell'informazione potrà trasformarsi in una società del dialogo e della conoscenza.

Peraltro, i progressi delle tecnologie dell'informazione sembrano avere una connotazione altrettanto ambigua: da una parte destinati a dare un nuovo significato al concetto stesso di creatività, paradossalmente potrebbero scoraggiarne l'espressione se non verranno messi a punto strumenti adeguati per la protezione delle opere dell'ingegno. Anche su questi aspetti la collaborazione degli scienziati con giuristi, economisti e sociologi risulterà feconda di risultati.

Il mondo della ricerca è destinato perciò ad assumere un ruolo nuovo e ancor più rilevante, in cui ogni scienziato sarà non solo produttore di scoperte, ma anche comunicatore e propositore di valori. Sono i valori tratti dall'esperienza e dalla pratica scientifica, ma filtrati altresì da una riflessione teorica che è propria delle scienze umane, a proporsi come i più attuali per conoscere e comprendere una società complessa come quella in cui viviamo: lo spirito critico e il rifiuto di ogni dogmatismo, la capacità di confrontarsi e collaborare senza confini linguistici o territoriali, la ricerca della libertà intellettuale e politica come condizione indispensabile perché lo spirito umano possa dare il meglio di sé¹⁶. Simili valori possono permettere di affrontare le

¹⁶ Su tutta questa problematica si è svolto nel 1995 il terzo dei convegni "10 Nobel per il futuro" sul tema "Dall'informazione alla cultura", ed una sessione dedicata a "Le identità culturali e le nuove tecnologie nel villaggio globale": cfr. *Dieci Nobel per il futuro. Dall'informazione alla cultura*, Milano, Marsilio, 1996.

sfide sempre nuove della tecnologia, e dare a ogni individuo la possibilità di contribuire concretamente ad un progresso ordinato e solidale.

Per altro verso, molte fra le riserve mentali che accompagnano l'uso in ambito umanistico degli strumenti informatici e telematici (la continua riaffermazione del carattere meramente strumentale delle nuove tecnologie, il rifiuto di riconoscerne il rilievo metodologico e talvolta addirittura di rinnovata fondazione delle loro stesse discipline)¹⁷ potrebbero essere superate facilmente mediante un rapporto più stretto con chi quegli strumenti li costruisce non da mero esecutore ma comprendendone fino in fondo le logiche interne. Come rilevava Orlandi¹⁸, “non si tratta ... soltanto di avere informazione più in fretta, in maggiore quantità, più comodamente... Si tratta di sapere esattamente che cosa succede quando si gestisce e si trasmette l'informazione, anche ma non solo tramite una macchina ... gli umanisti tendono a trascurare e a non rendersi perfettamente conto di questi fenomeni”.

Ed invece la necessità dello scambio tra saperi scientifico-tecnici e saperi umanistici è sentita fin dai primi passi della scienza dei calcolatori¹⁹: temi come l'intelligenza artificiale o la linguistica computazionale non sarebbero neppure nati senza un incontro di tipo logico, metodologico, epistemologico tra discipline umanistiche e informatica. È perciò solo dall'incontro e dal-

¹⁷ Scrive G. RONCAGLIA, *Informatica umanistica: le ragioni di una disciplina*, cit., p. 353: “Proprio chi ha studiato - e anzi teorizzato - la non neutralità degli strumenti materiali di produzione della cultura rispetto alle forme della cultura stessa, chi ha messo in rilievo la portata dei cambiamenti introdotti dalla rivoluzione Gutenberghiana nelle forme della testualità, sembra oggi in molti casi sorprendentemente insensibile davanti allo studio delle caratteristiche e delle potenzialità della testualità elettronica, dell'interattività, dell'integrazione multimediale. L'interesse, quando si manifesta, è accompagnato da riserve o preoccupazioni più o meno esplicite: i nuovi modi di produzione, organizzazione, diffusione dell'informazione sono visti come fattori di ribaltamento o cancellazione di valori culturali acquisiti, più che come momenti di un cammino culturale non necessariamente lineare ma comunque nel solco di una tradizione consolidata, marcato da problemi ed esigenze largamente costanti e condivise”. Gli stessi concetti li ritroviamo già in T. ORLANDI, *Informatica umanistica*, Roma, La Nuova Italia, 1990, pp. 107 e ss., ed ora nel recentissimo volume di F. TOMASI, *Metodologie informatiche e discipline umanistiche*, Roma, Carocci, 2008, pp. 15 e ss.

¹⁸ T. ORLANDI, *Informatica umanistica*, cit., p. 113.

¹⁹ V. in questo senso T. NUMERICO, *Introduzione*, in Numerico T., Vespignani A. (a cura di), “Informatica per le scienze umane”, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 11, la quale ricorda le conferenze finanziate dalla fondazione Macy di New York tra il 1946 e il 1953, che nacquero per discutere, in un contesto interdisciplinare, temi che poi diventeranno centrali nel secondo dopoguerra.

L'integrazione tra diversi punti di vista che può nascere un vero rinnovamento dei metodi di conoscenza, e forse anche una modifica dei confini troppo angusti tra scienze umane e tecnologie informatiche²⁰.

A mio avviso, esistono oggi dentro il CNR sia le competenze necessarie sia l'interesse per proseguire questa sfida ed estenderla, all'interno di un impianto progettuale che veda coinvolti congiuntamente il dipartimento delle ICT e quelli delle scienze umane e sociali. Lo strumento che allo stato attuale sembra il più adatto è la proposta di una nuova linea di ricerca, quella delle "Tecnologie per la società della conoscenza", che si trova oggi al centro di interessi rilevanti sia dal punto di vista scientifico che da quello delle richieste che vengono dalla società e dal mercato.

Lo sviluppo della società della conoscenza solleva infatti nuovi interrogativi sul rapporto tra scienze della natura e scienze dell'uomo, tra cultura e informazione, tra la semplice diffusione di dati e di notizie e la crescita di una conoscenza consapevole e dotata di strumenti critici. L'esplosione dell'offerta di notizie, messa a confronto con i ritmi più lenti dell'apprendimento e del consolidarsi di un sapere critico e sistematico, genera ulteriori riflessioni: come evitare, ad esempio, che il progressivo specializzarsi delle discipline e dei linguaggi inaridisca lo scambio tra esperti di diversa formazione, o come garantire all'opinione pubblica il libero l'accesso alle informazioni necessarie per partecipare consapevolmente alle scelte di interesse collettivo. Dal confronto fra scienziati, economisti, letterati e politici possono nascere risposte concrete e interrogativi inediti. E il dialogo fra discipline diverse rappresenta l'approccio più fecondo ai problemi della separazione delle culture²¹.

L'attività di ricerca applicata degli istituti interessati si inquadrebbene così all'interno delle linee di azione relative allo sviluppo della società dell'informazione e dell'*e-government*, secondo le strategie indicate dai Piani di indirizzo dell'Unione europea fino al 2010, e secondo le indicazioni dei Piani *e-government* nazionali e regionali. Non è certamente un caso che il VII Programma-Quadro dell'Unione Europea indichi la "Modernizzazione dei servizi pubblici" come uno dei tre settori strategici sui quali si focalizza l'azione comunitaria nel campo delle ICT.

²⁰ Ancora T. NUMERICO, *Memorizzazione e ricerca nel mondo digitale*, in Numerico T., Vespignani A. (a cura di), op. cit., p. 89.

²¹ Su queste tematiche si veda pure D. MASSARO, A. GROTTI, *Il filo di Sofia. Etica, comunicazione e strategie conoscitive nell'epoca di Internet*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

In questo quadro progettuale potrebbero trovare collocazione adeguata (opportunamente rimodellate):

A) le ricerche specificamente rivolte ad applicazioni informatiche nel campo del diritto e delle amministrazioni pubbliche, che in gran parte fanno capo all'ITTIG, ma che andrebbero coordinate peraltro con tematiche strettamente ad esse collegate che sono già presenti o in altri istituti dello stesso dipartimento (Organizzazione, funzionamento e innovazione tecnologica dell'amministrazione della giustizia - IRSIG), o in progetti afferenti al dipartimento ICT. Si possono ricordare tra questi ultimi, a mo' di esempio:

- alcune delle tematiche del progetto “*Data Mining*, Ontologie e *web* semantico”, con particolare riferimento a quelle orientate agli aspetti applicativi e di servizio ai cittadini e alle istituzioni (biblioteche digitali, accesso intelligente alle informazioni, politiche e normative per la gestione delle basi di dati),

- tematiche già comprese nel progetto “Modellistica e simulazione di sistemi complessi” (problemi inerenti alla partecipazione dei cittadini in processi decisionali in un contesto di democrazia elettronica),

- l'attività di consulenza e supervisione nel settore della Posta elettronica Certificata (PEC), svolta dall'ISTI in forza di un contratto di collaborazione tra CNR e CNIPA;

B) le attività di ricerca relative alle applicazioni informatiche alle scienze umanistiche (*Digital Humanities*), svolte da svariati istituti del dipartimento Identità culturale. Solo a titolo di esempio possono essere citate le commesse e i moduli relativi a:

- Tecnologie per l'analisi filologica di documenti digitali di cultura (ILC),
- Metodi e strumenti computazionali per la ricerca umanistica (ILC),
- Comunicazione della scienza ed educazione (ISTC-IRPPS),
- IntraWeb semantico: gestione avanzata dell'informazione in organizzazioni complesse (ISTC),

- Istituzioni e politiche per la scienza e la tecnologia (CERIS),
- Metodi e sistemi per l'informazione e la conoscenza (IRPPS),
- Risorse digitali per l'apprendimento (ITD);

C) le attività di ricerca relative alle tecnologie applicate ai beni culturali svolte da istituti oggi afferenti al dipartimento “Patrimonio culturale”, o al dipartimento ICT. Vanno in questa direzione:

- *Virtual Heritage*: tecnologie digitali integrate per la conoscenza, la valorizzazione e la comunicazione dei beni culturali attraverso sistemi di realtà virtuale (ITABC-ISTC),

- Metodologie informatiche e modelli formali per una conoscenza arricchita del patrimonio archeologico (ISCIMA),
- Tecnologie innovative di accesso digitale ai beni culturali (ISTI),
- Tecnologie per la digitalizzazione, restauro e preservazione di archivi sonori e musicali (ISTI).

