

# **Informatica e diritto**

**Rivista internazionale**

diretta da  
**Costantino Ciampi**

# Informatica e diritto

*Rivista internazionale*

dell'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica  
del Consiglio Nazionale delle Ricerche (*Direttore*: Nicola Palazzolo)  
(già Istituto per la documentazione giuridica del CNR)

*XXIX annata - Seconda serie - vol. XII (2003) - n. 1-2*

*Periodicità semestrale (500 pagine annuali)*

**Comitato Scientifico:** †Vittorio FROSINI (Presidente)  
Gianfranco D'AIETTI, Angelo GALLIZIA  
Luigi LOMBARDI VALLAURI, Luciano RUSSI

*Corrispondenti:* L.E. Allen (USA), H. Bernet (B), R. Bielsa (RA), J. Bing (N), D. Bourcier (F), P. Catala (F), V. De Mulder (NL), H. Fiedler (D), A. Gardner (USA), C. Hafner (USA), V. Knapp (CS), R.D. Kowalski (GB), F. Lachmayer (A), M. Lauritsen (USA), E. Mackaay (CDN), L.T. MacCarty (USA), B.W. Napier (GB), T. Ohta (J), A.E. Perez-Luño (E), L. Philipps (D), P. Seipel (S), U. Shill (ISR), S. Simits (D), F. Studnicki (PL), L. Šturm (RS), W.R. Svoboda (A), C. Tapper (GB), V. Vrecion (CS), H. Yoshino (J)

**Direzione:** Costantino CIAMPI  
**Redazione:** Rosa Maria DI GIORGI, Elio FAMELI, Roberta NANNUCCI  
**Segreteria:** Simona BINAZZI

## *Direzione e redazione:*

Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica  
del Consiglio Nazionale delle Ricerche  
50127 FIRENZE - Via Panciatichi, 56/16  
☎ 055/43995 - Fax 055/4221637  
E-mail: i&d@ittig.cnr.it URL: <http://www.ittig.cnr.it>

## *Amministrazione:*

Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli - Via Chiatamone, 7  
☎ 081 7645443 pbx - Telefax 7646477  
Internet: [www.esispa.com](http://www.esispa.com) - E-mail: [info@esispa.com](mailto:info@esispa.com)

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.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore anche con versamento sul conto corrente postale 00325803, indicando a tergo del modulo, in modo leggibile nome cognome ed indirizzo dell'abbonato e indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento.

Gli abbonamenti che non saranno disdetti entro il 30 novembre di ciascun anno si intenderanno tacitamente rinnovati per l'anno successivo. Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 15 aprile di ogni anno; trascorso tale termine l'Amministrazione provvede direttamente all'incasso nella maniera più conveniente addebitando le spese relative. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 15 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono contro rimessa dell'importo. Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'Amministrazione della Rivista.

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. La Buona Stampa s.p.a., 80056 Ercolano (Na), via Cozzolino 86.

Periodico esonerato da B.A.M. art. 4, 1° comma, n. 6. D.P.R. 627 del 6-10-78.

STUDI E RICERCHE

**Informatica giuridica**

- 7 SEBASTIANO FARO, *Accesso all'informazione giuridica dell'Unione europea on line: una rassegna*
- 43 PIETRO MERCATALI, FRANCESCO ROMANO, *Metodologie legimatiche per l'implementazione di una grammatica normativa*
- 77 CARLO BIAGIOLI, STEFANO PIETROPAOLI, *Considerazioni sulle tecniche di costruzione delle disposizioni normative nella prassi legislativa italiana*
- 99 IGNAZIO ZANGARA, *Strumenti avanzati per la ricerca della dottrina giuridica: il caso di "Emeroteca on-line"*
- 139 ANGELO FLORES, *La mente tra scienza e metafisica nel diritto penale*

**Diritto dell'informatica**

- 145 MARINA PIETRANGELO, *E-government e società dell'informazione: la prima legge regionale*
- 173 EMANUELE FLORINDI, *Spam e tutela della riservatezza*
- 197 TESSA ONIDA, FRANCESCO ROMANO, SERENA SANTORO, *Agenti elettronici e rappresentanza volontaria nell'ordinamento giuridico italiano*
- 215 GIOVANNI LATTARULO, *Attuazione delle norme sulla protezione dei dati personali e innovazione nella gestione dei sistemi informativi pubblici*
- 269 GIULIA RAGONA, *Comunicazione e Pubblica Sicurezza: la Questura di Firenze tra cittadini e altre amministrazioni*



STUDI E RICERCHE

---

**Informatica giuridica**

---



# Accesso all'informazione giuridica dell'Unione europea *on line*: una rassegna\*

SEBASTIANO FARO\*\*

SOMMARIO: 1. *Introduzione: il contesto (trasparenza e accesso, miglioramento della qualità della legislazione, verso la e-Commissione)* – 2. *Informazioni generali* – 2.1. *Funzionamento, evoluzione e futuro dell'Unione europea* – 2.2. *Attività dell'Unione europea* – 2.3. *Accesso per argomenti alle pubblicazioni e ai siti dell'Unione europea* – 3. *Banche dati* – 3.1. *Documentazione giuridica* – 3.2. *Procedure decisionali* – 4. *Attività e documenti delle istituzioni e degli organi* – 4.1. *Consiglio europeo* – 4.2. *Consiglio* – 4.3. *Commissione* – 4.4. *Parlamento europeo* – 4.5. *Corte di giustizia e Tribunale di primo grado* – 4.6. *Corte dei conti* – 4.7. *Comitato economico e sociale* – 4.8. *Comitato delle regioni* – 4.9. *Mediatore europeo* – 5. *Risorse bibliografiche*

## 1. INTRODUZIONE: IL CONTESTO (TRASPARENZA E ACCESSO, MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE, VERSO LA E-COMMISSIONE)

Alla fine del 2002 la Commissione europea ha censito 14.500 atti, per un totale di circa 97.000 pagine di Gazzetta ufficiale, che costituiscono l'*acquis* comunitario, inteso come insieme degli atti normativi secondari vincolanti – regolamenti, direttive e decisioni – ai sensi dell'art. 249 tr. Ce<sup>1</sup>. In realtà, il numero di documenti prodotti dalle istituzioni, dagli

\* Gli indirizzi Internet sono stati verificati il 17 febbraio 2004.

\*\* L'Autore è ricercatore presso l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR.

<sup>1</sup> Per quello che riguarda le decisioni, sono ricomprese sia quelle con destinatari determinati sia quelle che non hanno destinatari specifici (le decisioni c.d. "Beschluss"), che sono utilizzate, tra l'altro, per l'adozione dei programmi finanziari o d'azione nel quadro delle competenze complementari. Si v. l'allegato tecnico alla comunicazione della Commissione COM (2003) 71, doc. SEC (2003) 165, del 12 febbraio 2003, p. 3. Nello stesso documento (a p. 11) può leggersi la ripartizione per materia dei provvedimenti che costituiscono l'*acquis* comunitario (tale ripartizione per materia è operata utilizzando i venti capitoli del *Repertorio della legislazione comunitaria in vigore*, sul quale si v. *infra.*, par. 2.2.). Il documento di lavoro della Commissione citato è rinvenibile, in francese, all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm\\_simple\\_annexe\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_simple_annexe_fr.pdf).

organi e dalle agenzie comunitarie è molto più elevato<sup>2</sup>. Si pensi, per esempio, alla stessa Commissione che negli anni 1992-2002 ha realizzato 38 libri verdi, 19 libri bianchi e più di 1.200 comunicazioni in tutti i settori, pubblicando, inoltre, circa 1.500 relazioni sull'azione comunitaria<sup>3</sup>.

E il discorso, ovviamente, non riguarda solo il primo pilastro, quello comunitario, della Unione europea [da ora in avanti Ue], ma anche gli altri due<sup>4</sup>.

Si tratta di una quantità elevatissima di dati pubblici<sup>5</sup>, documentazione

<sup>2</sup> Nel 2002 sono stati pubblicati 954 numeri della Gazzetta ufficiale, per un totale di 705.262 pagine.

<sup>3</sup> Si cfr. la relazione della Commissione *Legiferare meglio 2002*, doc. COM (2002) 715, del 11 dicembre 2002, a p. 17.

<sup>4</sup> Per quello che riguarda il c.d. secondo pilastro si v., innanzitutto, la pagina *Legislazione e testi adottati nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC)* (<http://ue.eu.int/pesc/legislation/textit.htm>), dalla quale è possibile accedere agli elenchi dei riferimenti degli atti legislativi PESC, per gli anni 1993-2004, e delle misure negative applicate dall'Unione nei confronti di Paesi terzi e, ancora, al testo integrale delle strategie comuni, delle dichiarazioni sulla politica estera e di sicurezza comune, delle relazioni annuali (a partire dalla relazione 1997), delle relazioni periodiche sul medio oriente. Questa pagina, a cura del Consiglio, rinvia, inoltre, ad una banca dati, realizzata dall'Istituto universitario europeo (<http://www.iue.it/EFPB/Welcome.html>), che raccoglie, a testo pieno, i documenti adottati dall'Unione europea nel settore della politica estera a partire dal 1985; i documenti sono di regola in inglese (in francese qualora la versione inglese non sia disponibile). Al testo integrale degli atti, in materia si può arrivare anche attraverso il *Repertorio della legislazione comunitaria in vigore* [sul quale si v. *infra*, par. 2.2.], consultando la voce *Politica estera e di sicurezza comune* ([http://europa.eu.int/eur-lex/it/lif/ind/it\\_analytical\\_index\\_18.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/lif/ind/it_analytical_index_18.html)). Per quello che riguarda il settore della giustizia e degli affari interni, settore in parte "comunitarizzato", come è noto, con il Trattato di Amsterdam, l'elenco degli estremi degli atti adottati dal 1993, con *link* ai testi, si trova all'indirizzo: <http://ue.eu.int/jai/relevés/indexIT.htm>. Esiste, poi, una banca dati che raccoglie, a testo pieno, l'*acquis* comunitario in materia (<http://ue.eu.int/dynadoc/buildpage.asp?app=JAI&page=JAISEARCH1&lang=it>). Come per il settore della politica estera e di sicurezza comune, infine, la documentazione relativa alla giustizia ed affari interni può essere recuperata attraverso il *Repertorio della legislazione comunitaria in vigore* [sul quale si v. *infra*, par. 2.2.], consultando la voce *Spazio di libertà sicurezza e giustizia* ([http://europa.eu.int/eur-lex/it/lif/ind/it\\_analytical\\_index\\_19.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/lif/ind/it_analytical_index_19.html)).

<sup>5</sup> Per un'analisi generale della questione dell'importanza delle informazioni del settore pubblico si v. il libro verde *L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa*, doc. COM (1998) 585, del 20 gennaio 1999 e la comunicazione della Commissione *eEuropa 2000: un quadro normativo comunitario per la valorizzazione delle informazioni del settore pubblico*, doc. COM (2001) 607, del 23 ottobre 2001.

giuridica in primo luogo, che fin dall'inizio degli anni Settanta del secolo scorso la Comunità si è posta il problema di gestire in forma automatizzata<sup>6</sup> e che dalla metà degli anni Novanta ha incominciato a rendere disponibile in *Internet*. Nel 1995, infatti, nasceva il sito, creato inizialmente per una manifestazione specifica<sup>7</sup>, che ha avuto una rapidissima evoluzione che lo ha portato a diventare il portale *Europa*<sup>8</sup>. Questo portale adesso rappresenta il punto di accesso unificato a tutte le informazioni diffuse via Internet dalle istituzioni e dagli organi dell'Ue<sup>9</sup>. Il portale è oggi uno dei siti di maggior rilievo dell'intera Rete<sup>10</sup>; attraverso di esso è accessibile un milione di documenti (sommando le varie versioni linguistiche – in tutte le lingue ufficiali comunitarie – e non considerando quelli contenuti nelle banche dati<sup>11</sup> che sono interrogabili attraverso *Europa*).

Lo sviluppo del portale – più in generale l'ampio ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione [da ora in avanti TIC] – ha rappresentato uno dei modi attraverso i quali ha trovato risposta l'esigenza di garantire la massima trasparenza dell'attività delle istituzioni comunitarie. La trasparenza si concretizza nella possibilità per ciascun interessato di conoscere l'esistenza e lo sviluppo dei processi decisionali, di

Al tema è dedicata la direttiva 2003/98/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Sul tema, inoltre, è stato sviluppato il progetto ePSiNet (per il quale si v. il seguente indirizzo: <http://www.epsgate.org/>).

<sup>6</sup> Si v. la risoluzione del Consiglio del 26 novembre 1974, relativa alla automazione della documentazione giuridica, in *GUCE*, 28 gennaio 1975, n. C20, p. 2. Sulla questione, in termini generali: M. RAGONA, *Banche dati e sistemi informativi giuridici*, in R. NANNUCCI (a cura di), *Lineamenti di informatica giuridica*, Napoli, 2002, p. 247 ss.

<sup>7</sup> Il sito Europa è stato lanciato nel febbraio 1995, in occasione della riunione ministeriale del G7 sulla società dell'informazione, organizzata a Bruxelles dalla Commissione europea.

<sup>8</sup> Il portale è gestito dalla Commissione (Direzione generale Stampa e comunicazione, in stretta collaborazione con il Segretariato generale, la Direzione informatica e con l'Ufficio delle pubblicazioni).

<sup>9</sup> <http://europa.eu.int/>.

<sup>10</sup> Si v. le statistiche relative agli accessi al portale all'indirizzo: <http://www.europa.eu.int/abouteuropa/stat/index.htm>.

<sup>11</sup> Si v. *infra* il par. 3.

disporre di informazioni comprensibili, di poter esprimere un'opinione in vista delle decisioni che le istituzioni devono adottare, nella prospettiva sia di rafforzare il carattere democratico delle istituzioni sia di accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti dell'amministrazione.

Il problema di una piena affermazione del principio di trasparenza a livello comunitario, e del correlato diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie, è stato posto all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso. La vicenda istituzionale e normativa relativa a questi temi<sup>12</sup>, che ha coinvolto non soltanto le istituzioni politiche, ma anche i giudici comunitari, ha condotto, come è noto, alla specifica affermazione del principio di trasparenza nel Trattato sull'Unione europea (art. 1, in cui si fa riferimento ad una Unione nella quale le decisioni sono «prese nel modo più trasparente possibile») e del diritto di accesso nel Trattato Ce (art. 255) e, poi, nella Carta dei diritti fondamentali (art. 42)<sup>13</sup>. Sulla base delle previsioni del Trattato Ce è stato adottato, quindi, il regolamento n. 1049/2001<sup>14</sup> relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che definisce i principi, le condizioni e le limitazioni che disciplinano il diritto di accesso, in modo da garantire il più ampio esercizio possibile di tale diritto. Il regolamento, prevede, fra l'altro, che ciascuna istituzione renda accessibile un registro dei documenti, che deve poter essere consultato in forma elettronica<sup>15</sup>; il registro non deve coprire tutti i documenti che ciascuna

<sup>12</sup> Sul tema, riassuntivamente, R. BIFULCO, *Art. 42 – Diritto d'accesso ai documenti*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, p. 293 ss.

<sup>13</sup> Si v. adesso gli artt. I-46, I-49, II-42 e III-305 del *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* [sul quale si v. *infra*, par. 2.1].

<sup>14</sup> Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione in GUCE, 31 maggio 2001, n. L145, p. 43 ss.

<sup>15</sup> Il regolamento (art. 11) elenca le informazioni minime che il registro deve contenere per ciascun documento: un numero di riferimento, l'oggetto e/o una breve descrizione del contenuto del documento e la data nella quale il documento è stato ricevuto o redatto e inserito nel registro. Per quello che riguarda il testo integrale dei documenti, se ne prevede l'accesso direttamente, sotto forma elettronica, o attraverso il registro. Sull'attuazione dell'art. 11 del regolamento, che imponeva l'operatività del registro di ciascuna istituzione entro il 3 giugno 2002 si v. le relazioni annuali, relative al 2002, del Consiglio (adottata l'8 aprile 2003,

istituzione riceve o produce; deve, però, essere esaustivo per quanto riguarda il proprio campo documentario: determinate le tipologie di documenti che rientrano nel registro, devono essere repertoriati tutti i documenti che appartengono a tali tipologie.

La trasparenza è, inoltre, nell'ottica della Commissione<sup>16</sup>, uno degli aspetti principali della buona *governance*. Riformare la *governance* europea, cioè l'insieme delle norme, dei processi e dei comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, significa, per la Commissione, ridurre il divario tra l'Ue ed i suoi cittadini, molti dei quali non conoscono i meccanismi di funzionamento e ciò che effettivamente fa l'Unione, la cui azione viene spesso percepita come inefficace. La Commissione individua cinque principi la cui piena realizzazione è essenziale al fine di instaurare una buona *governance*: fra questi vi sono i principi di apertura e partecipazione.

Il principio di apertura implica che le istituzioni comunitarie si adoperino attivamente per spiegare meglio che cosa fa l'Ue e in cosa consistono le decisioni che essa adotta.

La realizzazione di una ampia partecipazione dei cittadini nella fase di elaborazione ed in quella di attuazione delle politiche comunitarie può garantire una maggiore qualità, pertinenza ed efficacia delle politiche

all'indirizzo: <http://register.consilium.eu.int/utfregister/pdf/IT-AR-02.pdf>) e della Commissione (doc. COM (2003) 216, del 29 aprile 2003) e la nota dell'ufficio di presidenza del Parlamento europeo PE 324.892/BUR. (secondo quanto previsto dall'art. 17 reg. n. 1049/2001 «ciascuna istituzione pubblica annualmente una relazione riguardante l'anno precedente e comprendente il numero dei casi in cui ha rifiutato l'accesso ai documenti, i motivi di tali rifiuti, nonché il numero dei documenti sensibili non inseriti nel registro»). Comunque, come chiarisce la Commissione, i registri sono strumenti di aiuto alla ricerca, ma non condizionano il diritto di accesso ai documenti, infatti «da una parte, i documenti menzionati nel registro non sono automaticamente accessibili al pubblico e, dall'altra, i documenti che non figurano nel registro possono costituire l'oggetto di domande di accesso allo stesso titolo di quelli che vi figurano» (si cfr. la Relazione della Commissione sull'attuazione dei principi del regolamento (Ce) n. 1049/2001, doc. COM (2004) 45, del 30 gennaio 2004, a p. 38; questo documento contiene un'analisi dettagliata del modo in cui Parlamento, Consiglio e Commissione hanno applicato le disposizioni del regolamento).

<sup>16</sup> Si v. *La governance europea. Un libro bianco*, doc. COM (2001) 428, del 5 agosto 2001 ed il sito: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).

stesse, oltre ad aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni europee.

Rispetto a tali principi la Commissione sottolinea il particolare ruolo che, nella loro realizzazione piena, possono avere le TIC. Tali tecnologie possono contribuire in maniera determinante a consentire a tutti i cittadini di accedere alla informazione sulle questioni europee e di seguire il processo politico nelle sue varie fasi: fondamentale è in questa prospettiva, da un lato, lo sviluppo della politica di comunicazione della Commissione e delle altre istituzioni<sup>17</sup>, dall'altro lato, l'evoluzione del portale *Europa* verso «una piattaforma attiva di informazioni, di *feedback* e di dibattiti, collegando reti parallele in tutta Europa». Un ulteriore contributo che le nuove tecnologie possono offrire riguarda le consultazioni delle parti coinvolte nelle politiche comunitarie, che, se realizzate *on line*, possono essere più efficaci e trasparenti<sup>18</sup> (in questo contesto si inserisce l'iniziativa di elaborazione interattiva della politica<sup>19</sup>).

L'importanza di servizi di informazione resi *on line* dalle istituzioni europee appare, peraltro, strettamente connessa anche al tema del miglioramento della qualità della legislazione. Migliorare l'accesso, anche attraverso gli strumenti informatici e telematici, alla normativa comunitaria costituisce un aspetto della più generale azione di miglioramento della qualità della legislazione, come delineata inizialmente dai consigli europei

<sup>17</sup> Si v. *Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea* [doc. COM(2001) 354, del 27 giugno 2001].

<sup>18</sup> Questi profili sono stati ulteriormente sviluppati in successive comunicazioni: *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione* [doc. COM (2002) 277, del 5 giugno 2002]; *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione* [doc. COM (2002) 704, del 11 dicembre 2002].

<sup>19</sup> Si v. la comunicazione della Commissione sulla definizione interattiva delle politiche [doc. C (2001) 1014, del 3 aprile 2001] che prefigura l'utilizzo di Internet per raccogliere e analizzare le reazioni dell'opinione pubblica, al fine di tenerne conto in sede di definizione delle politiche dell'Ue. L'iniziativa prevede un dispositivo di *feedback* per raccogliere le reazioni spontanee dell'opinione pubblica ed un dispositivo di consultazione, concepito per ricevere ed immagazzinare in modo strutturato e rapido le reazioni ad ogni nuova iniziativa. Si v. all'indirizzo: <http://ipmmarket.homestead.com/>.

di Birmingham e di Edimburgo del 1992<sup>20</sup>. Il miglioramento dell'accessibilità del diritto comunitario, anche attraverso l'uso delle TIC, è una questione costantemente affrontata nelle relazioni *Legiferare meglio* che la Commissione pubblica annualmente per monitorare la qualità della normativa europea<sup>21</sup> e considerata rilevante anche nell'ambito della recente iniziativa in materia di aggiornamento e semplificazione dell'*acquis* comunitario<sup>22</sup>.

L'evoluzione che si prospetta sulla base della ormai consolidata realtà della presenza, nei siti istituzionali dell'Ue, di servizi informativi è quella della realizzazione della c.d. *e-Commissione*, quale realizzazione di un processo di trasformazione dell'amministrazione comunitaria che sfrutti pienamente le nuove opportunità offerte dalle TIC per aumentare l'efficienza interna dell'amministrazione e per migliorare le relazioni esterne della stessa.

L'obiettivo è quello proprio delle strategie di realizzazione dell'amministrazione elettronica (*e-government*)<sup>23</sup>, e cioè utilizzare gli sviluppi delle TIC per ottenere tre risultati: in primo luogo, per migliorare i metodi di lavoro della Commissione; in secondo luogo, per migliorare gli strumenti di comunicazione e di scambio di informazioni tra l'amministrazione europea, da un lato, e gli interlocutori istituzionali e i cittadini e le imprese, dall'altro lato; per offrire, in terzo luogo, servizi più efficienti a cittadini e imprese. Questo obiettivo era già delineato nella iniziativa *eEurope – Una società dell'informazione per tutti*<sup>24</sup>, nella sua decima azione,

<sup>20</sup> Sul punto si v., ampiamente, A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, 2001, p. 114 ss.

<sup>21</sup> Si v., da ultimo, *Legiferare meglio 2002*, doc. COM (2002) 715, del 11 dicembre 2002, in particolare par. 3.4.

<sup>22</sup> Si v. *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario*, doc. COM (2003) 71, del 11 febbraio 2003.

<sup>23</sup> Sui profili generali della questione si v. M. CORSI, E. GULLO, A. GUMINA, *L'impatto delle tecnologie dell'informazione sul settore delle amministrazioni pubbliche*, in *Economia italiana*, 2002, p. 435 ss.

<sup>24</sup> Doc. COM (1999) 687, del 8 dicembre 1999. In particolare, il documento individua tre linee di azione. In primo luogo, *definizione di una strategia per la e-Commissione: uso migliore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e reti di comunicazioni* («...tutti i metodi di lavoro – si legge nel documento – devono far uso delle potenziale delle

“Amministrazioni *on line*”. Le linee di azione della Commissione in materia sono state poi tracciate nel libro bianco dedicato alla riforma della Commissione<sup>25</sup>, per essere ulteriormente specificate nel memorandum *Towards the e-Commission: implementation strategy 2001-2005*<sup>26</sup>. Quest’ultimo documento prefigurava uno sviluppo del portale *Europa*, meglio definito nella successiva comunicazione *Europa 2nd generation. Advanced web services to citizens, business and other professional users*<sup>27</sup>. Secondo le linee guida individuate in questo documento, i servizi della Commissione, ai quali è affidata l’implementazione della e-Commissione, devono far evolvere il portale quale punto di accesso unificato a siti *web*<sup>28</sup> che offrano:

- servizi d’informazione, che garantiscano a tutti un accesso agevole ad informazioni aggiornate, di facile consultazione e multilingui, adatte alle esigenze degli utilizzatori;
- servizi di comunicazione interattivi per migliorare il dialogo con i cittadini, le imprese e la società civile, agevolando in tal modo consultazioni ampie, *on line*, in tempo reale, sulle politiche e realizzando meccanismi di verifica sui risultati delle politiche, delle attività e dei servizi dell’Ue;
- servizi transazionali, che permettano di realizzare *on line* alcune pro-

tecnologie dell’informazione e della comunicazione. La riforma intende migliorare le procedure inserendole in nuovi quadri organizzativi, offrendo così l’occasione di applicare tecniche imprenditoriali nelle principali attività comunitarie, semplificare le procedure e creare un adeguato supporto alle TIC. A questo scopo è necessario riformulare la politica, l’organizzazione e le risorse interne»). In secondo luogo, *rispondere all’esigenze degli utilizzatori, all’interno e all’esterno* (e quindi creazione di procedure per ottenere regolarmente informazioni dagli utilizzatori delle reti di comunicazione, ricorso a consultazioni politiche interattive tramite Internet, continuo miglioramento del portale Europa). In terzo luogo, *appalti pubblici e transazioni per via elettronica* (e quindi offrire a tutti i cittadini la possibilità di comunicare elettronicamente e in modo interattivo con la Commissione).

<sup>25</sup> Doc. COM (2000) 200, del 5 aprile 2000.

<sup>26</sup> Memorandum del 8 giugno 2001 preparato per la Commissione dal vice presidente Kinnock ([http://www.europa.eu.int/comm/di/pubs/e-comm/sec\\_2001\\_0924\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/di/pubs/e-comm/sec_2001_0924_en.pdf)).

<sup>27</sup> Comunicazione presentata alla Commissione, il 6 luglio 2001, dal Presidente della Commissione, e dai commissari KINNOCK e LIKANEN ([http://www.europa.eu.int/comm/dgs/press\\_communication/pdf/e2g\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/pdf/e2g_en.pdf)).

<sup>28</sup> Si prevede la coesistenza, in *Europa*, di diversi tipi di portali: portali tematici, portali orientati ai servizi e portali destinati a gruppi di utenti specifici.

cedure dell'amministrazione europea che attualmente sono espletate a mezzo posta (appalti, operazioni finanziarie con i fornitori, assunzioni, iscrizioni ad eventi, raccolta o acquisto di documentazione ecc.).

Si tratta quindi di superare i limiti attuali – innanzitutto la mancanza di adeguate strutture organizzative e procedurali nell'ambito delle quali la produzione dell'informazione e la gestione delle relazioni con i cittadini siano già orientati all'uso delle TIC<sup>29</sup> – per passare da una presenza di livello base in *Internet* (presenza dell'amministrazione sul *web* con servizi informativi) ad una più evoluta che si caratterizza per l'offerta di servizi di interazione e di transazione.

Tracciato, dunque, sinteticamente il quadro nel quale trova collocazione lo sviluppo dell'uso delle TIC da parte delle istituzioni europee, si passano ora in rassegna i principali servizi informativi *on line*, servizi, cioè, che hanno come scopo quello di mantenere i cittadini costantemente informati in merito ad attività, atti e procedure delle istituzioni, oltre che di garantire loro un accesso rapido ed immediato alle banche di dati pubblici, offerti sui siti istituzionali dell'Ue, segnalando, così, le più rilevanti risorse disponibili in rete<sup>30</sup>.

L'ampia possibilità di accesso alle informazioni sull'attività delle istituzioni e degli organi europei ed alla documentazione giuridica da essi prodotta, attraverso strumenti documentari avanzati, per via telematica, gratuitamente, non ha eguali in altre organizzazioni internazionali e sovranazionali<sup>31</sup> e contribuisce, pertanto, a caratterizzare ulteriormente la *specia-*

<sup>29</sup> «The information content collection/provision – si legge nel documento citato – remains substantially manual: data capture often relies on the initiative of webmasters/editors to seek and collect information rather than on an organised flow from the Directorates/units of a DG [...] The exploitation of Internet interactivity remains limited».

<sup>30</sup> Guide *on line* sono:

- *Documentazione europea in rete* a cura del Centro di documentazione europea della università Ca' Foscari di Venezia: <http://helios.unive.it/~cde/docum.htm>;

- *Accessing European Union information*, a cura della Delegazione della Commissione europea di Washington (Library, Press and Public Affairs Section): <http://www.eurunion.org/infores/resguide.htm>.

<sup>31</sup> Si v. in proposito le osservazioni di D.M. CURTIN, *Citizens' fundamental right of access to Eu information: an evolvine digital passepartout?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 7 ss.; sul rilievo sempre maggiore che assumono gli atti delle organizzazio-

lità dell'Ue, in particolare per ciò che riguarda i rapporti diretti fra questa ed i suoi cittadini.

## 2. INFORMAZIONI GENERALI

Il portale *Europa* dà, innanzitutto, accesso ad una serie di strumenti attraverso i quali è possibile acquisire le informazioni generali, da un lato, sulla struttura ed il funzionamento dell'Ue, dall'altro, sulla concreta attività da questa svolta nell'attuazione delle politiche previste nei Trattati.

### 2.1. Funzionamento, evoluzione e futuro dell'Unione europea

Una descrizione puntuale del sistema di funzionamento dell'Ue e delle fondamentali linee di sviluppo delle politiche comunitarie è data dalle *Note sintetiche*<sup>32</sup>, curate dalla direzione generale degli studi del Parlamento europeo. Nel fornire un quadro generale della costruzione europea, tali note dedicano particolare attenzione al contributo del Parlamento europeo al processo di integrazione europea. Nella stessa prospettiva, di primo approccio alla evoluzione, alla struttura ed alle politiche della Ue, di grande utilità è il glossario<sup>33</sup>, nel sito *Scadplus*<sup>34</sup>, che comprende circa 230 voci<sup>35</sup>.

Una ricostruzione della storia delle Comunità, prima, e dell'Ue, poi, è offerta dalla presentazione cronologica, anno per anno<sup>36</sup>, dei principali eventi che ne hanno segnato lo sviluppo. La selezione di eventi viene

ni internazionali e sovranazionali si v. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 323 ss.

<sup>32</sup> [http://www.europarl.eu.int/factsheets/default\\_it.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/default_it.htm). I materiali sono organizzati in sei sezioni, ripartite in capitoli e paragrafi, che riguardano il sistema di funzionamento dell'Unione europea, l'Europa dei cittadini, il mercato interno, le politiche comuni, l'unione economica e monetaria, le relazioni esterne dell'Unione.

<sup>33</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/cig/g4000.htm>.

<sup>34</sup> Si v. *infra*, par. 2.2.

<sup>35</sup> Un glossario specifico (in inglese e francese) è quello relativo alla politica di concorrenza all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/competition/general\\_info/glossary\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/competition/general_info/glossary_en.html).

<sup>36</sup> [http://www.europa.eu.int/abc/history/index\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/abc/history/index_it.htm).

aggiornata sulla base del *Bollettino dell'Unione europea*<sup>37</sup> e rivista ogni anno alla luce della *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea*<sup>38</sup>, che ha una parte specificamente dedicata alla descrizione dei principali avvenimenti dell'anno, presentati in ordine cronologico.

Sugli sviluppi futuri dell'Ue, allo stato attuale, risultano di particolare interesse i lavori della Convenzione, prevista dalla *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea* del 15 dicembre 2001<sup>39</sup>.

La Dichiarazione di Laeken fissava il principio della pubblicità dei lavori della Convenzione e prevedeva la creazione di un forum per le organizzazioni che rappresentano la società civile (parti sociali, settore privato, organizzazioni non governative, ambienti accademici, ecc.), quale rete strutturata di organizzazioni da tenere regolarmente informate sui lavori della Convenzione e da consultare. La *Nota sui metodi di lavoro* predisposta dal Presidium<sup>40</sup> della Convenzione ha dato seguito a queste previsioni disponendo, in primo luogo, la pubblicazione nel sito *Internet* della Convenzione di tutti i resoconti ed i contributi scritti inviati alla Convenzione ed elaborati dalla stessa<sup>41</sup>, creando, in secondo luogo, il sito *Internet* del forum<sup>42</sup>.

Nel sito<sup>43</sup> della Convenzione, oltre alle notizie generali sul mandato e sulla organizzazione della Convenzione è possibile, quindi, reperire, fra l'altro, il testo finale del *Progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa*, consegnato al Presidente del Consiglio europeo il 18 luglio 2003<sup>44</sup>, tutte le proposte di emendamenti presentate per ciascun articolo della prima parte, per ciascun titolo della seconda parte, per cia-

<sup>37</sup> Si v. *infra*, par. 2.2.

<sup>38</sup> Si v. *infra* par. 2.2.

<sup>39</sup> Si v. all'indirizzo: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNIT.pdf>.

<sup>40</sup> Si legge all'indirizzo: <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00009i2.pdf>.

<sup>41</sup> Si cfr. l'art. 14 della *Nota*.

<sup>42</sup> Si cfr. l'art. 9 della *Nota*.

<sup>43</sup> <http://european-convention.eu.int>. La Convenzione ha concluso i lavori il 10 luglio 2003, ma il suo sito (il cui contenuto è aggiornato al 31 luglio 2003) resta aperto per consultazione. Altri siti specificamente dedicati alla Convenzione, sono quelli curati dal Parlamento (<http://www.europarl.eu.int/comparl/conv/default.htm>) e dalla Commissione ([http://europa.eu.int/futurum/comm/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/futurum/comm/index_it.htm)).

<sup>44</sup> Si tratta del doc. CONV 850/03; si v., per una efficace sintesi del testo: [http://europa.eu.int/futurum/comm/documents/guidecitoyen\\_it.pdf](http://europa.eu.int/futurum/comm/documents/guidecitoyen_it.pdf).

scun titolo, capo, sezione della terza parte del testo; il resoconto dei lavori svolti tanto in seduta plenaria quanto dai gruppi di lavoro<sup>45</sup>, con tutti i documenti prodotti.

È stato, poi, aperto il sito del forum<sup>46</sup> con lo scopo specifico di fornire informazioni sul forum e sui lavori della Convenzione e di dare l'opportunità alle organizzazioni interessate di presentare contributi al dibattito<sup>47</sup>.

## 2.2. Attività dell'Unione europea

Il *Bollettino dell'Unione europea*<sup>48</sup> presenta, mese per mese, l'attività di tutte le istituzioni e gli organi dell'Ue; ripercorre le diverse tappe del processo d'adozione degli atti legislativi e riferisce degli altri atti delle istituzioni (quali comunicazioni, risoluzioni e pareri) e dell'attività internazionale dell'Unione (quali conferenze internazionali e ministeriali). Le

<sup>45</sup> Sono stati istituiti in seno alla Convenzione i seguenti undici gruppi di lavoro: Sussidiarietà; Carta [dei diritti fondamentali], Personalità giuridica, Parlamenti nazionali, Competenze complementari, *Governance* economica, Azione esterna, Difesa, Semplificazione, Libertà, sicurezza e giustizia, Europa sociale. Ciascun gruppo ha prodotto una relazione finale.

<sup>46</sup> <http://european-convention.eu.int/forum.asp?lang=IT>. Anche in questo caso il sito è stato chiuso in seguito alla fine dei lavori della Convenzione. Il dibattito sul futuro dell'Europa continua attraverso il sito *Futurum* che ospita, fra l'altro, uno spazio di discussione aperto a tutti coloro che vogliono intervenire; si v. all'indirizzo: [http://europa.eu.int/futurum/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_it.htm).

<sup>47</sup> Sulla base dei risultati della Convenzione, sono stati inaugurati, a Roma il 4 ottobre 2003, i lavori della Conferenza intergovernativa (si v. l'indirizzo: <http://ue.eu.int/igc/index.asp?lang=IT>). Per quello che riguarda le precedenti conferenze intergovernative, su quella del 1996 si v., all'indirizzo <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/>, il sito nel quale sono archiviati tutti i documenti elaborati nel corso della CIG aperta a Torino il 29 marzo 1996 e conclusasi con la stipula del Trattato di Amsterdam (la documentazione è in gran parte in inglese e francese). Sulla CIG 2000 si v. i siti ad essa dedicati dal Consiglio (<http://ue.eu.int/cig/default.asp?lang=it>), dal Parlamento europeo ([http://www.europarl.eu.int/igc2000/default\\_it.htm](http://www.europarl.eu.int/igc2000/default_it.htm)) e dalla Commissione ([http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/index_it.htm)).

Sui lavori della Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue si v. il sito all'indirizzo: <http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=it> (sui diritti fondamentali nella Ue si v. anche: [http://europa.eu.int/comm/archives/abc/cit1\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/archives/abc/cit1_it.htm)).

<sup>48</sup> <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/it/welcome.htm>.

informazioni sono organizzate per temi; il Bollettino offre riferimenti precisi, consentendo di ripercorrere l'evoluzione delle attività europee, e di risalire facilmente a un'informazione attraverso gli anni; i legami ipertestuali permettono una consultazione di tutti i numeri disponibili e il passaggio istantaneo da una sezione, un numero o una versione linguistica all'altra.

Ogni anno, sulla base di quanto previsto dall'art. 212 tr. Ce<sup>49</sup>, la Commissione pubblica una *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea*, che viene presentata al Parlamento europeo. Le relazioni sono disponibili in *Internet* in testo integrale a partire dal 1997<sup>50</sup>. La relazione più recente, quella relativa al 2003, è articolata, in maniera simile alle precedenti, su dieci capitoli (questioni istituzionali e futuro dell'Unione; allargamento; diritti dell'uomo e libertà fondamentali; spazio economico e sociale comunitario; cittadinanza e qualità della vita; ruolo dell'Unione nel mondo; finanziamenti delle attività comunitarie, gestione delle risorse e protezione degli interessi finanziari delle Comunità; diritto comunitario<sup>51</sup>; istituzioni e organi; informazione e comunicazione) attraverso i quali viene fornito un panorama generale delle attività svolte dalla Ue nel corso dell'anno<sup>52</sup>.

Altre relazioni sono connesse alla relazione generale:

- la relazione sulla politica di concorrenza<sup>53</sup>;
- la relazione sulla situazione dell'agricoltura nell'Unione europea<sup>54</sup>;

<sup>49</sup> Secondo tale norma «la Commissione pubblica ogni anno, almeno un mese prima dell'apertura della sessione del Parlamento europeo, una relazione generale sull'attività della Comunità». La pubblicazione della relazione, così come quella della Gazzetta ufficiale, in quanto prevista dai Trattati, rappresenta, pertanto, un obbligo giuridico.

<sup>50</sup> <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/rg/it/welcome.htm>. Per i due anni precedenti è presente il riassunto in inglese e francese. È disponibile, inoltre, un motore di ricerca relativo a tutte le relazioni pubblicate in Internet.

<sup>51</sup> In questo capitolo si trova anche la sezione dedicata alla informatizzazione del diritto comunitario.

<sup>52</sup> Vi sono, poi, il quadro cronologico dei principali avvenimenti verificatisi nel corso dell'anno e tre allegati che riguardano le procedure di codecisione, di consultazione e relative agli accordi internazionali.

<sup>53</sup> Si v. alla pagina [http://europa.eu.int/comm/competition/annual\\_reports/](http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/).

<sup>54</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/agrep2002/index\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/agrep2002/index_it.htm). La prima parte della relazione presenta la situazione dell'agricoltura e le attività svolte durante l'anno;

- la relazione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario<sup>55</sup>.

A quest'ultima relazione si accede, in *Internet*, attraverso una pagina<sup>56</sup> (in inglese e francese) dedicata all'applicazione del diritto comunitario, dalla quale è possibile consultare anche il calendario delle scadenze per il recepimento delle direttive, l'aggiornamento sui progressi nell'adozione delle misure nazionali di recepimento, le decisioni della Commissione nelle procedure di infrazione e in materia di aiuti di Stato.

Il sito *Scadplus*<sup>57</sup> propone una sintesi della legislazione vigente e della evoluzione delle proposte di atti legislativi, per tutti i settori<sup>58</sup> di competenza dell'Ue, sotto forma di schede informative consultabili in ciascuna delle lingue ufficiali. Ciascuna scheda informativa è articolata in una introduzione generale al tema, nella trattazione degli specifici argomenti legati al tema, nella illustrazione della situazione nella quale si trovano, rispetto alla conformità all'*acquis* comunitario, i nuovi Stati membri ed i Paesi candidati all'adesione<sup>59</sup>.

Anche la sezione *Attività*<sup>60</sup> del portale Europa riunisce tutte le informazioni e i *link* ai siti delle istituzioni e organismi dell'Ue, relativi alle

la seconda parte contiene le principali informazioni statistiche su numerose questioni agricole dell'Ue e riporta le tabelle aggiornate delle relazioni precedenti.

<sup>55</sup> Presentata secondo quanto previsto dalla dichiarazione n. 19, punto 2, allegata al Trattato di Maastricht, relativa all'applicazione del diritto comunitario.

<sup>56</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/droit\\_com/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm).

<sup>57</sup> [http://europa.eu.int/scadplus/scad\\_it.htm](http://europa.eu.int/scadplus/scad_it.htm).

<sup>58</sup> Si tratta dei seguenti settori: affari economici e monetari; agricoltura; aiuti umanitari; allargamento; ambiente; audiovisivo; bilancio; commercio estero; concorrenza; consumatori; cultura; dogane; energia; frode; giustizia e affari interni; imprese; istruzione; formazione; gioventù; mercato interno; occupazione e politica sociale; pesca; politica estera e sicurezza; politica regionale; regime fiscale; relazioni esterne; ricerca e innovazione; salute pubblica; servizi di trasporto; sicurezza dei prodotti alimentari; società dell'informazione; sviluppo.

<sup>59</sup> Ad esempio, in materia di "società dell'informazione", gli argomenti considerati sono: l'approccio comunitario per una società dell'informazione; quadro giuridico generale attuale; piani d'azione eEurope; Internet; protezione delle informazioni; diritto d'autore e diritti connessi nella società dell'informazione; commercio elettronico; fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni – ONP; comunicazioni via satellite; radiofrequenze; mercati dei servizi di telecomunicazione e dell'informazione; licenze; coordinamento e normalizzazione; reti transeuropee; sistemi di pagamento; telefono; programmi; paesi candidati all'adesione e *acquis* comunitario.

<sup>60</sup> <http://europa.eu.int/pol/index-it.htm>.

politiche o attività dell'Unione stessa<sup>61</sup>. Sono proposte trenta pagine tematiche indipendenti; ognuna di queste presenta la politica o l'attività dell'Ue in un settore specifico, da diversi punti di vista, sia mediante una panoramica generale sia attraverso informazioni più specialistiche<sup>62</sup>.

Ai *Nuovi testi ufficiali delle istituzioni* è dedicata la pagina (in inglese<sup>63</sup>) che offre una selezione quotidiana delle novità presenti sui siti *web* delle istituzioni e degli organi e fornisce inoltre *link* diretti alla sezione novità dei siti *web* delle istituzioni, degli organi e delle agenzie europee<sup>64</sup>.

### 2.3. Accesso per argomenti alle pubblicazioni e ai siti dell'Unione europea

Due strumenti di accesso alle pubblicazioni ed ai siti dell'Ue, pubblicati *on line* su siti istituzionali, sono:

- *The Publications portal* (in inglese e francese)<sup>65</sup>: da questo portale è possibile accedere a tutti i siti od a specifiche pagine *web* dei siti delle istituzioni, organi ed agenzie che riguardano pubblicazioni. Il sito offre due diversi modi di accesso alle informazioni: attraverso un indice tematico relativo alle attività ed alle politiche dell'Ue e attraverso un indice alfabetico dei siti e delle pagine censite dal portale.

<sup>61</sup> Si v. *supra* nt. 58.

<sup>62</sup> Ciascuna pagina è articolata nelle sezioni: "Prima pagina", "In breve", "Ultimi sviluppi", "Legislazione europea". La sezione "Prima pagina", aggiornata con cadenza mensile, presenta un aspetto particolare e recente dell'attività in questione. "In breve" propone una panoramica generale dell'argomento, aggiornata ogni tre mesi. La sezione "Ultimi sviluppi" è composta da vari *link* verso i siti pertinenti delle istituzioni, degli organi e delle agenzie; a partire da questa sezione, inoltre, è accessibile tutta la documentazione utile, dagli ultimi comunicati stampa, alle statistiche e alle pubblicazioni. La parte relativa alla "Legislazione europea" presenta l'argomento in due modi: attraverso le sintesi del sito *Scadplus* di tutti i vari aspetti di una determinata attività, oppure attraverso l'indicazione della relativa base giuridica derivante dai trattati e dai testi giuridici, in vigore e in preparazione, nonché della giurisprudenza recente della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado.

<sup>63</sup> <http://europa.eu.int/geninfo/whatsnew.htm>.

<sup>64</sup> L'archivio consente di recuperare, attraverso liste ordinate cronologicamente, le novità segnalate a partire dal 1997.

<sup>65</sup> [http://europa.eu.int/publications/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/publications/index_en.htm).

s- *A to Z index for EU websites* (in inglese)<sup>66</sup>, a cura della delegazione della Commissione europea a Washington: questa pagina fornisce un ricchissimo elenco di argomenti, presentati in ordine alfabetico; da ciascuna voce dell'elenco è operato un *link* a pagine del sito della stessa delegazione o di altri siti dell'Ue.

### 3. BANCHE DATI

Attraverso il portale *Europa* possono essere consultate circa ottanta banche dati, individuabili scorrendone l'elenco, predisposto, nella sezione "Fonti di informazione" del portale, in ordine alfabetico<sup>67</sup> o in ordine tematico<sup>68</sup>. Fra le diverse banche dati, di particolare rilievo sono quelle relative alla documentazione giuridica e quelle relative ai processi decisionali<sup>69</sup>.

#### 3.1. Documentazione giuridica

*Celex* [Sistema interistituzionale di documentazione automatizzata per il diritto comunitario (Communitatis europeae lex)]<sup>70</sup> è la banca dati giuridica ufficiale<sup>71</sup> della Ue, sviluppata all'inizio degli anni Settanta<sup>72</sup> del secolo scorso, per uso interno della Commissione, evolutasi successivamente quale sistema di documentazione interistituzionale<sup>73</sup>. Negli anni

<sup>66</sup> <http://www.eurunion.org/infores/euindex.htm>.

<sup>67</sup> [http://europa.eu.int/geninfo/info/guide/dbatoz/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/geninfo/info/guide/dbatoz/index_it.htm).

<sup>68</sup> [http://europa.eu.int/geninfo/info/guide/dbsubject/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/geninfo/info/guide/dbsubject/index_it.htm). Questa la lista degli argomenti ai quali sono dedicate le diverse banche dati: agricoltura; ambiente; appalti e bandi di gara; archivi; bibliografie, riferimenti documentari; classificazioni statistiche; comunicati stampa; contatti; diritto e legislazione; dogana e scambi commerciali; euro; industria, energia; politica regionale; regime fiscale; relazioni esterne, assistenza allo sviluppo; ricerca; società e affari sociali; occupazione, consumatori, istruzione, sostanze stupefacenti; terminologia.

<sup>69</sup> Per una analisi delle procedure decisionali comunitarie nella prospettiva dell'attività di *drafting* si v. A. VEDASCHI, *op. cit.*, p. 23 ss.

<sup>70</sup> [http://europa.eu.int/celex/htm/celex\\_it.htm](http://europa.eu.int/celex/htm/celex_it.htm).

<sup>71</sup> Tale carattere di ufficialità è ben evidenziata dal fatto che la banca dati è stata assunta dai servizi della Commissione come base di riferimento per avviare l'opera di semplificazione e consolidamento dell'*acquis* comunitario.

<sup>72</sup> Sulla nascita e la prima fase di sviluppo del sistema si v. E. BONAZZI, *Il CELEX, sistema di documentazione automatica per il diritto comunitario*, in questa *Rivista*, 1975, p. 450 ss.

<sup>73</sup> Questa evoluzione era prospettata dalla risoluzione del Consiglio del 26 novembre

Ottanta, poi, il sistema Celex è stato lanciato come fonte di documentazione giuridica comunitaria pubblica ed ha incominciato a diventare multilingue (originariamente era utilizzata solo la lingua francese).

Con una risoluzione del 1991 il Consiglio affidava la gestione del sistema, curata originariamente dal servizio legale della Commissione, all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee ed invitava ad accelerare i lavori per garantire la disponibilità integrale dei testi in tutte le lingue ufficiali<sup>74</sup>. Nel 1994, poi, il Consiglio tornava sul tema della diffusione elettronica del diritto comunitario e dei diritti nazionali di esecuzione per sottolineare l'importanza rivestita, per un corretto funzionamento del mercato interno, dalla possibilità, per ogni soggetto giuridico, di accedere ad una informazione coerente, esauriente ed affidabile sul diritto comunitario e sulle relative norme nazionali di recepimento<sup>75</sup>.

Nel 1997 Celex è stato lanciato nel *web*. La documentazione in esso raccolta è divenuta nel 2001 il riferimento principale del portale Eur-lex. In 10 anni (1991-2001) il numero dei documenti disponibili in Celex si è raddoppiato, superando i 250.000 nell'aprile 2001.

Celex è la fonte di informazione più completa ed esauriente sul diritto dell'Ue. Contiene documenti in *full text*, nelle varie lingue comunitarie, nei settori della legislazione, della giurisprudenza, degli atti preparatori e delle interrogazioni parlamentari<sup>76</sup>. Le modalità di ricerca disponibili

1974, relativa alla automazione della documentazione giuridica, cit. La risoluzione, nel mettere in risalto la notevole importanza della documentazione automatizzata del diritto comunitario, si occupava della questione anche nella prospettiva dei rapporti con i sistemi di documentazione giuridica informatizzati nazionali (su questo profilo si v. N. NUNN-PRICE, *CELEX Improving Access to Community legislation and its transposition into national law*, in *The Journal of Information, Law and Technology (JILT)*, 1997, n. 3, [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/leginfo/97\\_3nunn/default.htm](http://elj.warwick.ac.uk/jilt/leginfo/97_3nunn/default.htm)).

<sup>74</sup> Risoluzione del Consiglio, del 13 novembre 1991 sulla riorganizzazione delle strutture di funzionamento del sistema CELEX (documentazione informatizzata relativa al diritto comunitario), in GUCE, 28 novembre 1991, n. C308, p. 2. Si v. E. DE PERSIO, *Celex: Communitatis Europaeae Lex. La banca dati del diritto comunitario*, in *L'informatica giuridica e il Ced della Corte di Cassazione*, Milano, 1992, p. 237 ss.

<sup>75</sup> Risoluzione del Consiglio, del 20 giugno 1994, relativa alla diffusione elettronica del diritto comunitario e dei diritti nazionali di esecuzione e al miglioramento delle condizioni di accesso, in GUCE, 1° luglio 1994, n. C179, p. 3.

<sup>76</sup> Per la struttura completa della banca dati e delle unità documentarie si veda il manuale

sono particolarmente sofisticate ed avanzate<sup>77</sup>. È una banca dati a pagamento<sup>78</sup>; nel momento in cui i documenti in essa raccolti vengono resi pubblici gratuitamente, principalmente attraverso Eur-lex, il pagamento rimane legato ad una serie di servizi a valore aggiunto<sup>79</sup> che il sistema è in grado di fornire ai propri utenti (maggiore rapidità e disponibilità rispetto al servizio gratuito; funzioni di ricerca avanzate anche mediante combinazione di diversi criteri; disponibilità di un'ampia serie di metadati associati a ciascun documento; funzioni legate alle modalità di visualizzazione ed esportazione del testo; vari strumenti di *help* in linea; servizi di informazione sugli aggiornamenti e le novità).

Strumenti documentari utilizzati all'interno della banca dati, ma impiegati anche al di fuori del Celex dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, sono l'identificativo univoco assegnato a ciascun documento, il c.d. numero Celex<sup>80</sup>, ed il *thesaurus* Eurovoc<sup>81</sup>.

all'indirizzo: [http://europa.eu.int/celex/htm/doc/it/referencemanual\\_it.pdf](http://europa.eu.int/celex/htm/doc/it/referencemanual_it.pdf).

<sup>77</sup> Si v. la guida alla ricerca avanzata all'indirizzo: [http://europa.eu.int/celex/htm/doc/it/expguide\\_it.pdf](http://europa.eu.int/celex/htm/doc/it/expguide_it.pdf); ed inoltre, di recente, R. Bin, N. Lucchi, *Informatica per le scienze giuridiche*, Padova, 2003, p. 189 ss.

<sup>78</sup> I documenti di Celex possono essere recuperati gratuitamente, qualora se ne conoscano gli estremi o il numero Celex (sul quale si v. *infra* nel testo ed in nota), attraverso il *prelievo diretto* effettuato secondo le istruzioni disponibili sulla pagina *The Celex application interface* ([http://europa.eu.int/celex/htm/doc/en/linktocelex\\_en.htm](http://europa.eu.int/celex/htm/doc/en/linktocelex_en.htm)), oppure utilizzando la maschera di ricerca predisposta dal centro di documentazione europea della università di Utrecht (<http://www.library.law.uu.nl/english/celexplus.htm>).

<sup>79</sup> Si v. l'analisi dei servizi a valore aggiunto operata dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali nel documento *Servizi supplementari nella sezione a pagamento del portale Eur-lex (p. es. Celex menu e Celex expert)*, presso: [http://www.europa.eu.int/celex/htm/doc/it/IT\\_value\\_added.pdf](http://www.europa.eu.int/celex/htm/doc/it/IT_value_added.pdf).

<sup>80</sup> Il numero Celex è costituito da una serie di caratteri alfanumerici, secondo la struttura seguente: *identificativo del settore* (1 carattere), *anno* (2 o 4 caratteri), *tipo di documento* (1 o 2 caratteri), *identificatore del documento* (3 o 4 caratteri). I settori sono identificati da un numero o da una lettera secondo la seguente codifica: 1 – Trattati; 2 - Relazioni esterne; 3 - Diritto derivato; 4 - Diritto complementare; 5 - Lavori preparatori; 6 – Giurisprudenza; 7 - Disposizioni nazionali d'esecuzione; 9 - Interrogazioni parlamentari; E - Atti adottati dalle istituzioni AELS nell'ambito dell'accordo SEE; C - Atti pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea serie C. Per quanto riguarda l'*anno*, fino al 2000, si usavano solamente le ultime due cifre dell'anno; attualmente, invece, per i nuovi documenti si usano le quattro cifre. Il *tipo di documento* è rappresentato da un codice di una o due lettere (ad esempio, per il settore 3, le direttive sono rappresentate dalla lettera "L", i regolamenti dalla lettera "R", le

*Eur-lex*<sup>82</sup> è il portale di accesso unificato alla documentazione della Unione europea<sup>83</sup> (documenti normativi e legati al procedimento di produzione delle norme, giurisprudenziali, parlamentari), lanciato nell'aprile del 1998, con l'obiettivo di fornire un unico ambiente di consultazione per reperire tutta la normativa in vigore ed i testi di interesse giuridico. Sulla base di una decisione del Comitato di direzione dell'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali (i segretari generali delle istituzioni), tutti i testi dei documenti giuridici sono stati resi disponibili gratuitamente nei formati html, pdf e tiff, a partire dal 1° gennaio 2002<sup>84</sup>.

Il portale è organizzato in otto settori: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea; trattati istitutivi; legislazione; legislazione in preparazione; giurisprudenza; interrogazioni parlamentari; documenti di pubblico interesse; preparativi all'allargamento.

La ricerca può essere effettuata in ciascun settore o simultaneamente in tutti i settori (per anno e numero del documento ricercato o per paro-

decisioni dalla lettera "D"). L'*identificatore del documento* può essere un numero sequenziale attribuito come parte del processo legislativo o il numero di un articolo di un trattato. In alcuni casi si aggiungono alcuni zeri prima del numero per creare una serie di quattro caratteri. Nel settore 1 l'identificatore del documento è limitato ad un numero di tre caratteri. Ad esempio, il numero Celex della direttiva CE/2000/41 è 32000L0041 (settore 3, diritto derivato; anno 2000; tipo del documento "direttiva" e, quindi, codice "L"; identificativo del documento è il numero 41 che si fa precedere da due zeri per avere la serie di quattro caratteri).

<sup>81</sup> Eurovoc è un thesaurus multilingue che copre tutti i settori di attività delle Comunità europee, utilizzato, dal Parlamento europeo e dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, per permettere un'ampia panoramica dell'argomento dei documenti indicizzati nei sistemi documentari (anche sostituendo l'informazione testuale in quei documenti che non siano inseriti nei sistemi stessi a testo pieno). Dal punto di vista della struttura, Eurovoc è organizzato in due livelli gerarchici: settori (21) e microthesauri (127); esiste in tutte le lingue ufficiali dell'Ue: i settori, i microthesauri, i descrittori (6.075) e le relazioni fra questi (6.078 relazioni gerarchiche e 3.167 relazioni associative) sono rigorosamente equivalenti da una lingua all'altra. Si v. all'indirizzo: [http://europa.eu.int/celex/eurovoc/cgi/sga\\_doc?eurovoc\\_dif!SERVEUR/menu!prod!MENU&langue=IT](http://europa.eu.int/celex/eurovoc/cgi/sga_doc?eurovoc_dif!SERVEUR/menu!prod!MENU&langue=IT).

<sup>82</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/>.

<sup>83</sup> Nel 2002 sono stati consultati 145 milioni di documenti attraverso Eur-lex (rispetto agli 80 milioni del 2001), si cfr. *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea 2002*, cit., n. 1073.

<sup>84</sup> Fatti salvi i servizi supplementari a valore aggiunto, che sono a pagamento, quali Celex menu e Celex expert, dei quali si è già detto.

la)<sup>85</sup>. La selezione di uno dei settori elencati nella pagina iniziale permette all'utente di raggiungere direttamente una specifica maschera di ricerca ed altri strumenti di accesso alla documentazione (liste, repertori, ultimi documenti pubblicati, ...).

Il settore<sup>86</sup> dedicato alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*<sup>87</sup> consente di reperire i documenti pubblicati nella Gazzetta ufficiale, nelle serie L e C (L per gli atti legislativi e C per comunicazioni e informazioni)<sup>88</sup>, a partire dal 1998. Da questo settore, inoltre, è possibile, attraverso un *link*,

<sup>85</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/index.html>.

<sup>86</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_oj.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_oj.html).

<sup>87</sup> La *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, quale giornale ufficiale delle Comunità, è stata istituita con decisione n. 901 del 15 settembre 1958 (in GU, n. 17 del 6 ottobre 1958, p. 419). La sua denominazione è stata modificata in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Nizza. La *Gazzetta ufficiale* è pubblicata dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, la cui organizzazione e funzionamento sono disciplinati dalla decisione 2000/459/Ce, Ceca, Euratom. L'ufficio, gestito da un comitato di direzione in cui ciascuna istituzione è rappresentata dal suo segretario generale, cura tutte le pubblicazioni delle istituzioni e degli organi dell'Ue (il sito dell'Ufficio è all'indirizzo: <http://publications.eu.int>). Il *Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali* (<http://eur-op.eu.int/code/it/it-cover.htm>), curato dall'Ufficio, detta i criteri, prevalentemente formali, e le procedure alle quali le istituzioni e gli organi dell'Ue devono attenersi per le pubblicazioni ufficiali.

<sup>88</sup> La serie L contiene le seguenti rubriche: atti per i quali la pubblicazione è una condizione di applicabilità (i regolamenti, le decisioni generali e le raccomandazioni generali Ceca della Commissione nonché, dal 1° novembre 1993, le direttive indirizzate a tutti gli Stati membri e le direttive e decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio adottate conformemente alla procedura di cui all'art. 251 Tr. Ce – codecisione –); atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità [le decisioni e le direttive diverse da quelle pubblicate nella parte precedente, le direttive Euratom, le raccomandazioni Ce ed Euratom, le decisioni e le raccomandazioni individuali Ceca della Commissione, i pareri, gli accordi e gli atti emananti da organi dello Spazio economico europeo o dell'Associazione europea di libero scambio (Comitato misto See Consiglio See e Autorità di vigilanza Efta) nonché i regolamenti interni di tutte le istituzioni]; atti adottati a norma del titolo V Tr. Ue e taluni atti adottati a norma del titolo VI Tr. Ue. La serie C contiene le seguenti rubriche: comunicazioni (comunicazioni, tassi di conversione dell'euro, notifiche, aiuti di Stato, pareri, raccomandazioni ecc.); atti preparatori [progetti, proposte (o proposte modificate) di regolamenti, di decisioni o di direttive; pareri conformi del Consiglio; pareri del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni]; informazioni (bandi concernenti l'organizzazione di concorsi generali; pubblicazione simultanea di alcuni bandi di gare d'appalto pubblicati nella serie S ecc.); atti adottati a norma del titolo VI Tr. Ue che non sono pubblicati nella serie L (atti relativi a convenzioni, raccomandazioni, risoluzioni e conclusioni).

accedere alla banca dati TED (*Tenders Electronic Daily*)<sup>89</sup>, che contiene gli atti – principalmente bandi di appalti pubblici il cui valore superi la soglia (c.d. “soglia comunitaria”) stabilita dalle direttive Ce – pubblicati nella serie S della Gazzetta ufficiale<sup>90</sup>. Questa serie della Gazzetta dal luglio 1998 è disponibile solo in versione elettronica.

Nella sezione *Trattati*<sup>91</sup>, il portale offre l'accesso all'insieme dei trattati (i trattati istitutivi, i trattati di adesione, i trattati che modificano i trattati istitutivi, le versioni consolidate). L'unità documentaria a cui si accede con una ricerca per parola è l'articolo; collegamenti ipertestuali permettono poi di accedere all'intero testo del trattato<sup>92</sup>.

La sezione *legislazione*<sup>93</sup> dà accesso a tutti gli atti adottati dalle istituzioni europee (i regolamenti, le direttive e le decisioni; gli atti adottati nel quadro della politica estera e di sicurezza comune e nel quadro della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni; gli statuti e i regolamenti interni delle istituzioni e degli organismi comunitari; i pareri, le raccomandazioni e le risoluzioni del Consiglio).

Nello stesso settore è possibile consultare il *Repertorio della legislazio-*

Per le procedure di pubblicazione, l'articolazione ed i contenuti di ciascuna delle due serie della Gazzetta e le regole di numerazione degli atti si veda in dettaglio il *Manuale interistituzionale per le pubblicazioni*, cit., parte prima.

<sup>89</sup> <http://ted.publications.eu.int/static/home/it/homepage.ini>.

<sup>90</sup> La serie S contiene i bandi di gara per i seguenti settori: appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi in tutti gli Stati membri dell'Ue; appalti per servizi di pubblica utilità (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni); appalti pubblici delle istituzioni dell'Ue; appalti del Fondo europeo di sviluppo (Paesi Acp); appalti nel quadro dei programmi Phare, Tacis e per i Paesi dell'Europa centrale e orientale; progetti finanziati dalla Banca europea per gli investimenti, dalla Banca centrale europea e dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo; appalti nello Spazio economico europeo (Norvegia, Islanda e Liechtenstein); appalti contemplati dall'accordo sugli appalti pubblici (Aap) stipulato nel quadro del Gatt/Organizzazione mondiale del commercio (Wto) dalla Svizzera; avvisi concernenti i gruppi europei d'interesse economico (Geie); appalti pubblici per servizi aerei.

<sup>91</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_treaties.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_treaties.html).

<sup>92</sup> I testi dei Trattati sono anche agli indirizzi: [http://europa.eu.int/abc/treaties\\_it.htm](http://europa.eu.int/abc/treaties_it.htm) e <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/it/ittoc.htm>. Si v., inoltre, il sito dedicato al trattato di Nizza: [http://europa.eu.int/comm/nice\\_treaty/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_it.htm).

<sup>93</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_lif.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_lif.html).

*ne comunitaria in vigore* ed accedere alla raccolta dei testi consolidati.

Il *Repertorio*<sup>94</sup> riunisce i riferimenti ai testi normativi iniziali e ad ogni successivo emendamento, i riferimenti relativi ad accordi conclusi e a convenzioni stipulate dall'Ue nel contesto delle relazioni esterne<sup>95</sup>, agli atti vincolanti tra i Paesi membri, agli atti complementari come quelli del Consiglio e dei capi di Stato e di governo e agli altri atti non vincolanti ma importanti per le istituzioni<sup>96</sup>. Il repertorio è organizzato in capitoli (e relativi sottocapitoli) riguardanti venti diversi temi<sup>97</sup>.

Nella raccolta dei testi consolidati<sup>98</sup>, si trovano documenti, non ufficiali ma predisposti dall'Ufficio delle pubblicazioni a solo scopo documentale, che integrano, in un unico testo, un atto di base della normativa comunitaria e le sue successive modifiche e rettifiche<sup>99</sup>.

<sup>94</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/it/lif/index.html>.

<sup>95</sup> Una specifica banca dati curata dal Consiglio permette la ricerca dei riferimenti relativi agli accordi conclusi dalla Comunità con i Paesi terzi e con organizzazioni internazionali (tali accordi possono avere carattere generale, come gli accordi commerciali, di cooperazione e sviluppo e di associazione, oppure possono riguardare specifici settori), agli accordi conclusi ai sensi dell'art. 24 tr. Ue, alle convenzioni tra gli Stati membri dell'Ue (art. 293 tr. Ce), alle convenzioni in materia di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (art. 34 tr. Ue). La ricerca può essere fatta per titolo (titolo inglese o francese dell'accordo o della convenzione), per parte contraente, per data. Si v. all'indirizzo: <http://ue.eu.int/accords/default.asp?lang=it>.

<sup>96</sup> Il *Repertorio* contiene unicamente i settori 2, 3 e 4 del Celex (sui quali si v. *supra* alla nt. 80).

<sup>97</sup> I venti capitoli del repertorio sono i seguenti. 1. Questioni generali, istituzionali e finanziarie; 2. Unione doganale e libera circolazione delle merci; 3. Agricoltura; 4. Pesca; 5. Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale; 6. Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi; 7. Politica dei trasporti; 8. Politica della concorrenza; 9. Affari fiscali; 10. Politica economica e monetaria e libera circolazione dei capitali; 11. Relazioni esterne; 12. Energia; 13. Politica industriale e mercato interno; 14. Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali; 15. Ambiente, consumatori e tutela della salute; 16. Scienza, informazione, istruzione e cultura; 17. Diritto delle imprese; 18. Politica Estera e di Sicurezza Comune; 19. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia; 20. Europa dei cittadini.

<sup>98</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/it/consleg/index1.html>.

<sup>99</sup> Secondo la Commissione, il consolidamento «giova ai cittadini, alle amministrazioni ed alle imprese rendendo il quadro normativo più accessibile e trasparente». Inoltre, dato che non implica l'intervento del legislatore, «esso permette [...] di minimizzare i lavori preparatori costosi o lunghi e di evitare sia il processo legislativo sia i costi e i tempi della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale»; il risultato finale del consolidamento della legislazione

Nella sezione *Legislazione in preparazione*<sup>100</sup> è possibile reperire tutti i documenti che corrispondono ai vari stadi del processo legislativo o di bilancio (le posizioni comuni del Consiglio; le proposte legislative della Commissione, pubblicate nelle serie COM e SEC e/o nella serie C della Gazzetta ufficiale; le risoluzioni legislative, di bilancio e di propria iniziativa del Parlamento europeo; i pareri del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni; i pareri e le relazioni della Corte dei conti; i pareri della Banca centrale europea).

Nella sezione dedicata alla *Giurisprudenza*<sup>101</sup> si trovano le decisioni ed i pareri della Corte di giustizia, le conclusioni degli avvocati generali, le decisioni del Tribunale di primo grado.

Le *Interrogazioni parlamentari*, indirizzate dai deputati del Parlamento europeo alla Commissione ed al Consiglio, che possono essere recuperate nella specifica sezione<sup>102</sup>, sono le interrogazioni scritte (formulate con una richiesta di risposta scritta, pubblicate nella Gazzetta ufficiale); le interrogazioni orali (poste durante le sessioni e pubblicate nel resoconto dei dibattiti del Parlamento europeo); le interrogazioni poste durante il tempo delle interrogazioni (poste, cioè, durante il tempo loro assegnato in ogni sessione del Parlamento europeo e pubblicate nella Gazzetta ufficiale).

La sezione *Documenti di pubblico interesse*<sup>103</sup> è dedicata ai documenti in cui la Commissione esprime il proprio punto di vista su un argomento di interesse generale per la Comunità. Questi documenti comprendono: i libri verdi<sup>104</sup> (documenti pubblicati dalla Commissione che si prefiggono di iniziare una consultazione a livello comunitario su un argomen-

comunitaria dovrebbe portare a ridurre il volume dei testi di 20.000 pagine della Gazzetta ufficiale (senza ridurre però il volume della legislazione stessa). Si v. *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario*, doc. COM (2003) 71, del 11 febbraio 2003, a p. 11.

<sup>100</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_lip.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_lip.html).

<sup>101</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_case.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_case.html).

<sup>102</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_epq.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_epq.html).

<sup>103</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_dpi.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_dpi.html).

<sup>104</sup> Sono detti anche “documenti di consultazione”. La lista dei libri verdi pubblicati a partire dal 1984 (non tutti disponibili in versione elettronica) è all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/off/green/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/off/green/index_it.htm).

to specifico, destinati innanzitutto ai diretti interessati - organizzazioni e cittadini privati - invitati a partecipare al processo di consultazione e ai dibattiti); i libri bianchi (proposte di un'azione comunitaria in un campo specifico, pubblicate dalla Commissione)<sup>105</sup>; le comunicazioni; le relazioni; i documenti di lavoro della Commissione.

Nella sezione *Preparativi all'allargamento*<sup>106</sup>, infine, si può accedere ai documenti legislativi già disponibili nelle lingue dei nuovi Stati membri, in via provvisoria, in attesa della pubblicazione ufficiale nelle edizioni speciali della Gazzetta ufficiale.

### 3.2. Procedure decisionali

È possibile seguire le tappe dei processi decisionali interistituzionali, dalla fase iniziale della proposta alle diverse fasi di svolgimento della procedura fino al seguito degli atti adottati, utilizzando le banche dati *Prelex - Controllo delle procedure interistituzionali*<sup>107</sup> e *Oeil - Osservatorio legislativo del Parlamento europeo*<sup>108</sup>, costantemente aggiornate, pressoché in tempo reale. Si tratta di strumenti che offrono tutte le informazioni su ciascuna procedura<sup>109</sup> – decisioni delle istituzioni e riferimenti ai

<sup>105</sup> Spesso un libro bianco fa seguito a un libro verde. Mentre nei libri verdi vengono enunciate le idee da discutere e dibattere in pubblico, i libri bianchi presentano proposte ufficiali in settori politici specifici, ai fini del loro sviluppo. Nel sito della Commissione c'è la lista di tutti i libri bianchi pubblicati dal 1985 (non tutti disponibili in versione elettronica): [http://europa.eu.int/comm/off/white/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/off/white/index_it.htm).

<sup>106</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/it/accession.html>.

<sup>107</sup> <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=it>.

<sup>108</sup> <http://www.europarl.eu.int/oel/default.htm>. La banca dati Oeil è aggiornata quotidianamente dalla direzione generale della presidenza (DG1) e dalla direzione generale delle commissioni e delle delegazioni (DG2) del Parlamento europeo.

<sup>109</sup> Per superare le difficoltà legate alle numerazioni interne assegnate da ciascuna istituzione coinvolta nel processo decisionale agli atti da essa adottati, a ciascuna proposta è dato un identificativo basato sulla procedura legislativa seguita; questo identificativo è strutturato come segue: *anno/numero (tipo di procedura)* laddove il binomio "anno/numero" resta attribuito definitivamente a un fascicolo e lo accompagna nell'intero iter procedurale ed il tipo di procedura è identificato da uno dei seguenti codici: COD, per la procedura di codecisione; SYN, per la procedura di cooperazione; AVC, per la procedura di parere conforme; CNS, per la procedura di consultazione; ACC, per la procedura *ex art.* 113 (divenuto, con il

documenti adottati, con la sintesi, nel caso di Oeil, dei più significativi documenti, indicazione delle persone e dei servizi coinvolti – e consentono, attraverso *link*, di accedere direttamente ai testi integrali disponibili in versione elettronica. Prelex contiene informazioni su proposte a partire dal 1975, anche se i *link* ai testi pieni non sono disponibili prima del 1999; la banca dati è disponibile in tutte le lingue ufficiali. Oeil consente di effettuare una ricerca dettagliata delle procedure legislative e non legislative attualmente in corso (indipendentemente dalla loro data di inizio), di quelle ultimate dall'inizio della quarta legislatura del Parlamento europeo (luglio 1994) e di tutti i documenti inviati per conoscenza dalla Commissione al Parlamento europeo; la navigazione è possibile in inglese e francese, con accesso ai testi di base delle procedure in tutte le lingue ufficiali.

Esiste, poi, una banca dati (in lingua francese) dedicata alla *Procedura di codecisione*<sup>110</sup> che permette di seguire lo stato dei lavori in merito ai fascicoli oggetto di tale procedura<sup>111</sup>. La banca dati viene alimentata giornalmente dal servizio “Procedure legislative in codecisione” del Consiglio. Specificamente dedicato alla fase di *conciliazione*, che si colloca all'interno della procedura di codecisione, è il sito (in inglese e francese), curato dal Parlamento europeo<sup>112</sup>, che contiene, insieme a molte altre informazioni, i fascicoli relativi alle procedure di conciliazione in corso e a quelle ultimate durante la vigente legislatura.

Trattato di Amsterdam, 133), in tema di politica commerciale comune; PRT, per gli atti che rientrano nel protocollo sociale; CNB, per la procedura che richiede la consultazione della Banca centrale europea (senza un coinvolgimento formale del Parlamento europeo). Questo identificativo è usato da Commissione e Parlamento come campo di ricerca in *Celex*, *Prelex* e *Oeil*.

<sup>110</sup> <http://ue.eu.int/codec/it/index.htm>.

<sup>111</sup> Per una guida alla procedura di codecisione si v.: <http://ue.eu.int/codec/it/IT.pdf> e con riguardo specifico alla fase della conciliazione: [http://www.europarl.eu.int/code/information/background\\_documents\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/code/information/background_documents_en.htm).

<sup>112</sup> [http://www.europarl.eu.int/code/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/code/default_en.htm).

#### 4. ATTIVITÀ E DOCUMENTI DELLE ISTITUZIONI E DEGLI ORGANI

##### 4.1. Consiglio europeo

L'attività del Consiglio europeo può essere seguita attraverso i siti *web* curati di volta in volta dallo Stato membro che ha la presidenza di turno<sup>113</sup>. In *Internet*, poi, sono disponibili i documenti conclusivi delle riunioni dei Consigli a partire dal 1994, nelle lingue ufficiali della Comunità<sup>114</sup>, e, solo in alcune lingue, per gli anni precedenti, a partire dal 1985<sup>115</sup>.

##### 4.2. Consiglio

Per quello che riguarda l'attività del Consiglio<sup>116</sup>, possono essere consultati *on line* il *Programma dei lavori, il calendario e l'ordine del giorno delle riunioni*<sup>117</sup>; i *Verbali del Consiglio*<sup>118</sup> (che contengono generalmente tre elementi che riguardano ciascun punto all'ordine del giorno di ciascuna sessione del Consiglio: l'indicazione dei documenti presentati al Consiglio; le decisioni adottate o le conclusioni raggiunte dal Consiglio; le dichiarazioni fatte dal Consiglio e quelle fatte mettere a verbale da un membro del Consiglio o dalla Commissione); l'*Estratto mensile degli atti del Consiglio*<sup>119</sup> (si tratta di un documento mensile pubblicato dal Segretariato generale che elenca gli atti legislativi e non legislativi del Consiglio, compresi i risultati delle votazioni, le dichiarazioni di voto e le dichiarazioni a verbale allorché il Consiglio agisce in veste di legislatore<sup>120</sup>).

<sup>113</sup> [http://europa.eu.int/european\\_council/websites/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/european_council/websites/index_it.htm).

<sup>114</sup> [http://europa.eu.int/european\\_council/conclusions/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_it.htm).

<sup>115</sup> [http://www.europarl.eu.int/summits/previous\\_scan.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/previous_scan.htm).

<sup>116</sup> Si v. per i *link* ai siti creati dalle presidenze di turno del Consiglio la pagina: <http://ue.eu.int/it/presid.htm>.

<sup>117</sup> <http://ue.eu.int/cal/it/index.htm>.

<sup>118</sup> <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/intromnfsIT.htm>.

<sup>119</sup> <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introacfsIT.htm>.

<sup>120</sup> Il Consiglio agisce in veste di legislatore quando adotta, in base alle pertinenti disposizioni dei trattati, norme giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri mediante regolamenti, direttive, decisioni quadro o decisioni. A norma dell'articolo 207, par. 3, tr. Ce, allorché il Consiglio agisce in qualità di legislatore, i risultati delle votazioni, le dichiarazioni di voto e le dichiarazioni a verbale sono resi pubblici. Essi sono pubblicati come *addendum*

Per quanto riguarda i documenti, dal 1° gennaio 1999 è operativo il *Registro pubblico dei documenti del Consiglio*<sup>121</sup>. Il registro contiene i riferimenti<sup>122</sup> ai documenti nelle lingue ufficiali. Sono indicati i documenti che sono già stati resi pubblici<sup>123</sup>; in tal caso, il loro contenuto può essere visualizzato e scaricato direttamente dalla banca dati.

al progetto di processo verbale del Consiglio. I provvedimenti interni, gli atti amministrativi o inerenti al bilancio, quelli riguardanti le relazioni interistituzionali o internazionali e quelli non vincolanti, quali le conclusioni, raccomandazioni o risoluzioni, non sono considerati atti legislativi.

