

Postfazione

Riflessioni sull'informatica giuridica: una sfida per la politica e la società

I curatori di questo volume mi avevano proposto di fare un capitolo sulla storia dell'informatica amministrativa, campo d'indagine a cui ho dedicato gran parte della mia attività scientifica svolta presso l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR a Firenze. Purtroppo i miei impegni di parlamentare me lo hanno impedito e ho dovuto rinunciarvi con grande dispiacere.

Ma ora che il volume è arrivato a conclusione sono stata pregata di aggiungere qualche mia riflessione con quell'insistenza affettuosa che lega colleghi di vecchia data e di antica frequentazione. Devo confessare che ho esitato molto prima di accettare questo invito: temevo, e temo ancora, che il mio attuale ruolo politico potesse – come dire – danneggiare il volume. “Ecco la solita politica invasiva che riesce a intrufolarsi dappertutto”, avrebbero detto i lettori. Da qui la forte tentazione di rifiutare la proposta.

Sfogliando, però, le pagine di questo volume, che gentilmente mi è stato fatto avere ancora in bozze, una forte emozione – forse potrei parlare anche di nostalgia – ha percorso il mio cuore di ricercatrice appassionata di informatica giuridica. Ho ceduto quindi all'insistenza, sperando che quel timore di cui ho detto prima non diventi una deprecata realtà.

L'informatica amministrativa, dicevo, ha da sempre attirato la mia attenzione di studiosa. Come le applicazioni informatiche e tecnologiche influenzano nella vita sociale e quindi anche nell'apparato dello Stato.

Ho vissuto in prima persona l'evoluzione progressiva e inarrestabile della tecnologia: dalle schede perforate ai floppy disk e alle penne usb, dai mainframe ai personal computer e ai *tablet*, dalle reti locali a Internet e al *cloud computing*. E di pari passo, ma con una velocità decisamente inferiore, ho assistito ai mutamenti nell'organizzazione dello Stato che ha affrontato questa rivoluzione tecnologica con fatica, senza ancora riuscire a dare risposte soddisfacenti, dopo tanti anni, alla richiesta di efficacia e di efficienza che proviene dai settori più avanzati della nostra società. Si tratta di definire un nuovo approccio nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, un rapporto che deve basarsi su una nuova percezione dello Stato: nuovi meto-

di di lavoro e modelli organizzativi non più gerarchici, ma basati su reti di relazioni e sulla trasparenza.

Mi sia consentito riferirmi al mio volume *Lo Stato essenziale. Semplicità, cultura e democrazia al tempo della Rete* (ESI, 2006) e in particolare alla *Prefazione* di Renato Borruso, fra i primi in Italia a occuparsi d'informatica giuridica. Si diceva di come fosse necessario "porre su nuove basi – grazie a un uso sistematico, massivo e coordinato di tutte le nuove tecnologie informatiche e telematiche – l'attività delle Istituzioni e, conseguentemente, la vita dei cittadini, basi caratterizzate da semplicità, cultura e democrazia". Gli ultimi due fattori, cultura e democrazia, sono molto importanti e sono legati l'una a una seria alfabetizzazione informatica che questo volume ben testimonia e l'altra a una condivisione di attività che devono avere "l'uomo politico responsabile della gestione della cosa pubblica e anche il funzionario e l'impiegato, che con lui collaborano" per un'efficiente informatizzazione dello Stato.

Qui vorrei però porre l'accento sul primo fattore, la semplicità. Fattore questo che non vuol dire superficialità, anzi significa agilità, leggerezza, snellezza e soprattutto chiarezza. È molto importante la semplicità in una società complessa come la nostra, dove i cittadini si affannano in un intreccio quasi inestricabile di norme, prescrizioni, molti doveri e pochi diritti. L'informatica e il diritto, insieme, molto possono fare nella direzione della semplicità auspicata: questo volume offre una testimonianza preziosa di come questo binomio abbia lavorato di pari passo nel nostro Paese, anche se molta strada è ancora da fare.

Lo Stato è il perno intorno al quale si gioca la difficile partita della semplicità: semplificare la vita dei cittadini è la sfida che le istituzioni devono raccogliere.

Ci sono stati nell'ultimo ventennio tentativi generosi che andavano nella direzione dell'auspicato mutamento: leggi sulla semplificazione e un lavoro intenso di revisione dell'apparato normativo, ormai difficilmente gestibile dal legislatore stesso che in non poche occasioni fatica a districarsi nel groviglio dei riferimenti fra legge e legge e fra leggi e regolamenti.

Duro lavoro quello del parlamentare che nelle commissioni si trova a confrontarsi con le norme da modificare e da approvare. Gli uffici legislativi forniscono documentazione sulle norme di riferimento, mettono a disposizione dottrina e schede esplicative, cercano di favorire un lavoro che appare di assoluta complessità, dal momento che molto raramente si hanno processi di valutazione *ex ante* della norma.

Il pensiero corre a coloro che quella norma dovranno applicare, a quei cittadini che probabilmente non comprenderanno quel linguaggio, che non sapranno riferirsi a fonti e interpretazioni e che quindi probabilmente si affideranno a specialisti che, in qualche modo, diventeranno depositari di una certa verità.