Si tratta di una massa consistente di ricerche che non possono più attendere oltre l'aspettativa di un loro coordinamento efficace entro un quadro di riferimento che non può essere quello (o solo quello) del dipartimento ICT, ma non può neppure essere solo quello del dipartimento Identità culturale. L'idea del progetto interdipartimentale, invece, è proprio quella che si adatta meglio a questo tipo di ricerche trasversali, nelle quali è necessario non solo mettere insieme competenze diverse, ma specialmente dare un orientamento unitario a ricerche che spesso rischiano di prendere strade diverse, con sovrapposizioni e sprechi che dovrebbero essere evitati.

Ne verrebbe in particolar modo potenziata la capacità di "fare sistema" di questo insieme di attività, e di presentarsi sulla scena della ricerca internazionale con una massa critica necessaria per porsi come interlocutore credibile delle più prestigiose Università, degli Enti di ricerca, e delle aziende multinazionali che operano nel settore dell'informatica applicata al settore pubblico (biblioteche, archivi, musei, ecc.). Un efficace coordinamento sarà poi in grado di razionalizzare anche l'efficienza degli investimenti in ricerca pubblica da parte degli organismi istituzionali (Camera e Senato, Ministeri, Regioni, CNIPA, ecc.), che già sono impegnati in attività di collaborazione con gli istituti del CNR su queste tematiche.

È questo certamente un progetto ambizioso, sul quale però vale la pena di impegnarsi.

Formazione giuridica e innovazione informatica

GIANCARLO TADDEI ELMI*

SOMMARIO: 1. *La Collana per l'Osservatorio sulla formazione giuridica* – 2. *La riforma degli studi giuridici* – 2.1. *L'informatica giuridica come disciplina e come insegnamento* – 3. *La riforma della riforma nella facoltà di Giurisprudenza tra unità della scienza giuridica e pluralità di percorsi formativi* – 4. *La formazione giuridica e la riforma nella facoltà di Scienze politiche e nella facoltà di Economia* – 5. *La formazione del giurista di impresa* – 6. *Per una "Scienza della formazione giuridica"* – 7. *La didattica informatica e le simulazioni interattive* – 8. *La formazione degli operatori della giustizia* – 8.1. *L'informatica per la giustizia* – 9. *Le dimensioni storica, sociale ed economica del diritto* – 10. *La professione del giurista* – 10.1. *Il diritto dell'informatica come disciplina e come insegnamento* – 11. *La formazione giuridica nella pubblica amministrazione* – 12. *L'alta formazione giuridica in Europa* – 13. *La sintesi e la prospettiva di una grande ricerca interdisciplinare*

1. LA COLLANA PER L'OSSERVATORIO SULLA FORMAZIONE GIURIDICA¹

Colgo l'occasione offerta da questo numero speciale in memoria della cara e compianta Isabella D'Elia per commentare i risultati di una recente e vasta opera di ricerca in tema di formazione giuridica e per sottolineare il particolare nesso che ormai lega da anni la tecnologia informatica al diritto in generale e segnatamente alla didattica giuridica.

Come traccia seguirò lo snodarsi dei tredici volumi di una Collana, diretta da Vincenzo Cerulli Irelli e Orlando Roselli, pubblicati dalla ESI dal 2005 al 2007 che raccoglie, in dodici di essi, gli esiti del lavoro svolto dall'Osservatorio sulla formazione giuridica, una grande e meritoria ricerca promossa e coordinata da Roselli e finanziata dal MIUR, a cui hanno collaborato docenti, studiosi, esperti, professionisti, funzionari pubblici, facoltà universitarie, enti e centri di ricerca².

* L'Autore è dirigente di ricerca presso l'ITTIG del CNR e docente di Informatica giuridica nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

¹ Per l'elenco completo dei volumi della Collana v. la tabella al termine di questo articolo.

² Progetto di ricerca di interesse nazionale (MIUR-COFIN PRIN 2004) "Osservatorio sulla formazione giuridica" (Coordinatore scientifico Orlando Roselli), costituito da tre Unità di ricerca, una, diretta dallo stesso Roselli, sul tema "La formazione universitaria, di base e specialistica, con particolare riferimento alle facoltà di Giurisprudenza, Economia e Scienze politiche" presso il Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze; una diretta da

2. LA RIFORMA DEGLI STUDI GIURIDICI

Nel 1999 un decreto ministeriale delinea una prima ampia riforma degli studi universitari cui seguiranno riforme e “riforme delle riforme” a un ritmo tale da mettere a dura prova Facoltà, docenti, personale amministrativo e studenti.

Orlando Roselli, professore di diritto costituzionale nell’Ateneo fiorentino, ha la prontezza di ideare e la tenacia di portare avanti un progetto per un Osservatorio e un Annuario sulla formazione giuridica che dessero conto del mutamento in corso nel mondo universitario. Particolare attenzione viene dedicata alle facoltà dove si insegna il diritto ossia Giurisprudenza, Scienze politiche ed Economia

Una prima preliminare presentazione del progetto avviene in occasione di un convegno tenutosi a Firenze nel febbraio del 2003 sul tema “La riforma degli studi giuridici”. I contributi pubblicati nel 2005 a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Orlando Roselli si articolano in due sessioni che nel loro insieme indicano il percorso scientifico da seguire: promuovere una riflessione sulle grandi trasformazioni che attraversano gli ordinamenti giuridici contemporanei (sessione I); valutarne la ricaduta negli studi giuridici e trasferire questa riflessione scientifica nella costruzione di adeguati articolati modelli di formazione giuridica (sessione II)³. Il volume che contiene gli atti inaugura la Collana per l’Osservatorio sulla formazione giuridica costituendone il primo numero. Dalle relazioni di base emergono alcune linee guida: oggi più che mai il diritto esprime la società prima ancora che lo Stato, è ordinamento oltre che comando, è interpretazione più che esegesi, prassi più che norma e infine è principio e valore prima che forma e procedura (Paolo Grossi); va ripensato lo stesso insegnamento del diritto costituzionale (Paolo Caretti); si deve fare i conti con quel fenomeno chiamato “globalizzazione”, che iniziato con una dimensione economica ora pervade tutti gli aspetti della società planetaria (Maria Rosaria Ferrarese); sotto la spinta dell’economia e della tecnologia si sviluppano nuovi ambiti di ricerca come il diritto delle telecomu-

Vittorio Olgiati sul tema “Educazione accademica, formazione superiore post-laurea e cultura giuridica specialistica degli operatori del diritto in Europa” presso l’Università di Urbino, e una diretta da Enzo Colarullo sul tema “La formazione giuridica dei quadri dirigenti delle Regioni e degli enti locali: l’apporto delle università”, presso l’Università di Cagliari.

³ O. ROSELLI, *Presentazione del progetto di creazione di un Osservatorio e di un Annuario sulla formazione giuridica*, in Cerulli Irelli V., Roselli O. (a cura di), “La riforma degli studi giuridici”, Napoli, ESI, Vol. 1, 2005, pp. 19 e ss.

nicazioni, il diritto dell'economia, il biodiritto, il diritto delle nuove tecnologie e l'informatica giuridica (Giancarlo Taddei Elmi).

Si pone l'esigenza di verificare la scientificità e l'utilità didattica di queste nuove discipline in particolare dell'informatica giuridica che pare uno strumento ormai ineludibile per gli operatori del diritto.

2.1. *L'informatica giuridica come disciplina e come insegnamento*

L'informatica giuridica rappresenta l'ultimo momento di una relazione tra scienze esatte e scienze giuridiche che ha accompagnato tutta la storia del pensiero giuridico. Da sempre si è assistito a una oscillazione tra concezioni formalistiche e concezioni storicistiche del diritto. La possibilità di utilizzare i metodi delle scienze esatte nel campo giuridico ha spesso suscitato interesse presso i giuristi⁴.