<sup>121</sup> <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introshfsIT.htm>

<sup>122</sup> Ciascun riferimento è composto di 11 campi: numero di documento, titolo, contenuto del documento, fascicolo interistituzionale, materia, data del documento, data della riunione, data di archiviazione, lingua del documento, categoria del documento, emittente e destinatario. In particolare, per quanto riguarda il *numero* del documento il Segretariato generale del Consiglio utilizza due formati: nnnnn/aa (esempio 12345/99) o nnnnn/rr/aa (esempio 7500/1/00); *nnnnn* (da 1 a 5 cifre) è il numero progressivo di documento di un determinato anno; *aa* indica l'anno (sempre le ultime 2 cifre dell'anno); *rr* (1 o 2 cifre), che indica il numero di una revisione del documento, è facoltativo. Il numero del documento può essere seguito da uno o più suffissi che indicano le diverse versioni di un documento. Sono utilizzati i seguenti suffissi: TRA (versione del lavoro), ADD (addendum), COR (*errata corrige*), REV (revisione), EXT (estratto), AMD (emendamento). Ciascun suffisso è seguito da un numero progressivo. Possono esservi più suffissi che indicano le diverse versioni [esempi: REV 1 (la prima revisione), REV 2 COR 1 (il primo *errata corrige* della seconda revisione), COR 1 REV 2 (la seconda revisione del primo *errata corrige*)]. Per quello che riguarda, invece, la *materia*, un documento può essere classificato secondo una o più materie, che ne precisano il contenuto. Ciascun codice di materia è seguito da un numero progressivo, che è azzerato all'inizio dell'anno per ciascuna materia (ad esempio: AGRI 10 è il decimo documento con un contenuto concernente l'agricoltura). All'elenco delle materie definite nell'ambito del Segretariato generale del Consiglio si può accedere attraverso la maschera di ricerca del registro.

<sup>123</sup> Secondo quanto chiarito dal *Rapporto* annuale del Consiglio sull'accesso ai documenti del 2002, cit., è direttamente accessibile nel registro il contenuto delle seguenti categorie di documenti:

- ordini del giorno provvisori delle sessioni del Consiglio e degli organi preparatori (tranne alcuni organi preposti alle questioni militari e di sicurezza);
- documenti di un terzo resi pubblici dal loro autore o con il suo assenso;
- nel settore legislativo, note punto I/A e punto A presentate al Coreper e/o al Consiglio e progetti di atti legislativi, progetti di posizioni comuni e progetti comuni approvati dal comitato di conciliazione ai quali esse fanno riferimento;
- ogni altro testo adottato dal Consiglio destinato ad essere pubblicato nella Gazzetta ufficiale;

La banca dati è aggiornata ogni notte con i nuovi documenti prodotti.

### 4.3. Commissione

Per quello che riguarda l'attività<sup>124</sup> della Commissione sono disponibili

- documenti relativi a un atto legislativo in seguito all'adozione di una posizione comune, all'approvazione di un progetto comune da parte del comitato di conciliazione o all'adozione definitiva dell'atto;
- documenti per i quali è stato concesso l'accesso integrale a un membro del pubblico che ne ha fatto richiesta.

Inoltre, nel registro è indicato d'ufficio ogni documento non sensibile presentato al Consiglio o a uno degli organi preparatori che deve servire da base per le discussioni, che ha rilevanza ai fini del processo decisionale o che rispecchia l'andamento dei lavori di un fascicolo. Per i documenti sensibili, l'autore specifica i riferimenti che eventualmente possono figurare nel registro. Al 31 dicembre 2002 il registro menzionava 375.154 documenti, indipendentemente dalle versioni linguistiche; il contenuto di 168.647 di questi documenti era direttamente accessibile. I documenti per i quali è stato concesso un accesso parziale sono indicati nel registro con la sigla P/A: il loro contenuto non è direttamente accessibile, ma la persona che consulta il registro viene informata della possibilità di presentare una richiesta di accesso all'unità competente del Segretariato generale del Consiglio. Al 31 dicembre 2002 il registro conteneva 2.944 documenti con la sigla P/A. Nel 2002 circa 900.000 persone si sono collegate al sito *Internet* del registro e hanno consultato 4.600.000 schermate.

<sup>124</sup> L'elaborazione dei documenti della Commissione viene curata dalla direzione A del Segretariato generale (Cancelleria) della Commissione, che svolge le funzioni di segreteria per la riunione che il collegio dei commissari tiene abitualmente il mercoledì. L'ordine del giorno viene adottato dal presidente della Commissione, tenendo conto del programma di lavoro annuale della Commissione. Le riunioni della Commissione non sono pubbliche e le discussioni restano confidenziali. Per agevolare lo svolgimento delle riunioni della Commissione, i capi di gabinetto dei commissari procedono settimanalmente, sotto la presidenza del segretario generale, a un esame dei punti iscritti all'ordine del giorno della riunione. La preparazione dell'ordine del giorno e dei documenti iscritti da discutere è anch'essa un compito fondamentale della Cancelleria. La Cancelleria del Segretariato generale provvede a diffondere i documenti della Commissione, ripartendoli in base alle categorie seguenti: serie C: documenti relativi ad atti ufficiali di diretta responsabilità della Commissione, nonché ai loro lavori preparatori; serie COM: proposte legislative e altre comunicazioni della Commissione di interesse pubblico (tali documenti hanno una numerazione progressiva anno per anno e sono individuati per numero e data); serie SI: note di informazione sui lavori del Consiglio; serie SP: note di informazione sui lavori del Parlamento europeo; serie SC: note di informazione sui lavori del Comitato economico e sociale; serie SR: note di informazione sui lavori del Comitato delle regioni; serie PERS: documenti relativi a singole procedure in materia di personale; serie SG: corrispondenza in arrivo (A) e in partenza (B); serie SEC:

on line il *programma di lavoro* della Commissione<sup>125</sup> ed inoltre l'*ordine del giorno ed i verbali* delle riunioni<sup>126</sup>.

Anche la Commissione ha creato il proprio *Registro dei documenti*<sup>127</sup>, che contiene unicamente riferimenti ai documenti prodotti a partire dal 1° gennaio 2001<sup>128</sup>. Per ciascun documento il registro contiene il riferimento o il numero, il titolo del documento nelle lingue in cui è disponibile, la data del documento, le lingue in cui il documento è disponibile, il servizio responsabile dell'elaborazione del documento. I documenti pubblicati sono direttamente accessibili grazie ad un *link* con il testo integrale nel sistema Eur-lex<sup>129</sup>. Questo registro è integrato dal *Registro*

documenti interni che non rientrano in altre categorie, relativi principalmente al funzionamento dei servizi della Commissione. I testi adottati dalla Commissione mediante procedura orale o scritta, o, ancora, per abilitazione, e destinati ad essere trasmessi alle altre istituzioni agli altri organi vengono redatti a cura della Cancelleria: il Segretariato generale fissa la versione definitiva nelle lingue ufficiali. In base agli accordi intervenuti tra le varie istituzioni, la trasmissione formale dei testi definitivi in tutte le lingue ufficiali, che innesca la consultazione delle istituzioni destinatarie, avviene entro le 48 ore successive all'adozione da parte della Commissione.

<sup>125</sup> [http://europa.eu.int/comm/off/work\\_programme/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/off/work_programme/index_it.htm). La Commissione ha posto in essere un sistema di pianificazione della sua agenda tale da programmare in modo affidabile le iniziative che ha intenzione di adottare nell'arco di un trimestre. Il programma trimestrale viene aggiornato ogni mese e viene inviato a ciascuna istituzione, al fine di consentire di organizzare le proprie attività.

<sup>126</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/meeting/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/meeting/index_it.htm).

<sup>127</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regdoc/registre.cfm?CL=it&testjs=1](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/registre.cfm?CL=it&testjs=1).

<sup>128</sup> Allo stato attuale si tratta dei documenti C, COM, SEC, OJ (ordini del giorno delle riunioni della Commissione), PV (verbali delle riunioni della Commissione). I documenti SEC possono essere individuati anche attraverso il catalogo Eclac – sul quale si v. *infra*, par. 5 – (modalità di ricerca *expert*, all'indirizzo: <http://europa.eu.int/eclas/cgi/equery.pl?usrmode=&lang=en>) eseguendo la ricerca per campo "Document number" = SEC/aa/nnnn, oppure ricercando per campo "Collection" = SEC.

<sup>129</sup> Al 31 dicembre 2002 il registro conteneva i riferimenti di 24.942 documenti. La decisione della commissione 2001/937 del 5 dicembre 2001 che modifica il regolamento interno della Commissione ha individuato come categorie di documenti resi direttamente accessibili attraverso il registro: gli ordini del giorno ed i verbali ordinari delle riunioni della Commissione, i testi adottati dalla Commissione e destinati ad essere pubblicati, i documenti preparatori dei testi adottati dalla Commissione quando è chiaro che nessuna delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 è applicabile.

*Comitologia*<sup>130</sup>, registro ed archivio dei documenti dei comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle competenze di esecuzione, trasmessi dalla Commissione al Parlamento europeo (in generale il registro contiene gli ordini del giorno delle riunioni dei comitati, i progetti delle misure di esecuzione, i resoconti sommari delle riunioni dei comitati, i risultati delle votazioni relative ai pareri emessi da un comitato). A questi registri si accede anche attraverso un portale<sup>131</sup> dedicato alla trasparenza ed all'accesso ai documenti che riunisce le principali risorse in materia messe a disposizione della Commissione<sup>132</sup>.

Le direzioni generali ed i servizi della Commissione<sup>133</sup>, infine, mettono in rete attraverso propri siti<sup>134</sup> una grande quantità di documentazio-

<sup>130</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regcomito/registre.cfm?CL=it](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regcomito/registre.cfm?CL=it). Sul tema della trasparenza dell'attività dei comitati della c.d. "comitologia"; si v. la *Relazione della Commissione sui lavori dei comitati durante l'anno*, doc. COM (2002) 733, del 13 dicembre 2002, p. 4. Sulla estensione del principio di trasparenza e delle disposizioni in materia di accesso ai documenti alle agenzie europee si v. la comunicazione della Commissione *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, doc. COM (2002) 718, del 11 novembre 2002.

<sup>131</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm).

<sup>132</sup> Attraverso il portale si può innanzitutto consultare la *Guida del cittadino sull'accesso ai documenti della Commissione europea*, che spiega dettagliatamente come procedere per richiedere l'accesso ai documenti della Commissione. Il portale dà poi accesso, oltre che al *Registro dei documenti della Commissione* ed a quello relativo ai comitati, al *Registro della corrispondenza del Presidente* (registro contenente i riferimenti della corrispondenza indirizzata al Presidente della Commissione, delle risposte a tale corrispondenza e delle lettere inviate dal Presidente di sua iniziativa) e a molte altre fonti di informazione relative alle attività della Commissione quali Prelex, informazioni statistiche sull'applicazione del diritto comunitario, la base dati degli archivi storici. A partire dalla stessa pagina, si può accedere direttamente agli ordini del giorno e ai verbali ordinari delle riunioni della Commissione; ai comunicati stampa; ai testi pubblicati nella Gazzetta ufficiale; al Bollettino dell'Unione europea e alla Relazione generale. Un'altra pagina permette di visualizzare gli organigrammi delle direzioni generali e dei servizi della Commissione. Il portale offre, infine, *link* verso i siti corrispondenti delle altre istituzioni ed informazioni relative alle legislazioni degli Stati membri in materia di accesso ai documenti.

<sup>133</sup> Si v. la lista delle direzioni generali e dei servizi e delle relative abbreviazioni utilizzate nei documenti prodotti da ciascuno di essi all'indirizzo: <http://publications.eu.int/code/it/it-390600.htm>.

<sup>134</sup> La pagina che collega ai siti delle direzioni generali e dei servizi è all'indirizzo: [http://www.europa.eu.int/comm/dgs\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dgs_it.htm).

ne allo scopo di illustrare al pubblico la propria politica, i propri obiettivi, i propri programmi e gli interventi previsti<sup>135</sup>.

Queste informazioni vengono costantemente aggiornate e costituiscono una fonte d'informazione attendibile<sup>136</sup>.

#### 4.4. Parlamento europeo

Grande trasparenza all'attività del Parlamento europeo è garantita attraverso la possibilità di accedere sul suo sito alla gran parte dei documenti prodotti o discussi in aula o nelle commissioni, con riguardo principalmente alla quarta ed alla quinta legislatura<sup>137</sup>.

In particolare, una pagina<sup>138</sup> fornisce indicazioni dettagliate su tutti i documenti del Parlamento europeo disponibili via *Internet* e sulle diverse modalità di ricerca. Si tratta di:

- calendario e ordini del giorno, con riguardo a tutte le riunioni del Parlamento europeo;

- progetti di relazione e progetti di parere delle commissioni parlamentari (disponibili sul sito dal novembre 1999, identificati dalla sigla PE seguita da tre cifre, punto, tre cifre);

- relazioni approvate in commissione e presentate in aula<sup>139</sup> (disponibili sul sito dal luglio 1994, identificate con la sigla "A4" o "A5" seguita da "nnnn/aa"<sup>140</sup> nonché con il numero PE della relazione);

<sup>135</sup> Si può citare, ad esempio, la sezione *Aiuti e prestiti* ([http://europa.eu.int/grants/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/grants/index_en.htm)) del portale *Europa*, curata dagli uffici della Commissione, che offre un ricchissimo quadro riassuntivo delle informazioni sugli interventi finanziari dell'Ue.

<sup>136</sup> L'accesso ai siti della Commissione attraverso una lista ordinata alfabeticamente per argomenti è possibile attraverso la pagina all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/atoz\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/atoz_it.htm). La politica della commissione in tema di trasparenza è sintetizzata nel documento *Commission initiatives in the field of openness and information* all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/docs/proj\\_com\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/docs/proj_com_en.pdf).

<sup>137</sup> Per l'accesso alla documentazione ed alle informazioni disponibili sul sito, attraverso un indice alfabetico, si v. all'indirizzo: [http://www.europarl.eu.int/index/alpha\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/index/alpha_en.htm).

<sup>138</sup> [http://www.europarl.eu.int/guide/search/docsearch\\_it.htm](http://www.europarl.eu.int/guide/search/docsearch_it.htm).

<sup>139</sup> Sono inclusi anche i pareri delle commissioni parlamentari invitate a pronunciarsi.

<sup>140</sup> "A" identifica il tipo di documento, la cifra rappresenta la legislatura (4 = 1994-1999; 5 = 1999-2004), il numero identificativo del documento è di quattro cifre e l'anno è indicato con due cifre.

- processi verbali delle sedute (disponibili sul sito dal 1994)<sup>141</sup>;
- testi approvati in aula<sup>142</sup> (disponibili sul sito dal luglio 1994);
- risoluzioni approvate in aula<sup>143</sup> (disponibili sul sito dal luglio 1994, identificati dalla sigla "B", seguita dal numero che contraddistingue la legislatura e dall'identificativo del documento);
- dichiarazioni scritte<sup>144</sup> (disponibili sul sito dal 1999);
- resoconto integrale e testi definitivi delle discussioni in aula (disponibili sul sito dall'aprile 1996);
- interrogazioni parlamentari<sup>145</sup>.

Anche il Parlamento ha inoltre realizzato il proprio Registro pubblico dei documenti<sup>146</sup> che contiene i riferimenti e i documenti<sup>147</sup> accessibili ai cittadini dal 3 dicembre 2001<sup>148</sup>. Si tratta di un registro ad ampio spettro che copre non solo tutti i documenti connessi alle attività parlamentari, ma anche la corrispondenza inviata all'istituzione ed al suo presidente.

#### 4.5. Corte di giustizia e Tribunale di primo grado

I testi delle sentenze, conclusioni e ordinanze della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado, pronunciate dopo il 17 giugno 1997, sono disponibili sul sito della Corte di giustizia nella loro versione al giorno

<sup>141</sup> Come parte del processo verbale delle sedute sono pubblicati il registro di presenza e i risultati delle votazioni per appello nominale (a partire dal luglio 1999, inizio della quinta legislatura).

<sup>142</sup> Tra i testi approvati in aula rientrano, fra l'altro, i pareri, le risoluzioni legislative, le decisioni relative a posizioni comuni e progetti comuni, le risoluzioni sul bilancio.

<sup>143</sup> Secondo quanto previsto dagli artt. 48 e 50 del regolamento del Parlamento. Il regolamento si trova all'indirizzo: <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=IT&REF=TOC>.

<sup>144</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 51 del regolamento del Parlamento.

<sup>145</sup> Si tratta delle interrogazioni orali (art. 42 reg. PE), di quelle presentate nel tempo delle interrogazioni (art. 43 reg. PE) e di quelle scritte (art. 44 reg. PE); queste ultime sono disponibili sul sito dal luglio 1994; le altre dal luglio 1999.

<sup>146</sup> <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=IT>

<sup>147</sup> L'interfaccia di ricerca include un formulario per la richiesta di documenti che non sono direttamente disponibili *on line*.

<sup>148</sup> Al 31 dicembre 2002 il registro conteneva 13.835 riferimenti a documenti.

della pronuncia. Due maschere di ricerca (una riguarda tutta la giurisprudenza della Corte di giustizia e del tribunale di primo grado<sup>149</sup>, con esclusione, per quest'ultimo, delle controversie in materia di pubblico impiego, alle quali è riservata l'altra specifica maschera di ricerca<sup>150</sup>) consentono di selezionare tali documenti, in base al numero di causa, alla data della pronuncia, al nome delle parti, alle parole del testo o alla materia oggetto della pronuncia.

Esiste anche la possibilità di recuperare tutti i provvedimenti della Corte e del tribunale, dal 1953 ad oggi, attraverso l'*Accesso numerico alla giurisprudenza*<sup>151</sup>. In questo caso, le cause sono presentate in una lista, in ordine di numero di causa<sup>152</sup>. Un collegamento alla banca dati Celex, consente di visualizzare il testo dei provvedimenti<sup>153</sup>.

Nel *Repertorio di giurisprudenza comunitaria*<sup>154</sup> sono raccolte le massime delle sentenze e delle ordinanze della Corte e del Tribunale disposte secondo un piano sistematico.

Nell'*Indice alfabetico delle materie*<sup>155</sup> sono proposte in ordine alfabetico le questioni giuridiche affrontate nelle decisioni della Corte e del Tribunale, nonché nelle conclusioni degli avvocati generali.

Sul sito della Corte viene inoltre resa disponibile, in formato pdf, la

<sup>149</sup> <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it>. Il testo delle sentenze è disponibile il giorno della pronuncia, generalmente in tutte le lingue comunitarie. Quello delle conclusioni può essere consultato il giorno della loro lettura nella lingua processuale e in quella dell'avvocato generale, mentre le altre versioni linguistiche vengono caricate sul sito secondo la loro disponibilità. Il testo delle ordinanze è reso pubblico soltanto dopo la notificazione alle parti.

<sup>150</sup> <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/formfonct.pl?lang=it/>. In questo settore, le sentenze e le ordinanze sono disponibili unicamente nella lingua processuale.

<sup>151</sup> <http://curia.eu.int/it/content/juris/index.htm>.

<sup>152</sup> Questo numero viene assegnato in base al deposito presso le cancellerie della Corte e del Tribunale.

<sup>153</sup> L'utilizzazione della funzione "Trova (in questa pagina) ..." del *browser*, nella pagina contenente l'elenco, permette, inoltre, di reperire una causa in base al nome delle parti.

<sup>154</sup> [http://curia.eu.int/common/recdoc/reperjurcomm/tab\\_gen-fr.html](http://curia.eu.int/common/recdoc/reperjurcomm/tab_gen-fr.html).

<sup>155</sup> <http://curia.eu.int/it/content/outils/tm.pdf>.

pubblicazione (*Note dottrinali alle sentenze*<sup>156</sup>) che contiene gli estremi delle note di dottrina relative alle sentenze della Corte e del Tribunale<sup>157</sup>.

L'attività della Corte e del Tribunale può essere seguita attraverso i bollettini<sup>158</sup> che ne danno conto, a partire dal 1997, settimana per settimana, con sintesi delle sentenze e delle conclusioni dell'avvocato generale, e consultando la relazione annuale sull'attività della Corte, con le allegate statistiche giudiziarie<sup>159</sup>.

#### 4.6. Corte dei conti

La Corte dei conti nella riunione del 25 e 26 settembre 2002 ha adottato un documento<sup>160</sup> relativo alle politiche ed alle norme in materia di comunicazione. In esso si legge che la politica di comunicazione si basa sui principî fondamentali dell'apertura e della trasparenza ed ha per oggetto la presentazione al mondo esterno del ruolo e dei lavori svolti dalla Corte nonché dei risultati da essa ottenuti. Viene espressamente indicato il sito *web* come la fonte di informazioni più completa e aggiornata sulla Corte. Ed in effetti, il sito della Corte<sup>161</sup> è particolarmente ricco di informazioni: sono disponibili le relazioni annuali (dal 1996), le relazioni speciali, le relazioni annuali specifiche<sup>162</sup> ed i pareri.

<sup>156</sup> <http://curia.eu.int/it/content/outils/note.htm>.

<sup>157</sup> La pubblicazione è divisa in due volumi. Il primo volume contiene i riferimenti alle note di dottrina relative a pronunce rese dalla Corte in cause registrate prima del 1° gennaio 1989. Il secondo volume, contiene, in sezioni separate, i riferimenti alle note di dottrina che riguardano pronunce rese sia dalla Corte di giustizia sia dal Tribunale di primo grado, in cause registrate a partire dal 1° gennaio 1989. In entrambi i volumi le pronunce sono ordinate secondo il numero di causa. Alla fine di ciascun volume una tabella cronologica di tutte le pronunce annotate rende possibile individuare il numero di causa partendo dalla data nella quale la Corte ha adottato la pronuncia.

<sup>158</sup> <http://curia.eu.int/it/actu/activites/index.htm>.

<sup>159</sup> <http://curia.eu.int/it/instit/presentationfr/rapport.htm>.

<sup>160</sup> [http://www.eca.eu.int/IT/communication\\_policies/communication\\_policies.htm](http://www.eca.eu.int/IT/communication_policies/communication_policies.htm).

<sup>161</sup> [http://www.eca.eu.int/IT/reports\\_opinions.htm](http://www.eca.eu.int/IT/reports_opinions.htm).

<sup>162</sup> Si tenga presente che, come chiarito dal documento sulle politiche di comunicazione citato, la Corte non può comunicare all'esterno informazioni più specifiche e più complete di quelle fornite nelle relazioni da essa adottate.

#### 4.7. Comitato economico e sociale

Nel sito *Internet* del Comitato economico e sociale sono disponibili sia una maschera di ricerca dei pareri<sup>163</sup>, sia le maschere di ricerca (semplice ed avanzata) nel Registro pubblico dei documenti del Comitato<sup>164</sup>.

#### 4.8. Comitato delle regioni

I pareri e le risoluzioni del Comitato delle regioni possono essere individuati attraverso i riferimenti contenuti in liste, in ordine cronologico e per commissioni<sup>165</sup>, (che indicano anche gli estremi della pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*) ed attraverso un motore di ricerca<sup>166</sup>.

Il sito del Comitato ospita, inoltre, la banca dati Toad<sup>167</sup> (*Transfer of Administrative Documents*). Si tratta di una banca dati contenente alcuni documenti di lavoro del Comitato (progetti di parere, ordini del giorno, verbali delle riunioni, ...). La maggioranza di tali documenti resta accessibile su TOAD per 90 giorni, mentre i documenti di lavoro inerenti alle sessioni plenarie del Comitato e i documenti COM rimangono disponibili per due anni<sup>168</sup>.

#### 4.9. Mediatore europeo

Nel sito del Mediatore è possibile accedere alle relazioni annuali (a partire dal 1995) ed a quelle speciali (la prima del 1997, la più recente del 2002)<sup>169</sup> e

<sup>163</sup> <http://www.ces.eu.int/scripts/avis.asp?type=it>. Alle sintesi dei pareri formulati in ciascuna sessione plenaria, a partire dal settembre 2001 si accede dalla pagina [http://www.esc.eu.int/pages/en/docs/summary\\_plen\\_e.htm](http://www.esc.eu.int/pages/en/docs/summary_plen_e.htm).

<sup>164</sup> [http://www.esc.eu.int/registry/index\\_en.asp](http://www.esc.eu.int/registry/index_en.asp).

<sup>165</sup> Le commissioni istituite in seno al Comitato delle regioni sono: Politica di coesione territoriale (COTER), Politica economica e sociale (ECOS), Sviluppo sostenibile (DEVE), Cultura ed istruzione (EDUC), Affari costituzionali e governance europea (Const), Relazioni esterne (RELEX).

<sup>166</sup> [http://www.cor.eu.int/it/docu/docu\\_avi.html](http://www.cor.eu.int/it/docu/docu_avi.html).

<sup>167</sup> <http://www.cor.eu.int/it/docu/toad.html>.

<sup>168</sup> La versione definitiva dei pareri adottati dal Comitato delle regioni è accessibile attraverso il motore di ricerca dei pareri.

<sup>169</sup> <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/it/reports.htm>.

fare la ricerca delle decisioni sulle denunce ricevibili e che rientrano nel mandato del Mediatore<sup>170</sup>, assunte a partire dal 30 giugno 1998 (in inglese e nella lingua del ricorrente)<sup>171</sup>.

## 5. RISORSE BIBLIOGRAFICHE

Tra le varie risorse bibliografiche<sup>172</sup> accessibili via *Internet* su siti dell'Ue, la più significativa è costituita dal catalogo Eclas<sup>173</sup>.

Nel catalogo Eclas possono ricercarsi (utilizzando le lingue francese o inglese) i riferimenti a pubblicazioni relative all'integrazione europea, agli obiettivi politici e alle attività delle istituzioni dell'Unione oltre che a pubblicazioni provenienti dagli Stati membri relative agli aspetti istituzionali, legali e socioeconomici, nonché riferimenti a pubblicazioni specializzate utili alle varie direzioni generali della Commissione, come testi giuridici, scientifici e tecnici (fra tutti questi riferimenti, 140.427 sono relativi ad articoli di periodici, completi di *abstract*)<sup>174</sup>. Eclas è il catalogo integrato di tutti i riferimenti delle collezioni che si trovano sulla rete delle biblioteche della Commissione europea, rete che, coordinata dalla Biblioteca centrale della Commissione, conta circa 25 biblioteche e/o centri di documentazione specializzati. Questa rete ha iniziato anche la catalogazione di fonti d'informazione riguardanti l'integrazione europea disponibili su *Internet*. I riferimenti a queste fonti in Eclas sono completati da *link* che permettono di accedere al testo completo in formato elettronico<sup>175</sup>.

<sup>170</sup> L'art. 195 Tr. Ce stabilisce che il Mediatore "procede alle indagini che ritiene giustificate". In taluni casi, possono non esservi motivi sufficienti a giustificare l'avvio di un'indagine da parte del Mediatore anche se la denuncia soddisfa i criteri di ricevibilità previsti dallo Statuto del Mediatore.

<sup>171</sup> <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm>. Fra l'altro è possibile fare la ricerca anche con riferimento al tipo di cattiva amministrazione lamentato.

<sup>172</sup> Si v., con riferimento all'Ue, all'indirizzo [http://europa.eu.int/comm/libraries/bibliotheques\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/libraries/bibliotheques_it.htm); in termini generali: G. PERUGINELLI, *L'accesso alla dottrina giuridica: strumenti e linee di sviluppo in rete*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 111 ss.

<sup>173</sup> <http://europa.eu.int/eclas/>.

<sup>174</sup> I dati ripresi nel catalogo Eclas sono classificati in base al thesaurus bilingue (inglese e francese) Eclas. I descrittori si articolano su una struttura gerarchica a 3 livelli, che permette all'utente, in occasione di una ricerca, di muoversi facilmente dal livello generale al livello specifico dei termini. Il *thesaurus* è consultabile in linea.

<sup>175</sup> In Eclas, queste fonti possono essere selezionate scegliendo tra i tipi di documenti "Internet resource" (in inglese) o "Ressource internet" (in francese).

# Metodologie legimatiche per l'implementazione di una grammatica normativa

PIETRO MERCATALI, FRANCESCO ROMANO\*

SOMMARIO: *1. Finalità e presupposti – 2. Il metodo – 2.1. Individuazione dello strumento tecnico per l'implementazione del parser e l'estrazione delle informazioni – 2.2. Individuazione e descrizione di modelli in base a regole giuridiche – 2.3. Individuazione e descrizione di strutture testuali corrispondenti ai modelli giuridici definiti – 2.4. Compilazione della grammatica e analisi automatica del campione – 3. Prime analisi e applicazioni – 4. La delega legislativa – 5. La modifica testuale esplicita o novella – 6. Il rinvio esterno testuale esplicito – 6.1. La citazione normativa – 6.2. Modello di citazione normale – 6.2.1. L'Atto – 6.2.2. Testi unici – 6.2.3. Atti senza numero – 6.3. La partizione – 6.3.1. Articoli e sottopartizioni – 6.3.2. Sovrapartizioni – 6.3.3. Annessi – 6.4. La citazione multipla – 6.5. Modello di citazione semplificata – 6.6. Modello di citazione non paradigmatica – 6.7. Citazioni malformate – 7. Bibliografia*

## 1. FINALITÀ E PRESUPPOSTI

La farraginosità del sistema giuridico è un ostacolo, tutt'altro che secondario, all'evoluzione di molte società, nelle quali si sono dilatati a dismisura i tempi (e quindi i costi) per l'ottenimento di una qualsiasi decisione rilevante per il cittadino, da parte dei sistemi giudiziario e amministrativo.

Presupposto a qualsiasi proposta e intervento per il superamento di tale immobilismo è l'accessibilità e la circolazione dei dati pubblici, in particolare di quelli normativi.

Sono note le molteplici attività e le ingenti risorse investite dalle politiche di *e-government* di molti Paesi, per rendere le tecnologie informatiche e telematiche un potente strumento al servizio di tali obiettivi.

\* PIETRO MERCATALI è ricercatore presso l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR, FRANCESCO ROMANO è titolare di una borsa di studio presso lo stesso istituto.

L'esigenza propedeutica a tale sforzo è di disporre di linguaggi *standard*, che le macchine siano in grado di "comprendere" e trattare. Al tempo stesso è però indispensabile conciliare l'impiego di tali linguaggi per il dialogo uomo-macchina, con l'accesso e la fruizione dell'informazione da parte dei cittadini. L'accesso e la fruizione di massa dei dati pubblici, pur veicolati dalle macchine, non possono realizzarsi con linguaggi artificiali, ma solo con formati comunicativi non specialistici come il linguaggio naturale.

Il trattamento e il riconoscimento automatico del linguaggio naturale, appare assumere un ruolo fondamentale in tale interazione uomo-macchina-uomo.

Per la comunicazione delle fonti normative tramite Internet, le istituzioni parlamentari e governative di molti Paesi<sup>1</sup> hanno avviato un processo di conversione dei loro "giacimenti" in un formato standard per facilitare la ricerca e visualizzazione dei testi.

Il linguaggio di marcatura XML sembra essere lo strumento deputato a raggiungere lo scopo. Tale linguaggio, infatti, coniugando la sua duplice natura di linguaggio di marcatura e di standard WEB, può costituire il terreno comune sia degli interventi "a monte", cioè sul *drafting* legislativo, sia di quelli "a valle" che concernono la pubblicazione dei testi e l'individuazione di strumenti per l'accesso all'informazione legislativa<sup>2</sup>.

Per l'adozione di tale linguaggio come standard e soprattutto, per la conversione dei testi normativi vigenti in tale formato è necessaria, a nostro avviso, l'interazione di due fattori.

#### *A) Definizione e promozione di un linguaggio normativo "controllato".*

La legistica o tecnica legislativa ha introdotto elementi univoci e ricorrenti nei testi normativi, per cui si può identificare nel linguaggio normativo un linguaggio più controllato rispetto a quello comune. Si sono infatti adottate specifiche norme di ortografia, lessico, sintassi, stile e struttu-

<sup>1</sup> Vedi ad esempio: la banca dati legislativa dello stato australiano della Tasmania in <http://www.thelaw.tas.gov.au> e la DTD relativa agli atti parlamentari statunitensi sul sito <http://xml.house.gov>.

<sup>2</sup> Cfr. MARCHETTI A., MEGALE F., SETA E., VITALI F., *Marcatura XML degli atti normativi italiani. I DTD di Norma in rete*, in *Informatica e diritto*, 1, 2001, pp. 123-148.

ra per la stesura dei testi legislativi. Una raccolta di tali regole è contenuta in una circolare<sup>3</sup> del 2001 emanata dai Presidenti del Consiglio, Camera e Senato ed adottata da Governo e Parlamento. La circolare ne aggiorna una precedente del 1986<sup>4</sup>. Pressoché tutte le regioni, per la redazione dei loro atti normativi, hanno adottato il Manuale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” compilato nel 1991 e aggiornato nel 2002, raccolta quasi coincidente con quella statale.

Tali regole sono applicate e rispettate nella redazione dei testi normativi d’emanazione statale e regionale a partire dalla fine degli anni ottanta. Sfogliando i documenti normativi, non si può dire che tale applicazione sia stata, fino ad oggi, rigorosa ed uniforme da parte di tutti i produttori di norme. Tuttavia, alcune analisi su testi a campione hanno verificato una crescente diffusione delle regole di tecnica legislativa<sup>5</sup>.

### *B) Utilizzo di strumenti per il riconoscimento del linguaggio naturale*

È intuitivo che la presenza di regole condivise agevola la definizione di modelli testuali. È altrettanto evidente che tale modellizzazione facilita il riconoscimento automatico di strutture dei testi normativi e la relativa marcatura secondo gli standard XML. Tale marcatura sarà infatti difficilmente ottenibile dal redattore dei testi normativi in quanto estranea ai compiti e alle finalità della sua attività. Se attuata da altri operatori con interventi successivi potrà provocare una dilatazione, spesso insostenibile, nei tempi e costi di costruzione e gestione di basi di conoscenza normative, strutturate secondo gli standard XML.

<sup>3</sup> Circolare 20 aprile 2001, n. 10888 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 97 del 27 aprile 2001. Le medesime regole sono state adottate anche da Camera e Senato con circolari dei rispettivi presidenti, d’identico contenuto.

<sup>4</sup> Circolari del Presidente del Senato della Repubblica, del Presidente della Camera dei deputati e della Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 1986 (G.U. n. 123 del 29 maggio 1986, Supplemento ordinario n. 40). Per un’illustrazione esauriente delle regole per il drafting legislativo in Italia ed in Europa si rinvia ai volumi: PAGANO R., *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Camera dei deputati, Roma, 1997 e *Introduzione alla legistica. L’arte di fare leggi*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>5</sup> BARONCELLI S., FARO S., *Tecnica legislativa e legislazione regionale: l’esperienza delle regioni Toscana, Emilia Romagna e Lombardia*, in *Iter Legis*, 1998, pp. 173-213.

Proprio dalla prospettiva d'implementazione di un *parsing* efficiente per il riconoscimento automatico di strutture dei testi normativi e la successiva marcatura e conversione di tali testi in formato XML, prende avvio l'indagine che qui presentiamo.

## 2. IL METODO

Si può suddividere il percorso metodologico disegnato per tale indagine, nelle seguenti fasi:

1. individuazione dello strumento tecnico per l'implementazione del *parser* e per l'estrazione delle informazioni;
2. individuazione e descrizione di modelli, in base a regole giuridiche;
3. individuazione e descrizione di strutture testuali che esprimono i modelli giuridici definiti;
4. scelta del campione di testi normativi da analizzare, compilazione della grammatica secondo la sintassi del *parser* prescelte analisi automatica del campione.

Nei paragrafi successivi cercheremo di definire e descrivere tali fasi.

### 2.1. Individuazione dello strumento tecnico per l'implementazione del parser e l'estrazione delle informazioni

Lo strumento adeguato al riconoscimento e alla marcatura di strutture del testo normativo è stato individuato in *Sophia 2.1* sistema di *parsing* che si avvale della metodologia ad automi a stati finiti e *finite state transducer: software* flessibile e configurabile che consente la formalizzazione di regole e modelli specifici (già definiti o in corso di definizione).

In particolare con il *software* suddetto si opera secondo le fasi seguenti:

- normalizzazione del testo in ingresso, marcando adeguatamente tutte quelle strutture e quei segmenti testuali riconoscibili sulla base dei caratteri, ovvero senza ricorso a consultazione del lessico-dizionario;
- analisi lessicale (attribuzione della categoria sintattica) e morfologica (tratti di flessione) del testo in ingresso;
- disambiguazione della categoria sintattica delle parole (*Part of Speech Tagging*);
- analisi sintattica parziale (denominata *chunking*), tesa ad identificare i gruppi sintattici minimi presenti nel testo in ingresso e a

raggrupparli in costituenti;

- analisi semantica e identificazione delle strutture concettuali rilevanti nel testo d'ingresso;
- conversione del documento analizzato dal formato originario (Microsoft Word, HTML, RTF, txt, ecc.) in formato XML, secondo la DTD stabilita.

## 2.2. Individuazione e descrizione di modelli in base a regole giuridiche

L'applicazione di un dispositivo di *parsing* come quello descritto, richiede la scrittura di un *set* di regole per l'individuazione nei testi, di strutture linguistiche portatrici dell'informazione che si vuole estrarre. Si può parlare di compilazione di una grammatica specifica del dominio o del *corpus* di testi da analizzare.

La grammatica è composta da un insieme di modelli che definiscono le strutture linguistiche; a loro volta i modelli comprendono una o più regole che rappresentano una struttura linguistica e che vengono successivamente compilate secondo la sintassi del *parser* per l'analisi del testo e l'estrazione delle informazioni.

La linguistica computazionale indica come metodo più efficace per la costruzione della grammatica, l'estrazione dell'insieme di regole e modelli da un *corpus* di testi direttamente connessi con il dominio da trattare<sup>6</sup>. In altre parole si cerca di ricostruire regole e modelli a posteriori, estraendo esempi di strutture linguistiche e classificandoli in base a valutazioni di tipo linguistico, logico, statistico, ecc.

L'applicazione aprioristica di tale metodica ai testi normativi, trascura però la specificità della natura e della funzione di tali testi.

Il testo normativo ha, per definizione, funzione prescrittiva, in altre parole incide sui comportamenti e lo *status* del destinatario, che non può sottrarsi a tale funzione.

Da questa primaria funzione deriva la necessità di comunicare con precisione e chiarezza la regola giuridica ed in virtù di tale necessità, si richie-

<sup>6</sup> G. FERRARI, *Introduzione alla linguistica computazionale* in [http://apollo.vc.unipmn.it/~ling\\_gen/opening.htm](http://apollo.vc.unipmn.it/~ling_gen/opening.htm).

de (in base allo stesso principio di rappresentanza democratica, che legittima e al tempo stesso vincola colui che produce gli atti normativi, cioè il legislatore), che il testo normativo risponda ad un insieme di regole che sovrastanno e contemporaneamente affiancano, integrano, a volte modificano le regole di composizione di un qualsiasi testo in linguaggio comune (nel nostro caso l'italiano).

Tali regole si possono definire come regole giuridiche; la categoria è ampia e variegata; comprende al suo interno regole con una forza prescrittiva, che varia, in base alla fonte da cui provengono, a chi ne sono i destinatari, alle sanzioni che le corredano, ecc. Ad esempio, come vedremo, è la stessa Costituzione (che ha il rango più elevato tra le regole normative) a determinare che la delega legislativa debba contenere un termine<sup>7</sup> entro il quale il Governo è tenuto ad emanare le norme oggetto di delega.

Si può stabilire una “graduatoria” della prescrittività di tali regole, partendo dalle fonti normative che, a loro volta, hanno diversi gradi di cogenza, sulla base di quella che viene definita, appunto, gerarchia delle fonti<sup>8</sup>.

Circa altre regole si discute se abbiano o meno valore normativo generale; tra queste vi sono le Circolari ministeriali o di altre autorità pubbli-

<sup>7</sup> Dice l'articolo 76 della Costituzione: “L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.”

<sup>8</sup> La dottrina giuridica tradizionalmente classifica le fonti normative in fonti primarie, subprimarie e secondarie; tale distinzione si apre poi ad ulteriori specificazioni, sulle quali i giuristi tuttora discutono e presenta eccezioni e casi particolari, che rendono la gerarchia complessa e articolata e non sempre del tutto chiara. Senza contare che tale schema è poi soggetto, nel tempo, a cambiamenti in relazione alla modifica dei poteri dei soggetti produttori di norme e alla nascita di nuovi produttori o all'abolizione degli esistenti (caso in realtà più raro). Nelle fonti primarie si comprendono nell'ordine: la costituzione, le leggi costituzionali e gli statuti regionali, le leggi ordinarie e i decreti-legge; si considerano fonti subprimarie le leggi regionali; nelle fonti secondarie si ordinano i regolamenti governativi, i decreti del Presidente della Repubblica e del Governo (Presidente del Consiglio e Ministri), quando abbiano valore normativo. Per un approfondimento ed una migliore articolazione di questo schema, qui esposto in modo sintetico, si rinvia a: RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, Giappichelli, Torino, 2000 e MERCATALI P., *Atti normativi: criteri per l'individuazione e la descrizione*, in [www.arslegis.it](http://www.arslegis.it).

che (ad esempio dei presidenti del Parlamento); esse sono comunque senza dubbio regole giuridiche ed hanno forza prescrittiva nei confronti dei dipendenti di quel ministero o ente pubblico, essendo comunque atti amministrativi. Con tale tipologia di atto sono emanate, di solito, le regole di scrittura dei testi normativi, che qui assumono particolare rilevanza proprio per il fatto che hanno la specifica funzione di disciplinare la struttura del testo normativo.

Circa la validità e l'efficacia dei modelli costruiti in base a tali regole è opportuno aggiungere alcune considerazioni. Si possono elencare tre caratteristiche dalle quali dipende, in gran parte, la loro efficienza.

- Flessibilità del modello, che deve adeguarsi alla molteplicità delle caratteristiche strutturali, funzionali e tematiche dei testi normativi, che utilizzano quel veicolo estremamente mutevole e imprevedibile che è il linguaggio.
- Precisione nella definizione del modello proprio grazie alla presenza di regole giuridiche in molti casi dettagliate e puntuali e per la prescrittività del testo normativo. Va da sé che conciliare flessibilità e precisione costituisce un punto cruciale nella costruzione dei modelli stessi.
- Autorevolezza della quale il modello, deve essere dotato, in modo che sia condiviso e ritenuto valido da tutti gli utenti del sistema. È chiaro che tale autorevolezza è maggiormente garantita se il modello è derivato dalle regole normative propriamente dette, secondo la loro gerarchia, mentre sarà garantita in misura minore da quelle regole che solo il redattore è tenuto a seguire; può essere più o meno garantita, in diverse misure, da modelli che si basano su prassi consolidate, teorie normative condivise da gran parte della dottrina e via dicendo. Si può comunque dire che a modelli "più autorevoli" potrà corrispondere maggiore precisione, a modelli "meno autorevoli" dovrà corrispondere maggiore flessibilità.

Si può ancora osservare che modelli molto autorevoli hanno maggiore valenza comunicativa (si rivolgono e sono tendenzialmente accettati da tutti), mentre via via che l'autorevolezza diminuisce, i modelli assumono sempre più valenza interpretativa, sono cioè una definizione "soggettiva" della funzione di singole strutture testuali o dell'intero testo normativo.

Se si può quindi parlare di "Modelli comunicativi" e di "Modelli inter-

pretativi” diventa fondamentale valutare la situazione d’impiego per scegliere se riferirsi ai primi o ai secondi.

Ad esempio, per la descrizione di un testo normativo, ai fini della comunicazione *erga omnes*, non si può che far riferimento ad un “modello comunicativo” e potrebbe risultare pericoloso e fuorviante l’uso di un “modello interpretativo”.

### 2.3. Individuazione e descrizione di strutture testuali corrispondenti ai modelli giuridici definiti

Per l’implementazione della grammatica che poi verrà utilizzata dal *parser* è necessario integrare i modelli ricavati dalle regole giuridiche con le regole linguistiche. Bisogna precisare però che alcune regole linguistiche, in quanto disciplinano la scrittura del testo normativo, sono già recepite come regole giuridiche, in particolare come regole legistiche e quindi la loro cogenza è rafforzata.

Si può dire ad esempio che le regole giuridiche prescrivono che un tipo della disposizione di modifica, si manifesti attraverso l’azione di sostituzione di parti di testo; la regola linguistica della sinonimia consente di dire che l’azione di sostituzione si esprime attraverso i verbi: sostituire, cambiare, mutare, ecc.. In questo caso la regola linguistica va ad integrarsi con le regole giuridiche, nella costruzione di un modello efficiente ai fini della funzione di *parsing* del testo. L’integrazione può tuttavia riguardare, anche casi in cui non tanto si integri la regola giuridica ma si completi la grammatica del testo normativo, andando a descrivere strutture linguistiche, cui non corrispondono regole giuridiche<sup>9</sup>.

Dalla prassi<sup>10</sup> testuale si possono ricavare regole che vanno a formare

<sup>9</sup> Ad esempio per la novella le regole di tecnica legislativa prevedono funzioni ben individuate (inserimento, aggiunta, abrogazione, sostituzione) a ciascuna delle quali corrispondono una o più strutture linguistiche anch’esse puntualmente descritte dalla legistica. Nei testi normativi si possono rinvenire anche novelle con funzione di ricollocamento: dispongono il riposizionamento di una parte di testo da un punto all’altro dell’articolato. La novella di ricollocazione non è però prevista e regolata dalle regole legistiche.

<sup>10</sup> La parola *prassi* è qui usata nella sua accezione comune di comportamento ricorrente (nel nostro caso comportamento di scrittura ricorrente) e non nell’accezione tecnico giuridica che la classifica tra le fonti del diritto.

altri modelli di strutture linguistiche presenti nei testi normativi (o a integrare quei modelli ottenuti con le regole giuridiche). Modelli che sono estratti su base esemplificativa, ricorrendo all'analisi dei testi secondo la metodica praticata dalla linguistica computazionale.

È chiaro che tali modelli non hanno la stessa precisione e soprattutto la stessa forza prescrittiva di quelli composti in base alle regole giuridiche. Li abbiamo quindi utilizzati e implementati nel *parser* solo come categoria residuale.

Chiamiamo questi ultimi modelli “*malformati*”. Non tanto perché siano scorretti da un punto di vista linguistico, ma per contrapporli a quelli che corrispondono alle regole giuridiche, indicate nel paragrafo precedente, che definiamo “*benformati*”.

I testi normativi contengono comunque strutture linguistiche che non corrispondono ai modelli descritti, perché i testi stessi possono contenere veri e propri errori giuridici e linguistici.

In questi casi completiamo la grammatica da implementare nel *parser*, con regole che definiremo “*casistiche*” e che rappresentano eccezioni ai modelli: si tratta o di veri e propri errori o di eccezioni alla regola, come lo sono le eccezioni nelle grammatiche linguistiche.

#### 2.4. Compilazione della grammatica e analisi automatica del campione

La compilazione della grammatica nella sintassi propria del *parser* scelto, avviene utilizzando il *Workbench* del sistema descritto nel paragrafo 2.1., attraverso la scrittura di regole di produzione, che formalizzano i modelli definiti e consentono l'individuazione automatica delle strutture linguistiche descritte e l'estrazione delle informazioni.

La scelta del campione di testi normativi da analizzare deve ovviamente rispondere a criteri rappresentativi del dominio linguistico normativo, dal quale s'intende estrarre le informazioni. Descrivendo l'indagine svolta, indicheremo i criteri seguiti per l'individuazione del campione oggetto di questa prima analisi.

L'analisi del campione può essere poi compiuta in fasi successive in modo da:

- valutare i risultati ottenuti;

- integrare e modificare i modelli benformati definiti a priori;
- individuare e formalizzare modelli malformati e regole casistiche;
- estendere l'analisi su un *corpus* via via più ampio per verificare l'efficienza del sistema di *parsing*.

### 3. PRIME ANALISI E APPLICAZIONI

Abbiamo deciso di sperimentare il metodo descritto per il riconoscimento automatico e l'estrazione di tre strutture tipiche dei testi normativi, strutture che rappresentano:

- la disposizione di delega legislativa;
- la disposizione di modifica testuale esplicita o novella;
- il rinvio esplicito testuale esterno.

Tra le molteplici strutture che compongono un testo normativo e che sono definite da altre regole giuridiche<sup>11</sup>, la scelta è caduta sulle strutture elencate sopra, principalmente per due ordini di considerazioni.

1. Si tratta di strutture puntualmente definite, sia giuridicamente, sia linguisticamente dalle regole legislative e da altre regole normative molto vincolanti.

2. Svolgono la funzione principale<sup>12</sup> di nessi normativi, cioè di collegamento tra testi normativi diversi, funzione particolarmente rilevante sia ai fini di qualsiasi intervento o utilizzo dei testi (si pensi alla compilazione del testo coordinato), sia ai fini della ricostruzione della dimensione intertestuale, che, insieme a quella contestuale è fondamentale in un'analisi di tipo linguistico-testuale. È nostra intenzione, infatti, proseguire l'indagine, tentando l'analisi e la formalizzazione di altre strutture normative che esprimono nessi, come la proroga o la sospensione.

Nei paragrafi seguenti presentiamo i primi risultati raggiunti che riguardano:

<sup>11</sup> Si pensi, ad esempio, alla sanzione, alle disposizioni finanziarie, alle disposizioni che regolano l'entrata in vigore e la vigenza degli atti normativi, ecc.

<sup>12</sup> Non è detto che tale funzione sia l'unica, ma è certamente la più rilevante, oltre ad essere agevolmente individuabile e formalizzabile. Ad esempio la delega legislativa ha funzione di trasferire competenze da un soggetto ad un altro e svolge anche, in supporto alla precedente, la funzione di nesso tra atto delegante e atto delegato.

- per la delega legislativa l'analisi giuridica per la costruzione del modello;
- per la novella la modellizzazione della struttura testuale, in base a regole normative e linguistiche;
- per il rinvio testuale esplicito l'applicazione di tutte le fasi metodologiche descritte.

#### 4. LA DELEGA LEGISLATIVA

La delega legislativa dal Parlamento al Governo è prevista dalla Costituzione (articolo 76), che detta le regole, alle quali la stessa disposizione di delega deve uniformarsi:

- deve esser fatta al Governo;
- deve contenere un termine entro cui il Governo deve emanare l'atto delegato;
- deve specificare l'oggetto della delega;
- deve contenere i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega medesima.

Il Parlamento può dettare condizioni che il Governo deve rispettare (richiesta di pareri, di audizioni, emanazione di altri atti ecc.). Tali condizioni non sono indicate esplicitamente dalla Costituzione, ma dottrina e giurisprudenza ritengono che il Parlamento sia libero d'inserirle nella delega.

È chiaro che tali regole, essendo dettate dalla Costituzione hanno il massimo di forza cogente. Un testo normativo che non le rispettasse sarebbe impugnabile di fronte alla Corte costituzionale; inoltre tali regole possono essere cambiate solo con una modifica alla Costituzione e non da una legge ordinaria o da altri atti normativi.

Una legge ordinaria (la legge 23 agosto 1988, n. 400) specifica poi le regole costituzionali e aggiunge modalità che alcune particolari tipologie di deleghe devono rispettare. In particolare l'articolo 14, commi 3 e 4 recita:

“3. Se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti. In relazione al termine finale stabilito dalla legge di delegazione, il Governo informa periodicamente le Camere sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega.

4. In ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega

ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati. Il parere è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro sessanta giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro trenta giorni.”

Tale disposizione aggiunge almeno tre regole alla disciplina della struttura della disposizione di delega:

- la delega può contenere più oggetti distinti;
- il Governo può emanare più atti delegati in caso di più oggetti;
- se il termine previsto per l'esercizio della delega è maggiore di due anni, il Governo deve richiedere il parere delle Camere secondo una procedura che è definita.

Inoltre dal comma 1 dello stesso articolo 14 si ricava che l'atto (o gli atti) con cui il Governo esercita la delega deve denominarsi “decreto legislativo”.

La forza cogente di tali regole non è più quella della Costituzione, ma di una legge ordinaria. Dunque può essere modificata da un'altra legge ordinaria. Un giudice potrebbe disapplicare, per il caso sottoposto al suo sindacato, una disposizione di delega ritenendola in contrasto con quanto dettato dalla legge 400/1988, ma la Corte costituzionale non potrebbe dichiarare illegittima (e quindi nulla per tutti), una disposizione di delega non rispondente ai dettami della legge 400/1988.

Si può ancora ricordare che la regola utilizzata è del 1988: non vale quindi per le disposizioni di delega precedenti, come non valgono le regole costituzionali per le deleghe precedenti al 1948. La definizione delle strutture di delega anteriori a tali date sarà quindi meno cogente o dovrà rifarsi ad altre regole<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Nell'ordinamento pre-repubblicano l'esercizio della delega e i relativi atti delegati erano disciplinati dalla legge 100/1926, pur essendo l'istituto della delega legislativa preesistente e in genere presente in tutti gli ordinamenti che prevedono la separazione tra potere legislativo ed esecutivo.

Come detto le regole di redazione dei testi normativi per Parlamento e Governo sono contenute nella Circolare del 20 aprile 2001, n. 10888. In particolare l'articolo 2 si occupa anche della delega legislativa e disciplina puntualmente la struttura di tale disposizione:

“Le disposizioni contenenti deleghe legislative, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione recano i seguenti elementi: 1) il destinatario della delega (il Governo); 2) il termine per l'esercizio della delega e l'eventuale termine per l'emanazione di disposizioni integrative o correttive; 3) l'oggetto della delega; 4) i principi e i criteri direttivi (che devono essere distinti dall'oggetto della delega). Il termine “delega” è usato esclusivamente in presenza di una delegazione legislativa con la formula: “Il Governo è delegato ad adottare...”. È inoltre sempre indicata la denominazione propria dell'atto da emanare (decreto legislativo) ed è precisato se la delega può essere esercitata con uno o più atti. Le disposizioni di delega sono contenute in un apposito articolo. Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega”.

Abbiamo già accennato al valore normativo e alla forza prescrittiva di una circolare, di grado senz'altro inferiore a quello della Costituzione e della legge ordinaria.

È comunque altrettanto evidente che le leggi le scrivono (o le correggono) i drafter, che, per dovere del loro ufficio, conoscono e rispettano le regole di tecnica legislativa.

Vale la pena riproporre l'osservazione, di carattere temporale, già fatta a proposito della Costituzione e della legge 400/1988; la Circolare è addirittura del 2001 e quindi i vincoli giuridici e linguistici da essa imposti alla struttura della delega, troveranno riscontro solo nei testi legislativi più recenti e, via via che si va indietro nel tempo, ci si può imbattere in strutture variabili.

Tenuto conto dei limiti prescrittivi e temporali, cui va soggetto l'insieme di regole che abbiamo provato a individuare e descrivere, si può sostenere che esse formano un modello benformato da un punto di vista giuridico della struttura della delega legislativa.

Sulla base di tale modello si può provare a descrivere il testo inserendo dei marcatori o qualificatori degli elementi che compongono la struttura, come nel seguente esempio:

<DESTINATARIO> Il Governo della Repubblica </DESTINATARIO>  
 <AZIONE DI DELEGA> è delegato ad emanare, </AZIONE DI DELEGA>  
 <TERMINE> entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della  
 presente legge </TERMINE>, <ATTO/I DELEGATO/I> uno o piu'  
 decreti legislativi </ATTO/I DELEGATO/I> <OGGETTO DELEGA>  
 recanti disposizioni integrative della legislazione in materia di tutela delle per-  
 sone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, </OGGETTO DELEGA>  
 <CRITERI DIRETTIVI> con l'osservanza dei seguenti prin-  
 cipi e criteri direttivi: a) specificare le modalità di trattamento dei dati persona-  
 li utilizzati a fini storici, di ricerca e di statistica, tenendo conto dei principi con-  
 tenuti... </CRITERI DIRETTIVI> (Legge 31 dicembre 1996, n. 676).

Una tale descrizione dovrebbe successivamente consentire di specifi-  
 care e dettagliare, anche da un punto di vista linguistico<sup>14</sup>, le strutture  
 individuate sulla base delle regole giuridiche e di passare poi alla compi-  
 lazione delle regole per l'implementazione del *parser* e all'analisi del *cor-  
 pus*, come vedremo nei paragrafi successivi, per le altre strutture oggetto  
 dell'indagine.

## 5. LA MODIFICA TESTUALE ESPlicitA O NOVELLA

Le disposizioni di modifica, secondo Sartor, rientrano fra le principali  
 tipologie di nessi normativi, classificate in base al loro impatto sulle  
 norme interessate. Le modifiche distinte dall'altro grande ramo dei rinvii  
 o riferimenti, sono nessi normativi caratterizzati dal fatto che la  
 disposizione attiva incide sulla disposizione passiva, eliminandola, cam-  
 biandone il testo o cambiandone la portata normativa (pur lasciandone  
 invariato il testo). Questa incidenza manca invece nel rinvio, in cui la  
 disposizione attiva si avvale della disposizione passiva, per completare il  
 proprio significato, senza influire su quest'ultima<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ad esempio andranno determinate e descritte le espressioni linguistiche attraverso le  
 quali si esprime il termine, che possono variare all'interno della flessibilità consentita dalla  
 regola giuridica si potranno quindi avere espressioni del tipo: "entro 6 mesi dalla data di  
 entrata in vigore della legge"; entro 3 mesi dal termine del primo biennio di attuazione della  
 nuova normativa e molte altre". Si potrà comunque disporre di altre regole giuridiche che  
 aiuteranno nella definizione di tali espressioni. Ad esempio è ancora una volta una regola  
 legistica a richiedere che nell'apposizione di un termine (altra struttura la cui formalizzazione  
 servirà anche in questo caso) il periodo di tempo vada espresso in mesi.

<sup>15</sup> G. SARTOR, *Riferimenti normativi e dinamica dei nessi normativi*, in *Il procedimen-  
 to normativo regionale*, Cedam, Padova, 1996, pag. 256.

In relazione alla natura dell'impatto della modifica sulla disposizione passiva, distinguiamo tra modifiche testuali, modifiche temporali (incidono sull'ambito temporale di applicabilità della disposizione passiva), modifiche materiali, (modificano il contenuto normativo della disposizione passiva senza incidere sul testo). Noi ci occupiamo solo delle prime, le modifiche esplicite testuali che, tradizionalmente, i giuristi chiamano *novelle*.

Anzi è forse più corretto dire che la funzione della modifica normativa esplicita si esprime attraverso tre aspetti:

- la struttura della novella, che si compone di una parte introduttiva, detta *alinea*<sup>16</sup> e una parte che contiene la *modifica testuale esplicita*.
- Le caratteristiche dell'atto normativo modificante e dell'atto modificato: indispensabili per poter successivamente ricostruire i nessi di modifica fra le diverse fonti normative.
- La citazione con cui si richiama il documento da modificare, che esprime il riferimento normativo (testuale esplicito anch'esso), elemento portante delle disposizioni di modifica.

In base ai tre aspetti indicati abbiamo cercato di definire e descrivere gli elementi qualificanti la disposizione di modifica. Tale descrizione, che riportiamo qui di seguito, è ricavata dalle regole di tecnica legislativa e dall'analisi di un campione di circa 100 disposizioni di modifica contenute in 8 provvedimenti normativi statali (le quattro leggi cd. Bassanini, e altri testi ad esse collegati), emanati tra il 1968 e il 1999.

- Tipo di atto modificante: indica la tipologia (legge, decreto-legge, d.p.r., decreto legislativo, ecc.) dell'atto normativo in cui è contenuta la modifica; serve a ricostruire velocemente i nessi fra le norme in presenza di modifiche ed è composta da:
  - Nome dell'atto, Data, Numero: indicano gli estremi dell'atto normativo modificante, sia nel formato di citazione esteso, sia nel formato semplificato.
  - Posizione della novella: è la posizione, all'interno del testo modifican-

<sup>16</sup> Inteso come 'parte della disposizione che introduce la modifica': esso contiene il dispositivo volto a precisare il rapporto (sostituzione o integrazione o abrogazione) tra la disposizione previgente e quella disposta dalla modifica testuale. L'alinea termina in genere con i due punti, seguiti dalla modifica testuale, messa fra virgolette.

- te, in cui si trova la disposizione di modifica, in modo da identificare la formula di modifica con precisione e anche di evidenziare subito a quale livello della struttura essa si presenti.
- Oggetto della modifica: indica l'oggetto della modifica in senso stretto (ovvero se la modifica vada ad incidere sull'intera legge, oppure su una partizione, quale articolo, comma, ecc.). Tale elemento è importante anche dal punto di vista della struttura, perché quando si va a modificare una partizione, l'effetto della modifica si riflette anche su quella di livello immediatamente superiore, in particolare per le aggiunte o le abrogazioni.
  - Tipo di atto da modificare, composto da:
    - Nome, Data, Numero dell'atto da modificare: con questi elementi si indicano le caratteristiche dell'atto normativo che si va a modificare, il tipo di atto e gli estremi del documento.
    - Azione: l'elemento descrive l'azione di modifica; dovrebbe assumere solo i valori standard, a volte combinati fra loro: *abrogazione, sostituzione, inserimento, aggiunta*, ma può assumere valori diversi (ad. es.: *ricollocaimento*).
    - Espressione: è la forma linguistica con cui viene disposta la modifica, racchiusa fra le virgolette o altri eventuali segni ortografici (due punti, parentesi, ecc.), che delimitano le modifiche. L'espressione contiene l'enunciato che dispone l'azione, fino ai due punti che introducono il nuovo testo.
  - Il testo della modifica: che, in base alle regole di redazione, è racchiuso tra virgolette e preceduto da due punti.
- Si sono inoltre individuati e definiti alcuni elementi testuali (preposizioni, avverbi, congiunzioni, ecc.), che fungono da connettori e qualificatori dei vari elementi della disposizione di modifica<sup>17</sup>.

## 6. IL RINVIO ESTERNO TESTUALE ESPLICITO

### 6.1. La citazione normativa

La citazione esprime il riferimento o rinvio normativo esplicito, elemento costitutivo della disposizione di modifica, ma anche elemento indi-

<sup>17</sup> Cfr. DE LORENZO M.C., *Modelli di novelle*, in *Informatica e diritto*, 1, 2002, pp. 177-221.

pendente con funzione di nesso che integra disposizioni diverse, pur non modificandone il testo. Una sua rigorosa formalizzazione è dunque indispensabile sia per il riconoscimento della modifica esplicita, sia per ogni attività di coordinamento automatico tra testi normativi.

Abbiamo individuato quali elementi costitutivi e distintivi della citazione normativa:

1. la Partizione, che indica qualsiasi parte esplicitamente contrassegnata da una particolare espressione grafica, in cui si suddivide l'atto (ad es. articolo, comma, lettera, capo, titolo, ecc.) con il relativo segno grafico di enumerazione (3, c), ottavo, A, ecc.);
2. l'Atto (nome+data+numero). Per Atto s'intende l'identificatore univoco dell'atto normativo richiamato, che di regola, si esprime con il nome ufficiale dell'atto (es. legge, decreto-legge, decreto ministeriale, ecc.), la data di promulgazione o emanazione e il numero d'ordine assegnato all'atto.

Circa il nome sono opportune due osservazioni:

- il nome, per essere univoco, necessita spesso di alcune specificazioni da aggiungere a quello che è il nome proprio dell'atto; ad esempio per citare un decreto ministeriale, si dovrà indicare il dicastero del ministro che l'ha emanato, pena una non univoca individuazione dell'atto citato;
- di solito quando si cita un atto normativo, contenuto in un altro atto, si cita con il nome del contenitore. Ad esempio un regolamento non si cita come tale, ma come Decreto del Presidente della Repubblica o Decreto del Ministro. Non sempre, però, questa regola è applicata (vedi, ad esempio, la citazione dei codici o dei testi unici).

Inoltre la citazione normativa può essere integrata con alcuni elementi che connettono le parti della citazione (in particolare preposizioni e punteggiatura). È prassi frequente, ad esempio, usare la preposizione per connettere la citazione delle partizioni con quella dell'atto (ad es.: l'articolo 20 *della* legge...).

In base alla diversa scrittura dell'elemento *Atto*, abbiamo classificato i vari formati di citazione previsti dalle regole di redazione, in tre categorie, denominate: *normale*, *semplificata*, *non paradigmatica*.

## 6.2. Modello di citazione normale

Nello scrivere le regole che hanno implementato il modello del riferimento sia nella sua accezione benformata che in quella malformata, abbiamo usato soprattutto tre moduli del *Workbench* di Sophia 2.1: il *tokenizer*, il *compounder* ed il *semantics*.

Nel primo si formalizzano regole per la descrizione di stringhe di caratteri. Qui sotto riportiamo, ad esempio, la regola che riconosce la stringa di caratteri relativi al numero e all'anno di un atto (n. 25 del 2001):

(n|N)”.?” “[0-9][0-9]\*” “(del|DEL)” “[0-9][0-9][0-9][0-9]

La grammatica del *parser* a questo livello (ma anche nel livello semantics) usa vari operatori tra i quali i più ricorrenti sono:

?	Facoltatività
*	0 o infinite volte
	Alternatività

Nel modulo *compounder* abbiamo definito i sintagmi nominali (decreto legge, legge costituzionale, codice penale, codice civile, ecc.).

Ma è nel modulo *semantics* che è possibile scrivere le regole necessarie per l'analisi semantica e l'identificazione delle strutture concettuali rilevanti nel testo di *input*.

In tale modulo infatti è possibile costruire le regole che compongono i modelli da estrarre. Il pattern di tale modulo sarà costituito da categorie semantiche precedentemente assegnate. Tali categorie semantiche interagiranno anche con categorie lessicali, morfologiche e sintattiche, così come con macro in precedenza definite all'interno del modulo semantico stesso.

Naturalmente ad ogni valore attribuito alla categoria semantica dovrà corrispondere una variabile, indispensabile per l'estrazione del dato rilevante e quindi per la creazione del template.

### 6.2.1. L'Atto

Innanzitutto la citazione deve essere univoca per individuare quello, e solo quello, specifico atto a cui si riferisce. Quasi sempre questa

univocità si ottiene riportando tre informazioni:

il *nome* dell'atto (che indica la categoria a cui l'atto appartiene).

Per individuare tutti i possibili nomi di atto abbiamo costruito una macro [M-NOME-ATTO] la cui formalizzazione è stata definita nel modo seguente:

$$\begin{aligned} & NOME-ATTO:vnome+((DI+DETX)? \\ & +AUTORITA:vlautorita+DI?+DETX? \\ & +([M-QUALIFICA])?)?+DI?+DETX? \end{aligned}$$

La macro è composta da tre elementi:

- il nome dell'atto vero e proprio<sup>18</sup>;
- il nome dell'autorità emanante, quando il tipo di citazione individua esplicitamente tale elemento<sup>19</sup> (ad es. in decreto legislativo è implicito che l'autorità emanante è il Presidente della Repubblica, mentre per il Decreto del Presidente della Repubblica è esplicitata l'autorità emanante);
- la categoria semantica QUALIFICA che serve ad individuare la singola autorità emanante, quando questa è connotata da qualifiche di luogo (es.: legge regionale Toscana) o di materia (es.: decreto del Ministro dell'ambiente).

La *data*, di solito, quella di promulgazione o di emanazione (il formato standard è: giorno (in cifre)/mese (in lettere)/anno (in cifre)).

Il *numero* che identifica l'atto normativo (ha un massimo di quattro cifre) ed è stato formalizzato usando due categorie semantiche: PARTNUM alla quale è associata l'abbreviazione della parola numero ((n|N)”) e la parola “numero” stessa e NUMBER, categoria alla quale sono associate regole che identificano sia i numeri arabi che quelli romani.

<sup>18</sup> Attualmente la categoria semantica NOME-ATTO comprende i seguenti nomi di atti: legge, decreto, decreto-legge, ordinanza, regi decreti, regio-decreto, regio decreto, regio decreto-legge, deliberazione, legge costituzionale, regio decreto legislativo, decreto legislativo. I primi due atti sono stati definiti usando il modulo *lex-sem* gli altri nel *compounder*.

<sup>19</sup> Le autorità emananti inserite nella corrispondente categoria semantica (AUTORITA) sono attualmente le seguenti: luogotenenziale, Ministro, Provincia autonoma, Regione, regionale, comitato interministeriale per la programmazione economica, presidente della giunta regionale, Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio dei ministri, Giunta regionale, giunta regionale, Consiglio regionale, consiglio regionale, consiglio provinciale, Capo provvisorio dello Stato, capo provvisorio dello stato, Presidente della Repubblica.

A titolo d'esempio vediamo come si esprime il modello della citazione normale nel modulo di formalizzazione delle struttura semantica, nel quale si utilizzano elementi definiti dalle regole di produzione dei livelli inferiori (lessicale, morfologico e sintattico).

La regola che abbiamo denominato New-atto sarà costituita dal seguente *pattern*:

$$[M-NOME-ATTO]^+ \\ (AN-NUM-ATTO:vabbrevdata | (DATE:vdata+(PUNCTX)^{20} \\ +PARTNUM+(NUMBER:vnum)))+[M-ALLCAT-END]$$

Inoltre la regola comprenderà pure una parte definita azione:

$$\{actionNEW( \\ vnome:Riferimento:"Cit_Atto",vnome:attonome:head, \\ vlautoria:attoautoria:alllist,vlqualifica:attoqualifica:alllist, \\ vdata:attodata:all,vabbrevdata:attoabbrevdata:all, \\ vnum:attonumero:head,vnome:rifBeg:start, \\ vend:rifEnd:end)\}$$

Tale formalizzazione consente di identificare le citazioni normali, di generare in output un template identificativo del nome dell'atto, dell'autorità emanante, della sua eventuale qualifica, della data e del numero dell'atto. Una volta identificati tali valori è possibile inserire i dati estratti in un database oppure è possibile la marcatura XML. A tal proposito si noti la macro finale [M-ALLCAT-END] provvisoriamente inserita come tag XML di chiusura.

### 6.2.2. Testi unici

Un caso particolare di citazione normale riguarda i testi unici. Il testo unico è citato, secondo le regole, facendo seguire il nome "*testo unico*"

<sup>20</sup> Inizialmente la regola suddetta era stata formalizzata prevedendo come obbligatori tutti gli elementi della citazione: il nome dell'atto (M-NOME-ATTO), la data (DATE), la virgola (PUNCTX) tra la data e il numero dell'atto e lo stesso numero dell'atto (PARTNUM e NUMBER). Avevamo cioè scritto una regola specchio delle disposizioni di tecnica legislativa. In seguito con la regola new-atto abbiamo deciso, a seguito delle verifiche su di un primo campione di leggi, di rendere opzionale almeno l'elemento che formalizza la virgola (PUNCTX)? tra la data dell'atto e il numero.

dal titolo e dalla citazione dell'atto normativo che lo contiene e la sua formalizzazione è avvenuta nel modo seguente:

$$\begin{aligned} & (\text{TESTO-UNICO:vstart})+(\text{DI+DETX})? \\ & +(\text{DISP-TRANS:vnome}|\text{NOME-ATTO:vnome})? \\ & \quad +\text{DI?}+[\text{M\_ALLCAT}] + \\ & ((\text{DI+PX+DETX})|(\text{FONTE-COGNIZIONE+PX}))+[\text{M-ATTO}] \\ & \quad +[\text{M-ALLCAT-END}] \end{aligned}$$

Una forma corretta di citazione di testo unico può essere la seguente: “testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.”

La categoria semantica TESTO-UNICO tesa ad identificare il nome dell'atto, può essere seguita dalle categorie semantiche DISP-TRANS e NOME-ATTO, inserite per prevedere i casi in cui la citazione contenga le parole “legge” o “disposizione” alle quali, per la formalizzazione di altre regole, sono state attribuite specifiche categorie semantiche. Per tutte le altre parole, che possono trovarsi tra il nome del testo unico e l'atto contenitore, è stata usata la macro M\_ALLCAT, mentre il *pattern* ((DI+PX+DETX)|(FONTE-COGNIZIONE+PX)) ha la funzione di riconoscere frasi come “di cui al” o “approvato con”.

### 6.2.3. Atti senza numero

Un altro caso particolare di citazione normale riguarda gli atti non numerati. Secondo le regole regionali di tecnica legislativa, per la citazione di tali atti si devono aggiungere gli estremi di pubblicazione in G.U. o sul bollettino regionale, oppure se ne ricorda il titolo o altri elementi idonei ad identificarli. La regola d'estrazione ha tenuto conto solo della formalizzazione degli estremi di pubblicazione<sup>21</sup>, ma avrebbe potuto contenere la macro M\_ALLCAT per descrivere il titolo dell'atto o altri elementi tesi all'identificazione dello stesso:

$$[\text{M-NOME-ATTO}]+\text{DATE:vdata}+$$

<sup>21</sup> Così come previsto dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001, n. 10888 “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”.

(PUNCTX)?+[M-PUBBLICAZIONE]?+[M-ALLCAT-END].

La macro PUBBLICAZIONE<sup>22</sup> l'abbiamo inserita come opzionale, in ossequio al criterio di formalizzare regole, sì rispettose delle norme di tecnica legislativa, ma con una qualche flessibilità che trova giustificazione, come accennato sopra, nei testi analizzati.

### 6.3. La partizione

Prima di illustrare la formalizzazione dei modelli delle citazioni semplificate e non paradigmatiche, vediamo l'altro elemento costitutivo della citazione normativa: la partizione.

#### 6.3.1. Articoli e sottopartizioni

Il riferimento ad una partizione dell'atto può completare la citazione.

Per partizione si intende qualsiasi parte, esplicitamente contrassegnata da una particolare espressione, in cui si suddivide l'atto (numero, lettera, comma, articolo, sezione, capo, ecc.).

Le regole stabiliscono che la citazione di più partizioni in ordine gerarchico sia in ordine discendente (articolo, comma, lettera...) ed è dunque seguendo tale ordine che abbiamo previsto la regola *New-partizione*.

```
(DETX)?+ARTICOLO:vstart+[M-COORD-1ART]+
(PUNCTX+DETX?+((([M-ORDINALE-COOR]
+COMMA+PUNCTX?)|(COMMA+[M-COORD-1COM])))?
+(PUNCTX+ALINEA:valinea)?+
(PUNCTX+DETX?+LETTERA+[M-COORD-
1LET])?+(PUNCTX+ALINEA:valinea)?+
(PUNCTX+DETX?+PARTNUM+[M-COORD-1NUM])?+
PUNCTX?+DI?+([M-ATTO]| [M-TESTO-UNICO])+[M-ALLCAT-END]
{actionNEW(
vstart:Riferimento:"Partizione_simple",
vspec:specificazione:all,vlart1:1articoli:alllist,
vlra1:1r_art:alllist,vlcom1:1commi:alllist,
```

<sup>22</sup> La macro PUBBLICAZIONE è così formalizzata: (PUNCTX)?+[M\_ALLCAT]+PX?+DETX?+PUBBLICAZIONE:vpubblicazione+PARTNUM+NUMBER:vnum1+DI?+DETX?+DATE:vdata1).

```

vlrc1:1r_com:alllist,vlet1:1lettere:alllist,
vrl1:1r_let:alllist,vlnum1:1partnumeri:alllist,
vln1:1r_partnum:alllist,vnome:attonome:head,
vsigla:attonomesigla:all,vlautorita:attoautorita:alllist,
vlqualifica:attoqualifica:alllist,vdata:attodata:all,
vabbrevdata:attoabbrevdata:all,vnum:attonumero:head,
vcodici:attocodici:all,valinea:alinea:all,
vstart:rifBeg:start,vend:rifEnd:end)}

```

La regola è formata dalla descrizione della partizione Articolo (prevista come necessaria) e delle relative sottopartizioni (comma, lettera, numero) alle quali si sono aggiunte due macro ([M-ATTO] | [M-TESTO-UNICO]) che rappresentano tutte le possibili forme di citazione di atti.

In tal modo si ottiene la formalizzazione dell'intera citazione, sia nella sua forma normale che in quella semplificata.

La categoria semantica ARTICOLO comprende sia la parola “articolo” sia l'abbreviazione “A | art.” mentre la macro [M-COORD-1ART]<sup>23</sup> identifica sia un solo numero, sia più numeri.

La citazione delle partizioni inferiori all'articolo segue lo stesso schema di formalizzazione. Si nota però che:

1. a citazione del comma comprende anche la macro [M-ORDINALE-COOR] che formalizza i casi in cui si citino uno o più commi non numerati;
2. abbiamo inserito anche l'alinea che può essere citata come elemento a sé stante della partizione;
3. non sono, per ora, previste altre partizioni come il paragrafo usato nel codice civile, o le partizioni inferiori al numero, che però possono essere facilmente formalizzate in base allo schema descritto.

Il riferimento può riguardare una o più partizioni del medesimo atto. Nel secondo caso possiamo parlare di *citazione multipla*.

<sup>23</sup> ((NUMBER:vlart1+(SPEC:vspec)? | (PX+DETX?+(NUMBER:vlra1)+PX+DETX?+(NUMBER:vlra1)))+(((PUNCTX | CONJX)+NUMBER:vlart1) | ((PUNCTX | CONJX)+PX+DETX?+(NUMBER:vlra1)+PX+DETX?+(NUMBER:vlra1))))\*

La macro consente di individuare sia le citazioni di più numeri in sequenza (es. articoli 4, 6 e 7) sia le citazioni di due numeri in *range* (es. articoli da 5 a 9) permettendo di identificare nel template generato il caso in cui gli articoli siano in sequenza e quando siano in *range*.

La regola appena illustrata estrae citazioni multiple del tipo:

- articoli 5, 6 e 7 della legge 25 giugno 1988, n. 315;
- articoli dal 3 al 12 della legge 25 giugno 1988, n. 315;
- articolo 20, commi 2 e 3 della legge 25 giugno 1988, n. 315.