Ecco allora che si chiude il cerchio: una legge oscura in genere viene percepita come una legge nemica, qualcosa da cui guardarsi ed è così che si perpetua il meccanismo della sfiducia nelle istituzioni, quel meccanismo perverso che in questo periodo abbastanza difficile della nostra storia democratica contribuisce ad allontanare i cittadini dallo Stato, che viene percepito come soggetto estraneo all'interesse collettivo, una specie di mostro da abbattere.

Subire in prima persona, come sta accadendo di questi tempi ai parlamentari, il distacco del paese dalle istituzioni democratiche, il Parlamento *in primis*, è molto doloroso e credo che l'urgenza del cambiamento sia ormai chiara a tutti.

Mi capita in questa legislatura di essere uno dei senatori che fa parte della Commissione parlamentare per la semplificazione e sento in questo momento su di me, in prima persona, tutto il peso delle riflessioni compiute nell'arco della mia attività scientifica. Per anni ho scritto – e cercato di comunicare ai giovani dei miei corsi universitari o di dottorato – della necessità di grandi cambiamenti nell'apparato legislativo e amministrativo del nostro paese. Ora tocca a me, ci sono io e gli altri colleghi parlamentari nel luogo dove questi cambiamenti devono essere effettuati. Abbiamo preso l'impegno di fare una legge che dia ai ministeri e agli apparati dello Stato lo strumento per semplificare le procedure amministrative e quindi, di conseguenza, la vita dei cittadini e delle imprese. Lo avverto come un compito centrale per il futuro del nostro paese, per dare all'Italia una speranza di competitività.

Mai le aziende straniere investiranno in Italia se non le metteremo in grado innanzitutto di comprendere il linguaggio delle nostre norme e, successivamente, di confrontarsi con procedure semplici ed efficaci, così come da molti anni ormai accade negli altri paesi europei e nella maggior parte dei paesi del mondo.

Dobbiamo recuperare alcuni decenni, e in questo cammino possiamo farci aiutare dalle nuove tecnologie, dall'informatica giuridica, appunto, di cui si tratta in questo bel volume.

Sburocratizzare è l'imperativo, ma sburocratizzare in modo intelligente, senza farsi prendere la mano. Attenzione a coloro che intendono questo processo come assenza di verifiche, una sorta di percorso facilitato per evitare il

confronto con gli organi di controllo. Una prospettiva questa che potrebbe aprire vere e proprie voragini in una democrazia ancora debole, qual è quella italiana, purtroppo, caratterizzata da scenari che vedono intere zone del paese in mano alla malavita organizzata, che prenderebbe ulteriore linfa dalla caduta dei sistemi di controllo.

Garantire dunque la necessaria ed efficace verifica delle attività liberandosi del pesante carico delle inutili duplicazioni, dell'incomunicabilità fra apparati e della verticalizzazione dei processi.

La rete Internet può essere la grande occasione per restituire alla burocrazia il suo ruolo essenziale: ordinare con leggerezza la vita quotidiana, semplificare ciò che appare congestionato. La rete può cambiare la nostra idea di Stato e di relazione fra cittadino e Pubblica Amministrazione attraverso la limpidezza e la comprensibilità degli atti.

Sviluppando questi concetti si giunge alla considerazione che la semplicità sia la chiave di accesso alla conoscenza di cui qui si tratta, non in quanto banalità, mera semplificazione dell'esistente o negazione della complessità, bensì come comprensibilità a ogni livello di partecipazione, per poter costruire anche una cultura nella quale vi sia la possibilità per ognuno di costruire una propria diversità all'interno di valori e metodi condivisi. In tal modo si potranno allargare i confini che comunemente il termine porta con sé, fino a offrire un più pieno concetto di democrazia. Ecco, appunto, la democrazia che non si limiti a definire canoni moderni di partecipazione e di rispetto delle diversità, ma acquisisca anche quello di accessibilità alle fonti per giungere poi alle decisioni, sulla base del principio "conoscere per deliberare".

Così la semplicità, la cultura e la democrazia di per sé rendono, in un percorso circolare, lo Stato semplice perché accessibile, colto perché ricco di conoscenza diffusa, democratico perché aperto a tutti, e quindi essenziale nel senso di saper esprimere la propria essenza ai cittadini, affinché questi non solo non si sentano altro, ma percepiscano di essere parte fondante della struttura statale.

L'onore che mi è stato fatto di predisporre la postfazione di questo volume è poca cosa rispetto al valore di questa pubblicazione. Fra i molti pregi di quest'opera, uno mi sembra rilevante: quello di voltarsi indietro e ripercorrere la strada fatta dall'informatica giuridica italiana.

È importante voltarsi indietro, perché la storia è maestra del presente e base del futuro. Le società che non hanno saputo imparare dal proprio passato e non hanno fatto tesoro delle esperienze trascorse sono società dal

futuro labile. Solo la storia rivisitata e interpretata con gli occhi del presente darà senso al nostro futuro.