Il manifesto che segna l'atto di nascita dell'informatica giuridica è un articolo di Lee Loevinger del 1949 che delinea tre ambiti applicativi di una disciplina, allora chiamata "giurimetria": l'ambito informativo, l'ambito logico-decisionale e l'ambito behavioristico o statistico previsionale. Da qui si diparte un lungo itinerario che si articola in tre periodi.

Possiamo qualificare il primo periodo (dalle origini alla fine degli anni '70) come il passaggio dal disordine all'ordine, dove l'informatica si pone come strumento di organizzazione e razionalizzazione dell'informazione giuridica troppo vasta, caotica e dispersa. Nascono le grandi banche dati, quali Italgire della Corte di Cassazione e il sistema della Camera dei deputati in Italia, e sistemi informativi analoghi si sviluppano in Europa e negli Stati Uniti.

La nascita della intelligenza artificiale spinge i logicisti europei e gli scienziati americani a tentare di costruire sistemi esperti in grado di elaborare informazioni e restituire decisioni. È il secondo periodo, quello dell'informatica c.d. metadocumentaria o logico decisionale. Per varie ragioni che non è possibile esporre in questa sede, tali sistemi non condurranno ai risultati sperati e lo sviluppo dell'informatica giuridica sarà prevalentemente documentario-informativo.

La rivoluzione tecnologica prodotta da Internet modifica la struttura delle vecchie banche dati e porta alla costruzione di vasti motori di ricerca che

⁴ G. TADDEI ELMI (a cura di), *Abilità informatiche per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1-3 e ID, *L'informatica giuridica e il diritto dell'informatica nella formazione di base di base del giurista*, in Cerulli Irelli V., Roselli O. (a cura di), "La riforma degli studi giuridici", cit., pp. 278 e ss.

hanno il difetto di non essere strutturati e di non garantire una ricerca pertinente; essi consentono però di reperire una grande massa di dati provenienti da tutte le postazioni del pianeta: grande richiamo, silenzio nullo, scarsa precisione e grande rumore. Siamo passati alla terza generazione dell'informatica giuridica, quella attuale della Rete.

L'informatica giuridica accanto alle applicazioni informative e decisionali vede lo sviluppo di altri ambiti quali la redazione automatica dei documenti e delle leggi (legimatica), la gestione degli uffici giuridici e la didattica.

Tutto questo proliferare di applicazioni eterogenee pone questione disciplinari e didattiche. Si tratta di una disciplina scientifica autonoma o di più discipline o addirittura di semplici ambiti di ricerca interdisciplinare? E quali sono i risvolti a livello di insegnamento?

La questione era stata affrontata, soprattutto negli anni '70, in ambiente continentale razionalista da sempre orientato a cercare i *grundlagen*, i fondamenti delle cose. Si voleva dare ordine alla eterogeneità. Gli sforzi sistematizzatori di Steinmüller, Reisinger, Haft, Kilian, Tschdudi in area germanica e di Losano in Italia non hanno però portato a risultati fecondi.

I tentativi sistematici sviluppati all'epoca o lasciano fuori settori applicativi o includono il diritto dell'informatica.

Ciò induce a pensare che in realtà non esista una informatica giuridica ma tante informatiche giuridiche diverse. È opportuno, in ogni caso, cercare di cogliere qualche elemento di unità almeno all'interno di gruppi di applicazioni simili.

L'informatica giuridica è costituita da almeno quattro gruppi di applicazioni che presentano al loro interno una certa omogeneità: documentario, gestionale, decisionale e didattico. Si tratta di verificare se questi ambiti possano essere considerati un'area scientifica unitaria e autonoma oppure se rappresentano quattro discipline diverse.

Sul carattere scientifico dell'informatica giuridica non vi sono dubbi. Le sue applicazioni rientrano perfettamente nei modelli scientifici transdisciplinari e/o interdisciplinari tipici delle discipline di confine.

Il problema epistemologico dunque non è dimostrare la scientificità della ricerca informatico-giuridica, che è incontrovertibile, ma dimostrarne il rango di disciplina unitaria e autonoma. Per verificare se un ambito di studi e ricerche può acquistare lo statuto di scienza autonoma si sogliono utilizzare generalmente tre criteri: l'oggetto, il metodo e il linguaggio.

Si è prescelto il criterio dell'oggetto inteso in due sensi, come dominio dell'esperienza (*Erfahrungsbjekt*), criterio classico basato sulla divisione del mondo in classi di oggetti e come dominio della conoscenza (*Erkenntnisobjekt*),

criterio moderno omogeneo a una visione plurale delle scienze e anche alla convinzione che per raggiungere determinati obiettivi è opportuno e necessario che le discipline interagiscano tra loro.

Questo criterio conduce a individuare, per l'informatica giuridica, due oggetti dell'esperienza: l'elettronica e il diritto e tanti oggetti della conoscenza quanti sono gli ambiti problematici di applicazione. Il primo ambito presenta come oggetto problematico la informatizzazione dei processi documentari e informativi. Il secondo, come oggetto unitario della conoscenza, coincide con l'informatizzazione dei processi organizzativi e gestionali degli uffici legali e giudiziari. Il terzo, quello didattico, ha come oggetto l'apprendimento e l'insegnamento del diritto. Infine il quarto, quello logico-decisionale, che presenta un oggetto della conoscenza non solo unitario, ma forse il solo autenticamente giuridico in senso stretto, riguarda l'informatizzazione dei processi intellettuali diretti alla produzione di quella che possiamo chiamare con Kelsen, la norma individuale (ossia la sentenza, il lodo, il parere).

Non sembra dunque possibile raccogliere unitariamente le applicazioni informatico-giuridiche e riconoscere una autonomia disciplinare a questo insieme di studi e ricerche. Al più possiamo concludere che esistono tante informatiche giuridiche autonome quanti sono gli oggetti di conoscenza: informatica documentaria, informatica gestionale, informatica didattica e informatica decisionale⁵.

Il fatto che l'informatica giuridica nel suo insieme non riesca a giustificarsi come disciplina in modo unitario e autonomo non significa che non debba esserle riconosciuto il carattere della scientificità e che non debba essere insegnata presso le Università. Ormai anche il più tradizionalista e artigianale operatore del diritto non può ignorare la conoscenza di simili strumenti essenziali per la propria formazione e informazione. Anche se con ritardo e disomogeneità tra le varie facoltà, questa esigenza ormai è stata recepita. Per molti anni le tecniche informatico-giuridiche sono state insegnate attraverso seminari e corsi specialistici accessori a corsi ufficiali. Con la riforma del 3+2 finalmente erano stati attivati molti corsi autonomi di informatica giuridica ed era stata inserita una idoneità obbligatoria in abilità informatiche a cui è stato attribuito un peso in crediti da 4 a 6 a seconda dei corsi di laurea.

In alcune facoltà sono nati corsi triennali di laurea per operatori informatico-giuridici, *master* e dottorati mirati alla formazione informatico-giuridica; devo però sottolineare che anche in questi casi permane la commistio-

⁵ G. TADDEI ELMI, *Corso di informatica giuridica*, II ed., Napoli, Simone, 2007, pp. 155-161.

ne tra informatica giuridica e diritto dell'informatica a mio avviso non feconda ed epistemologicamente errata. Sul diritto dell'informatica come disciplina si veda più diffusamente il paragrafo 12.1.

Nella recente controriforma o "riforma della riforma", riguardante esclusivamente le facoltà di Giurisprudenza, viene dato un risalto ancora maggiore alla informatica giuridica, al diritto dell'informatica e all'informatica in generale.

Nel D.M. 25 novembre 2005 (G.U. 17 dicembre 2005) che definisce la nuova classe di laurea magistrale in Giurisprudenza, tra gli obiettivi qualificanti, si richiama espressamente "la capacità di produrre testi giuridici ... anche con l'uso di strumenti informatici", e si chiede che i curricula di studio assicurino "conoscenze di deontologia professionale, di logica e argomentazione giuridica e forense, di sociologia giuridica e di informatica giuridica"⁶. Su questa via sono stati attivati numerosi corsi di informatica giuridica e di diritto dell'informatica ed è stato reso obbligatorio un addestramento alle abilità e conoscenze informatiche per giuristi da verificare con test di idoneità in molti casi computerizzati, come avviene presso la facoltà di Giurisprudenza di Firenze. Forse in questo ultimo caso il test è molto orientato verso un uso troppo tecnico del mezzo e poco verso un uso per il diritto.

3. LA RIFORMA DELLA RIFORMA NELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA TRA UNITÀ DELLA SCIENZA GIURIDICA E PLURALITÀ DI PERCORSI FORMATIVI

Nel 2004 il Ministro della pubblica istruzione, dell'Università e della ricerca scientifica, dopo soli quattro anni dal varo della riforma del c.d. 3+2, anziché riflettere sulla esperienza maturata, imbecca la strada di una riforma della riforma predisponendo (con il D.M. 22 ottobre 2004, n. 270) una serie di modifiche al D.M. n. 509 del 1999. Nel secondo volume della Collana⁷ che si recensisce sono raccolti materiali sullo stato della riforma del 1999 (Letizia Pietrolata e Maria Margherita Procaccini) e viene commentato in anteprima il decreto che prevede la "riforma della riforma" (Wladimiro Gasparri).