Tale regola però non comprende altri tipi di citazioni multiple, dove viene ripetuto il nome della partizione due o tre volte.

Usiamo l'espressione *partizione multipla*, perché, di fatto, questa forma di scrittura contiene non uno, ma due o più riferimenti a partizioni diverse del medesimo atto. Al fine di consentire operazioni per il collegamento e il coordinamento automatico dei testi normativi, sembra opportuno considerare e qualificare la citazione multipla come più riferimenti distinti, secondo lo schema:

partizione1+nomeatto+data+numero,  
partizione2+nomeatto+data+numero,...  
...partizioneN+nomeatto+data+numero.

Tutte le macro relative alle partizioni sono state definite, tenendo conto di questo fenomeno della citazione multipla; mentre l'output di Sophia, a livello di template, distingue le singole partizioni dell'atto, ciò non è stato ancora previsto nella marcatura del file XML relativo, nel quale si individua solo il primo elemento della partizione e l'ultimo elemento<sup>24</sup> dell'atto citato. Ciò non esclude che questo lavoro di marcatura XML delle singole partizioni non possa essere fatto con semplicità in seguito.

Per formalizzare tali casi non abbiamo fatto altro che creare altre due regole in cui lo schema:

ARTICOLO-COMMA-LETTERA-PARTNUM-(M-ATTO)|M-TESTO-  
UNICO))

viene ripetuto 2 o 3 volte (chiaramente ad ogni elemento sono associate le relative variabili).

<sup>24</sup>In realtà come abbiamo già detto sopra, il tag di chiusura XML è associato alla macro [M-ALLCAT-END] costituita da alcune categorie di stringhe non pertinenti il dominio considerato (DI:vend | AX:vend | NX:vend | VX:vend | DETX:vend | PUNCTX:vend | PX:vend | CONJX:vend | NOSEM:vend | NOCAT:vend | NUMBER:vend). Per questo motivo l'output xml sarà di questo tipo: <mrif data="23 aprile 2003" nome="legge" numero="23" regola="Part coord 2">articolo 20, comma 1 e articolo 21, comma 3 della legge 23 aprile 2003, n. 23 e</mrif>.

Sarebbe preferibile potere formalizzare in una sola regola il modello delle partizioni multiple anziché scomporlo in tante sotto regole.

Ciò per almeno due motivi:

1. in questo come in altri casi la “formalizzazione su base casistica” anziché su modello generale, tende a limitare l’efficienza della regola per l’estrazione dell’informazione (in questo caso per esempio non si individuano le partizioni multiple col nome della sottopartizione ripetuto più di tre volte, se non aggiungendo un’ulteriore regola o ulteriori elementi a una regola)<sup>25</sup>;
2. considerazioni di ordine metodologico e di economia generale imporrebbero che il sistema fosse efficiente col minor numero di regole possibili e con regole molto semplici<sup>26</sup>.

### 6.3.2. Sovrapartizioni

Pur essendo possibile formalizzare in un’unica regola tutti i riferimenti con sovrappartizioni, abbiamo dovuto scrivere distinti ed autonomi *patterns* per il riconoscimento di queste stringhe, al fine di consentire l’individuazione dell’inizio della citazione per la marcatura XML. Il tag di inizio della marcatura (*vstart*) infatti non tollera elementi in or tra loro<sup>27</sup>.

### 6.3.3. Annessi

Talora una parte del contenuto dell’atto normativo, non è strutturata in articoli o comunque si presenta in un allegato. Questo si può manifestare in diverse forme: da semplici elementi testuali, a complesse tabelle,

<sup>25</sup> Tuttavia il ricorrere ad un unico modello generale per la formalizzazione della partizione semplice o multipla avrebbe comportato la necessità di usare l’operatore “\*” (“la cui istruzione è che dopo la prima partizione possono essercene altre n”). A tale operatore sarebbe stata associata una variabile unica, che non ci avrebbe permesso di estrarre e marcare le diverse partizioni coordinate.

<sup>26</sup> Tuttavia queste due esigenze sono spesso in conflitto tra loro, in quanto tanto meno saranno le regole del sistema tanto più queste regole saranno lunghe e quindi di solito, complesse.

<sup>27</sup> Una regola del tipo (Libro|Parte|Titolo|Capo):vstart non avrebbe dunque alcun senso.

fino ad interi documenti strutturati. Le tabelle, i quadri, i prospetti e gli elenchi non vanno inseriti nel testo degli articoli né in allegato ad essi, ma in allegato al testo normativo, dopo l'ultimo articolo. All'inizio di ciascun allegato deve essere citato l'articolo, o il primo articolo, che rinvia all'allegato stesso. Tale citazione non è richiesta nel caso di allegato contenente le modificazioni apportate in sede di conversione a decreti-legge. Gli allegati non contengono nelle note esplicative, ulteriori disposizioni sostanziali. Queste ultime trovano collocazione esclusivamente nell'articolato.

Mentre nel Manuale regionale di tecnica legislativa, la struttura formale dell'allegato è puntualmente definita e di conseguenza anche la forma di citazione risulta ben determinata, invece la circolare della Camera dei Deputati del maggio 2001, non definisce con altrettanta rigore la struttura dell'annesso.

Ciò determina una necessaria flessibilità nella formalizzazione della citazione degli allegati che abbiamo rappresentato con la regola (*New-allegato*) che segue.

$$\begin{aligned} &(\text{ALLEGATO:vlann})+[\text{M-NUM-COOR}]?+[\text{M\_ALLCAT}] + \\ &(\text{PUNCTX}+\text{ALLEGATO:vlann}+[\text{M-NUM-COOR}]) * + \\ &\text{PUNCTX}?+(\text{AX} | \text{ALLEGATO})?+ \\ &(\text{DI} | \text{PX} | \text{PUNCTX})?+([\text{M-ATTO}] | [\text{M-TESTO-UNICO}]) + \\ &[\text{M-ALLCAT-END}] \end{aligned}$$

La regola si basa appunto, in primo luogo sulle indicazioni del Manuale e anche sulla prassi diffusa nei testi statali che danno vita alla seguente struttura:

ALLEGATO – PARTIZIONE ALLEGATO – CONNETTORE – NOME  
DELL'ATTO NORMATIVO.

La suddetta flessibilità nella forma di citazione dell'allegato, si è tradotta in una regola che prevede molti elementi in forma opzionale e addirittura la macro ALLCAT per individuare diversi termini.

#### 6.4. La citazione multipla

Possiamo distinguere tra citazioni multiple di partizioni e citazioni multiple di atti.

Nel primo caso si tratterà della citazione di più partizioni del medesi-

mo atto; la formalizzazione di tale categoria è stata già illustrata nel paragrafo 6.3.1.

Nel secondo caso invece si intende descrivere i casi in cui con una sola citazione si fa riferimento a più atti.

Le regole di tecnica legislativa non menzionano questa particolare forma di citazione, che noi tuttavia riteniamo regolare, sia perché non espressamente vietata dalle regole stesse, sia perché corretta dal punto di vista delle regole linguistiche .

Non disponendo di un modello predefinito è stata dunque l'analisi del nostro campione a suggerirci due forme distinte di citazione multipla di atti.

Una prima forma può essere: “*regi decreti 16 marzo 1942, numeri 699 e 700*” secondo lo schema:

ATTO+DATA+(NUMERO)\*.

Il secondo caso prevede invece la seguente forma di citazione: “decreti del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1, n. 2, n. 3, n. 4, n. 5, n. 6, 15 gennaio 1972, n. 7, n. 8, n. 9, n. 10, n. 11 e 5 giugno 1972, n. 315”. Tale citazione è riconducibile al modello:

ATTO+(DATA+NUMERO)\*.

### 6.5. Modello di citazione semplificata

Le regole di tecnica legislativa prevedono l'uso di citazioni abbreviate o semplificate nel corpo del testo dell'atto normativo.

Sono previsti due tipi di citazione *semplificata* che si possono formalizzare nel modo seguente:

1. Nome atto (esteso o abbreviato) + Numero atto/Anno emanazione-promulgazione (es.: l. 400/1988 o legge 400/1988);
2. Nome atto (esteso) + **n.** + Numero atto + **del** + Anno emanazione-promulgazione (es.: legge n. 400 del 1988).

Pressoché tutte le sigle corrispondenti al nome di un atto abbreviato, sono state definite nel tokenizer e classificate nella categoria semantica ATTO-SIGLA che è stata poi inserita nel *pattern* della regola *new-atto-abbrev* che segue:

ATTO-SIGLA:vsigla+  
([M-QUALIFICA])?+

AN-NUM-ATTO:vabbrevdata+  
[M-ALLCAT-END]

Analogamente con quanto fatto sopra con le altre regole, riportiamo anche l'azione della regola che definisce le citazioni semplificate:

```
{actionNEW(vend:Riferimento:"Atto_abbrev",
vsigla:attonomesigla:all,vlqualifica:attoqualifica:allist,
vabbrevdata:attoabbrevdata:all,vsigla:rifBeg:start,
vend:rifEnd:end)}
```

Per la citazione di due casi, in cui i nomi atto abbreviati (del. e d.) si distinguono nel template rispetto alle autorità emananti<sup>28</sup> (d. pres. giunta reg. 1/1989) e per i casi in cui non è semplificato il nome dell'atto ma la data e il numero, il sistema si serve della regola *new-atto*.

### 6.6. Modello di citazione non paradigmatica

La citazione di alcuni atti normativi, tra i quali i codici e la Costituzione, non segue il modello normale (nome atto+data+numero), ma per prassi consolidata accolta dalle regole di redazione, è espressa con l'indicazione della partizione, seguita dal solo nome esteso dell'atto. In tali casi lo schema è dunque il seguente: partizione+preposizione (facoltativa) + nome atto. Es.: *articolo 345 del codice civile; articolo 3 Costituzione*.

Abbiamo formalizzato questo tipo di citazione con la presenza necessaria della partizione davanti al nome dell'atto, ritenendo che la citazione di atti come la Costituzione o il codice civile, senza il riferimento esplicito ad un articolo possa non essere o non sia generalmente un rinvio o un nesso (che comunque così espresso è del tutto generico), ma possa avere altri significati e funzioni all'interno del testo normativo.

La categoria semantica CODICI è stata dunque inserita all'interno della

<sup>28</sup> La distinzione nel *tokenizer* di due regole (nome-atto-abbrev e autorità-abbr) è stato il frutto di un confronto con il ricercatore della CELI che riteneva di sistemare le sigle in un'unica categoria. A noi pareva invece utile estrarre comunque il tipo di autorità anche se questa era abbreviata (es.: d.m. = decreto, ministro). Ne è risultato un compromesso per cui si estraggono i nomi abbreviati delle autorità solo quando sono facilmente riconoscibili (es. pres.giunta reg.).

macro M-ATTO<sup>29</sup>, che come abbiamo visto sopra, opera in tutte le regole, che prevedono una partizione o sovrappartizione.

Abbiamo tuttavia anche previsto la regola *new-codici*

[M-DISP-TRANS]+PUNCTX?+DI?+DETX?+CODICI:vcodici+  
[M-ALLCAT-END]

con la quale si è voluto formalizzare la citazione del tutto peculiare delle *disposizioni transitorie* della Costituzione.

Si ritiene che tale regola possa essere utilizzata anche per l'estrazione della citazione delle disposizioni preliminari al codice civile (chiamate anche *disposizioni sulla legge in generale*, per ora inserite nella categoria semantica CODICI) e di altre forme di citazione assimilabili a tale schema.

### 6.7. Citazioni malformate

I modelli (e sottomodelli) appena descritti, consentono di riconoscere le citazioni che possiamo chiamare *benformate* secondo le regole della tecnica legislativa.

Come sappiamo (cfr. par. 1) nei testi normativi le regole formali di scrittura della citazione non sono costantemente rispettate. Per questo motivo, sulla base dei risultati dell'analisi del *corpus* normativo selezionato, abbiamo compilato regole per riconoscere quelli che possiamo definire, formati irregolari di citazione o *citazioni malformate*.

È però intuitivo che la formalizzazione delle citazioni irregolari, indeterminabili per definizione, presenta notevoli difficoltà. In particolare si può considerare assai difficoltoso il riconoscimento di quelle citazioni (che possiamo chiamare scorrette) che non soddisfano nemmeno le condizioni minime di univocità del riferimento normativo, facendone venire meno persino la funzione.

Rispetto alle citazioni malformate ci siamo comportati nel modo seguente.

<sup>29</sup> DETX?+AX?+(((M-NOME-ATTO)+(AN-NUM-ATTO:vabbrevdata | (DATE:vdata+(PUNCTX)?+PARTNUM?+(NUMBER:vnum)?))) | (ATTO-SIGLA:vsigla+(M-QUALIFICA)?+AN-NUM-ATTO:vabbrevdata) | CODICI:vcodici)

In base all'analisi del campione abbiamo individuato a posteriori, *citazioni irregolari ricorrenti, con scostamenti più o meno ampi rispetto al modello normale*. Citazioni che abbiamo poi classificato nelle seguenti categorie:

- citazione invertita e citazione con partizione invertita;
- citazione con abbreviazioni e scioglimenti scorretti;
- citazione con elementi mancanti o pleonastici;
- citazione con errori ortografici;
- citazioni *storiche*.

Non si esclude che analizzando un *corpus* sempre più ampio, sia possibile individuare altri casi di citazioni malformate, non riconducibili a tali categorie.

Inoltre, per il momento, non è stato possibile tradurre ciascuna delle categorie individuate in un corrispondente modello formalizzabile in una o più regole.

Tuttavia ricondurre la categoria ad un modello è stato, ad esempio, possibile per le citazioni invertite.

All'interno della categoria citazioni invertite abbiamo distinto il caso in cui fosse invertita la collocazione della partizione rispetto al nome dell'atto (*citazione invertita propriamente detta*), dal caso in cui fossero invertiti, all'interno della partizione, i singoli elementi che la compongono (*citazione con partizione invertita*).

Per la formalizzazione di citazioni invertite propriamente dette, del tipo: "regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, articolo 35", abbiamo redatto le regole seguenti.

New-citazione-invertita:

```

TESTO-UNICO:vstart+DI?+DETX?
+(DISP-TRANS:vnome | NOME-ATTO:vnome)?
+[M_ALLCAT]+(DI+PX+DETX)?+(FONTE-COGNIZIONE+PX)?+[M-
  ATTO]+PUNCTX?+
  ARTICOLO+[M-COORD-1ART]+
  (PUNCTX+DETX?+((M-ORDINALE-
  COOR]+COMMA+PUNCTX?) |(COMMA+[M-COORD-
  1COM])))+ (PUNCTX+ALINEA:valinea)?+(PUNCTX+DETX?+LETTERA+[M-
  COORD-1LET])?
+(PUNCTX+ALINEA:valinea)?+(PUNCTX+DETX?+PARTNUM+[M-
  COORD-1NUM])?+[M-ALLCAT-END]

```

New-citazione-invertita02:

[M-NOME-ATTO]+(AN-NUM-ATTO:vabbrevdata  
| (DATE:vdata+(PUNCTX)?+PARTNUM+(NUMBER:vnum)))+PUNCTX?+ARTI-  
COLO+[M-COORD-1ART]+  
(PUNCTX+DETX?+((([M-ORDINALE-COOR]  
+COMMA+PUNCTX?) | (COMMA+[M-COORD-1COM]))))?  
+(PUNCTX+ALINEA:valinea)?+  
(PUNCTX+DETX?+LETTERA+[M-COORD-1LET])?  
+(PUNCTX+ALINEA:valinea)?+(PUNCTX+DETX?+PARTNUM  
+[M-COORD-1NUM])?+[M-ALLCAT-END]

New-citazione-invertita03:

CODICI:vcodici+PUNCTX?+  
ARTICOLO+[M-COORD-1ART]+  
(PUNCTX+DETX?+((([M-ORDINALE-  
COOR]+COMMA+PUNCTX?) | (COMMA+  
[M-COORD-1COM])))))+(PUNCTX+ALINEA:valinea)?+  
(PUNCTX+DETX?+LETTERA+[M-COORD-  
1LET])?+(PUNCTX+ALINEA:valinea)?+  
(PUNCTX+DETX?+PARTNUM+[M-COORD-1NUM])?+[M-ALLCAT-END]

Abbiamo deciso di individuare i casi in cui il nome della partizione compaia solo una volta e non ci siamo occupati delle partizioni superiori all'articolo.

Per il caso delle citazioni con partizioni invertite le regole create sono più di una, perché molteplici sono le forme che abbiamo verificato dopo l'analisi del campione e per le quali non siamo stati in grado di costruire un unico modello.

Procedendo con lo stesso sistema casistico, sopra individuato ed a scopo meramente esemplificativo, abbiamo redatto anche regole per individuare singoli casi di citazione riconducibili alle categorie: citazione con elementi mancanti o pleonastici, citazione con abbreviazioni e scioglimenti scorretti e citazioni storiche.

Nella classificazione proposta delle citazioni malformate la categoria delle citazioni storiche è stata individuata in base ad un criterio temporale difforme o incompatibile con il criterio linguistico strutturale, seguito per individuare le altre categorie; tale anomalia è comprovata dal fatto che con una sola regola abbiamo fornito un esempio di formalizzazione sia delle citazioni con abbreviazioni e scioglimenti scorretti sia di quelle sto-

riche. Si tratta quindi di una imperfetta categorizzazione che utilizza criteri diversi; la conserviamo, nella consapevolezza che casi di citazioni malformate possono essere quantitativamente più estesi nelle citazioni storiche, piuttosto che nelle citazioni recenti.

Non escludiamo la possibilità di definire in seguito modelli corrispondenti a tali categorie e di ricorrere così alla compilazione di regole casistiche, la cui efficacia è sempre aleatoria o comunque limitata e il cui numero tende a moltiplicarsi. Probabilmente l'analisi di un *corpus* più vasto potrà consentire d'individuare, per così dire *a posteriori*, modelli generali anche per alcuni tipi di citazioni malformate.

Le prime analisi svolte su leggi emanate negli anni '90 e facenti parte del *corpus* normativo selezionato, confermano, per ora, che, grazie ai modelli di citazione regolare appena descritti, è possibile individuare ed estrarre oltre il 95% dei riferimenti normativi testuali espliciti, conformi alle regole della tecnica legislativa.

Citazione benformata	Atto	Normale	Standard Testi unici Senza numero
		Non paradigmatica	
		Semplificata	Semplificata 1 Semplificata 2
	Partizione	Multipla	
		Sovrapartizioni	
		Articolo ed elementi inferiori	
		Annessi	
Citazione malformata modellizzabile	Citazione invertita		
	Partizione invertita		
Citazione malformata Casistica	Citazione storica		
	Citazione con errori ortografici		
	Cit. con abbreviazioni e scioglimenti scorretti		
	Cit. con elementi mancanti o pleonastici		

Fig. 1 - Schema riassuntivo delle tipologie di citazioni formalizzate

## 7. BIBLIOGRAFIA

BARONCELLI S., FARO S., *Tecnica legislativa e legislazione regionale: l'esperienza delle regioni Toscana, Emilia Romagna e Lombardia*, in *Iter Legis*, 1998, pp. 173-213.

BIAGIOLI C., MARINAI E., MERCATALI P., *Documento normativo: note esplicative del DTD per i documenti normativi*, in *Informatica e diritto*, 1, 2000, pp. 55-106.

BIAGIOLI C., *Ipotesi di modello descrittivo del testo legislativo per l'accesso in rete a informazioni giuridiche, contribution to the Feasibility Study for the Implementation of the "Access to the Law on the Net"*, 31 gennaio 2000, pp. 1-90, [www.ittig.cnr.it](http://www.ittig.cnr.it).

BOLIOLI A., DINI L., MERCATALI P., ROMANO F., *For the automated mark-up of Italian legislative texts in XML*, in atti del Convegno Jurix 2002, Londra 16-17 dicembre 2002.

BOER A., HOEKSTRA R., WINKELS R., VAN ENGERS T., WILLAERT F., *Proposal for a Dutch Legal XML Standard*, in *Proceedings of the EGOV 2002 Conference (DEXA 2002)*.

DE LORENZO M.C., *Modelli di novelle*, in *Informatica e diritto*, 1, 2002, pp. 177-221.

FERRARI G., *Introduzione alla linguistica computazionale* in [http://apollo.vc.unipmn.it/~ling\\_gen/opening.htm](http://apollo.vc.unipmn.it/~ling_gen/opening.htm).

MARCHETTI A., MEGALE F., SETA E., VITALI F., *Marcatatura XML degli atti normativi italiani. I DTD di Norma in rete*, in *Informatica e diritto*, 1, 2001, pp. 123-148.

MERCATALI P., *Atti normativi: criteri per l'individuazione e la descrizione*, in [www.arslegis.it](http://www.arslegis.it).

MERCATALI P., *Produzione legislativa, informatica e intelligenza artificiale. Sistema sperimentale per il drafting legislativo*, in MERCATALI P., SODA G., D. TISCORNIA, *Progetti di intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 1996, pp. 84-98.

MORTARA GARAVELLI B., *Le parole della giustizia*, Einaudi, Torino, 2001;

PAGANO R., *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Camera dei deputati, Roma, 1997.

PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di fare leggi*, Giuffrè, Milano, 2001.

RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, Giappichelli, Torino, 1998.

ROCHE E., SCHABES Y. (eds.), *Finite-State Language Processing*, The MIT Press, 1997.

SABATINI F., *Analisi del linguaggio giuridico*, in D'ANTONIO M., *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989*, CEDAM, Padova, 1990.

SARTOR G., *Riferimenti normativi e dinamica dei nessi normativi*, in Il procedimento normativo regionale, Cedam, Padua, 1996.

VAN ENGERS T.M., VANLERBERGHE R.A.W., *The POWER light-version: Improving Legal Quality under Time Pressure*, in <http://lri.jur.uva.nl/~epower> (2002).

# Considerazioni sulle tecniche di costruzione delle disposizioni normative nella prassi legislativa italiana.

## Sanzioni e obblighi esplicitamente sanzionati: un caso affrontato nello studio per l'evidenziazione automatica della Metainformazione nel progetto NIR.

CARLO BIAGIOLI, STEFANO PIETROPAOLI\*

SOMMARIO: *Premessa* 1. *Descrizione formale e sostanziale dei testi* – 1.1. *Profilo formale e funzionale nei testi* – 1.2. *Tipologia delle disposizioni* – 1.3. *Profilo regolativo e tematico nelle disposizioni* – 1.4. *Predisposizione dei testi* – 2. *Stili di formulazione delle disposizioni nella tecnica legislativa italiana* – 2.1. *Stile esclusivo: eccezione* – 2.2. *Stile sostitutivo: rinvio* – 2.3. *Ruoli dei metodi inclusivo e sostitutivo* – 3. *<Obbligo>, <sanzione> e loro argomenti* – 3.1. *Considerazioni preliminari su obblighi e sanzioni* – 3.2. *<Obbligo> e <sanzione> nel glossario NIR* – 3.3. *La sanzione con rinvio* – 3.4. *L'obbligo-sanzione* – 3.5. *Sanzioni miste* – 3.6. *Conclusioni* – 4. *Bibliografia*

### PREMESSA

Il presente lavoro si ispira a precedenti studi<sup>1</sup> svolti nell'ambito dell'iniziativa nazionale NormeInRete (NIR) e deriva in particolare da indagini svolte su testi di legge, nel quadro del progetto per la realizzazione del *software* per il *drafting* legislativo NREditor, promosso da NIR stesso.

NormeInRete, come è noto, è una iniziativa del Ministero della Giustizia, curata dall'Autorità per l'informatica (CNIPA, ex AIPA), volta alla introduzione di standard per la descrizione formale e sostanziale dei documenti legislativi elettronici e in generale alla razionalizzazione della raccolta e distribuzione dell'informazione legislativa in Italia (Lupo 2003).

NREditor è il *software* per il trattamento completo dei testi di legge realizzato presso l'ITTIG-CNR (Biagioli *et al.* 2003) e messo a disposizione da NIR agli organi della P.A. afferenti e interessati. Si tratta di un

\* CARLO BIAGIOLI è ricercatore presso l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR. STEFANO PIETROPAOLI, dottorando di ricerca presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, collabora al progetto Norme in Rete.

<sup>1</sup> Si veda in particolare il contributo di C. BIAGIOLI (2000).

ambiente per la conversione automatica dei testi legislativi agli standard previsti da NIR (a partire dallo standard tecnologico XML) e per il drafting assistito dei nuovi progetti in armonia con le indicazioni NIR e con i suggerimenti della tecnica legislativa corrente.

Molti gli automatismi previsti e realizzati in NREditor, sia per il recupero dei testi, che per la formulazione assistita dei nuovi progetti. A tale scopo si sono svolte anche indagini ed analisi sugli stili di formulazione di alcuni tipi di disposizioni (tra cui quelle contenenti obblighi e relative sanzioni), sia per perfezionare le funzioni di aiuto al drafting dell'editore, che per "addestrare" gli strumenti predisposti al riconoscimento automatico del linguaggio<sup>2</sup> di alcuni tipi di disposizioni, al fine del recupero dei testi esistenti, la loro conversione automatica agli standard NIR e la loro immissione in rete.

## 1. DESCRIZIONE FORMALE E SOSTANZIALE DEI TESTI

### 1.1. *Profilo formale e funzionale nei testi*

La tecnica legislativa descrive la parte esterna (guscio) e quella interna (corpo) dei testi di legge, sia da un punto di vista formale (o di superficie), che sostanziale (o profondo).

La struttura del corpo dell'atto, secondo il primo punto di vista (formale), si manifesta nel cosiddetto "articolato", la suddivisione del testo in partizioni gerarchiche.

Il secondo punto di vista, profondo, potrebbe essere definito anche "funzionale", in quanto si basa, nell'approccio seguito, sulle modalità o funzioni regolative. Il testo è infatti visto come un insieme di "disposizioni" (che da un punto di vista linguistico possiamo anche intendere come atti linguistici regolativi), delle quali ad esempio il "Manuale" curato dalle Regioni (AA.VV. 1991) offre una elencazione esemplificativa, e la buona organizzazione del testo stesso è affidata alla corretta sequenza dei vari tipi di disposizioni e relativa raccomandata posizione in apposite zone del corpo dei testi.

<sup>2</sup> Ci si riferisce alle tecniche ed ai *software* per l'analisi e comprensione automatica dei testi in linguaggio naturale, sviluppati dalla linguistica computazionale.

Secondo la tecnica legislativa la struttura funzionale dovrebbe determinare la caratterizzazione delle singole disposizioni e soprattutto la loro corretta collocazione nel testo, secondo criteri da essa proposti. In tal modo la strutturazione complessiva dei testi di legge dovrebbe derivare congiuntamente dai criteri funzionali detti, combinati con quelli formali, che si concretizzano soprattutto nella minuziosa disciplina dell'articolato.

Si può quindi parlare di struttura "formale" e "funzionale" del testo di legge, intendendo con ciò due aspetti, uno superficiale ed uno profondo, di un'unica entità. La prassi legislativa sembra in buona misura conformarsi alle indicazioni suddette: sembrerebbe che la prima (formale) risulti abbastanza acquisita, mentre la seconda (funzionale) risulta molto ben considerata ed espressa in certe leggi (specie in discipline organiche di una materia), meno in altre. Purtroppo la connessione tra i due criteri o profili non è perfettamente perseguita e (forse conseguentemente) nella prassi tale integrazione dei profili è spesso debole, specie in certi tipi di leggi (non organiche), ma soprattutto e comunque in certe parti dei testi.

Il Gruppo di lavoro NIR sugli standard per la descrizione dei documenti legislativi si è chiesto se dare una descrizione completa o parziale, solo formale o anche funzionale, dei testi legislativi. Le due strutture costituiscono le due facce della stessa medaglia, ma per le ragioni accennate si è preferito adottare una soluzione prudente.

Nello studio di fattibilità del progetto "Accesso alle norme in rete" [Ciampi *et al* 2000] si pone in luce una distinzione fondamentale tra struttura formale (un articolato organizzato in libri, parti, titoli, capi, sezioni, articoli, commi, con precise regole di contenimento e forma) e struttura funzionale (una serie di "disposizioni", ovvero atti linguistici indipendenti che costituiscono il contenuto profondo e descrivono le funzioni regolative del testo).

Alla luce di questi motivi, per descrivere le disposizioni di un testo normativo è stata preferita una soluzione diversa, basata sulle meta-informazioni. Invece di attributi approssimativamente associati alle partizioni formali del documento, si è deciso di inserire uno o più elenchi di elementi analitici in un elemento "metainformazioni" apposito, facendoli riferire alle parti del testo che essi descrivono.

Questa soluzione permette di scindere completamente l'aspetto formale dall'aspetto funzionale. Dato che ogni parte del testo è indirizzabi-

le, le si possono associare disposizioni senza nessun vincolo. A queste disposizioni è possibile dare una struttura interna, il che permette di esprimere proprietà ben più complesse di un'etichetta. Inoltre, possono esserci molteplici voci per la stessa partizione di testo, permettendo la convivenza di interpretazioni contrastanti dello stesso frammento. Ancora, è possibile inserire queste interpretazioni in un secondo tempo rispetto all'analisi formale del testo, poiché quest'ultimo non viene modificato dall'analisi funzionale" [Vitali, Megale 2001].

È indubbio che una ricca descrizione e annotazione dei testi favorisca la realizzazione di più efficaci programmi informatici di trattamento delle leggi. In particolare ciò è vero rispetto al ruolo di meta-informazione svolto dall'evidenziazione del profilo funzionale nel reperimento di informazioni da documenti legislativi in rete, ruolo che risponde perfettamente alle esigenze del *semantic web* imminente.

### 1.2. Tipologia delle disposizioni

Le disposizioni (o regole) così come appaiono sia nella prassi legislativa che in molte analisi dogmatico-giuridiche, sembrano esprimere intenzioni linguistiche specifiche del normatore all'interno dello scopo generale di regolare una determinata materia [Bobbio 1977, Conte 1985]. Riteniamo adatta ad applicazioni informatiche la visione della legge<sup>3</sup> come insieme di disposizioni, che ha il grande pregio di essere già in uso e di essere quindi considerata – anche se non abbastanza sistematicamente – dalla tecnica legislativa<sup>4</sup>. Sarebbe così sufficiente introdurre precisazioni, affinamenti all'interno della tecnica legislativa corrente, evitando in

<sup>3</sup> Per "legge" si intende qui la produzione normativa di origine statale, in senso a-tecnico: nel concetto rientrano quindi oltre alle leggi in senso stretto, i decreti-legge, i decreti legislativi, i regolamenti, etc. Allo stesso modo, per "legislatore" si intende qui non il Parlamento, bensì il produttore di norme comunque riferibili all'ambito statale, e quindi anche le Regioni, i Ministeri o qualunque organo che abbia una potestà normativa riconosciuta dallo Stato.

<sup>4</sup> Ad esempio "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" (AA.VV. (1991)) elenca, con riferimento a testi normativi che disciplinano organicamente una determinata materia, i seguenti tipi di disposizioni: generali (finalità, principi generali, campo di applicazione, definizioni, ecc.), sostanziali, procedurali, sanzionatorie, finanziarie, finali e transitorie (coordinamento, abrogative, ecc.).

tal modo l'introduzione di nozioni ad essa forse estranee o quantomeno troppo impegnative, quali quelle derivanti da approcci più astratti.

Il minore rigore della visione per tipi di disposizioni, rispetto a quella basata su modelli astratti quali quelli elaborati dalle teorie delle norme, può essere a nostro parere superato affidando agli schemi scaturiti da tale visione il ruolo di "intermediari" tra la prassi legislativa ed i modelli più astratti e sistematici. Ciò sarà possibile se si avrà cura di individuare una base comune, adottando sin dall'inizio standards diversi ma condivisibili e traducibili tra i due approcci, quello astratto basato su teorie giuridiche o linguistiche e quello basato sull'analisi della prassi e sulla tecnica legislativa<sup>5</sup>.

Si possono forse considerare i due approcci come gli estremi di un generale comune orientamento analitico-ontologico. Per inciso in ambiti non giuridici si stanno già affrontando i problemi derivanti dall'adozione di descrizioni difformi di domini comuni. Problemi superabili, ma che sarebbe comunque più conveniente, meno oneroso, prevenire, attraverso appunto l'adozione di nozioni primitive compatibili.

### *1.3. Profilo regolativo e tematico nelle disposizioni*

Da un punto di vista epistemologico, possiamo chiamare "disposizioni" (o regole<sup>6</sup>) gli elementi ricorrenti e rilevanti della regolazione della realtà, quali poteri, doveri, diritti, condotte, procedure, sanzioni, riparazioni, istituzioni<sup>7</sup>, ecc.

Da un punto di vista ontologico, possiamo chiamare invece "argomenti" (o tipi di elementi tematici) gli elementi ricorrenti e rilevanti di una realtà regolata, presi in considerazione da un atto, quali: soggetti, oggetti, azioni, relazioni, processi, eventi, stati, ecc.

Chiameremo tematico (o esistenziale, o ontologico) l'aspetto descritti-

<sup>5</sup> Il ricondurre la nozione di disposizione alle teorie linguistiche e normative più diffuse per riscontri e chiarimenti, come qui si propone, dovrebbe favorire il rispetto di assunti iniziali condivisibili.

<sup>6</sup> Si recepisce l'equivalenza in questo contesto tra le nozioni di disposizione e regola, adottata da G.U. RESCIGNO [Rescigno 1996].

<sup>7</sup> Qui per "istituzione" non si intende l'organizzazione (*à la* Santi Romano), bensì l'atto dell'istituire, del creare e disciplinare un nuovo organo.

vo delle realtà da regolare e regolativo (o epistemologico) l'aspetto descrittivo dell'intervento regolativo del legislatore<sup>8</sup>. I profili tematico e regolativo riguardano sia la struttura del testo di legge che le singole disposizioni che lo compongono.

Per tutte le regole è possibile, anche se difficile, un'indagine e schematizzazione volta a metterne in rilievo le componenti tematiche, nonché le relazioni logiche particolari che talvolta intrattengono necessariamente con determinati tipi di regole. Questa è una strada per disporre di analitici strumenti di commento per i testi di legge, da impiegare nei sistemi informatici di gestione e interrogazione degli archivi legislativi, come qui ci si propone.

#### *1.4. Predisposizione dei testi*

Le descrizioni dei testi previste da NIR permettono la cosiddetta "marcatura" (XML) delle partizioni (struttura formale) e la marcatura o annotazione delle disposizioni mediante i "metadati" (struttura funzionale). Inoltre, all'interno delle disposizioni, la individuazione della loro natura regolativa, espressa dal tipo di disposizione selezionato, e la evidenziazione delle loro componenti tematiche pragmaticamente significative.

La caratterizzazione del profilo funzionale dei testi di legge avviene dunque mediante i cosiddetti metadati, attraverso la individuazione (manuale o automatica) in testi preesistenti o l'annotazione (guidati da NIREditor) nei testi nuovi, delle componenti regolative (disposizioni<sup>9</sup>) e delle loro componenti tematiche (argomenti).

Analogamente vengono individuate e qualificate, oppure aggiunte, altre metainformazioni significative, come ad esempio le citazioni associate a riferimenti integrativi espliciti e normativi (URN), oppure informazioni circa i contenuti prevalenti dell'atto in base ad appositi schemi di classificazione delle materie, nonché annotazioni relative a termini significativi appartenenti a classi previste (ad es. nomi di organi PA).

<sup>8</sup> "... le modalità non sono in realtà niente altro che gli strumenti linguistici del diritto" [Ross 1978, 205].

<sup>9</sup> Si potrà anche decidere di evidenziare solo alcuni tipi di disposizioni ritenuti interessanti, tralasciando gli altri.

## 2. STILI DI FORMULAZIONE DELLE DISPOSIZIONI NELLA TECNICA LEGISLATIVA ITALIANA

Il dettato normativo, come qualunque altro messaggio veicolato dal linguaggio naturale, viene espresso utilizzando quantomeno tre diverse tecniche (o forse è meglio dire stili) di costruzione e esposizione del discorso:

- inclusivo (positivo): normale;
- esclusivo (negativo): eccezione;
- sostitutivo: rinvio.

Normalmente vengono formulati in positivo gli adempimenti che ad esempio gravano su determinati soggetti, associando classi di soggetti ad azioni con una particolare relazione, ad esempio di obbligo. Oppure definendo una certa nozione, si includono nel suo ambito di appartenenza determinate entità concrete. E così via. Quindi si esprimono in positivo, o inclusivamente, appartenenze e relazioni e questo è lo stile espressivo normale con cui vengono formulate tutte le disposizioni, direttive e non.

### 2.1. *Stile esclusivo: eccezione*

Per la delimitazione degli insiemi dei soggetti che via via si delineano, può essere pratico talvolta formulare eccezioni, cioè determinare sottoinsiemi esclusi dalla copertura delle regole formulate in positivo. Così ad esempio l'insieme dei destinatari di una disposizione si ottiene combinando inclusioni ed esclusioni, che (anche) nel linguaggio giuridico sono dette eccezioni. Non si tratta di una modalità direttiva, quindi di un tipo di regola, bensì di una modalità espressiva di ogni tipo di regola o, più precisamente, di una regola su regola.

Una disposizione contenente una eccezione segue una disposizione che rievoca, ma sottraendo elementi ad uno degli argomenti. Se una regola riguarda una certa classe di soggetti, ad esempio, una eccezione connessa può sottrarre a tale classe alcuni soggetti, esonerandoli in pratica dal rispetto della regola stessa. Un esempio di eccezione a disposizione<sup>10</sup> :

<sup>10</sup> Esempio tratto dall'articolo 7 della legge 675 del 1996.

1. Il titolare che intenda procedere ad un trattamento di dati personali soggetto al campo di applicazione della presente legge è tenuto a darne notificazione al Garante.

5-ter. Fuori dei casi di cui all'articolo 4, il trattamento non è soggetto a notificazione quando:

a) è necessario per l'assolvimento di un compito previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria, relativamente a dati diversi da quelli indicati negli articoli 22 e 24.

La disposizione che contiene eccezione è connessa ad una disposizione che la precede e alla quale si riferisce; di essa rovescia il senso direttivo, subordinando talvolta ciò a condizioni che essa esprime e che possono essere fattuali (circostanze) o caratteristiche particolari degli elementi tematici coinvolti (soggetti, oggetti, azioni, ecc.).

Se la disposizione connessa è espressa in positivo, l'eccezione sarà in negativo e viceversa. Quindi il senso ultimo dell'eccezione sembra essere quello di correggere il dettato di disposizioni più generali, con rettifiche espresse con intenzione direttiva inversa, regolando diversamente dalla regola connessa casi particolari. Quindi gli elementi aggiuntivi alla disposizione cui si fa eccezione sono il rovesciamento della modalità direttiva e l'indicazione delle condizioni.

Gli attributi o argomenti dell'eccezione sono quelli della disposizione a cui si applica. O meglio, trattandosi in pratica di una regola su regola (interna), il suo obiettivo è la regola su cui agisce, rovesciandone l'azione e modificandone l'argomento su cui grava l'eccezione. L'eccezione disattiva la regola cui si riferisce e che riproduce; inoltre specifica la condizione eccezionale, individuando un sottoinsieme particolare, cioè ri-modellando un particolare elemento tematico o argomento della disposizione originaria.

In definitiva l'eccezione, o meglio la disposizione che la contiene, può essere caratterizzata come un tipo particolare di regola che, a fronte di un particolare argomento che essa stessa descrive, disattiva parzialmente un'altra regola che essa riproduce o a cui si riferisce esplicitamente (rinvio interno). I suoi componenti essenziali, che in generale sono qui detti argomenti, saranno quindi la regola su cui la singola eccezione agisce e l'elemento tematico che essa ri-descrive ed il suo intento direttivo è la parziale disattivazione della regola richiamata.

## 2.2. *Stile sostitutivo: rinvio*

Analogamente il rinvio è un'altra forma espressiva caratteristica del linguaggio naturale, anch'essa alternativa a quella normale positiva-inclusiva: si tratta di una forma che possiamo chiamare sostitutiva.

In pratica gli argomenti delle disposizioni vengono espressi inclusivamente (o in positivo<sup>11</sup>), oppure esclusivamente (o in negativo) ed è il caso appunto delle eccezioni; oppure sostitutivamente, attraverso il rinvio (normativo) ad altra disposizione, dove sarà specificato in positivo il dettato riguardante quell'argomento. La decodificazione del rinvio permette la ricostruzione e il completamento della regola che lo contiene, parte dei cui argomenti si ritroveranno nella regola richiamata. Esempio<sup>12</sup>:

Art. 10 (Informazioni rese al momento della raccolta)

1. L'interessato o la persona presso la quale sono raccolti i dati personali devono essere previamente informati oralmente o per iscritto circa:

[...]

e) i diritti di cui all'articolo 13;

Viene qui espresso in sostanza un obbligo gravante su chi raccoglie i dati, a favore dell'interessato, il cui oggetto non è specificato direttamente, ma indicato sostitutivamente mediante rimando ad altra disposizione dove esso è specificato. Qui esso costituisce l'oggetto di diritti di altro soggetto (l'interessato) e, attraverso il meccanismo del rinvio, diventa anche l'oggetto degli obblighi dell'art. 10. Vediamo come:

Art. 13 (Diritti dell'interessato)

1. In relazione al trattamento di dati personali l'interessato ha diritto:

a) di conoscere, mediante accesso gratuito al registro di cui all'arti-

<sup>11</sup> "Art. 5 (Trattamento di dati svolto senza l'ausilio di mezzi elettronici) 1. Il trattamento di dati personali svolto senza l'ausilio di mezzi elettronici o comunque automatizzati è soggetto alla medesima disciplina prevista per il trattamento effettuato con l'ausilio di tali mezzi.". Questa sembrerebbe un'eccezione (per così dire) inclusiva (o positiva): un oggetto ulteriore è incluso nell'ambito di efficacia della legge 675. La forma inclusiva o positiva è quella normale nella espressione dei testi.

<sup>12</sup> Legge 675 del 1996.

- colo 31, comma 1, lettera a), l'esistenza di trattamenti di dati che possono riguardarlo;
- b) di essere informato su quanto indicato all'articolo 7, comma 4, lettere a), b) e h);
- c) di ottenere, a cura del titolare o del responsabile, senza ritardo:
- 1) la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, .....

A differenza dell'eccezione, il rinvio non altera la natura regolativa della disposizione cui si riferisce e quindi non si tratta di una regola su regola, ma di un meccanismo che si limita ad appropriarsi di un suo argomento con fini integrativi, inserendolo virtualmente nella disposizione chiamante:

- per economia espositiva: una sola formulazione serve a direttive molteplici;
- per efficacia espositiva: un argomento comune a due disposizioni è formulato una sola volta, evitando il rischio di ambiguità derivanti da più formulazioni leggermente difformi ed evitando interpretazioni multiple;
- per collegare sistematicamente insieme di regole in un unico organismo, il sistema normativo, visto che le regole nel loro insieme si occupano di una unica realtà, la società le cui attività intendono disciplinare.

Eccezione e rinvio sono quindi comuni tecniche linguistiche, che però nel linguaggio normativo raggiungono la loro massima sistematicità ed efficacia, costituendo una tecnica espressiva che spesso urta il profano, ma che è invece particolarmente efficace. Il computer e le sue reti possono costituire uno strumento di riscatto e riabilitazione di tali tecniche, trasformandole da complicazioni in semplificazioni (quali esse sono in realtà) nella consultazione delle raccolte legislative. È la scommessa dell'informatica legislativa e quindi anche di questo modesto lavoro.

### 2.3. *Ruoli dei metodi inclusivo e sostitutivo*

Il rinvio sarà interno o esterno, a seconda che la componente richiamata risieda nello stesso atto, oppure in atto preesistente. Si prescinde qui dal caso di rinvio a norma futura. Normalmente un rinvio, certamente

quello esterno, serve come detto a integrare nella norma chiamante una ulteriore norma preesistente e residente altrove.

Riteniamo che invece il rinvio interno abbia anche altre motivazioni e funzioni, che sembrerebbero talvolta riguardare l'organizzazione dei testi, più che l'integrazione normativa. Esamineremo l'uso del rinvio interno nel collegamento di obblighi e sanzioni formulati separatamente nello stesso atto normativo, per chiarire quello che ci sembra appunto un uso particolare, che sembrerebbe avere la funzione di permettere una particolare organizzazione nei testi di quei tipi di disposizioni che ne fanno uso sistematico, come è il caso appunto di obblighi e sanzioni. Prassi che ha comunque le sue eccezioni, come vedremo.

Il metodo inclusivo permette di esporre in modo concentrato e simultaneo le parti di un discorso; nel nostro caso obblighi e sanzioni connesse. Ciò rende il messaggio di facile e immediata comprensione. Viceversa il metodo sostitutivo frazionava l'esposizione in componenti dotate di una relativa autonomia, collocando le due parti in zone diverse del testo e collegandole con la tecnica del rinvio interno. Ne deriva una lettura più complessa, che però ha una sua ratio. Infatti favorisce una organizzazione "funzionale" del testo, basata sul raggruppamento delle disposizioni per tipi funzionali, rendendo il testo nel suo insieme più leggibile. Nel nostro caso il raggruppamento consueto delle disposizioni di tipo sanzionatorio in partizioni dedicate e in zona del testo apposita. Quindi lo svantaggio di una formulazione frazionata della norma viene compensato dal vantaggio della concentrazione nella stessa parte del testo quantomeno dei frammenti contenenti le sanzioni.

Possiamo così riassumere i due stili: da una parte maggiore leggibilità delle disposizioni, cui corrisponde una minore leggibilità dei testi; dall'altra maggiore chiarezza dei testi e più complessa lettura delle disposizioni.

Forse una seconda ragione di questa formulazione duplice sta nel poter così configurare il messaggio normativo come orientato e diretto a classi diverse di destinatari. Da una parte il cittadino (obbligo), dall'altra il giudice (sanzione), anche se ovviamente ambedue sono destinatari interessati a tutti e due i frammenti della norma.

### 3. <OBBLIGO>, <SANZIONE> E LORO ARGOMENTI

#### 3.1. *Considerazioni preliminari su obblighi e sanzioni*

La sanzione può essere vista come regola di condotta del giudice, che ne è quindi il principale soggetto e destinatario. L'oggetto della sanzione è un'azione punitiva, caratterizzabile e quantificabile, a danno di un soggetto terzo. Soggetto destinatario, azione punitiva e soggetto terzo sono quindi gli elementi logicamente essenziali di questa regola.

Il soggetto destinatario (quale giudice) non è in genere specificato nel testo di legge, in quanto determinato in base ad altre regole generali del sistema giuridico. Anche per questo in questa sede, avendo finalità operative di tipo documentario, si adotta una lettura rovesciata della regola sanzionatoria. Si adotta cioè il punto di vista del soggetto terzo, che viene quindi (impropriamente) caratterizzato come soggetto primo o destinatario, mentre il soggetto primo vero è ignorato, in quanto sistematicamente assente dal testo.

La sanzione è però regola condizionata: si attiva quando una corrispondente regola di condotta è disattesa. Per una piena comprensione del tutto è quindi necessario rievocare una particolare regola di condotta ad essa esplicitamente connessa. La connessione in genere non avviene con la ripetizione del contenuto della condotta, bensì con il metodo sostitutivo, cioè con rinvio ad essa. Quindi altri elementi tematici entrano in gioco, quelli appunto della condotta connessa: soggetto destinatario e azione prescritta. La connessione tra una particolare regola di condotta ed una particolare regola sanzionatoria, determina precise connessioni anche tra gli elementi tematici (argomenti) delle due regole.

Speciali sono i legami tra regola di condotta e sanzione. Normalmente la prima presuppone una regola del secondo tipo e viceversa ed inoltre il soggetto destinatario e l'azione della sanzione sono gli stessi della regola di condotta connessa. La sanzione interviene qualora la regola di condotta sia fallita, cioè non rispettata. Si possono vedere questi due tipi di regole come due parti di una regola più complessa, anche se talora la seconda componente può non essere espressa, ma semplicemente richiamata da altra fonte normativa, o semplicemente taciuta, affidando all'interpretazione il compito di integrarla, desumendola da più generali disposizioni del sistema normativo.

In pratica, come già detto, condotta è regola di comportamento per un soggetto, mentre sanzione è regola di condotta per un giudice; inoltre la seconda regola diviene operativa quando la prima è disattesa. L'usanza opportuna di esprimerle separatamente nel testo rende necessario considerarle regole separate (a livello di testo). Del resto tutte le regole sono più o meno intrecciate tra loro in modo tale che individuarle è arduo e separarle più o meno arbitrario, anche se necessario per il drafting e la progettazione di sistemi informatici legislativi.

### 3.2. <Obbligo> e <sanzione> nel glossario NIR

La DTD ufficiale del Progetto NIR prevede tra le disposizioni analitiche <obbligo> e <sanzione>. Secondo la proposta avanzata dagli scriventi per il glossario della DTDNIR<sup>13</sup>, <obbligo> è “la disposizione analitica che descrive una situazione giuridica passiva: prescrive un comportamento di contenuto specifico, rivolto alla realizzazione di un interesse particolare, la cui violazione è espressamente richiamata da una sanzione. I suoi argomenti possibili sono: soggetto (titolare della situazione giuridica passiva), azione (comportamento prescritto), controparte (titolare della situazione giuridica attiva)”.

Per maggiore chiarezza espositiva, vale la pena sottolineare che come <obbligo> vengono intese anche le situazioni giuridiche passive che prescrivono un comportamento omissivo (comunemente definite “divieti”), purché espressamente sanzionate<sup>14</sup>.

Non vengono invece considerate tutte quelle disposizioni che, pur avendo un contenuto chiaramente prescrittivo, non sono immediatamente riferibili ad una sanzione. Nel nostro lavoro di descrizione di testi per l’“addestramento del parser” è stata adottata una semplificazione non

<sup>13</sup> Progetto Norme In Rete. Dizionario elementi schemi normativi, consultabile all'indirizzo <http://www.nir.it/stdoc/vocabolariostampa.html>.

<sup>14</sup> Le teorie delle norme considerano generalmente come logicamente equivalenti i concetti di obbligo, divieto e permesso. La modalità logicamente fondamentale è quella di obbligo, che comprende anche quella di divieto (obbligo di non) e di permesso (eccezione all'obbligo). I termini modali delle regole di condotta sono da sempre studiati, al centro di discipline specialistiche come la logica deontica, e su di essi giustamente anche la tecnica legislativa richiama l'attenzione del redattore di testi legislativi.

corrispondente alla dottrina, consistente nell'accorgimento per cui non viene intesa e annotata come <obbligo>, bensì come <dovere>, una disposizione dal contenuto indubbiamente prescrittivo ma non richiamata esplicitamente da una sanzione.

<Sanzione> è invece “la disposizione analitica che descrive la limitazione dei diritti cui va incontro chi abbia violato un obbligo. A seconda del settore del diritto in cui intervengono, è possibile distinguere le sanzioni in civili, penali, e amministrative”. Per “sanzione” viene intesa quindi la sola “sanzione negativa<sup>15</sup>”, ovvero la disposizione analitica che descrive la limitazione dei diritti cui va incontro chi abbia violato un obbligo.

Gli argomenti della disposizione <sanzione> previsti dalla DTD sono tre: <soggetto>, <oggetto>, e <azione>. L'argomento <soggetto> indica colui che è destinato a subire una limitazione dei propri diritti in conseguenza della trasgressione di una norma; l'argomento “oggetto” individua invece il contenuto della sanzione (per esempio, la multa, l'arresto, etc.); l'argomento <azione> indica, infine, il comportamento (attivo od omissivo) con cui il soggetto trasgredisce una norma.

### 3.3 La sanzione con rinvio

Come osservato, il legislatore è solito adottare quelli che abbiamo definito “metodo inclusivo” e “metodo sostitutivo”. Un'analisi dell'ordinamento giuridico italiano mostra come il legislatore sia solito adottare le due tecniche di espressione anche a proposito della <sanzione> e dell'<obbligo>: pur non alterando il significato sostanziale degli argomenti della disposizione, queste danno luogo a formulazioni assai diverse.

La prima tecnica che qui prendiamo in esame esprime quella che potremmo chiamare una “sanzione con rinvio”. Nelle formulazioni di questo tipo, la <sanzione> non è ‘autosufficiente’: essa, per non perdere significato, deve necessariamente appoggiarsi ad una norma esterna. Il rinvio – è bene ricordarlo – può riguardare uno qualsiasi degli argomenti (sul tema in generale rinviamo supra). In particolare, è bene sottolinea-

<sup>15</sup> Per il concetto di “sanzioni positive” si rinvia all'omonimo saggio di Norberto Bobbio [Bobbio 1977].

re come il rinvio possa riguardare anche più argomenti contemporaneamente (l'oggetto e l'azione, ad esempio).

Il <oggetto>, che sul piano logico non può mancare, può essere formalmente omesso oppure, ed è questo il caso che ci interessa, indicato genericamente: la disposizione si limita a rinviare ad una più specifica definizione contenuta in un'altra norma<sup>16</sup>. L'<oggetto>, ovvero la determinazione della limitazione dei diritti del soggetto che rappresenta il contenuto della sanzione, può essere espresso con un rinvio ad altra norma sanzionatoria<sup>17</sup>. Ma la 'sanzione con rinvio' più interessante ai fini del presente studio, è quella dove oggetto di rinvio è l'argomento <azione>. L'<azione> non è indicata espressamente: essa è contenuta in una norma distinta, cui la <sanzione> rinvia. Per esempio, nella norma

Chiunque viola le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire quattro milioni a lire ventiquattro milioni<sup>17</sup>.

Il <oggetto> ("Chiunque") e l'<oggetto> ("la sanzione amministrativa pecuniaria da lire quattro milioni a lire ventiquattro milioni") sono contenuti nella disposizione; l'<azione>, invece, non è espressa direttamente dalla norma sanzionatoria, bensì da un'altra norma cui la sanzione rinvia ("commi 1 e 2").

Conviene preliminarmente osservare come il significato sostanziale dell'argomento <azione> non venga in alcun modo modificato dalla particolare espressione del legislatore. L'<azione> non manca, e non potrebbe mancare: sul piano logico, infatti, una sanzione deve necessariamente indicare il comportamento sanzionato. Essa, semplicemente, viene espressa indirettamente, sostitutivamente, tramite un rinvio ad una norma esterna. Quest'ultima sarà una norma contenente una disposizione analitica di <obbligo>.

<sup>16</sup> È questo il caso dei numerosi rinvii a norme del codice penale. Si veda, solo per fare un esempio, l'articolo 41, comma 8, della Legge 6 marzo 1998, n. 40: "Chiunque elude l'esecuzione di provvedimenti del pretore di cui ai commi 4 e 5 e dei provvedimenti del tribunale di cui al comma 6 è punito ai sensi dell'articolo 388, primo comma, del codice penale".

<sup>17</sup> Esempio tratto dall'articolo 12 della Legge 8 ottobre 1997, n. 352.

Ricordiamo che secondo il glossario della DTD NIR l'<obbligo> è la disposizione analitica che prescrive un comportamento di contenuto specifico, la cui violazione è espressamente richiamata da una sanzione. Gli argomenti previsti per questa disposizione sono: <soggetto> (il titolare della situazione giuridica passiva); <controparte> (il titolare della situazione giuridica attiva) e <azione> (il comportamento prescritto).

Analizzando comparativamente gli argomenti delle disposizioni <sanzione> e <obbligo>, risulta evidente la sussistenza di un rapporto tra gli argomenti con medesimo nomen che le due disposizioni condividono, ovvero tra <azione> e <soggetto>. La prima conclusione cui si giunge è la 'normale' coincidenza tra il <soggetto> dell'<obbligo> e quello della <sanzione>. Infatti, avendo definito il <soggetto> dell'<obbligo> come il titolare della posizione giuridica passiva, ovvero colui che è tenuto a fare o non fare un quid, ed avendo altresì definito come <soggetto> della sanzione colui che la norma punisce per non aver fatto o per aver fatto il quid in questione, l'identità tra i due soggetti pare scontata. In realtà, tale identità, pur essendo 'normale', subisce eccezioni. Si tratta dei casi, rilevanti, in cui del comportamento attivo od omissivo di un soggetto A, risponde un soggetto B<sup>18</sup>.

L'identità dell'argomento comune alle disposizioni di <obbligo> e <sanzione> è invece indubbia per quanto riguarda l'<azione>. Nonostante l'evidente diversità formale, l'<azione> indicata nella <sanzione> con la tecnica legislativa che stiamo analizzando, altro non è se non l'<azione> della disposizione di <obbligo> correlata. Il 'rinvio' operato dalla <sanzione> non è generico: esso 'punta il dito' non su una disposizione <obbligo> nel suo complesso, bensì sul particolare frammento di questa che davvero interessa, ovvero l'<azione>. Ciò a dire il vero non è esplicitato dal rinvio di per sé, ma è ricavabile dalla conoscenza della struttura logica delle due disposizioni e dalla conoscenza delle loro

<sup>18</sup> Non si può in questa sede neppure accennare al complesso problema della cosiddetta "responsabilità oggettiva" (l'imputazione al soggetto delle conseguenze di un fatto da lui materialmente causato, ma sulla mera esistenza del rapporto di causalità tra condotta ed evento, in assenza di dolo o colpa); e della "responsabilità per fatto altrui" (la responsabilità di un soggetto per il fatto commesso da altri, senza aver dato un proprio contributo causale al verificarsi di esso).

relazioni ed è rievocato dallo stesso nome “azione” degli argomenti corrispondenti. Per chiarire, riprendiamo l’esempio sopra riportato:

<sanzione>

3. <oggetto>Chiunque</oggetto> viola le disposizioni di cui ai <azione>commi 1 e 2<azione> è punito con la <oggetto>sanzione amministrativa pecuniaria da lire quattro milioni a lire ventiquattro milioni</oggetto>.

</sanzione>

<obbligo>

<oggetto>Il produttore o il responsabile dell’immissione sul mercato italiano di generatori aerosol contenenti vernici</oggetto> è tenuto a <azione>comunicare preventivamente al Ministero per i beni e le attività culturali, Istituto centrale per il restauro, e al Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato la categoria chimica delle resine e dei solventi in esse contenuti e i prodotti chimici utilizzabili per la rimozione delle vernici stesse</azione>.

[...]

</obbligo>

L’accostamento delle due norme permette di chiarire il significato degli argomenti. Il <oggetto>, definito con cura nell’<obbligo>, e solo genericamente nella <sanzione> (“Chiunque”), è il medesimo. Nell’esempio, il “produttore o il responsabile dell’immissione sul mercato italiano di generatori aerosol contenenti vernici” è il solo a poter tenere il comportamento sanzionato dal comma 3, non gravando su altri l’obbligo di “comunicare [...] la categoria chimica delle resine e dei solventi in esse contenuti [...]”. Il “chiunque” della <sanzione> non estende l’obbligo erga omnes, bensì rinvia alla più esatta definizione del soggetto contenuta nell’<obbligo>.

Quanto all’<azione> della <sanzione> essa non ha contenuto proprio, ma rinvia alla disposizione di <obbligo>, ed in particolare, all’argomento omonimo di questa. Il legame tra le due disposizioni porta dunque ad una lettura combinata che dà il seguente risultato:

<oggetto> Il produttore o il responsabile dell'immissione sul mercato italiano di generatori aerosol contenenti vernici </oggetto> che <azione> non comunica preventivamente al Ministero per i beni e le attività culturali, Istituto centrale per il restauro, e al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato la categoria chimica delle resine e dei solventi in esse contenuti e i prodotti chimici utilizzabili per la rimozione delle vernici stesse</azione> è punito con la <oggetto> sanzione amministrativa pecuniaria da lire quattro milioni a lire ventiquattro milioni</oggetto>.

Si ottiene dunque con un semplice e meccanico processo assembleativo la determinazione della norma completa, assente in questa forma nel testo; quello che potremmo definire "obbligo-sanzione", ovvero la combinazione di un obbligo con la sanzione prevista per la sua violazione.

A proposito della sanzione con rinvio, occorre segnalare come vi siano casi in cui utilizzando la tecnica sostitutiva si arrivi a 'svuotare', quasi interamente il contenuto della sanzione, qualora questa contenga rinvii per più argomenti. Ad esempio, la disposizione

Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, lettere a) e b), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno<sup>19</sup>.

è una <sanzione>, in cui è espressa da altra norma tanto l' <azione> (rinvio al "comma 1, lettere a) e b)"), quanto l' <oggetto> (rinvio all' "articolo 9, comma 2"). La disposizione diventa in questo caso solo un tramite, con l'unico fine di collegare <azione> e <oggetto> espressi in altre norme, con un'unica indicazione 'indipendente' riguardante la durata minima della pena (e quindi con una modifica parziale dell'<oggetto>, che rimane comunque espresso altrove).

### 3.4. L'obbligo-sanzione

Vediamo invece il caso in cui è lo stesso legislatore a confezionare nel testo la norma integrale. Per riprendere l'analisi appena

<sup>19</sup> Si tratta dell'art. 5, comma 2, della Legge 11 agosto 2003, n. 228.

interrotta, esaminiamo un esempio:

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni<sup>20</sup>.

In questo caso non si ha alcun rinvio ad una disposizione di <obbligo>, in quanto l'<azione> espressa dalla sanzione ha, stavolta, contenuto proprio. Essa esprime infatti il contenuto che avrebbe avuto l'argomento <azione> dell'<obbligo> se il legislatore avesse adoperato la tecnica precedentemente analizzata. L'annotazione sarà la seguente:

<sanzione>

<oggetto>Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio</oggetto>, che, <azione>abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità</azione>, è punito con la <oggetto>reclusione da quattro a dodici anni</oggetto>.

</sanzione>

La <sanzione> così espressa è dunque 'autosufficiente', comprendendo anche l'<obbligo> ed in particolare l'<azione> di questo. È evidente come questa seconda modalità sia più immediata, non rinviando ad altra disposizione che può essere contenuta non solo in un altro comma o articolo del medesimo testo normativo, ma anche in altra fonte 'esterna'.

### 3.5. *Sanzioni miste*

Un'analisi dell'ordinamento italiano mostra come il legislatore si spinga in alcuni casi fino ad adottare anche inventive 'formule miste', ossia disposizioni che sono in parte 'sanzioni con rinvio' ed in parte 'sanzioni-obbligo'. Basti il seguente, recente, esempio:

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione dell'obbligo di cui al comma 1, nonché la diffusione, in tutto o in parte, di

<sup>20</sup> Si tratta dell'articolo 317 del Codice Penale.

atti o documenti funzionali al procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale<sup>21</sup>.

L'argomento azione dovrebbe essere in questo caso 'sdoppiato': in parte, il comportamento sanzionato è descritto direttamente dalla disposizione ("la diffusione, in tutto o in parte, di atti o documenti funzionali al procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione"), in parte è invece 'rinviato' ad altra norma ("comma 1").

### 3.6. Conclusioni

Per quanto concerne la produzione normativa regionale, sull'opportunità di adottare l'uno o l'altro metodo di espressione della <sanzione> ha avuto modo di pronunciarsi un gruppo di lavoro costituito dall'Osservatorio Legislativo Regionale (OLI<sup>22</sup>). Qualora il testo normativo costituisca una disciplina organica di una determinata materia, si raccomanda di collocare le sanzioni "immediatamente di seguito alle disposizioni sostanziali e procedurali<sup>23</sup>" (e quindi alle disposizioni <obbligo>). Nel caso in cui le sanzioni siano numerose, se ne consiglia l'accorpamento in un unico articolo.

La disposizione <sanzione> e quella di <obbligo>, per come sono definite dalla DTD NIR, risultano indissolubilmente connesse. In particolare, il rapporto tra le due disposizioni risulta evidente dall'analisi delle due diverse modalità adottate dal legislatore per esprimere la <sanzione>. Le due figure di <sanzione> così individuate possono essere definite "sanzione con rinvio" e "obbligo-sanzione". Nella prima, la sanzione 'si appoggia ad un obbligo': l'argomento <azione> delle due disposizioni coincide. Nella seconda, la sanzione non si riferisce

<sup>21</sup> Si tratta dell'art.5, comma 2, della Legge 31 ottobre 2001, n. 399.

<sup>22</sup> Gruppo che aveva il fine di aggiornare il manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", adottato nel gennaio del 1992 dalla Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome.

<sup>23</sup> Così al punto 50 della relazione accompagnatoria della "Modificazione delle regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", approvata dal gruppo di lavoro incaricato dall'OLI nel febbraio 2002 [AA.VV. 1991].

ad un obbligo, in quanto essa stessa detta il comportamento sanzionato.

Le due tecniche sono comuni. L'obbligo-sanzione costituisce la quasi totalità delle norme del codice penale. La sanzione con rinvio è adottata frequentemente dal legislatore statale, ed è consigliata dall'OLI al legislatore regionale. Non mancano però casi di 'sanzioni miste', in cui il legislatore produce una commistione fra le due forme.

Fortunatamente sembra sufficiente un unico "modello" di sanzione per annotare le disposizioni sanzionatorie formulate in ambedue gli stili. Gli argomenti saranno il soggetto destinatario, l'azione regolata e la determinazione della pena. Nel sub-tipo "obbligo-sanzione" l'azione sarà formulata esplicitamente, mentre nel sub-tipo "sanzione con rinvio" sarà richiamata con rinvio interno da altra disposizione (di obbligo). Nella disposizione richiamata (obbligo) l'argomento comune ha significativamente lo stesso nome (azione).

La tecnica di descrizione e annotazione dei testi, in via di perfezionamento, non può che prendere atto dei vari stili e predisporre adeguate loro descrizioni, che però individuino ed evidenzino gli aspetti profondi unificanti. In tal modo si potrà approdare a modelli dei testi ricettivi e versatili, in grado di rendere conto di tutti gli stili espositivi, senza per questo perdere di vista il modello profondo sottostante alle varie formulazioni. Ciò inoltre favorirà, come già osservato, la comunicabilità tra i modelli adottati ed altri, di diversa ispirazione, ma anche di altri ordinamenti e paesi, senza tradire il primo dovere di un buon modello, che è quello di descrivere appropriatamente la materia trattata.

#### 4. BIBLIOGRAFIA

AA.VV. *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi legislativi* a cura dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, 1991.

BIAGIOLI C., *Ipotesi di modello descrittivo del testo legislativo per l'accesso in rete a informazioni giuridiche*, in Studio di fattibilità per la realizzazione del progetto "Accesso alle norme in rete", vol II, Istituto per la documentazione giuridica, Firenze, 21 gennaio 2000.

BIAGIOLI C., FRANCESCONI E., SPINOSA P., TADDEI M., *The NREditor: an XML specific environment for legislative drafting*, JURIX 2003 International Workshop on "Development of Standards for Describing Legal Documents", Utrecht, 11 December 2003.

BOBBIO N., *Dalla struttura alla funzione*, Ed. di comunità, Milano, 1977.

CIAMPI C. (a cura di), *Studio di fattibilità per la realizzazione del progetto Accesso alle norme in rete*, Firenze, 31 gennaio 2000, in *Informatica e diritto*, 1, 2000, disponibile anche in rete al sito [http://www.normeinrete.it/sito\\_documentazione-ap\\_doc\\_documenti.htm](http://www.normeinrete.it/sito_documentazione-ap_doc_documenti.htm).

CONTE A., *Materiali per una tipologia delle regole*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1985.

LUPO C., *Un approccio federato per l'accesso dei cittadini alla normativa: il progetto Normeinrete*, 13-11-2003, [http://www.normeinrete.it/sito\\_documentazione-ap\\_doc\\_presentazioni.htm](http://www.normeinrete.it/sito_documentazione-ap_doc_presentazioni.htm).

RESCIGNO G.U., *Tipi di regole*, *Rassegna parlamentare*, 1996, 3-96.

ROSS A., *Diritto e giustizia*, Torino, Einaudi, 1978.

VITALI F., MEGALE F., *Note al DTD dei documenti di NormeInRete (NIR)*, 16 luglio 2001, in *Informatica e diritto*, 1, 2001, disponibile anche in rete al sito <http://www.normeinrete.it/doc/note.html>.

# Strumenti avanzati per la ricerca della dottrina giuridica: il caso di 'Emeroteca on-line'

IGNAZIO ZANGARA\*

SOMMARIO: 1. *L'informazione sulla dottrina giuridica* – 2. *Le basi di dati di dottrina giuridica* – 3. *La dottrina giuridica in edizione digitale: problemi giuridici, economici e sociali* – 4. *Analisi del sistema informativo "Emeroteca on-line"* – 5. *La consultazione* – 6. *Tecnologia ed evoluzione* – 7. *Profili giuridici* – 8. *Linee programmatiche di sviluppo*

## 1. L'INFORMAZIONE SULLA DOTTRINA GIURIDICA

L'analisi dei contributi scientifici elaborati dagli studiosi sugli istituti, sulle norme e sulle interpretazioni giurisprudenziali costituisce un elemento necessario per la ricostruzione di un modello giuridico e per la definizione del diritto vivente che insiste su una determinata comunità.

Tuttavia, se per un verso la divulgazione dell'informazione legislativa e giurisprudenziale è resa più agevole da una campagna di sensibilizzazione da parte degli organi pubblici ed è favorita dalla determinatezza delle fonti di cognizione e dal buon livello di standardizzazione di queste risorse nella forma e nella struttura, considerazioni di tutt'altra natura meritano le problematiche in ordine all'accesso alla dottrina<sup>1</sup>. Le numerose fonti disponibili, infatti, richiedono un lungo e faticoso lavoro di ricerca tra i materiali pubblicati. Il compito dell'utente è reso ancor più arduo dalla diversità delle fonti cognitive, dall'assenza di controllo sulla produzione dell'informazione, dalla complessità di attività quali l'identificazione, la localizzazione e la concreta disponibilità dei contributi scientifici.

Le monografie e le opere progressive costituiscono le maggiori fonti di cognizione della letteratura giuridica; questi due strumenti, in linea di principio, assolvono a due funzioni distinte: tendenzialmente, le mono-

\* L'autore è borsista dell'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR presso il TIMAD (Centro di Ricerca sulle Tecnologie Informatiche e Multimediali Applicate al Diritto) dell'Università degli Studi di Catania.

<sup>1</sup> PERUGINELLI G., *L'accesso alla dottrina giuridica: strumenti e linee di sviluppo in rete*, in *Informatica e diritto*, 1, 2002, p. 111 ss.

grafie contengono teorie consolidate sugli argomenti trattati, mentre l'aggiornamento assoluto sui temi d'indagine è demandato agli articoli pubblicati sui periodici, anche per ragioni legate alla rapidità di pubblicazione. In termini di accesso, però, occorre tenere presente che mentre le monografie riguardanti un determinato ambito giuridico sono un numero ristretto e la diffusione è controllata attraverso circuiti interni alla stessa comunità degli studiosi, non sempre ciò avviene per i periodici<sup>2</sup>, per tre ordini di ragioni: in primo luogo, perché il numero degli articoli pubblicati su uno specifico argomento è più consistente rispetto ai testi monografici; in secondo luogo, perché non sono molte le emeroteche che contengono un ampio spettro di riviste giuridiche; e infine, perché i contributi rilevanti possono apparire anche in periodici minori o non strettamente giuridici o possono essere pubblicati in riviste internazionali in lingua straniera. Quanto ai destinatari di questa informazione è bene distinguere due categorie di utenza: una prima nella quale possono rientrare tanto le diverse categorie di professionisti, quanto i privati cittadini laddove l'interesse sia quello di conoscere le teorie dottrinali consolidate e pubblicate sulle monografie; un'altra nella quale rientrano, quasi esclusivamente<sup>3</sup>, gli studiosi del diritto quali fruitori – oltre che produttori – delle ultime elaborazioni scientifiche pubblicate sui periodici dal momento che queste, in un ordinamento caratterizzato dal susseguirsi di norme e di pronunce degli organi giudicanti, alimentano un circolo virtuoso di nuove teorie interpretative del diritto.

<sup>2</sup> Un controllo parimenti efficace della diffusione avviene soltanto per gli articoli pubblicati sulle riviste più importanti di ogni area giuridica.

<sup>3</sup> Non è verosimile ritenere che i privati cittadini ordinariamente consultino la dottrina giuridica pubblicata sulle riviste scientifiche in merito ad una questione; analogamente si può ragionare per i professionisti non appartenenti all'area giuridica. Ma v'è di più, neanche coloro i quali esercitano le professioni forensi o notarili, prima di vergare un atto, prendono in esame questa tipologia di fonte; tipicamente ciò che viene consultata è la normativa vigente e la giurisprudenza più recente; in alcuni casi sono prese in considerazione argomentazioni tratte dalla dottrina maggioritaria o minoritaria. Lo spazio riservato alla consultazione delle dottrine pubblicate sui periodici giuridici è residuale per quelle ipotesi in cui occorre risolvere una questione molto puntuale – in modo da avere lo spunto per una manovra strategica singolare, innovativa o in controtendenza –, laddove l'impianto normativo sia lacunoso o non vi sia una sufficiente giurisprudenza o questa risulti particolarmente controversa.

A lungo, gli strumenti maggiormente utilizzati per la ricerca della dottrina pubblicata sulle monografie sono stati i cataloghi, gli schedari, i bollettini, le raccolte, le rassegne bibliografiche, con funzione di intermediari tra l'informazione ultima e l'utente e che, appunto perché fonti di cognizione secondarie, hanno imposto un'ulteriore attività di recupero della fonte individuata; per conoscerne il contenuto l'utente ha dovuto, infatti, recarsi nelle biblioteche in cui il testo era presente – o era reso disponibile attraverso il prestito interbibliotecario – oppure ha dovuto acquistarlo in libreria. Si tratta di operazioni, ampiamente metabolizzate dagli studiosi, che hanno assicurato un'attività euristica accettabile, ma con tempi dilatati, con dati non sempre aggiornati e, talvolta, con oneri finanziari. Il recupero dei contributi scientifici pubblicati sui periodici ha rappresentato un disagio ancor più gravoso non esistendo neppure gli strumenti di ricerca in grado di fornire informazioni secondarie.

La massificazione dell'informatica documentaria ha prodotto sensibili vantaggi agli utenti-studiosi sotto parecchi punti di vista. Prima, però, di passare ai sistemi informatici dedicati alla raccolta ed alla ricerca delle informazioni sulla dottrina giuridica, è bene considerare un ulteriore dato, frutto della rivoluzione tecnologica che stiamo attraversando.

Da qualche tempo, in aggiunta alla pubblicazione a mezzo stampa, anche all'interno della comunità scientifica, si fa largo la via della pubblicazione elettronica attraverso il *web*; una forma di comunicazione efficace, rapida, economica e capillare. Ciò ha permesso di colmare alcune lacune e ridurre gli svantaggi legati agli strumenti cartacei consentendo, da un lato, la pubblicazione degli elaborati senza distacco temporale dal momento in cui gli autori ne danno la disponibilità e, dall'altro, opportunità di recupero da parte degli utenti altrettanto rapide – peraltro con un grado elevato di dettaglio delle informazioni ricercate mediante l'incrocio di più chiavi di ricerca in un'unica interrogazione – all'interno degli archivi elettronici. In astratto, la pubblicazione sul *web* potrebbe *bypassare* alcuni passaggi di mano<sup>4</sup> evitando oneri sia dell'editore-distributore sia di

<sup>4</sup> L'informazione scientifica da diffondere con i periodici viene ceduta dall'autore all'editore in cambio della pubblicazione e della visibilità che quest'ultimo gli garantisce; sono rari i casi in cui il rapporto sinallagmatico tra autore ed editore si concreta in un diritto patrimoniale; d'altra parte, le riviste giuridiche, come tutti i periodici che soddisfano interessi di

chi fruisce delle informazioni. Ma i facili entusiasmi vanno immediatamente commisurati con la realtà esistente; poiché la caratteristica principale della rete Internet è la piena anarchia, ciò significa che chiunque ha la piena libertà di pubblicare un proprio contributo senza un previo giudizio sulla fondatezza scientifica che assicuri una minima qualità informativa<sup>5</sup>. Da ciò consegue che sul *web*, per ogni argomento, è presente una messe di documenti, gran parte della quale rappresenta rumore scientifico e impone una selezione a valle dei risultati di una ricerca, non sempre immediatamente operabile, neanche da parte degli studiosi<sup>6</sup>.

L'editoria elettronica non costituisce ancora una realtà diffusa al punto da poter scalzare l'editoria a stampa<sup>7</sup>, la quale se, per un verso, rappresenta un doppio passaggio, visto che produttori e fruitori dell'informazione scientifica sono sostanzialmente coincidenti<sup>8</sup>, per altro verso, garantisce

nicchia, hanno una pura vocazione di divulgazione scientifica e i ricavi giovano in buona sostanza per ripagare la casa editrice delle spese affrontate per la stampa e la distribuzione delle copie.

<sup>5</sup> Sul punto si veda l'intervista dal titolo: "*Troppe paure infondate non c'è affatto l'anarchia*" rilasciata a Telèma dal filosofo canadese DERRICK DE KERCKHOVE, all'url: <http://www.fub.it/telema/TELEMA21/DeKerc21.html>. Si veda anche G. VATTIMO, *È una rete senza centro con un premio: la libertà*, in Telèma, 8, 1997, disponibile anche all'url: <http://www.fub.it/telema/TELEMA8/Vattimo8.html>.

<sup>6</sup> Chi consulta la rete Internet per avere una prima informazione su un determinato tema d'interesse frequentemente si trova dinnanzi a fonti cognitive di dubbia affidabilità, o del tutto prive di fondamento; soltanto dopo una conoscenza più approfondita del tema d'indagine questi è in grado di operare una verifica cosciente sulla fondatezza della documentazione recuperata. Tale pregiudizio dell'editoria elettronica in parte è già stato tamponato dalla comparsa di figure professionali analoghe ai responsabili editoriali ed ai capo redattori che svolgono, per il *web*, la funzione di filtro dei documenti da pubblicare sulle riviste elettroniche specializzate e sui portali tematici, finendo con l'assicurare la medesima qualità informativa che tradizionalmente viene riconosciuta ai materiali cartacei.