E il nostro futuro avrà Internet. Uno di quei miracoli che, per l'eterogeneità dei fini, ha trasformato un prodotto militare in una grandissima conquista collettiva, una conquista mondiale, universale. Lo ha riconosciuto recentemente il Papa, accogliendone la potenzialità. Quell'idea moderna di progresso dove la tecnica si confonde con il procedere umano. Uno strumento nato per la difesa delle linee di comando trasformato in un elemento aggregante, unificante delle genti. Forse più della scrittura. Ha cambiato molto del nostro modo di agire, informarci, ricercare, comunicare, conferendo nuova vitalità anche al concetto più che bimillenario di democrazia. Internet ha dato una nuova dimensione al tempo e allo spazio, qualche volta travolgendoli nel turbine dell'innovazione.

Velocità e innovazione, sì, questo mondo procede velocemente nell'innovazione, ma servono il metodo della conoscenza e i saperi. È la riflessione che può orientare ed è la saggezza che può dare senso. Tutto questo implica lentezza e sembra contraddittorio con l'esigenza dell'azione. Credo invece che non vi sia conflitto fra il raggiungere obiettivi e il dare tempo perché si arrivi al risultato migliore. Oggi ci facciamo trascinare dall'idea del fare, del fare velocemente, e questo sembra che sia sufficiente per avere risultati utili, in particolare in un periodo storico caratterizzato da una crisi strutturale qual è quello che stiamo attraversando. Ma non è così.

Procediamo veloci nell'innovazione e chi è lento si sente un po' reprobato e arretrato. Perché lento non è più un aggettivo descrittivo di movimento, ma una sorta di malcelata ingiuria. Siamo figli della velocità, futuristi involontari. Ma nella realtà umana, fatto salvo il benessere fisico, esso stesso sostenuto moltissimo dalla tecnica, i contenuti restano sempre gli stessi da sempre: siamo alla ricerca del tempo, e sbagliando, pensiamo e speriamo che l'agire con maggiore velocità ce ne conceda un supplemento. Ma il tempo è una variabile della mente e il suo uso migliore è nel seguire con giudizio i consigli dell'*Ecclesiaste*. Dare un tempo a tutto.

Il risultato arriverà e sarà il migliore. Come in questo caso.

Questo libro è una storia. Una storia che si snoda nel tempo. Negli ultimi 50 anni. Ricercatori che hanno creduto negli strumenti nuovi dell'informatica. Giuristi che venivano guardati con sospetto e malcelata ironia dai colleghi. Informatici che erano considerati fuori dalla ricerca di punta che dava risultati immediati. Linguisti che erano guardati con sospetto perché inquinavano la purezza della lingua italiana osando trattarla col computer.

Anni difficili, quando la sessione di informatica giuridica nei convegni dei giuristi veniva collocata l'ultimo giorno nel tardo pomeriggio, e in quelli degli informatici subiva lo stesso trattamento. Ci incontravamo a livello internazionale nei primi anni e ci scambiavamo le stesse esperienze con i colleghi stranieri. Amarezza e ricerca di consenso, quel consenso che non arrivava ancora. Diamo tempo al tempo dicevano i nostri maestri quando noi giovani ricercatori ogni tanto, presi dallo sconforto, pensavamo che mai le nostre idee e le nostre intuizioni si sarebbero affermate. Che mai sarebbe cambiata la cultura conservatrice degli ambienti giuridici e giudiziari.

Ma il tempo ci è stato amico. E il nostro tempo è venuto, con le soddisfazioni delle applicazioni di successo, con il riconoscimento nell'ambito delle strategie per l'innovazione della pubblica amministrazione, con le prime leggi che trattavano il tema e che cominciavano a tracciare il percorso dell'innovazione dello Stato attraverso l'uso dell'informatica. E i software innovativi, le applicazioni di intelligenza artificiale, l'uso degli ipertesti che sembravano essere stati inventati proprio per rendere leggibili finalmente, attraverso il computer, le leggi italiane. Un cammino che non si è più fermato e che ha visto tanti giovani innamorarsi dell'argomento e dedicarsi alla ricerca nel settore. Regioni, ministeri, pubbliche amministrazioni che hanno intrapreso progetti e hanno realizzato sistemi per la maggiore efficienza e per la trasparenza degli atti. La diffusione dei computer fra la popolazione, una nuova cultura della comunicazione, la rete della banda larga in territori sempre più vasti e il progressivo abbattimento del digital divide nel nostro paese hanno consentito di consolidare questo cammino iniziato in Italia con tanta difficoltà. Tanto tempo è stato necessario.

Ma il tempo è venuto. Niente ora nel diritto, nell'attività amministrativa può essere immaginato senza gli strumenti dell'informatica, nessuno può vivere in questo tempo, ancora, senza il proprio computer. Con questo volume si è fatto il punto della ricerca nel settore. Il nostro Istituto ne è stato protagonista.

Per questo lo abbiamo amato e continuiamo ad amarlo.

Per questo quella storia siamo anche noi.

Rosa Maria Di Giorgi