⁶ La Facoltà di Giurisprudenza di Firenze ha attuato pienamente queste direttive inserendo nei percorsi formativi della nuova laurea magistrale una idoneità obbligatoria denominata "Conoscenze informatiche per il giurista" alla quale ha attribuito un peso di 3 CFU e un corso obbligatorio di "Informatica giuridica", alternativo rispetto a "Sociologia del diritto" e a "Argomentazione giuridica", attribuendogli un peso di 6 CFU.

⁷ L. PIETROLATA, M.M. PROCACCINI, O. ROSELLI (a cura di), *Materiali sullo stato della riforma degli studi giuridici nelle Facoltà di Giurisprudenza*, Napoli, ESI, Vol. 2, 2005.

Nel terzo volume⁸, che raccoglie gli atti di un convegno svoltosi a Firenze nell'aprile del 2005, si conduce una acuta e critica riflessione sui primi effetti della riforma del 1999 e sulla esigenza di conservare un equilibrio tra unità della scienza giuridica e pluralità di percorsi formativi; equilibrio messo a rischio dalla frammentazione dei corsi di laurea e dalla settorializzazione disciplinare del postmoderno. "È necessario riflettere sul fenomeno del moltiplicarsi della esigenze di un complesso ordinamento giuridico e dei correlati percorsi formativi e sulla necessità di non smarrire la consapevolezza dell'unitarietà della scienza giuridica" (Orlando Roselli).

Il convegno fiorentino sulla Unitarietà della scienza giuridica e pluralità dei percorsi formativi offre l'occasione a Roselli di presentare in modo articolato la ricerca "Osservatorio per la formazione giuridica" che propone in primo luogo una riflessione complessiva sulle trasformazioni degli ordinamenti giuridici in un'epoca di transizione. Il problema della formazione dei futuri operatori del diritto non si riduce a una mera trasmissione di conoscenze e tecniche ma presuppone una comprensione delle trasformazioni in corso. La didattica giuridica deve tenere conto della socialità e storicità del diritto. Un secondo grande obiettivo della ricerca è la fondazione di una "Scienza della formazione giuridica". L'Osservatorio si articola su tre Unità di ricerca, una presso il Dipartimento di Diritto pubblico dell'Ateneo fiorentino su "La formazione universitaria, di base e specialistica, con particolare riferimento alle facoltà di Giurisprudenza, Economia e Scienze politiche", una presso l'Università di Cagliari su "La formazione giuridica dei quadri dirigenti delle Regioni e degli enti locali: l'apporto delle Università" e una presso l'Università di Urbino su "Educazione accademica, formazione superiore post-laurea e cultura giuridica specialistica degli operatori del diritto in Europa".

"La ricerca si sviluppa su tre livelli concentrici: la promozione di una riflessione sulle trasformazioni ordinamentali e l'adeguamento e affinamento di un rinnovato metodi di indagine giuridica; la costruzione di strumenti e servizi didattici, l'elaborazione di metodologie e tecniche, la raccolta e diffusione di dati sull'offerta formativa; la promozione della conoscenza delle varie esperienze" (Orlando Roselli).

Il rapporto tra unità della scienza giuridica e pluralità formativa, alla luce delle riforme, viene analizzato da Vincenzo Zeno-Zencovich, Raffaele

⁸ V. CERULLI IRELLI, O. ROSELLI (a cura di), *Unitarietà della scienza giuridica e pluralità dei percorsi formativi*, Napoli, ESI, Vol. 3, 2006.

Bifulco e Adelina Adinolfi per Giurisprudenza, da Vincenzo Atripaldi, Alberto Lucarelli e Andrea Bucelli per Economia e da Carlo Fusaro, Pietro Pustorino e Sergio La Riccia per Scienze politiche.

Il ruolo dell'insegnamento del diritto nelle Facoltà di Economia e Scienze politiche è oggetto di due ulteriori volumi (quarto e quinto) della Collana.

4. LA FORMAZIONE GIURIDICA E LA RIFORMA NELLA FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE E NELLA FACOLTÀ DI ECONOMIA

Il quarto volume⁹ costituisce una radiografia dell'offerta formativa nelle facoltà di Scienze politiche con riferimento al ruolo che vi ricopre l'insegnamento del diritto.

A proposito degli insegnamenti delle materie di questa facoltà emerge nitido il problema del difficile connubio tra il multidisciplinare e l'interdisciplinare, definiti da Roselli, il primo, autonomo studio parallelo di più discipline e, il secondo, contributo integrato di più settori scientifico-disciplinari alla realizzazione degli obiettivi formativi.

Dall'ampia indagine statistica compiuta da Nicola Falocci, Letizia Pietrolata e Margherita Maria Procaccini, si ricava che tra i tanti corsi di laurea attivati con la riforma non è stato dato un rilievo specifico all'informatica giuridica. Rari insegnamenti possono rinvenirsi all'interno dei corsi di laurea tipo Scienze dei servizi giuridici, Scienze delle amministrazioni pubbliche e Scienze della comunicazione sociale e istituzionale. Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000 presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze, all'interno del corso di laurea in Scienza dell'amministrazione, era stato attivato un corso di informatica giuridica tenuto dallo scrivente: l'intervenuta riforma del 3+2 ha visto l'inspiegabile soppressione di questo corso che aveva suscitato un discreto interesse didattico; i documenti ispiratori della riforma davano largo spazio alle abilità informatiche e all'informatica giuridica mentre la facoltà di Scienze politiche di Firenze ha preso una strada inversa a quella dettata dai "preamboli" che delineavano i principi della riforma.

Il quinto volume¹⁰ è dedicato alla riforma della facoltà di Economia con particolare riferimento all'insegnamento delle materie giuridiche. Nella pre-

⁹ L. PIETROLATA, M.M. PROCACCINI, O. ROSELLI (a cura di), *Materiali sullo stato della riforma degli studi giuridici nelle Facoltà di Scienze Politiche*, Napoli, ESI, Vol. 4, 2006.

¹⁰ L. DEGRASSI, O. ROSELLI (a cura di), *Materiali sullo stato della riforma degli studi giuridici nelle Facoltà di Economia con particolare riferimento alla formazione giuridica*, Napoli, ESI, Vol. 5, 2007.

sentazione Roselli riflette sul problema centrale della ricerca riguardante il dialettico rapporto tra economia e diritto; il volume si apre con un saggio di carattere storico-istituzionale sulla nascita e l'evoluzione delle facoltà di Economia in Italia, cui segue una Parte I che raccoglie esperienze di insegnamento nelle medesime facoltà di docenti di alcune delle più significative discipline giuridiche. Si osserva, tra l'altro, che l'insegnamento di istituzioni di diritto privato deve essere adattato al piano di studi della facoltà economica, dovendo assolvere a un compito diverso rispetto a quello proprio delle facoltà giuridiche dove è accompagnato da altre materie giuridiche ed è prodromico a quello di diritto civile. Nella facoltà di Economia, invece, le istituzioni di diritto privato si pongono in sintonia sequenziale ed esclusiva con il diritto commerciale. Gli altri insegnamenti presi in esame nel quinto volume sono il diritto commerciale, il diritto dell'economia, le istituzioni di diritto pubblico, il diritto amministrativo, il diritto dell'ambiente, il diritto della regolazione, il diritto degli enti locali, il diritto tributario, il diritto internazionale, il diritto dell'Unione europea. Anche nella facoltà di Economia riformata non trova spazio l'informatica giuridica mentre viene ampiamente insegnata l'informatica in generale nei corsi a vocazione economica, statistica e manageriale-gestionale.

5. LA FORMAZIONE DEL GIURISTA DI IMPRESA

Il sesto volume¹¹, dedicato alla formazione dei giuristi di impresa e degli avvocati d'affari, raccoglie gli atti di un convegno svoltosi a Firenze nel novembre 2005 per iniziativa del Centro per lo studio delle istituzioni finanziarie (Fondazione Cesifin) 'Alberto Predieri' e dell'Unità di Ricerca fiorentina. Con tale convegno si è voluto mettere a confronto giuristi delle imprese o che operano in prevalenza per le imprese, giuristi dell'Università particolarmente impegnati nel settore della formazione e rappresentanti delle istituzioni forensi. Il tema centrale è quello della trasformazione degli ordinamenti giuridici contemporanei e della sempre più accentuata internazionalizzazione dei processi economici che incidono particolarmente sulle attività degli avvocati d'affari e dei giuristi di impresa.

Nell'apertura dei lavori Giuseppe Morbidelli delinea con lucidità il rapporto tra una esigenza ineludibile di formazione di base generale spettante

¹¹ G. MORBIDELLI, P.F. LOTTITO, O. ROSELLI (a cura di), *Avvocati d'affari e giuristi d'impresa. Formazione ed aggiornamento*, Napoli, ESI, Vol. 6, 2007.

alle Università e una specializzazione successiva resa necessaria dalla varietà settoriale tipica della società post-moderna.