<sup>7</sup> In effetti alcuni autori utilizzano già da anni la rete Internet, ed in particolare le riviste *on line* specializzate, per pubblicare e diffondere i propri contributi scientifici; a volte in parallelo con le pubblicazioni cartacee, altre volte in sostituzione di queste con vantaggi in ordine alla tempestività ed alla economicità. In quest'ultimo caso, tuttavia, vi è un risvolto della medaglia non per tutti indifferente, giacché ancor oggi, secondo le norme che regolano i pubblici concorsi, soltanto gli articoli pubblicati a stampa vengono a costituire titolo curricolare valido per le graduatorie di merito.

<sup>8</sup> Sulla libertà dell'informazione scientifica si veda A. DE ROBBIO (a cura di), *Nuovi scenari nel diritto d'autore italiano: dove sono finite le libere utilizzazioni?*, all'url: <http://eprints.rclis.org/archive/00000114/>.

un efficace filtro di qualità a monte e ne assicura una distribuzione controllata<sup>9</sup>.

Il contesto culturale nel quale stiamo transitando attualmente è contraddistinto da pubblicazioni scientifiche divulgate prevalentemente attraverso la stampa tradizionale e da un progressivo affermarsi di fonti di cognizione elettroniche di tipo *reference*. In questo quadro dobbiamo innestare il ragionamento, salvo dover rivisitarlo allorquando ogni pubblicazione cartacea sarà affiancata dalla corrispondente versione elettronica<sup>10</sup>.

## 2. LE BASI DI DATI DI DOTTRINA GIURIDICA

I sistemi informativi giuridici automatizzati, pur essendo stati realizzati sin dagli anni sessanta, sono stati presi in considerazione dalla maggior parte degli studiosi del diritto soltanto nell'ultimo decennio, e gli anni appena trascorsi ne hanno decretato l'ingresso a pieno titolo tra gli strumenti più utilizzati per la ricerca delle informazioni. Cataloghi, schedari, raccolte e rassegne bibliografiche cartacee hanno progressivamente ceduto il posto agli archivi elettronici, capaci di aumentare, e di gran lunga, il richiamo e la precisione, di accorciare i tempi della ricerca e di ridurre gli sforzi degli utenti. Le basi documentali, il trattamento di esse, le modalità di ricerca e di accesso, le tecnologie adottate, i profili e le interfacce sono gli ambiti di sviluppo dei sistemi informativi, e costituiscono gli elementi che li differenziano qualitativamente.

Questa indagine darà conto soltanto di alcuni sistemi informativi, con accesso in linea, aventi come oggetto la letteratura giuridica ed in particolare quella pubblicata sui periodici<sup>11</sup>. In tal senso un primo sguardo ai prodotti presenti sulla rete Internet reca ad una distinzione in ordine alla

<sup>9</sup> È noto come i libri siano tra i prodotti più venduti nell'ambito del commercio elettronico; questo dato conferma che non si può disconoscere ancor oggi il valore del cartaceo come supporto preferito dagli utenti per la conoscenza dei contenuti informativi.

<sup>10</sup> In effetti un diverso approccio con i contenuti è già in atto, soprattutto tra i più giovani, attraverso le nuove forme di comunicazione ipertestuali e multimediali che non possono essere fruite attraverso la stampa tradizionale.

<sup>11</sup> L'elenco che segue non ha carattere esaustivo; lo scopo è quello di osservare, per grandi linee, alcune caratteristiche possedute da questo tipo di database.

dimensione/copertura territoriale; si possono infatti distinguere database realizzati all'estero e database italiani.

Nella prima categoria rientra *Lexis-Nexis*<sup>12</sup>, un sistema documentario a pagamento statunitense, tra i più ricchi nel panorama mondiale, formato da oltre diecimila archivi, contenenti oltre tremiliardi e mezzo di documenti provenienti da trentaseimila fonti, con aggiornamenti settimanali di quasi quattro milioni di documenti. La maggior parte delle risorse – contributi dottrinali apparsi sulle più importanti riviste giuridiche americane, giurisprudenza federale e statale e documentazione appartenente a svariati paesi, anche non appartenenti all'area del *Common law* – sono in lingua inglese e disponibili in *full-text*. Gli archivi strettamente giuridici sono 7.522, quelli relativi ai *Journals* – le riviste scientifiche – sono 647 e i *Legal publisher reporters* – le pubblicazioni di note alla giurisprudenza – sono 530. Sono soltanto 16 le riviste italiane presenti. Questa cospicua risorsa opera sia come *host* – cioè rendendo disponibili i propri archivi – sia come *gateway* – cioè consentendo l'accesso a banche dati altrui –. In questo secondo caso ovviamente il sistema di ricerca non sarà più quello di *Lexis-Nexis*, ma quello dell'*host* al quale ci si collega<sup>13</sup>. La ricerca, che può essere indirizzata su singoli database o su una selezione di essi, può avvenire per estremi e per parole contenute nei testi. È disponibile un aiuto per la corretta composizione della stringa di ricerca (cliccando su *Citation formats*, con indicazioni sull'utilizzo degli operatori logici booleani e su altri connettori). La pagina dei risultati contiene, oltre agli estremi dei documenti trovati, i luoghi in cui le stringhe cercate ricorrono e cliccando sugli estremi del record, si ottiene il testo nella sua integrità. Se nel documento trovato compaiono rinvii ad altri documenti contenuti nella banca dati, tali rinvii appariranno nella forma di *link* al testo di quelli.

Un sistema documentario con caratteristiche analoghe è *Westlaw*, che contiene, tra l'altro, i testi degli articoli apparsi sulle principali riviste giuridiche nord americane. Per procedere alla visualizzazione dei database

<sup>12</sup> L'indirizzo *web* è il seguente: <http://www.lexisnexis.com>.

<sup>13</sup> Da ciò consegue tutta una serie di difficoltà in ordine al linguaggio di interrogazione che rende disomogeneo il sistema documentario, si veda PASCUZZI G., *Cyberdiritto 2.0*, Bologna, Zanichelli, 2003, p. 43.

disponibili è necessario scegliere, sulla barra dei collegamenti posta sopra la maschera di ricerca, l'opzione *Directory* dove un elenco di voci generali, in un menu ad albero, consente di trovare l'archivio di interesse per l'interrogazione.

Tornando in Europa, un sistema di '*web intermediary*' rivolto allo scambio dell'informazione scientifica e professionale *on line* di una vasta collezione di periodici per biblioteche e ricercatori è *Ingenta*<sup>14</sup>, che dispone di oltre 15 milioni di articoli ricavati dallo spoglio di circa 28.000 pubblicazioni, mille delle quali relative alle scienze sociali, e un centinaio di ambito strettamente giuridico. Sono disponibili i *Tocs* delle singole riviste, gli abstract dei singoli articoli e in alcuni casi una serie di *keywords* sugli argomenti trattati nel singolo articolo. La ricerca può essere effettuata anche incrociando diversi campi, tra cui quello dove si possono indicare le parole contenute nel titolo o nell'abstract, il campo delle *keywords*, e i campi standard relativi all'Autore, alla Pubblicazione, all'Anno, al Volume e al Fascicolo. L'utente, individuato il contributo di interesse, può richiedere il *document delivery*, ovviamente a pagamento.

*ECLAS*<sup>15</sup> (fino a poco tempo addietro *SCAD*) è un database, contenuto nel server EUROPA, accessibile gratuitamente via Internet, con circa 350 mila records bibliografici – inclusi articoli di periodici –, catalogati nel formato *Mark 21* (il formato di *Millennium*) e indicizzati secondo lo schema di un thesaurus proprietario bilingue (FR e EN). Sono disponibili due modalità di ricerca: '*Internet Resources*' e '*Internet Pathfinders*' secondo che l'utente intenda ottenere solo riferimenti con *links* alle risorse Internet oppure una lista generale di *links* relativi ad una particolare area d'indagine; la maggior parte di queste liste sono state compilate dall'*European Commission's Directorate Generals*. Non è previsto un sistema di *document delivery*, ma i records sono collegati attraverso *iperlinks* alle *urls* dove risiedono i documenti per intero.

Il progetto *DIEPER* (*DIgitised European PERiodicals*) della biblioteca

<sup>14</sup> Per approfondimenti e per la lista dei periodici disponibili l'url è: <http://www.ingenta.com>. La collezione di *Ingenta* è distribuita in Italia da E.S. Burioni Ricerche Bibliografiche; per le modalità di accesso ai servizi su Internet si veda: <http://www.burioni.it/ingenta>.

<sup>15</sup> L'indirizzo Internet per accedere a questa risorsa è: <http://europa.eu.int/eclas/>.

universitaria di Goettingen in Germania<sup>16</sup> ha lo specifico intento di riunire dieci *partners* europei per la costituzione di una rete virtuale ed un unico punto d'accesso per rendere accessibili periodici precedentemente digitalizzati da altri in Europa o in qualsiasi altra parte del pianeta.

In Italia, costituisce, ormai, strumento di ordinaria consultazione per gli studiosi il notissimo sistema informativo DoGi, prodotto dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche. I documentalisti che si occupano del sistema informativo DoGi operano lo spoglio di circa 300 riviste giuridiche italiane dal 1970. Il database è particolarmente curato sotto il profilo del trattamento dell'informazione e del recupero: sotto il primo aspetto, per ciascun contributo viene predisposta una scheda nella quale vengono riportati non soltanto i dati bibliografici (autore, titolo, pubblicazione, anno, etc.), ma anche uno o più codici di classificazione per materia, un abstract e i riferimenti normativi direttamente accessibili attraverso un collegamento al portale Norme in Rete; sotto il secondo aspetto, le diverse maschere di interrogazione tengono conto dei differenti gradi di *expertise* degli utenti<sup>17</sup> e garantiscono un ottimo grado di richiamo e di precisione. Se un qualche limite si può riscontrare, e in qualche misura può essere superato, pur tenendo conto dei costi ulteriori che ciò comporterebbe, esso è relativo da un lato alla non assoluta completezza dello spoglio (mancano gli articoli contenuti in raccolte di scritti), dall'altro alla tempestività dell'informazione (c'è uno scarto di circa tre mesi tra la pubblicazione del fascicolo e la messa in linea delle relative schede bibliografiche). Altri limiti sono strutturali e dipendono proprio dal tipo di banca dati a cui DoGi appartiene: si tratta pur sempre di un'informazione secondaria, di riferimento; gli abstract – al di là delle capacità dei documentalisti che li producono – sono, rispetto al testo integrale, sempre forieri di equivoci semantici derivanti dall'utilizzo del linguaggio libero e non sempre riesco-

<sup>16</sup> Il progetto è interamente consultabile al seguente indirizzo: <http://gdz.sub.uni-goettingen.de/dieper/>.

<sup>17</sup> Le maschere di interrogazione, nella nuova versione grafica, sono intuitive ed amichevoli; quattro sono le modalità di ricerca: per mezzo dei termini contenuti nelle schede, per riferimenti bibliografici, per fonti richiamate e per codici di classificazione.

no a riferire l'esatto pensiero dell'autore<sup>18</sup>. Sta di fatto che oggi la maggior parte degli studiosi poco si avvale per la ricerca dei campi della descrizione semantica. Di fatto accade che, nella gran parte dei casi, quelli presi in considerazione siano gli elementi della descrizione formale, o tutt'al più i riferimenti normativi o giurisprudenziali. In realtà questo tipo di archivi documentali viene messo in crisi nel momento in cui c'è un concorrente che mette a disposizione il *full-text*.

Negli ultimi anni si è sviluppato nell'ambito delle biblioteche italiane un sistema cooperativo del tutto privo di costi perché interamente gravante sull'attività volontaria dei bibliotecari appartenenti alle biblioteche partecipanti, che hanno come capofila la biblioteca del Libero Istituto Universitario Cattaneo di Castellanza. Si tratta dello spoglio dei principali periodici giuridici e della produzione in rete dei relativi indici (*Tocs*). Essper-Diritto, nato da un'espansione al campo giuridico del più risalente progetto Essper Economia, ha come limite la scelta di autoprodurre i *Tocs*, il che comporta notevoli ritardi e disallineamenti tra i periodici, dato che le biblioteche aderenti sono diverse e sparse nel territorio. Il documento ultimo sarà disponibile solo nelle varie biblioteche che aderiscono all'iniziativa (non è previsto il formato digitale delle risorse né di conseguenza il *document delivery*).

In sostanza, per conoscere il pensiero della dottrina in ambito giuridico oggi si utilizzano generalmente i cataloghi cartacei o elettronici che, tuttavia, non costituiscono mai – salvo casi rari<sup>19</sup> – fonti di cognizione primarie perché non è previsto l'accesso al testo integrale.

Di qui le maggiori difficoltà per recuperare un testo o per consultare

<sup>18</sup> In altri termini: a) L'abstract, in fase di reperimento dell'informazione, risulta decisamente meno efficace rispetto ad un'adeguata indicizzazione dei documenti in linguaggio controllato (codici di classificazione, descrittori, etc.); b) l'abstract non risulta particolarmente utile all'utente neppure al fine di comprendere il contenuto del documento reperito attraverso altre chiavi di ricerca; ciò soprattutto quando autore dell'abstract non è lo stesso autore del saggio, o comunque uno specialista della materia, bensì un generico documentarista che – per quanto abile – spesso non riesce a dominare fino in fondo i contenuti giuridici del contributo scientifico sottoposto a descrizione semantica.

<sup>19</sup> È imminente la pubblicazione di *BD-ROM (Biblioteca Digitale Romanistica)*, con i classici della letteratura romanistica consultabili in *full-text*. Per approfondimenti PALAZZOLO N., MAGGIO L., *Elementi di Informatica Romanistica*, Catania, Torre, 2001.

un articolo su un periodico. Quale studioso, almeno una volta, non si è trovato a dover recuperare una notizia, un'espressione o una informazione letta in un testo cartaceo in una qualche occasione, ma non abbia un ricordo nitido di dove possa essere la fonte originale, o comunque non abbia la possibilità di accedere rapidamente al luogo dove questa è posseduta? Un disagio ancor più avvertito se si tratta di una persona che abitualmente si serve degli strumenti informatici per il suo lavoro. Il pensiero che ricorre in questi casi è quello di come molte operazioni potrebbero avvenire più rapidamente se si avesse la disponibilità di possedere anche una copia in formato digitale dei propri testi. I più resistenti ai cambiamenti socio-culturali sostengono la tesi secondo la quale l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche non produce altro effetto se non la perdita di facoltà intellettive pregiate come la memoria. Chi non la pensa in questo modo non scomoda le facoltà intellettive, che ciascuno ha modo di nutrire con saggio equilibrio, e utilizza in proprio favore la tecnologia esistente cercando di trarne beneficio.

Certo è che la flessibilità di un testo o di un qualsiasi altro tipo di documento in formato elettronico non può essere messa a paragone con le fonti cognitive tradizionali. Di un file si possono fare copie nei vari formati, si può ritrovare un punto immediatamente, si può correggere, modificare, integrare, completare, con estrema semplicità; anche un utilizzo sfrenato lo manterrà intatto finché si desidera. Chi è di quest'avviso ritiene che tempi rapidi per ritrovare le informazioni lasciano più spazio alla elaborazione che su di esse se ne potrà compiere. Per chi svolge le professioni giuridiche euristica ed ermeneutica costituiscono attività quotidiane, e più le informazioni possono essere ricercate in maniera rapida e completa, migliori potranno essere i risultati interpretativi.

### 3. LA DOTTRINA GIURIDICA IN EDIZIONE DIGITALE: PROBLEMI GIURIDICI, ECONOMICI E SOCIALI

L'ostacolo maggiore ad una più diffusa circolazione dei materiali scientifici in Rete non sta tanto in ragioni tecniche (dato che oggi le potenzialità della Rete sono pressoché infinite), quanto in ragioni giuridiche ed economiche, caratterizzate da un unico comune denominatore: l'opera pubblicata attraverso sistemi elettronici diventa facilmente appeti-

bile in termini di manomissioni e utilizzazioni improprie non autorizzate. Più in particolare, le questioni sono legate a tre aspetti che, al tempo stesso, individuano qualità e punti deboli delle opere digitali: l'estrema facilità di riproduzione, l'impossibilità di distinguere l'originale dalla copia sul piano qualitativo, la facilità di distribuzione delle opere. Qualche decennio fa per copiare un testo cartaceo bisognava investire su macchinari costosi laddove oggi un testo in digitale può essere riprodotto un numero – potenzialmente – infinito di volte con macchinari in commercio di tipo *entry level* e in tempi decisamente contenuti; la copia fotostatica di un documento cartaceo risulta di qualità più scadente rispetto al suo originale laddove la duplicazione di un file non comporta alcuno scadimento qualitativo, anzi originale e copia sono indistinguibili (e forse non avrà più senso distinguerli) in quanto sono la stessa identica sequenza di bit; infine, le reti telematiche consentono, senza limiti territoriali, scambi istantanei di dati e documenti, non paragonabili ai tradizionali canali di distribuzione. A tal proposito, sebbene ancora molti utenti privati si colleghino alla rete Internet tramite doppino telefonico, con i limiti che la bassa capacità di *bandwidth* comporta in termini di velocità di trasferimento di dati, non mancano tecnologie atte ad accelerare, e di gran lunga, le connessioni tra le diverse stazioni di lavoro collegate<sup>20</sup>.

Le opportunità fornite dalla Rete quanto alla diffusione delle risorse costituiscono oggi un acceso tema di dibattito tra le *big corporate* dell'editoria e gli organi legislativi. Negli Stati Uniti a causa degli influssi economici e politici, per contrastare il fenomeno dello scambio documentale *peer to peer*, è stato approvato il *Digital Millennium Copyright Act*<sup>21</sup>, che sovverte, se si vuole, il significato originario di *copyright*. Il diritto d'autore è stato creato per la tutela degli interessi di chi ha scritto un testo,

<sup>20</sup> È in fase avanzata la sperimentazione del c.d. 'Internet 2' che consentirà scambi di pacchetti-dati di svariati miliardi di *bytes* tra i laboratori ed i centri di ricerca di tutto il pianeta a velocità elevatissima. Alcune settimane fa i ricercatori del Cern di Ginevra e del California Institute of Technology sono riusciti a trasferire, tra i loro rispettivi istituti scientifici, un *terabyte* di dati con una velocità media di 5,44 *gigabit* al secondo, testando così un sistema di *download* di quasi 20 mila volte più veloce di quello consentito oggi utilizzando la linea adsl. Ulteriori informazioni all'url: <http://info.web.cern.ch/info/Press/PressReleases/Releases2003/PR15.03ESpeedrecord.html>.

<sup>21</sup> Il documento è disponibile all'url: <http://www.loc.gov/copyright/legislation/dmca.pdf>.

realizzato un brano musicale o un film; oggi viene invocato come arma per difendere il fatturato delle grandi *major*.

In Europa e in Italia, purtroppo, stiamo importando il peggio della normativa statunitense con provvedimenti che recepiscono i principî presenti nel *Digital Millennium Copyright Act* e che prevedono inasprimenti delle pene per chi viola il diritto d'autore, aumenti della sorveglianza e altre forme di repressione che danno l'impressione di essere eccessivamente rigorose<sup>22</sup>.

Editoria elettronica, dunque, con benefici dei quali occorre approfittare e punti deboli da arginare; contemporaneamente, con provvedimenti normativi (con funzioni disciplinari – o regolamentari – e di deterrenza) e con meccanismi di protezione opportuni (primo fra tutti l'adozione della firma digitale o di una firma elettronica avanzata che possa garantire sicurezza, segretezza, paternità e irripudiabilità dei documenti elettronici) al fine di predisporre argini ai fenomeni di pirateria, parassitismo, concorrenza sleale in materia di prodotti e servizi distribuiti per mezzo delle tecnologie digitali<sup>23</sup>.

Sul piano sociale alcuni risvolti positivi sono immediatamente percepibili, per lo meno in termini di abbattimento delle barriere e quindi di accesso all'informazione per coloro che sono diversamente abili. Condizione valutata dal legislatore anche nell'ambito del recentissimo D.Lgs. n. 68 del 9.4.2003, il quale all'art. 71 *bis* dispone che 'ai portatori di particolari *handicap* sono consentite, per uso personale, la riproduzione di opere e materiali protetti o l'utilizzazione della comunicazione al pubblico degli stessi, purché siano direttamente collegate all'*handicap*, non abbiano carattere commerciale e si limitino a quanto richiesto dall'*handicap*'.

<sup>22</sup> Il paradosso che si è raggiunto è che chi compie una violenza sessuale è punito con una sanzione meno grave di chi viola il *copyright*!

<sup>23</sup> Gli interventi normativi da parte della Comunità Europea e degli stati membri, in quest'ambito, sono ricorrenti dato che le tecnologie informatiche e telematiche sono in evoluzione continua. In Italia, il provvedimento più recente è il D.Lgs. n. 68 del 9.4.2003, intitolato: *Attuazione della Direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione*.

#### 4. ANALISI DEL SISTEMA INFORMATIVO EMEROTECA ON-LINE

Nato per soddisfare le esigenze di un utenza qualificata<sup>24</sup>, Emeroteca on-line – d’ora in avanti EOL – è un sistema informativo, realizzato dal Dipartimento Seminario Giuridico della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Catania<sup>25</sup> – d’ora in avanti Seminario Giuridico –, per la gestione di circa 2.000 periodici, 1.800 dei quali attivi, posseduti dall’emeroteca del Seminario Giuridico. EOL è un archivio informatizzato che permette sia di catalogare i fascicoli secondo un criterio che riflette l’effettiva collocazione delle riviste in emeroteca sia di accedere e di consultare il catalogo virtuale per recuperare informazioni sulle riviste.

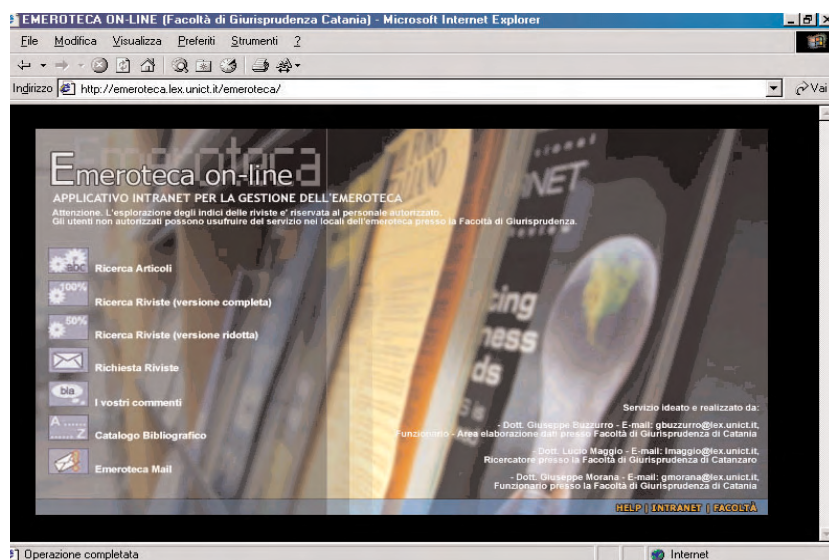


Fig. 1 - Homepage di Emeroteca on-line

<sup>24</sup> Questo sistema informativo è disponibile in linea seppur ad accesso riservato (v. *infra* alla nota 33). Tuttavia, anche coloro che non hanno titolo per accedere da remoto, possono consultare il database dalle postazioni di lavoro presenti presso i locali dell’emeroteca.

<sup>25</sup> Nell’ambito del più ampio progetto di Ateneo per la costituzione di un’unica biblioteca digitale accessibile via Internet, si inserisce questa iniziativa ideata e realizzata da un’equipe di docenti, ricercatori, bibliotecari, analisti informatici, programmatori, grafici e tecnici del Seminario Giuridico.

L'utente di EOL può consultare non soltanto i dati bibliografici e biblioteconomici dei singoli periodici, ma anche il contenuto di ciascun fascicolo. Fanno parte della base documentale, infatti, sia i dati formali di ciascun fascicolo sia i relativi indici – i c.d. *Tocs*, acronimo di *Table of contents* – sia i singoli articoli – che costituiscono oggi approssimativamente 1.300.000 records –. Tale base documentale si allarga costantemente con l'aggiunta di un migliaio di nuovi records settimanali.

La filosofia, che più di ogni altra cosa distingue EOL da altri sistemi informativi di dottrina giuridica su periodici, consiste nella varietà dei materiali in esso disponibili; l'emeroteca del Seminario Giuridico non ha inteso operare una selezione a monte del sapere, limitando la sottoscrizione degli abbonamenti alle sole riviste giuridiche italiane, ma possiede una buona consistenza delle più importanti riviste giuridiche straniere e un numero cospicuo di riviste di carattere storico, politico, economico, sociale, costituenti una miscellanea di argomenti trasversali, che finiscono col ricoprire terreni di confine che con il mondo giuridico interagiscono e si mescolano.

Una quantità di dati così imponente da gestire, richiedendo alta professionalità e un numero rilevante di unità di personale con specifiche competenze, ha spinto il Seminario Giuridico ad operare scelte manageriali che rispondono ad esigenze di funzionalità in termini di risorse umane, economiche, di tempo e di spazio; per ciò che concerne la disponibilità dei dati, ha inteso orientarsi verso un modello di *outsourcing*: è stata affidata ad una ditta commissionaria esterna *leader* nel settore, la Swets-Blackwell S.p.a. con sede in Olanda, la somministrazione sia dei periodici in formato cartaceo sia dei dati in digitale e, più in particolare, la fornitura della lista dei fascicoli di ogni rivista (*packing list*), dei relativi indici (*Tocs*) e dei titoli dei singoli articoli (*records*); per ciò che riguarda, invece, la creazione del database, il caricamento dei dati, la messa a regime ed il mantenimento del servizio, ha preferito seguire un modello di produzione e di gestione autonomo.

## 5. LA CONSULTAZIONE

Il database è strutturato con una base documentale orientata al *browsing* e al *searching*, vale a dire che l'utente può consultare le singole riviste

e i rispettivi indici muovendosi intorno agli scaffali virtuali come farebbe nell'emeroteca fisica, oppure interrogando il sistema informativo attraverso il motore di ricerca integrato. La prima modalità di accesso offre la possibilità di scorrere a video i periodici e 'sfogliare' gli indici dei rispettivi fascicoli, per annate disponibili, uno per volta secondo una progressione che tiene conto del settore disciplinare di appartenenza e della tipologia di pubblicazione, fino ad individuare i singoli contributi d'interesse.

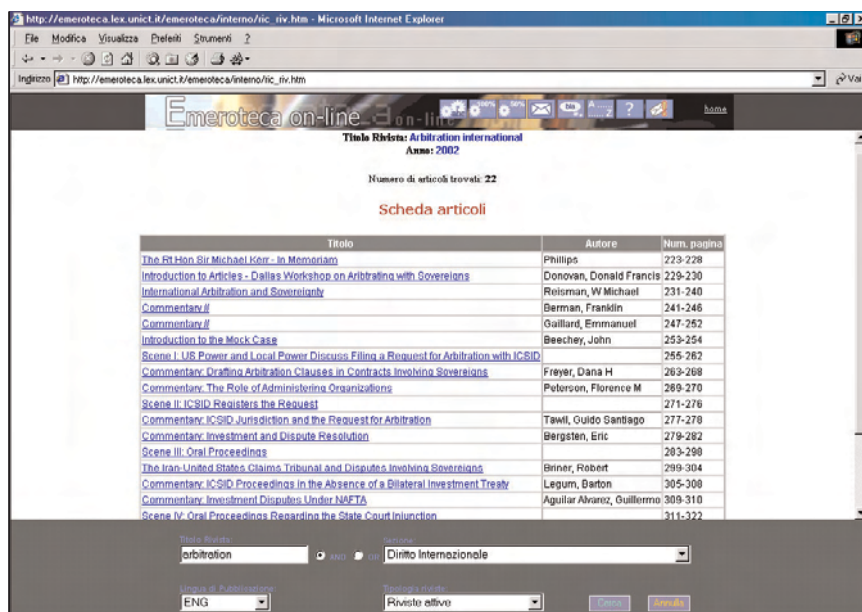


Fig. 2 e 3 - Le annate disponibili di una rivista e l'indice di un fascicolo

Quanto alla seconda modalità di accesso, EOL consente di effettuare ricerche mirate per mezzo di un *search engine* costruito su misura con strumenti *Microsoft Sql Server 2000*; in questo modo i singoli articoli d'interesse possono essere richiamati in maniera diretta; l'utente possiede un'efficace strumento di *information retrieval* con una maschera di interrogazione costituita da un'interfaccia di dialogo col sistema amichevole che riduce al minimo la digitazione dei comandi permettendo di selezionare le chiavi di ricerca da inserire nella *query* attraverso menu guidati. È possibile comporre le stringhe di ricerca incrociando dati e campi diversi con gli operatori logici booleani<sup>26</sup> per ottenere maggiore precisione in risposta. Il motore adotta un'ulteriore funzione per raffinare la selezione dei documenti ricercati: i vocaboli inseriti nella *query* vengono interpretati automaticamente con il metacarattere del troncamento<sup>27</sup>; laddove, invece, l'utente intenda ritrovare l'occorrenza esatta del termine inserito come chiave di ricerca deve scriverla fra virgolette. Le modalità di ricerca previste sono diverse. In sintesi, attraverso la 'Ricerca articoli' è consentito ricercare termini all'interno degli indici delle riviste per individuare i singoli contributi scientifici. Se l'utente seleziona questa opzione può scegliere tra i campi: 'Titolo rivista', per le parole comprese nel titolo delle riviste; 'Titolo articolo', per le parole comprese nel titolo degli articoli; 'Anno dal ... al ...', per la selezione degli anni di pubblicazione delle riviste; 'Sezione', per restringere la ricerca ad una o più sezioni disciplinari – o aree – in cui è articolata l'emeroteca.

The image shows a search interface with the following elements:

- Three input fields: "Titolo Rivista", "Titolo Articolo", and "Autore".
- Between the fields are radio buttons for "AND" and "OR".
- Below the first field is a section for "Anno:" with "dal" and "al" sub-fields and "And" / "Or" radio buttons.
- Below the second field is a dropdown menu for "Sezione:" with the option "Tutte le riviste" selected.
- At the bottom right are two buttons: "Cerca" and "Avanza".

Fig. 4 - La maschera di interrogazione

<sup>26</sup> Il motore di ricerca di EOL rispetta il seguente ordine di precedenza: *NOT*, *AND*, *OR*.

<sup>27</sup> Nella maggior parte dei motori di ricerca presenti sulla rete Internet è possibile attivare questa funzione chiamata anche *stemming*. Così in EOL, ad esempio, la chiave di interrogazione *amministr* estenderà la ricerca a tutti i contributi che nel titolo contengano i termini *amministrazione*, *amministratore*, *amministrato*, *amministrabile*, *amministrativo*, *amministrativa*, *amministrativi*, *amministrative*. Il vantaggio consiste nel ritrovare, effettuando un'unica ricerca, tutti i documenti su un determinato tema.

Vi è poi la 'Ricerca riviste' – nella versione completa o ridotta – mediante la quale si può effettuare la ricerca sul catalogo dei periodici per il reperimento di tutti i dati bibliografici, o i principali dati bibliografici, inerenti a ciascuna rivista, con indicazione dell'eventuale pagina *web* per consultare l'edizione telematica.




Titolo	Copertina	Site Web	Password	Colloq.	Sezione	Numeraz.	Pubblicazione	Descr. fisica	Note	ISSN	Lingua di Pubbl.	Consistenza
<a href="#">Archiv für Schweizerisches Recht</a>				939/01	Diritto tributario		Bem.: Druck und Administration Gejer AG	21 cm.	9 fascicoli fanno.	1422-3481	FRE GER	A30(1992/83)
<a href="#">Azienda e fisco</a>		<a href="#">link</a>	<a href="#">Password</a>	2890/01	Diritto tributario	A.1,n.1(1992)	Milano: Ipsos editore	30 cm.	Quindicinale.		ITA	A7,n.9(1998)
<a href="#">Bollettino tributario d'informazioni</a>		<a href="#">link</a>		1186/01	Diritto tributario		Milano: Bollettino tributario	28 cm.	Quindicinale.	0006-6993	ITA	A.31(1994)a52 (1995)a.37,n.1(1970)

Fig. 5 - La consultazione con tutti i dati bibliografici di ogni rivista



Fig. 6 - Lingue

Infine, dato che vi è un'alta percentuale – circa il 60% – di riviste in lingua straniera, l'utente può restringere la richiesta effettuando un'interrogazione che tenga conto soltanto delle riviste scritte nell'idioma selezionato.

Ove il periodico sia accompagnato da un cd-rom, contenente analoghi contributi a quelli presenti nella versione cartacea o ulteriori approfondimenti – in una versione ampliata –, viene segnalata la sua disponibilità dal sistema informativo attraverso un'icona raffigurante un disco ottico accanto all'immagine del frontespizio della relativa rivista<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> La consultazione di tali cd-rom può essere effettuata presso il Centro di Documentazione Giuridica, la struttura del Seminario Giuridico che si occupa dei servizi informatici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania.

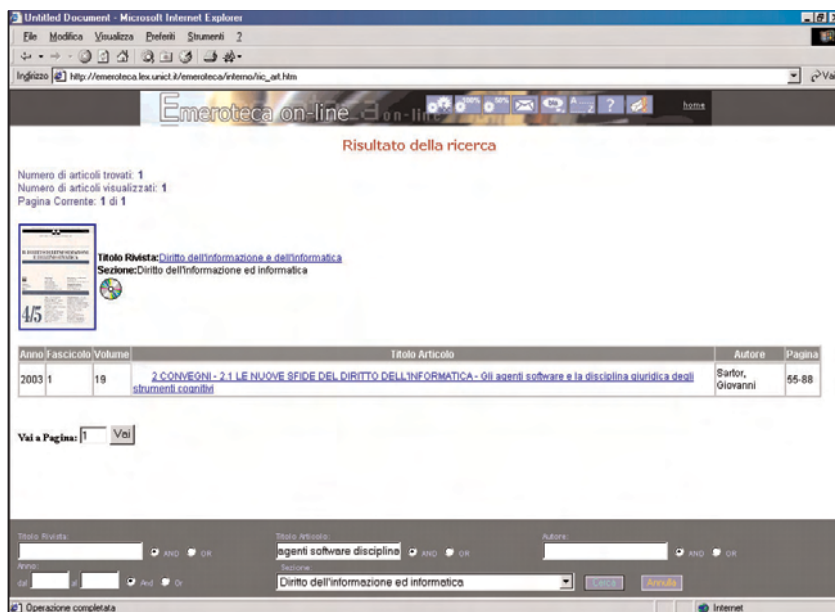


Fig. 7 - Risultato della ricerca

Il risultato della ricerca contiene il numero dei documenti trovati e, di seguito per ciascuno di essi, il frontespizio della rivista in cui è contenuto il contributo recuperato – collegato ad una sezione nella quale vengono visualizzate tutte le annate disponibili per quella rivista, i volumi e i fascicoli con i titoli degli articoli contenuti in ciascuno di essi –, una tabella recante la descrizione analitica degli elementi significativi della rivista e, infine, il titolo per esteso dell'articolo che risponde alla ricerca effettuata; cliccando su di esso il sistema compila automaticamente un modulo che

**Richiesta articoli**

---

RICHIEDENTE:

Rivista:  
 Contratto e impresa

Articolo richiesto:  
 DIBATTITI - GLI AGENTI SOFTWARE: NUOVI SOGGETTI DEL CIBERDIRITTO?

Anno: 2002 Fascicolo: 2 Volume: Pagina: 465

Urgente:  Sì  No

Fig. 8 - Modulo richiesta invio

permette di inoltrare la richiesta via *e-mail* al personale dell'emeroteca per il *document delivery*. Il sistema gestisce il flusso documentale tra i bibliotecari e i singoli utenti, di modo che questi, individuato il contributo o l'articolo di interesse, possono richiedere la fotocopione integrale del documento e ricevere, sempre per via telematica sulla propria casella di posta elettronica, il file in formato *pdf*<sup>29</sup> contenente il testo pieno.

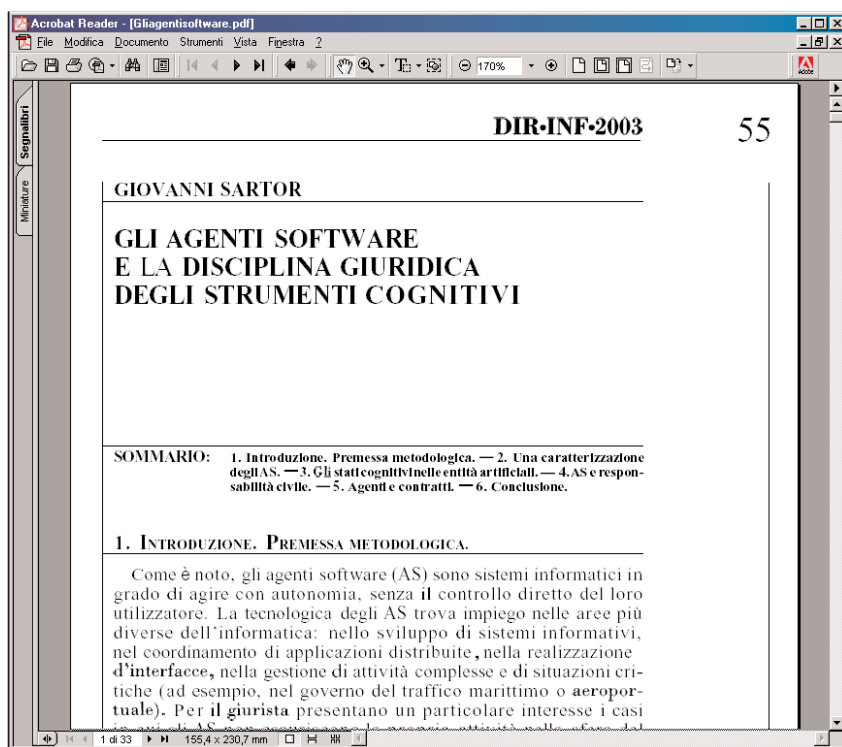


Fig. 9 - Il documento ricercato a testo pieno

<sup>29</sup> La scelta dello standard *pdf* (*portable document format*) è stata dettata dalla diffusione che questo formato ha assunto per i documenti che circolano all'interno della rete Internet; ciò si è anche determinato per la gratuità del *software Acrobat Reader* della *Adobe System Incorporated* che permette, tra l'altro, di visualizzare, sfogliare, proteggere, stampare qualunque documento testuale o multimediale garantendo sempre la stessa formattazione ed impostazione (c.d. *layout*). In particolare, per ciò che concerne la digitalizzazione dei periodici di interesse scientifico tale formato sta assumendo la caratteristica di vero e proprio standard per la conservazione e la visualizzazione. Cfr. anche il progetto DIEPER, della biblioteca universitaria di Goettingen in Germania, v. *supra*.

Durante il 2002 è stata sviluppata una ulteriore funzionalità su EOL che offre agli utenti la possibilità di definire un profilo personalizzato per mezzo della sottoscrizione di un elenco di riviste alle quali si è interessati affinché il sistema invii via *e-mail* l'insieme degli indici dei fascicoli dei periodici sottoscritti dall'utente. Il servizio di cui in parola è denominato *Emeroteca Mail* ed è costituito da un'interfaccia *web* che dà la possibilità di selezionare le riviste utilizzando le *checkbox* per ogni singola rivista. La selezione viene effettuata mediante una sorta di procedura *wizard* mediante la quale partendo dall'elenco di riviste, divise per sezioni disciplinari di appartenenza, l'utente opera le scelte da memorizzare sul proprio profilo.

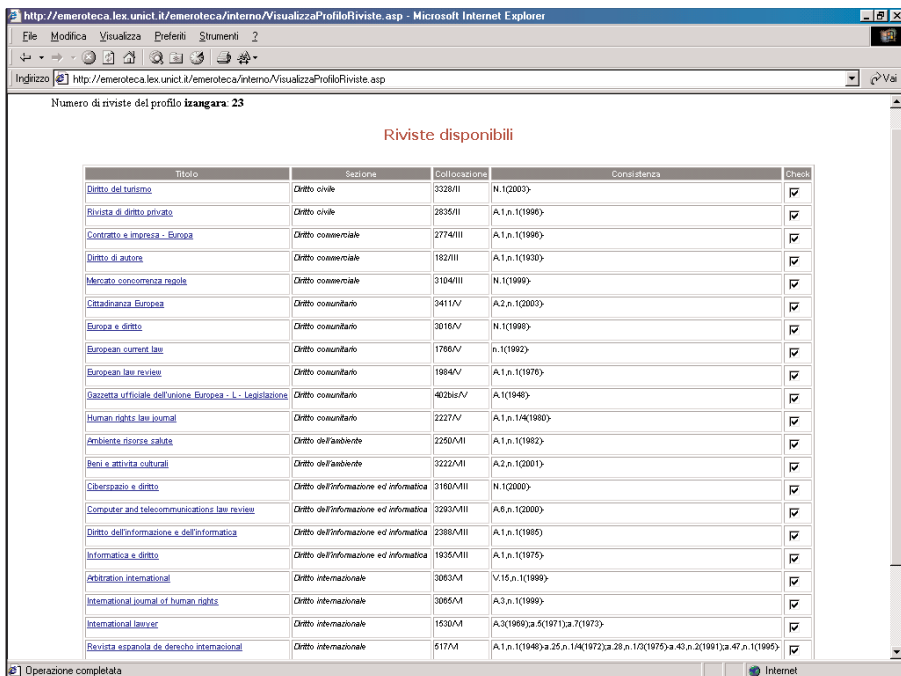


Fig. 10 - Maschera per visualizzare e gestire il profilo personalizzato

Operata la selezione delle riviste di cui si intende ricevere gli aggiornamenti è possibile visualizzare ed eventualmente modificare l'elenco personale. Il sistema informativo con questo nuovo innesto opera una migrazione concettuale che lo porta da una tecnologia di tipo *pull*, ad una certamente più avanzata, di tipo *push*; ciò vuol dire che l'utente non è più

costretto ad operare ricerche costanti sulle riviste di interesse per evitare di perdere contributi significativi, ma le riviste con i relativi indici, selezionate a monte, raggiungono direttamente l'utente attraverso un messaggio di posta elettronica. La procedura di inoltrare agli utenti è interamente automatizzata: mediante una funzione svolta da un *front-end* standardizzato, settimanalmente viene effettuato un controllo del database che permette di individuare i nuovi *Tocs* giunti presso il Seminario Giuridico e, in base alle rispettive selezioni degli utenti, vengono compilate e inviate le *e-mail* agli indirizzi da questi indicati.

Tutto il meccanismo – dalla consultazione alla concreta disponibilità del testo dell'articolo – avviene in maniera automatica, salvo una fase, per così dire ancora umana, nella quale spetta al bibliotecario recarsi allo scaffale fisico, prelevare il fascicolo e passare allo scanner il contributo richiesto<sup>30</sup> Sempreché l'articolo non sia già stato digitalizzato in precedenza; in quest'ultimo caso il sistema renderà immediatamente disponibile il testo.

Per la digitalizzazione degli articoli contenuti nelle riviste cartacee il Seminario Giuridico adotta scanner di ultima generazione; con tali strumenti e con software d'interfaccia utente molto sofisticati è possibile non soltanto riconoscere con precisione ogni singolo carattere del testo (*Optical Character Recognition*) in base ad un algoritmo che opera un confronto di modelli (*Pattern Recognition*), ma anche operare in maniera automatica una correzione ottica dell'immagine complessiva, necessaria a eliminare ombre, disallineamenti e curvature delle pagine, velocizzando i tempi di scansione e assicurando una chiara leggibilità del documento.

Dal 1998, data in cui è stato attivato il servizio, sono stati digitalizzati oltre 21.000 articoli<sup>31</sup> e ciò ha consentito di discriminare soltanto ciò che

<sup>30</sup> Per quanto concerne questa fase, il lavoro del bibliotecario potrà riacquistare piena dignità allorché tutti gli editori forniranno anche la versione elettronica dei fascicoli. Il ruolo delle biblioteche e di chi vi lavora muterebbe, affiancando alla funzione di conservazione del materiale cartaceo altre funzioni aggregatrici; i contributi scientifici in formato digitale consentirebbero di erogare servizi informativi di vario genere, di editoria elettronica, di distributore diretto al pubblico, di libreria virtuale, che attraverso servizi di *print on demand* dia la possibilità agli utenti di acquistare in linea il materiale d'interesse. Sul punto Chiti G., *La disciplina giuridica dell'editoria elettronica: analisi e prospettive*, in *Informatica e diritto*, 2, 2002, p. 11.

<sup>31</sup> Questo dato è in progressiva crescita per via delle continue richieste di scansione di articoli che sono in media 150 ogni settimana.

è realmente utile nell'opera di conversione del sistema informativo da *reference* a *source* database secondo una selezione del sapere operata direttamente dagli studiosi-utenti di EOL; selezione che finisce col coprire in *full-text* tutti gli articoli di maggior interesse scientifico, aumentando così, e di gran lunga, il numero dei dati che il sistema può offrire in risposta ai suoi utenti.

EOL è un sistema informativo ad accesso telematico di tipo *web oriented*; anche coloro che non sono esperti sul piano informatico possono consultare la banca dati servendosi di comandi semplici ed intuitivi<sup>32</sup>. L'utente può recarsi direttamente nei locali del Seminario Giuridico ed accedere, tramite uno dei client messi a disposizione del pubblico e deputati allo scopo, alla banca dati attraverso la rete locale. Per coloro che sono autorizzati, mediante il rilascio di una *password*<sup>33</sup>, è data la possibilità di accedere al sistema informativo da qualunque postazione collegata alla rete Internet attraverso i comuni applicativi di tipo *browser*.

Per via telematica è possibile, altresì, compilare un *form* per la richiesta di attivazione di nuovi abbonamenti o l'acquisto di singoli periodici. Più in particolare, dato che l'emeroteca del Seminario Giuridico possiede già tutte le riviste giuridiche italiane attive e una buona consistenza dei più importanti periodici stranieri di settore, la richiesta da parte degli utenti può riguardare, previo un giudizio di opportunità del Consiglio di Dipartimento, l'acquisizione di periodici non strettamente giuridici o di matrice straniera.

Legata a questa funzione – per coloro che hanno definito un profilo personalizzato con la funzione di *Emeroteca Mail*<sup>34</sup> – ve n'è un'altra che permette l'invio periodico, sempre per *e-mail*, della lista delle nuove acquisizioni ed eventuali cessazioni, ovviamente sulla base della previa selezione operata dal singolo utente.

<sup>32</sup> La sintassi di interrogazione è del tutto trasparente all'utente.

<sup>33</sup> Per il momento tale modalità di consultazione è riservata soltanto ai docenti, ai ricercatori, agli assegnisti, ai dottorandi, ai cultori, ai borsisti e ai tesisti della Facoltà giuridica catanese; è allo studio un sistema di accesso al database differenziato tramite profili utente personalizzati che permetteranno di creare categorie con distinti livelli di consultazione.

<sup>34</sup> V. *supra*.

Durante questi primi anni la comunità degli studiosi che si è avvalsa di questo prodotto ha mostrato apprezzamento per la versatilità del sistema e l'agio in ordine al reperimento delle informazioni dottrinali; nel giugno 2001 tra il Seminario Giuridico e la biblioteca della Camera dei Deputati si è concluso un accordo per l'acquisto del *software* di gestione del database, che opportunamente modificato, sempre ad opera del Seminario Giuridico, è stato da questa adottato per gestire il proprio patrimonio informativo di periodici. È attualmente in fase avanzata di sperimentazione una convenzione tra il Seminario Giuridico e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara per la condivisione del sistema informativo EOL, con specifici adattamenti e implementazioni volti ad assicurare la piena fruibilità anche da parte degli studiosi ferraresi.

## 6. TECNOLOGIA ED EVOLUZIONE

Il sistema informativo si basa su tecnologia *Microsoft* e utilizza l'*RDBMS Sql Server 2000* come motore per il database; l'interfaccia utente per la ricerca e lo spoglio dei fascicoli e degli indici utilizza la tecnologia *Active Server Pages (ASP)*. Per l'inserimento delle *packing list* e dei *Tocs* vengono utilizzati dei *front-end* realizzati in *Microsoft Access*. I *front-end* costituiscono anche l'interfaccia utente per l'inserimento dei dati biblioteconomici<sup>35</sup>.

Durante i primi cinque anni di esercizio sono state apportate numerose modifiche all'impianto hardware e software deputato al sostegno del sistema informativo; per quel che riguarda il primo aspetto, all'*RDBMS* sono state destinate stazioni server con avanzate caratteristiche di robustezza, stabilità e potenza; è stata aumentata la velocità di trasferimento dei dati sulla rete locale anche attraverso collegamenti di tipo *wireless*; quanto al secondo aspetto, è stata alleggerita la procedura di caricamento automatico dei dati forniti dalla Swets-Blackwell (c.d. procedura *batch*); sono state affinate le librerie per la gestione del database e per il controllo delle funzioni del motore di ricerca; sono stati aggiunti moduli e servizi nuovi; infine, è stata ridisegnata l'interfaccia utente secondo gli ultimi

<sup>35</sup> EOL per queste caratteristiche è anche un sistema gestionale per il catalogo dei periodici del Seminario Giuridico.

ritrovati tecnologici in tema di amichevolezza, ergonomia e usabilità degli strumenti informatici interattivi.

L'architettura distribuita del sistema informativo è tale da garantire le migliori prestazioni e di ottimizzare i flussi documentali nelle diverse fasi; EOL possiede un sistema di gestione della sua struttura di tipo *full-tolerance* di modo che gli addetti al controllo del funzionamento possano in tempi rapidissimi ed in maniera trasparente risalire alla macchina che eventualmente sia andata in *crash*. Altri elaboratori che sono stati aggiunti assolvono alla funzione di server di *back-up*, assicurando la continuità e la stabilità del servizio.

Da ultimo, in una prospettiva di sviluppo, può essere utile osservare che ad una prima indagine interna da parte della direzione della biblioteca del Seminario Giuridico risulta che oltre la metà dei periodici posseduti dall'emeroteca potrebbero già essere disponibili interamente<sup>36</sup> in microfilm, e con un particolare scanner si potrebbe convertire questo formato in digitale con un ritmo di scansione e di precisione elevatissimo. Qualora questa iniziativa prendesse corpo, per ciò che concerne l'acquisizione dei *microfilm*, si potrebbe optare verso una direzione di *outsourcing* oppure per una produzione, per così dire, interna. Quale che sia la strada prescelta, con questo indirizzo, da un lato, si consentirebbe la conversione del patrimonio informativo in un formato certamente più flessibile e volto ad una maggiore fruibilità da parte degli utenti dell'emeroteca, e, dall'altro, si darebbe la possibilità di ubicare l'archivio cartaceo delle riviste più datate in altro luogo – idoneo alla conservazione, in cui avrà interesse ad accedere non tanto il giurista, quanto il bibliofilo – in modo da destinare gli spazi che attualmente occupa, a sale di lettura e postazioni per la consultazione dell'archivio elettronico.

## 7. PROFILI GIURIDICI

Occorre affrontare alcune questioni di ordine giuridico legate all'inquadramento, alla tutela, alla diffusione, alla esportabilità dei dati ed alla commercializzazione del sistema informativo EOL.

<sup>36</sup> I microfilm disponibili contengono dal primo numero all'ultima copia distribuita del periodico; il che permetterebbe di sanare eventuali, e peraltro rare, lacune relative ai fascicoli mancanti, smarriti, deteriorati.

La legge sul diritto d'autore<sup>37</sup>, numerose volte modificata con interventi che hanno costantemente aggiornato un impianto normativo risalente, ha inserito tra le opere protette all'art. 1 'le banche dati che per la scelta o la disposizione del materiale costituiscono una creazione dell'ingegno propria del loro autore'<sup>38</sup>. Come accade solitamente quando si affrontano temi legati alle nuove tecnologie, il legislatore definisce la banca dati; l'articolo 2 al punto 9), infatti, dispone che per 'banca di dati' deve intendersi 'una raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili mediante mezzi elettronici o in altro modo'<sup>39</sup>. La disposizione tende ad abbracciare una entità che 'soffre' del dinamismo dei nostri giorni, lasciando spazio alle evoluzioni ed alle nuove forme espressive che possono scaturire nell'immediato futuro. In ambito civile, non vi è il rischio di un'eventuale mancanza di precisione della previsione normativa; evidente disagio si nota, viceversa, nelle disposizioni in ambito penalistico quando le previsioni del legislatore non possono essere così approssimative, vigendo il principio della tassatività della fattispecie penale<sup>40</sup>.

Il legislatore, piuttosto che allargare eccessivamente la tutela offerta dal diritto d'autore, snaturandola del tutto, ha inteso elaborare un apposi-

<sup>37</sup> Le principali modifiche all'impianto originario della L. n. 633 del 22.4.1941 "Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio" sono: il D.Lgs. n. 518 del 29.12.1992 in attuazione della Direttiva CEE 1991/250; il D.Lgs. n. 169 del 6.5.1999 in attuazione della Direttiva CEE 1996/9; la L. n. 248 del 18.8.2000 "Nuove norme di tutela del diritto d'autore"; il D.Lgs. n. 68 del 9.4.2003 in attuazione della Direttiva CEE 2001/29.

<sup>38</sup> Ben prima del legislatore, la questione della tutelabilità delle banche dati elettroniche attraverso il diritto d'autore era stata risolta in senso positivo con una ordinanza della Pretura di Roma del 14 dicembre 1989, in *Foro it.*, 1990, I, 2673. Nella quale peraltro si precisa, ai fini della tutela, la irrilevanza della natura magnetica o cartacea del supporto sul quale è fissata la banca dati. Ai sensi della Direttiva 96/9/CEE, possono essere tutelati come banche dati anche gli elementi necessari per il funzionamento o la consultazione, come i soggetti, i thesauri, gli indirizzamenti agli indici e i sistemi di indicizzazione.

<sup>39</sup> Per una fine ed attesa esegesi di questa definizione PASCUZZI G., *CASO R., I diritti sulle opere digitali - copyright statunitense e diritto d'autore italiano*, Padova, Cedam, 2002, p. 269 ss.

<sup>40</sup> Sui disagi interpretativi, derivanti dalla insufficiente determinatezza delle disposizioni da parte del legislatore in ambito di diritto penale, IASELLI M., *Informatica giuridica*, Napoli, Esselibri, 2002, p. 219 ss.

to ulteriore diritto speciale, *prima facie* di incerta ed ambigua natura, denominato appunto diritto *sui generis* deputato alla protezione della forma espressiva delle banche dati<sup>41</sup>.

Con la Direttiva 96/9/CEE<sup>42</sup> l'Europa si è dotata di un sistema a doppia protezione: un primo livello di tutela è a salvaguardia dei prodotti dell'ingegno – leggasi: dell'autore della banca dati – e scaturisce dal diritto d'autore classico. Per rientrare in quest'alveo, la raccolta di informazioni, di notizie o anche di dati di pronto utilizzo, cioè banche dati fattuali, catalografiche, bibliografiche o a testo pieno, deve possedere il carattere della creatività intellettuale e quindi deve essere creazione originale. La protezione si riferisce al metodo utilizzato per la costituzione dell'insieme organizzato di informazioni e ha una durata temporale pari a quella prevista per il diritto d'autore. L'originalità può riferirsi alla struttura della banca dati sia in relazione alla scelta e dalla disposizione del materiale sia al tocco di novità dato al contenuto della banca dati dall'autore, al quale spettano tutti i diritti di esclusiva di cui all'art. 64 *quinquies*<sup>43</sup> della L. n. 633 del 1941.

Vi è poi un secondo livello di tutela a difesa della posizione di chi investe nella realizzazione della banca dati – *id est* il costitutore – e si tratta di

<sup>41</sup> Il legislatore comunitario si è ispirato ad un istituto della legislazione sulla proprietà intellettuale proprio di alcuni paesi nordici, noto come 'diritto di catalogo' (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia). Il 'diritto di catalogo', riconosciuto anche alle persone giuridiche, nacque negli anni '60 quale protezione giuridica dei cataloghi e delle compilazioni, soprattutto a tutela delle banche dati catalografiche e bibliografiche create in contesto bibliotecario e fu esteso, in seguito, dai tribunali nordici, ai cataloghi di vendita, ai cataloghi espositivi delle mostre, ai repertori telefonici, ai dizionari, ai listini di prezzi, agli orari ferroviari.

<sup>42</sup> Con questo provvedimento, recepito dal legislatore italiano col D.Lgs. n. 169 del 1999, il Consiglio d'Europa ha definitivamente regolamentato la questione relativa alla discriminazione fra banche dati accessibili in forma elettronica e compilazioni di dati in qualsiasi altra forma espresse, disponendo la assoluta equiparazione, a nulla rilevando la diversità di supporto; in linea con le disposizioni dell'«Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio», adottato a Marrakech il 15 aprile 1994 (accordi *GATT TRIPP'S – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* –), ratificato con legge n. 747 del 29.12.1994, in suppl. ord. n. 1 della Gazzetta Ufficiale n. 7 del 10.01.1994.

<sup>43</sup> Sono stabilite alcune deroghe ai diritti esclusivi conferiti dall'art. 64 *quinquies*: l'art. 64 *sexies*, dispone che non sono soggetti ad alcuna autorizzazione da parte del titolare del diritto: da un lato, l'accesso o la consultazione della banca dati quando abbiano finalità didattiche o di ricerca scientifica, non svolte nell'ambito di attività d'impresa, purché si indichi la fonte e nei limiti di quanto necessario allo scopo perseguito; dall'altro, l'impiego della banca dati per fini di sicurezza pubblica o per effetto di attività d'indagine amministrativa o giurisdizionale.

una tutela atipica, definita appunto *sui generis*, attuata allo scopo di salvaguardare il valore patrimoniale dell'investimento effettuato da chi ha costituito la banca dati. La durata di tale protezione, ex art. 102 *bis* della stessa legge, è pari a 15 anni a partire dal 1° gennaio successivo al completamento della banca dati e, nel caso intervenissero ulteriori rilevanti modifiche per dati immessi o cambiamenti strutturali, decorre un nuovo periodo di ulteriori 15 anni di tutela. Infine, il legislatore ha previsto l'ipotesi in cui la banca dati venga messa a disposizione del pubblico in una data posteriore al completamento, ma prima dello scadere del periodo dei 15 anni; in tale caso il *dies a quo* per il computo della durata della tutela ricomincia a partire da quella data.

L'obiettivo del diritto *sui generis* è di accordare al costituente di una banca dati la possibilità di impedire l'estrazione o il reimpiego non autorizzati della totalità o di una parte sostanziale dell'opera. L'estrazione o il reimpiego non autorizzati del contenuto di una banca dati rappresentano atti che possono comportare gravi conseguenze economiche e tecniche in capo a colui che ha affrontato gli investimenti per creare l'opera. Il legislatore comunitario, consapevole della facilità con la quale è possibile riprodurre il complesso dei dati memorizzati in un database e dell'altrettanta semplicità di ridisposizione elettronica degli stessi dati per modificare l'originaria struttura quel tanto che basta per non incorrere nel mero plagio, ha introdotto questa novità che consente di proteggere e salvaguardare adeguatamente, da un ingiusto pregiudizio, i legittimi interessi e gli investimenti del costituente per la realizzazione di quelle raccolte di dati altrimenti prive di qualsiasi forma di tutela.

Il diritto d'autore rappresenta la forma più adeguata di diritto esclusivo degli autori delle banche dati, mentre il diritto *sui generis* si applica quando la banca dati non è considerata originale<sup>44</sup> e pertanto non può rientrare sotto la tutela del diritto d'autore *stricti iuris*<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> L'ordinamento giuridico riconosce una tutela per il puro e semplice 'sudore della fronte' da parte del costituente; la formula tra apici è la traduzione letterale dell'espressione '*sweat of the brow*' utilizzata dal legislatore comunitario nella Direttiva 91/250/CEE recepita in Italia con il D.Lgs. n. 518 del 1992.

<sup>45</sup> Sul punto DE ROBBIO A., *La tutela giuridica delle banche dati: tra diritto d'autore e diritto sui generis*, relazione al convegno: *Il diritto d'autore nelle biblioteche universitarie*

In base alla normativa in esame, è da ritenere che - con riferimento a EOL - il Seminario Giuridico individui non tanto (*rectius*: non solo) il costituente - ossia colui il quale ha realizzato l'archivio elettronico assumendosi rilevanti oneri economici, riproducendo i dati tali e quali si trovano in altre fonti di cognizione, rendendoli disponibili attraverso un sistema informativo creato *ad hoc* e consentendo un accesso selettivo, ma privo di originalità alcuna -, bensì un vero e proprio autore della banca dati, laddove l'impegno profuso nella creazione, con sforzi di ordine intellettuale oltre che economici, ha dato vita ad un'opera avente carattere di originalità, tale da assumere autonomia propria di opera dell'ingegno e di essere a sua volta tutelata dal nostro ordinamento giuridico con le norme che regolano il diritto d'autore, certamente più garantiste rispetto a quelle previste per il costituente. Ciò che è protetto, in questo caso, è l'impronta personale, l'apporto creativo dell'autore della banca dati, in relazione non solo alla scelta dei dati e alla loro organizzazione logico-strutturale, ma anche ai testi, alle immagini e alla grafica utilizzata, che, originali di per sé stessi o a seguito della loro riunione, sono impiegati come forme di espressione e di presentazione<sup>46</sup>.

Peraltro il diritto d'autore - sia sulle opere eventualmente contenute sia sulla stessa banca dati, se dotata di originalità creativa - e il diritto *sui generis* sono del tutto indipendenti e pacificamente cumulabili<sup>47</sup>, e pertan-

*tra normativa e nuove tecnologie*, Torino, 15 maggio 2000, presso l'url: <http://www.math.unipd.it/~derobbio/dd/copyr00.htm>; ed inoltre, IASELLI M., *op. cit.*, p. 133 ss; PASCUZZI G., CASO R., *op. cit.*, p. 267; BORRUSO R., TIBERI C., *L'informatica per il giurista. Dal bit a Internet*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 361 ss; CASSANO G. (a cura di), *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'Internet*, Milano, Ipsoa, 2002, p. 1020 ss.

<sup>46</sup> Così come per la tutela del software anche per le banche dati, dalla normativa vigente, emerge la volontà di impedire qualunque sindacato sulla qualità del lavoro intellettuale da cui origina la nuova creazione, mantenendo molto bassa la soglia di tutelabilità. In sostanza, ove la banca dati sia il frutto di una mera copiatura dei dati (si pensi alla bruta riproposizione telematica dell'elenco telefonico) il diritto riconosce la tutela *sui generis*; laddove invece si riscontri carattere di originalità, per lo meno per la scelta e la disposizione dei materiali, l'ordinamento giuridico riconosce il diritto d'autore. Come per il software, infine, l'originalità non riguarda né l'idea né il contenuto della banca dati, che potranno ispirare liberamente altri autori o costituenti.

<sup>47</sup> DAL POGGETTO P., *La protezione giuridica delle banche dati mediante il diritto d'autore e il diritto sui generis*, in *Informatica e diritto*, 2, 1997, p. 159 ss.

to l'affermazione del primo non esclude quella dell'altro in capo allo stesso soggetto (in questo caso il Seminario Giuridico).

Venendo adesso al tema specifico degli articoli di dottrina contenuti nelle banche dati, occorre tenere presente, innanzitutto, che la disciplina italiana in tema di diritto d'autore non prevede la tutela degli indici dei contributi bibliografici - a meno che non siano il frutto di una creazione originale *ex se* -. Viceversa, negli ordinamenti di *common law*, ed in particolare negli Stati Uniti, è previsto che anch'essi godano della tutela giuridica, essendo considerati parte integrante delle opere protette in ambito di *copyright*.

Sulla base di queste disposizioni, il Seminario Giuridico, in assoluta libertà, potrebbe diffondere i *Tocs* delle riviste, senza incorrere in alcuna sanzione. La vicenda giuridica di EOL, tuttavia, è legata anche agli accordi contrattuali di diritto privato con la Swets-Blackwell, come detto fornitrice dei *Tocs*; in sede di stipula del contratto, il Seminario Giuridico si è obbligato a non cedere a terzi gli indici di cui in parola, a qualunque titolo. E dunque, se il Seminario Giuridico - ammesso che questa clausola contrattuale sia perfettamente legittima - cedesse ad un altro soggetto gli stessi dati forniti dalla Swets-Blackwell, per così dire in forma grezza, andrebbe incontro ad una palese violazione contrattuale e di qui ad una inevitabile responsabilità giuridica. Fermo restando che il Seminario Giuridico non ha alcuna intenzione, e tantomeno interesse a violare la disposizione di cui in parola, la costituzione della banca dati con l'utilizzo di quegli indici, lavorati e integrati nel software informativo-gestionale, invece costituisce, secondo quanto appurato, nuova creazione intellettuale e, per questo motivo, degna della protezione giuridica stabilita per le opere dell'ingegno, permettendo di non entrare in conflitto, di fatto, con l'obbligazione contratta con la società fornitrice.

Un'altra questione giuridica che dev'essere affrontata deriva dalla funzione di *document delivery* svolta attraverso il sistema EOL: le disposizioni normative che anche in questo caso occorre esaminare sono quelle che disciplinano il diritto d'autore. Nel riconoscere un diritto patrimoniale, oltre che morale, all'autore dell'opera, la legge sul diritto d'autore dispone che il diritto morale rimane imprescrittibile, irrinunciabile e intransferibile, mentre il diritto patrimoniale è trasferibile ed ha una durata di 70 anni dalla morte dell'autore oppure 70 anni dalla pubblicazione se l'opera è postuma.

È esercitando il diritto patrimoniale che solitamente l'autore delle opere dell'ingegno, o il suo erede o avente causa, ricava un vantaggio economico, che si realizza proprio nel trasferimento, dietro corrispettivo, del diritto d'autore relativo ad essa. Da quel momento colui al quale l'autore ha ceduto tale diritto – tipicamente l'editore – esercita il diritto di utilizzazione economica esclusiva. L'opera collocata sul mercato una volta acquistata da un terzo soggiace a tutta una serie di vincoli; tuttavia, il D.Lgs. n. 68 del 2003 alla Sezione I del Capo V, recante le limitazioni e le eccezioni alla reprografia<sup>48</sup>, dispone al secondo punto dell'art. 68: 'È libera la fotocopia di opere esistenti nelle biblioteche accessibili al pubblico o in quelle scolastiche, nei musei pubblici o negli archivi pubblici, effettuata dai predetti organismi per i propri servizi, senza alcun vantaggio economico o commerciale diretto o indiretto'. E al punto successivo: '... è consentita, nei limiti del quindici per cento di ciascun volume o fascicolo di periodico, escluse le pagine di pubblicità, la riproduzione per uso personale di opere dell'ingegno effettuata mediante fotocopia, xerocopia o sistema analogo'.

La disposizione normativa precisa, in primo luogo, la libertà di riproduzione dei materiali esistenti nelle biblioteche (e qui si possono certamente ricomprendere anche le emeroteche) accessibili al pubblico per i servizi propri di queste istituzioni, laddove non vi sia vantaggio economico o commerciale; il che già di per sé consente la libera riproduzione per scopi puramente scientifici e di informazione ai propri utenti. In secondo luogo, specifica che deve ritenersi legittima – in ogni caso – la copia di un'opera purché non superi il 15% dell'intera consistenza. In sostanza, di un testo di dottrina – coperto dal diritto d'autore –, che sia in formato cartaceo o digitale, è consentito fotocopiare o distribuire solo quella porzione che non superi i limiti stabiliti a tutela del diritto patrimoniale. Un qualsiasi utente di una biblioteca (o di un'emeroteca) può liberamente, individuato un testo di interesse, farne una copia per sé ove rispetti la misura consentita in relazione al volume dell'opera.

<sup>48</sup> Reprografia è il termine che indica l'attività di fotocopiatura di testi a stampa (libri, riviste, giornali), documenti, opere di grafica protetti dal diritto d'autore. Per maggiori approfondimenti SAPONARO F., *L'eccezione di "copia privata" viene novellata dal decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 68*, presso l'url: <http://www.dirittodautore.it/>.

Con la cautela che la complessità della disciplina comporta in quest'ambito, appare sostenibile la tesi secondo la quale il *document delivery* della copia digitale (che costituisce l'estensione digitale del concetto di fotocopia) di per sé non viola la normativa vigente; sarà cura degli utenti e dei bibliotecari osservare rispettivamente i limiti ed evadere solo le richieste legittime.

Per semplificare, anche con il sistema informativo EOL possono essere rispettate le norme vigenti in Italia, purché ogni richiesta di invio di un contributo in *full-text* passi attraverso un sistema di valutazione – automatico, manuale, aprioristico o contestuale che sia – in grado di compiere una verifica della consistenza dell'articolo richiesto in relazione al fascicolo in cui esso è contenuto, permettendo l'invio del contributo soltanto quando la condizione di legittimità sia soddisfatta.

#### 8. LINEE PROGRAMMATICHE DI SVILUPPO

Così come la maggior parte dei sistemi informativi oggi presenti in ambito giuridico, anche EOL è dotato di un motore di ricerca che si basa sulla corrispondenza terminologica – o occorrenza – del dato esca con il dato contenuto nel documento, operando una selezione dell'informazione in base al significante e tralasciando ogni riferimento ai significati dei termini ricercati<sup>49</sup>.

Un sistema informativo così costruito si rivela insufficiente in ordine alla purezza e alla completezza delle risposte ottenute, allorché il bisogno di informazione si raffina e si ricercano, ad esempio, contributi con particolari riferimenti normativi o giurisprudenziali, o dettagli contenutistici.

In archivi di vaste dimensioni, con un'elevata e costante portata di nuove unità documentali, non sono praticabili le modalità di trattamento dell'informazione di tipo tradizionale. In questi casi vengono spesso adottate procedure automatizzate per l'inserimento dei documenti nel database per così dire in tempo reale. Si ricorre, sostanzialmente, alle procedure di tipo *batch* per il caricamento dei dati, che tengono conto degli elementi della descrizione formale, ma che nulla o quasi riferiscono sui contenu-

<sup>49</sup> Non sono attualmente presenti canali di ricerca semantica.

ti. La descrizione semantica tradizionale, da un lato, imporrebbe elevati investimenti per le risorse umane ed economiche necessarie per compiere le operazioni di indicizzazione e la redazione di abstract su ogni nuova unità documentale, dall'altro, ridurrebbe la funzionalità del sistema informativo rallentando inevitabilmente l'aggiornamento dei dati.

Trattamento dell'informazione con modalità tradizionali e reperimento concettuale costituiscono, per i motivi appena trattati, un punto debole del sistema informativo EOL, al quale si ovvia grazie al carattere tipicamente didascalico che presentano i titoli dei contributi scientifici di carattere giuridico. D'altra parte, questo è un limite che non sembra avere un grosso peso vista la ancora scarsa propensione da parte degli studiosi del diritto all'utilizzo di canali di ricerca semantica. Ad oggi, ricerche molto approfondite volte alla selezione della documentazione pertinente passano per ripetute interrogazioni al sistema di *information retrieval* che tengono conto delle varianti ortografiche, delle sinonimie, delle differenti espressioni terminologiche nelle lingue straniere etc.

Tali difficoltà, insieme al desiderio di arricchire EOL con nuove funzioni, stimolano ad indagare sui sistemi di dialogo che possono instaurarsi tra l'utente e la macchina in sede di formulazione della *query*. Il reperimento concettuale, in questo caso, può essere allocato più a valle rispetto al trattamento dell'informazione, e cioè proprio in fase di recupero, nella quale un sistema esperto, da integrare nel sistema di *information retrieval*, possa dialogare con l'utente per guidarlo nella formulazione della richiesta attraverso diverse fasi interlocutorie in modo da fugare equivoci semantici – in particolare derivanti dalle omonimie e dalle polisemie del linguaggio naturale – e da suggerire possibili indirizzi d'indagine.

Nel 2002 è iniziata una collaborazione tra l'ITTIG del CNR ed il Seminario Giuridico, rafforzata da una recentissima convenzione, ed è stata avviata una prima fase operativa e sperimentale intesa ad individuare una lista di termini selezionati tra quelli utilizzati come chiave di ricerca dagli utenti di EOL. A questo fine è stato implementato un modulo aggiuntivo al sistema di *information retrieval* di EOL che ha permesso di memorizzare tutte le interrogazioni effettuate dagli utenti nell'arco di due mesi. In particolare, tutte le stringhe che sono state inoltrate al motore di ricerca sono state raccolte su tabelle di un database sviluppato con tecnologia *Sql Server*.

Il lavoro che si sta svolgendo è diretto a ricondurre ciascuna stringa utilizzata per la ricerca ad unità lessicali o a sintagmi, tenuto conto dei risultati campione derivati dalla sperimentazione e, successivamente, secondo le diverse accezioni semantiche, a individuare le relazioni concettuali – quali quelle di sinonimia, di iper/iponimia, di polisemia, di antinomia ecc. – da sviluppare al fine di legare tra di loro le singole unità.

Con il completamento della struttura, le relazioni semantiche codificate collegheranno tra loro i sensi delle unità lessicali riuniti in *synset*<sup>50</sup> o gruppi di sinonimi. Tale risultato andrà applicato al sistema di ricerca di EOL di modo che la ricerca per unità terminologiche, legate concettualmente ad altre unità, permetta di estendere l'indagine, con un'unica *query*, a tutti i documenti presenti in archivio afferenti ad un dato argomento. La composizione di tale catena semantico-lessicale segue il modello della rete semantico-lessicale sviluppata nell'ambito del progetto ItalWordNet (IWN)<sup>51</sup> – sezione del più ampio progetto europeo EuroWordNet (EWN)<sup>52</sup> e mondiale WordNet (WN)<sup>53</sup> – curato dall'Istituto di Linguistica Computazionale del CNR di Pisa; si tratta di un immenso patrimonio scientifico tanto per gli studi lessicografici quanto per le altre discipline applicate.

Da ultimo, considerato lo sviluppo parallelo di EWN, la banca dati multilingue nella quale i *synset* codificati in ogni lingua sono collegati attraverso diversi tipi di relazioni di equivalenza con i *synset* in Inglese dell'in-

<sup>50</sup> Si tratta della struttura dati fondamentale che sta alla base del sistema WordNet – v. *infra* –. Ogni *synset* include un identificatore univoco (chiamato *offset*), la lista delle varianti, la definizione (chiamata *glossa*), la lista delle relazioni del *synset* con altri *synset*, che appartengono alla stessa lingua o all'interlingua ILL. I *synset* collegati fra loro permettono di comporre il lessico in gerarchie tassonomiche che vanno dai sensi più generali e con un minor numero di tratti semantici a quelli più specifici.

<sup>51</sup> La struttura è quella di una banca dati semantico-relazionale, nella quale il significato di ciascuna unità lessicale è rappresentato dalle relazioni semantico-lessicali con altre unità nel lessico.

<sup>52</sup> Si tratta della banca dati multilingue sviluppata a livello europeo, sul modello americano.

<sup>53</sup> È il progetto *leader* per la realizzazione di una banca dati semantico-concettuale, sviluppata al Cognitive Science Laboratory presso l'Università statunitense di Princeton da Miller G. A. e la sua equipe di collaboratori. Maggiori approfondimenti possono essere reperiti presso <http://www.cogsci.princeton.edu/~wn/>.

terlingua ILI (Inter-Lingual Index, dove sono riportati tutti i *synset* presenti in WN), si auspica un ulteriore *step* di convergenza, tale da favorire l'estensione multilingue dell'*information retrieval system* di EOL, considerata l'alta percentuale dei contributi poliglotti. Quest'ipotesi di sviluppo potrebbe costituire un campo sperimentale adeguato per il progetto Jur-WordNet<sup>54</sup>, curato dall'ITTIG del CNR di Firenze e dal Laboratorio di Ontologie Applicate<sup>55</sup> dell'Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione del CNR di Roma, il cui obiettivo è '*an ontology-based extension to the legal domain of EuroWordNet*'. La formalizzazione di un lessico collegato semanticamente consentirà la realizzazione di applicazioni volte al reperimento concettuale, non già per mezzo della corrispondenza di gruppi di vocaboli legati da rapporti di sinonimia (come avviene per il canale PK di Italgire-Find), ma tramite la corrispondenza di gruppi di strutture concettuali assai più articolate e complesse, tali da favorire un accesso ai dati di gran lunga più selettivo e puntuale.

Un'altra linea di cooperazione tra il Seminario Giuridico e l'ITTIG è tesa alla condivisione delle risorse esistenti, già sviluppate nelle rispettive sedi: il riferimento è alle banche dati di dottrina giuridica realizzate dall'Istituto fiorentino, ed al suo patrimonio di *know how* per la elaborazione dei codici di classificazione e per la redazione degli abstract<sup>56</sup>. In questa direzione è ipotizzabile una convergenza dei dati di più sistemi informativi, verso una logica ipertestuale; di modo che, laddove in DoGi, ad esempio, manchi un dato, questo possa essere 'pescato' in EOL e, di

<sup>54</sup> Per approfondimenti sull'estensione del progetto WN per un lessico semantico in ambito legale si rinvia a GANGEMI A., SAGRI M.T., TISCORNIA D., *Metadata for content description in legal information*, in <http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/LegOnt2003/Gangemi.pdf>. Si veda inoltre il saggio sui primi sviluppi del progetto Giur-WordNet, promosso dall'ITTIG per il linguaggio tecnico-giuridico italiano, di SAGRI M.T., *Strumenti semantici per l'accesso all'informazione giuridica: Giur-Wordnet*, in *Informatica e diritto*, 2, 2002, pp. 185 ss.

<sup>55</sup> Sugli ambiti di ricerca si veda il sito *web* all'url: <http://www.loa-cnr.it>.