Dal dibattito emerge che il settore del diritto dell'informatica e in specie *e-commerce* e il diritto d'autore in Internet (nomi a dominio, legittimità dei collegamenti ipertestuali) deve diventare un terreno di formazione importante per i giuristi d'impresa. Nelle Università che hanno attivato corsi specifici per formare questo tipo di giuristi, quali la Luiss e la Bocconi l'informatica giuridica e il diritto delle nuove tecnologie vengono largamente insegnate attraverso corsi e *master* specialistici.

6. PER UNA "SCIENZA DELLA FORMAZIONE GIURIDICA"

Il settimo volume¹² raccoglie gli atti del convegno di Torino del 13 dicembre 2005 sul tema "Trasformazioni sociali e trasformazioni giuridiche" promosso dalla facoltà di Scienze della formazione torinese e dall'Unità fiorentina dell'Osservatorio. Il convegno pone a confronto illustri sociologi con giuristi di varie discipline e vuole sottolineare, come indica Roselli, la necessità di costruire una "scienza della formazione giuridica".

I modelli di formazione giuridica sono in crisi sotto due profili: il primo è legato alla tradizionale concezione del giurista-docente come docente autodidatta nella propria formazione di insegnante; il secondo riguarda l'oggetto dell'insegnamento del giurista.

Il fenomeno giuridico subisce l'effetto di una serie di globalizzazioni, tecnologica, economica, sociale, culturale, religiosa e politica, tali da imporre una rivisitazione della organizzazione strutturale della scienza giuridica e dei saperi giuridici. Una delle grandi innovazioni tecnologiche che coinvolgono il diritto è l'informatica. Essa incide sul diritto nel senso che documentazione, amministrazione e decisione devono fare i conti con i nuovi strumenti (informatica giuridica) e nel senso che nascono nuovi settori giuridici che regolano il fenomeno informatico (i diritti speciali dell'informatica). Essa si propone anche come un nuovo ed efficace strumento di insegnamento attraverso testi digitali ipertestuali, nuovi metodi di ricerca automatica di informazioni e come simulazione interattiva.

¹² A. POGGI, O. ROSELLI (a cura di), *Trasformazioni sociali e trasformazioni giuridiche*, Napoli, ESI, Vol. 7, 2007.

7. LA DIDATTICA INFORMATICA E LE SIMULAZIONI INTERATTIVE

All'uso delle ICT per la didattica e per le simulazioni interattive è dedicato l'ottavo volume¹³. Esso raccoglie gli atti di un Seminario, promosso dall'Unità di ricerca fiorentina dell'Osservatorio in collaborazione con l'Istituto di teoria e tecniche per l'informazione giuridica (ITTIG) del CNR e con il dottorato in "Telematica e Società dell'Informazione" presso l'ateneo fiorentino, dal titolo "Simulazioni interattive per la formazione giuridica" (sottotitolo "Didattica del diritto, tecnologie dell'informazione, nuovi modelli di apprendimento"). Le tecnologie informatiche possono giocare diversi ruoli nella didattica. Guglielmo Trentin chiama TEL l'insieme delle tecniche per apprendere in via informatica distinguendo tra processi formali autonomi e collaborativi. Un altro filone del TEL indicato da Trentin riguarda l'uso delle ICT a supporto dei processi di apprendimento informale attraverso i quali il singolo fa fronte autonomamente alle proprie esigenze conoscitive, sia con l'utilizzo di fonti info-documentali reperibili in rete, sia mediante l'interazione a rete e in rete all'interno di comunità di pratica professionali finalizzate ad amplificare i processi di condivisione di conoscenze e buone pratiche.

Un'altra distinzione delle applicazioni didattiche dell'informatica può essere tra sistemi che offrono risorse informative (banche dati e motori di ricerca), sistemi di comunicazione e tutor interattivi. Le simulazioni rientrano in questo terzo settore.

L'analisi della ricerca si concentra sull'innovativo metodo di apprendimento per simulazione (Nicola Lettieri). Si rileva che l'ambito dove questa tecnica ha avuto il maggior successo è il diritto processuale: negli Stati Uniti e in Europa gli studenti danno vita a processi simulati di gruppo (Giovanni Pascuzzi e Remo Caponi), che si avvalgono in modo fecondo dell'informatica.

Tenuto conto che la comunicazione digitale in quanto attiva va oggi prendendo il sopravvento sulla comunicazione verbale tipicamente passiva, anche Parisi ritiene che la conoscenza dei processi giudiziari possa meglio essere appresa attraverso la riproduzione su un computer piuttosto che in diretta attraverso le aule di tribunale.

¹³ D. GIULI, N. LETTIERI, N. PALAZZOLO, O. ROSELLI (a cura di), *Simulazioni interattive per la formazione giuridica. Didattica del diritto, tecnologie dell'informazione, nuovi modelli di apprendimento*, Napoli, ESI, Vol. 8, 2007.

Le tecnologie digitali rendono possibile riprodurre mediante visualizzazioni e animazioni la varietà dei procedimenti giudiziari, con i loro ambienti fisici e i diversi ruoli delle parti, degli avvocati e dei giudici, le loro regole e procedure, i loro andamenti e i loro esiti.

Una chiara e ampia disamina storica, comparata e sistematica delle simulazioni informatiche nel campo del diritto è svolta da Sebastiano Faro nel suo contributo intitolato *Simulazione informatica per la didattica del diritto: le esperienze straniere*. Nicola Lettieri riferisce su una indagine sperimentale che dovrebbe servire come base per un progetto di simulazione interattiva del processo civile.

Il tema della incidenza della multimedialità sulla formazione giuridica è un *leit motif* di tutta la ricerca e viene affrontato in più luoghi della Collana (Roberta Nannucci nel volume primo e Elda Brogi nel volume terzo).

8. LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI DELLA GIUSTIZIA

Nel volume nono¹⁴ sono raccolti gli atti di un convegno dal titolo “I professionisti della giustizia” (sottotitolo “La formazione degli operatori dell’amministrazione della giustizia”), svoltosi a Firenze in cui sono stati analizzati i vari gradi di formazione dei professionisti della giustizia: quello universitario, quello post-universitario, i percorsi preparatori alle professioni, gli esami e i concorsi. Il convegno è stato promosso dall’Unità di ricerca e dalla facoltà fiorentine. L’analisi molto ampia riguarda non solo le professioni tradizionali, ma tutti coloro che concorrono a fare “giustizia”. Dunque, oltre a magistrati, avvocati e notai vengono presi in considerazione gli ausiliari dell’amministrazione giudiziaria, i medici legali, gli operatori del sistema carcerario, gli assistenti sociali, ecc. Particolare attenzione viene rivolta ai problemi della giustizia, a cui è dedicata la prima sessione del convegno. Spiccano le relazioni di Gaetano Silvestri, Remo Danovi, Andrea Proto Pisani, Sandro Trento e Luigi Marini. La seconda sessione si concentra sulla formazione degli operatori della giustizia, includendovi non solo le professioni tradizionali, ma, come detto, anche tutti gli altri operatori. Di rilievo la tavola rotonda coordinata da Giuseppe Vettori che ha dato voce ai rappresentanti delle principali professioni legali e non legali, ma connesse strettamente, quali i ragionieri e i dottori commercialisti.

¹⁴ F. PALAZZO, O. ROSELLI (a cura di), *I professionisti della giustizia. La formazione degli operatori dell’amministrazione della giustizia*, Napoli, ESI, Vol. 9, 2007.

Da più parti si sottolinea come l'informatica possa rappresentare un valido forse decisivo aiuto per risolvere alcuni problemi della giustizia, in specie quelli di carattere burocratico-amministrativo e procedurale¹⁵.

8.1. *L'informatica per la giustizia*

Il contributo dell'informatica alla soluzione del problema giustizia può operare a livello burocratico, procedurale e decisionale.

A livello di ufficio è possibile procedere all'automatizzazione di gran parte delle attività giudiziarie (cancellerie, ufficiali giudiziari, ecc.). Numerosi interventi normativi si sono susseguiti diretti a regolamentare l'informatizzazione dell'intera P.A.: la l. 241, il d.lgs. 1993 n. 39, la l. 23 ottobre 1992 n. 421, la legge Bassanini n. 59/1997 e il suo decreto attuativo, il D.P.R. 513/1997.

Quest'ultimo è stato trasfuso nel D.P.R. 445 del 2000 (Testo unico sulla documentazione amministrativa) che però non ha recepito ancora la direttiva comunitaria 99/93/CE in tema di firma digitale.

Tale recepimento è avvenuto con il d.lgs. n. 10/2002 e con il D.P.R. 137/2003. Sul piano amministrativo generale questo percorso si è concluso con il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005, come modificato dal d.lgs. n. 159/2006). Parallelamente a questo processo di informatizzazione della P.A. si è sviluppato il percorso di informatizzazione degli uffici giudiziari. Due decreti ministeriali dettano il Regolamento per la tenuta dei registri presso gli uffici giudiziari (d.m. 27 marzo 2000 n. 264) e le Regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia (d.m. 24 maggio 2001). Nel primo decreto vengono indicati i principi generali, le modalità e l'accesso ai registri (capo I), poi viene regolata la loro gestione informatizzata (capo II) e infine vengono individuati i registri oggetto della procedura informatica (capo III).