<sup>56</sup> In quest'ottica, potrebbe risultare assai utile far convergere anche l'applicativo NEXUS, sviluppato presso l'Istituto fiorentino, che permette di trasformare automaticamente i riferimenti normativi espliciti in collegamenti ipertestuali alle fonti relative. Per approfondimenti MERCATALI P., *Informatica e attività legislativa*, in Nannucci R. (a cura di), *Lineamenti di Informatica Giuridica - Teoria, Metodi, Applicazioni*, Napoli, ESI, 2002, p. 293 ss.

converso, possano essere aggiunti, all'interno dei records di EOL, alcuni campi della descrizione semantica per le riviste già trattate presso l'ITTIG. Altri strumenti di ricerca concettuale come il thesaurus di BIA<sup>57</sup> – per ciò che concerne i diritti dell'antichità – con circa 8.000 termini classificati, e il thesaurus plurilingue di ITLaw<sup>58</sup> (c.d. Thes/IT-Law) – in tema di tecnologia dell'informazione e diritto – sono già disponibili e potrebbero contribuire alla descrizione semantica delle risorse periodiche relative.

Fin qui per ciò che si sta sviluppando dall'interno in questo specifico ambito; ma assai interessanti, in un'ottica di intelligenza collettiva<sup>59</sup>, sono gli studi e i progetti provenienti, in parallelo, dai centri di ricerca e dalle istituzioni pubbliche dei paesi c.d. informatizzati, volti alla standardizzazione della produzione documentale. La nostra amministrazione pubblica, in tal senso, sotto la guida del CNR e del CNIPA<sup>60</sup>, ha operato recentemente scelte precise e in linea con gli orientamenti internazionali<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> BIA è acronimo di *Bibliotheca Iuris Antiqui – sistema informativo integrato sui diritti dell'antichità*, giunto alla sua seconda edizione (sotto la direzione scientifica di Palazzolo N., Catania, Torre, 2002).

<sup>58</sup> ITLaw è acronimo di *Information Thecnology and the Law – An International Bibliography*, anch'esso giunto alla sua seconda edizione (Ciampi C., Fameli E., Nannucci R., Napoli, ESI, 2001).

<sup>59</sup> Sul concetto di intelligenza collettiva essenzialmente, NEGROPONTE N., *Essere digitali*, Sperling & Kupfer, 1995; LÉVY P., *L'intelligenza collettiva*, all'url: <http://www.mediamente.rai.it/home/bibliote/intervis/1/levy.htm>; DE KERCKHOVE D., LÉVY P., *Due filosofi a confronto. Intelligenza collettiva e intelligenza connettiva: alcune riflessioni*, all'url: <http://www.mediamente.rai.it/home/bibliote/intervis/d/dekerck05.htm>; MELANDRI G., *Da quando mi collego alla rete sento anche mia la cultura degli altri*, all'url: <http://www.fub.it/telema/TELEMA23/Meland23.html>.

<sup>60</sup> In attuazione del D.Lgs. n. 196 del 30 giugno 2003, "Codice in materia di protezione dei dati personali", l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) è stata trasformata in Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. Il sito *web* ufficiale è al seguente indirizzo: <http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/>.

<sup>61</sup> Si veda la circolare AIPA del 22 aprile 2002 n. 40, pubblicata in G.U. n. 102 del 3.5.2002, a beneficio di tutte le amministrazioni pubbliche, intitolata "Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML". Ed inoltre lo *Studio di fattibilità per la realizzazione del progetto "Accesso alle norme in rete"*, Informatica e diritto, 1, 2000, p. 37; MARCHETTI A., MEGALE F., SETA E., VITALI F., *Marcatura XML degli atti normativi italiani. I DTD di Norme in Rete*, in Informatica e diritto, 1, 2001, p. 123-148.

Attraverso la individuazione delle classi di documenti con il *Document Type Definition (DTD)*, la marcatura dei testi e il trattamento dei metadati con l'*eXtensible Markup Language (XML)*<sup>62</sup> e il *Resource Description Framework (RDF)*, la determinazione di identificatori standard come il *Digital Object Identifier (DOI)* e l'*Uniform Resource Name (URN)* si sta creando una corsia preferenziale per la definizione delle caratteristiche di ogni unità documentale digitale<sup>63</sup> che consentirà, non soltanto una maggiore correttezza sistematica del documento, ma soprattutto di favorire l'accesso all'informazione in esso contenuta, allineando il bisogno di precisione e completezza in ricerca con il linguaggio rigido e formale degli elaboratori<sup>64</sup>.

Il bisogno che s'intende soddisfare è connesso al reperimento di documentazione qualificata<sup>65</sup> in tempi ragionevoli, all'interno di un contenitore, come la rete Internet, in cui esiste una messe di informazioni disponibili enorme, ma spesso priva di organizzazione e di fondamento scientifico – il c.d. effetto *overload* dell'Internet.

I risultati concreti ottenuti suscitano grande interesse tra coloro che si occupano di gestione delle informazioni e di *information retrieval system* e già concorrono ad alimentare gli studi per le ulteriori evoluzioni

<sup>62</sup> Le attività di studio e di elaborazione degli standard vengono svolte all'interno di gruppi di lavoro interistituzionali, i cui materiali possono essere consultati nella sezione del portale Norme in Rete [http://www.normeinrete.it/sito\\_area2-progetto\\_standard.htm](http://www.normeinrete.it/sito_area2-progetto_standard.htm).

<sup>63</sup> Con i *metadata set* di *Dublin Core*, è stato fissato lo standard descrittivo delle risorse elettroniche che assicura l'interoperabilità con altri *digital repository* a livello internazionale. Maggiori informazioni all'url: <http://dublincore.org/>. Per ulteriori approfondimenti sui temi della standardizzazione delle unità documentali digitali si rinvia allo *Studio di fattibilità per la realizzazione del progetto "Accesso alle norme in rete"*, Informatica e diritto, 1, 2000; ed inoltre si segnala lo studio, presentato al *workshop* dell'ITTIG del CNR cit., compiuto a cura di PERUGINELLI G., SPINOSA P., *Standard di interesse per il portale di dottrina giuridica*, nei rapporti interni dell'ITTIG del CNR.

<sup>64</sup> BALDINI P., BOMBONATI I., *Internet e la ricerca dell'informazione giuridica*, in Informatica e diritto, 1, 1999, p. 173 ss.; TISCORNIA D., *Strumenti intelligenti per l'accesso all'informazione giuridica su Internet. Una visione 'sostanziale' del diritto di accesso alla legge*, sulla rivista elettronica Jei-Jus e Internet, presso [http://www.jei.it/approfondimenti\\_giuridici/tiscornia.htm](http://www.jei.it/approfondimenti_giuridici/tiscornia.htm); COOPER B., *Ricerche in Internet*, Milano, Apogeo, 2001.

<sup>65</sup> Sui sistemi di reperimento intelligente si veda TISCORNIA D., *Intelligenza artificiale e diritto*, in Nannucci R. (a cura di), *cit.*, p. 139 ss.

del sistema informativo EOL per ciò che riguarda le strategie di organizzazione, di descrizione e di ricerca semantica, partendo dal presupposto che la qualità dei dati inseriti in un database costituisce elemento discriminante in positivo in termini di indici di prestazione per l'intero sistema.

Stiamo vivendo, in questi anni, le prime tappe di una corsa verso l'individuazione di standard di ogni genere per identificare, codificare, catalogare, descrivere, rappresentare e consentire l'accesso alle risorse in maniera automatica e rapida con estrema selettività e puntualità. Esigenza che in pochi anni ha assunto priorità assoluta a giudicare dalle novità e dagli sforzi che si compiono, a tutte le latitudini, in questo settore.

La nostra sarà ricordata anche come epoca dell'informatica legata al silicio, che lascerà il posto ai circuiti integrati formati dalle reti neurali, capaci di simulare il comportamento di un insieme di neuroni, in analogia al funzionamento del nostro sistema nervoso centrale. Ci aspetta - la prospettiva non può che essere di lungo periodo - una nuova epoca informatica, legata ai *chip* genici in grado di agire in base all'esperienza, di arricchirsi, di mutare i comportamenti e le funzioni in relazione alle circostanze.

Ritornando ai nostri giorni, esistono già alcuni strumenti che costituiscono valide soluzioni informatiche per ottenere buoni risultati nella ricerca semantica, e non solo. È una linea di tendenza, il cui dibattito in Rete è acceso, costituita dai c.d. 'agenti intelligenti'<sup>66</sup>; sono il frutto dei recenti studi in tema di intelligenza artificiale applicata alle reti telematiche. Si tratta di particolari software responsabili dell'esecuzione di determinati compiti secondo obiettivi, preferenze e criteri comportamentali o decisionali predeterminati; una volta attivati - o per meglio dire, iniettati in una rete -, per mezzo di processi di emulazione, apprendono, reagiscono ai mutamenti del contesto in cui si trovano, interagiscono con operatori reali o altri agenti software per raccogliere informazioni, muovendosi nei nodi in cui sono localizzati determinati servizi per poi ritornare dall'utente con i risultati ottenuti. È possibile incaricare un agente affinché svolga, anche ad intervalli prefissati di tempo, una ricerca reagendo auto-

<sup>66</sup> V. SARTOR G., *Dibattiti - Gli agenti software: nuovi soggetti del ciberdiritto?*, in *Contratto e impresa*, 2, 2002, p. 465 ss.; SARTOR G., *Gli agenti software e la disciplina giuridica degli strumenti cognitivi*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2003, p. 55 ss.

nomamente ai risultati, ad esempio eliminando le informazioni che provengono da fonti poco autorevoli. Tali software agiscono in maniera indipendente, vale a dire che, sebbene attivabili da un client specifico, non rimangono legati ad esso, potendo risiedere in uno o più server remoti.

Le applicazioni più interessanti per gli agenti sono principalmente quelle di interfaccia<sup>67</sup>, di segreteria<sup>68</sup>, di intermediari informativi<sup>69</sup>, per la formazione a distanza<sup>70</sup> e per il commercio elettronico<sup>71</sup>. Alcuni modelli di agenti vengono impiegati per compiere operazioni di ricerca delle informazioni nei grandi database. L'utente, una volta addestrato l'agente con le sue preferenze, lo inietta nel sistema informativo e questo opera una selezione dei documenti in base alle istruzioni apprese in precedenza. Un esempio di questo tipo è *Copernic*<sup>72</sup> in grado di effettuare con regolarità ricerche complesse su determinati motori di ricerca e altre fonti informative come le grandi librerie in Rete. I modelli di programmi di questo genere sono ancora in fase sperimentale, per lo più; una lista di agenti disponibili in Internet è presente su *TuCows*, raggiungibile attraverso numerosi mirror italiani, sotto la categoria *searchbot*<sup>73</sup>.

Gli imminenti sviluppi della società dell'informazione in tema di *information retrieval* passano senz'altro per la definizione e l'adozione degli standard, per il controllo delle lingue, per gli agenti intelligenti e per i sistemi esperti<sup>74</sup>. Un archivio documentario così ampio e omogeneo come

<sup>67</sup> In quest'ambito sono utilizzati per *task* ripetitivi, per customizzare automaticamente applicativi, per la gestione della sicurezza e dell'accesso nelle reti.

<sup>68</sup> In quest'ambito vengono utilizzati per la gestione delle comunicazioni e dei contatti e per lo *scheduling* del personale.

<sup>69</sup> In quest'ambito si utilizzano per l'individuazione di nuovi siti e nuove informazioni, per l'analisi, per il confronto, per la classificazione di documenti e risorse informative, per il monitoraggio di *trend* economici, per l'analisi della concorrenza e per il *data mining*.

<sup>70</sup> In questo senso le applicazioni sono orientate alla cooperazione di più stazioni di lavoro per la realizzazione di un progetto e per il monitoraggio dei processi di apprendimento.

<sup>71</sup> In quest'ambito, possono essere utilizzati per localizzare le offerte più convenienti di un servizio, negoziarle e concludere transazioni.

<sup>72</sup> L'ultima versione del prodotto è la 6.1, disponibile in tre modalità distinte: *Basic (free version)*, *Personal* e *Professional*. L'url è: <http://www.copernic.com>.

<sup>73</sup> L'url è: <http://tucows.mclink.it/searchbot95.html>.

<sup>74</sup> Un progetto che prevede l'applicazione di tecniche di intelligenza artificiale per la qualificazione dell'informazione sul *web* è allo studio presso l'ITIG del CNR di Firenze.

quello rappresentato da EOL potrebbe costituire la base di conoscenza ideale sulla quale sperimentare soluzioni avanzate per la dottrina giuridica.

In conclusione, dal *'Rapporto su innovazione e tecnologie digitali in Italia'*<sup>75</sup>, realizzato dall'Ufficio Studi del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, presentato il 9 ottobre 2003 dal Presidente del Senato Marcello Pera e dal Ministro Lucio Stanca, non emergono dati confortanti; secondo quanto riportato, il livello di penetrazione delle nuove tecnologie nel sistema italiano appare storicamente inferiore agli altri paesi europei. Secondo tale radiografia i due terzi della popolazione soffre di analfabetismo informatico. In termini di spesa per le nuove tecnologie l'Italia si colloca al terzultimo posto nella classifica europea, davanti soltanto alla Spagna e alla Grecia. Se un aspetto positivo vi è, questo sta nell'esistenza di piani di investimento e di progetti di prodotti e servizi tecnologicamente avanzati già presenti nella Legge Finanziaria 2004. Le principali linee di intervento riguarderebbero: la telemedicina, la teleinformazione, il monitoraggio del territorio, lo sviluppo delle videoconferenze, la formazione, l'*e-business* per le imprese e la logistica integrata. La situazione di disagio tecnologico, che in Italia risulta fotografata, finisce col nuocere alla competitività del Sistema Paese. Le proposte di innovazione alternative a quelle che promanano dallo Stato<sup>76</sup>, sia che giungano dalle amministrazioni periferiche sia che giungano dal mondo imprenditoriale, possono contribuire a rilanciare un'economia che anziché sopravvivere possa essere capace di alimentare la ricerca e lo sviluppo dell'intera comunità. L'iniziativa di EOL, come d'altro canto le altre accennate in questo breve lavoro, abbraccia pienamente la politica dei cento fiori; contribuisce a dare una spinta dal basso, laddove il sistema centralizzato mostra tanti propositi, ma pochi slanci verso le nuove frontiere di sviluppo.

<sup>75</sup> Il documento è disponibile sul sito del Ministero dell'Innovazione e delle Tecnologie: [http://www.innovazione.gov.it/ita/news/allegati/rappo\\_innovazione\\_italia091003.pdf](http://www.innovazione.gov.it/ita/news/allegati/rappo_innovazione_italia091003.pdf).

<sup>76</sup> I piani *e-Government* per l'Italia, a partire dai primi anni '90, 'prefigurano una PA vista come soggetto unico, in grado di rapportarsi con il cittadino all'interno di un processo d'interoperabilità che consenta di gestire informazioni e servizi e di scambiarle in rete, secondo un'impostazione che garantisca trasparenza, rapidità di processi e sicurezza, in uno scenario in cui il cittadino è al centro dell'attenzione'. Per approfondimenti DI GIORGI R.M., *Informatica e P.A.: le politiche per l'innovazione e i progetti* in Nannucci R. (a cura di), *cit.*, p. 385 e il sito <http://www.innovazione.gov.it/ita/egovernment/index.shtml>.



# La mente tra scienza e metafisica nel diritto penale

ANGELO FLORES\*

Non credo che la mente sia una realtà e la materia un sogno cattivo. Cioè, seguendo le *“lezioni sull’analisi della mente”* di Russell non sarei un idealista. La mente è un polemico punto interrogativo senza un punto di inizio e senza un punto finale nel labirinto del cervello il cui studio è correlato alla neuroscienza cioè ad un settore interdisciplinare al quale afferiscono (principalmente) con proprio livello di indagine, la neurobiologia, la neurochimica, la psicobiologia.

Il matematico non azzarda alcun modello afferente al problema mente-cervello. Quel che è pensato come il noumeno kantiano, fugge subito dal fenomeno. Il matematico comincia a chiedere alle neuroscienze se il cervello sia o no una rete nervosa continua oppure se il cervello sia un complesso di cellule nettamente separate tra loro, ovvero tra loro in comunicazione attraverso particolari collegamenti che secondo il premio Nobel Raman Y Cayal si dicono sinapsi, parti logiche altamente organizzate (osservabili al microscopio elettronico) per collegamenti con neuroni o gruppi di neuroni. Nessuna macchina elaboratrice può oggi o in futuro a noi accessibile, competere con la complessità del cervello. Il matematico intanto, chiede se può essere utile pensare un modello schematico estremamente semplificato, fatto (ad esempio) di tre aree. Una prima area aperta che potrebbe denominarsi zona di ingresso delle informazioni una terza area, anche aperta di uscita e una zona intermedia di connessione tra prima e terza area (di ingresso e di uscita). Nella prima area devono trovarsi un certo numero di cellule tra le quali i recettori cioè quelle cellule nervose idonee a trasformare le informazioni provenienti dall’esterno in segnali elettrici. Si pensano, così, informazioni luminose (recettori della vista), informazioni meccaniche (tatto, udito, equilibrio),

\* Angelo Flores, già Provveditore agli studi di Avellino, collabora con numerose riviste tra cui la “Rivista giuridica della scuola”, di cui è membro del Comitato scientifico e direttivo.

<sup>1</sup> Sintesi dell’intervento tenuto in Vico Equense (Napoli) residenza salesiana di Pacognano il 23 maggio 2003, nel 19° incontro del gruppo (del Sud) di *Scienza e Fede*, formato da 40 docenti universitari, guidati dal Prof. Pino De Cecco ordinario di geometria nell’Università degli Studi di Lecce.

chimiche (gusto e odorati), termiche e via di seguito. Pensato così (semplisticamente) il modello, i recettori entrano in contatto con una prima serie di neuroni. Questi a loro volta entrano in contatto con altri neuroni.

Il segnale via via integrandosi entra nella seconda area. Il segnale, quindi, arriva alla terza area cioè ai muscoli o alle ghiandole, che sono le “uscite” del sistema nervoso. Nell’*homo sapiens*, si presume una supremazia delle cellule del suo cervello rispetto a quello degli altri animali. È una sfida intellettuale per la ricerca scientifica. Tentativi per localizzare particolari funzioni [ tese ad identificare un’area del linguaggio, l’area motoria, l’area sensitiva e via dicendo ] non hanno avuto fortuna. Si è potuto accertare che disturbi del linguaggio sono stati identificati su aree cerebrali (del linguaggio) incise da lesioni. Esistono segnali di ingresso esistono segnali di uscita e quindi, esistono emozioni, memoria, tutto ciò che rende l’uomo umano. Oltre questo non si è affermato. I recettori convertono in segnali bioelettrici i diversi stimoli che arrivano al cervello attraverso vie distinte. Esistono, cioè, la via visiva, la via olfattiva, la via acustica esiste la via per gli stimoli dolorifici e termici. Le informazioni (luminose, acustiche, etc.) arrivano in zone diverse. I segnali arrivano su zone dette *aree di proiezione* le zone di elaborazione delle informazioni vengono chiamate *aree di associazione*.

Ai segnali di ingresso segue l’elaborazione centrale ove assume importanza il fenomeno più caratteristicamente umano: la funzione simbolica del linguaggio e più ancora, quella della coscienza.

Ma che cos’è la coscienza?

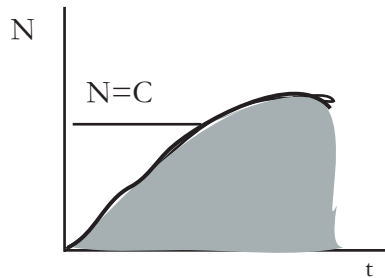
Se la *coscienza* è quella che Agostino chiama *scio me scire* esiste una sola *mente* in una sola testa perchè la coscienza è una sola in un solo uomo. In una testa non possono esserci più menti.

Seguendo le lezioni di Russell sulla mente, la coscienza è matrice *della mente* (produttrice di idee astratte e capace di pensare con l’aiuto delle sensazioni, onde la differenza tra mente umana e mente degli altri animali).

La mente cioè è risultante (o anche, l’inviluppo) del tessuto di funzioni di *onde* riflesse, generate da onde (esterne) da noi non ancora conosciute da cercare in sistemi di equazioni da supporre assai complesse. Ma è anche possibile pensare nella complessità delle equazioni della fisica matematica che le equazioni in questione siano semplici come Dio le definisce nella natura.

Si giunge nel contesto del nostro discorso alla nascita della *psicologia*

della fisica e cioè della psicologia che si rappresenta con leggi matematiche come, ad esempio nell'importante tema dell' *associazione* (già presente nella breve e significativa opera aristotelica *De memoria et reminiscencia*) che studia i fenomeni del ricordo *involontario* e dell'atto intenzionale di ricordarsi secondo un processo, studiato da Wundt e affermato nella legge:  $N = C(1 - e^{-m \cdot t})$ , dove  $t$  è, ovviamente il tempo,  $N$  il numero delle associazioni prodotte nel tempo  $t$  e  $C$  la "riserva" che raggiunge il massimo quando  $t$  tende all'infinito:



Lo svuotamento della riserva associativa è strettamente crescente. L'associazione di ricordi e dell'atto intenzionale (toni dell'umore piacevole o spiacevole) è un importante tema di diritto penale cioè la psicologia associativa è un mezzo diagnostico necessario di indagine per il docente e per il Magistrato. Le associazioni piacevoli hanno valori associativi di  $C$  molto elevati. I toni dell'umore spiacevole sono piuttosto bassi ma mai eccessivamente. La psicologia associativa è mezzo efficace per lo studio dell'isterismo male irreversibile della mente e della coscienza (studiato Breuer il 1895 in concorso con Freud). Jung ne provò molto interesse (1911).

Non occorre ricordare che la psicologia della fisica investe la *normalità* del soggetto studiata da Gauss (curva campaniforme di conosciuta equazione  $f(t) = e^{-kt}$ ). *Le posizioni centrali* della curva a campana come noto, corrispondono a casi "normali". "Anormali" sono i casi disposti all'estremità della curva campaniforme. La norma statistica, evidentemente, sancisce l'esistenza di differenze quantitative e mai qualitative tra fenomeni normali e fenomeni anormali e prevede la possibilità di uscire dall'ambito normale solo in due direzioni cioè verso l'alto (ad esempio

gradi elevati di intelligenza) o verso il basso (gradi bassi di intelligenza).

In facoltà di giurisprudenza gli studi non sono scientificamente orientati perchè rivolti esclusivamente verso i codici e non verso il diritto. Studi che superano addirittura le verità matematiche come il concetto di *probabilità* rimesso liberamente alla valutazione del giudice (exempli gratia cfr. art.486 codice di proc.penale - “*impedimento a comparire dell'imputato o del difensore*”). È corrente l'esempio della valutazione del pentitismo come nel caso che A dica  $m$  volte la verità su  $n$  prove rivolte dal giudice, mentre B dica  $p$  volte la verità su  $q$  prove indicate dal giudice. Il problema è di probabilità composta del quale, però, il giudice non tiene conto perchè la legge prevede un “*libero convincimento*” che, invece nei sistemi dell'universo non esiste (ed esiste, invece, fuori dell'Universo fisico cioè assolutamente libero è Dio).

Il tema di “*probabilità ed induzione*” è di considerazione fondamentale nel diritto penale ove l'*incertezza* avverte il bisogno di accostarsi alla ricerca matematica (specialmente alla “*filosofia della probabilità*”). È anche necessario riportarsi alla struttura fondamentale dell’ “*itinerarium mentis in Deum*” di Bonaventura che è Maestro di vita francescana e di sapienza cristiana. L'estasi mentale e mistica che rasserena l'intelletto e trasporta l'affetto in Dio si può rappresentare lungo una terna cartesiana.

Scriva Bonaventura: “La nostra mente ha come tre dimensioni principali: la prima è la sensibilità, che è per le cose fisiche ed esteriori, la seconda è lo spirito rivolto in sé e a sé; la terza è la MENTE propriamente detta che si eleva spiritualmente al disopra di sé. *Ex hoc advertis animam tuam triplicem habere potentiam non oculo carnis sed oculo rationis*”. La mente spiega Bonaventura, “non riceve l'oggetto dall'esterno ma anche dall'Alto”. Questo asse della metafisica bonaventuriana è diretto nel senso che esiste una fonte del nostro conoscere intellettuale. Una fonte che si lascia rintracciare oltre che mediante una riflessione psicologica o semplice ripiegamento dell'intelletto sul suo atto anche mediante la riflessione critica, attraverso la quale l'anima si rivela ed esprime i principi primi mediante la mente.

---

# **Diritto dell'informatica**

---



# *E-government e società dell'informazione: la prima legge regionale\**

MARINA PIETRANGELO\*\*

SOMMARIO: 1. *La legge regionale nel quadro costituzionale* – 1.1. *La competenza legislativa regionale* – 1.2. *I nuovi diritti di libertà* – 2. *I principi della nuova legge* – 2.1. *I principi guida per le azioni di e-government* – 2.2. *I principi guida per le azioni di promozione e sviluppo della società dell'informazione* – 3. *Gli strumenti di partecipazione e codecisione* – 3.1. *La Rete telematica regionale toscana (RTRT)* – 3.2. *La programmazione regionale e locale* – 4. *Solo una considerazione finale* – 5. *Appendice: L.R. Toscana n. 1/2004*

## 1. LA LEGGE REGIONALE NEL QUADRO COSTITUZIONALE

La Regione Toscana ha approvato nei mesi scorsi una legge quadro in materia di amministrazione elettronica e società dell'informazione. Si tratta della legge Regione Toscana 26 gennaio 2004, n. 1 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana 30 gennaio 2004, n. 3) recante norme su *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della Rete Telematica Regionale Toscana*<sup>1</sup>.

Essa rappresenta la prima disciplina regionale organica della materia all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V che ha ridisegnato in generale le competenze legislative di Stato e Regioni<sup>2</sup>.

\* Questo testo, pubblicato qui con alcune integrazioni, è già apparso in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 1, 2004.

\*\* Assegnista di ricerca presso l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR e Dottoranda di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso l'Università degli studi di Genova.

<sup>1</sup> La legge, riprodotta in appendice, è consultabile in Rete all'indirizzo <http://www.rtrt.it/leggeistitutiva.php> o nella versione telematica del Bollettino Ufficiale della Regione Toscana accessibile alla URL: <http://www.rete.toscana.it/sett/burt/indexb.htm>. Il progetto di legge, su incarico della Regione Toscana, è stato elaborato da un gruppo di ricerca dell'ITTIG-CNR coordinato dalla dott.ssa Isabella D'Elia, di cui l'autrice ha fatto parte.

<sup>2</sup> La sola altra Regione che, ad oggi, ha avviato un'iniziativa legislativa in tema di sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione è l'Emilia Romagna. La Giunta regionale, infatti, ha approvato - con delibera n. 2551 del 9 dicembre 2003 - il progetto di legge n. 5129 recante norme in materia di "Sviluppo regionale della Società della

### 1.1. La competenza legislativa regionale

La legge della Regione Toscana sembra ben collocarsi nel nuovo quadro costituzionale che affida allo Stato legislatore esclusivamente il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” (articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione), riservando invece proprio alla legislazione regionale residuale o esclusiva la competenza nella materia di cui si discute<sup>3</sup>.

Materia che, se è vero che attiene per molta parte all’organizzazione degli uffici ed all’attività amministrativa, tuttavia è pur vero che si caratterizza soprattutto per le finalità sociali cui è da sempre orientata.

Ora, la disciplina dell’organizzazione degli apparati regionali innanzitutto, ma anche di quelli degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia statutaria e regolamentare ed in osservanza del criterio di proporzionalità, è senza dubbio di competenza legislativa esclusiva del legislatore regionale.

Quanto invece ai fini sociali connaturati allo sviluppo dell’amministrazione elettronica ed alla promozione della società dell’informazione, ci sembra che essi possano essere agevolmente inquadrati anche nel più generale obiettivo che il comma 7 dell’articolo 117 della Costituzione (“le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica”) assegna alla legislazione regionale.

Non v’è dubbio, infatti, che lo sviluppo del governo elettronico e della società dell’informazione possa fortemente concorrere al superamento degli ostacoli che impediscono la realizzazione di una democrazia compiuta

informazione”. Il progetto è attualmente all’esame della Commissione consiliare di merito (l’articolato e la relazione illustrativa sono reperibili nella banca dati *Progetti di legge*, alla quale si accede in Rete a partire dalle pagine web del Consiglio regionale all’indirizzo [http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/consiglio\\_rer.htm](http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/consiglio_rer.htm)). Il progetto della Regione Emilia Romagna, come si evince dalla relazione di accompagnamento, intende porsi come “un progetto di ampio respiro, che consenta di cogliere a pieno ed in ogni direzione le straordinarie potenzialità di crescita civile, democratica, culturale, sociale ed economica offerta dalla società dell’informazione”.

<sup>3</sup> In generale, per alcune prime riflessioni in ordine all’individuazione della competenza legislativa in tali materie, sia consentito rinviare a M. PIETRANGELO, *Prime considerazioni sulla competenza legislativa regionale in materia di amministrazione elettronica e società dell’informazione*, in *Informatica e diritto*, 2, 2002, pp. 7-25.

ta ed il progresso della vita sociale, culturale ed economica, specie se si considera che società dell'informazione e della conoscenza vuol dire politiche per l'inclusione digitale (o per la rimozione del cosiddetto *digital divide*), per l'accesso, per la partecipazione. In definitiva, politiche a sostegno dei nuovi diritti di libertà. Ma su questo aspetto torneremo successivamente.

E allora il comma 7 sopra citato, che in qualche modo fa riferimento ad una *species* del più generale principio di eguaglianza sostanziale posto dal secondo comma dell'articolo 3 Cost. e ne affida testualmente l'attuazione al legislatore regionale, sembra proprio confortarci nel sostenere che la novella costituzionale ha espressamente riconosciuto anche alla legge regionale il compito di dare attuazione al principio solidaristico sancito dall'art. 3, co. 2, Cost. Così ponendo le basi per un rafforzamento sul territorio regionale delle eventuali tutele già poste dal legislatore statale<sup>4</sup>. Una prima e molto attesa indicazione della Corte costituzionale sul punto è giunta solo pochi mesi or sono con la sentenza n. 17 del 2004<sup>5</sup>.

Nel dichiarare non fondata la questione - sollevata dalla Regione Basilicata per violazione dell'art. 117 Cost. - della legittimità costituzionale di una disposizione di legge statale, la Consulta ha contribuito a chiarire quale sia l'ambito della materia di legislazione esclusiva statale "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale regionale e locale" (art 117, co. 2, lett. r), Cost.).

Secondo la Corte, il citato "coordinamento informativo" va inteso come "un potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comuni-

<sup>4</sup> Con riguardo all'attuazione del principio solidaristico di cui all'articolo 3, comma 2, Cost. all'indomani della cosiddetta "riforma del Titolo V", vedi, tra gli altri, F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, pp. 599-628. Secondo l'a. l'attuazione di tale principio spetterebbe in equal modo a tutti i soggetti della Repubblica, e dunque non sarebbe più riservata al solo legislatore statale. Vedi, in tal senso, anche G. ARENA, *L'amministrazione condivisa*, maggio 2003, in Internet alla URL <http://www.fondazionedivittorio.it/up/docs/arena.pdf>.

<sup>5</sup> Corte costituzionale 10 - 16 gennaio 2004, n. 17 (G.U. n. 3 del 21/1/2004).

cabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”. E tale interpretazione è stata poi ribadita in una decisione immediatamente successiva (Corte Cost. n. 36/2004<sup>6</sup>), laddove, con riguardo ad alcuni obblighi informativi di Regioni ed enti locali nei confronti dell’amministrazione statale, si è precisato che tra i compiti di tale amministrazione rientra anche la definizione delle “modalità tecniche di attuazione di tali obblighi informativi, che devono necessariamente rispettare criteri di omogeneità ai fini della comparazione del consolidamento dei dati”, pur avendo ad oggetto i dati trasmessi materia di legislazione concorrente (nel caso di specie “il coordinamento della finanza pubblica”).

In sostanza, in questa seconda decisione sembra che la Corte correttamente abbia distinto tra competenza legislativa nella materia “finanza pubblica” e competenza legislativa nella materia “coordinamento informativo”.

Nel primo caso siamo nella sfera del concorso tra Stato e Regioni, nel secondo, invece, compete esclusivamente allo Stato definire, con legge o legittimamente - secondo la Consulta - rinviando a norme di rango secondario, le modalità del coordinamento dei dati inviati dalle singole Regioni e dai singoli enti locali.

La finalità del coordinamento resta innanzitutto quella del monitoraggio dei dati, della loro comparazione e del loro consolidamento, per cui occorre che le modalità della trasmissione siano definite in modo omogeneo. E se questo è l’ambito entro cui è tenuto a muoversi il legislatore statale, evidentemente la disciplina di tutto “ciò che residua” è rimessa alla legge regionale.

Non è questa la sede per approfondire i numerosi interrogativi sul confine tra l’ambito dell’intervento legislativo statale e quello della legge regionale, che, pure alla luce delle utili pronunce della Corte, tuttavia permangono. Ci è parso ad ogni modo necessario darne conto sinteticamente dovendo riferire sulla legge della Regione Toscana che, come già detto in principio, a nostro avviso sembra conforme alle nuove disposizioni costituzionali sulle competenze legislative di Stato e Regioni.

<sup>6</sup> Corte costituzionale 20 - 26 gennaio 2004, n. 36 (G.U. n. 5 del 4/2/2004).

## 1.2. I diritti di libertà

Nel paragrafo precedente si è fatto cenno ai diritti di libertà, sostenendo che una normativa che disciplini aspetti dell'*e-government* e più in generale della società dell'informazione inevitabilmente interseca tali diritti, collocandosi *in toto* proprio nella sfera del rapporto tra tecnologie e libertà. Partendo dall'assunto condiviso che le tecnologie "rappresentano uno sviluppo delle libertà; anzi le libertà si sono potute notevolmente accrescere ed espandere verso nuove frontiere dell'agire umano proprio grazie al progresso tecnologico"<sup>7</sup>, occorre ora comprendere quanto l'intervento del legislatore (regionale nel caso qui indagato) possa agevolare l'attuazione di tali diritti e a quali diritti di libertà in particolare ci si riferisca.

Ricordiamo innanzitutto che, in linea di principio, i diritti di libertà non necessitano di interventi legislativi per poter essere esercitati in concreto. Tuttavia "se ciò è vero in linea di principio, lo è di meno allorché il diritto di libertà, per una sua ottimale attuazione, implichi la necessità di avvalersi di un mezzo che non sia naturalmente a disposizione di tutti"<sup>8</sup>.

E le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che a questo punto assumiamo senz'altro come strumento funzionale all'esercizio dei diritti di libertà, ancora oggi risiedono nella disponibilità di pochi e non potrebbero, dunque, che giovare grandemente di un intervento legislativo di sostegno e promozione.

Veniamo ora a considerare la *species* di diritto di libertà interessata dallo sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche, ovvero quel nuovo diritto di libertà che proprio il connubio tra tali tecnologie e le tra-

<sup>7</sup> T.E. FROSINI, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2003, p. 487. L'a. s'interroga proprio sulla relazione tra tecnologie, informatiche in specie, e libertà costituzionali, in una prospettiva di diritto comparato, a suo dire, l'unica praticabile con riguardo ad una tematica che oggi è coinvolta a pieno nei processi di globalizzazione. Vedi, in particolare alle pp. 491-495, l'analisi puntuale di alcune recenti Carte costituzionali in cui il diritto di libertà informatica è stato espressamente disciplinato.

<sup>8</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, Terza edizione, 2003, p. 120. L'a., esemplificativamente, ricorda - con riguardo all'esercizio del diritto di libertà di espressione del pensiero ed alla necessità di un intervento legislativo di supporto - la differenza tra la parola parlata, la parola scritta su un quotidiano e la parola diffusa in televisione.

dizionali libertà costituzionali ha generato. È il diritto di libertà informatica, un diritto che oggi peraltro, con l'avvento di Internet, si pone non più solo come una nuova forma di libertà personale, ovvero il diritto di controllare le informazioni sulla propria persona (il diritto dello *habeas data*) e al contempo quello di non rendere di pubblico dominio certe informazioni di carattere riservato, ma anche e soprattutto come una pretesa di libertà in senso attivo. Si parla oramai di una nuova libertà informatica, che è la libertà “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”<sup>9</sup>.

E non crediamo sia una forzatura sostenere che la legge della Regione Toscana evochi proprio questa libertà, quando definisce i principi e le regole dell'agire comune nell'era digitale<sup>10</sup>.

## 2. I PRINCIPI DELLA NUOVA LEGGE

Veniamo allora a considerare più da vicino i principi fissati dal legislatore toscano per guidare le azioni dei soggetti pubblici del territorio, ma anche per orientare l'operato della comunità nel suo insieme. Intanto ci sembra che la LR n. 1/2004 sia ampiamente ascrivibile alle cosiddette azioni “motivanti”, ma per molti versi anche a quelle cosiddette “abilitanti”, e che assuma senz'altro l'*e-government* come “ripensamento complessivo del funzionamento degli organismi dello stato, delle regioni e degli enti locali alla luce dei bisogni dei cittadini e delle imprese, utilizzando al meglio le opportunità offerte da una diffusa e capillare adozione dell'ICT”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Così V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2002, p. 275. Con riguardo alla prima elaborazione della cosiddetta dottrina della libertà informatica, si veda dello stesso a. la relazione, *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Privacy e banche dei dati*, Bologna, 1981, pp. 37 ss. (oggi in Id., *Informatica diritto e società*, Milano, 1992, pp. 173 ss.).

<sup>10</sup> Senz'altro molto efficace il riferimento alla legge come alla “*Magna charta dell'informatica*” comparso in un lungo commento su *Il Sole24ore - CentroNord*, del 4 febbraio 2004, pp. 1 e 6-7.

<sup>11</sup> La definizione è tratta da A. FUGGETTA, *E-government per lo sviluppo del Paese*,

Parliamo di intervento “motivante” innanzitutto, perché la legge regionale si pone come legge quadro, legge di principi guida per le amministrazioni pubbliche del territorio e per tutti gli operatori del contesto sociale ed economico toscano. Ma oltre alle disposizioni generali contenute nel Capo I, che disciplinano le finalità (art. 1), l’oggetto (art. 2), le definizioni (art. 3), i principi e criteri guida (art. 4), il trattamento dei dati personali (art. 5) ed il coordinamento delle politiche e delle attività di settore (art. 6), la legge reca anche disposizioni abilitanti, laddove introduce un’autonoma e articolata programmazione di settore (art. 7) e nel Capo II dedicato alla regolamentazione della Rete telematica regionale toscana.

A ben vedere questa legge regionale è tutt’altro che una legge sull’innovazione amministrativa e tecnologica delle pubbliche amministrazioni del territorio toscano *tout court*. Essa reca finalità ben più ampie ed elevate, ovvero affida agli enti del sistema delle autonomie locali, in primo luogo alla Regione, il compito di farsi pro-motori dello sviluppo della società dell’informazione e della conoscenza in ambito regionale, particolarmente “a fini di progresso sociale e miglioramento della qualità della vita, favorendo la realizzazione personale e professionale nonché forme di cittadinanza attiva”<sup>12</sup>. L’impegno prioritario assunto dal legislatore regionale è quello di garantire a chiunque l’accesso alle informazioni e alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione attraverso la realizzazione di strutture e servizi, sempre con speciale riguardo per le situazioni di disabilità, disagio economico e sociale e diversità culturale<sup>13</sup>.

Sembra che il legislatore regionale abbia avuto ben chiaro che “per garantire un ambiente inclusivo occorre favorire, insieme allo sviluppo

Proloquio alla cerimonia di inaugurazione dell’anno accademico, Politecnico di Milano, 24 novembre 2003, p. 1. L’a. ricorda che l’attuazione dell’*e-government*, sul piano normativo, è affidata ad una serie di azioni classificabili in due macrocategorie: le “azioni abilitanti” e le “azioni motivanti”. Le prime sono “iniziative normative e legislative che rendono possibile, riconoscendone il valore legale, l’utilizzo di specifici servizi infotelematici”, come la firma digitale; le seconde sono, invece, “iniziative che non sono di per se stesse volte a dare validità a specifici servizi ICT quanto a promuoverne l’utilizzo”. Il *paper* è consultabile all’indirizzo <http://www.astridonline.it/E-governme/FUGGETTA-Proloquio-2003-Politecnico.pdf>.

<sup>12</sup> Cfr. Art. 1, co. 1, lett. *b*).

<sup>13</sup> Cfr. Art. 1, co. 2.

delle necessarie tecnologie, una cultura della conoscenza che a sua volta promuova i linguaggi e le abilità necessari alla realizzazione concreta di tale inclusione”<sup>14</sup>.

La citazione, tratta dal primo *Rapporto sull’innovazione e le tecnologie digitali in Italia* curato dal Ministero per l’innovazione e le tecnologie per il 2003, ci conferma che - seppur con numerosi distinguo che crediamo permangano - è oramai condivisa dalle amministrazioni centrali e periferiche l’idea che, potendo le applicazioni informatiche nel campo dell’informazione così fortemente incidere sulle situazioni soggettive individuali, anche per via dell’influenza che esse esercitano sullo stesso assetto dei poteri pubblici, diventano prioritarie le azioni per la formazione e la sensibilizzazione all’uso degli strumenti, più che la diffusione degli strumenti medesimi<sup>15</sup>.

Dunque, una scelta precisa nella direzione dell’inclusione digitale, come si evince anche dalla lettura dell’articolo 4 che reca i “principi e criteri guida” cui dovranno conformarsi i soggetti pubblici che impieghino le tecnologie dell’informazione e della comunicazione nello svolgimento delle proprie funzioni e nell’erogazione di servizi ai cittadini, ma anche ogni qualvolta adottino azioni a sostegno delle varie componenti sociali (famiglia, impresa, scuola, etc.) al fine di promuovere e realizzare la cosiddetta società dell’informazione e della conoscenza.

Correttamente, a nostro avviso, l’articolo 4 differenzia i criteri di riferimento per le azioni delle pubbliche amministrazioni finalizzate allo sviluppo dell’*e-government* (cfr. comma 1) da quelli che dovranno orientarne le azioni nel più ampio contesto sociale (cfr. comma 2).

<sup>14</sup> Centro Studi del Ministro per l’innovazione e le tecnologie, *Rapporto sull’innovazione e le tecnologie digitali in Italia*, Roma, 2003, p. 144. Il documento è reperibile in Rete sul sito del Ministero per l’innovazione all’indirizzo [http://www.innovazione.gov.it/ita/news/allegati/rappo\\_innovazione\\_italia091003.pdf](http://www.innovazione.gov.it/ita/news/allegati/rappo_innovazione_italia091003.pdf).

<sup>15</sup> Nella pur vasta letteratura in materia, segnaliamo qui, per le interessanti considerazioni sulle scelte che possono orientare l’*e-government* in direzione dell’*e-democracy*, D.G. Lenihan, *Realigning Governance: From e-Government to e-Democracy*, Ontario, Center for Collaborative Government, aprile 2002. Il saggio è in Internet all’indirizzo <http://www.crossingboundaries.ca/files/cg6.pdf>.

## 2.1. I principî guida per le azioni di e-government

Con riguardo agli interventi più strettamente di *e-government*, innanzitutto si assume come imprescindibile lo sviluppo coordinato dei sistemi informativi pubblici e la condivisione del patrimonio informativo dei singoli enti (cfr. art. 4, co. 1, lett. a). Strettamente connessa a tale principio è la scelta di impiegare *standard*, prima ancora che tecnologici, informativi e documentali “aperti”, che cioè non siano di ostacolo all’interscambio delle informazioni e dei dati in possesso dei singoli enti (cfr. art. 4, co. 1, lett. c). Assumono la veste di principî guida anche la qualità e l’integrità dei dati messi in rete e condivisi (cfr. art. 4, co. 1, lett. e) e la sicurezza di dati, sistemi operativi, reti e servizi (cfr. art. 4, co. 1, lett. f).

Un ulteriore principio che merita di essere sottolineato è la scelta netta di utilizzare in via preferenziale soluzioni basate su programmi con codice sorgente aperto, non solo e non tanto a fini di riduzione dei costi, ma anche e soprattutto per l’elevata trasparenza e sicurezza nel trattamento di dati importanti e sensibili che agevolano lo scambio di applicazioni e dunque la cooperazione tra gli enti<sup>16</sup>.

Con riguardo a quest’ultimo punto, ci sembra culturalmente diversa la scelta fatta dal legislatore toscano rispetto a quella compiuta dal Ministro per l’innovazione, il quale ha di recente approvato una direttiva in materia di *open source* che annovera questa modalità di sviluppo e diffusione di programmi informatici semplicemente come una “nuova tipologia di offerta sul mercato”, della quale le pubbliche amministrazioni sono invitate a tener conto nella gestione del processo di predisposizione o acqui-

<sup>16</sup> Ricordiamo che già l’articolo 25 della legge n. 340/2000 (“Disposizioni per la delegificazione e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999”, pubblicata in G.U. n. 275 del 24.11.2000), rubricato “Accesso alle banche dati pubbliche”, disciplina anche la possibilità di cessione gratuita tra pubbliche amministrazioni di programmi informatici. Il primo comma di tale disposizione, infatti, conferisce alle pubbliche amministrazioni “che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubbliche” la facoltà di dare tali programmi in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni. A queste ultime sono consentiti sia il mero riuso e sia la modifica, intesa come adattamento alle specifiche proprie esigenze, del software sviluppato dalla pubblica amministrazione cedente. Si tratta di una norma che, però, ad oggi, ci risulta essere stata attuata da tre sole amministrazioni locali (provincia di Pisa, comuni di Pescara e Salerno), le quali hanno provveduto a darvi attuazione con apposita delibera.

sizione di programmi informatici<sup>17</sup>. E ancora, l'articolo 4 di tale direttiva, che reca l'elenco dei criteri tecnici di comparazione delle soluzioni informatiche offerte dal mercato alle pubbliche amministrazioni, annovera sì tra questi - alla lettera c) - anche soluzioni informatiche che "garantiscono la disponibilità del codice sorgente per ispezione e tracciabilità" da parte delle stesse pubbliche amministrazioni, ma impone la non modificabilità del codice e fa salvi i diritti di proprietà intellettuale del fornitore e l'obbligo dell'amministrazione di garantire segretezza e riservatezza. Una scelta limitata, ci sentiremmo di dire, rispetto a quella fatta nella legge regionale della Toscana, in cui la preferenza accordata al *software* libero diventa senza dubbio emblematica di una più generale attitudine ad assecondare tecnologie cosiddette appropriate, che non solo non generano dipendenza, ma anzi stimolano fortemente la cooperazione e lo scambio tra gli enti<sup>18</sup>.

Ricompare, dunque, anche a partire dai singoli temi affrontati in questa legge, il modello perseguito dal legislatore regionale, quello della cooperazione e della condivisione delle scelte e degli strumenti. Ma su questo aspetto diremo più diffusamente in seguito.

## 2.2. *I principi guida per le azioni di promozione e sviluppo della società dell'informazione*

Tornando, invece, ai criteri che guideranno i soggetti pubblici nelle azioni di promozione della società dell'informazione, in essi si coglie un generale riconoscimento dell'importanza delle informazioni e dei dati veicolati attraverso la Rete come fattore di crescita sociale, economica e culturale. Tra i criteri paiono significativi l'educazione degli individui all'uso

<sup>17</sup> Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 19 dicembre 2003, "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni", G.U. n. 31 del 7.2.2004. Vedi, in particolare, l'art. 1 (Finalità) e l'art. 4 (Criteri tecnici di comparazione).

<sup>18</sup> Per una lettura critica della cosiddetta "Direttiva Open Source" si veda in Rete il breve documento *La Deludente direttiva Stanca sull'Open Source*, consultabile sul sito dell'associazione "Il Secolo della Rete - For a Free Knowledge Society" (<http://www.ilsecolodella.rete.it>[RTF bookmark start: ]\_Hlt69007121t[RTF bookmark end: ]\_Hlt69007121). Si segnala, tra i diversi, questo commento perché in esso si fa riferimento, per differenza, alla scelta del legislatore toscano.

degli strumenti tecnologici (art. 4, co. 2, lett. c), l'accessibilità e l'usabilità dei sistemi informativi, come strumenti prioritari di inclusione sociale (art. 4, co. 2, lett. d), il sostegno concreto alle formazioni sociali (scuole, famiglie, etc) non solo e non tanto con l'acquisto facilitato o con la dotazione di strumenti (pc, connettività, etc.), quanto attraverso la strutturazione dell'accesso a la promozione della competenza all'uso di tali strumenti (art. 4, co. 2, lett. f). Altro criterio (art. 4, co. 2, lett. h) che si impone con evidenza è quello della cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e le realtà sociali del territorio, che dovrà stimolare lo sviluppo economico del territorio medesimo sotto ogni aspetto con benefici sia per i singoli che per l'intera società locale (opportunità professionali, qualificazione delle competenze, etc.).

### 3. GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE E CODECISIONE

Dicevamo prima di un elemento ricorrente che sembra legare tutte le disposizioni di questa nuova legge, quello della collaborazione tra gli enti e tra questi e la realtà sociale. Il sistema regionale delle autonomie locali disegnato dalla nuova normativa è un sistema che opera sempre sulla base di criteri di partecipazione, codecisione, coordinamento; in sostanza in modo condiviso. E le diverse realtà del sociale entrano in tale sistema attraverso meccanismi garantiti che fanno dell'amministrazione regionale e locale toscana nel suo complesso un modello di amministrazione partecipata, le cui scelte sono cioè partecipate dal basso.

#### 3.1. *La Rete telematica regionale toscana (RTRT)*

Il luogo d'elezione di questa partecipazione è la Rete telematica regionale toscana (RTRT), che all'art. 2 della legge troviamo definita quale "forma stabile di coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali e di cooperazione del sistema stesso con altri soggetti pubblici e privati". È forse questa la parte più innovativa della legge, che costruisce la Rete come una comunità di soggetti pubblici e privati che si organizza - nella Rete appunto - per co-decidere quanto poi verrà assunto a livello istituzionale, e nuovamente attuato attraverso la Rete medesima.

La Rete è intesa come una forma di relazione tra soggetti che si giovano di strumenti tecnologicamente avanzati; strumenti di comunicazione e

di relazione appunto. RTRT è quindi al tempo stesso relazione e strumento di relazione, ma anche - e qui tornano le precedenti considerazioni - di allargamento dei tradizionali e dei nuovi diritti di libertà<sup>19</sup>.

Certamente il modello della Rete telematica regionale toscana è un modello che favorisce la realizzazione o quantomeno l'avvio anche di forme di *e-democracy*, così prestandosi all'attuazione di quei diritti fondamentali quali i diritti di libertà, di cui si diceva in precedenza, posta l'attitudine di ciò che oggi si può intendere per democrazia elettronica a "concorrere a soddisfare, per dirla con Habermas, i diritti fondamentali di ciascuno a partecipare su un piano di parità al processo di formazione dell'opinione ed ella volontà che costituisce il quadro entro il quale i cittadini esercitano la loro autonomia politica e grazie al quale essi producono un diritto legittimo"<sup>20</sup>.

Per completezza va ricordato che RTRT preesisteva alla nuova legge, ma va anche detto che, considerata la precedente disciplina, è evidente come le nuove norme non si siano affatto limitate a consolidare e valorizzare la passata esperienza, giacché esse affidano alla nuova Rete compiti certamente più ampi e complessi<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Sul rapporto tra la Rete (intesa qui come Internet) e i tradizionali diritti di espressione e di comunicazione, vedi in generale P. COSTANZO, voce *Internet (diritto pubblico)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. aggiornamento, Torino, 2000, pp. 347-371. Vedi anche A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Seconda edizione, Appendice di aggiornamento (sett. 2002), Cedam, Padova, pp. 18 ss. Per una diversa ricostruzione delle tutele costituzionali accordabili ai nuovi mezzi di comunicazione e diffusione si veda, invece, A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 247 ss.

<sup>20</sup> COSTANZO P., *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2003, p. 472.

<sup>21</sup> La continuità tra la prima Rete telematica regionale toscana e la "nuova Rete" è confermata dal tenore delle disposizioni transitorie contenute nel Capo III. In particolare: "Art. 20. Norme transitorie. 1. Gli organismi della Rete già costituita con deliberazione del Consiglio regionale 21 maggio 1997, n. 172 (Piano di indirizzo per l'attuazione della Rete telematica regionale) operanti alla data di entrata in vigore della presente legge continuano a svolgere le funzioni fino alla convocazione della prima Assemblea e alla creazione degli organismi corrispondenti istituiti con la presente legge. 2. Sono fatti salvi gli atti di adesione alla Rete sottoscritti prima dell'entrata in vigore della presente legge fino alla sottoscrizione delle convenzioni di cui all'articolo 10. 3. La prima Assemblea è convocata da Presidente della Giunta regionale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge".

A questo punto occorre chiedersi quale tipo di configurazione giuridica il legislatore regionale abbia voluto dare a questa nuova Rete. Intanto ci sembra che la definizione che ne viene data all'articolo 2 escluda del tutto che si tratti di un nuovo soggetto giuridico. Se poi si presta attenzione complessivamente al modo in cui il legislatore ha "costruito" RTRT, è ancor più evidente l'assenza di soggettività giuridica ed al contempo l'imporsi di un sistema di relazioni tra soggetti che coordinano le proprie attività ed i propri servizi in un'ottica di integrazione, avvalendosi di un'infrastruttura telematica comune e secondo modalità tecniche uniformi e condivise.

Il modello organizzativo cui la legge fa riferimento è quello dell'amministrazione composta, "già proficuamente utilizzato per il Sistema statistico nazionale e il Servizio sanitario nazionale. Questo modello, aderente del resto all'esperienza attuale della Rete telematica regionale derivata dal Piano di indirizzo del 1997, appare anche il più adeguato sia a realizzare un'integrazione di carattere strutturale tra i soggetti coinvolti e a garantire, quindi, il miglior rapporto tra diversi livelli di governo, sia ad affrontare la possibile evoluzione istituzionale dei pubblici poteri. Inoltre, questo modello ha il vantaggio di non presentare costi aggiuntivi, ché anzi ha già dimostrato di poter assicurare larghe economie di scala"<sup>22</sup>.

Ma se il modello di Rete proposto è costruito attorno ad una relazione stabile tra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini per il perseguimento di un interesse comune, allora se ne deduce che con questa Rete il legislatore toscano ha inteso anche fornire ai cittadini un efficace strumento per l'applicazione di quel principio di sussidiarietà orizzontale che peraltro, con la riforma del 2001, è ora assunto a principio costituzionale<sup>23</sup>. E richiamando qui la tesi secondo cui tale principio, se

<sup>22</sup> Gli argomenti citati sono tratti dalla *Relazione illustrativa* presentata dalla Giunta regionale in allegato alla *Proposta di legge* (Allegato B - Proposta di legge del 19 novembre 2003, n. 314). La *Relazione* è reperibile nella banca dati dei progetti di legge del Consiglio regionale, denominata "Iterati", accessibile dall'*home page* delle pagine web del Consiglio (<http://www.consiglio.regione.toscana.it>).

<sup>23</sup> L'art. 118, u. co., della Costituzione dispone che "Stato, Regioni, Città metropolitana, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale".

messo in relazione con quel principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., cui si è in precedenza fatto cenno, può esser visto come un ulteriore e fecondo strumento per l'attuazione dello stesso art. 3, co. 2, Cost., ancora una volta intravediamo il filo rosso che attraversa questa legge, ovvero l'idea di una società della conoscenza stabilmente orientata alla promozione della dignità di ogni persona e della sua piena realizzazione come essere umano<sup>24</sup>.

Il pensiero corre, in definitiva, a quel nuovo modello di amministrazione "che è stato definito amministrazione condivisa perché innova rispetto ai modelli tradizionali non tanto sul piano degli obiettivi perseguiti o dell'organizzazione utilizzata, quanto sul piano delle modalità di azione e dei soggetti coinvolti: in estrema sintesi, nel modello tradizionale di amministrazione questa ultima persegue l'interesse pubblico per conto degli amministrati, mentre nell'amministrazione condivisa gli amministrati non sono più tali, bensì sono cittadini attivi e responsabili che *alleandosi* con l'amministrazione contribuiscono alla soluzione di problemi di interesse generale"<sup>25</sup>.

### 3.2. La programmazione regionale e locale

Fortemente rappresentativa del modello organizzativo sopra detto è l'articolata procedura di programmazione disciplinata dagli articoli 7 e 17<sup>26</sup>. La Regione programma ogni triennio gli interventi strategici del set-

<sup>24</sup> La tesi cui si è fatto riferimento è in G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art 118. u.c. della Costituzione*, Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003 ed organizzato da *Astrid* e da *Quelli del 118* (Comitato permanente per l'attuazione dell'art. 118 Cost.). Il saggio è *on line* sul sito dell'associazione *Astrid - Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche all'indirizzo* [http://www.astridonline.it/Sussidiari/Interventi/ARENA-Relazione-convegno-118-02\\_03\\_0.pdf](http://www.astridonline.it/Sussidiari/Interventi/ARENA-Relazione-convegno-118-02_03_0.pdf).

<sup>25</sup> G. ARENA, *L'amministrazione* cit., p. 2. In questo saggio l'a. analizza il duplice aspetto del modello della "amministrazione condivisa", ovvero quello che si realizza per iniziativa dell'amministrazione (denominato "co-amministrazione") e quello attivato su iniziativa dei cittadini (cosiddetta "amministrazione della sussidiarietà").

<sup>26</sup> "Art. 7. Programmazione regionale e locale. 1. Nell'ambito delle politiche definite dal programma regionale di sviluppo e secondo la normativa regionale in materia di

tore, approvando con delibera di Giunta un apposito Programma, ma lo fa partire dagli indirizzi che annualmente la Rete assume nel proprio Piano di attività. Tale Piano è allo stesso tempo l'atto (deliberazione di Giunta, successivamente comunicata al Consiglio regionale ed al Consiglio delle autonomie locali) con cui poi la Regione di anno in anno dà attuazione alle linee strategiche indicate nel Programma triennale.

Per parte loro, gli enti locali daranno attuazione ai contenuti del Piano di attività della Rete (PAR) e della programmazione regionale secondo le norme dei rispettivi ordinamenti (cfr. art. 10, co. 2, lett. c) o, eventualmente, attraverso strumenti negoziali di attuazione.

La circolarità di questa procedura di programmazione degli interventi pubblici del settore, che coinvolge tutti gli enti istituzionali che abbiano

programmazione, la Regione adotta il programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale, di seguito denominato Programma, nei modi previsti dalla presente legge. 2. Il Programma, di durata triennale, è approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, formulata tenendo conto degli indirizzi e dei documenti programmatici della Rete. Tale Programma contiene: a) gli interventi a sostegno degli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) e lettera b); b) gli interventi a sostegno della formazione del personale della Regione e degli enti locali, da perseguire preferibilmente in forma stabile; c) gli interventi a sostegno della gestione e dello sviluppo dell'infrastruttura tecnologica, nonché dei servizi e delle attività della Rete. 3. Il Programma è attuato annualmente attraverso il Piano di attività annuale della Rete di cui all'articolo 17. Per la parte di propria competenza la Giunta regionale approva detto Piano mediante deliberazione che viene comunicata al Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali. 4. Per le finalità di cui all'articolo 1 e nel rispetto dei rispettivi ambiti di autonomia gli enti locali coordinano i propri interventi con quelli definiti nella programmazione regionale attraverso la partecipazione alle attività e ai progetti della Rete, nonché attraverso eventuali strumenti negoziali di attuazione. 5. I finanziamenti regionali degli interventi degli enti locali sono graduati, sulla base di criteri condivisi nella Rete, in relazione sia alla congruenza degli interventi stessi con gli atti di programmazione di cui al presente articolo, sia al loro livello di integrazione territoriale e di partecipazione al finanziamento". "Art. 17. Piano di attività annuale della Rete. 1. Il Piano di attività annuale della Rete: a) definisce le attività di gestione e sviluppo della Rete con riguardo alle infrastrutture, ai servizi e ai contenuti, previa verifica dei risultati conseguiti nell'ambito della Rete stessa; b) indica gli obiettivi e le azioni di impulso e sostegno per l'attuazione dell'amministrazione elettronica e la promozione da società dell'informazione e della conoscenza; c) recepisce e raccorda le linee dei progetti concordati e cofinanziati dai soggetti della Rete. 2. Il Piano è adottato dal Comitato strategico ed è successivamente trasmesso, insieme al documento di monitoraggio di cui all'articolo 15, comma 2, alla Giunta regionale che lo approva secondo la procedura di cui all'articolo 7, comma 3".

aderito alla Rete, ma anche, per via mediata, i soggetti privati che egualmente abbiano scelto di far parte della Rete, di certo manifesta ancora una volta la preferenza del legislatore toscano per la via della cooperazione tra gli enti del territorio e per la partecipazione alle scelte delle pubbliche amministrazioni anche dei numerosi operatori del settore e delle categorie sociali. Torna qui, in definitiva, il modello dell'amministrazione condivisa di cui si è detto sopra.

#### 4. SOLO UNA CONSIDERAZIONE FINALE

Dalla lettura complessiva dell'articolato e dalla ricorrenza di alcuni concetti chiave (partecipazione, condivisione, relazione, circolarità) ci pare che questa legge regionale più che una legge organica sull'*e-government* e sulla società dell'informazione, compiendo un passo ulteriore, si qualifichi piuttosto come una legge sull'*e-governance*.

Se, infatti, proviamo a leggerne le disposizioni alla luce dei principi della buona *governance* definiti nel Libro bianco sulla *governance* della Commissione europea<sup>27</sup>, principi "che costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma che si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale"<sup>28</sup>, risulta evidente come essi abbiano trovato, in questa normativa, una feconda attuazione. Il riferimento è evidentemente ai principi di *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*; criteri questi la cui applicazione - si legge nel Libro bianco - va senz'altro "a sostegno dei principi di proporzionalità e sussidiarietà"<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> *La governance europea. Un libro bianco*, Commissione Europea, Bruxelles, 5 agosto 2001. Il documento è in *on line* sul sito della Commissione europea: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/civsoc/whitepap\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/civsoc/whitepap_it.pdf).

<sup>28</sup> *La governance* cit., p. 10.

<sup>29</sup> *La governance* cit., p. 11.

5. APPENDICE: L.R. TOSCANA N. 1/2004

Dal Bollettino Ufficiale della Regione Toscana - n. 3 del 30 gennaio 2004

**LEGGE REGIONALE 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".**

Il Consiglio Regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta

promulga

la seguente legge:

SOMMARIO

CAPO I - Disposizioni generali

Art. 1 - Finalità

Art. 2 - Oggetto

Art. 3 - Definizioni

Art. 4 - Principi e criteri guida

Art. 5 - Trattamento di dati personali

Art. 6 - Coordinamento delle politiche e delle attività di settore

Art. 7 - Programmazione regionale e locale

CAPO II - Disciplina della Rete telematica regionale toscana

Art. 8 - Soggetti della Rete

Art. 9 - Compiti della Regione nella Rete

Art.10 - Convenzioni di adesione alla Rete

Art.11 - Forme organizzative della Rete

Art.12 - Assemblea

Art.13 - Comitato strategico

Art.14 - Coordinatore della rete

Art.15 - Direzione tecnico-operativa

Art.16 - Osservatorio degli utenti

Art.17 - Piano di attività annuale della Rete

Art.18 - Adempimento di obblighi ed oneri informativi

Art.19 - Norma finanziaria

CAPO III - Disposizioni transitorie

Art. 20 - Norme transitorie

Art. 21 - Entrata in vigore

## CAPO I

## DISPOSIZIONI GENERALI

## Art. 1 - Finalità

1. La Regione con la presente legge:

a) favorisce il processo di innovazione organizzativa e tecnologica delle pubbliche amministrazioni del territorio regionale in un contesto organizzato di cooperazione istituzionale;

b) promuove 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.

2. Nel perseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Regione opera per 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.

## Art. 2 - Oggetto

1. La presente legge ha ad oggetto la programmazione e la promozione delle attività volte a:

a) realizzare modalità di amministrazione elettronica a fini sia di semplificazione, trasparenza e integrazione dei processi interni, sia di efficienza dei servizi per i cittadini e le imprese;

b) contribuire ad attuare una strategia organica ed unitaria per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza.

2. È altresì oggetto della presente legge la disciplina della Rete Telematica Regionale Toscana (RTRT), di seguito denominata Rete, quale forma stabile di coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali e di cooperazione del sistema stesso con altri soggetti, pubblici e privati, nelle materie di cui al comma 1, nei modi e con i procedimenti previsti al Capo II.

## Art. 3 - Definizioni

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) amministrazione elettronica: l'organizzazione delle attività delle pubbliche amministrazioni fondata sull'impiego esteso e integrato delle tecno-

logie dell'informazione e della comunicazione nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi;

b) società dell'informazione e della conoscenza: l'assetto delle società industriali avanzate, basato sulla centralità dell'informazione e della conoscenza quali risorse essenziali per lo sviluppo economico, sociale e culturale;

c) punti di accesso assistito: postazioni per l'accesso in via telematica a servizi pubblici, da utilizzare con l'assistenza di personale addetto;

d) programma a codice sorgente aperto: programma per elaboratore la cui licenza di distribuzione consente all'utente di accedere al codice sorgente per studiarne il funzionamento, apportarvi modifiche, mantenerlo nel tempo, estenderlo e ridistribuirlo;

e) interconnessione di reti: collegamento tra più reti, anche tecnicamente differenti, atto a costituire un sistema integrato in grado di trasferire informazioni e di erogare servizi;

f) interoperabilità dei sistemi: capacità di sistemi tecnicamente differenti di interagire e condividere dati e programmi informatici;

g) cooperazione applicativa: modalità operativa di procedure informatiche diverse che cooperano nello svolgimento di una stessa funzione o di funzioni diverse tra loro correlate;

h) reti civiche unitarie: aggregazioni di soggetti costituite su base territoriale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione nel territorio di riferimento.

#### Art. 4 - Principi e criteri guida

1. Nel perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), la Regione e i soggetti di cui all'articolo 8, comma 2, operano conformandosi ai seguenti principi e criteri guida:

a) sviluppo coordinato dei sistemi informativi pubblici, valorizzazione e condivisione del patrimonio informativo pubblico, entrambi da perseguire secondo i modelli di cooperazione istituzionale definiti nella presente legge;

b) valorizzazione, ai fini della presente legge, delle aggregazioni di soggetti costituite su base tematica o territoriale, comprese le reti civiche unitarie, e dei raccordi con le articolazioni territoriali dell'amministrazione statale;

c) utilizzazione di standard informativi e documentali aperti negli scambi tra amministrazioni pubbliche e con riferimento ai dati da rendere pubblici;

d) rispetto della normativa in materia di tutela delle persone e degli altri

soggetti riguardo al trattamento dei dati personali, nonché in materia di legittima titolarità dei dati;

e) qualità dei dati in termini di correttezza, aggiornamento, completezza e coerenza, nonché di integrità degli stessi nella gestione telematica, anche mediante l'adozione di tecniche di marchiatura elettronica e crittazione;

f) salvaguardia della sicurezza dei dati, dei sistemi, delle reti e dei servizi mediante l'adozione di misure tecniche e organizzative adeguate;

g) diffusione di strumenti di identificazione elettronica e di procedure di accesso ai servizi telematici;

h) diffusione di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle specificità e dello sviluppo dei mercati locali;

i) promozione, sostegno ed utilizzo preferenziale di soluzioni basate su programmi con codice sorgente aperto, in osservanza del principio di neutralità tecnologica, al fine di abilitare l'interoperabilità di componenti prodotti da una pluralità di fornitori, di favorirne la possibilità di riuso, di ottimizzare le risorse e di garantire la piena conoscenza del processo di trattamento dei dati.

2. Nel perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), la Regione e i soggetti di cui all'articolo 8, comma 2, operano conformandosi ai seguenti principi e criteri guida:

a) valorizzazione dei soggetti istituzionali, economici e sociali come produttori d'informazioni e di contenuti condivisi in rete;

b) educazione all'uso consapevole del patrimonio informativo e statistico delle pubbliche amministrazioni;

c) educazione all'uso consapevole della Rete e degli strumenti con particolare riferimento ai vantaggi connessi all'utilizzo di programmi liberi e a codice sorgente aperto;

d) adozione di misure, soluzioni tecnologiche, standard e pratiche di sviluppo che favoriscano l'inclusione sociale, garantendo l'accessibilità, con specifica attenzione alle diverse abilità e promuovendo l'usabilità dei sistemi informativi;

e) incentivazione, qualificazione e coordinamento dei servizi di rete per uno sviluppo socio-economico equilibrato del territorio regionale, anche attraverso la costituzione di punti di accesso assistito;

f) sostegno alle famiglie, alle scuole e ad altre formazioni sociali nell'acquisizione di concrete possibilità di accesso ai servizi erogati con strumenti tecnologici e telematici;

g) realizzazione di iniziative e adozione di misure rivolte a generare la fiducia degli utenti nei diversi usi della rete;

h) utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione con modalità adeguate a stimolare lo sviluppo economico del territorio in termini di competenza, di qualificazione delle opportunità professionali, di innovazione e di avanzamento della conoscenza;

i) stimolo alle imprese che operano nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per lo sviluppo di servizi di qualità attraverso procedure di accreditamento nonché di qualificazione e organizzazione della domanda;

l) valorizzazione del complesso delle conoscenze e dei risultati scientifici, al fine di promuovere il trasferimento culturale e tecnologico e l'innovazione sociale e produttiva.

#### Art. 5 - Trattamento di dati personali

1. La realizzazione di sistemi e servizi informativi pubblici per la promozione e lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza costituisce svolgimento di funzioni istituzionali ai fini del trattamento di dati personali da parte della Regione e degli altri enti del sistema regionale delle autonomie locali.

#### Art. 6 - Coordinamento delle politiche e delle attività di settore

1. Al fine di garantire il perseguimento coerente degli obiettivi di cui all'articolo 1, la Regione coordina i propri interventi con quelli dello Stato e delle altre regioni mediante la partecipazione ad appositi organismi nazionali, prioritariamente nell'ambito del sistema delle Conferenze previsto dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), nonché attraverso strumenti negoziali di attuazione delle politiche di settore.

2. Al fine di assicurare l'esercizio unitario da parte della Regione e dei soggetti di cui all'articolo 8, comma 2, delle funzioni e delle attività collegate alla gestione del patrimonio informativo, all'attuazione dell'amministrazione elettronica e alla promozione della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale, la Regione, nel rispetto delle disposizioni emanate dallo Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione, definisce, sulla base di determinazioni assunte dalla Rete, le

misure di carattere tecnico a valenza generale alle quali i soggetti di cui all'articolo 8, comma 2, sono tenuti a conformarsi.

#### Art. 7 - Programmazione regionale e locale

1. Nell'ambito delle politiche definite dal programma regionale di sviluppo e secondo la normativa regionale in materia di programmazione, la Regione adotta il Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale, di seguito denominato Programma, nei modi previsti dalla presente legge.

2. Il Programma, di durata triennale, è approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, formulata tenendo conto degli indirizzi e dei documenti programmatici della Rete. Tale Programma contiene:

a) gli interventi a sostegno degli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) e lettera b);

b) gli interventi a sostegno della formazione del personale della Regione e degli enti locali, da perseguire preferibilmente in forma stabile;

c) gli interventi a sostegno della gestione e dello sviluppo dell'infrastruttura tecnologica, nonché dei servizi e delle attività della Rete.

3. Il Programma è attuato annualmente attraverso il Piano di attività annuale della Rete di cui all'articolo 17. Per la parte di propria competenza la Giunta regionale approva detto Piano mediante deliberazione che viene comunicata al Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali.

4. Per le finalità di cui all'articolo 1 e nel rispetto dei rispettivi ambiti di autonomia gli enti locali coordinano i propri interventi con quelli definiti nella programmazione regionale attraverso la partecipazione alle attività e ai progetti della Rete, nonché attraverso eventuali strumenti negoziali di attuazione.

5. I finanziamenti regionali degli interventi degli enti locali sono graduati, sulla base di criteri condivisi nella Rete, in relazione sia alla congruenza degli interventi stessi con gli atti di programmazione di cui al presente articolo, sia al loro livello di integrazione territoriale e di compartecipazione al finanziamento.

## CAPO II

### DISCIPLINA DELLA RETE TELEMATICA REGIONALE TOSCANA

#### Art. 8 - Soggetti della Rete

1. Il presente capo individua e disciplina i soggetti e i procedimenti con i quali si realizza la Rete come definita all'articolo 2, comma 2.

2. Fanno parte della Rete la Regione, gli enti e le agenzie regionali, gli enti e le aziende sanitarie pubbliche e, mediante le convenzioni di cui all'articolo 10, i comuni singoli o associati, le province, i circondari istituiti ai sensi della legislazione regionale vigente, la città metropolitana, le comunità montane.

3. Fanno altresì parte della Rete, mediante le convenzioni di cui all'articolo 10, le università e gli istituti ed enti di ricerca, le amministrazioni periferiche dello Stato, i soggetti del Servizio socio-sanitario regionale, le aziende di servizi pubblici locali, le camere di commercio e le altre autonomie funzionali, nonché le categorie economiche, le libere professioni e le altre associazioni.

#### Art. 9 - Compiti della Regione nella Rete

1. La Regione ha compiti di promozione, cofinanziamento e gestione dell'infrastruttura tecnologica della Rete, ivi compresi i servizi di base e per la cooperazione applicativa. La Regione inoltre, tramite i propri uffici, fornisce ogni altro servizio funzionale allo svolgimento delle attività e al perseguimento degli obiettivi della Rete determinati dal Comitato strategico.

#### Art. 10 - Convenzioni di adesione alla Rete

1. Le convenzioni di adesione alla Rete sono predisposte dal Comitato strategico di cui all'articolo 13 e sottoscritte dai soggetti di cui all'articolo 8 e dal Presidente della Giunta regionale o suo delegato.

2. Con la convenzione di cui al comma 1 i soggetti di cui all'articolo 8, comma 2, si impegnano a:

a) adempiere gli obblighi ed oneri informativi stabiliti con leggi o regolamenti dello Stato o della regione secondo le modalità di cui all'articolo 18;

b) fornire l'accesso gratuito ai propri servizi telematici da parte delle pubbliche amministrazioni del territorio regionale;

c) contribuire con il proprio patrimonio informativo ai processi di e-government nell'interesse e perseguimento degli obiettivi della Rete;

d) realizzare servizi di comunicazione integrati, finalizzati ad aumentare

il livello di comunicazione e cooperazione sia tra i soggetti della Rete, sia con altri soggetti esterni;

e) comunicare al Comitato strategico di cui all'articolo 13 le informazioni necessarie per l'istituzione e l'aggiornamento dei servizi centrali di gestione dell'infrastruttura;

f) partecipare al finanziamento delle attività della Rete nelle forme determinate dalla Rete stessa, salvo il rispetto dell'autonomia di bilancio dei singoli enti;

g) attuare i piani di attività e le decisioni della Rete secondo le norme dei rispettivi ordinamenti;

h) riconoscere al Coordinatore della Rete la funzione di cui all'articolo 14, comma 1.

#### Art. 11 - Forme organizzative della Rete

1. La Rete opera attraverso le seguenti forme regolate:

- a) l'Assemblea;
- b) il Comitato strategico;
- c) il Coordinatore della Rete;
- d) la Direzione tecnico-operativa;
- e) l'Osservatorio degli utenti.

#### Art. 12 - Assemblea

1. L'Assemblea è composta dai rappresentanti dei soggetti aderenti e svolge funzioni di indirizzo generale e proposta in relazione alle attività e ai progetti della Rete.

2. L'Assemblea disciplina la propria organizzazione con atto approvato dalla maggioranza assoluta dei componenti.

3. L'Assemblea, nella sua componente di cui all'articolo 8, comma 2, disciplina, inoltre, la composizione del Comitato strategico.

#### Art. 13 - Comitato strategico

1. Il Comitato strategico svolge funzioni d'indirizzo e di direzione delle attività della Rete. Il Comitato promuove le prassi evolutive della Rete e

concorda con i soggetti di cui all'articolo 8, comma 3, le modalità della loro partecipazione, anche al fine della definizione delle convenzioni di cui all'articolo 10.

2. Il Comitato, presieduto dal Presidente della Giunta regionale o suo delegato, è composto da non più di trenta rappresentanti dei soggetti di cui all'articolo 8, comma 2; fanno altresì parte del Comitato un rappresentante del Consiglio delle autonomie locali e un rappresentante di ciascuna delle associazioni degli enti locali.

3. Il Comitato disciplina il proprio funzionamento e le modalità organizzative con atti approvati dalla maggioranza assoluta dei componenti.

#### Art. 14 - Coordinatore della Rete

1. Il Coordinatore cura i rapporti della Rete coi soggetti pubblici e privati nei limiti delle decisioni assunte nell'ambito della Rete stessa e coordina l'insieme delle risorse tecniche e organizzative attivate.

2. Il Comitato strategico disciplina le funzioni e le modalità di nomina del Coordinatore della Rete.

3. Ove richiesto dalle competenti commissioni del Consiglio regionale, il Coordinatore è tenuto a fornire ogni informazione relativa alle attività e al funzionamento della Rete.

#### Art. 15 - Direzione tecnico-operativa

1. La Direzione tecnico-operativa svolge funzioni istruttorie e quelle assegnate per la definizione di standards nell'ambito della Rete, per la sua interconnessione con altre reti, per l'interoperabilità dei sistemi e la cooperazione applicativa.

2. La Direzione predispone il Piano di attività di cui all'articolo 17 al fine della sua adozione e redige il Documento di monitoraggio annuale delle attività della Rete, in vista della approvazione del Piano stesso.