Il secondo decreto è dedicato agli aspetti informatici, ai soggetti responsabili, agli amministratori del sistema informatico, alle misure organizzative e alle infrastrutture fisiche e logiche (*software*, dati, utenze, ecc.).

Il secondo piano d'intervento dell'informatica nel settore della giustizia è quello della procedura giudiziaria. Un progetto globale è stato varato nel 2001 dal D.P.R. n. 123/2001 che ha avviato il c.d. processo telematico. Il passo è importante: si passa dalla automazione degli uffici all'automazione delle operazioni processuali.

¹⁵ V. ampiamente G. TADDEI ELMI (a cura di), *Il processo telematico*, numero speciale di "Informatica e diritto", Napoli, ESI, 2007, n. 1-2.

Successivamente sono stati emanati alcuni decreti attuativi: il decreto 14 ottobre 2004, che detta le regole operative per l'applicazione del D.P.R. n. 123/2001 e il decreto 5 dicembre 2005, che indica gli standard informatici per la redazione degli atti informatici.

Malgrado queste normative attuative il processo telematico è ancora oggi sulla carta. Si sono avviate sperimentazioni in alcuni tribunali pilota ma l'intero impianto è lontano dall'essere realizzato¹⁶.

L'ultimo e più elevato livello di collaborazione tra informatica e giustizia è quello decisionale.

Che gli aspetti burocratici e procedurali del processo possano essere espletati da un sistema meccanico è fatto ormai acquisito e accettato da tutti. Non vi sono remore di carattere giuridico insuperabili; si tratta solo di creare strutture e programmi affidabili. Resta semmai il problema della riconversione di tutto il personale addetto agli uffici che svolgevano attività basata sulla carta: questione organizzativa e sociale, non giuridica. La macchina che svolge compiti ordinatori, redazionali e logici non dovrebbe più preoccupare gli operatori del diritto dato che, come già ebbi modo di sottolineare anni fa¹⁷, compito del giurista non è scrivere e depositare l'atto ma pensarne il contenuto, traducendo il fatto in termini giuridici attraverso l'interpretazione delle norme. L'analisi del caso e l'interpretazione sono la vera attività del giurista. Quello che può e deve ancora destare preoccupazione è l'idea di produrre decisioni automatiche perché presuppongono operazioni semantiche difficilmente formalizzabili.

Le fasi che conducono alla decisione giudiziaria sono almeno due: l'elaborazione della norma generale e la produzione della norma individuale (sentenza, lodo, parere). La prima consta di tre momenti: il riconoscimento del diritto vigente, l'estensione semantica e l'estensione logica della norma generale.

Quanto al riconoscimento del diritto vigente l'informatica documentaria è in grado di fornire un aiuto fondamentale al giurista. Ben poco può fare, invece, per la fase cosiddetta di estensione semantica. L'approccio legal-logicista su cui si basano i sistemi decisionali o esperti si rivela totalmente inadeguato. Gran parte delle operazioni interpretative che precedono la decisione, in quanto semantiche, sono politico-valutative. Al massimo la tecno-

¹⁶ V. G. Taddei Elmi (a cura di), *Il processo telematico*, cit., *passim*.

¹⁷ G. TADDEI ELMI, *Pubblica amministrazione "Informatica": "razionale", "trasparente" e ... "anti-tangente"?*, in "Economia e diritto del terziario", 1993, n. 3, pp. 1113-1135.

logia può fornire un ventaglio di soluzioni possibili tante quante sono le interpretazioni possibili, ma mai può produrre un'unica decisione.

Tanto impotente è l'informatica nei confronti del momento semantico e anche dei momenti logici non deduttivi quanto è potente per riprodurre le operazioni di estensione logico-deduttiva della decisione.

L'informaticizzabilità comincia laddove finisce l'interpretazione. Una volta stabilite come vere le premesse è possibile applicare procedimenti rigorosi che portano necessariamente a conclusioni certe e vere (ad esempio, il sillogismo categorico e ipotetico e le inferenze del *modus ponens* e del *modus tollens*). Tali procedimenti sono totalmente riproducibili da un programma elettronico.

Per arrivare alla decisione finale resta ancora l'ultima fase, quella della produzione della norma individuale (Kelsen). Questa operazione sembra essere in larghissima misura informaticizzabile. Basta fornire alla macchina un panorama quantitativamente completo dei requisiti essenziali previsti per definire un'entità e poi procedere con un programma di pattern recognition che confronti il caso di specie con lo schema.

Quali segmenti dell'attività giurisdizionale sono in conclusione informaticizzabili e quali sono invece fortemente resistenti a tale riduzione? I momenti burocratici-amministrativi e quelli procedurali sono totalmente riproducibili da un programma elettronico. È solo un problema economico, culturale, sociologico e tecnologico.

La fase della decisione invece consta di un primo momento semantico interpretativo assolutamente irriducibile perché politico-valutativo: al massimo il calcolatore potrà fornire una panoplia di soluzioni tra cui il giudice dovrà ancora scegliere quella che ritiene la soluzione migliore possibile per quel caso. Una volta stabilito il significato della norma generale si passerà agli altri due momenti, quello della estensione logica e quello della comparazione tra fattispecie astratta e fattispecie concreta: la prima è facilmente algoritmizzabile, la seconda pare in larga misura anch'essa programmabile.

9. LE DIMENSIONI STORICA, SOCIALE ED ECONOMICA DEL DIRITTO

Il volume decimo¹⁸ della Collana raccoglie gli atti di un seminario, svoltosi nell'aprile 2007 a Firenze, che conclude e al tempo stesso proietta verso ulte-

¹⁸ O. ROSELLI (a cura di), *La dimensione sociale del fenomeno giuridico. Storia, Lavoro, Economia, Mobilità e Formazione*, Napoli, ESI, Vol. 10, 2007.

riori riflessioni la ricerca promossa dalla Unità fiorentina dell'Osservatorio sulla formazione giuridica.

Il tema dell'incontro è "La dimensione sociale del fenomeno giuridico", con particolare riferimento alla sua storicità, alle sue interazioni con il lavoro, l'economia e la mobilità, ovviamente nell'ottica della formazione giuridica. Nel contributo di Roselli si racchiude il senso e lo scopo dell'intera ricerca. Il punto di partenza è costituito dalla necessità di una riflessione scientifica sulla formazione giuridica che tenga conto delle trasformazioni ordinarie e del fatto che l'attività di formazione non è mera attività didattica, ma momento di progettazione ed elaborazione scientifica. Il punto di arrivo è il progetto di costruzione di una "Scienza della formazione giuridica". Il percorso già intrapreso dalle Unità di ricerca (Firenze, Cagliari e Urbino) appartenenti all'Osservatorio si è snodato attraverso:

- a) una ricognizione sistematica del sistema delle fonti,
- b) lo studio del nesso tra trasformazioni sociali e trasformazioni giuridiche,
- c) la utilizzazione dei nuovi mezzi tecnologici messi a disposizione nella società della comunicazione e della multimedialità nella didattica e nell'apprendimento del diritto,
- d) la presa di coscienza del contributo della cultura e della formazione giuridica alla crescita del paese,
- e) la presa d'atto che ormai esiste uno spazio giuridico europeo e un giurista europeo,
- f) la necessità di un ulteriore sviluppo degli studi di diritto comparato e
- g) la promozione di sinergie con istituzioni universitarie e centri di ricerca di eccellenza quali il Cesifin e l'ITIG-CNR).

Il Seminario conclusivo mette in evidenza tre dimensioni fondamentali con cui il diritto deve fare i conti, quella storica, quella sociale e quella economica. Pietro Costa delinea le ragioni perché la storia serve allo studio del diritto; Vittorio Olgiati sottolinea il ruolo della sociologia del diritto e Filippo Zatti ritiene che si debba creare una forte sinergia a livello formativo tra giuristi e operatori del mercato. Sempre sul piano giuridico-sociologico si muovono le riflessioni di Anna Maria Procaccini che cala il diritto nella società delle c.d. mobilità o della post-modernità. I contributi infine dei giuslavoristi propongono un insegnamento del diritto del lavoro secondo un'ottica sociale (Luca Nogler), secondo un'esigenza di contatto con la realtà (Riccardo Del Punta) e come diritto della società, dell'economia, della concorrenza e del mercato (Franco Scarpelli e Filippo Pirelli).

Anche in questo ultimo volume conclusivo grande rilievo viene dato alle tecniche informatiche della simulazione interattiva per la formazione giuridi-

ca (Nicola Lettieri). La Collana non si chiude con la pubblicazione degli atti di questo seminario, ma vede la pubblicazione coeva (2007) di altri tre volumi.

10. LA PROFESSIONE DEL GIURISTA

Il volume undicesimo¹⁹ offre un insieme di contributi che illustrano lo stato della formazione del professionista del diritto nell'Unione Europea (Vittorio Oligiati, Adelina Adinolfi, Roberto Mastroianni e Fabio Ferraro), nella cultura anglofona e spagnola (Ferdinando Treggiari e Orlando Roselli), in Finlandia (Ahti Laitinen e Timo Aimonen) e a San Marino (Ferdinando Treggiari). Risalto viene dato alla Alta formazione giuridica (Nicola Falocci, Arianna Piacentini e Margherita Maria Procaccini).