3. Il Comitato strategico disciplina le funzioni, la composizione, le modalità di nomina e di organizzazione della Direzione tecnico-operativa.

#### Art. 16 - Osservatorio degli utenti

1. Al fine di favorire l'efficacia dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni del territorio regionale, è istituito l'Osservatorio degli utenti presso la Direzione tecnico-operativa.

2. Il Comitato strategico disciplina la composizione e le modalità di organizzazione dell'Osservatorio, assicurandone il coordinato rapporto con le altre forme organizzative della Rete e garantendo la partecipazione in esso delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata, prevedendo modalità di informazione al Consiglio regionale dei risultati delle attività dell'Osservatorio stesso.

#### Art. 17 - Piano di attività annuale della Rete

1. Il Piano di attività annuale della Rete: a) definisce le attività di gestione e sviluppo della Rete con riguardo alle infrastrutture, ai servizi e ai contenuti, previa verifica dei risultati conseguiti nell'ambito della Rete stessa;

b) indica gli obiettivi e le azioni di impulso e sostegno per l'attuazione dell'amministrazione elettronica e la promozione della società dell'informazione e della conoscenza;

c) recepisce e raccorda le linee dei progetti concordati e cofinanziati dai soggetti della Rete.

2. Il Piano è adottato dal Comitato strategico ed è successivamente trasmesso, insieme al Documento di monitoraggio di cui all'articolo 15, comma 2, alla Giunta regionale che lo approva secondo la procedura di cui all'articolo 7, comma 3.

#### Art. 18 - Adempimento di obblighi ed oneri informativi

1. Ai fini dello scambio delle informazioni relative alle funzioni di propria competenza, la Regione, gli enti e le agenzie regionali, gli enti e le aziende sanitarie pubbliche, adempiono in forma elettronica gli obblighi e gli oneri informativi stabiliti con leggi o regolamenti dello Stato o della regione, avvalendosi della Rete e con le modalità operative adottate nell'ambito della stessa ove non diversamente disposto.

#### Art. 19 - Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede con imputazione alle Unità revisionali di base (UPB) "Innovazione tecnologica, organizzativa e sviluppo risorse umane per l'attuazione delle politiche regionali" n. 146 e n. 141 del bilancio di previsione 2004.

Per i successivi esercizi si provvederà con le relative leggi di bilancio.

### CAPO III

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE

##### Art. 20 - Norme transitorie

1. Gli organismi della Rete già costituita con deliberazione del Consiglio regionale 21 maggio 1997, n. 172 (Piano di indirizzo per l'attuazione della Rete telematica regionale) operanti alla data di entrata in vigore della presente legge continuano a svolgere le funzioni fino alla convocazione della prima Assemblea e alla creazione degli organismi corrispondenti istituiti con la presente legge.

2. Sono fatti salvi gli atti di adesione alla Rete sottoscritti prima dell'entrata in vigore della presente legge fino alla sottoscrizione delle convenzioni di cui all'articolo 10.

3. La prima Assemblea è convocata dal Presidente della Giunta regionale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

##### Art. 21 - Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

La presente legge è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Toscana.

MARTINI

Firenze, 26 gennaio 2004

La presente legge è stata approvata dal Consiglio Regionale nella seduta del 20.01.2004.



# Spam e tutela della riservatezza

EMANUELE FLORINDI\*

SOMMARIO: 1. *Che cos'è lo spam* – 2. *Una definizione di spam* – 3. *E-mail e pubblici elenchi* – 4. *I danni causati dallo spam* – 5. *I mezzi di difesa* – 6. *La normativa in materia* – 7. *Liceità delle cd black list*

## 1. CHE COS'È LO SPAM

Pur non trattandosi, almeno per il momento<sup>1</sup>, di un reato in senso stretto

\* L'Autore è consulente in diritto dell'informatica e responsabile del Centro studi e ricerche dell'associazione Telefono arcobaleno ONLUS.

<sup>1</sup> Sono state avanzate, in varie sedi, proposte relative all'introduzione del reato di *spam*, ma non è stata ancora formulata nessuna proposta precisa in merito. Si veda, però, l'articolo 130 del Decreto Legislativo, 30 giugno 2003, n.196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, pubblicato in GU n. 174 del 29-7-2003 - Suppl. Ord.n.123 - Testo in vigore dal 1-1-2004 in cui si prevede: «Art. 130 (Comunicazioni indesiderate)

1. L'uso di sistemi automatizzati di chiamata senza l'intervento di un operatore per l'invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale è consentito con il consenso dell'interessato.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche alle comunicazioni elettroniche, effettuate per le finalità ivi indicate, mediante posta elettronica, telefax, messaggi del tipo Mms (Multimedia Messaging Service) o Sms (Short Message Service) o di altro tipo.

3. Fuori dei casi di cui ai commi 1 e 2, ulteriori comunicazioni per le finalità di cui ai medesimi commi effettuate con mezzi diversi da quelli ivi indicati, sono consentite ai sensi degli articoli 23 e 24.

4. Fatto salvo quanto previsto nel comma 1, se il titolare del trattamento utilizza, a fini di vendita diretta di propri prodotti o servizi, le coordinate di posta elettronica fornite dall'interessato nel contesto della vendita di un prodotto o di un servizio, può non richiedere il consenso dell'interessato, sempre che si tratti di servizi analoghi a quelli oggetto della vendita e l'interessato, adeguatamente informato, non rifiuti tale uso, inizialmente o in occasione di successive comunicazioni. L'interessato, al momento della raccolta e in occasione dell'invio di ogni comunicazione effettuata per le finalità di cui al presente comma, è informato della possibilità di opporsi in ogni momento al trattamento, in maniera agevole e gratuitamente.

5. È vietato in ogni caso l'invio di comunicazioni per le finalità di cui al comma 1 o, comunque, a scopo promozionale, effettuato camuffando o celando l'identità del mittente o senza fornire un idoneo recapito presso il quale l'interessato possa esercitare i diritti di cui all'articolo 7.

6. In caso di reiterata violazione delle disposizioni di cui al presente articolo il Garante può, provvedendo ai sensi dell'articolo 143, comma 1, lettera b), altresì prescrivere a fornitori di servizi di comunicazione elettronica di adottare procedure di filtraggio o altre misure praticabili relativamente alle coordinate di posta elettronica da cui sono stati inviate le comunicazioni».

lo *spam*<sup>2</sup> rappresenta oggi uno dei principali problemi di *internet*, nonché un ostacolo sempre maggiore alla libertà delle comunicazioni informatiche.

Nei primi mesi del 2003, infatti, l'intera comunità di *internet* si è trovata di nuovo a discutere in merito ad una questione che, pur datata, sembra avere di recente acquistato una vitalità tutta nuova rivelandosi in tutta la sua gravità.

Si tratta del cosiddetto *spamming* che, nato con il diffondersi della rete, dal 1994 affligge in maniera sempre più grave i *provider* ed i relativi utenti<sup>3</sup>.

Per lungo tempo, lo *spamming* è stato assimilato alla distribuzione dei volantini pubblicitari nelle cassette per le lettere e, pertanto, ampiamente sottovalutato dal legislatore, ma, in realtà, questo fenomeno è molto diverso dal normale volantinaggio pubblicitario in quanto ha un costo per gli ignari destinatari.

Questi, infatti, per poter leggere la propria posta, ivi compresi i messaggi pubblicitari, sono costretti a collegarsi alla rete, e, quindi, a pagare, anche per leggere comunicazioni, indesiderate, indesiderabili e spessissimo prive di ogni utilità<sup>4</sup>.

Per esemplificare possiamo paragonare lo *spamming* ad un volantinaggio in cui i volantini vengono inviati attraverso la posta ordinaria, con spese postali a carico del destinatario, senza che questi abbia alcuna pos-

<sup>2</sup> Nel gergo della rete, ma ormai anche nel linguaggio comune, con questo termine si indica l'invio, massiccio ed indiscriminato di messaggi di posta elettronica. Il nome nasce da una scenetta comparsa in un episodio di una popolare serie inglese; in cui una coppia entra in un ristorante, si siede ad un tavolo, ma quando arriva una cameriera per prendere le ordinazioni, dal tavolo vicino un gruppo di disturbatori inizia ad urlare «*Spam, spam, spam...*» in maniera così fragorosa che i due clienti non riescono neppure a capire quali pietanze siano in menù; d'altra parte anche la voce dei clienti è coperta dalle grida, pertanto questi si ritrovano costretti ad ordinare *spam* (SPiced hAM, marca di carne in scatola della Hormel). Per tale ragione, il termine *spam* è stato utilizzato per indicare un disturbo talmente grave da ostacolare la possibilità di comunicare ed infine, con il diffondersi di Internet, la posta spazzatura.

<sup>3</sup> Si veda, a tale proposito il commento di A.G. CAVALIERE, *Antispam: con Spews al bando il diritto alla e-mail*, in vnunet.it, 14/01/2003, nonché G. LIVRAGHI, *La piaga dello spam*, in interlex.it, 12/09/02.

<sup>4</sup> Non può poi omettersi di considerare che vi sono degli abbonamenti ad internet in cui l'utente paga non in base al tempo di collegamento, ma sulla base del traffico generato e, quindi, anche in base alle e-mail ricevute. In tali situazioni la spesa dell'utente a causa dei messaggi di *spam* è ancora più evidente.

sibilità di rifiutarsi di riceverli: è necessario pagare e poi, eventualmente, gettare i volantini sgraditi.

Gli utenti subiscono, inoltre, un costo indiretto a causa dello *spamming* dato che i *provider* incorrono in costi aggiuntivi, per essere in grado di ricevere e smistare un volume sempre crescente di questo tipo di posta non desiderata.

Detti costi, imputabili all'utilizzo di banda, tempo dei processori, spazio su supporti di memorizzazione, in qualche maniera, dovranno poi essere caricati sugli utenti finali del servizio<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A titolo di esempio, AOL stima in circa 2\$ al mese il costo aggiuntivo per utente imputabile direttamente allo spam. In relazione all'altissimo costo sociale dello spamming è doveroso osservare che la Commissione europea (Direzione Generale XV del Mercato Interno) ha recentemente deciso di affidare ad una società di consulenza (ARETE) la conduzione di uno studio relativo al fenomeno dei messaggi di posta elettronica contenenti comunicazioni commerciali indesiderate. I risultati di detta analisi sono stati pubblicati alla fine del mese di gennaio 2001 in due parti distinte: la prima analizza l'attuale «stato dell'arte» per quanto concerne le tecnologie alla base dello spamming (con particolare riferimento alla situazione esistente negli USA), la seconda rappresenta un'analisi delle strategie normative adottate in Europa; seguono poi alcune considerazioni conclusive e di indirizzo al fine di promuovere lo sviluppo del commercio elettronico in Europa tutelando i diritti riconosciuti agli internauti europei. In particolare la Commissione ha osservato che, se veramente gli operatori avranno presto a disposizione sistemi che consentono di inviare 100 milioni di e-mail commerciali al giorno, e supponendo che siano 200 le imprese in grado di dotarsi di questi strumenti, i 300 milioni di utenti Internet potranno ricevere mediamente oltre 60 e-mail pubblicitarie al giorno. È stato stimato che ciò comporterebbe un costo medio di connessione per utente di oltre 30 euro/anno e su scala mondiale, nell'ipotesi che entro breve la comunità online raggiunga i 400 milioni di persone, i costi complessivi legati allo scaricamento di messaggi pubblicitari con le attuali tecnologie si possono valutare, per difetto, nell'ordine dei 10 miliardi di euro (e stiamo parlando solo dei costi sostenuti da chi naviga su Internet). Fonte: NEWSLETTER del Garante per la protezione dei dati personali del 12 - 18 febbraio 2001, n.71. Nello stesso senso si veda AA.Vv., Perché lo spam è un problema, in spin.it. Gli autori evidenziano come uno «spammer, nell'arco di qualche ora, può facilmente raggiungere milioni di destinatari, utilizzando qualche centinaio o migliaia di macchine-relay (si tratta di computer non adeguatamente protetti che vengono utilizzati per inviare un maggior numero di messaggi ndA) di ignare «terze parti» per moltiplicare il numero di indirizzi raggiunti.

Di conseguenza, i costi globali associati alla distribuzione di uno spam possono essere molto elevati. Si è calcolato che la distribuzione di un tipico spam ha un costo di alcune centinaia di milioni o addirittura di miliardi di lire. Le componenti coinvolte sono molteplici:

- Il tempo perduto dai destinatari per scaricare, verificare e cancellare il messaggio. Ad esempio, cinque secondi moltiplicato per un milione di destinatari corrisponde a 1400 ore di lavoro;

## 2. UNA DEFINIZIONE DI SPAM

Prima di procedere oltre si rende necessario arrivare ad una definizione di *spam* che sia il più precisa ed univoca possibile. Per tale ragione si ritiene opportuno adottare la definizione proposta dalla maggior parte degli operatori *internet*:

«Internet spam is one or more unsolicited messages, sent or posted as part of a larger collection of messages, all having substantially identical content<sup>6</sup>».

*In primis* è necessario chiarire cosa si intenda con «*unsolicited messages*» e, a tal fine, è indispensabile specificare «che cosa costituisce una evidente ed esplicita sollecitazione a comunicare rivolta ad altri, e che cosa no<sup>7</sup>».

A tal proposito sembra quasi superfluo sottolineare come non si possa, e non si debba, prescindere dal principio civilistico della buona fede: un'esplicita sollecitazione a ricevere comunicazioni di posta elettronica viene inviata dall'utente in maniera *deliberata* e palesemente volontaria, per esempio richiedendo informazioni ad un sito o richiedendo espressamente di essere iscritti ad una *mailing list*.

- I costi di banda sostenuti da ISP e utenti (collegamento via telefono) per il trasporto del messaggio. Ad esempio, 10kB moltiplicato per un milione corrisponde a 10GB di dati, il cui transito prende circa 20 giorni di tempo-linea assumendo una velocità media di 6kB/s;

- I danni (sia quelli diretti sui sistemi che quelli indiretti dovuti alle malfunzionamenti) causati dalle congestioni indotte dallo spam, soprattutto per chi ha la sventura di avere una macchina nella propria rete utilizzata come relay da uno spammer per invio massivo di UCE.

Chi sostiene questi costi? Non certo lo spammer, che al massimo perderà un account su un ISP «consumer». I costi dello spam sono sostenuti dagli utenti che li ricevono, e dagli ISP, che vedono aumentare i loro costi di gestione (banda e tempo-uomo), e alla fine dovranno scaricare questi costi sui canoni. Negli USA questa cifra è stata quantificata in circa \$25 annui per utente (1998). Un recente studio della Commissione Europea stima il costo globale dello spam in circa 10 miliardi di Euro annui, corrispondenti a circa il dieci per cento del costo operativo globale di Internet».

<sup>6</sup> Tale definizione è tratta dal sito monkeys.com (<http://www.monkeys.com/spam-defined/>).

<sup>7</sup> In tal senso si veda AA.VV., *Definizione di spam*, pubblicato in internet presso il sito spin.it.

Tuttavia non di rado è accaduto che, per motivazioni politiche, economiche, o religiose, si sia tentato di estendere la definizione di «sollecitato» fino a ricomprendervi fattispecie completamente estranee alla sollecitazione stessa.

In particolare, d'accordo con uno dei principali siti italiani impegnati nel contrasto al fenomeno dello *spamming*<sup>8</sup>, possiamo affermare che non costituisce sollecitazione a ricevere comunicazioni<sup>9</sup>:

- Una semplice visita ad un sito web<sup>10</sup>;
- L'invio di un messaggio, o di un insieme di messaggi, da una persona ad un'altra o da una persona ad un forum di discussione pubblico, a meno che l'intento chiaro ed ovvio del messaggio originale sia quello di richiedere esattamente la ricezione di tali messaggi e purché siano state prese tutte le necessarie precauzioni per assicurarsi che il mittente della richiesta sia il titolare effettivo dell'indirizzo a cui verranno diretti i messaggi;
- La semplice esistenza di un forum di discussione pubblico, come un *newsgroup* USENET, una chat room, un canale IRC, o un *bulletin board system* (BBS), di per sé, non costituisce una sollecitazione verso alcuno ad inviare uno o più messaggi a quel forum pubblico come parte di una campagna di invio massivo, a meno che il possessore di quel forum (o il manutentore del relativo manifesto o FAQ, in assenza di un possessore chiaro) non abbia esplicitamente incoraggiato la trasmissione di messaggi inviati massivamente a quel forum;
- Una sollecitazione a ricevere un particolare tipo, categoria o classe di messaggi inviati massivamente (come ad esempio la richiesta di essere inseriti in un particolare mailing list gestito da una particolare entità) non costituisce una sollecitazione a ricevere qualsiasi altro tipo,

<sup>8</sup> Si tratta del sito web <http://www.spin.it> il cui *postmaster* Furio ERCOLESI è molto attivo nel contrasto allo *spam*.

<sup>9</sup> Il seguente elenco è stato tratto da AA.VV., *Definizione di spam... op.cit.*

<sup>10</sup> Utilizzando particolari accorgimenti è possibile acquisire l'indirizzo di posta elettronica dei visitatori di un sito a loro insaputa. In alternativa capita piuttosto di frequente che al navigatore venga richiesta una registrazione gratuita per poter accedere al sito. Detta registrazione in genere comprende anche l'indirizzo di posta elettronica.

categoria o classe di messaggi inviati massivamente, sia da parte dello stesso mittente che da altri mittenti;

- Una sollecitazione a ricevere un particolare tipo, categoria o classe di messaggi inviati massivamente non può mai essere effettuata da qualcuno per conto di terzi. Soltanto l'entità che riceverà i messaggi inviati massivamente può emettere una sollecitazione all'invio sul proprio indirizzo;

- Inserire il proprio indirizzo di posta elettronica in un luogo pubblicamente accessibile come una pagina *web*, un *newsgroup* USENET, un *bulletin board system* (BBS), o un record di registrazione di un dominio pubblicamente accessibile, *a meno che* la pubblicazione dell'indirizzo di contatto non sia accompagnata da una sollecitazione *chiara ed esplicita* da parte del possessore di quell'indirizzo a ricevere messaggi trasmessi in maniera massiva.

### 3. E-MAIL E PUBBLICI ELENCHI

In relazione a quest'ultimo punto deve osservarsi che in tal senso si è ripetutamente espresso anche il Garante della *Privacy*<sup>11</sup>, di recente nella

<sup>11</sup> Il Garante si è spesso espresso con fermezza circa l'inutilizzabilità degli indirizzi di posta elettronica raccolti da newsgroup e mailing list. Si veda per esempio la Decisione dell'11 gennaio 2001 che, per la sua importanza, si riproduce qui integralmente: «1. In data 15 novembre 2000 il Garante ha avviato accertamenti nei confronti dell'Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella per verificare la liceità e la correttezza di alcuni trattamenti di dati relativi ad indirizzi di posta elettronica, in relazione a circa trenta segnalazioni che lamentano la ricezione non gradita di messaggi per via telematica per finalità di comunicazione politica. Diversi cittadini lamentano anche di aver ricevuto numerosi messaggi del medesimo contenuto in un arco ravvicinato di tempo. Altri hanno fatto invece presente che non è stato loro possibile cancellarsi dagli elenchi dei destinatari secondo le modalità indicate nelle e-mail non gradite, o di essere stati costretti a reiterare invano più richieste di cancellazione. L'Associazione ha fornito un riscontro alla richiesta di informazioni, all'esito del quale il Garante osserva quanto segue. 2. Le segnalazioni sono fondate. L'Associazione ha fatto presente di aver reperito oltre 390.000 indirizzi di posta elettronica a scopo di comunicazione politica utilizzando un *software* a disposizione di un terzo il quale archivierebbe indirizzi e-mail visualizzati su pagine web con suffissi ".it", ".org", ".com" e ".net" accessibili a chiunque in rete senza l'uso di *password* o di altri sistemi di protezione. La circostanza non ha trovato pieno riscontro in quanto, da accertamenti tecnici effettuati, in almeno otto casi non è stato possibile reperire in rete gli indirizzi di posta elettronica dei cittadini che hanno inviato una segnalazione. Non

*newsletter* 10-16 febbraio 2003 in cui si ribadisce che «gli indirizzi di posta elettronica non sono liberamente utilizzabili da chiunque per il

appare tuttavia rilevante approfondire tale aspetto. Infatti, anche ritenendo che pure questi otto indirizzi siano stati effettivamente raccolti mediante il *software* menzionato dall'Associazione, l'utilizzazione per finalità di comunicazione politica di tali indirizzi - e degli altri che sono stati invece reperiti in rete - non risulta comunque lecita e corretta. Contrariamente a quanto infatti argomentato dall'Associazione, gli indirizzi di posta elettronica dei segnalanti non provengono da «pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque» (art. 12, comma 1, lett. c), della legge n. 675/1996) e la loro utilizzazione nel caso in esame non è quindi consentita in mancanza di una previa manifestazione positiva di consenso da parte degli interessati (essendo altresì inoperanti gli ulteriori presupposti elencati nell'art. 12 della medesima legge). La previsione contenuta nella citata lettera c) non si riferisce a qualunque dato personale che sia di fatto consultabile da una pluralità di persone, ma ai soli dati personali che oltre ad essere desunti da registri, elenchi, atti o documenti «pubblici» (in particolare in quanto formati o tenuti da uno o più soggetti pubblici), siano sottoposti ad un regime giuridico di piena conoscibilità da parte di chiunque, regime che può peraltro prevedere modalità o limiti temporali i quali vanno rispettati anche in caso di comunicazione o diffusione dei dati (art. 20, comma 1, lett. b), legge n. 675/1996). Le citate disposizioni contenute negli artt. 12 e 20 della legge n. 675/1996, di cui è chiaro il significato letterale, possono essere semmai applicate in altri casi di stretta analogia in cui un determinato registro, elenco, atto o documento sia reso ad esempio accessibile a chiunque sulla base della determinazione di un soggetto pubblico adottata in base ad una norma (si veda ad esempio l'elenco degli abbonati al servizio di telefonia vocale, per il quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni provvede affinché sia reso disponibile agli utenti: art. 17, comma 1, d.P.R. 19 settembre 1997, n. 318). Inoltre, una legittimazione all'utilizzazione pubblica di determinati dati può derivare anche dal consenso espresso degli interessati, manifestato in modo specifico ed informato. Al contrario, le citate disposizioni non possono essere estese arbitrariamente in contrasto con la relativa ratio. In particolare, sul piano sistematico, esse non possono essere applicate in modo da poter trattare liberamente qualsiasi dato personale di natura non sensibile in base alla sola circostanza che il dato sia stato conoscibile di fatto, anche momentaneamente, da una pluralità di soggetti. Tale interpretazione, oltre a vanificare il sistema di garanzie introdotto dalla citata legge, risulta anche in aperto contrasto con la direttiva europea n. 95/46/CE del 24 ottobre 1995 nella parte attinente ai presupposti di liceità del trattamento (art. 7). L'utilizzazione per finalità di comunicazione politica degli indirizzi di posta elettronica dei segnalanti non poteva pertanto avvenire senza un preventivo consenso manifestato dagli interessati eventualmente anche nei confronti di più soggetti. Per nessuno dei cittadini che ha presentato la segnalazione è invece risultato dimostrato che l'interessato (al momento dell'attivazione del rapporto con il fornitore di servizi di telecomunicazioni o successivamente) abbia espresso il proprio consenso alla divulgazione e all'utilizzazione da parte

solo fatto di trovarsi in rete.

La vasta conoscibilità degli indirizzi *e-mail* che Internet consente, non

di chiunque del proprio indirizzo di posta elettronica. Non era pertanto corretto gravare l'utente dell'onere di chiedere all'Associazione di interrompere l'invio dei messaggi non richiesti. 3. È parimenti per un verso infondata e per un altro ininfluente la tesi secondo cui, con la partecipazione a forum e newsgroup, l'utente «decide di pubblicare (cioè direndere pubblico) il proprio indirizzo di posta elettronica» ed «è consapevole che quell'indirizzo, quel dato, potrà esser letto ed acquisito da chiunque si trovi a passare dalla pagina web interessata».

Va considerato infatti che la conoscenza di fatto degli indirizzi che si realizza in tali casi non può essere disgiunta dalla finalità per cui essa avviene. Contrasta, pertanto, con i principi di correttezza e finalità del trattamento raccogliere i dati che singoli utenti «lasciano» in un newsgroup, forum, ecc. solo per le finalità di specifica discussione su determinati temi, hobbies, ecc., ed utilizzarli per altri scopi che nulla hanno a che vedere -anche indirettamente- con l'argomento per il quale l'utente partecipa ad una discussione più o meno «pubblica» ed indica il proprio recapito e le proprie generalità (art. 9, comma 1, lett. b), legge n. 675/1996). Una puntuale conferma della non correttezza di tale modalità di trattamento è posta tra l'altro in evidenza nel parere n. 1/2000 che il Gruppo europeo delle autorità garanti per la protezione dei dati ha adottato il 3 febbraio 2000 in tema di reti e di commercio elettronico (pubblicato sul sito web del Garante [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)). Anche tale atto pone infatti in evidenza che il solo fatto della rinvenibilità di un indirizzo e-mail in uno spazio pubblico di Internet non comporta un uso libero dell'indirizzo stesso per mailing elettronici. Il principio in esso affermato vale, poi, per ogni tipo di uso sistematico di una pluralità di recapiti non riconducibile ad un uso personale (su quest'ultimo, si veda un altro provvedimento adottato in data odierna dal Garante, sempre in tema di posta elettronica). 4. Ad una conclusione analoga a quella indicata nei precedenti punti deve pervenirsi anche per ciò che riguarda altri casi oggetto di segnalazione, nei quali gli indirizzi di posta elettronica sono stati acquisiti dall'Associazione in quanto pubblicati su alcuni siti web per specifici fini di informazione aziendale, comunicazione commerciale o attività istituzionale ed associativa. La pubblicità di alcuni indirizzi resi conoscibili attraverso tali siti va collegata anch'essa, infatti, agli scopi per cui essa si verifica, non potendosi sostenere, anche in tali casi, che i dati posti a disposizione del pubblico per circoscritte finalità siano liberamente utilizzabili per l'invio generalizzato di e-mail anche quando queste non abbiano un contenuto commerciale o pubblicitario. 5. Le segnalazioni sono infine fondate anche per ciò che riguarda le modalità di cancellazione dei dati. A prescindere dalla liceità o meno dell'utilizzazione dei dati, l'Associazione era tenuta a soddisfare senza ritardo le richieste di cancellazione ai sensi dell'art. 13 della legge n. 675/1996, curando un servizio attivo ed efficace di eliminazione degli indirizzi dei reclamanti. Il numero delle segnalazioni pervenute al riguardo (che lamentano l'inerzia dell'Associazione o l'inattività del meccanismo telematico predisposto) non sembra invece far ritenere che si sia trattato solo di un disagio occasionale. 6. L'Associazione deve quindi astenersi dall'utilizzare ulteriormente i dati personali relativi agli utenti che non abbiano previamente manifestato un consenso alla loro utilizzazione per finalità di comunicazione politica, il che può ovviamente avvenire sia in occasione dell'attivazione del rapporto con il fornitore di servizi telematici, sia al momento della partecipazione ad un forum o *newsgroup* o in altra circostanza.

rende lecito l'uso di questi dati personali per scopi diversi da quelli per i quali sono presenti *on line*. Gli indirizzi e-mail non sono, insomma, «pubblici» come possono essere quelli presenti sugli elenchi telefonici».

Il principio è stato ribadito dall'Autorità Garante, da ultimo con il provvedimento del 29 maggio 2003<sup>12</sup>, che ha affrontato in questi ultimi mesi diversi casi di utenti che avevano segnalato la pratica ormai diffusa di inviare *e-mail* commerciali ad indirizzi di posta elettronica raccolti in rete. Alle proteste degli utenti, le società che avevano inviato le *e-mail* rispondevano che non vi era stata alcuna violazione della *privacy* perché gli indirizzi erano stati reperiti su *Internet* (spesso attraverso appositi software) e che pertanto erano «*pubblici*».

Niente di più sbagliato, afferma l'Autorità. Gli indirizzi di posta elettronica non provengono, infatti, da pubblici registri, elenchi, atti o documenti formati o tenuti da uno o più soggetti pubblici e non sono sottoposti ad un regime giuridico di piena conoscibilità da parte di chiunque<sup>13</sup>.

L'Associazione deve adottare inoltre ulteriori misure per dare effettivo seguito alle richieste di cancellazione dei dati già pervenute o che pervengano successivamente.

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE:

dichiara fondate le segnalazioni riguardanti l'Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella nei termini di cui in motivazione e dispone che questa fornisca al Garante un riscontro sulle misure adottate entro il 5 marzo 2001, ai sensi dell'art. 32, comma 1, della legge n. 675/1996».

<sup>12</sup> Ma si veda, da ultimo, il provvedimento del 29 maggio 2003 in cui il Garante, riassumendo l'attività sino ad oggi svolta contro il fenomeno dello spam presenta le seguenti conclusioni:

«TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE:

1. ai sensi dell'art. 31, comma 1, lett. l) della legge 31 dicembre 1996, n. 675, vieta l'ulteriore trattamento illecito di dati personali realizzato a scopi di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta, ovvero per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale interattiva, effettuato in violazione delle disposizioni sopra richiamate da parte dei soggetti cui si riferiscono le segnalazioni e i reclami pervenuti;

2. ai sensi dell'art. 31, comma 1, lett. c) della legge 31 dicembre 1996, n. 675, segnala ai titolari del trattamento di cui agli atti del procedimento la necessità di conformare i trattamenti di dati personali ai principi richiamati nel presente provvedimento».

<sup>13</sup> Cfr provvedimento 29 maggio 2003: «Questa Autorità si è pronunciata più volte in materia ribadendo che la circostanza che gli indirizzi di posta elettronica possano essere reperiti con una certa facilità in Internet non comporta il diritto di utilizzarli liberamente per inviare messaggi pubblicitari (cfr., per l'altro, la decisione dell'11 gennaio 2001 - in Bollettino del Garante n. 16). In particolare, i dati dei singoli utenti che prendono parte a gruppi di

La circostanza che l'indirizzo *e-mail* sia conoscibile di fatto, anche momentaneamente, da una pluralità di soggetti non lo rende, infatti, liberamente utilizzabile e non autorizza comunque l'invio di informazioni, di qualunque genere, anche se non specificamente a carattere commerciale o promozionale, senza un preventivo consenso.

L'Autorità garante sottolinea che l'eventuale disponibilità in *Internet* di indirizzi di posta elettronica, anche se resi conoscibili dagli interessati per certi scopi (ad esempio su un sito istituzionale o anche aziendale) attraverso siti *web* o *newsgroup*, va «*rapportata alle finalità per cui essi sono pubblicati sulla rete*».

A maggior ragione, quindi, questo principio deve valere in caso di uso indebito di software che rastrellano automaticamente migliaia di indirizzi in rete o li creano «*a tavolino*» a prescindere da un accertamento sulla loro effettiva esistenza.

Una considerazione a parte deve, infine, essere fatta in relazione a *postmaster*, *abuse*, *security* ed altri simili indirizzi di ruolo designati, su indicazione delle RFC *Internet* rilevanti oppure dai gestori od operatori di un server o di una rete, come indirizzi aventi lo scopo di ricevere comunicazioni relative all'operazione e/o alla manutenzione del *server* o della rete, ai mittenti dovrebbe essere lasciata la più ampia libertà rispetto alla questione della *sollecitazione* delle comunicazioni.

Si concorda che, per i messaggi elettronici diretti a tali indirizzi di

discussione in *Internet* sono resi conoscibili in rete per le sole finalità di partecipazione ad una determinata discussione e non possono essere utilizzati per fini diversi qualora manchi un consenso specifico (art. 9, comma 1, lettere a) e b), legge n. 675). Ad analoga conclusione deve pervenirsi per gli indirizzi di posta elettronica compresi nella lista «anagrafica» degli abbonati ad un *Internet provider* (qualora manchi, anche in questo caso, un consenso libero e specifico), oppure pubblicati su siti *web* di soggetti pubblici per fini istituzionali. Tali considerazioni valgono anche con riferimento ai messaggi pubblicitari inviati a gestori di siti *web* - anche di soggetti privati - utilizzando gli indirizzi pubblicati sugli stessi siti, o che sono reperibili consultando gli elenchi dei soggetti che hanno registrato i nomi a dominio. In quest'ultimo caso, infatti, la conoscibilità in rete degli indirizzi è volta a identificare il soggetto che è o appare responsabile, sul piano tecnico o amministrativo, di un nome a dominio o di altre funzioni rispetto a servizi *Internet* (per la tutela di vari diritti sul piano civile e penale, anche ai sensi della legge n. 675) e non anche a rendere l'interessato disponibile all'invio di messaggi pubblicitari)».

ruolo, un singolo pacchetto di qualsiasi tipo spedito dalla rete o dal server in cui si trova l'indirizzo in questione (a meno che non sia semplicemente una risposta a qualche pacchetto precedente) a qualche altro server o rete può essere considerato come una forma di sollecitazione, da parte del server o della rete che li emette verso la persona, server o rete che li riceve (o al relativo amministratore) per ulteriori comunicazioni, purché pertinenti, dirette a qualsiasi o a tutti gli indirizzi di ruolo associati con il server o rete che ha inviato il pacchetto<sup>14</sup>.

Tuttavia, sebbene la casistica indicata e lo sviluppo dei concetti relativi al termine «sollecitato» e «non sollecitato» qui effettuata possa sembrare un mero esercizio di scuola, essendo la questione puramente di buon senso, la stessa è di notevole importanza soprattutto al fine di evitare che gli *spammers* - come spesso accade - possano affermare che questa distinzione è difficile da applicare alla realtà.

Non di rado capita di ricevere messaggi del tipo «Mi ha spedito una richiesta di informazioni, e pertanto ho inserito il suo indirizzo nel nostro *mailing list*», oppure «Il suo indirizzo *e-mail* appare sul suo sito *web* pubblicamente accessibile, quindi è aperto a comunicazioni da parte di chiunque», o ancora «Qualcun altro, forse uno dei suoi familiari, deve aver iscritto il suo indirizzo al nostro *mailing list*».

Deve invece ribadirsi, se mai ce ne fosse bisogno, che, a meno che non vi sia il consenso espresso in maniera esplicita dal destinatario stesso, qualsiasi messaggio spedito a quel destinatario deve essere, per definizione, ritenuto non sollecitato.

Se il messaggio suddetto è anche una componente di un processo o campagna di messaggi spediti massivamente, allora il mittente è uno *spammer* e sta effettuando un atto di *spamming*<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> In tal senso AA.VV., *Definizione di spam ... op.cit.*

<sup>15</sup> In tal senso si veda anche la decisione del 20 marzo 2002, del Garante della Privacy: «Nella fattispecie, analogamente a quanto rilevato in un altro caso esaminato da questa Autorità (prov. dell'11 gennaio 2001, in Bollettino del Garante n. 16, p. 39), l'indirizzo di posta elettronica del ricorrente non risulta provenire da «pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque» e contenenti dati che possono essere quindi utilizzati, sia pure sulla base di un'ideologia informativa, in mancanza di una manifestazione positiva di

#### 4. I DANNI CAUSATI DALLO SPAM

Il fenomeno è, poi, più diffuso di quanto non si creda: tanto per avere un'idea concreta delle sue reali dimensioni si consideri che oggi più di un'e-mail su due costituisce *spam*<sup>16</sup> e che la tipologia dei messaggi varia grandemente in base a molteplici fattori<sup>17</sup>.

Non può poi trascurarsi che la presenza di tali messaggi nella casella di posta elettronica potrebbe pregiudicare gravemente la ricezione di altri messaggi molto più importanti in quanto ogni soggetto ha a propria disposizione uno spazio limitato in cui viene archiviata la posta in attesa che questa venga scaricata e letta dall'utente.

Tale spazio, generalmente più che sufficiente per le normali esigenze, potrebbe facilmente essere saturato a causa dell'accumulo di messaggi pubblicitari in caso di impossibilità di controlli per periodi medio-lunghi ovvero in caso di messaggi di *spam* particolarmente «ingombranti»<sup>18</sup>.

consenso degli interessati (art. 12, comma 1, lett. c), legge n. 675/1996). La società resistente si è limitata ad indicare l'asserita origine dei dati (che sarebbero stati acquisiti da Labels Internet Services), ma non ha fornito alcun elemento che possa indurre a ritenere che nella fattispecie fosse stato manifestato un consenso per l'invio della e-mail contenente un'offerta di hosting per un dominio web, oppure operasse uno degli altri presupposti del trattamento equipollenti al consenso, elencati nel citato art. 12 della legge n. 675. Deve quindi ritenersi fondata la richiesta del ricorrente di vedere interrotta l'utilizzazione dei dati che lo riguardano, in applicazione della legge n. 675/1996 in relazione all'art. 10, comma 2, del d.lg. 13 maggio 1998, n. 171, nonché dell'invocato art. 10 del d.lg. 22 maggio 1999, n. 185 sulla protezione dei consumatori nei contratti a distanza, il quale vieta l'impiego della posta elettronica da parte di un fornitore senza il consenso preventivo del consumatore in relazione a determinate finalità tra cui rientrano quelle perseguite nel caso di specie. Il ricorrente ha formulato le proprie richieste ai sensi dell'art. 13 anche come diffida all'eventuale, ulteriore trattamento dei dati comunque in possesso della società (la quale asserisce peraltro di aver da ultimo cancellato il nominativo del ricorrente «dalle proprie liste») e per questo aspetto il ricorso va pertanto accolto ordinando alla società resistente di astenersi da ogni ulteriore trattamento dei dati personali relativi all'interessato e, in particolare, all'indirizzo di posta elettronica, in assenza di idonea manifestazione di consenso o di altro idoneo requisito ai sensi degli artt. 12 e 20 della legge n. 675/1996.

<sup>16</sup> La stima precisa si aggira intorno al 60-65% dei messaggi ricevuti ed è visibile in Internet presso i seguenti siti: postini (<http://www.postini.com/stats/index.html>) e rhyolite (<http://www.rhyolite.com/anti-spam/dcc/graphs/>).

<sup>17</sup> Si veda sempre <http://www.rhyolite.com/anti-spam/dcc/graphs/comp-rates?resol=1month>.

<sup>18</sup> Cfr. A. MONTI, *Opt-out: il galateo invertito dello spam builder*, in *interlex.it*, 19/07/01.

A ciò deve aggiungersi che, in una casella piena di *spam*, diventa oltremodo difficoltoso effettuare una cernita tra i messaggi utili e la spazzatura: non di rado può capitare che un messaggio importante sfugga, o venga cancellato!, perché l'attenzione è rivolta a rimuovere le varie «irresistibili» offerte<sup>19</sup>.

Occorre poi osservare che, sebbene di regola i messaggi di *spamming* siano piuttosto piccoli, in genere inferiori ai 20Kb, come sempre ci sono delle eccezioni: si sta, infatti, diffondendo la moda di inviare *e-mail* contenenti immagini oppure «dialer» (il classico è «c'è una cartolina per te» o «vieni a conoscermi!») che superano abbondantemente i 50Kb, ma, soprattutto, rischiano di indurre gli utenti più ingenui ad effettuare connessioni non desiderate e piuttosto care (1,5 o 2 euro al minuto!).

Non può poi tacersi che spesso si tratta di messaggi inviati da gestori di siti contenenti materiale pornografico, o addirittura pedo pornografico, con contenuto quasi sempre volgare, che potrebbe facilmente ferire la sensibilità di moltissimi soggetti (per non parlare della necessaria tutela dei minori dai contenuti illeciti o nocivi); nelle altre occasioni si tratta quasi sempre di palesi truffe<sup>20</sup>, di fantasiose catene di Sant'Antonio, di

<sup>19</sup> In tal senso si veda anche quanto affermato dal Garante della Privacy nel provvedimento del 29 maggio 2003 in cui si ribadisce che «... l'utilizzo spesso massivo della posta elettronica comporta una lesione ingiustificata dei diritti dei destinatari, costretti ad impiegare diverso tempo per mantenere un collegamento e per ricevere, come pure per esaminare e selezionare, tra i diversi messaggi ricevuti, quelli attesi o ricevibili, nonché a sostenere i correlativi costi per il collegamento telefonico (incrementati anche da messaggi di dimensioni rilevanti che rallentano tali operazioni), oppure ad adottare «filtri», a verificare più attentamente la presenza di virus, o a cancellare rapidamente materiali inadatti a minori specie in ambito domestico. Il fenomeno interessa anche piccole e grandi imprese destinatarie di un elevato numero di messaggi, le quali devono farsi carico di misure interne e di costi anche organizzativi per contrastarlo. Questo ingiustificato riversamento sugli utenti dei costi pubblicitari si verifica anche relativamente a messaggi inviati da singole persone fisiche che, in vari casi esaminati, non si limitano ad una comunicazione episodica, ma intraprendono una comunicazione sistematica per fini personali o, addirittura, una diffusione di dati cui è applicabile la disciplina in materia di protezione dei dati personali (art. 3 legge n. 675)».

<sup>20</sup> Classico l'esempio dello *spam* nigeriano (o 419, dal numero della legge antitruffa nigeriana) in cui un sedicente ministro, ex ministro o possidente nigeriano chiede al destinatario di aiutarlo ad esportare dal suo paese del denaro, più o meno legittimamente posseduto. Il testo del messaggio generalmente varia (ne esistono differenti versioni), ma il contenuto è

finti allarmi virus, di incredibili offerte di diplomi e titoli accademici etc.

Resta in ogni caso opportuno sottolineare che lo *spam* è negativo indipendentemente dal suo contenuto, non necessariamente commerciale o illegale<sup>21</sup>.

A tale proposito è evidente che, trattandosi di una pratica piuttosto fastidiosa viene abitualmente evitata dalle ditte più serie che, con tale sistema, rischierebbero di squalificarsi agli occhi dei consumatori, tanto che si è andata affermando la prassi di inviare falsi messaggi di *spam* apparentemente generati da un soggetto al solo fine di screditarlo agli occhi dei destinatari del messaggio<sup>22</sup>.

## 5. I MEZZI DI DIFESA

Al fine di difendersi dall'ondata di messaggi, già da tempo, utenti e *provider* hanno attuato una politica di ostracismo nei confronti degli *spammer* negando loro accessi e servizi; il sistema più efficace consiste nella compilazione di liste (cosiddette *black list*) in cui vengono inseriti gli *spammer* e, soprattutto, i riferimenti dei *provider* accusati di favoreggiamento nei confronti di questi soggetti.

sempre il medesimo: si chiede al destinatario di fornire gli estremi del suo conto corrente dove effettuare un ingente bonifico. In cambio del disturbo allo stesso viene promessa un'ingente quota del denaro.

<sup>21</sup> *Cfr.* la Decisione dell'11 gennaio 2001, riportata *infra*, in cui il contenuto del messaggio era di propaganda politica.

<sup>22</sup> Si tratta del cd *joe job*. Con questo termine si indica la prassi di inviare messaggi di *spam* fingendo che provengano da un altro mittente. In questo modo si può ottenere un duplice scopo: in primis non si viene coinvolti nel traffico generato dallo *spam*, sia in termini di messaggi di *delivery failure* che in termini di proteste degli utenti raggiunti vittime dello *spam* ed in secondo luogo si riduce la possibilità di vedersi revocare l'account dal proprio *provider*. Si raggiunge inoltre lo scopo di danneggiare gravemente l'immagine del soggetto coinvolto nel *joe job* screditandolo e mettendolo in pessima luce di fronte alla comunità informatica. La pratica, infatti, viene spesso posta in essere contro soggetti particolarmente attivi nella lotta allo *spam* o ad altre forme di criminalità mentre altre volte vengono presi di mira soggetti scelti a caso ovvero reti con errori di configurazione relativamente al *server smtp*. Da un punto di vista giuridico l'autore del *joe job* commette il reato previsto e punito dall'articolo 617-*sexies*, del codice penale in quanto forma falsamente una comunicazione relativa ad un sistema telematico anche se in talune circostanze potrebbe ravvisarsi un concorso con altre fattispecie criminali.

Occorre, in primo luogo, sottolineare che queste liste non hanno alcun carattere di ufficialità e che vengono volontariamente adottate da coloro che decidono di farne uso, pertanto la loro diffusione è dovuta esclusivamente all'affidabilità delle stesse e del loro *maintainer*.

Una delle liste più note è quella realizzata da SPEWS, *Spam Prevention Early Warning System*, un'organizzazione i cui gestori sono praticamente invisibili e non comunicano con l'esterno in nessun modo se non tramite il sito web.

Veniamo a spiegare come funziona in concreto il sistema utilizzato da SPEWS e perché lo stesso deve essere ritenuto pienamente legittimo. In primo luogo osserviamo subito che se un *provider* viene inserito in una *black list* vi è di solito una buona ragione; in genere vuol dire che ospita un sito *spam-advertised*<sup>23</sup>, è egli stesso veicolo di *spam*<sup>24</sup>, o comunque non interviene nonostante proteste e segnalazioni.

In parole povere il solo fatto di ospitare uno *spammer* non comporta nessun rischio di finire automaticamente in una *black list*, sempre che la fornitura di servizi venga sospesa in seguito a segnalazioni e purché l'intervento venga effettuato in tempi rapidi.

Nel caso in cui non vengano adottate adeguate misure nei confronti dello *spammer*<sup>25</sup> la prassi è quella di iniziare bloccando soltanto l'indirizzo IP contenente il sito dello *spammer* e, se lo stesso provider ne ha altri e continua a non prendere provvedimenti, il blocco viene progressivamente allargato fino a coprire tutti i suoi clienti.

In alcuni casi, se lo *spammer* è particolarmente attivo, è possibile che

<sup>23</sup> Con tale termine si indica un sito web che viene promosso attraverso l'invio massiccio ed indiscriminato del proprio URL o della propria *home page*.

<sup>24</sup> È veicolo di *spam* sia il provider che non prende provvedimenti nei confronti dei propri utenti accusati di *spamming* sia il provider che, non configurando adeguatamente i propri sistemi, consente a chiunque di inviare messaggi attraverso il proprio server smtp. In quest'ultimo caso si parla più propriamente di «*open relay*». Tali servizi possono essere volontari (in tal caso, spesso i gestori di tali servizi non tollerano che gli stessi vengano utilizzati per inviare spam e, pertanto, adottano idonee misure di sicurezza al fine di impedirne un utilizzo illecito) o involontari (errore nella configurazione dei servizi).

<sup>25</sup> Vi è poi il caso il cui il *provider* stesso è uno *spammer*, il che, generalmente, significa un'ammonizione seguita, nel caso in cui lo *spammer* perseveri, dalla disabilitazione dell'*account* e, in caso di siti internet *spam advertised*, dall'oscuramento del sito.

si inizi direttamente bloccando una rete più grande.

Nel caso di SPEWS questi indirizzi sono contenuti nella lista di livello 1, accessibile tramite la DNSBL<sup>26</sup> di osirusoft.com, tuttavia vi è anche una lista di livello 2 che è possibile scaricare dal sito e che usa criteri decisamente più aggressivi.

In sintesi, per un *provider* l'inserimento nel livello 2 rappresenta un segnale, consultabile anche con metodi automatici, che il suo *abuse desk*<sup>27</sup> non funziona in modo adeguato.

Una volta che si è stati inseriti in SPEWS, per essere rimossi è sufficiente scrivere sul gruppo di discussione *news.admin.net-abuse.email* dopo aver preso provvedimenti nei confronti dello *spammer*; in alternativa, trascorso un certo periodo di tempo, se lo *spammer* cessa la sua attività e nessuno si lamenta più, i gestori prima riducono il livello e poi tolgono il *provider* dalla *black list*, ma in questa seconda ipotesi per ottenere la «riabilitazione» possono essere necessari parecchi mesi.

Il sistema è estremamente efficace in quanto, di fatto, costringe i *provider* ad una non facile scelta: combattere attivamente lo *spam* o vedersi respingere tutti i messaggi provenienti dai propri utenti con conseguente probabile migrazione degli stessi verso un altro provider che offra maggiori garanzie di serietà.

Naturalmente, preso atto dell'efficacia dello strumento, vi è stato subito chi, autoproclamatosi paladino di non si sa bene quali diritti, ha innalzato la propria vibrante protesta, giungendo a scomodare persino la Carta Costituzionale e paventando che «potremmo vederci tolto il diritto alla corrispondenza virtuale<sup>28</sup>».

L'argomento preferito dai critici di SPEWS è quello secondo cui le *black list* colpirebbero anche innocui navigatori in quanto «la particolarità del

<sup>26</sup> *Domain Name System Black List*: si tratta di liste di indirizzi Internet comunemente usati dagli *spammers*; rifiutando tutte le e-mail provenienti da questi indirizzi è possibile bloccare una grossa quantità di *spam*.

<sup>27</sup> L'*abuse desk* è un servizio, che tutti i *provider* dovrebbero avere, deputato a conoscere e ad analizzare le segnalazioni di abuso di servizio (*spam*, ma non solo) commesse dagli utenti di un determinato *provider*. In genere l'*abuse* è il biglietto da visita del provider e la cartina di tornasole in grado di indicare la sua serietà nei confronti delle violazioni alla netiquette o degli altri illeciti commessi dagli utenti di un servizio.

<sup>28</sup> Cfr. G.A. CAVALIERE, *Antispam: con Spews al bando il diritto alla e-mail*, in vnunet.it.

funzionamento di questa nuova comunità *anti-spam* consiste in particolare modo nell'estendere le attività di «oscuramento» (c.d. *blacklisting*), oltre a chi fa *spamming*, anche ai soggetti che non sono *spammers*.

Questi ultimi, infatti, possono essere anche dei semplici, innocui navigatori, ma hanno la sfortuna di essere - loro malgrado - clienti di quegli ISP che si rifiutano di bloccare lo spam che producono in rete, pur dietro segnalazione dello SPEWS stesso di interrompere le attività di disturbo<sup>29</sup>.

La realtà dei fatti è ben diversa: *SPEWS*, come altri sistemi simili, non effettua alcuna azione diretta nei confronti degli *spammer*, limitandosi a realizzare delle liste in cui vengono indicati gli indirizzi IP utilizzati dagli *spammer*.

Tali liste vengono poi volontariamente adottate dai *provider* consapevoli della loro altissima affidabilità. Non può poi trascurarsi che si tratta di liste pubbliche e, pertanto, qualsiasi utente o «mite navigatore» che dir si voglia ha la concreta possibilità di consultarle verificando se il *provider* a cui intende rivolgersi è affidabile o meno.

Se tale verifica non viene effettuata non ci si può poi dolere delle conseguenze di una scelta poco ponderata; d'altra parte è noto che l'ignoranza di un fatto lesivo non può essere invocata a proprio favore da un soggetto se questa circostanza poteva (o doveva) essere conosciuta utilizzando l'ordinaria diligenza.

## 6. LA NORMATIVA IN MATERIA

Prima di procedere oltre, si rende necessario osservare che, sebbene ancora oggi in Italia manchi un corpus organico di disposizioni in materia, vi possono essere ben pochi dubbi in merito all'illiceità, anche penale, dello *spam*<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. G.A. CAVALIERE, *Antispam ... op.cit.*

<sup>30</sup> Ma si veda ora il DLgs 30 giugno 2003, n.196, art.130. In tal senso si era in precedenza espresso il Garante, nel corso del noto provvedimento del 29 maggio, osservando che lo spam, inteso come trattamento illecito di dati personali "è già vietato direttamente dalla legge, senza che sia necessario adottare uno specifico provvedimento interdittivo del Garante dell'autorità giudiziaria; determina, a seconda dei casi, l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, in particolare per omessa informativa od omessa notificazione (artt. 10, 34 e 39 legge n. 675; art. 12 d.lg. n. 185/1999)".

In *primis* è necessario osservare che la disciplina giuridica cui soggiace l'attività di marketing deve necessariamente muovere dall'analisi della Legge 675/1996<sup>31</sup>.

Dal combinato disposto degli articoli da 11 a 14 della legge 675 si evince, infatti, che l'interessato deve manifestare il proprio consenso espresso al trattamento dei suoi dati personali dopo essere stato informato, per iscritto, in merito alle finalità, alle modalità del trattamento, alla natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati, alle conseguenze di un eventuale rifiuto di rispondere, etc.

Ciò, tuttavia, sembrerebbe<sup>32</sup> comportare l'autorizzazione ad inviare almeno un'*e-mail*, ma tale dubbio è stato recentemente sciolto dallo stesso Garante<sup>33</sup> il quale nel ricordare che «il consenso, da documentare per iscritto, deve essere manifestato liberamente, in modo esplicito e in forma differenziata rispetto alle diverse finalità e alle categorie di servizi e prodotti offerti, prima dell'inoltro dei messaggi» ha espressamente previsto che «tale disciplina non può essere elusa inviando una prima *e-mail* che, nel chiedere un consenso abbia comunque un contenuto promozionale oppure pubblicitario, oppure riconoscendo solo un diritto di tipo c.d. «opt-out» al fine di non ricevere più messaggi dello stesso tenore».

Un deciso passo in avanti è stato, tuttavia, compiuto con il D.Lgs 171/98<sup>34</sup>, che all'art. 10<sup>35</sup> vieta l'utilizzo, senza il preventivo, consenso dell'abbonato di un sistema automatizzato di chiamata senza intervento

<sup>31</sup> Cd «Legge sulla privacy».

<sup>32</sup> Cfr. A. MONTI, Opt-in, *ovvero la ricerca del contatto diretto* in interlex.it; M. MAGLIO, Scusi, ma lei è «optinista» o «optautista»? in interlex.it; M. CAMMARATA, *La difficile difesa del diritto alla riservatezza*, in interlex.it; COMUNICATO STAMPA AIDIM, 12 luglio 2001.

<sup>33</sup> Cfr. provvedimento 29 maggio 2003.

<sup>34</sup> Decreto legislativo 13 maggio 1998, n. 171 (in Gazz. Uff., 3 giugno, n. 127) - Disposizioni in materia di tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni, in attuazione della direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, e in tema di attività giornalistica.

<sup>35</sup> Dlgs 171 del 1998, art.10 «Chiamate indesiderate. 1. L'uso di un sistema automatizzato di chiamata senza intervento di un operatore o del telefax per scopi di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta, ovvero per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale interattiva, è consentito con il consenso espresso dell'abbonato. 2. Le chiamate per le finalità di cui al comma 1, effettuate con mezzi diversi da quelli ivi indicati, sono consentite ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge».

di un operatore o del telefax per scopi di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta.

Infine, con il Decreto Legislativo 185/99<sup>36</sup>, il legislatore ha, al primo comma dell'art.10<sup>37</sup>, previsto in maniera espressa un sistema «opt-in»<sup>38</sup> in relazione alle *e-mail* pubblicitarie ed ad altre forme di comunicazione commerciale riservando il sistema «opt-out»<sup>39</sup> a tecniche di comunicazione a distanza diverse da quelle previste al comma 1 purché consentano una comunicazione individuale con il consumatore.

Di recente anche il Parlamento Europeo, ha espressamente vietato l'invio di *e-mail* a carattere promozionale in assenza di preventivo consenso dell'interessato, prevedendo infine che «gli Stati membri adottano le misure appropriate per garantire che, gratuitamente, le comunicazioni indesiderate a scopo di commercializzazione diretta, in casi diversi da quelli di cui ai paragrafi 1 e 2, non siano permesse se manca il consenso degli abbonati interessati oppure se gli abbonati esprimono il desiderio di non ricevere questo tipo di chiamate; la scelta tra queste due possibilità è effettuata dalla normativa nazionale<sup>40</sup>».

Da ultimo, il 30 giugno 2003, l'intera disciplina in materia di *privacy* è

<sup>36</sup> Decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185 in Gazz. Uff., 21 giugno, n. 143) - Attuazione della direttiva 97/7/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza.

<sup>37</sup> D.lgs 185 del 1999, art.10: «Limiti all'impiego di talune tecniche di comunicazione a distanza.

1. L'impiego da parte di un fornitore del telefono, della posta elettronica di sistemi automatizzati di chiamata senza l'intervento di un operatore o di fax, richiede il consenso preventivo del consumatore.

2. Tecniche di comunicazione a distanza diverse da quelle di cui al comma 1, qualora consentano una comunicazione individuale, possono essere impiegate dal fornitore se il consumatore non si dichiara esplicitamente contrario».

<sup>38</sup> L'utente deve autorizzare preventivamente l'invio di messaggi commerciali.

<sup>39</sup> Le comunicazioni commerciali possono essere inviate, senza autorizzazione del destinatario, finché l'interessato non si oppone.

<sup>40</sup> Articolo 13 della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002, Relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, GUCE n. L 201 del 31/7/2002:

«Articolo 13 - Comunicazioni indesiderate

1. L'uso di sistemi automatizzati di chiamata senza intervento di un operatore (dispositivi automatici di chiamata), del telefax o della posta elettronica a fini di commercializzazione diretta è consentito soltanto nei confronti degli abbonati che abbiano espresso preliminarmente il loro consenso. 2. Fatto salvo il paragrafo 1, allorché una persona fisica o

stata accorpata nel cosiddetto «Codice in materia di protezione dei dati personali<sup>41</sup>» il cui articolo 130 regola espressamente l'utilizzo della posta elettronica, e di altre tecnologie, a fini pubblicitari vietandolo senza l'espresso consenso del destinatario.

Possiamo, quindi, affermare senza tema di smentite che lo *spam* costituisce un illecito per il nostro ordinamento, soprattutto quando effettuato con determinate modalità.

## 7. LICEITÀ DELLE CD *BLACK LIST*

La difesa ad oltranza degli spammer, tuttavia, finge di ignorare il suddetto particolare passando al contrattacco e giungendo ad affermare che l'adozione di filtri e black list deve essere ritenuta illecita in quanto lesiva del diritto, costituzionalmente garantito, alla riservatezza della corrispondenza ed all'espressione delle proprie opinioni.

giuridica ottiene dai suoi clienti le coordinate elettroniche per la posta elettronica nel contesto della vendita di un prodotto o servizio ai sensi della direttiva 95/46/CE, la medesima persona fisica o giuridica può utilizzare tali coordinate elettroniche a scopi di commercializzazione diretta di propri analoghi prodotti o servizi, a condizione che ai clienti sia offerta in modo chiaro e distinto al momento della raccolta delle coordinate elettroniche e ad ogni messaggio la possibilità di opporsi, gratuitamente e in maniera agevole, all'uso di tali coordinate elettroniche qualora il cliente non abbia rifiutato inizialmente tale uso. 3. Gli Stati membri adottano le misure appropriate per garantire che, gratuitamente, le comunicazioni indesiderate a scopo di commercializzazione diretta, in casi diversi da quelli di cui ai paragrafi 1 e 2, non siano permesse se manca il consenso degli abbonati interessati oppure se gli abbonati esprimono il desiderio di non ricevere questo tipo di chiamate; la scelta tra queste due possibilità è effettuata dalla normativa nazionale. 4. In ogni caso, è vietata la prassi di inviare messaggi di posta elettronica a scopi di commercializzazione diretta camuffando o celando l'identità del mittente da parte del quale la comunicazione è effettuata, o senza fornire un indirizzo valido cui il destinatario possa inviare una richiesta di cessazione di tali comunicazioni. 5. Le disposizioni di cui ai paragrafi 1 e 3 si applicano agli abbonati che siano persone fisiche. Gli Stati membri garantiscono inoltre, nel quadro del diritto comunitario e della normativa nazionale applicabile, un'adeguata tutela degli interessi legittimi degli abbonati che non siano persone fisiche relativamente alle comunicazioni indesiderate».

<sup>41</sup> Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali, pubblicato in Gazz.Uff. n. 174 del 29-7-2003 - Suppl. Ord.n.123 - e destinato ad entrare in vigore dal 1-1-2004.

Giova, a questo punto, osservare che una simile difesa è palesemente illogica, se non in malafede: l'articolo 15 della costituzione tutela, infatti, «la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione», ma non occorre attendere una pronuncia della Consulta per capire che i messaggi pubblicitari, inviati in modo massiccio ed indiscriminato, non possono certo essere definiti corrispondenza; in caso contrario assisteremmo all'arresto ed alla successiva condanna di un buon 90% dei portieri dei nostri condomini, usi a raccogliere e gettare, senza tanti complimenti, i volantini pubblicitari che infestano le nostre cassette delle lettere.

Non tutte le comunicazioni sono *ipso facto* «corrispondenza», ma soltanto quelle che possiedono alcuni requisiti individuati da dottrina e giurisprudenza in primis il requisito della personalità.

A tale proposito deve osservarsi, in via preliminare, che, nel nostro ordinamento, le comunicazioni commerciali non trovano tutela ai sensi dell'articolo 21 della Costituzione, ma, piuttosto, ai sensi dell'articolo 41 della Carta Costituzionale con le inevitabili differenze nel bilanciamento con il diritto alla tutela della vita privata e dei diritti individuali dei cittadini (soprattutto alla luce dell'art. 41, comma 2, Cost.<sup>42</sup>).

Ciò premesso, non può, poi, sfuggire che, in generale, chi utilizza una *black list* a livello di server nega il transito del messaggio prima che questo avvenga, impedendone l'accesso al sistema ed agendo su caratteristiche in grado di identificare in maniera affidabile il sistema mittente (e quindi non il soggetto mittente).

Per tale ragione, la segretezza della corrispondenza non può assolutamente venire in alcun modo compromessa in quanto nemmeno un bit giunge nel sistema ricevente.

Osserviamo poi *ad abundantiam* che il D.Lgs 74 del 1992<sup>43</sup> definisce pubblicità «qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso in qualsiasi modo, nell'esercizio di una attività commerciale, industriale, artigianale o

<sup>42</sup> In tal senso si veda quanto affermato da A. PUTIGNANI, *Consenso, informativa e direct marketing - 1*, in Interlex.

<sup>43</sup> Decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 13 febbraio, n. 36). - Attuazione della direttiva 84/450/CEE, come modificata dalla direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità ingannevole e comparativa.

professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni mobili o immobili; la costituzione o il trasferimento di diritti e obblighi su di essi oppure la prestazione di opere e servizi»<sup>44</sup>.

Non vi è dunque dubbio che lo *spam* possa essere ricondotto alla pubblicità, ma questa, tuttavia, incontra dei limiti ben precisi; in particolare la legge 223/90<sup>45</sup> contiene diverse disposizioni che, pur essendo state dettate per la pubblicità televisiva, possono essere estese anche alla pubblicità via *Internet*.

In particolare l'articolo 8 della suddetta legge stabilisce che la pubblicità «non deve offendere la dignità della persona, non deve evocare discriminazioni di razza, sesso e nazionalità, non deve offendere convinzioni religiose e ideali, non deve indurre a comportamenti pregiudizievole per la salute, la sicurezza e l'ambiente, non deve arrecare pregiudizio morale o fisico a minorenni».

La pubblicità incontra, quindi dei limiti piuttosto rigidi che già metterebbero fuori legge una buona percentuale dello *spamming* quotidiano; a ciò poi deve aggiungere che la Camera di Commercio Internazionale ha predisposto nel 1996 delle «*Guidelines on interactive marketing communications*» con lo scopo di sviluppare la fiducia degli utenti di *Internet* nei servizi della rete rendendo gli stessi più sicuri e trasparenti; in particolare i punti principali di tali guide, che rappresentano una sorta di *netiquette* per la pubblicità in rete, prevedono tra l'altro il diritto di non ricevere messaggi non richiesti.

Dello stesso avviso è anche la Corte Suprema degli Stati Uniti che, in tutta una serie di recenti decisioni<sup>46</sup>, ha stabilito che non sussiste alcun diritto di inviare *spam*:

«Cyber Promotions, Inc. does not have a right under the First Amendment to the United States Constitution or under the Constitutions of Pennsylvania and Virginia to send unsolicited e-mail advertisements over the Internet to members of American Online, Inc.

<sup>44</sup> Dlgs 74 del 1992 art. 2.

<sup>45</sup> Legge 6 agosto 1990, n. 223 (in Gazz. Uff., 9 agosto, n. 185). Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato.

<sup>46</sup> Cfr. AOL V, *Cyberpromo8*, *Concentric Networks v. Cyberpromo9*, *Earthlink v. Cyberpromo10* etc.

and, as a result, American Online, Inc. may block any attempts by Cyber Promotions, Inc. to do so».

Non può, infine, tacersi che il diritto alla riservatezza della corrispondenza è un diritto disponibile e che come tale il soggetto titolare può validamente rinunciare in parte o in tutto; indicativa in tal senso è la punibilità solo su querela di parte, mentre chiaramente non può inferirsi dall'inviolabilità di cui all'art.15 primo comma Cost. alcun senso di indisponibilità (come pure in molti nell'ambiente telematico hanno tentato).

Detta rinuncia può essere *erga omnes*, ed in tal caso la corrispondenza diviene pubblica, oppure limitata nei confronti di alcuni soggetti e per determinati scopi, come, per esempio, avviene piuttosto spesso nei confronti del provider al fine di evitare messaggi di *spam*.

La rinuncia può essere espressa, nell'ipotesi in cui l'utente accetti, o richieda, espressamente una qualche forma di controllo, ma anche tacita quando un simile comportamento costituisce una prassi diffusa e comunemente accettata, anzi spesso incentivata, nei rapporti tra utenti e provider come, per esempio, nel caso di protezione antivirus ed *antis spam* predisposta dai provider<sup>47</sup>.

È, comunque, necessario sottolineare che, almeno finché non si formerà una precisa giurisprudenza in tal senso, i fornitori di servizio prevedano espressamente in sede contrattuale l'utilizzo delle *black list*, al fine di non incorrere in sanzioni civili e penali in seguito alla mancata consegna della corrispondenza ai propri utenti<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> A tale proposito si veda quanto affermato dal Tribunale di Prato, 15 ottobre 2001, secondo cui «Il contratto tra l'utente (titolare di solo indirizzo di posta elettronica e/o di sito web) ed un soggetto che svolga attività di provider, ha la natura di appalto di servizi. Conseguentemente rientra tra i doveri collaterali gravanti sul provider anche quello di evitare che il proprio utente di posta elettronica sia esposto ad un'attività di invio c.d. a pioggia («spamming») di messaggi e/o di materiali pubblicitari non graditi da parte di altri soggetti operanti nella rete».

<sup>48</sup> Cfr. Tribunale di Prato, 15 ottobre 2001. «Il provider che impedisca che determinati messaggi di posta elettronica raggiungano gli iscritti facenti parte di un'altrui «maillist» pone in essere (oltre che una violazione degli obblighi contrattuali verso il proprio utente di posta elettronica, anche) un illecito nei confronti dell'impresa emittente. Tale attività di blocco può ritenersi svolta «iure», cioè conformemente al diritto, solo se giustificata dall'adempimento di un'obbligazione contrattuale».

Da ultimo giova osservare che l'articolo 130, 6° comma, del D.Lgs 196 del 2003 prevede espressamente che «in caso di reiterata violazione delle disposizioni di cui al presente articolo il Garante può, provvedendo ai sensi dell'articolo 143, comma 1, lettera b), altresì prescrivere a fornitori di servizi di comunicazione elettronica di adottare procedure di filtraggio o altre misure praticabili relativamente alle coordinate di posta elettronica da cui sono stati inviate le comunicazioni».

Di fatto si tratterebbe soltanto di attendere un provvedimento del garante per rendere «operative» le *black list* in quanto non vi è dubbio che il legislatore, adoperando la definizione «coordinate di posta elettronica» non ha fatto riferimento soltanto agli indirizzi di posta elettronica, ma anche a tutti quegli elementi, ivi compresi gli indirizzi IP di origine, che possano essere validamente utilizzati per difendere efficacemente la *privacy* dei cittadini che navigano in *Internet*.

«Ove il limite e la cernita dei messaggi inviati dal «provider» ai propri utenti non risultino imposti dalle pattuizioni «inter partes», interpretate alla stregua dei principi generali ex art. 1175 e 1375 c.c., appare non conforme alla correttezza professionale in confronto dell'impresa mittente - ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c.c. - la condotta del «provider» il quale impedisca che determinati messaggi di posta elettronica raggiungano i propri utenti iscritti al sito donde i messaggi stessi provengano, e pertanto ne è consentita l'interdizione con misura d'urgenza ex art. 700 c.p.c.».

# Agenti elettronici e rappresentanza volontaria nell'ordinamento giuridico italiano

TESSA ONIDA, FRANCESCO ROMANO, SERENA SANTORO\*

SOMMARIO: *1. Premessa ad un problema di rapporti uomo-macchina – 1.1. Gli agenti elettronici – 1.2. Le applicazioni degli agenti intelligenti: commercio elettronico e ricerca di informazioni – 2. Rappresentanza volontaria nell'ordinamento giuridico italiano – 3. Le questioni giuridiche connesse all'applicabilità della teoria della rappresentanza – 3.1. Agente come rappresentante apparente – 3.2. Spendita del nome e firma digitale – 4. Agenti elettronici e personalità giuridica – 4.1 Difficoltà e soluzioni – 4.2. La teoria della finzione giuridica – 5. Attribuzione agli agenti software di una personalità giuridica minore*

## 1. PREMESSA AD UN PROBLEMA DI RAPPORTI UOMO-MACCHINA

Nella fantascienza la macchina “intelligente”, il *robot*, chiede di essere definito, di assumere rilevanza, di aver riconosciuta la sua affrancazione dal padre-uomo. Nel nostro mondo è l'uomo che si pone il problema se non sia il caso di distaccarsi talvolta dalla propria creatura, attribuendole compiti, responsabilità, indipendenza. Il riconoscimento di una sia pure parziale autonomia di “pensiero” ci spingerà verso la considerazione che l'entità artificiale potrà essere considerata soggetto di diritto, magari non subito, ma certo in un futuro molto vicino.

### 1.1. *Gli agenti elettronici*

Oggi i computer non sono soltanto degli strumenti di comunicazione che, ad esempio, rendono possibile e facilitano il commercio elettronico, ma sono in grado di dare autonomo avvio ad una comunicazione, partecipando attivamente al processo elettronico di negoziazione. Gli agenti

\* TESSA ONIDA è collaboratrice del progetto Norme in Rete, FRANCESCO ROMANO è titolare di una borsa di studio presso l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR di Firenze, SERENA SANTORO è avvocato e titolare di un dottorato di ricerca presso l'Università di Genova.

elettronici (detti anche agenti “*software*”, “intelligenti”, “informatici”, “digitali”) in particolare si distinguono dai comuni *software* proprio per l'*autonomia*, intesa come capacità del sistema di determinare il proprio comportamento in base alle proprie esperienze<sup>1</sup>.

L'Uniform Computer Information Transaction Act (UCITA<sup>2</sup>) definisce gli agenti elettronici, come un “programma di computer, o programma elettronico o di altri mezzi automatici, usati da una persona per promuovere una azione, o rispondere a messaggi elettronici o prestazioni, per conto di un singolo senza revisione o attività svolta da qualcuno durante l'azione, o durante la risposta ad un messaggio o prestazione”. Sono gli eredi dei “sistemi esperti”, che negli anni Ottanta furono uno dei più noti risultati applicativi dell'intelligenza artificiale. Rispetto ai sistemi intelligenti di prima generazione, gli agenti elettronici si differenziano soprattutto per i modelli teorici di base<sup>3</sup>.

Secondo Wooldridge e Jennings<sup>4</sup>, esistono due diverse nozioni di agenti elettronici; in base alla prima, definita “debole”, vengono fornite le caratteristiche essenziali che l'agente deve possedere per essere definito tale: esse sono, oltre all'autonomia – qui definita come capacità di agire senza intervento diretto di esseri umani – la capacità di interazione, la capacità di percepire l'ambiente esterno e rispondere agli stimoli da esso provenienti, la capacità di assumere iniziative allo scopo di perseguire

<sup>1</sup> V.S.J. RUSSELL, P. NORVING, *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, Prentice Hall, 1995, 35.

<sup>2</sup> Un “electronic agent” è un “computer program, or electronic or other automated means, used by a person to initiate an action, or to respond to electronic messages or performances, on the person's behalf without review or action by an individual at the time of the action, or response to a message or performances”. Par. 102 (a) (27) 1999. La UCITA è la *Uniform Computer Information Transaction Act* (la legge statunitense sulla regolamentazione dell'uso commerciale delle informazioni).

<sup>3</sup> I sistemi esperti erano basati su algoritmi decisionali *rule-based*, in cui la conoscenza, come i meccanismi di inferenza venivano definiti totalmente in fase di sviluppo; anche i sistemi basati sui casi, che utilizzavano meccanismi di *pattern matching* per simulare meccanismi di confronto e analogia, erano guidati da regole.

<sup>4</sup> M. WOOLDRIDGE, N. JENNINGS, *Intelligent Agents: Theory and Practice*, in Knowledge Engineering Review, Vol. 10, No. 2, 1995.

obbiettivi prefissati. In base alla nozione “forte”, invece, ci sono altri attributi che vengono richiamati e che non è essenziale che siano presenti: si parla di mobilità, di veridicità nel senso di incapacità di fornire false informazioni, di benevolenza come impossibilità di perseguire obbiettivi confliggenti, di razionalità nel senso di predisposizione del proprio comportamento al più efficiente raggiungimento degli obbiettivi.

### *1.2. Le applicazioni degli agenti intelligenti: commercio elettronico e ricerca di informazioni*

Tali programmi sono usati in campo commerciale; nel campo dell' *e-commerce* potrà, per esempio, proporsi il caso di una persona che completando un modulo elettronico richieda preventivi per l'acquisto di beni o servizi. La richiesta inviata ad una rete sarà a sua volta inviata a degli offerenti, che rispondendo con preventivi, intavoleranno una vera e propria trattativa. Spetterà all'agente selezionare i dati in base alle esigenze e agli interessi del suo utente, scartando soluzioni che pure, in teoria parrebbero obiettivamente “migliori”, perché valutate secondo i parametri della persona. Il procedimento da quando inizia è completamente autonomo da qualsiasi intervento umano, l'agente *reagisce* a stimoli esterni, notando i cambiamenti e adattandosi di conseguenza, mantenendo sempre il senso di una *identità* propria che, pur interagendo con altri simili, gli permette di distinguere sé dagli altri. Tuttavia, di solito, tali programmi non fanno altro che offrire beni per mezzo di cataloghi con cui il consumatore può scegliere un bene o accettare una data offerta.

Alcuni *software* più avanzati, consigliano all'utente il bene più conveniente per lui, ma solo valutando il parametro del prezzo.

In un futuro non molto lontano, i robot dovranno identificare altri e più complessi momenti del processo relativo alla negoziazione commerciale.

Gli agenti dovranno, ad esempio, valutare la convenienza per un fornitore nel trattare con un certo cliente, oppure apprezzare le forme di garanzia disponibili per il consumatore che acquisti un determinato bene o infine valutare i tempi di consegna della merce come un possibile parametro per la scelta della stessa.

L'agente dovrà dunque avere più strategie di negoziazione inclusa quella di poter trattare direttamente con altri “agenti”.

Altre applicazioni possono essere quelle di un programma che sia stato “addestrato” alla ricerca di informazioni, nuovo “bene” della società attuale, il cui valore dipende molto dalla pertinenza, dalla rilevanza e dall’aggiornamento rispetto alle esigenze dell’utente: molti utenti di internet si servono di motori di ricerca tradizionali per visualizzare le informazioni che gli necessitano. Tali motori però, spesso forniscono un profluvio di notizie che l’utente medio gestisce con difficoltà. Infatti il navigatore di internet non conosce quasi mai le regole di indicizzazione che ciascun motore adotta ed inoltre è poco esperto nell’uso degli operatori booleani<sup>5</sup>. L’agente dovrà selezionare i dati evitando l’eccessivo “rumore” delle troppe informazioni inutili e superflue, filtrandole attraverso criteri stabiliti, “imparando” anche in base al maggiore o minore gradimento da parte del cliente delle informazioni fornite. La concettualizzazione di un testo in algoritmi basati su teorie statistiche, ha permesso al robot di “*comprendere*” le relazioni tra i termini di un documento. Tali agenti in un certo senso dunque, “*capiranno*” il testo e non si limiteranno a ricercare il numero di presenze di una parola nel documento.

Trattando l’informazione, gli agenti intelligenti svolgono diverse funzioni: filtrano le informazioni utili per un certo utente e gli segnalano i dati più interessanti per la ricerca condotta. Tali agenti inoltre si muovono nel cyberspazio cercando le informazioni richieste dall’utente o le informazioni che l’automa ritiene che l’utente possa volere. Alcuni di questi agenti elettronici lavorano a stretto contatto con l’utente. Un soggetto, per esempio, potrebbe programmare l’automa affinché questo gli procuri dei biglietti per una rappresentazione che deve ancora essere programmata al teatro della sua città. L’agente sarà in grado di consultare l’agenda elettronica del suo utente, comperare i biglietti per lo spettacolo desiderato nel giorno in cui l’utente non avrà impegni e magari inviare una e-mail all’agenda elettronica dell’utente, con la conferma dell’avvenuto acquisto<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> G. WIZEMANN, *Gli agenti intelligenti*, www.wmtools.com, 1999.

<sup>6</sup> S. SAFIER, *Between big brother and the bottom line: privacy in cyberspace*, in Virginia Journal Of law & Technology, 2000.

L'Istituto di Teoria e Tecniche per l'Informazione Giuridica del CNR, nell'ambito del progetto "Accesso alle Norme in Rete"<sup>7</sup>, coordinato dal Ministero della Giustizia e che si propone di creare un portale attraverso il quale accedere a tutte le fonti giuridiche italiane, ha elaborato un robot di navigazione capace di effettuare una ricognizione all'interno di vari siti internet ed "orientare verso la fonte originale delle informazioni"<sup>8</sup>.

A tal fine è stato predisposto un file (detto nir.TXT), funzionale alla navigazione del robot e in grado di indicizzare solo i documenti pertinenti al progetto.