A questa ultima ricerca si lega il contributo di Wladimiro Gasparri sul reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari.

Ancora una volta si dedica ampio spazio al nuovo tema che il giurista non può più trascurare sia a livello di studio sia a livello di insegnamento, il rapporto tra informatica e diritto. Questo va inteso in due direzioni: dall'informatica verso il diritto e dal diritto verso l'informatica.

La prima relazione viene denominata informatica giuridica e indica l'insieme delle applicazioni della tecnologia al campo giuridico. La seconda viene detta diritto dell'informatica e comprende l'insieme dei problemi giuridici prodotti dall'utilizzo della informatica telematica nei vari settori della società. Sulla prima relazione ci siamo già soffermati nel paragrafo dove si è sottolineata come essenziale l'esigenza che i futuri giuristi siano addestrati alle tecniche dell'informatica con corsi specialistici universitari e post-universitari. In relazione alla seconda (diritto verso informatica) si pongono le stesse questioni disciplinari e didattiche.

10.1. *Il diritto dell'informatica come disciplina e come insegnamento*

Parallelamente allo sviluppo dell'informatica si è sviluppato nel tempo un settore del diritto che si occupa di regolare il fenomeno informatico. Nasce nel mondo anglosassone con il nome di *Computers and Law*²⁰. Oggi si è sviluppata a tal punto che si pone la questione di una sua autonomia scientifica e didattica.

¹⁹ O. ROSELLI (a cura di), *Osservatorio sulla formazione giuridica 2006*, Napoli, ESI, Vol. 11, 2007.

²⁰ R. BIGELOW (a cura di), *Computers and Law*, New York, Commerce Clearing House, 1969; Themis, 1, Imprimerie Bergeron, Louiseville, Notre Dame Sud, 1971.

Assodato che il diritto dell'informatica in quanto branca giuridica non va confuso con l'informatica giuridica che è invece una tecnica applicata al diritto, si tratta di verificare se il diritto dell'informatica sia un settore giuridico autonomo o se costituisca soltanto un insieme di norme speciali che derogano al diritto generale.

Sui criteri per stabilire l'autonomia dei vari settori del diritto si è discusso molto in dottrina specialmente nella prima metà del secolo scorso quando nascevano nuove esigenze giuridiche quali il diritto agrario, il diritto commerciale, il diritto della navigazione, il diritto cambiario, il diritto automobilistico, il diritto tributario, il diritto doganale, ecc. Tra i criteri proposti l'approccio preferibile pare quello di autonomia come autosufficienza giuridicamente intesa come capacità di colmare lacune²¹.

I livelli di autosufficienza di un diritto sono "assoluto forte" (diritto interno e diritti stranieri), "assoluto debole" (diritto pubblico e diritto privato), "relativo forte" (diritto della navigazione) e "relativo attenuato" (diritto dell'ambiente, diritto delle telecomunicazioni, ecc.)

Il grado di autosufficienza che potrebbe essere attribuito alle norme di diritto dell'informatica è l'autosufficienza relativa attenuata.

In realtà il diritto dell'informatica nel suo complesso non è ancora un diritto autonomo; si tratta di norme che appartengono a diversi rami del diritto e non hanno capacità di colmare lacune al loro interno utilizzando la analogia legis perché devono ricorrere alle norme e ai principi di altri settori giuridici.

Si possono forse ipotizzare tanti diritti dell'informatica quanti sono i diritti generali a cui le norme afferiscono (diritto penale dell'informatica, diritto costituzionale dell'informatica, ecc.).

Il criterio del riempimento della 'lacuna' non funziona neppure in questi ambiti più ristretti perché si deve comunque ricorrere ai principi del diritto generale.

Scartata dunque l'ipotesi che si possa parlare di diritto/i dell'informatica come diritto/i autonomo/i, non resta che verificare l'ipotesi del diritto speciale.

Secondo un autorevolissimo pensiero (Ascarelli), ciò che determina la nascita di un nuovo diritto (speciale) sono la novità tecnica ed economica e

²¹ Per un panorama dei criteri di autonomia e di specialità dei diritti, v. G. TADDEI ELMI, *Corso di informatica giuridica*, cit., pp. 189-196 e ID., *Informatica giuridica e diritto dell'informatica. Nuove discipline o ambiti di ricerca*, in Roselli O. (a cura di), "Osservatorio sulla formazione giuridica 2006", cit., pp. 45-58.

la valutazione giuridica relativa che ritiene necessaria una nuova normativa basata su principi diversi.

In quest'ottica il diritto dell'informatica potrebbe essere considerato un diritto speciale. Presenta infatti un carattere tecnico molto deciso che ne costituisce il presupposto più che valido per una nuova normativa. L'ordinamento attribuisce in questo caso rilevanza a quel particolare fatto tecnico sì da giustificare norme che deviano dal diritto comune: le norme che ne derivano sono norme speciali che disciplinano istituti retti da principi direttivi diversi da quelli che regolano gli istituti di diritto comune.

Non siamo comunque di fronte a un unico diritto speciale ma a tanti insieme di norme speciali quanti sono i diversi diritti comuni a cui esse afferiscono e da cui deviano (diritto penale dell'informatica, diritto costituzionale dell'informatica, diritto civile dell'informatica, diritto commerciale-industriale dell'informatica, diritto processuale civile dell'informatica, ecc.). Seguendo tale criterio sono ad esempio norme speciali di diritto dell'informatica le norme che prevedono nuove figure di reato come la frode informatica, quelle in materia di diritto alla riservatezza e in materia di tutela di programmi elettronici, le nuove disposizioni sul valore del documento e la sottoscrizione informatica, le regole sulla possibilità di redigere gli atti e i provvedimenti processuali in modo informatico e di trasmetterli in via telematica.

In tutte queste norme il fattore tecnico gioca un ruolo essenziale al punto che ha determinato la stessa esigenza di produrre la norma. Al contrario non sono norme speciali di diritto dell'informatica ad esempio quelle relative alle truffe informatiche; si tratta di reati comuni realizzati con particolari modalità, non di reati informatici in senso stretto. Così come non fanno parte di un diritto speciale i contratti di acquisto di materiale informatico perché si tratta di contratti comuni con oggetto particolare; sarebbero invece di diritto dell'informatica norme che intervenissero a modificare le regole del perfezionamento del contratto in materia di commercio elettronico.

11. LA FORMAZIONE GIURIDICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il volume dodicesimo²² della Collana raccoglie i lavori di un seminario organizzato dall'Unità cagliaritano dell'Osservatorio. Il tema è la formazione

²² E. COLARULLO (a cura di), *La formazione giuridica dei funzionari pubblici. In particolare quelli delle Regioni e degli enti locali. L'apporto dell'Università*, Napoli, ESI, Vol. 12, 2007.

giuridica dei funzionari pubblici, in particolare quelli delle Regioni e degli enti locali e l'apporto dell'Università.

A differenza di quello che accade in altri Paesi europei dove il pubblico funzionario viene formato in Istituti specifici, in Italia questo compito è devoluto in larghissima misura all'Università. La riforma del 3+2 è andata in quella direzione con l'attivazione soprattutto di corsi di laurea di primo livello come Scienze dei servizi giuridici a Giurisprudenza e Scienze dell'amministrazione, Operatore giudiziario (Messina), Difesa, Interno e Finanza (Perugina-Sassari-Torino) a Scienze politiche, mentre per i corsi di laurea di secondo livello si nota che i corsi specialistici biennali riproducono quasi integralmente l'offerta formativa della specialistica in Giurisprudenza con scarse specificità. Un'attenta analisi in questo senso è quella contenuta nel contributo di Giovanni Coinu. Un panorama completo dei corsi triennali di primo livello orientati verso la pubblica amministrazione è offerto dal lavoro di Margherita Maria Procaccini.

Da rilevare che l'informatica giuridica e l'informatica di base, nonché il diritto dell'informatica hanno trovato molto spazio nelle offerte formative per i corsi indirizzati alla pubblica amministrazione. Sono stati attivati, addirittura, corsi proprio per Operatori informatico giuridici (Università di Bologna). Anche a livello specialistico si nota l'attivazione di una laurea di secondo livello in Teoria e tecnica della normazione e informatica giuridica (Università di Milano).

12. L'ALTA FORMAZIONE GIURIDICA IN EUROPA

Il numero tredicesimo²³ della Collana raccoglie gli atti di un Simposio internazionale sul tema "Higher Legal Culture and Postgraduate Professional Legal Education in Europe" organizzato dall'Unità urbinata dell'Osservatorio. Si tratta di un vasto e articolato panorama sulla formazione universitaria e post-universitaria giuridica in Europa in chiave comparata e con riferimento a specificità regionali italiane.

13. LA SINTESI E LA PROSPETTIVA DI UNA GRANDE RICERCA INTERDISCIPLINARE

La presentazione dell'intera imponente Collana, che vede pubblicati i contributi di circa 180 autori per complessive circa 3800 pagine, avvenuta

²³ V. OLGIATI (a cura di), *Higher Legal Culture and Postgraduate Legal Education in Europe*, Napoli, ESI, Vol. 13, 2007.

presso l'Università "La Sapienza" di Roma il 13 novembre 2008, ha costituito un alto momento di sintesi di risultati e anche di proposte.

Vincenzo Cerulli Irelli, moderatore del dibattito, ha sottolineato in apertura uno dei fili conduttori della ricerca ossia il diverso ruolo della formazione giuridica di base nelle facoltà di Giurisprudenza e la formazione di base nelle facoltà che conducono ad altre professioni o mestieri, quali l'economista, il commercialista, il politologo, il sociologo, l'internazionalista, dove il diritto gioca una funzione necessaria ma complementare per attività che hanno obbiettivi non strettamente giuridici.

Non solo, ma anche all'interno dei mestieri giuridici (avvocato classico, giurista di impresa, notaio, magistrato) è necessario riconoscersi in una figura unitaria di giurista di base.

Lo stretto legame tra didattica e ricerca scientifica viene messo in evidenza da Atripaldi. La didattica è una tecnica pedagogica per trasmettere risultati di ricerca. Libertà di insegnamento è soprattutto libertà di insegnare ciò che viene elaborato e prodotto nei laboratori.

La questione generale dell'insegnamento del diritto oggi è affrontata da Capogrossi Colognesi che osserva un'oscillazione continua del governo dell'insegnamento universitario tra la cultura del lamento per l'eccesso di spesa e i non corrispondenti risultati qualitativi, e l'illusione della grande riforma definitiva risoltrice di tutti i problemi; ricorda tra l'altro la lontana riforma Ermini e tutte le susseguenti mini o mega riforme transeunti che si sono susseguite difendendo la scelta dei percorsi differenziali avviata dalla riforma del c.d. 3+2, sacrosanta specialmente per le facoltà scientifiche dove la domanda di mercato richiedeva proprio livelli di formazione diversificati (ad esempio ingegneri-superperiti e ingegneri-superingegneri).

Auspica un necessario mutamento nella coscienza giuridica considerando negativa la coltivazione dei propri orticelli. Osserva che soprattutto il civilista sta rischiando di ridursi a un ragioniere esegeta solo di insiemi di norme. Ribadisce infine che gli esami abilitanti versano in uno stato di caos disastroso²⁴.

²⁴ Queste notazioni, poi riprese anche da Cerulli Irelli e da Di Porto, mi inducono a qualche osservazione ulteriore. Con il loro metodo statistico-casuale reso forse necessario dai grandi numeri di concorrenti ammessi (si dovrebbe iniziare a porre dei paletti a questo stadio) gli esami eliminano numerosi giovani di valore e promuovono alle professioni molti che non hanno le basi per svolgerla o che non vi si cimenteranno mai essendo già impegnati in altre attività lavorative (banche, assicurazioni, uffici pubblici, ecc.). Il titolo professionale a questi serve solo come mero strumento per un avanzamento di carriera nei loro percorsi,

Paolo Grossi rileva che la Collana indica alcune certezze: la formazione non è informazione, ma è frutto di dialogo e di intima unione tra didattica e ricerca; il diritto trae la sua linfa dalla storicità; il diritto privato si è lentamente ossificato; il pubblicista ha più sensibilità verso le dimensioni storica, sociologica e culturale rispetto ai privatisti; l'Università non crea un notaio o un avvocato, ma crea il giurista. Secondo Grossi il compito che ha ben svolto la Collana è stato di evidenziare la crisi delle fonti, valorizzare il colloquio tra i giuristi ed esaltare l'unitarietà della scienza giuridica. Infine mette in luce il carattere progettuale dell'intera ricerca, richiamando un passaggio della Presentazione di Roselli al primo volume.

Anche Cerulli Irelli a commento sottolinea che la maggiore sensibilità del pubblicista deriva dal fatto che l'amministrativista ha lavorato sempre su principi e non su leggi codificate e che il giudice amministrativo ha sempre operato in modo pretorio. Ricorda altresì l'opera di Santi Romano, grande pubblicista, rivoluzionaria all'inizio del secolo scorso.

Ugo Rescigno rileva che il grande merito della Collana è stato quello di collegare interdisciplinamente i vari momenti della formazione e di comparare i metodi dei vari paesi. Particolare attenzione deve essere data nella formazione alle tecniche informatiche illustrate nel volume ottavo. Ritiene l'espressione "Scienza della formazione giuridica" troppo impegnativa e auspica che la ricerca non si esaurisca nei volumi cartacei ma dia vita a un Osservatorio permanente istituzionale sulla formazione giuridica futura che segua tutte le evoluzioni legislative e le sue applicazioni.

Cerulli Irelli critica ulteriormente il tipo di esame nozionistico attuato negli esami per avvocato che dovrebbe accertare la mentalità e la capacità di ragionare e interpretare il diritto, più che la sola memorizzazione di freddi dati. Ricorda che lo stesso Massimo Severo Giannini in una Prefazione disse che il Manuale è un memorizzatore, la cui mera conoscenza non deve essere l'oggetto della verifica in esami e concorsi.

Infine, Roselli trae le conclusioni dal punto di vista del protagonista di tutta l'opera indicando la prospettiva: la costituzione di un Osservatorio isti-

anche non giuridici. Essi tra l'altro inquinano le operazioni di correzione delle prove costringendo i commissari a un lavoro improbo dato l'elevato, eccessivo e inutile numero dei partecipanti. Ciò comporta l'allungamento dei tempi di correzione che costringono concorrenti ancora in attesa dei risultati a sostenere le nuove prove scritte inquinando e ingolfando ancora di più le sessioni successive.

tuzionale per dare ordine e unità alla formazione tenendo conto della Unità della scienza giuridica.

A conclusione del dibattito, Andrea di Porto – componente del CdA del CNR e già direttore del Dipartimento Identità Culturale – esprime il suo grande compiacimento per l'intera Collana e per i suoi contenuti, osservando che forse si dovrà tenere conto nel progetto lanciato dalla ricerca che esso riguarda 50 facoltà tradizionali e 10 facoltà telematiche giuridiche. Da ciò dunque un'esigenza di diversità di approcci. Ritiene infine essenziale che nel processo di formazione giuridica globale si attribuisca una posizione centrale alle Scuole di Specializzazione legali che al momento non hanno ottenuto i risultati sperati.

Tabella riassuntiva dei 13 volumi della Collana

1. V. Cerulli Irelli, O. Roselli (a cura di), *La riforma degli studi giuridici*, Napoli, ESI, Vol. 1, 2005, 368 p.

2. L. Pietrolata, M.M. Procaccini, O. Roselli (a cura di), *Materiali sullo stato della riforma degli studi giuridici nelle Facoltà di Giurisprudenza*, Napoli, ESI, Vol. 2, 2005, 384 p.

3. Cerulli Irelli V., Roselli O. (a cura di), *Unitarietà della scienza giuridica e pluralità dei percorsi formativi*, Napoli, ESI, Vol. 3, 2006, 236 p.

4. L. Pietrolata, M.M. Procaccini, O. Roselli (a cura di), *Materiali sullo stato della riforma degli studi giuridici nelle Facoltà di Scienze Politiche*, Napoli, ESI, Vol. 4, 2006, 396 p.

5. L. Degrassi, O. Roselli (a cura di), *Materiali sullo stato della riforma degli studi giuridici nelle Facoltà di Economia con particolare riferimento alla formazione giuridica*, Napoli, ESI, Vol. 5, 2007, 524 p.

6. G. Morbidelli, P.F. Lotito, O. Roselli (a cura di), *Avvocati d'affari e giuristi d'impresa. Formazione ed aggiornamento*, Napoli, ESI, Vol. 6, 2007, 120 p.

7. A. Poggi, O. Roselli (a cura di), *Trasformazioni sociali e trasformazioni giuridiche*, Napoli, ESI, Vol. 7, 2007, 208 p.

8. D. Giuli, N. Lettieri, N. Palazzolo, O. Roselli (a cura di), *Simulazioni interattive per la formazione giuridica. Didattica del diritto, tecnologie dell'informazione, nuovi modelli di apprendimento*, Napoli, ESI, Vol. 8, 2007, 268 p.

9. F. Palazzo, O. Roselli (a cura di), *I professionisti della giustizia. La formazione degli operatori dell'amministrazione della giustizia*, Napoli, ESI, Vol. 9, 2007, 440 p.

10. O. Roselli (a cura di), *La dimensione sociale del fenomeno giuridico. Storia, Lavoro, Economia, Mobilità e Formazione*, Napoli, ESI, Vol. 10, 2007, 212 p.

11. O. Roselli (a cura di), *Osservatorio sulla formazione giuridica 2006*, Napoli, ESI, Vol. 11, 2007, 384 p.

12. E. Colarullo (a cura di), *La formazione giuridica dei funzionari pubblici. In particolare quelli delle Regioni e degli enti locali. L'apporto dell'Università*, Napoli, ESI, Vol. 12, 2007, 173 p.

13. V. Olgiati (a cura di), *Higher Legal Culture and Postgraduate Legal Education in Europe*, Napoli, ESI, Vol. 13, 2007, 295 p.