A fronte della diffusione, sempre maggiore, degli agenti nelle trattative via Web e del loro evolversi progressivo da strumenti passivi a soggetti della negoziazione, si pongono una serie di importanti questioni teorico-giuridiche che verranno qui affrontate limitatamente all'aspetto della rappresentanza negoziale. Ci si chiede se sia possibile assimilare l'operare di un agente elettronico al paradigma della rappresentanza.

A tal fine nel paragrafo che segue, tratteremo brevi cenni sull'istituto giuridico della rappresentanza nell'ordinamento italiano.

## 2. RAPPRESENTANZA VOLONTARIA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

La rappresentanza è caratterizzata dalla produzione in capo al rappresentato degli effetti di un negozio, stipulato da un diverso soggetto<sup>9</sup>.

Della rappresentanza si hanno due idee. La concezione allargata, di elaborazione dottrinale, secondo la quale si ha rappresentanza tutte le volte in cui un soggetto agisce per conto e nell'interesse di un altro individuo. Tale concezione fonda l'istituto, sul fenomeno della cooperazione tra i consociati, preordinata allo svolgimento di una attività giuridica ed economica nell'interesse di altri<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> C. CIAMPI, *Studio di fattibilità per la realizzazione del progetto "Accesso alle norme in rete"*, in *Informatica e diritto*, 1, 2000, 11 e ss.

<sup>8</sup> M. CHERUBINI, *Verso l'armonizzazione dei portali pubblici: il portale nazionale "Italia.gov.it" e "Norme in Rete"*, in *Informatica e diritto*, 1, 2002, 70 e ss.

<sup>9</sup> A. CHIANALE, *La rappresentanza*, in *Trattato dei contratti* diretto da P. RESCIGNO, Torino, UTET, 1999, 1130 e ss.

<sup>10</sup> W. D'AVANZO, voce *Rappresentanza*, in *Novissimo Digesto italiano*, Torino, UTET, 1967, 801 e ss.

All'interno di questa categoria si distingue poi tra rappresentanza diretta e rappresentanza indiretta. La prima è caratterizzata dal fatto che il rappresentante agisce oltre che per conto, anche in nome del rappresentato, a differenza della seconda per la quale il rappresentante agisce sempre in nome proprio.

La concezione fatta propria dal Codice Civile nell'articolo 1388, è però quella ristretta che fonda l'istituto sul fenomeno della sostituzione<sup>11</sup>. Si ha rappresentanza solo quando il rappresentante agisce in nome del rappresentato, sostituendosi a lui nel compimento di un atto che esplica però i suoi effetti direttamente nella sfera giuridica del rappresentato.

Rappresentante e rappresentato formano dunque una sola parte contrattuale ma mentre il primo è parte in senso strumentale, il secondo è invece parte in senso sostanziale.

Sempre l'articolo 1388 cod. civ. ci dice che tale istituto ha quattro presupposti.

Il primo di questi è il conferimento in capo al rappresentante di un qualche potere rappresentativo.

Il secondo presupposto è quello che vuole che il rappresentante agisca rispettando i limiti dei poteri a lui devoluti.

Nel caso in cui uno dei due presupposti non sia stato rispettato, ci troviamo in un'ipotesi di rappresentanza senza potere. La regola in tali casi è quella stabilita dall'articolo 1398 cod. civ. secondo il quale chi agisce come rappresentante senza averne i poteri o eccedendo i limiti di tali poteri è responsabile dei danni che il terzo contraente ha subito, per aver confidato nella validità del contratto. Dall'articolo 1388 *a contrariis*, si ricava anche che tale contratto non produrrà effetti nei confronti del rappresentato, ma tale regola conosce tre eccezioni: una di queste è stata elaborata dalla giurisprudenza per i casi in cui il difetto di poteri rappresentativi sia stato colposamente creato o tollerato dal rappresentato, ingenerando così un'apparenza di poteri rappresentativi, nella quale il terzo contraente abbia fatto incolpevole affidamento. È il fenomeno della

<sup>11</sup> AA.VV., art. 1387 cod. civ., in *Commentario al Codice Civile* diretto da P. CENDON, Torino, UTET, 1991, 680 e ss.

*rappresentanza apparente* che trova la sua ragione di esistere nella tutela dell'affidamento del terzo contraente. In questo caso l'apparenza si sostituisce alla mancanza di legittimazione.

Tuttavia il Codice ha previsto lo strumento della ratifica per permettere al falso rappresentato di attribuire efficacia al contratto concluso dal *falsus procurator*.

Il terzo presupposto ricavabile dall'art. 1388 cod. civ., affinché operi il meccanismo della rappresentanza è quello che vede agire il rappresentante nell'interesse del rappresentato.

L'art. 1394 cod. civ. ci dice che se il rappresentante conclude un contratto che confligge con gli interessi propri del rappresentato, tale negozio sarà annullabile, sempre che comporti un effettivo e reale pregiudizio per questi.

Il quarto ed ultimo presupposto della rappresentanza è la spendita del nome. Occorre cioè che il contratto sia concluso dal rappresentante, in nome del rappresentato.

Secondo la dottrina questo sarebbe l'unico presupposto forte, senza il quale cioè non potrebbe configurarsi mai il meccanismo rappresentativo<sup>12</sup>.

Tuttavia la giurisprudenza ammette la possibilità di desumere la spendita del nome anche da comportamenti del rappresentante univoci e concludenti, idonei cioè a far capire, al terzo contraente che gli effetti del contratto si produrranno direttamente nella sfera giuridica di un soggetto diverso da quello che contratta<sup>13</sup>. Inoltre si può *spendere il nome del rappresentato* in diversi modi.

Si pensi alla figura dell'istitutore (art. 2208 cod. civ.) che compie atti inerenti l'impresa, pur non dicendo che sta trattando al posto del preponente. Ma si pensi pure a tutti quei casi in cui la dichiarazione negoziale non è personalizzata o a quei casi, in cui la personalizzazione non avviene tramite l'identificazione per nome e cognome del rappresentante e del rappresentato. Così potrà darsi il caso del contraente che si identifica

<sup>12</sup> V. ROPPO, *Il contratto*, in G. IUDICA E P. ZATTI (a cura di), Trattato di diritto privato, Milano, Giuffrè, 2001, 260 ss.

<sup>13</sup> Cassazione Civile sez. I 26.1.2000, n. 842 e sez. II 14.11.1996, n. 9980.

mediante coordinate spazio temporali (quando per esempio contraggo con l'avventore che in un dato momento è entrato nel mio negozio); come potrà succedere che la controparte contrattuale si celi sotto falso nome (caso in cui il contratto potrà essere efficace sia per il contraente dichiarante sia per il contraente di cui si è fatto il nome). Si pensi infine alle ipotesi in cui il contraente non si identifichi affatto, come nei casi dei contratti per automatico o di acquisto di titoli di viaggio tramite soggetti distributori, che non ne riferiranno all'impresa di trasporto.

Tutti questi contratti tra *soggetti senza nome proprio*, mettono in crisi le certezze delle teorie sulla spendita del nome<sup>14</sup>.

Nell'ipotesi di alienazione di cosa altrui da parte del commissionario si può pensare che il terzo acquisti l'oggetto direttamente dal proprietario, pur avendo trattato con un intermediario – rappresentante – che ha agito in nome proprio.

Analogamente, in tema di mandato senza rappresentanza, e quindi senza spendita del nome, è la stessa disciplina codicistica (art. 1705, comma 2, cod. civ.) a dirci che il mandante può sostituirsi al mandatario esercitando i diritti di credito scaturenti dall'esecuzione del mandato<sup>15</sup>. Non si può parlare della rappresentanza senza menzionare la figura del *nuncius*.

Questo, limitandosi a veicolare all'altra parte del negozio giuridico, una volontà contrattuale già formata dall'interessato, si differenzia dal rappresentante che, invece, forma e manifesta la volontà contrattuale. Nella realtà quotidiana tuttavia, non è facile distinguere quando chi agisce per un altro soggetto, sia suo *nuncius* o suo rappresentante, anche perché è compatibile con la rappresentanza la predeterminazione di elementi contrattuali da parte del rappresentato<sup>16</sup>. La differenza tra le due figure è rilevante soprattutto dal punto di vista della capacità di agire.

Mentre il *nuncius* può essere privo della capacità naturale, il rappre-

<sup>14</sup> M.G. GRAZIADEI, R. SACCO, voce *Rappresentanza*, in *Digesto Ipertestuale*, Torino, UTET, 2002.

<sup>15</sup> U. NATOLI, voce *Rappresentanza*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1987, 468 ss.

sentante ne deve invece essere fornito, nel momento in cui pone in essere l'atto per il rappresentato.

Tuttavia l'incapacità di intendere e di volere del rappresentante rende il contratto semplicemente annullabile e non affetto da un vizio assoluto e insanabile, che comporta la nullità del contratto.

Il rappresentante può anche essere legalmente incapace mentre il rappresentato deve essere legalmente capace durante l'intera vicenda rappresentativa e deve avere la capacità naturale nel momento in cui conferisce la procura.

### 3. LE QUESTIONI GIURIDICHE CONNESSE ALL'APPLICABILITÀ DELLA TEORIA DELLA RAPPRESENTANZA

Occorre adesso esaminare le questioni collegate all'applicabilità della teoria della rappresentanza, all'operare degli agenti elettronici.

Come abbiamo visto, nell'ordinamento giuridico italiano, l'istituto della rappresentanza origina un rapporto giuridico bilaterale con due soggetti distinti, il rappresentante e il rappresentato. È importante tenere presente, infatti, la distinzione che intercorre tra la procura, quale negozio giuridico unilaterale autorizzatorio, che conferisce al rappresentante il potere di agire nell'interesse altrui ed il rapporto giuridico obbligatorio che solitamente ad essa si accompagna, ma che resta distinto; quest'ultimo scaturisce da un contratto (ad esempio, mandato, spedizione, agenzia) che, quale negozio giuridico bilaterale, richiede il consenso di entrambe le parti. La ragione di questa differenza costitutiva è dovuta al fatto che la procura determina un ampliamento della sfera giuridica dell'autorizzato, conferendogli un potere che prima non aveva e non producendo alcun effetto limitativo o negativo nei suoi confronti, mentre da un contratto obbligatorio quale il mandato scaturiscono per il mandatario non solo poteri e diritti, ma tutta una serie di obbligazioni, dunque effetti giuridici negativi (v. artt. 1710 ss. cod. civ.). Per questo il sistema richiede che il mandatario accetti, con il consenso perfezionativo del contratto, di volere assumere l'incarico (art. 1703 cod. civ.), mentre ritiene sufficiente la sola manifestazione di volontà di chi conferisce la procura per dare vita ad un rapporto di rappresentanza.

Nel sistema di *common law* invece, *il consenso di entrambe le parti è*

*necessario per istaurare lo stesso rapporto di rappresentanza ed applicare il regime di agency law*: in base al Restatement of Agency, “to create a principal-agent relationship under agency law, the consent of both parties is necessary<sup>17</sup>”.

Pertanto, per applicare tale regime ai computers, parte della dottrina è costretta a ricorrere ad una *finzione legale* e cioè ad ipotizzare un’analogia tra agente elettronico ed agente umano in una prospettiva funzionale<sup>18</sup>.

D’altra parte, però, anche i sistemi di civil law attribuiscono rilievo alla volontà del rappresentante nel momento successivo alla costituzione del rapporto, cioè ai fini della validità del contratto stipulato con il terzo.

L’art. 1390 del codice civile italiano stabilisce che “*il contratto è annullabile quando è viziata la volontà del rappresentante (...)*”, nulla rilevando dunque se errore, violenza o dolo hanno riguardato il rappresentato. La volontà necessaria a perfezionare il contratto è quella del rappresentante.

Come conciliare questa disciplina con l’operato degli agenti elettronici?

È possibile parlare di volontà, autonoma, dell’agente?

Lo stesso dubbio si pone in relazione alla rilevanza degli stati soggettivi quali buona o mala fede, scienza o ignoranza di determinate circostanze: l’art.1391 cod. civ. si riferisce alla persona del rappresentante, ma davvero può dirsi che sono ipotizzabili simili “stati soggettivi” in un agente elettronico?

È evidente che la disciplina giuridica esistente, così com’è, non è sufficiente a dare adeguata disciplina alle relazioni che si instaurano non solo tra agente e soggetto che ne fa uso nel mondo del commercio elettronico, ma soprattutto tra agente e terzo che con esso contratta.

Si possono ipotizzare due soluzioni che analizzeremo nei prossimi paragrafi.

<sup>17</sup> Restatement (Second) of Agency § 1(1) (1958).

<sup>18</sup> Questa visione è stata portata avanti da JOHN P. FISCHER, “*Computers as agents: A Proposed Approach to Revised U.C.C. Article 2*”, 72 Ind.L.J. 545, 570(1997). Essa è stata criticata da J. F. LEROUGE, *The use of electronic agents questioned under contractual law: suggested solutions on a European and American Level*, The John Marshall Journal of Computer and Information Law, Vol. XVIII No. 2, 2000, 403-408.

### 3.1. *Agente come rappresentante apparente*

Una prima ipotesi consiste nel richiamare la nozione di rappresentanza apparente. Come accennato nel paragrafo precedente, rappresentante apparente è colui che in base a circostanze univoche mostra di avere un potere rappresentativo di cui in realtà è privo. Chi non ha potere rappresentativo è comunque un falso rappresentante, anche se la sua legittimazione risulta attestata da circostanze obiettive, tali da trarre in errore una persona di normale diligenza. Perciò, ex art.1398 cod. civ., il rischio della falsa rappresentanza ricade sul terzo, perché il presunto rappresentato non può sottostare agli effetti giuridici di un accordo che gli è estraneo. Tuttavia, il contratto concluso dal falso rappresentante è efficace nei confronti del rappresentato se questi ha dato causa all'apparente legittimazione e il terzo abbia senza colpa confidato nella realtà di tale legittimazione. Pertanto, la persona umana che si serve di un agente elettronico è chiamata comunque a rispondere dei danni che questo ha causato nel contrattare con i terzi se ha, con il proprio comportamento, ingenerato nella controparte la ragionevole convinzione dell'esistenza della procura. Il principio è applicabile però, soltanto nel caso in cui il rappresentante non legittimato abbia agito in nome altrui – cioè in caso di rappresentanza diretta - perché senza spendita del nome, il terzo non potrebbe essere ingannato sull'esistenza della legittimazione.

### 3.2. *Spendita del nome e firma digitale*

La seconda soluzione consiste, invece, nel ritenere che l'agire dell'agente elettronico possa essere giuridicamente attribuito al titolare attraverso l'uso da parte dell'agente della firma elettronica propria della persona umana che se ne serve. L'uso della firma elettronica del titolare viene così considerato una modalità di spendita del nome del rappresentato e, conseguentemente, consente di attribuire la responsabilità dell'operato dell'agente alla persona umana.

Naturalmente chi contratta con un agente elettronico deve identificare con sicurezza la controparte e non potrà accontentarsi dell'affermazione dell'agente di essere il rappresentante del titolare dei diritti. Un controllo efficace sull'identità degli agenti e dei loro rappresentati richiede l'uso di una infrastruttura a chiave pubblica (*public key infrastructure* –

PKI -), che sia di natura generale, e nella quale l'autorità di certificazione (trusted third parties – TTPs) garantisca l'autenticazione della firma digitale.

Nei sistemi di common law questa soluzione invece, non appare necessaria in quanto, costituisce la regola che l'atto compiuto nell'interesse altrui produca effetto nei confronti del titolare, anche se non vi sia stata spendita del nome.

In definitiva, quindi, entrambe le soluzioni prospettate consentono di tutelare il terzo che conclude contratti con agenti elettronici, che operano per conto di una diversa persona umana titolare dell'interesse, passando attraverso l'attribuzione degli effetti giuridici che scaturiscono dal suo agire, alla persona umana che sta dietro l'agente e se ne serve per i suoi scopi.

E se si volesse ipotizzare una responsabilità giuridica dell'agente in sé?

Per rispondere a questa domanda è inevitabile doversi confrontare con il problema della *personalità giuridica* degli agenti elettronici.

#### 4. AGENTI ELETTRONICI E PERSONALITÀ GIURIDICA

Da tempo una parte della dottrina<sup>19</sup> sostiene che le difficoltà sollevate dall'operare degli agenti nel mondo del commercio elettronico potrebbero essere superate attribuendo ai medesimi personalità giuridica e costruendo una teoria della responsabilità su queste basi<sup>20</sup>.

Tre aspetti sono proposti per argomentare il conferimento della personalità giuridica ad una entità:

- autorità morale;
- capacità sociale;

<sup>19</sup> V., tra gli altri, T. ALLEN, R. WIDDISON, *Can computers make contracts?*, Harvard Journal of Law & Technology, 1996, 28 ss.; KARNOW, *Liability for Distributed Artificial Intelligences*, Berkeley Technology Law Journal, 1996, 161; I.R. KERR, *Providing for Autonomous Electronic Devices in the Uniform Electronic Commerce Act*, 23

<sup>20</sup> Sulla personalità giuridica degli AS vedi anche M. BAIN, B. SUBIRANA, *Legalising autonomous shopping agent processes*, in Computer Law & Security Report, Vol. 19, n. 5 del 2003, 375 e ss. e sulla responsabilità per i danni causati dal loro operare vedi *La responsabilità degli agenti software per i danni prodotti a terzi*, M.A. BIASIOTTI, F. ROMANO, M.T. SAGRI, in Informatica e diritto, 2, 2002, pp. 155-164.

- convenienza legale<sup>21</sup>.

Una prima immediata conseguenza dell'attribuzione della personalità giuridica agli agenti elettronici consisterebbe nella titolarità di un patrimonio giuridico composto di situazioni giuridiche attive – quali diritti, poteri, facoltà – e situazioni giuridiche passive, cioè obblighi, oneri e doveri. Esso comprenderebbe tutte e solo le situazioni giuridiche suscettibili di valutazione economica, con esclusione quindi dei *diritti della personalità* o comunque dei diritti personali; ne deriverebbe inoltre che la responsabilità di tali agenti non potrebbe che porsi su di un piano esclusivamente patrimoniale.

#### 4.1. Difficoltà e soluzioni

Si ritiene in dottrina che sia ancora difficile oggi giustificare l'attribuzione della personalità giuridica agli agenti elettronici sulla base di questi argomenti. Infatti, un primo problema consiste nella identificazione stessa dell'agente: coincide con l'hardware o con il *software*? E in caso di *software* distribuiti in più siti, ma che agiscono separatamente? Come per le società, una possibile soluzione potrebbe prevedere una sorta di registro: ogni persona fisica che intenda servirsi di agenti intelligenti nel commercio elettronico, dovrebbe registrare tanto un nome identificativo dell'agente e una sorta di firma digitale dell'agente stesso, quanto se stesso, al fine di identificarsi quale titolare dell'agente.

Karnow ha proposto un sistema presentato come “Turing Registry”, in base al quale, chi intende servirsi di un agente elettronico, dovrebbe sottoporlo ad una procedura di certificazione al fine di garantire la copertura dei rischi derivanti dalla sua attività. Il rischio potrebbe essere stimato con un largo spettro di automatismo: tanto maggiore sarà l'intelligenza dell'agente, quanto maggiore sarà il rischio e quindi il premio da pagare e viceversa. Se i terzi si rifiutassero di trattare con agenti non certificati, il sistema sarebbe realizzato e in grado di autotutelarsi. I siti dovrebbero trattare solo con agenti certificati. I programmatori e tutti coloro che

<sup>21</sup> WEITZENBOECK E., *Electronic Agents and the formation of contracts*, in [www.eclip.org](http://www.eclip.org).

intendano avvalersi degli agenti, dovrebbero essere obbligati a fornire una certificazione Turing, pagare il premio e così assicurare protezione ai siti in cui operano gli agenti.

Tuttavia un sistema simile incontra una rilevante difficoltà dal punto di vista della sua convenienza economica. Finché non si capirà se e quanto frequentemente gli agenti elettronici danno luogo ad accordi non voluti dai titolari, non si saprà se sia giustificato il costo dello sviluppo di un sistema simile, anche in considerazione del fatto che molte controversie riguarderanno più giurisdizioni. Dove e in base a quali regole dovrebbero essere risolte le controversie? Chi dovrebbe sovrintendere ad esse?

Inoltre, considerata la continua evoluzione degli agenti, un simile registro non sarebbe in grado di risolvere tutti i problemi di identificazione.

#### 4.2. *La teoria della finzione giuridica*

Parte della dottrina ritiene che i problemi di identificazione e di disciplina dell'operato degli agenti non possano essere risolti trattando gli agenti come soggetti dotati di personalità giuridica, ma soltanto adottando la *fictio iuris* per cui tutto ciò che proviene dall'agente è considerato provenire in realtà dalla persona fisica che ne fa uso. Per esempio, la "Guide to Enactment" che accompagna la UNCITRAL *Model Law* stabilisce che "The Data messages that are generated automatically by computers without human intervention should be regarded as "originating" from the legal entity on behalf of which the computer is operated". In questa prospettiva gli agenti non sono che meri strumenti di comunicazione. Qui l'agente si limita a contrattare automaticamente, nell'interesse della persona per conto della quale agisce. In realtà la volontà che rileva è quella della persona umana che controlla l'agente e se ne serve.

Questa visione comporta che il rischio di un eventuale "eccesso di potere del rappresentante" che assume obbligazioni non previste e non autorizzate, ricada sulla persona fisica rappresentata, in base all'idea che chi usa uno strumento è responsabile degli effetti che derivano dall'uso dello stesso, almeno finché questo non sia in grado di esprimere una sua autonoma volizione<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> V. Reporter's Note under Section 102 (5) Electronic Device, UETA (July 24, 1998, Draft).

Allo stesso modo, il Reporter's Note del Uniform Commercial Code –2B (il precedente dell'UCITA) stabilisce che l'agente elettronico è una mera estensione della persona che lo utilizza e le sue azioni non sono che le azioni di questa persona<sup>23</sup>.

D'altra parte, come affermano Allen & Widdison, un simile approccio appare eccessivamente rigido. E' proprio giusto, si chiedono, ritenere il rappresentato vincolato verso il terzo per obbligazioni assunte dall'agente al di là delle sue previsioni, solo per il fatto che ciò era teoricamente possibile? Ad esempio, quando il terzo era, o avrebbe dovuto – secondo la “diligenza del buon padre di famiglia<sup>24</sup>” – essere consapevole che una comunicazione proveniente da un agente elettronico non esprimeva la reale intenzione del rappresentato, verrebbe a trovarsi nella posizione migliore per ridurre i costi derivanti dall'assunzione di una obbligazione non prevista.

Da questo punto di vista, anche il nostro ordinamento prevede che, in caso di abuso di potere rappresentativo da parte del rappresentante, questi è responsabile del danno che il terzo contraente può avere sofferto per avere confidato *senza sua colpa* nella validità del contratto (art. 1398 cod. civ.). Il terzo è in colpa quando sia caduto in un errore inescusabile, e cioè in un errore evitabile con la normale diligenza nell'esercizio dell'autonomia negoziale. In questo caso, l'esclusione della responsabilità del falso rappresentante trova fondamento nel principio della compensazione delle colpe. Il fatto colposo del terzo assume rilevanza come causa assorbente dell'evento lesivo: il terzo non può pretendere il risarcimento di un danno che egli ha concorso a produrre con la propria negligenza.

Pertanto non sembra allo stato sostenibile la teoria dell'attribuzione della personalità giuridica agli agenti, ma d'altra parte, anche la teoria della finzione legale è stata attaccata, perchè sia nei sistemi di civil law che in quelli di common law il rapporto giuridico che si instaura a seguito del-

<sup>23</sup> V. Reporter's Note, Section 202 Uniform Commercial Code 2-B (March 10, 1998, Draft).

<sup>24</sup> V. art. 1176 del codice civile che fa riferimento ad una nozione oggettiva di colpa, quale inosservanza del modello diligente di condotta a prescindere dagli stati soggettivi che possono avere influito sul comportamento.

l'attribuzione del potere rappresentativo, è un rapporto tra due soggetti<sup>25</sup>, in quanto, diversamente, la stessa nozione di rapporto giuridico non potrebbe essere richiamata.

La domanda finale che ci dobbiamo porre è dunque se esista, nel nostro ordinamento una diversa soluzione per avvicinare gli agenti elettronici al mondo del diritto.

##### 5. ATTRIBUZIONE AGLI AGENTI *SOFTWARE* DI UNA PERSONALITÀ GIURIDICA MINORE

Nel sistema giuridico italiano è ben nota la distinzione tra *soggettività giuridica* e *personalità giuridica*<sup>26</sup>.

L'analisi del discorso giuridico rivela che gli elementi della soggettività si rifanno essenzialmente a tre tipologie:

- imputazione/legittimazione;
- unità/alterità;
- responsabilità patrimoniale.

Il primo, minimo elemento della soggettività giuridica è l'imputazione, intendendosi per tale la scelta discrezionale dell'ordinamento di rendere una entità destinataria di diritti e obblighi. Il secondo, ulteriore elemento immediatamente connesso con quello di imputazione è la legittimazione, intesa come riconosciuta idoneità a compiere atti dispositivi della propria o della altrui sfera giuridica.

Per unità/alterità si intende invece riferirsi alla circostanza che l'ordinamento consideri o meno un ente come una sola persona (unità) e consideri o meno un ente come soggetto diverso da quello che ha tenuto un certo comportamento o si trova in una certa situazione (alterità).

L'ultimo elemento è costituito dalla responsabilità patrimoniale intesa

<sup>25</sup> Cheshire, Fifoot and Furmston's *Law of Contract*, 1996, 482; A. G. GUEST, gen. ed., *Chitty on Contracts - Vol. II - Specific Contracts*, 1994, 31-001.

<sup>26</sup> Tale distinzione è una elaborazione dottrinale secondo cui la soggettività giuridica non è un concetto unico ma un insieme di effetti giuridici che possono essere attribuiti, anche solo in parte, ad alcune entità dell'ordinamento.

come circostanza per cui tutti i beni imputati ad un soggetto costituiscono garanzia per l'adempimento delle obbligazioni a questo imputate.

Questi elementi si possono ritenere tra loro indipendenti, di modo che è possibile rinvenire enti per i quali ricorrono alcuni soltanto di tali elementi ed enti per i quali ricorrono tutti. Nell'ordinamento giuridico italiano solo gli elementi minimi della imputazione/legittimazione competono alle associazioni non riconosciute, ai comitati, ai consorzi e alle società di persone, mentre alle persone fisiche e alle persone giuridiche compete anche l'altro elemento della unità/alterità. Per quanto riguarda, invece la responsabilità patrimoniale sono presenti regimi diversi che non consentono di tracciare una precisa linea di demarcazione tra le persone fisiche e le altre collettività.

Tutto ciò conferma quell'opinione della dottrina che ritiene da tempo l'esistenza di una sorta di *personalità minore* (o quasi personalità o soggettività senza personalità) e la sua attribuibilità a certe collettività alle quali l'ordinamento non riconosce personalità giuridica<sup>27</sup>.

In dottrina si è sottolineato che della soggettività giuridica si è avuto finora una visione antropomorfa<sup>28</sup>. Piuttosto i reali significati della soggettività che l'analisi del diritto positivo rivela, mostrano che i fini per i quali l'ordinamento determina i vari elementi della soggettività non sono necessariamente connessi con l'idea di individuo della specie umana.

In riferimento agli agenti elettronici si può quindi ritenere che sarebbe sufficiente che l'ordinamento riconoscesse loro positivamente l'elemento minimo della imputazione/legittimazione affinché possano essere riconosciuti come soggetti di diritto, sia pure "minori", cioè senza personalità.

Al riguardo la tesi del riconoscimento di una qualche forma di soggettività giuridica, se non della vera e propria personalità, trova conferma nel dato di diritto positivo, che opera un esplicito riconoscimento dell'efficacia giuridica del loro operato.

In relazione all'incidenza che gli agenti intelligenti hanno e presumibil-

<sup>27</sup> V., tra gli altri, G.L. PELLIZZI, voce *Soggettività giuridica* in Enc. Giur. Treccani, 1990.

<sup>28</sup> P. ZATTI, *Persona giuridica e soggettività*, Cedam, Padova, 1975.

mente, avranno sempre più nell'ambito del commercio elettronico, il legislatore americano ha elaborato già nel 1999 una legge, la *Uniform Computer Information Transaction Act* (UCITA) che pone alcune norme sull'utilizzo degli agenti elettronici.

La legge si propone lo scopo di modernizzare la normativa sui contratti, regolamentando situazioni di fatto già presenti nel commercio elettronico e di offrire un modello di legge uniforme per tutte le giurisdizioni.

Lo *Uniform Electronic Commerce Act* (UECA) adottato nell'ambito della Uniform Law Conference of Canada prevede nella parte 2 - "Communication of electronic documents" - par.21 che "A contract may be formed by the interaction of an electronic agent and a natural person or by the interaction of electronic agents" e successivamente regola l'agire degli agenti elettronici nel caso che si verifichino errori.

Abbiamo visto che l'elemento imputazione/legittimazione non è sufficiente per aversi anche la unità/alterità del soggetto, che costituisce il presupposto per la costruzione teorica di rapporti giuridici e dunque anche del rapporto di rappresentanza negoziale. Esso rappresenta, però, un primo importante passo avanti per l'inserimento degli agenti elettronici nel mondo del diritto.

# Attuazione delle norme sulla protezione dei dati personali e innovazione nella gestione dei sistemi informativi pubblici

GIOVANNI LATTARULO\*

SOMMARIO : 1. Premessa – 2. Linee generali sul quadro normativo di riferimento – 3. Il contesto culturale e sociale a fondamento della normativa sul trattamento dei dati personali – 4. I criteri generali di legittimazione al trattamento dei dati personali – 5. I criteri di legittimazione al trattamento da parte di soggetti pubblici dei dati sensibili e relativi a provvedimenti giudiziari – 6. La gestione degli archivi della Pubblica Amministrazione e i nuovi Principi di liceità e correttezza nel trattamento dei dati personali – 7. Il protocollo informatico, le nuove modalità di gestione dei flussi documentali e i riflessi sulla protezione dei dati personali – 8. L'individuazione del titolare del trattamento e la definizione degli assetti organizzativi previsti per la protezione dei dati – 9. Notificazione, informativa e diritti dell'interessato – 10. Le procedure sanzionatorie e la percezione sociale delle nuove regole

## 1. PREMESSA

Il presente studio non può avere come scopo un esame completo dell'intera normativa sulla protezione dei dati personali che ha ormai assunto una ampia dimensione e una forte complessità per la natura stessa del fenomeno che intende regolare.

L'enorme vastità della sfera di applicazione di tale normativa appare evidente ove si pensi che per dato personale si intende “qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale”.

All'interno del contesto normativo sulla protezione dei dati personali occorre quindi focalizzare alcuni aspetti sui quali concentrare la riflessione al fine di evitare un approccio eccessivamente dispersivo.

\* L'Autore è dirigente dell'Area delle Politiche Sociali e dei sistemi informativi dell'Ufficio Territoriale del Governo di Firenze.

Innanzitutto una prima selezione nella materia sarà fatta con riferimento alla natura del soggetto titolare del trattamento.

La normativa in esame infatti in alcune parti si rivolge alla totalità dei trattamenti di dati personali a prescindere dalla natura giuridica del titolare del dato mentre in altre parti la strada potremmo dire che si biforca e in una direzione si indirizza verso il titolare soggetto pubblico mentre in un'altra direzione si indirizza verso il titolare soggetto privato.

Quindi si farà necessariamente riferimento ad alcuni aspetti comuni della disciplina ma l'attenzione sarà in prevalenza rivolta alle peculiarità della normativa concernente il settore pubblico.

A proposito del trattamento di dati personali in ambito pubblico occorre solo ricordare che all'art. 4 l. 675/96 vengono indicati una serie di settori esclusi dal campo di applicazione della legge (Centro Elaborazione Dati delle forze di polizia, servizi del casellario giudiziario e dei carichi pendenti ecc.).

Peraltro tale esclusione è relativa in quanto diverse disposizioni si applicano comunque anche ai settori dell'ambito pubblico ora richiamati che quindi solo apparentemente devono ritenersi estranei alla normativa in esame.

Si applicano infatti anche a tali settori le disposizioni indicate nel secondo comma dell'art. 4 l. 675/96 in materia di liceità e correttezza del trattamento, di rispetto delle misure di sicurezza, di soggezione ai poteri del Garante in merito a ispezioni e controlli ecc.

Operata quindi una prima restrizione dell'analisi alla materia relativa alla disciplina del trattamento di dati personali da parte del titolare soggetto pubblico sarà però necessaria una ulteriore restrizione in quanto comunque il campo della riflessione rimarrebbe troppo ampio.

Si concentrerà quindi l'analisi soprattutto sugli specifici aspetti attinenti ai riflessi della normativa sullo sviluppo dei processi di innovazione interni alla Pubblica Amministrazione.

In tale approccio si privilegeranno i punti della disciplina di maggiore trasversalità tali cioè da interessare l'azione di qualsiasi ufficio della Pubblica Amministrazione.

La normativa sulla protezione dei dati personali ci offrirà quindi l'occasione per un tentativo di ripensamento delle modalità di sviluppo dei sistemi informativi pubblici alla luce della globalità dei mutamenti normativi in atto e di quei cambiamenti sul versante tecnologico tali da genere

trasformazioni profonde nell'ambiente di lavoro della Pubblica Amministrazione e nel più generale contesto sociale.

Non verranno quindi toccati temi pur di estremo rilievo ma di interesse settoriale quali ad esempio la videosorveglianza, il trattamento in ambito sanitario, lo sviluppo di particolari banche dati, ecc.

Argomenti di tale natura non saranno affrontati in quanto per la loro importanza richiederebbero una attenzione specifica e comunque tale da non poter rientrare in questo momento nei nostri obiettivi focalizzati invece sull'analisi dell'influenza della normativa sulla protezione dei dati personali sulle generali modalità operative della Pubblica Amministrazione.

## 2. LINEE GENERALI SUL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La creazione di un sistema di regole sulla disciplina del trattamento dei dati personali si avvia con la legge 675/96 adottata in attuazione di Direttiva Comunitaria in esecuzione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985.

Alla legge 675/96 fa seguito la legge 676/96 che indica criteri direttivi per il governo ai fini della emanazione di disposizioni integrative della l. 675/96 in specifici settori nell'osservanza delle indicazioni contenute nelle raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

Più decreti delegati sono stati quindi emanati nelle materie ad es. del trattamento dei dati personali a fini storici, di ricerca e di statistica (D.Lgs. n. 281/1999), della protezione dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni (D.Lgs. n. 106/1998) ecc.

Il Governo venne inoltre delegato alla emanazione di norme non solo integrative ma anche correttive della normativa ai fini della introduzione delle modifiche che si rivelassero necessarie dopo il periodo di prima applicazione della legge 675/96 per realizzarne pienamente i principi, per assicurarne la migliore attuazione e per adeguarla all'evoluzione tecnica nel settore.

Nell'ambito delle disposizioni correttive occorre ricordare il decreto legislativo n. 135/1999 modificativo della impostazione originaria della disciplina del trattamento dei dati sensibili in ambito pubblico contenuta nella legge 675/96.

Oltre alle fonti normative di rango primario sono da ricordare le norme di natura regolamentare prodotte in attuazione delle previsioni della legge 675/96.

È stato quindi emanato il DPR 318/'99 "Regolamento per la individuazione delle misure minime di sicurezza per il trattamento dei dati personali" in attuazione dell'art. 15, 2° comma della l. 675/96.

Le disposizioni contenute in questo regolamento rivestono un rilievo di assoluta centralità all'interno del complessivo sistema normativo di tutela dei dati personali.

Tra le fonti normative in materia di tutela dei dati personali devono inoltre necessariamente venire compresi i codici deontologici.

L'emanazione di un codice deontologico è previsto esplicitamente per il trattamento dei dati personali nell'esercizio della professione di giornalista (art. 25 2° comma l. 675/96) mentre all'art. 31 comma 1 lettera h della l. 675/95 si prevede in via generale tra i compiti del Garante la promozione della sottoscrizione di codici deontologici per determinati settori nell'ambito delle categorie interessate.

Oltre al codice di deontologia dei giornalisti (provvedimento del 29 luglio 1998) è stato quindi emanato un codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi storici (provvedimento del 14 marzo 2001).

La previsione inoltre di un ampio ricorso ai codici deontologici è contenuta nel recentissimo decreto legislativo 28 dicembre 2001 n. 467 emanato sulla base dell'ultima legge di delega n. 127/01.

Occorre ricordare che la legge delega originaria 676/96 è stata infatti più volte rinnovata allo scadere dei termini previsti per il suo esercizio.

All'art. 20 del decreto legislativo delegato 467/01 si prevede quindi la promozione da parte del Garante entro il 30 giugno 2002 di codici deontologici in una serie molto ampia di settori anche di estremo rilievo. Si comprendono infatti nella sfera dei codici deontologici ad es. il trattamento di dati personali da parte di fornitori di servizi comunicazione e informazione offerti per via telematica o il trattamento effettuato con strumenti automatizzati di rilevamento di immagini.

L'ampio ricorso a codici deontologici si spiega con le difficoltà riscontrate a intervenire con la fonte primaria in tutti i settori di interesse.

Peraltro il ricorso al codice deontologico, che richiede l'individuazione di specifiche categorie di destinatari, appare improprio in settori nei quali la disciplina si rivolge necessariamente alla generalità dei cittadini.

Si pensi alla previsione di un codice per i trattamenti effettuati dai

“fornitori di servizi di comunicazione e informazione offerti per via telematica”. Ove si intenda tale espressione non come rivolta esclusivamente ai fornitori di connettività (c.d. Internet Service Provider ISP) e cioè ai gestori di Server WEB bensì come rivolta ai fornitori di contenuti nella rete Internet viene a determinarsi l'impossibilità di enucleare una categoria specifica di destinatari del codice. Ciò in considerazione delle caratteristiche di interattività della rete Internet al cui interno chiunque ha la possibilità di diffondere contenuti sulla base della semplice disponibilità, facilmente acquisibile, di spazio su un server collegato alla rete mondiale.

In realtà le tematiche della comunicazione telematica richiederebbero discipline di ben altra natura in ambito internazionale in grado di garantire la compatibilità del libero sviluppo della rete con la tutela delle posizioni individuali e degli interessi collettivi.

Nella ultima legge di delega n. 127/2001 oltre al differimento al 31 dicembre 2001 del termine per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive si prevede anche una specifica delega al Governo per l'emanazione di “un testo unico delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali e delle disposizioni connesse, coordinandovi le norme vigenti ed apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento o per assicurarne la migliore attuazione”.

La delega alla emanazione del testo unico deve venire esercitata entro dodici mesi dallo scadere del termine previsto per l'emanazione dei decreti delegati contenenti disposizioni integrative e correttive.

Quindi nel rispetto del termine indicato del 31 dicembre 2001 il decreto legislativo delegato n. 467/01 adottato il 28 dicembre 2001 ha chiuso il processo di completamento e revisione della normativa, pur con la coda ancora aperta della prevista emanazione entro il 30 giugno 2002 dei codici deontologici, mentre entro il 31 dicembre 2002 dovrà venire emanato un testo unico nel quale verrà ricondotto all'interno di un contesto omogeneo l'intero corpo normativo in materia di trattamento dei dati personali.

Con l'emanazione del testo unico sulla tutela dei dati personali si completerà pertanto una importante opera di razionalizzazione della produzione normativa con l'unificazione di fonti sparse in testi diversi anche di natura e rango differente. Nel testo unico è infatti esplicitamente previsto l'inserimento dei codici deontologici.

Questo testo unico si affiancherà a quello sulla documentazione amministrativa emanato con DPR 445/2000 nel quale vengono riunite le disposizioni in materia di semplificazione amministrativa, firma digitale e protocollo informatico.

Il testo unico sulla documentazione amministrativa già emanato e quello sulla tutela dei dati personali ancora da emanare rappresenteranno i due pilastri sui quali è destinato a reggersi l'intero sviluppo dei sistemi informativi pubblici.

Le relazioni tra i due contesti normativi sono strettissime e saranno esaminate più analiticamente nel prosieguo della trattazione.

Per ora è sufficiente richiamare l'attenzione sulla centralità di questa relazione al fine di mettere in guardia in partenza dal rischio di letture settoriali delle norme scarsamente funzionali rispetto all'obiettivo di una loro corretta attuazione.

### 3. IL CONTESTO CULTURALE E SOCIALE A FONDAMENTO DELLA NORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

Dopo il sintetico riepilogo del complesso percorso evolutivo della normativa sul trattamento dei dati personali occorre riflettere sulle caratteristiche di tale normativa e sulle ragioni della sua comparsa nel nostro ordinamento.

Questa riflessione sulle motivazioni dell'entrata in vigore di una normativa sulla tutela dei dati personali deve essere svolta al di là di un riferimento esclusivo ai doveri connessi all'appartenenza all'ordinamento comunitario e al conseguente obbligo di attuazione della direttiva comunitaria in materia.

Infatti il dovere di attuazione della direttiva comunitaria rappresenta solo l'occasione dell'adozione della normativa nazionale.

D'altronde il riferimento ai doveri di attuazione della direttiva comunitaria non farebbe che spostare la riflessione a un altro livello.

Dovremmo infatti chiederci per quale motivo nell'ambito comunitario si è avvertita in un certo momento storico la necessità della introduzione di una disciplina a tutela dei dati personali.

A questo livello si potrebbe aprire una complessa riflessione e un raffronto tra la scelta sviluppata in ambito comunitario tendente a promuovere una disciplina giuridica pubblica del trattamento dei dati personali e

l'opzione dell'area statunitense tendente ad escludere una regolamentazione di fonte pubblica del settore e a optare per una autodisciplina da parte dei soggetti pubblici e privati.

Questa riflessione esula dagli scopi specifici del presente studio ed è quindi sufficiente richiamare l'attenzione sull'esigenza sempre più diffusamente percepita di un confronto tra gli ordinamenti giuridici in grado di favorire l'emersione di principi e valori unificanti a livello mondiale.

È peraltro prevedibile e auspicabile in futuro la crescita di adeguati sistemi giuridici condivisi in ambito internazionale in grado di garantire il superamento delle sempre più evidenti contraddizioni di un processo di globalizzazione prevalentemente affidato alle forze del mercato con un ruolo ancora troppo limitato delle istituzioni sovranazionali.

Nell'esaminare le ragioni dell'emersione nella attuale fase storica del tema della tutela dei dati personali seppur in forme diverse nei differenti ordinamenti occorre riflettere sulle caratteristiche dei mutamenti sociali in atto.

Una attenzione al tema della *privacy* emerse già nel passato in un contesto e con motivazioni diverse da quelle attuali.

Nel 1890 in un articolo sulla Harvard Law Review Samuel Warren e Louis D. Brandeis ricostruivano infatti un diritto alla *privacy* come diritto della persona al rispetto della propria riservatezza.

Il diritto alla *privacy* si qualificava come "the right to be let alone" e come tutela quindi di uno spazio personale violabile solo sulla base di circoscritti presupposti e entro precisi limiti.

Le ragioni della emersione di tale diritto erano prevalentemente connesse alla temuta invadenza nella sfera della vita privata causata dall'avvento dei mezzi di comunicazione di massa.

La comparsa del concetto di *privacy* alla fine dell' '800 si inserisce quindi nelle dinamiche di evoluzione della moderna società di massa e tende a definire un difficile equilibrio tra le esigenze del singolo e quelle sottese alla cura degli interessi pubblici.

Nell'ambito di tali interessi pubblici potenzialmente configgenti con quelli del singolo si evidenzia con carattere di assoluta centralità quello all'informazione curata dai *mass-media*.

L'emersione nella fase attuale del tema della protezione dei dati personali ha motivazioni diverse non completamente assimilabili a quelle del passato in considerazione della radicale diversità delle problematiche

interne alla evoluzione dell'odierno contesto sociale.

Nel momento storico attuale continuano ad avere un forte rilievo le preoccupazioni del passato attinenti alla tutela della riservatezza del singolo di fronte alla invadenza dei mass-media e dei pubblici poteri.

A queste preoccupazioni se ne aggiungono però di nuove tali da richiedere la predisposizione di specifici adeguati sistemi di garanzia.

La fase storica attuale è caratterizzata infatti da un processo di fortissima diffusione della tecnologia informatica che cresce e si sviluppa all'interno di reti collegate a livello mondiale.

Se da un lato la normativa sulla protezione dei dati personale si applica anche al trattamento cartaceo è però di assoluta evidenza la riconduzione dell'emergere di una esigenza nuova di tutela alla diffusione del trattamento elettronico delle informazioni.

L'espansione dell'informatica e della telematica fa quindi avvertire una necessità di disciplina giuridica di un fenomeno come quello del trattamento dei dati personali del tutto nuovo per le modalità del suo sviluppo negli ambienti tecnologici odierni.

Peraltro il processo di espansione delle tecnologie avviene secondo modalità diverse da quelle prefigurate da alcune visioni anticipatrici diffuse in tempi passati.

La disponibilità degli strumenti informatici non si concentra infatti in poche mani come ipotizzato nel mito orwelliano del "grande fratello" ma si diffonde invece in maniera molto ampia nel contesto sociale.

Elaboratori di grandi potenzialità sono nella disponibilità dei singoli e di organizzazioni pubbliche e private anche di piccola dimensione.

Si diffondono infatti reti di Personal Computer secondo il modello decentrato alla radice della espansione di Internet nel mondo.

L'esigenza di tutela del singolo non si pone pertanto esclusivamente nei confronti di alcune grosse componenti del sistema sociale come lo Stato detentore del potere pubblico e i *mass-media*.

La necessità di una adeguata tutela si pone invece nei confronti dei molteplici soggetti attivi in un sistema reticolare diffuso e decentrato che vede lo stesso individuo in posizione di partecipazione e non di estraneità.

Il nuovo mondo della comunicazione ha infatti caratteristiche di forte interattività e nel suo ambito il singolo si pone quindi al tempo stesso come fruitore e come fornitore di contenuti informativi.

Si tende perciò a superare l'esclusiva posizione di passività e di estraneità del soggetto rispetto alle dimensioni sovrastanti dello Stato e del mercato dei *mass-media*.

Di fronte ai nuovi sistemi di rete la tutela del singolo non si riconduce pertanto più in maniera esclusiva alla ricerca di uno spazio di riservatezza inaccessibile da parte di poteri esterni.

L'individuo è invece sempre più interessato alla partecipazione a una molteplicità di relazioni e al corretto inserimento nelle reti di servizi che si basano sull'utilizzo degli strumenti informatici.

Le minacce insite nel contesto attuale paiono ricondursi non tanto alla concentrazione in poche mani della gestione dell'informazione quanto piuttosto a rischi di perdita di controllo di un sistema fortemente decentrato affidato fortemente all'uso degli strumenti informatici e che quindi vede dipendere da essi la sua funzionalità.

In un simile sistema il singolo può rischiare di smarrirsi sia che si trovi nella posizione di utente sia che si trovi nella posizione di fornitore di un servizio basato sull'utilizzo delle tecnologie dell'informazione.

A fondamento della normativa di protezione dei dati personali si pone pertanto innanzitutto una esigenza di regolamentazione dell'intero spettro di problematiche attinenti al trattamento dei dati personali all'interno dei sistemi informatici e telematici. A fondamento della normativa si pone inoltre l'esigenza della previsione di una facoltà di controllo da parte del singolo, esercitabile attraverso il diritto all'informatica previsto dall'art. 10 l. 675/96 e i diritti indicati dall'art. 13 della stessa legge, sul rispetto delle regole e principi che si riflettono sul trattamento dei propri dati personali.

Potremmo dire che la normativa sul trattamento dei dati personali è violata sia qualora un dato personale venga ad es. comunicato o diffuso al di fuori dei criteri di legittimazione previsti dalla norma sia qualora un dato di cui era prevista la comunicazione o diffusione rimanga invece isolato per un cattivo funzionamento di un sistema informatico.

La tematica della sicurezza, di assoluta centralità nella normativa di protezione dei dati personali, ha come riferimento al tempo stesso l'esigenza di protezione dei sistemi informativi da accessi e trattamenti non consentiti e la garanzia di continuità di funzionamento del sistema nei confronti di rischi di distruzione o perdita anche momentanea dei dati.

Così come può affermarsi un diritto del singolo a non vedere inseriti in banche dati i propri dati personali al di fuori dei criteri di legittimazione previsti può parimenti affermarsi un diritto del singolo a vedere inseriti i propri dati personali qualora ciò sia richiesto.

Nella odierna società dei servizi forti nocimenti al singolo possono in realtà derivare proprio dalla sua esclusione dalle banche dati o dalla non corretta gestione dei propri dati personali al loro interno.

#### 4. I CRITERI GENERALI DI LEGITTIMAZIONE AL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

La normativa sulla protezione dei dati personali in realtà non rappresenta un freno, come spesso viene paventato, allo sviluppo della società dell'informazione e alla dinamica di crescita di banche dati sempre più tra loro connesse.

Tale normativa costituisce invece un tentativo di regolamentazione da ritenere pienamente compatibile con i principi di efficienza e trasparenza dell'azione alla base della progettazione e della gestione dei sistemi informativi dei soggetti pubblici e privati.

I commentatori della legge 675/96 solitamente si dividono in due schieramenti collocati su posizioni contrapposte.

Da un lato i detrattori della normativa la considerano una delle manifestazioni di una patologica proliferazione di leggi tale da produrre inutili vincoli e restrizioni al libero sviluppo delle attività private e al corretto ed efficiente perseguimento dei fini propri delle pubbliche istituzioni.

Su un altro fronte i sostenitori della normativa vedono in essa uno stimolo a un processo di razionalizzazione interno alle organizzazioni e a un vero e proprio ripensamento delle modalità di gestione dei sistemi informativi.

In realtà appare difficile un giudizio elaborato in astratto della normativa in esame i cui effetti sulla vita dei cittadini e delle pubbliche istituzioni sono da ritenere invece strettamente collegati alle modalità della sua concreta applicazione.

Ai fini di una corretta applicazione della normativa e della sua migliore evoluzione rivestono rilievo essenziale l'opera del Garante per la Protezione dei Dati Personali, delle istituzioni parlamentari e governative produttrici di norme e degli organi amministrativi chiamati a rivedere la loro cultura e formazione e le loro prassi.

La normativa sulla protezione dei dati personali rappresenta esclusivamente uno dei riflessi della complessità caratterizzante lo sviluppo della società contemporanea fondata fortemente sull'uso delle tecnologie e da esse dipendente.

Alla molteplicità di opportunità offerte dalle moderne tecnologie in termini di generazione di servizi sono da collegare inevitabilmente delle esigenze di crescita generale e diffusa di consapevolezza nella collettività dei nuovi problemi che vengono a determinarsi nel funzionamento del sistema sociale.

Peraltro ad una complessità inevitabile da affrontare con responsabilità si affianca una complessità frutto esclusivamente di un eccesso di regolamentazione tale da rischiare di pregiudicare le prospettive di corretta attuazione della normativa.

La ricerca delle ragioni del senso profondo della introduzione nel nostro ordinamento di una normativa sulla protezione dei dati personali non deve spingere a trascurare la necessità della promozione di una corretta formulazione delle norme e di una analisi attenta del loro impatto sulla società.

Come nella generalità del nostro ordinamento giuridico anche nella normativa sulla protezione dei dati personali possono individuarsi degli inutili appesantimento burocratici da analizzare accuratamente per stimolare una conseguente azione correttiva in direzione di una semplificazione delle norme che senza pregiudicare le esigenze di tutela ne garantisca una migliore facilità di comprensione e una maggiore efficacia. Su questi aspetti non mancheremo di fermare l'attenzione nel prosieguo della riflessione.

Un approccio alla normativa sulla protezione dei dati personali richiede un suo studio a partire dagli aspetti attinenti innanzitutto alla individuazione dei criteri generali di legittimazione al trattamento.

L'introduzione di precisi criteri di legittimazione non sembra determinare restrizioni particolarmente forti ai processi di trattamento di dati personali mentre è da ritenere piuttosto necessaria la promozione di una diffusa conoscenza di tali criteri per consentirne una idonea considerazione.

Per analizzare adeguatamente le previsioni normative attinenti alla legittimazione al trattamento si deve innanzitutto osservare come in molti punti della normativa sulla protezione dei dati personali si sviluppi una disciplina differenziata in relazione alla diversa natura dei soggetti titolari del trattamento.

Su questa differenziazione si innesta una ulteriore differenziazione

riferita alla tipologia dei dati trattati (dati comuni, dati sensibili, dati attinenti a provvedimenti giudiziari). Infine ancora una differenziazione si determina con riferimento alla tipologia delle operazioni effettuate con un regime particolare riservato alle operazioni della comunicazione e della diffusione dei dati rispetto alle altre operazioni di trattamento.

Per quanto riguarda la legittimazione al trattamento sotto il profilo della natura dei soggetti titolari possiamo distinguere due diverse discipline fondamentali:

La legittimazione al trattamento da parte di soggetti privati o enti pubblici economici basata per quanto riguarda i dati comuni sul consenso dell'interessato ai sensi dell'art. 11 l. 675/96 con i casi di esclusione dell'obbligo del consenso indicati nell'art. 12 della legge stessa. Tra i casi di esclusione dell'obbligo del consenso da ricordare per il suo rilievo particolare quello riferito all'esercizio della professione di giornalista con un richiamo al dovere del rispetto del codice di deontologia previsto dall'art. 31 della legge.

La legittimazione al trattamento da parte dei soggetti pubblici fondata per quanto riguarda i dati comuni non sul consenso bensì sul perseguimento di fini istituzionali nei limiti fissati dalla legge e dai regolamenti ai sensi dell'art. 27 comma 1 l. 675/96. I successi comma 2 e 3 di detto articolo disciplinano la legittimazione alla effettuazione di operazioni di comunicazione e diffusione rispettivamente nei confronti di soggetti pubblici, esclusi gli enti pubblici economici e nei confronti di privati o di enti pubblici economici.

Dagli scopi del presente studio esula l'esame degli aspetti relativi alla analisi della legittimazione al trattamento nei casi di titolarità da parte di soggetto privato mentre dovremo fermare l'attenzione sugli aspetti relativi alla legittimazione al trattamento da parte di soggetto pubblico.

L'art. 27, 1° comma della l. 675/96 afferma innanzitutto che il trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici, esclusi gli enti pubblici economici "è consentito soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, nei limiti stabiliti dalla legge e dai regolamenti".

Da una lettura di tale disposto normativo sembrerebbe doversi limitare il trattamento di dati personali da parte di soggetto pubblico ai soli casi di sussistenza di una norma di legge o di regolamento.

Una simile lettura determinerebbe una forte restrizione alla libertà di

azione delle pubbliche amministrazioni poiché fonderebbe in ogni caso la legittimazione al trattamento sulla presenza di una specifica norma di legge o di regolamento.

In realtà di tale norma è stata data una diversa lettura tale da consentire il trattamento di dati personali sulla base della sola sussistenza di una finalità istituzionale.

Tale interpretazione è stata ad es. espressa dal Garante in un parere reso al Comune di Trento in data 26 ottobre 1998. In tale occasione il Garante precisava che la l. 675/96 “permette alle pubbliche amministrazioni di raccogliere e di utilizzare le informazioni di carattere personale qualora ciò sia necessario per lo svolgimento di funzioni istituzionali, nel rispetto dei limiti eventualmente stabiliti da norme di legge o di regolamento”.

Si riconducono quindi i limiti al trattamento dei dati personali per fini istituzionali alla sola eventualità della presenza di norme di legge o di regolamento.

Non appare superfluo evidenziare l'esclusione di possibili inibizioni al libero sviluppo dei sistemi informativi nella pubblica amministrazione al di fuori delle limitazioni esplicitamente previste da fonti normative legislative o regolamentari.

Solo tali fonti possono definire le cornici di riferimento per lo sviluppo dei sistemi informativi pubblici mentre ogni limitazione espressa in altra forma nell'ambito delle complesse relazioni inter-istituzionali non può considerarsi legittimazione imposta.

La disciplina citata si applica al trattamento dei dati comuni mentre nei casi di trattamenti di dati sensibili o inerenti a provvedimenti giudiziari deve farsi riferimento agli art. 22 e 24 l. 675/96 che esamineremo più avanti. Inoltre il d.Lgs. n. 467/01 ha introdotto un art. 24 bis nel quale è prevista una nuova categoria di dati personali che possono essere assoggettati a disciplina diversa rispetto a quella prevista per i dati comuni.

Nell'ambito dei dati comuni la disciplina di cui all'art. 27, 1° comma si applica a tutte le operazioni di trattamento ad esclusione della comunicazione e diffusione regolate invece ai comma 2 e 3 dello stesso art. 27.

Si ricorda che le operazioni di trattamento rientrati nella sfera di applicazione della normativa sono indicate in maniera estremamente ampia ed esaustiva nell'art. 1 comma 2 lettera b l. 675/96 (raccolta, registrazione, organizzazione, conservazione, elaborazione, modificazione, selezione, estrazione, raffronto, utilizzo, interconnessione, blocco, comunicazione,

diffusione, cancellazione e distruzione dei dati).

Tra le operazioni citate particolare delicatezza rivestono quelle della comunicazione e della diffusione in quanto finalizzate al trasferimento della conoscenza del dato personale al di fuori della sfera del titolare.

La particolare delicatezza di tali operazioni spinge il legislatore a prevederne una definizione all'interno dello stesso secondo comma dell'art. 1 della legge 675/'96. Alla lettera g) di tale comma si definisce quindi l'operazione della comunicazione nel "dare conoscenza dei dati personali a uno o più soggetti determinati diversi dall'interessato, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione". Alla lettera h) si definisce la diffusione come "il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione".

Pertanto nell'ambito della generalità delle operazioni di trattamento vengono enucleate quelle della comunicazione e della diffusione attraverso una loro specifica puntuale definizione preliminare a una loro diversa disciplina contenuta, per quanto riguarda i trattamenti da parte dei soggetti pubblici, nei comma 2 e 3 dell'art. 27 l. 675/96.

All'art. 27 comma 2 si disciplina la comunicazione e la diffusione a soggetti pubblici, esclusi gli enti pubblici economici. Tali operazioni sono possibili solo se previste da norme di legge o di regolamento o se risultino comunque necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali.

In questo ultimo caso però, a differenza di quanto si è visto per la generalità delle altre operazioni, il trattamento può essere effettuato solo previa comunicazione al Garante il quale con provvedimento motivato può imporre un divieto qualora la comunicazione o la diffusione risultino violare le disposizioni della legge.

All'art. 27 comma 3 l. 675/96 si disciplina la comunicazione e la diffusione dei dati personali da parte di soggetti pubblici a privati o a enti pubblici economici. Tali operazioni sono da considerare legittime solo se previste da norme di legge o regolamento.

Si può quindi rilevare come le operazioni di comunicazione o di diffusione siano circondate da un maggior rigore sotto il profilo dei criteri di legittimazione al trattamento che non inibisce però il ricorso a tali operazioni e quindi agli scambi di conoscenze tra soggetti pubblici o nei confronti di soggetti privati.

È da evidenziare come le maggiori cautele previste dalla normativa per la comunicazione o diffusione dei dati personali si spiegano con l'esigenza di sottrarre l'effettuazione di tali operazioni all'esclusiva discrezionalità dell'operatore amministrativo o anche del responsabile dell'ente.

È invece necessaria e sufficiente come fondamento di una legittimazione alla comunicazione o diffusione a soggetti privati del dato personale una previa disciplina normativa contenuta anche in fonte di rango regolamentare mentre è necessaria e sufficiente una semplice comunicazione al Garante per la comunicazione o diffusione a soggetti pubblici.

Tra le norme a fondamento di una legittimazione alla comunicazione di dati personali ve ne sono alcune dotate di una valenza generale applicabili quindi a una pluralità indeterminata di contesti.

Si fa riferimento innanzitutto alla normativa sulla c.d. "semplificazione amministrativa".

Nel Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa (DPR 445/2000) agli art. 46 e 47 si disciplina la materia delle dichiarazioni dei soggetti privati sostitutive delle certificazioni relative agli status e qualità personali rilevanti nell'ambito dei procedimenti amministrativi.

All'art. 71 DPR 445/2000 si prevedono le modalità di esercizio dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47.

Tali norme determinano la creazione di una relazione tra "ente certificante" e "ente controllante" che può svilupparsi attraverso delle comunicazioni cartacee tradizionali oppure, come suggerito in apposite circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso la creazione di "canali dedicati" in grado di snellire i controlli anche con l'utilizzo del mezzo di comunicazione della posta elettronica.

Il controllo può inoltre svilupparsi mediante accesso diretto per via telematica all'informazione detenuta dall'ente certificante.

Nei casi di creazione di canali dedicati o di accesso diretto per via telematica riveste particolare utilità la predisposizione di apposite convenzioni che consentano di disciplinare adeguatamente le relazioni tra ente controllante e ente certificante e di garantire il rispetto di precisi criteri di abilitazione per l'accesso all'informazione.

Nell'ambito delle convenzioni deve prevedersi le attribuzioni di codici personalizzati di accesso all'informazione mentre non pare da ritenersi coerente con la normativa sulla protezione dei dati personali la condivi-

sione di codici di accesso da parte del personale dell'ente controllante.

È peraltro da evidenziare una problematica di nuovo genere connessa allo sviluppo di modalità di accesso ai dati per via telematica. Si fa riferimento alle registrazioni degli accessi telematici alle informazioni (c.d. registri dei *log*).

Le tracce degli accessi effettuati contenute nel registro dei *log* costituiscono infatti a tutti gli effetti dei dati personali, soggetti quindi alle protezioni della l. 675/96, in quanto riconducibili alla persona fisica titolare della chiave di abilitazione alla consultazione per via telematica dell'informazione.

Oltre a quella sulla semplificazione amministrativa tra le normative che su un piano generale legittimano la comunicazione di dati personali è da ricordare quella sul diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 22 l. n. 241/90.

Il Garante ha più volte ricordato come l'accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto a chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, non è pregiudicato dall'entrata in vigore della legge n. 675/96 la quale ha espressamente fatte salve, in quanto compatibili, le norme vigenti in materia di accesso ai documenti amministrativi (art. 43, comma 2 l. n. 675/96).

Peraltro la compatibilità tra le esigenze di protezione dei dati personali previste dalla l. 675/96 e di esercizio del diritto di accesso ai sensi dell'art. 22 l. 241/90 è da individuare nel punto di equilibrio rappresentato dalla sussistenza di un interesse personale e concreto a fondamento della legittimità della comunicazione del dato nei confronti del titolare del diritto di accesso.

Tale punto di equilibrio non è individuabile nei casi di esercizio di diritto di accesso nell'ambito dell'ordinamento delle autonomie locali.

Come noto la disciplina del diritto di accesso contenuta nella legge 241/90 si differenzia infatti da quella contenuta nell'ordinamento degli enti locali (attualmente art. 10 d. lgs. n. 267/2000) che non prevede la necessaria sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante a fondamento della richiesta di accesso agli atti.

Una esigenza di omogeneizzazione delle discipline delle relazioni tra cittadino e Pubblica Amministrazione e una maggiore sensibilità nei confronti della problematica della protezione dei dati personali stimolata dalla entrata in vigore della l. 675/96 richiederebbe probabilmente una

riconduzione della disciplina dell'accesso agli atti degli enti locali alle regole generali della legge n. 241/90.

#### 5. I CRITERI DI LEGITTIMAZIONE AL TRATTAMENTO DA PARTE DI SOGGETTI PUBBLICI DEI DATI SENSIBILI E RELATIVI A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI

I criteri di legittimazione al trattamento dei dati personali finora esaminati attengono alla generale categoria dei dati c.d. "comuni".

Il legislatore ha però enucleato e sottoposto a una diversa disciplina la categoria dei dati c.d. "particolari" suddivisa in una prima fase nelle due sottocategorie dei dati "sensibili" indicati nell'art. 22 1° comma l. 675/96 e dei dati attinenti a provvedimenti giudiziari indicati nell'art. 24 della legge stessa.

Con il decreto legislativo n. 467/01 è stata introdotta una terza categoria di dati particolari con l'inserimento di un art. 24 bis. In tale nuovo articolo si prevede che "il trattamento di dati diversi da quelli di cui agli artt. 22 e 24 che presenta rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare, è ammesso nel rispetto di misure ed accorgimenti a garanzia dell'interessato, ove prescritti". Tali misure e accorgimenti sono "prescritti dal Garante sulla base dei principi sanciti dalla legge nell'ambito di una verifica preliminare all'inizio del trattamento, effettuata anche in relazione a determinate categorie di titolari o di trattamenti, sulla base di un eventuale interpello del titolare".

I dati "sensibili" comprendono quelli idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

I provvedimenti di natura giudiziaria richiamati nell'art. 24 l. 675/96 sono quelli di cui all'art. 686, commi 1, lettere a) e d), 2, 3 del codice di procedura penale (annotazioni nel casellario giudiziario di provvedimenti di natura penale o attinenti a applicazione di misure di prevenzione, di sentenze di condanna in materia penale di autorità estere riconosciute in Italia, di aspetti attinenti alla esecuzione della pena).

Da segnalare che nell'ambito della categoria dei dati "sensibili" il legislatore ha introdotto alcune previsioni peculiari per dati che vengono pertanto definiti da alcuni come "sensibilissimi" in quanto sottoposti, per taluni aspetti, ad un regime di maggior rigore rispetto a quello delineato per la categoria generale dei dati sensibili.

Ad es. l'art. 23 comma 4 della l. 675/96 vieta in ogni caso la diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute salvo nei casi in cui sia necessaria per finalità di prevenzione, accertamento o repressione dei reati.

Il riferimento alle categorie dei dati sensibili o attinenti a provvedimenti giudiziari sarà ripreso anche in sede di disciplina delle misure c.d. "minime" di sicurezza contenute nel DPR 318/99.

In questo momento soffermiamo però l'attenzione sugli aspetti attinenti ai generali criteri di legittimazione al trattamento indicati nella l. 675/96 e nelle sue importanti successive modifiche.

Si può innanzitutto da subito rilevare come il quadro normativo sufficientemente lineare relativo alla disciplina dei dati "comuni" si complichino in maniera forte nella materia dei dati c.d. "particolari".

Tale complessità potrebbe probabilmente venire ridotta con sicuro beneficio per le prospettive di diffusione della conoscenza della normativa nel contesto sociale e con conseguente prevedibile allargamento degli ambiti di concreta ed effettiva attuazione. La complessità è invece inutilmente cresciuta con la previsione contenuta nel D.Lgs. n. 467/2001 che introduce, come abbiamo visto, una terza categoria di dati particolari.

Ai fini di un raffronto con il trattamento dei dati sensibili in ambito pubblico ricordiamo innanzitutto il regime previsto dal legislatore per il trattamento di tali dati da parte di soggetti privati.

Per il trattamento di dati sensibili in ambito privato oltre al consenso previsto per la generalità dei dati comuni è prescritta la necessaria autorizzazione da parte del Garante ai fini di un rafforzamento della tutela contro i rischi di possibili forme di estorsione del consenso da parte del titolare del trattamento.

Per ovviare alla prevedibile ingestibile massa di richieste di autorizzazione al trattamento il legislatore con una modifica alla l. 675/96 introdotta con l'art. 4 comma 1 d. lgs. n. 123/97 ha inserito la possibilità del rilascio di autorizzazioni generali relative a determinate categorie di titolari o di trattamenti.

il Garante è quindi intervenuto con l'emanazione di autorizzazioni di carattere generale riferite a intere categorie di trattamenti o di titolari (es. trattamento di dati sensibili nei rapporti di lavoro, da parte di organismi di tipo associativo e delle fondazioni, da parte di liberi professionisti ecc.).

Alcune categorie di titolari privati, indicati nei comma 22-1 bis e 22-1 ter, sono stati inoltre esclusi dal campo di applicazione dell'art. 22 1° comma l. 675/96. Tali esclusioni riguardano gli aderenti a confessioni religiose e l'adesione di associazioni od organizzazioni sindacali o di categoria ad altre associazioni, organizzazioni o confederazioni a carattere sindacale o di categoria.

Sotto il profilo del trattamento di dati sensibili da parte di soggetti pubblici la normativa originaria prevedeva un regime di estremo rigore che riconduceva la legittimazione al trattamento esclusivamente alla sussistenza di una espressa disposizione di legge che indicasse le rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite, i tipi di dati trattati e le operazioni eseguibili.

Tale disciplina richiedeva evidentemente un'opera di revisione della normativa vigente tesa all'adeguamento alle caratteristiche di specificità indicate dalla l. 675/96.

Una disposizione transitoria consentiva ai soggetti pubblici, previa comunicazione al Garante, il proseguimento dei trattamenti di dati sensibili in vigore alla data dell'8 maggio 1997 sino al 7 maggio 1998 (ovvero per i dodici mesi successivi alla entrata in vigore della normativa).

Nell'arco di un anno si sarebbe dovuto quindi operare una revisione globale della normativa vigente per garantirne la conformità alle previsioni della legge sulla protezione dei dati personali.

Naturalmente il termine indicato si è rivelato assolutamente incongruo ed è stato quindi prorogato fino alla emanazione del decreto legislativo 135/99 prodotto sulla base della delega legislativa finalizzata alla introduzione di norme correttive basate sulla osservazione della fase di prima applicazione della legge 675/96.

Il d.lgs. n. 135/99 modifica in maniera sostanziale la disciplina giuridica del trattamento di dati sensibili o attinenti a provvedimenti giudiziari, di cui agli artt. 22 e 24 l. 675/96, da parte di soggetti pubblici.

Si introduce infatti il comma 3 bis della l. 675/96 nel quale si prevede che nei casi di individuazione in sede legislativa della rilevante finalità di

interesse pubblico senza la richiesta specificazione dei tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili, è compito dei soggetti pubblici provvedere a identificare e rendere pubblici, secondo i rispettivi ordinamenti, i tipi di dati e di operazioni strettamente pertinenti e necessari in relazione alle finalità perseguite nei singoli casi, aggiornando tale identificazione periodicamente. Tale opera di adeguamento da parte delle singole amministrazioni doveva avere avvio entro il 31 dicembre 1999.

Nello stesso testo del d.lgs. 135/99 si provvede inoltre ad una prima ampia individuazione delle finalità di interesse pubblico considerate rilevanti tali quindi da legittimare il trattamento di dati sensibili da parte dei soggetti pubblici i quali sono però tenuti a procedere, si ricorda, alla individuazione dei tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili.

In assenza di una norma di legge che definisca il rilevante fine pubblico perseguito il soggetto pubblico può rivolgere richiesta di autorizzazione al trattamento al Garante il quale ha un termine di 90 giorni per decidere. Durante tale arco di tempo di 90 giorni il trattamento può essere proseguito da parte del soggetto pubblico.

Il provvedimento del Garante ha valore peraltro solo nelle more della specificazione legislativa della rilevanza dell'interesse pubblico assegnato dalla legge al soggetto pubblico.

Naturalmente anche nel caso di specificazione del rilevante pubblico da parte del Garante è richiesta al soggetto pubblico, come nell'ipotesi di specificazione legislativa, l'individuazione dei tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili.

Il Garante sulla base delle richieste pervenute ha quindi emanato il provvedimento 30 dicembre 1999 - 13 gennaio 2000 pubblicato nella G.U. n. 26 del 2/2/2000.

Le finalità di rilevante interesse pubblico che legittimano il trattamento di dati sensibili da parte del soggetto pubblico sono quindi attualmente elencate nel corpo del decreto legislativo 135/99 e nel provvedimento di autorizzazione del Garante appena citato. Da ricordare inoltre l'autorizzazione generale emanata in data 20 settembre 2000 dal Garante ai sensi dell'art. 24 l. 675/96 relativa al trattamento di dati a carattere giudiziario da parte di privati, di enti pubblici economici e di soggetti pubblici. Detta autorizzazione è stata emanata di seguito ad analoghe precedenti autorizzazioni a termine e ha efficacia fino al 31 gennaio 2002.

Dalla analisi condotta della normativa sul trattamento dei c.d. “dati particolari” in ambito pubblico si può evincere una complessiva farraginosità che determina una non agevole possibilità di comprensione da parte dei soggetti che detta normativa sarebbero chiamati ad applicare. Inoltre si rileva un eccesso di adempimenti a carico della Pubblica Amministrazione come effetto del trasferimento di aspetti della disciplina originariamente rimessa al legislatore. Facciamo in particolare riferimento alla specificazione dei tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili per le categorie di trattamenti di dati sensibili riconosciuti di rilevante interesse pubblico sulla base di una previsione legislativa o di provvedimento del Garante adottato nelle more della specificazione legislativa.

Sono inoltre da rilevare delle incongruenze nello sviluppo di un sistema normativo pur proiettato verso tentativi di semplificazione rispetto alle previsioni originarie.

Appare infatti incongrua la qualificazione di un fine pubblico assegnato dalla legge alla Pubblica Amministrazione come “rilevante” come se potesse considerarsi ipotizzabile l’assegnazione alla Pubblica Amministrazione di fini pubblici definibili come non rilevanti.

Da una lettura sistematica della normativa attuale in materia di trattamento di dati particolari potrebbero evincersi utili possibili correttivi tali da consentire di delineare un quadro sufficientemente semplice per la comprensione, privo di incongruenze e ridondanze e con una riduzione degli adempimenti richiesti ai soggetti dell’ordinamento.

Tale opera che potremmo definire di “ripulitura” della normativa riveste essenziale rilievo ai fini della creazione di adeguate condizioni per una sua diffusa applicazione nel contesto istituzionale e sociale.

Nell’ambito di un esame delle ipotesi di modifica della normativa sul trattamento dei personali evidenziamo innanzitutto l’opportunità di una unificazione delle discipline del trattamento dei dati sensibili e dei dati relativi a provvedimenti giudiziari.

La disciplina del trattamento dei sensibili dalla impostazione originaria si è andata avvicinando, con le modifiche introdotte dal d.lgs. 135/99, a quella indicata nell’art. 24 l. 675/96 per i provvedimenti di natura giudiziaria.

In entrambi i casi a fondamento del trattamento dei dati personali si colloca necessariamente la fonte normativa legislativa. Su tale necessario fondamento legislativo può basarsi quel rafforzamento della tutela rispetto alla

generalità dei trattamenti di dati comuni richiesto dalla natura particolarmente delicata dei dati sensibili e attinenti a provvedimenti giudiziari.

Il riferimento alla espressa previsione legislativa è da ritenere sufficiente a garantire il rafforzamento della tutela richiesto per i dati di natura particolare mentre la specificazione della rilevanza dell'interesse pubblico attualmente richiesta per la legittimazione al trattamento dei dati sensibili sembra decisamente pleonastica.

In mancanza della presenza di una espressa disposizione di legge a fondamento del trattamento di dati particolari è da ritenere opportuna la previsione del ricorso a un intervento del Garante quale autorità indipendente composta di membri di nomina parlamentare.

Tale ricorso al potere di autorizzazione del Garante è attualmente previsto sia nella disciplina del trattamento dei dati sensibili che nella disciplina del trattamento dei provvedimenti di natura giudiziaria. Nel caso di legittimazione al trattamento dei dati sensibili l'intervento del Garante è consentito solo nelle more della specificazione legislativa della rilevanza dell'interesse pubblico mentre per la legittimazione al trattamento dei dati relativi a provvedimenti giudiziari il provvedimento del Garante si pone su un piano di totale equiparazione all'intervento del legislatore.

Anche su questo punto potrebbe unificarsi la disciplina e sembrerebbe più ragionevole l'esclusione della totale equiparazione all'intervento legislativo del provvedimento del Garante che potrebbe invece avere una funzione di anticipazione rispetto all'intervento della fonte primaria.

Attraverso tale duplice intervento del Parlamento in via primaria e del Garante in via transitoria si potrebbe consentire un adeguato livello di tutela per i dati di natura particolare con una differenziazione rispetto al trattamento dei dati comuni tale da non determinare rischi di paralisi di attività amministrative per carenza della copertura normativa prevista dalla legge per i dati sensibili e attinenti a provvedimenti giudiziari.

Per quanto riguarda l'individuazione dei tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili la disciplina sul trattamento dei dati sensibili richiede, in assenza di una previsione legislativa, l'intervento delle singole amministrazioni. Per i dati concernenti provvedimenti giudiziari si prevede invece la disciplina di tali aspetti nella fonte legislativa o nel provvedimento del Garante.

Anche sotto tale aspetto la disciplina potrebbe venire unificata. È da ritenere infatti eccessiva e superflua la necessaria specifica previsione dei

tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili riferita a ciascun trattamento di dati particolari.

Potrebbero invece prevedersi su un piano generale specifiche disposizioni relative alle modalità di trattamento e alle operazioni eseguibili per la totalità dei dati personali di natura sensibile o attinenti a provvedimenti giudiziari.

Così come ad es. nella disciplina del trattamento dei dati comuni le operazioni della comunicazione e della diffusione sono state sottoposte a un regime più rigoroso rispetto alle altre operazioni di trattamento una analoga differenziazione del regime giuridico può introdursi nell'ambito della disciplina della totalità dei dati "particolari" o di alcune categorie di essi.

In alcuni punti della normativa vigente tale differenziazione è già presente. Si pensi ad es. all'art. 23 comma 4 l. 675/96 ove si prevede il divieto di diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute salvo nel caso in cui la diffusione sia necessaria per finalità di prevenzione, accertamento o repressione dei reati.

Al comma 3 dell'art. 4 l. 135/99 si dice inoltre che la diffusione dei dati personali sensibili e attinenti a provvedimenti giudiziari nonché le operazioni di raffronto sviluppate con mezzi automatizzati al fine di definire il profilo della personalità utilizzando banche dati di diversi titolari sono ammesse solo se previste da espressa disposizione di legge.

È da ricordare inoltre la generale disciplina contenuta nell'art. 9 l. 675/96 relativa ai principî di pertinenza, essenzialità e non eccedenza validi per la totalità dei trattamenti di dati personali. Tali principî sembrano in grado di definire e di restringere adeguatamente l'ambito dei dati personali il cui trattamento è considerato legittimo.

Quindi nell'ambito della normativa generale sono già sufficientemente presenti o enucleabili su un piano generale disposizioni specifiche relative alla individuazione delle tipologie dei dati trattati e delle operazioni eseguibili tali da far ritenere pleonastica una ulteriore puntuale disciplina per ciascuna tipologia di trattamento di dati particolari prevista dalla legge.

Una prospettiva di semplificazione della normativa potrebbe quindi fondarsi innanzitutto su una unificazione del regime relativo ai trattamenti di dati sensibili e dei dati relativi a provvedimenti giudiziari e su una riconduzione della legittimazione al trattamento di dati "particolari" da parte del soggetto pubblico alla sola necessità di una espressa copertura

legislativa con possibilità di ricorso in via transitoria al potere di autorizzazione del Garante. Inoltre le tipologie di dati trattati e di operazioni eseguibili per la totalità dei dati sensibili o attinenti a provvedimenti giudiziari potrebbero venire individuati dalla normativa su un piano generale e probabilmente la disciplina relativa potrebbe esaurirsi nella applicazione dei principi già presenti nella legge.

Infine meriterebbe un ripensamento la recente introduzione della terza categoria di dati particolari di carattere estremamente vago e tale da determinare forti incertezze nell'applicazione.

Mentre infatti le categorie dei dati sensibili e attinenti a provvedimenti giudiziari sono con precisione definiti dalla legge non è per niente definita la categoria dei dati i cui trattamenti presentino "rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato" di cui al nuovo comma 24 bis l. 675/96.

#### 6. LA GESTIONE DEGLI ARCHIVI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E I NUOVI PRINCIPI DI LICEITÀ E CORRETTEZZA NEL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

Nell'art. 9 della l. 675/96 vengono indicati alcuni principi di carattere generale ai quali si devono conformare i trattamenti di dati personali.

Detti dati devono quindi venire trattati in modo lecito e secondo correttezza, devono venire raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini non incompatibili con tali scopi. I dati personali devono inoltre essere esatti e, se necessario, aggiornati e infine devono essere pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti.

Infine i dati personali devono venire conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali sono stati raccolti e successivamente trattati. Sulla base di tale disposizione si costruisce il diritto definito all'oblio e cioè alla cancellazione o trasformazione in forma anonima del dato personale raccolto e trattato per una finalità che si sia esaurita.

Con l'art. 3 del decreto legislativo 30-7-1999 n. 281 è stato introdotto un comma 1 bis all'art. 9 l. 675/96 nel quale si afferma la compatibilità dei fini storici, di ricerca scientifica o di statistica con gli scopi per i quali

gli stessi dati sono stati raccolti e successivamente trattati.

Quindi ad una finalità originaria della raccolta e trattamento di dati personali può collegarsi una nuova finalità connessa a scopi storici e di ricerca.

Tali nuovi scopi possono legittimare la prosecuzione del trattamento anche oltre il termine del perseguimento della finalità per la quale il dato è stato raccolto all'origine.

Alla luce dei nuovi principi descritti occorre riesaminare alcuni aspetti della normativa relativa alla vigilanza sugli archivi della Pubblica Amministrazione, agli scarti degli atti di archivio e al versamento all'amministrazione archivistica per la conservazione a fini di ricerca storica.

La normativa sulla tenuta degli archivi ha subito delle recenti modifiche che tengono parzialmente conto delle innovazioni introdotte con la normativa sul trattamento dei dati personali e con la normativa sul protocollo informatico sulla quale ci soffermeremo più avanti.

Il mantenimento però di una impostazione tradizionale complessivamente da ritenere superata con l'innesto di alcune disposizioni ispirate al nuovo regime del trattamento dei dati personali determina anche alcune vere e proprie incongruenze e contraddizioni da un punto di vista sistematico.

Su un piano generale occorre rilevare una certa disattenzione da parte della Pubblica Amministrazione per le tematiche connesse alla tenuta degli archivi sia sotto i profili gestionali correnti sia per gli aspetti connessi alla conservazione della memoria storica.

A un aumento quantitativo della mole della documentazione cartacea circolante negli uffici ha corrisposto una crescente sottovalutazione delle tematiche relative alla congruità della raccolta dei dati con i fini istituzionali, allo sviluppo di adeguate modalità di reperimento degli atti e alla implementazione di forme di trattamento funzionali all'analisi statistica e alla conservazione a fini storici.

La promozione dell'efficienza e della regolarità della tenuta degli archivi è stata affidata a un sistema di vigilanza da ripensare profondamente fondato su organi e su adempimenti meramente burocratici.

Tale sistema si fonda sull'art. 30 del decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di Beni e le Attività Culturali) che mantiene sostanzialmente in piedi il quadro delineato a partire dal DPR 30 settembre 1963 n. 1409 (Norme relative all'ordinamento e al personale degli archivi di Stato).

Nelle normative indicate si affida l'esercizio della sorveglianza e tutela sugli archivi degli uffici centrali e periferici della Amministrazione Statale ad apposite commissioni costituite presso ciascuno di tali uffici.

Delle commissioni in esame fanno parte rappresentanti della amministrazione titolare dell'archivio, dell'amministrazione dei Beni Culturali e del Ministero dell'Interno.

Il rappresentante dell'Amministrazione dei Beni Culturali nella commissione dovrebbe avere il compito di tutelare l'interesse alla conservazione per fini storici della documentazione. La presenza di un rappresentante del Ministero dell'Interno in seno alle commissioni in esame è stata introdotta dal DPR 30 dicembre 1975 n. 854 per facilitare l'opera di individuazione dei documenti da sottrarre alla libera consultabilità mediante apposita declaratoria.

Proviamo ora a sintetizzare i contenuti della normativa sulla tenuta e conservazione degli archivi al cui interno continua a rivestire un forte rilievo, come abbiamo visto, l'attività delle commissioni preposte alla sorveglianza sugli archivi e allo scarto dei documenti istituite dal DPR 1409/63, modificate nella composizione con l'inserimento di un rappresentante del Ministero dell'Interno col DPR n. 854/75 e riviste nelle modalità di nomina e nel funzionamento dal DPR n. 37/2001.

Il rilievo assegnato dalla normativa a tali commissioni è evidenziato dall'obbligo di convocazione almeno ogni centoventi giorni contenuto nell'art. 3 comma 5 DPR n. 37/2001.

Oltre alle funzioni generali di sorveglianza tali commissioni hanno il compito della individuazione dei documenti da proporre per lo scarto. La proposta deve venire inoltrata al Ministero per i Beni Culturali il quale si pronuncia inviando, entro centoventi giorni dal ricevimento degli elenchi, il nulla osta all'ufficio interessato e per conoscenza alla competente amministrazione centrale e determinando, altresì, se i documenti da scartare debbano essere bruciati, macerati o ceduti in libero uso. Trascorso il suddetto termine senza che sia stata adottata alcuna determinazione, tutti i documenti inclusi negli elenchi sono destinati al macero (art. 6 DPR n. 37/2001).

I documenti di cui non sia stato proposto lo scarto sono destinati al versamento agli Archivi di Stato che viene effettuato periodicamente.

Secondo l'art. 30 del decreto legislativo n. 490/99 gli organi giudiziari

e amministrativi dello Stato versano all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato i documenti relativi agli affari esauriti da oltre quarant'anni. Il Soprintendente all'archivio centrale dello Stato e i direttori degli archivi di Stato possono accettare versamenti di documenti più recenti, quando vi sia pericolo di dispersione o di danneggiamento.

Dal momento del versamento all'Archivio di Stato i documenti diventano liberamente consultabili.

Fanno eccezione alla libera consultabilità i documenti appositamente dichiarati non consultabili dal Ministero dell'Interno sulla base delle proposte provenienti dalle Commissioni di sorveglianza al cui interno, si ricorda, è presente un rappresentante della amministrazione degli Interni.

I documenti non liberamente consultabili sono quelli indicati dall'art. 21 DPR 1409/63 come modificato dall'art. 8 del d.lgs. 281/99 e cioè quelli di carattere riservato relativi alla politica estera o interna dello Stato, che diventano consultabili 50 anni dopo la loro data, e quelli contenenti i dati di cui agli articoli 22 e 24 della legge 31 dicembre 1996 n. 675, che diventano liberamente consultabili quaranta anni dopo la loro data. Il termine è di settanta anni se i dati sono idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale o rapporti riservati di tipo familiare.

Il sistema descritto appare sostanzialmente incoerente rispetto al nuovo impianto affermatosi con le normative sul trattamento dei dati personali e sul protocollo informatico.

Pur con dei richiami a tali normative e con alcune modifiche alle previsioni originarie sopravvivono infatti organismi e procedure risalenti nel tempo e da ritenere completamente superati alla luce dei nuovi principi.

Le commissioni di sorveglianza e di scarto e gli organi centrali del Ministero dei Beni Culturali e del Ministero dell'Interno svolgono infatti funzioni che dovrebbero ritenersi assegnate ormai al titolare del trattamento.

Sembrano quindi sovrapporsi in maniera incongrua le funzioni rimesse al titolare dalla normativa sul trattamento dei dati personali con quelle rimesse alle commissioni di scarto e agli organi centrali dei Ministeri citati.

Alla figura del titolare del trattamento, sulle cui caratteristiche ci soffermeremo in seguito, competono infatti le decisioni in ordine alle finalità ed alle modalità del trattamento di dati personali, ivi compreso il profilo della sicurezza (art. 1 lettera d l. 675/96).

Al titolare spetta quindi necessariamente l'onere di garantire l'osser-

vanza dei principi indicati nell'art. 9 l. 675/96 (liceità e correttezza, aggiornamento dei dati pertinenza e non eccedenza).

Nell'ambito di applicazione dell'art. 9 appena citato è compito del titolare garantire in particolare l'osservanza della prescrizione contenuta nella lettera e) del primo comma di tale art. 9 relativa all'obbligo di conservazione dei dati personali in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti e successivamente trattati.

Il titolare del trattamento nell'esercizio delle sue responsabilità si avvarrà del piano elaborato, in base all'art. 19 comma 1 DPR n. 428/98, dal servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi. Tale piano concerne le modalità di conservazione degli archivi, la definizione dei criteri di organizzazione dell'archivio, la selezione periodica e la conservazione permanente dei documenti.

Con il supporto di una adeguata pianificazione prevista dalla nuova normativa sul protocollo informatico, destinata a inglobare il contenuto dei vecchi massimari di scarto, sarà quindi agevole per il titolare del trattamento procedere autonomamente alle operazioni di conservazione e scarto dei documenti.

Naturalmente l'eventuale scarto con conseguente cessazione del trattamento non impedirà la conservazione di tracce della documentazione che si rilevi opportuna.

Normalmente infatti lo svolgimento di un procedimento amministrativo può sfociare nella acquisizione di uno status permanente della persona di cui occorre conservare memoria. Si pensi ad es. a un procedimento amministrativo per la concessione di una onorificenza. La registrazione e la conservazione del dato relativo allo status di carattere permanente acquisito non richiederà però la conservazione della documentazione relativa all'istruttoria condotta.

La materia relativa alla conservazione e allo scarto degli atti d'archivio potrebbe quindi vedere la sua disciplina unicamente nella normativa sul trattamento dei dati personali con i necessari collegamenti alla normativa sul protocollo informatico mentre non pare avere più alcuna giustificazione la farraginoso disciplina tuttora vigente incentrata sulla operatività di apposite commissioni di sorveglianza e di scarto.

In considerazione della possibilità di un proseguimento del trattamen-

to per una finalità di studio e ricerca sarà sufficiente prevedere un obbligo da parte del titolare del trattamento di consultazione dell'amministrazione archivistica.

Per la porzione di documentazione ritenuta da tale amministrazione di interesse storico si potrà procedere alla cessione e quindi all'inizio di un nuovo trattamento da parte di nuovo titolare in base a una finalità sostitutiva di quella originaria.

Anche sotto il profilo dell'esercizio di una generale attività di vigilanza sulla tenuta degli archivi nel nuovo contesto normativo occorrerebbe fare riferimento non più alle commissioni di sorveglianza bensì alle funzioni assegnate al Garante dall'art. 31 l. 675/96.

In tale articolo vengono elencati i compiti del Garante comprensivi di attività di controllo e verifica esercitabili d'ufficio o su richiesta e tali da espandersi fino all'area dei particolari trattamenti in ambito pubblico indicati nell'art. 4 l. 675/96 esclusi dall'applicazione della generalità delle previsioni della legge sulla protezione dei dati personali (archivi delle forze di polizia, servizi del casellario giudiziario e dei carichi pendenti ecc.).

Da segnalare peraltro il rilievo che rivestono accanto alle funzioni di vigilanza e controllo assegnate al Garante quelle di carattere promozionale e di impulso all'attuazione della normativa.

Per l'esercizio di tali funzioni l'ufficio del Garante potrebbe attivare proficui rapporti di collaborazione con l'Amministrazione per i Beni Culturali e con l'Amministrazione degli Interni.

Il Garante potrebbe quindi avvalersi della professionalità di amministrazioni dello Stato dotate di una articolazione sul territorio e con specifiche competenze nelle materie rispettivamente della tenuta e conservazione degli archivi e della promozione dell'innovazione nella gestione dei servizi della Pubblica Amministrazione.

Si verrebbero così a creare le condizioni di uno sviluppo al centro e sul territorio di efficaci processi di adeguamento della gestione dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione alle nuove normative sulla protezione dei dati personali e sulla documentazione amministrativa.

Nell'ambito di nuove forme di genuina cooperazione istituzionale sarebbero quindi valorizzate, accanto alla figura del Garante, le strutture, le ramificazioni territoriali e le conoscenze delle Amministrazioni Statali dei Beni Culturali e degli Interni.

Una azione di forte studio e progettazione delle modalità di evoluzione dei sistemi informativi pubblici e di stimolo e supporto all'intero universo delle amministrazioni statali proiettata anche sul sistema delle autonomie locali verrebbe così a sostituire i pesanti, inefficaci e non più attuali moduli burocratici ancora presenti nella legislazione vigente.

Tali moduli sono infatti tuttora anacronisticamente espressi dalle attuali commissioni di sorveglianza e scarto e dai poteri di nulla osta allo scarto attribuito al Ministero dei Beni Culturali e di declaratoria di non libera consultabilità assegnato al Ministero dell'Interno.

#### 7. IL PROTOCOLLO INFORMATICO, LE NUOVE MODALITÀ DI GESTIONE DEI FLUSSI DOCUMENTALI E I RIFLESSI SULLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

La disciplina sul protocollo informatico contenuta nel DPR 445/2000 è da considerare a tutti gli effetti parte di quella cornice normativa al cui interno si sviluppa un trattamento di dati personali rispettoso dei limiti indicati dalla legge come prescritto dall'art. 27 l. 675/96.

La normativa sul protocollo informatico rientra tra i criteri di legittimazione riferibili non a uno specifico trattamento di dati personali bensì all'intero ambito della gestione dei flussi documentali all'interno della Pubblica Amministrazione.

Non è questa la sede per lo svolgimento di un esame analitico della normativa sul protocollo informatico mentre analizzeremo alcuni aspetti generali per le evidenti connessioni con la materia della protezione dei dati personali.

La nozione di protocollo informatico viene introdotta dal DPR 428/98 che abroga una normativa sulla tenuta dei documenti e degli archivi risalente al regio decreto 35/1900. D'un tratto quindi si colma il vuoto di un secolo di immobilità sotto il profilo della attenzione riservata dal legislatore alla tematica della tenuta dei documenti e degli archivi.

In questo lungo periodo si è verificato un processo di distacco degli uffici della Pubblica Amministrazione dall'osservanza di regole e standard comuni nella gestione dei flussi documentali.

Uno degli aspetti più significativi di tale fenomeno è evidenziato dall'AIPA (Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) nelle "Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico

e gestione dei flussi documentali nella Pubblica Amministrazione” del settembre 2000. Nel documento viene indicata la “frammentazione dei registri di protocollo” come “una delle maggiori cause di inefficienze nella gestione dei documenti delle pubbliche amministrazioni”.

Per esemplificare tale fenomeno lo studio dell’AIPA cita i risultati di una rilevazione condotta presso le Prefetture nell’ambito di una iniziativa congiunta AIPA - Ministero dell’Interno.

Nella rilevazione sono state censite circa 800 unità di protocollazione in 89 prefetture rilevate con un rapporto di circa 9 unità di protocollazione per Prefettura.

La normativa sul protocollo informatico stimola quindi un forte ripensamento dei moduli organizzativi interni agli uffici tale da potersi sviluppare solo con la necessaria gradualità.

Occorre innanzitutto sottolineare la complessità e la globalità dello scenario di riferimento che prefigura modalità nuove di gestione non solo delle operazioni di registrazione dei documenti in entrata e in uscita ma anche del loro scambio e conservazione in formato elettronico.

Quindi è investito da tale processo l’intero sistema informativo di ciascun ente della Pubblica Amministrazione chiamato a interagire con i servizi di gestione documentale degli altri enti.

Tra gli obiettivi fondamentali si pone il raggiungimento della piena interoperabilità tra i sistemi di protocollazione con la conseguente creazione di condizioni nuove di efficienza e trasparenza dell’intera Pubblica Amministrazione.

Il dialogo tra i sistemi informativi richiede necessariamente l’adesione a standard comuni indicati nella normativa compresa nel testo unico sulla documentazione amministrativa e nelle norme tecniche emanate con DPCM 31 ottobre 2000 che rinvia a sua volta a discipline ulteriori curate dall’AIPA.

Tali standard fanno peraltro ampio riferimento a quelli diffusi e in evoluzione a livello mondiale nella rete Internet basati sulla posta elettronica come sistema di comunicazione con i sistemi di garanzia della autenticità e integrità dei messaggi richiamati dalla normativa sul documento elettronico.

L’art. 18 DPCM 31 ottobre 2000 fa inoltre riferimento a un file conforme alle specifiche del linguaggio XML che sarà reso disponibile in rete Internet per la redazione delle informazioni minime contenute nella

segnatura associata a ciascun documento trasmesso. Attraverso l'utilizzo di questa struttura comune dell'informazione sarà consentita la lettura e l'acquisizione dei dati associati al documento da parte del servizio di protocollazione dell'ente ricevente.

Nella scansione temporale del processo di attuazione della normativa l'art. 50 del DPR 445/2000 indica il termine del 1° gennaio 2004 per la compiuta realizzazione o revisione dei sistemi informativi automatizzati.

Tentiamo ora di sintetizzare e commentare brevemente i passaggi essenziali della complessiva riorganizzazione richiesta ai fini della attuazione della normativa.

Essenziale rilievo riveste innanzitutto l'individuazione da parte delle singole amministrazioni delle Aree Organizzative Omogenee indicate nella Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999 come "settori dell'amministrazione che, per tipologia di mandato istituzionale, di funzione amministrativa perseguita, di obiettivi e di attività svolta, presentino esigenze di gestione della documentazione tendenzialmente omogenee".

Alcuni criteri ulteriori per la corretta individuazione delle Aree Organizzative Omogenee sono indicati nelle già citate linee guida dell'AIPA del settembre 2000.

In esse oltre ai criteri sopra indicati attinenti alla omogeneità del mandato e delle finalità perseguite si richiamano anche aspetti connessi alla dimensione dell'unità organizzativa, alla logistica e alla mole del flusso documentale.

Quindi fattori come il numero dei dipendenti, il quantitativo dei documenti in entrata e in uscita e la stessa dislocazione fisica degli uffici integrano i criteri per l'individuazione delle Aree Organizzative Omogenee da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Tendenzialmente in una Amministrazione come quella degli Interni saranno presenti tante Aree Organizzative Omogenee quante sono le Prefetture.

L'art. 11 del DPCM 31 ottobre 2000 al fine di facilitare le comunicazioni tra gli enti prevede l'istituzione di un indice consultabile in rete Internet delle pubbliche amministrazioni e delle Aree Organizzative Omogenee.

È compito quindi di ciascuna Pubblica Amministrazione che intenda trasmettere documenti informatici soggetti alla registrazione di protocollo accreditarsi presso l'indice citato fornendo alcune informazioni com-

prensive dell'elenco delle Aree Organizzative Omogenee operanti al suo interno e delle relative caselle di posta elettronica. La realizzazione ed il funzionamento dell'indice sono affidati al centro tecnico di cui all'art. 17, comma 19 della legge n. 127/97.

Ai sensi dell'art. 61 DPR 445/2000 ciascuna amministrazione istituisce inoltre un servizio per la tenuta del protocollo informatico, per la gestione dei flussi documentali e degli archivi in ciascuna delle Aree Organizzative Omogenee. Al servizio è preposto un dirigente ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti di professionalità tecnico-archivistica. I compiti di detto servizio sono analiticamente indicati al comma 3 dell'art. 61 del DPR 445/2000.

Quindi successivamente alla individuazione delle Aree Organizzative Omogenee occorre procedere alla creazione all'interno di ciascuna di esse di un servizio di caratteristiche nuove preposto alla gestione dei flussi documentali e degli archivi.

Una riflessione occorre svolgere sulla natura di tale nuova unità organizzativa che dovrà probabilmente avere una caratterizzazione fortemente interdisciplinare con una adeguata presenza di figure professionali con specifiche competenze informatiche.

Potremmo sostanzialmente dire che l'Area Organizzativa Omogenea per una gestione corretta dei nuovi sistemi di protocollazione e dei flussi documentali deve avere necessariamente il sostegno di una adeguata struttura di rete.

L'implementazione del protocollo informatico presuppone essenzialmente la progettazione di una rete con le sue componenti software e hardware, con i suoi sistemi di garanzia di una efficiente e sicura comunicazione con l'esterno e con la presenza soprattutto di figure professionali tecnico-informatiche dotate di competenze e conoscenze adeguate.

Tali figure professionali potranno sostanzialmente coincidere in parte con quelle previste dal DPR 318/99 contenente le misure minime di sicurezza previste dall'art. 15 l. 675/96. Tra queste figure indicate nel DPR 318/99 compare l'amministratore di rete che diventa componente essenziale dell'organizzazione e che sarà presumibilmente inserito nel servizio per la gestione informatica dei documenti e dei flussi documentali.

Sull'assetto organizzativo previsto dalla normativa sulla protezione dei dati personali ci soffermeremo più avanti. Senza scendere eccessivamen-

te nei dettagli è sufficiente in questo momento mettere in evidenza le interrelazioni evidenti tra i modelli organizzativi previsti dalla normativa sul protocollo informatico e quelli previsti dalla normativa sulla protezione dei dati personali.

Basti pensare che tra le funzioni del servizio per la gestione informatica dei documenti e dei flussi documentali è prevista l'attribuzione del "livello di autorizzazione per l'accesso alle funzioni della procedura, distinguendo tra abilitazioni alla consultazione e abilitazioni all'inserimento e alla modifica delle informazioni" (art. 61 comma 3 lettera a DPR 445/2000). L'esercizio di tale funzione si collega evidentemente in maniera stretta con la procedura di individuazione degli incaricati del trattamento prevista dalla normativa sulla protezione dei dati personali.

Un ulteriore adempimento sul quale vale la pena di fermare l'attenzione è quello previsto dall'art. 5 DPCM 31 ottobre 2000 contenente regole tecniche per il protocollo informatico ove viene analiticamente descritto il contenuto del manuale di gestione che deve essere adottato e reso pubblico da ciascuna Pubblica Amministrazione.

Nell'ambito di tali contenuti è compreso "il sistema di classificazione, con l'indicazione delle modalità di aggiornamento, integrato con le informazioni relative ai tempi, ai criteri e alle regole di selezione e conservazione, anche con riferimento all'uso di supporti sostitutivi".

Alcuni principi in materia di classificazione e fascicolazione dei documenti sono indicati nella Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999. In tale Direttiva si definisce la classificazione come "uno schema generale di voci logiche, articolate in modo tendenzialmente gerarchico e stabilite in modo uniforme, che identificano le funzioni e le attività di ciascuna amministrazione".

La realizzazione di un adeguato schema di classificazione rappresenta quindi una delle condizioni di un corretto sviluppo del processo di introduzione del protocollo informatico.

Lo studio e l'adozione di uno schema di classificazione può coincidere sostanzialmente con quella operazione di censimento dei trattamenti sul quale dovrebbe fondarsi in gran parte l'attuazione della normativa sulla protezione dei dati personali.

Sulla base di un efficace schema di classificazione potranno infatti innanzitutto agevolmente enuclearsi quei dati sensibili o particolari il cui tratta-

to è assoggettato a regole distinte rispetto alla generalità dei dati comuni.

Con un adeguato schema di classificazione potranno poi venire effettuate le adeguate analisi tese a garantire l'osservanza dei principi di pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali. Potranno inoltre in generale venire svolte le necessarie verifiche in merito al rispetto dei criteri di legittimazione al trattamento indicati dalla l. 675/96.

In questo breve excursus ci siamo soffermati solo su alcuni aspetti relativi alla complessa disciplina sul protocollo informatico mettendo in evidenza alcune relazioni sulle quali torneremo ancora più avanti con le previsioni della normativa sulla protezione dei dati personali.

Chiudiamo questo capitolo ricordando l'osservazione svolta all'inizio in merito alla riconduzione in uno studio dell'AIPA delle maggiori cause di inefficienza nella gestione dei documenti delle pubbliche amministrazioni al fenomeno della frammentazione dei registri di protocollazione.

Nel contribuire a rimuovere le radici di tali inefficienze l'attuazione della normativa sul protocollo informatico creerà probabilmente le condizioni per una riconduzione a uno sviluppo secondo linee di coerenza complessiva dell'organizzazione dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione.

A questo sviluppo si collegano necessariamente gli auspicati processi di razionalizzazione e modernizzazione su tematiche di centrale interesse quali ad es. il controllo di gestione, la piena interoperabilità e il dialogo tra gli uffici della Pubblica Amministrazione e la trasparenza dell'attività di fronte al cittadino.

Sotto lo specifico profilo dei riflessi sulla protezione dei dati personali abbiamo già visto come l'adeguamento alle previsioni sul protocollo informatico rappresenti una delle condizioni di liceità del trattamento dei dati personali.

Tale adeguamento rappresenta però anche l'essenziale presupposto di una complessiva attuazione della normativa sulla protezione dei dati personali sotto i suoi diversi aspetti. Detta attuazione si fonda infatti necessariamente su quella razionalizzazione delle modalità di gestione dei sistemi informativi che rappresenta il risultato atteso e la profonda motivazione dell'ingresso del protocollo informatico negli uffici della Pubblica Amministrazione.

## 8. L'INDIVIDUAZIONE DEL TITOLARE DEL TRATTAMENTO E LA DEFINIZIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI PREVISTI PER LA PROTEZIONE DEI DATI

Una problematica simile a quella affrontata nel capitolo precedente in merito alla individuazione delle Aree Organizzative Omogenee per l'introduzione del protocollo informatico si pone nel contesto specifico di attuazione della normativa sulla protezione dei dati personali per la definizione del titolare del trattamento.

Le Aree Organizzative Omogenee tenderanno a coincidere con gli ambiti di esercizio delle funzioni del titolare del trattamento. L'Area Organizzativa Omogenea è infatti il livello operativo all'interno di una amministrazione ove si realizza quella confluenza di dati strutturata in maniera organica che rappresenta il frutto delle funzionalità del protocollo informatico e che potrà quindi anche costituire il necessario riferimento per l'adeguato svolgimento delle funzioni proprie del titolare del trattamento.

All'art. 1 comma 2 lettera d) l. 675/96 si definisce come titolare "la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono le decisioni in ordine alle finalità ed alle modalità del trattamento di dati personali, ivi compreso il profilo della sicurezza."

Accanto alla figura del titolare si collocano altre figure previste dalla l. 675/96 quali il responsabile e gli incaricati del trattamento.

Il titolare ha infatti la facoltà di nominare uno o più responsabili tra "soggetti che per esperienza, capacità ed affidabilità forniscano idonea garanzia del pieno rispetto delle vigenti disposizioni in materia di trattamento, ivi compreso il profilo relativo alla sicurezza" (art. 8 comma 1 l. 675/96).

Il responsabile è quindi una figura eventuale e può essere individuato in una persona fisica ma anche in una persona giuridica, in una pubblica amministrazione, o qualsiasi altro ente od organismo.

Quale responsabile può pertanto venire nominato un organismo esterno alla organizzazione posta alle dirette dipendenze del titolare. I suoi compiti dovranno però in ogni caso venire specificamente indicati per iscritto dal titolare.

L'anello finale dell'organizzazione è l'incaricato del trattamento che deve essere necessariamente una persona fisica adibita alla elaborazione

dei dati personali sulla base delle istruzioni del titolare o del responsabile.

Alle figure del titolare, del responsabile e dell'incaricato del trattamento il DPR 318/99, emanato per l'individuazione delle misure minime di sicurezza, aggiunge le due ulteriori figure dell'amministratore di sistema e del preposto alla custodia delle parole chiave.

L'amministratore di sistema è definito dall'art. 1 lettera c) DPR 318/99 come il soggetto "cui è conferito il compito di sovrintendere alle risorse del sistema operativo di un elaboratore o di un sistema di basi di dati e consentirne l'utilizzazione".

L'amministratore di sistema è quindi una figura con profilo professionale tecnico informatico necessariamente presente in organizzazioni che gestiscano il proprio patrimonio informativo mediante una rete di *Computer*.

Poiché la gestione in rete delle informazioni è obbligatoriamente prevista per le Pubbliche Amministrazioni dalla normativa sopra esaminata sul protocollo informatico ne discende la necessaria inclusione dell'Amministratore di Sistema all'interno dell'organizzazione del titolare soggetto pubblico per consentire il rispetto delle misure minime di sicurezza prescritte nel DPR 318/99.

È opportuno fare solo un rapido accenno alle caratteristiche delle funzioni e dei profili professionali degli amministratori di sistema.

Si potranno quindi distinguere le figure dei responsabili del database con competenze nella gestione software del sistema dalle figure dei responsabili della sicurezza preposte alla gestione della struttura fisica della rete.

Gli amministratori di sistema dovranno perciò garantire il rispetto dei criteri di abilitazione al trattamento dei dati personali nella rete informatica fissati dal titolare e/o dal responsabile del trattamento. Dovranno altresì garantire la protezione della rete da ogni possibile attacco dall'esterno o dall'interno.

È assolutamente evidente il rilievo centrale che riveste la funzione di amministrazione del sistema di rete nell'ambito di strutture come quelle della Pubblica Amministrazione chiamate a gestire il proprio patrimonio informativo all'interno di reti informatiche aperte come quelle prefigurate dalla normativa sulla documentazione amministrativa.

Come il titolare e il responsabile anche l'amministratore di sistema può venire individuato non solo in una o più persone fisiche ma anche in un ente o persona giuridica.

Quindi come il responsabile anche l'amministratore di sistema può essere esterno all'organizzazione direttamente dipendente dal titolare.

La funzione di amministrazione di sistema e di gestione tecnica della rete informatica potrebbe perciò teoricamente essere affidata all'esterno secondo la prassi del c.d. *outsourcing*.

Il ricorso all'affidamento all'esterno dei servizi e delle connesse responsabilità è ampiamente diffuso in quanto funzionale a uno snellimento dell'organizzazione degli enti, al perseguimento di economie di scala e alla gestione specialistica di alcune branche dell'attività di una azienda pubblica o privata.

Da un altro lato però un eccessivo ricorso nell'ambito pubblico all'affidamento all'esterno dei servizi specie di natura informatica appare piuttosto il riflesso di una omissione di quel ripensamento profondo dell'organizzazione oggi necessario alla luce delle attuali trasformazioni del quadro normativo e del sistema tecnologico di riferimento.

La frequente carenza all'interno della Pubblica Amministrazione di figure professionali chiave deputate alla progettazione e alla gestione dei sistemi informativi determina inevitabilmente un trasferimento a società private della funzione di guida strategica dei processi di innovazione con un conseguente capovolgimento dei ruoli rispettivi del committente pubblico e del privato fornitore di servizi.

Per concludere la presentazione delle figure indicate dalla normativa sulla protezione dei dati personali ricordiamo quella del preposto alla custodia delle parole chiave introdotta dal DPR 318/99.

La figura del preposto deve essere individuata per iscritto e deve essere necessariamente prevista quando vi è più di un incaricato e sono in uso più parole chiave.

Esaminate le caratteristiche delle diverse figure richiamate dalla normativa sul trattamento dei dati personali ci soffermiamo in particolare su quella del titolare dalla quale derivano all'interno dell'organizzazione le funzioni dei responsabili, degli incaricati del trattamento, degli amministratori di sistema e dei soggetti preposti alla custodia delle parole chiave.

In sue pronunce il Garante ha precisato che "qualora il trattamento sia effettuato nell'ambito di una persona giuridica, di una pubblica amministrazione o di un altro organismo, il titolare è l'entità nel suo complesso (ad esempio, la società, il ministero, l'ente pubblico, l'associazione ecc.)

anziché talune delle persone fisiche che operano nella relativa struttura e che concorrono, in concreto, ad esprimerne la volontà o che sono legittimati a manifestarla all'esterno (ad esempio, l'amministratore delegato, il ministro, il direttore generale, il presidente, il legale rappresentante ecc.)".

Inoltre il Garante ha anche chiarito che "nel caso di grandi enti o amministrazioni, articolati in direzioni generali o in sedi centrali e periferiche dotate di poteri decisionali del tutto autonomi sui trattamenti effettuati nel loro ambito, le stesse articolazioni possono a loro volta essere considerate come <titolari> o <contitolari> del trattamento".

In organizzazioni complesse la figura del titolare non è di facile individuazione in quanto occorre fare riferimento ai criteri indicati dalla normativa relativi alla autonomia di determinazione in merito alle finalità e alle modalità del trattamento dei dati personali, ivi compreso il profilo della sicurezza.

Nell'ambito di una amministrazione pubblica potremmo pensare alla individuazione di tanti titolari quante sono le Aree Organizzative Omogenee previste per la gestione del protocollo informatico.

L'individuazione dell'Area Organizzativa Omogenea dovrà infatti effettuarsi con la dovuta considerazione delle esigenze di gestione unitaria del sistema informativo e della sicurezza.

Una articolazione sufficientemente decentrata a livello funzionale e territoriale delle Aree Organizzativa Omogenea consentirà il mantenimento di quelle relazioni strette tra titolare, responsabile e incaricato richieste dalla attribuzione consapevole degli incarichi previsti dalla normativa e dalla connessa attività di vigilanza e istruzione necessaria a garantire il corretto adempimento di tali incarichi.

È evidente che un eccessivo accentramento nell'ambito di una amministrazione delle funzioni di determinazione delle modalità del trattamento e delle politiche di sicurezza, dalle quali deriva l'individuazione del titolare, determina sostanziali pregiudizi al corretto esercizio dei compiti ad esso assegnati dalla legge.

Tali considerazioni evidenziano la necessità di un ripensamento dello sviluppo delle architetture informatiche spesso ancora troppo centralizzate e progettate quindi in maniera poco coerente con le esigenze funzionali indicate dalla normativa sul protocollo informatico e sulla protezione dei dati personali.

Troppo spesso l'operatore di una sede periferica agisce ancora quale terminale di un sistema centrale e quindi come incaricato di un trattamento la cui titolarità è integralmente collocata presso le strutture centrali dell'amministrazione. Lo stesso incaricato è frequentemente chiamato a svolgere altre operazioni di trattamento su sistemi locali con la conseguente frammentazione della unitarietà del sistema informativo e con un intreccio irrazionale dei ruoli dei titolari, dei responsabili e degli amministratori di sistema.

Il decentramento globale dei sistemi informativi appare oggi invece in grado di garantire livelli elevati di sicurezza complessiva ed è da ritenere più funzionale a recepire in maniera efficace gli assetti organizzativi indicati dalle normative sul protocollo informatico e sulla protezione dei dati personali.

Peraltro come l'esperienza della rete Internet insegna il decentramento dei sistemi non ostacola minimamente anzi tende a facilitare le opportunità di comunicazione e scambio delle informazioni.

La possibilità di condivisione e scambio delle informazioni è infatti completamente indipendente dalla collocazione fisica dei dati mentre è strettamente collegata alla definizione di standard comuni.

L'apparato centrale di una amministrazione avrà quindi un ruolo sempre più rilevante nella definizione degli standard necessari allo sviluppo efficace del sistema informativo più che nella sua diretta gestione.

Nello schema organizzativo alla base del protocollo informatico gli organi centrali di una amministrazione avranno ad esempio l'importante compito della individuazione e del costante aggiornamento degli schemi di classificazione della documentazione. Detta individuazione favorirà infatti la interoperabilità tra le diverse Aree Organizzative Omogenee dell'Amministrazione e con le altre amministrazioni.

Gli organi centrali dell'Amministrazione dovranno inoltre procedere alla definizione dei ruoli e delle mansioni del personale in coerenza con i nuovi modelli organizzativi indicati dalle leggi in esame. Dovranno poi provvedere alla assegnazione di risorse umane e strumentali agli uffici decentrati e alla progettazione di adeguate strategie formative.

Dalle considerazioni svolte emerge la scarsa funzionalità di una soluzione che riconduca in via esclusiva le attribuzioni caratterizzanti la figura del titolare del trattamento alle articolazioni centrali o decentrate di un'amministrazione. Nell'ambito di una visione unitaria degli obiettivi e

della missione istituzionale dell'amministrazione è da ritenersi invece opportuna una corretta distribuzione, secondo uno schema logico e razionale, delle funzioni tipiche del titolare tra le sue unità centrali e le sue diverse ripartizioni funzionali e territoriali.

Si dovrà quindi sviluppare una vera e propria contitolarità del trattamento tale da coinvolgere le articolazioni centrali e decentrate dell'amministrazione chiamate in posizioni e con ruoli distinti ma fortemente integrati alla concreta definizione delle finalità istituzionali e alla conseguente individuazione delle modalità di sviluppo di un sistema informativo in grado di garantire il perseguimento di dette finalità in termini di efficacia e in condizioni adeguate di sicurezza.

#### 9. NOTIFICAZIONE, INFORMATIVA E DIRITTI DELL'INTERESSATO

Esaminiamo ora gli aspetti della normativa con più diretti riflessi sulla posizione e sulle facoltà dell'interessato i cui dati personali sono oggetto di trattamento.

Innanzitutto ci soffermiamo sull'obbligo previsto a carico del titolare dall'art. 7 l. 675/96 di notificazione al Garante del trattamento.

La notificazione viene effettuata mediante la compilazione e l'inoltro di un apposito modulo contenente una serie di informazioni quali la denominazione del titolare, le finalità e le modalità del trattamento, la natura dei dati trattati ecc.

All'introduzione dell'obbligo di notificazione al Garante corrisponde l'abrogazione esplicita dell'art. 8 della legge n. 121 /81 che prevedeva, nel contesto della riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza, l'obbligo di notifica al Ministero dell'Interno della detenzione di archivi magnetici destinati all'inserimento di dati o informazioni concernenti cittadini italiani.

La notificazione introdotta dall'art. 7 della l. 675/96 rispetto a quella prevista dalla l. 121/81 ha peraltro finalità più ampie in vista della creazione di nuove modalità di relazione con i cittadini.

All'art. 31 comma 1 infatti tra i compiti del Garante si prevede l'istituzione e la tenuta di un registro generale di trattamenti sulla base delle notificazioni ricevute al quale l'interessato ha diritto ad accedere gratuitamente ai sensi dell'art. 13 comma 1 lettera a) della legge per conoscere l'esistenza di trattamenti che possono riguardarlo.

L'art. 31 comma 3 della legge prevede la possibilità per il Garante di promuovere intese con le province e eventualmente con altre pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la consultazione del registro mediante almeno un terminale dislocato su base provinciale.

Quindi la previsione dell'obbligo di notificazione del trattamento è correlata alla facoltà per il cittadino di avere nozione, attraverso la consultazione di un registro nazionale, dei trattamenti di dati personali che possano riguardarlo.

Peraltro la l. 675/96 come la l. 121/81 compie un errore di impostazione basato su una prospettiva, di fatto di difficile realizzazione, di gestione unitaria centralizzata di una serie sterminata di dati.

Risultato della previsione di adempimenti come quelli in esame è l'ingolfamento degli uffici destinatari delle notificazioni senza alcun positivo risultato in termini di trasparenza nei confronti del cittadino o di conoscenza e controllo da parte dei pubblici poteri delle modalità di gestione degli archivi elettronici diffusi nella società.

Il legislatore è pertanto intervenuto con l'art. 1 del decreto legislativo n. 255/97 che introduce nei comma 5 bis, ter, quater e quinquies dell' art. 7 l. 675/96 la notificazione semplificata e una serie molto ampia di casi di esonero totale dall'obbligo di notificazione.

Infine con il D.Lgs. n. 467/01 si interviene ancora sull'istituto della notificazione con una modifica estremamente incisiva. Viene infatti limitato l'obbligo della notificazione al Garante ai soli casi in cui "il trattamento, in ragione delle relative modalità o della natura dei dati personali, sia suscettibile di recare pregiudizio ai diritti e alle libertà dell'interessato, e nei soli casi e con le modalità individuati con il regolamento di cui all'art. 33, comma 3".

La forte riduzione del campo d'azione della notificazione pare peraltro frustrare ogni velleità di perseguimento dell'originario obiettivo di garanzia della conoscenza da parte del cittadino della globalità dei trattamenti di dati personali che possono riguardarlo.

Nel tentativo di semplificazione del sistema viene però a determinarsi una condizione di forte incertezza e si rimette al titolare del trattamento il non semplice compito della individuazione dei casi in cui il trattamento dei dati sia da ritenere suscettibile di recare pregiudizio ai diritti e alle libertà degli interessati. Solo in tali casi infatti il titolare è tenuto alla notificazione.

Peraltro in considerazione della estrema genericità e indeterminatezza del precetto si potrà prevedere un comportamento da parte dei titolari teso nel dubbio a premunirsi da eventuali contestazioni attraverso l'inoltro in ogni caso del modello di notificazione.

Pur con la decriminalizzazione della sanzione, disposta dal D.Lgs. 467/01, rimane un importo particolarmente elevato della pena pecuniaria amministrativa da un minimo di 10 milioni a un massimo di 60 milioni tale da determinare una prevedibile forte cautela da parte dei titolari dei trattamenti.

Ma occorre evidenziare che gli obiettivi della notificazione possono venire più efficacemente perseguiti attraverso un altro istituto previsto dalla l. 675/96 e cioè mediante l'informativa di cui all'art. 10 della legge.

Tale informativa deve essere resa previamente alla persona presso la quale i dati vengono raccolti e può essere fornita oralmente o per iscritto.

- L'informativa deve comprendere i seguenti elementi:
- le finalità e le modalità del trattamento cui sono destinati i dati;
- la natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati;
- le conseguenze di un eventuale rifiuto di rispondere;
- i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i dati possono essere comunicati e l'ambito di diffusione dei medesimi;
- i diritti di cui all'art. 13;
- il nome, la denominazione o la ragione sociale e il domicilio, la residenza o la sede del titolare, e, se designato, del responsabile.

Quando i dati personali non sono raccolti presso l'interessato, l'informativa è data all'atto della registrazione dei dati o, qualora sia prevista la loro comunicazione, non oltre la prima comunicazione.

L'informativa, obbligatoria ogniqualvolta il dato venga raccolto direttamente presso l'interessato, non deve invece venire resa quando il dato personale non è raccolto presso l'interessato e l'informativa stessa comporti un impiego di mezzi che il Garante dichiari manifestamente sproporzionati rispetto al diritto tutelato, ovvero si riveli, a giudizio del Garante, impossibile, ovvero nel caso in cui i dati sono trattati in base a un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria.

Le restrizioni all'obbligo dell'adempimento appena indicate potrebbero venire superate ove si rifletta sulle nuove opportunità di comunica-

zione offerte dalla telematica.

Il riferimento contenuto nella legge alla impossibilità di resa dell'informativa o all'impiego di mezzi ritenuto sproporzionato può considerarsi superabile dalle opportunità messe a disposizione dalla rete Internet.

In Internet può infatti venire agevolmente resa disponibile l'informativa anche in tutti quei casi in cui i dati non vengano raccolti presso l'interessato.

Dall'esame delle disposizioni si evince una sorta di sovrapposizione di parte degli elementi facenti parte del contenuto della notificazione con quelli facenti parte dell'informativa.

Poiché l'obiettivo sostanziale dei due istituti è di rendere edotto l'interessato dei trattamenti che lo riguardano è ragionevole pensare alla eliminazione di uno dei due adempimenti.

Potrebbe quindi venire totalmente eliminato l'obbligo di notificazione mantenendo invece fermo l'adempimento della informativa.

Si ricorda che con una modifica alla previsione originaria si è consentita la formulazione orale dell'informativa e si è reso quindi non doveroso il ricorso alla forma scritta.

Si è perciò sostanzialmente snellita la modalità di adempimento di tale obbligo con un superamento del requisito formale così da consentire una concentrazione sull'obiettivo del perseguimento dell'efficacia dell'informativa in relazione alle concrete esigenze di conoscenza dell'interessato.

Ai fini del necessario perseguimento dell'efficacia dell'informativa il Garante fin dall'inizio ha rappresentato l'opportunità di una formulazione estremamente succinta.

Per consentire una adeguata presa sull'interessato l'informativa deve infatti necessariamente venire riassunta in poche righe nelle quali occorre sintetizzare tutti gli elementi richiesti.

Peraltro l'informativa per trattamenti rientranti in casistiche predefinite potrà venire comunque resa non mediante contatti diretti con i singoli interessati bensì attraverso metodologie standardizzate di comunicazione quali i siti Internet, avvisi mediante cartelli nei esercizi pubblici o negli uffici, pannelli luminosi esposti nelle vie cittadine ecc.

L'ipotesi tipica di raccolta di dati personali svolta presso l'interessato da parte della Pubblica Amministrazione è rappresentata dai procedimenti amministrativi finalizzati al riconoscimento di un beneficio previsto dalla legge.

Ai sensi dell'art. 48 DPR 445/2000 "le singole amministrazioni predi-

spongono i moduli necessari per la redazione delle dichiarazioni sostitutive, che gli interessati hanno facoltà di utilizzare. Nei moduli per la presentazione delle dichiarazioni sostitutive le amministrazioni inseriscono il richiamo alle sanzioni penali previste dall'art. 76, per le ipotesi di falsità in atti e dichiarazioni mendaci ivi indicate. Il modulo contiene anche l'informativa di cui all'art. 10 della legge 31 dicembre 1996 n. 675".

Tali moduli e formulari devono inoltre venire resi disponibili per via telematica ai sensi dell'art. 9 comma 3 DPR 445/2000 in vista dell'utilizzo della firma digitale per le comunicazioni tra cittadino e Pubblica Amministrazione.

Pertanto è oramai resa obbligatoria dalla legge la predisposizione da parte della Pubblica Amministrazione di appositi modelli per la presentazione delle istanze da rendere disponibili in rete telematica al cui interno deve anche venire compresa l'informativa di cui all'art. 10 l. 675/96.

Attraverso l'inclusione per via normativa dell'informativa dell'art. 10 l. 675/96 nei modelli di istanza si realizza una delle forme di integrazione della disciplina sulla protezione dei dati personali con la normativa sulla semplificazione amministrativa.

Inoltre l'istituto dell'informativa è modificato dall'art. 4 del D.Lgs. 467/01 che modifica l'art. 10 comma 1 lettera f) l. 675/96 prescrivendo l'indicazione nell'informativa del sito della rete di comunicazioni o le modalità attraverso le quali è altrimenti conoscibile in modo agevole l'elenco aggiornato dei responsabili.

In sostanza parallelamente alla restrizione del campo d'azione della notificazione si tende a valorizzare l'istituto dell'informativa attraverso la quale si consente di fornire all'interessato gli elementi necessari a un suo costante aggiornamento in merito alla possibilità di individuazione dei responsabili dei trattamenti che la stessa norma prevede possano venire indicati nei soggetti eventualmente designati ai fini di cui all'art. 13 l. 675/96 concernente, si ricorda, l'esercizio dei diritti riconosciuti dalla legge all'interessato.

Se andiamo ad analizzare il contenuto dell'informativa possiamo innanzitutto soffermarci sull'aspetto relativo alla indicazione delle modalità del trattamento dei dati. Esigenze di sintesi non consentono nel contesto dell'informativa di effettuare una descrizione accurata delle modalità del trattamento con un esame specifico delle caratteristiche dei sistemi

informatici o delle procedure utilizzate.

Sarà quindi sufficiente una indicazione riferita alle tipologie di ambienti di lavoro presi in esame nel DPR 318/99 nella prescrizione delle misure minime di sicurezza. Nell'informativa si potrà pertanto fundamentalmente fare riferimento a una o più delle seguenti tipologie di trattamento:

- mediante elaboratore non accessibile da altri elaboratori o terminali (*Personal Computer stand alone*);
- mediante elaboratori accessibili da altri elaboratori solo attraverso reti non disponibili al pubblico (*Personal Computer* accessibile in rete locale);
- mediante elaboratori accessibili tramite una rete di telecomunicazioni disponibili al pubblico (Dati disponibili in una rete telematica come *Internet*);
- in formato cartaceo.

Peraltro a una descrizione sintetica della modalità del trattamento dei dati personali contenuta nell'informativa potrebbe corrispondere una descrizione più dettagliata all'interno di uno specifico differente contesto.

Può essere infatti rilevante la redazione di un vero e proprio documento contenente la politica della sicurezza dell'ente. Tale politica di sicurezza deve necessariamente includere le misure minime indicate nel DPR 318/99 ma non può esaurirsi nel rispetto di tali misure.

Secondo il comma 1 art. 15 l. 675/96 infatti "i dati personali oggetto di trattamento devono essere custoditi e controllati, anche in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle specifiche caratteristiche del trattamento, in modo da ridurre al minimo, mediante l'adozione di idonee e preventive misure di sicurezza, i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati stessi, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta".

La politica della sicurezza deve quindi comprendere l'insieme delle misure adottate dal titolare tese a consentire la massima riduzione dei rischi. Tali misure saranno di carattere fisico, in relazione alla predisposizione dei luoghi ove si effettua il trattamento, logico, con riferimento all'utilizzo di specifici software o sistemi come i *firewall* tesi a garantire la protezione dei dati in rete e infine organizzativo in relazione ad es. alla natura delle funzioni e dei ruoli del personale e agli importanti processi di formazione.

Si ricorda che un documento programmatico sulla sicurezza è prescritto dal DPR 318/99 nel solo caso di trattamento di dati sensibili o attinenti a provvedimenti giudiziari effettuato mediante elaboratori accessibili attraverso una rete di telecomunicazioni disponibile al pubblico.

L'utilità di un simile documento che per la parte non riservata potrebbe essere reso pubblico supera il ristretto ambito indicato di obbligatorietà. Un documento contenente la descrizione della politica di sicurezza dell'ente potrebbe venire compresa nell'ambito della corretta pianificazione di un livello di sicurezza superiore rispetto a quello delineato nelle misure minime codificate.

Una interessante linea guida per la redazione del piano anche in vista della progressiva definizione di specifici standard in materia può essere rappresentata dalla elencazione delle possibili misure di sicurezza contenuta nel modello di notificazione dei trattamenti predisposto dal Garante.

L'adempimento della notificazione descritto sopra come un inutile appesantimento burocratico ha però dato occasione alla redazione di uno schema come quello delineato per le misure di sicurezza da ritenersi sicuramente utile quale punto di riferimento per l'azione del titolare in una materia di particolare complessità e delicatezza.

Il piano contenente la descrizione della politica della sicurezza adottata dal titolare del trattamento può inserirsi come una parte qualificante del piano di conservazione degli archivi previsto dall'art. 68 DPR 445/2000 e curato dal servizio per la gestione dei flussi documentali.

Tra i contenuti dell'informativa è da segnalare inoltre l'indicazione dei diritti dell'interessato previsti dall'art. 13 l. 675/96.

Nell'ambito di tali diritti è incluso il diritto di accesso che ha caratteristiche distinte dal diritto di accesso previsto dalla l. 241/90.

Il diritto di accesso ai sensi della l. 241/90 si esercita infatti sul documento amministrativo mentre il diritto di accesso previsto dalla l. 675/96 prevede una comunicazione da parte del titolare o del responsabile, su richiesta dell'interessato, dei dati trattati, della loro origine, nonché della logica e della finalità su cui si basa il trattamento.

Attraverso l'esercizio di tale diritto di accesso l'interessato ha una possibilità costante di controllo sul contenuto delle notizie che lo riguardano detenute nel sistema informativo del titolare.

L'interessato può quindi intervenire con l'ampia serie di facoltà rico-

nosciute dall'art. 13 in merito all'aggiornamento e alla rettifica dei dati, alla richiesta di cancellazione, di trasformazione in forma anonima o di blocco dei dati trattati in violazione di legge; ha diritto inoltre di opporsi, in tutto o in parte, per motivi legittimi, al trattamento di dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta.

All'art. 29 l. 675/96 sono indicati i mezzi di tutela dei diritti descritti all'art. 13 che comprendono la possibilità di ricorso al Garante o, in alternativa, all'autorità giudiziaria.

Il procedimento di fronte al Garante è disciplinato nell'art. 29 e prevede un arco di tempo per il suo svolgimento di trenta giorni dalla data di presentazione della domanda. Decorso tale termine il ricorso, in mancanza di pronuncia, si intende rigettato.

L'inosservanza del provvedimento del Garante emanato ai sensi dell'art. 29 commi 4 e 5 l. 675/96 è sanzionato penalmente con la reclusione da tre mesi a due anni ai sensi dell'art. 37 l. 675/96.

Il Garante anche al di fuori del procedimento formale di ricorso previsto dall'art. 29 citato può comunque ricevere segnalazioni e reclami degli interessati o delle associazioni che li rappresentano relativi a inosservanze di legge o di regolamento.

Per i trattamenti particolari in ambito pubblico indicati dall'art. 4 l. 675/96 come esclusi dall'applicazione della legge e quindi dall'esercizio dei diritti di cui all'art. 13 l. 675/96 si esercita comunque il controllo del Garante, anche su richiesta dell'interessato, sul rispetto della legge e dei regolamenti.

Quindi sui trattamenti previsti dall'art. 4 l'interessato non potrà esercitare direttamente il diritto di accesso previsto dall'art. 13 l. 675/96 ma potrà esercitare indirettamente una facoltà di intervento attraverso una richiesta al Garante.

## 10. LE PROCEDURE SANZIONATORIE E LA PERCEZIONE SOCIALE DELLE NUOVE REGOLE

Il Capo VIII della l. 675/96 è dedicato alla disciplina dell'apparato sanzionatorio per le diverse ipotesi di illecito previste dalla normativa.

Nell'analizzare gli aspetti più significativi della disciplina sanzionatoria evidenziamo innanzitutto la previsione di una sanzione decriminaliz-

zata relativa alla omissione, incompletezza o non rispondenza al vero della notificazione del trattamento prevista dall'art. 7 l. 675/96, della cessazione del trattamento prevista dall'art. 16 l. 675/96 e della notificazione relativa al trasferimento dei dati personali all'estero prevista dall'art. 28 della stessa legge. L'attuale sanzione consiste nel pagamento di una somma da lire dieci milioni a lire sessanta milioni e nella sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione dell'ordinanza-ingiunzione.

La violazione dei presupposti di legittimazione al trattamento sia in ambito pubblico che privato, di cui agli artt. 11, 20 e 27 l. 675/96, è sanzionata con la reclusione fino a due anni, o se il fatto consiste nella comunicazione o diffusione, con la reclusione da tre mesi a due anni.

Se la violazione dei criteri di legittimazione al trattamento riguarda la comunicazione o diffusione di dati sensibili o inerenti provvedimenti giudiziari la sanzione è della reclusione da tre mesi a due anni. La stessa sanzione è prevista per altre ipotesi di comunicazione o diffusione illegittima relative ai dati indicati negli artt. 21, 23, 24 bis e 28 comma 3 della legge.

Occorre però osservare che il legislatore nel delineare le fattispecie di reato relative a tutti gli aspetti indicati concernenti trattamenti illeciti di dati personali, richiede l'accertamento del "fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno".

Quindi viene sanzionato non il fatto in sé del trattamento illegittimo di dati personali, tale da implicare necessariamente una ingiustificata lesione dell'interesse pubblico a fondamento della sanzione penale, bensì esclusivamente un trattamento illegittimo finalizzato alla acquisizione di un profitto o della produzione di un danno ad altri.

Pertanto alla previsione di una misura penale tale da evidenziare un particolare rigore corrisponde un sostanziale svuotamento del precetto in considerazione delle prevedibili difficoltà di dimostrazione del dolo specifico richiesto dalla legge.

Inoltre le fattispecie indicate relative al trattamento illegittimo di dati personali al fine di trarne profitto o di recare ad altri un danno rientreranno presumibilmente nell'ipotesi indicata per inciso all'art. 35 l. 675/96 ove si precisa che l'articolo in esame si applica "salvo che il fatto costituisca più grave reato".

Sarebbe stata probabilmente più congrua la previsione di una sanzione amministrativa e quindi non penale per simili fattispecie senza la pre-

visione di una specifica finalità da parte dell'autore del comportamento illecito di profitto o di produzione di danno.

All'art. 36 l. 675/96 si prevede la pena della reclusione da due mesi a due anni per la mancata adozione delle misure minime di sicurezza previste dal regolamento emanato ai sensi dell'art. 15 l. 675/96. Dette norme regolamentari sono state emanate con DPR 318/99.

Occorre osservare che attraverso il DPR 318/99 con l'indicazione delle misure minime di sicurezza viene sanzionata penalmente la mancata nomina degli incaricati del trattamento da parte del titolare e/o del responsabile.

Con il D.Lgs. 467/01 in relazione alla sanzione penale per mancata adozione delle misure di sicurezza viene prevista una causa di estinzione del reato in seguito all'osservanza, entro un termine di regolarizzazione fissato, delle prescrizioni impartite all'atto dell'accertamento del reato o, nei casi complessi, anche con successivo atto del Garante.

Nei sessanta giorni successivi allo scadere del termine, se risulta l'adempimento alla prescrizione, l'autore del reato è ammesso dal Garante a pagare una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione. L'adempimento e il pagamento estinguono il reato.

Si ricorda inoltre che il rispetto delle misure minime di sicurezza non esonera dalla responsabilità civile per danni disciplinata dall'art. 18 l. 675/96 che richiama la fattispecie dell'art. 2050 del codice civile.

Attraverso il rinvio all'art. 2050 del codice civile il trattamento di dati personali viene equiparato ad una attività pericolosa tale da determinare un rovesciamento dell'onere della prova in sede di giudizio civile scaricando sul titolare del trattamento l'onere della dimostrazione della adozione di ogni misura idonea a evitare il danno.

Le norme relative alle misure di sicurezza e alle relative sanzioni sia penali che civili si applicano anche ai particolari trattamenti in ambito pubblico che vengono definiti dall'art. 4 l. 675/96 come esclusi dall'applicazione della legge.

Le norme sulla responsabilità civile, di cui all'art. 18 l. 675/96, si applicano inoltre anche ai trattamenti di dati personali effettuati da persone fisiche per fini esclusivamente personali esclusi dall'applicazione delle restanti disposizioni della legge.

Da ricordare anche la sanzione penale da tre mesi a due anni prevista

dall'art. 37 l. 675/96 per l'inosservanza dei provvedimenti del Garante di cui all'art. 29 commi 4 e 5 (decisione su ricorso dell'interessato per il rispetto dei diritti di cui all'art. 13 comma 1 l. 675/96) oltre che per mancata osservanza del provvedimento del Garante emanato ai sensi dell'art. 22 comma (trattamento di dati sensibili privo di autorizzazione del Garante o in violazione delle misure o accorgimenti da esso indicate).

Infine è da ricordare la sanzione amministrativa da lire tre milioni a lire diciottomilioni applicabile dal Garante secondo la procedura della l. 689/81 e prevista dall'art. 39 comma 2 l. 675/96 per l'ipotesi di violazione dell'obbligo di informativa all'interessato ai sensi dell'art. 10 l. 675/96. La sanzione è compresa tra lire cinquemilioni e lire trenta milioni per violazione dell'art. 10 nei casi di trattamenti di cui agli artt. 22, 24 e 24 bis della legge o, comunque, di maggior rilevanza per gli interessati. La somma può essere aumentata sino al triplo quando essa risulti inefficace in ragione delle condizioni economiche del contravventore.

Svolto questo excursus sulla disciplina sanzionatoria occorre riflettere sull'evidente scarto esistente tra le previsioni formali della legge e la loro concreta effettività.

Non possiamo infatti non rilevare una ancora diffusa disapplicazione della legge tale da far dubitare della sua stessa vigenza ove si riconduca tale vigenza non solo a un dato formale letterale bensì a un più sostanziale concreto adattamento dei comportamenti dei diversi soggetti sociali alle previsioni delle norme.

Anche molti esempi di applicazione della norma sono puramente apparenti ove si guardi per esempio a molte informative emesse da titolari del trattamento al solo evidente scopo di premunirsi in maniera superficiale di fronte a possibili contestazioni di violazione dell'art. 10 l. 675/96.

Informative del tenore "i dati personali vengono raccolti nel rispetto della legge 675/96" che ciascuno di noi avrà incontrato nei suoi rapporti con operatori commerciali, con sportelli bancari o con uffici pubblici rappresentano una palese elusione degli scopi della legge.

Informative di tale natura mancano infatti totalmente dei contenuti richiesti dall'art. 10 l. 675/96 in merito alle indicazioni relative alla denominazione del titolare o del responsabile, alle finalità e alle modalità del trattamento, agli ambiti di comunicazione o diffusione dei dati, ecc.

A fronte di una disapplicazione diffusa del dettato della legge corri-

sponde la mancata attivazione dei procedimenti sanzionatori previsti.

Una simile situazione deve spingere a conseguenti attente riflessioni in grado di cogliere nelle difficoltà di applicazione il riflesso di una ancora carente penetrazione nel contesto sociale dei principi attinenti alla protezione dei dati personali.

Di fronte a una condizione di disapplicazione molto diffusa non avrebbe senso imputare a soggetti sociali o ad apparati giudiziari e amministrativi una scarsa sensibilità e attenzione nei confronti della applicazione della legge.

Di fatto tale disapplicazione rappresenta il frutto di una ancora precaria percezione di nuove problematiche della vita sociale come quelle connesse alla circolazione dei dati personali.

È di tutta evidenza infatti come il semplice cittadino abbia chiara la percezione di disvalore di un reato quale il furto pur senza cogliere con precisione le caratteristiche della sua disciplina giuridica mentre tale percezione di disvalore è totalmente assente per la valutazione di una fattispecie di reato quale la violazione delle misure minime di sicurezza previste dall'art. 15 l. 675/96.

Per modificare l'attuale situazione occorre far precedere la minaccia della sanzione ad una azione promozionale in grado di diffondere nel contesto sociale con la necessaria gradualità l'adeguata conoscenza delle nuove regole e dei nuovi principi che non possono essere ritenuti di immediata e agevole comprensione da parte della generalità dei consociati.

Inoltre la diffusione della conoscenza della legge sarebbe agevolata da una sua semplificazione nei diversi punti che abbiamo visto essere caratterizzati da eccessiva e inutile complessità.

Una opportuna opera promozionale potrà venire svolta dal Garante nell'ambito di una strategia operativa in grado di far leva sullo sviluppo di adeguate sinergie con il sistema istituzionale e amministrativo e con le rappresentanze delle categorie economiche e professionali.

Il rapporto in particolare con il sistema istituzionale e amministrativo, dalle articolazioni centrali dello Stato alle Regioni e agli enti locali, riveste una assoluta centralità in quanto in grado di mediare in maniera efficace il rapporto con i soggetti sociali e i semplici cittadini.

Le relazioni del sistema amministrativo con il contesto sociale si stanno peraltro modificando in maniera significativa come evidenziato dallo

sviluppo degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico.

L'espansione di tali nuovi servizi indirizzati all'utente imprenditore e professionale in genere e al semplice cittadino improntano la relazione con l'utente non più in termini esclusivi e settoriali bensì in termini di polifunzionalità e quindi di risposta globale alle esigenze rappresentate.

Tali nuovi servizi, in grado di generare inediti rapporti di fiducia tra collettività e Pubblica Amministrazione, possono quindi offrire il contesto ideale per il recepimento delle istanze di promozione e rafforzamento della coscienza civile che scaturiscono da leggi come quella sulla protezione dei dati personali.

Sotto il profilo strettamente sanzionatorio occorre riflettere sulla necessità di superare una condizione di affidamento esclusivo sull'azione degli apparati amministrativi o giurisdizionali dello Stato.

Alla sanzione irrogata dallo Stato con i suoi tribunali può infatti affiancarsi una sanzione informale connessa a una spontanea disapprovazione da parte del corpo sociale.

Tale disapprovazione può essere stimolata da un organismo come il Garante che se dotato di una adeguata autorevolezza può porsi in condizione di stimolare la riflessione collettiva sui comportamenti lesivi dei principî di tutela dei dati personali indicati dalla legge. Dall'esperienza di questi primi anni di applicazione si può infatti riscontrare il positivo significato che ha rivestito l'azione svolta dal Garante attraverso un rapporto con i mezzi di comunicazione di massa teso a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle riscontrate violazioni della normativa.

A tali rapporti con i mass media si aggiunge l'azione di comunicazione svolta attraverso la rete Internet destinata a crescere di rilievo ed efficacia. Nel proprio sito ufficiale, il Garante evidenzia ad esempio e quindi stigmatizza tutti i provvedimenti normativi in materia di dati personali adottati senza la sua consultazione prevista dall'art. 31 comma 2 l. 675/96.

Una vigilante attenzione da parte del Garante, unita a un consapevole utilizzo degli strumenti di comunicazione e a una adeguata autorevolezza e prestigio sociale, può determinare quelle condizioni di reazione sociale di fronte alle violazioni dei principî della legge da non ricondurre in via esclusiva alla disciplina sanzionatoria formale applicata in sede giudiziaria e amministrativa.

Tra la tendenza statunitense alla autodisciplina e quindi alla regolazione spontanea da parte dei soggetti del sistema sociale e istituzionale e la tendenza europea a una forte disciplina formale e a un previsto ampio ricorso a procedure sanzionatorie applicate da parte di apparati pubblici può individuarsi una strada diversa intermedia.

Tale strada intermedia potrebbe far leva sulla individuazione di principi e regole condivise recepite nelle apposite sedi dotate di credibilità a livello nazionale e internazionale e su un'opera attenta di adeguamento promossa attraverso agenzie specializzate come quella del Garante chiamate a favorire l'accoglimento nei complessi contesti sociali contemporanei di quei valori comuni sui quali fondare uno sviluppo e una crescita autentica della civiltà.

# Comunicazione e Pubblica Sicurezza: la Questura di Firenze tra cittadini e altre amministrazioni\*

GIULIA RAGONA

SOMMARIO: 1. *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza* – 1.1. *L'organizzazione dell'Ente a livello centrale* – 1.2. *La struttura organizzativa a livello periferico: l'esempio della Questura di Firenze* – 1.3. *Flussi di comunicazione-informazione e sistemi di controllo all'interno dell'apparato di Sicurezza* - 2. *Visione della Pubblica Sicurezza come "azienda" in rete* – 2.1. *Il contesto, gli attori coinvolti e gli strumenti a disposizione* – 2.2. *La strategia del coordinamento e della cooperazione con l'aiuto delle tecnologie multimediali* – 2.3. *La comunicazione verso l'esterno in un'ottica di semplificazione dei procedimenti amministrativi* - 3. *Le relazioni esterne nella Questura di Firenze* – 3.1. *Programmare la comunicazione sulla base della normativa* – 3.2. *Cultura e tessuto organizzativo* – 3.3. *L'Ufficio Relazioni con il Pubblico ed il mix di comunicazione* – 3.4. *Mappa delle problematiche comunicative e quadro delle attività svolte* – 4. *La comunicazione per e durante il Social Forum Europeo 2002* – 5. *Conclusioni* – 6. *Bibliografia*

## 1. L'AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Negli ultimi anni stiamo assistendo ad una graduale ma decisiva razionalizzazione di tutta la Pubblica Amministrazione, resasi necessaria dalla sempre più estesa consapevolezza dei cittadini di poter pretendere un servizio pubblico di qualità. La semplificazione amministrativa infatti si sta affermando con effetti positivi per tutti: in primo luogo per gli utenti, che possono risolvere prima e meglio i propri problemi; in secondo luogo per le amministrazioni, che sono così in grado di organizzarsi più convenientemente, in termini funzionali, ma anche economici e temporali. Una maggiore concentrazione, anzi una "rifocalizzazione", sulle precise competenze dell'ente permette di non disperdere energie inutilmente e di trasmettere pertanto un'immagine di efficienza ed efficacia.

\* Il presente articolo è una parte rielaborata della tesi di laurea dell'Autrice dal titolo *Comunicare Pubblica Sicurezza: strategie, strumenti, risultati nelle relazioni esterne della Questura di Firenze*, discussa l'11/2/2003 presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Firenze (relatore: prof. Cristiano Ciappei).

E di questo le nostre amministrazioni statali hanno particolarmente bisogno: basare su nuove fondamenta una reputazione sfaldatasi nel tempo, rinsaldare la fiducia nei propri confronti e creare una vantaggiosa cooperazione reciproca.

Rispettando i principi di buona gestione tipici dell'azienda privata, la Pubblica Amministrazione potrà passare da burocratica a manageriale, potrà avvicinarsi a modelli organizzativi e di gestione capaci di soddisfare nel migliore dei modi le proprie finalità istituzionali. È fondamentale, soprattutto quando in gioco c'è il benessere della collettività, seguire in maniera rigorosa le linee strategiche fissate dai vertici politici, cercare di raggiungere gli obiettivi tempestivamente e altrettanto rapidamente modificare gli eventuali scostamenti dei risultati ottenuti, grazie all'impiego di idonee tecniche di valutazione e verifica.

In questa direzione si sta muovendo l'amministrazione della Pubblica Sicurezza, che più di ogni altra deve essere sempre pronta a rispondere alle esigenze di tutela e di ordine della comunità. Esigenze che oggi, a seguito dei tragici eventi americani, si sono particolarmente acute: la paura per la criminalità, l'allarme sociale che ne deriva e quindi il bisogno-domanda di sicurezza crescono continuamente, nonostante i dati statistici più recenti segnalino una diminuzione dei reati.

D'altro canto, poter vivere nel proprio ambiente un'esistenza tranquilla e serena, non condizionata dalla presenza e dall'attività di criminali costituisce la condizione essenziale e determinante per il benessere collettivo. E in un'era in cui si tende con qualunque mezzo al miglioramento della qualità della vita, fondamentale contributo a tale miglioramento deriva appunto dal soddisfacimento delle diffuse esigenze di sicurezza.

Nata come apparato repressivo al servizio del potere esecutivo, la Pubblica Sicurezza è divenuta tale solo 150 anni fa, quando fu istituito il corpo delle "Guardie di Pubblica Sicurezza" allo scopo di difendere le tanto agognate libertà democratiche.

A quel tempo l'organizzazione del sistema di sicurezza era di tipo militare, quindi fortemente rigida e gerarchica, e i principali difetti che ne scaturivano erano:

- il particolare uso che i regimi politici ne facevano,
- la mancanza di professionalità degli agenti,
- l'esclusione del poliziotto dal corpo sociale.

Col passare degli anni, fortunatamente, la situazione si evolve e si arriva alla riforma della polizia, iniziata negli anni Settanta e culminata nella legge di riordino dell'intera Istituzione, la n. 121 del 1981, ispirata a due principi cardine: la direzione unitaria delle Forze di Polizia e la vicinanza al cittadino.

Da questo momento si realizzano importanti interventi per snellire l'organizzazione, si compiono rilevanti progressi nel coordinamento delle forze in campo e soprattutto si diffonde una nuova concezione di sicurezza, intesa come valore collettivo da tutelare con il consenso di tutti: la sicurezza non è un problema solo degli operatori del settore, bensì un bene a cui tutti i membri di una comunità possono contribuire, se non altro perché tutti siamo sensori dell'ambiente in cui viviamo.

### *1.1. L'organizzazione dell'Ente a livello centrale*

Definire il servizio di pubblica sicurezza equivale a definire l'attività di polizia: azione che tende ad assicurare l'ordine e la sicurezza pubblica attraverso la prevenzione e la repressione dei comportamenti illeciti, la vigilanza su persone ed attività a rischio, nonché su particolari settori dello sviluppo economico-sociale<sup>1</sup>.

L'attività di polizia, dunque, andando ad incidere sulle libertà costituzionalmente protette (come la libertà personale, art. 13 Costituzione), deve esercitarsi nel rigoroso rispetto delle leggi e dei regolamenti che la disciplinano. Primo fra tutti il Testo Unico delle Leggi in materia di Pubblica Sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931 n. 773, che si apre con l'indicazione degli organi e dei compiti dell'Autorità di pubblica sicurezza. Secondo l'art. 1, l'Autorità di pubblica sicurezza: *a)* provvede al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; *b)* cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; *c)* presta servizio di soccorso in caso di pubblici e privati infortuni; *d)* per mezzo dei suoi ufficiali e su richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A. POLITI, *Profili operativi del diritto di polizia*, Roma, Laurus, 1994, p. 17.

<sup>2</sup> S.P. FRAGOLA, *Lineamenti del diritto di polizia*, Padova, Cedam, 1990, p. 1.

L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza oggi è sempre articolata secondo una gerarchia ben precisa che vede al vertice il Ministro dell'Interno, come Autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, che ha la responsabilità politica e l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica; sempre a livello nazionale troviamo il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, cui è preposto il Capo della Polizia che provvede all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica. Mentre a livello provinciale il Prefetto ha responsabilità amministrativa generale e sovrintende all'applicazione delle direttive in materia di ordine e sicurezza pubblica; il Questore infine ha la responsabilità tecnico-operativa.

Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza si colloca quindi in una posizione di snodo tra il momento di indirizzo e il momento operativo, di raccordo tra l'Autorità politica, che definisce le linee strategiche guida da seguire, e le Forze di Polizia, alle quali spetta in concreto di assicurare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sull'intero territorio nazionale.

La struttura organizzativa che caratterizza l'intero sistema di sicurezza sembra essere quella di "line and staff", una forma gerarchica che però prevede la creazione e l'utilizzo di organi consultivi, con competenze specifiche su determinati oggetti, i quali si posizionano ai vari piani della piramide per essere di supporto agli organi istituzionali. In tal modo l'architettura risulta maggiormente funzionale ed anche il coordinamento è notevolmente favorito.



### 1.2. La struttura organizzativa a livello periferico: l'esempio della Questura di Firenze

Con l'entrata in vigore della "121" il Prefetto è diventato parte integrante dell'Amministrazione, autorità provinciale di pubblica sicurezza

che non rientra più nell'ambito generale di rappresentanza del Governo<sup>3</sup>, bensì titolare di competenze di impulso e coordinamento proprie nei confronti di tutti gli organi di pubblica sicurezza operanti nella provincia.

Pertanto è scomparso il tradizionale rapporto di subordinazione gerarchica Ministro-Prefetto e di conseguenza è stato scelto un diverso approccio operativo. Infatti è necessario che il Prefetto sia posto nella concreta possibilità di operare, dal momento che è chiamato a rispondere del buon andamento dell'ordine pubblico nella circoscrizione territoriale a lui affidata; a tale scopo provvede il terzo comma dell'art. 13 della l. 121 secondo cui il Prefetto deve essere informato tempestivamente su quanto abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia dal Questore e dai Comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

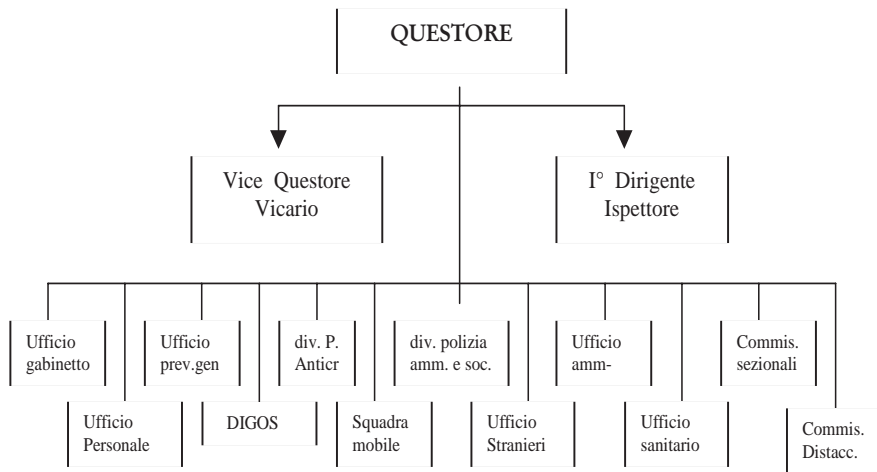
Anche al Questore viene attribuita dall'art. 14 della stessa legge una nuova dimensione, autonoma e non più riflessa: è autorità provinciale di pubblica sicurezza con la responsabilità e il coordinamento a livello tecnico operativo dei servizi di ordine e sicurezza pubblica. Ne deriva che il Questore ha la potestà di fissare attraverso direttive gli obiettivi che si intendono raggiungere in un quadro di programmazione della materia della sicurezza e dell'ordine pubblico.

La Questura a sua volta è la proiezione sul territorio del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e come tale garantisce lo svolgimento, la direzione e l'organizzazione di tutta l'attività della Polizia di Stato nella Provincia: uno specchio in cui si riflette l'incontro tra Polizia e cittadino.

Nei piccoli comuni e nei quartieri delle grandi città, i Commissariati costituiscono vere e proprie appendici della Questura, concepiti quali presidi territoriali di polizia per realizzare l'attività di prevenzione, investigazione e contrasto della criminalità. Il decentramento funzionale permette di determinare un controllo del territorio sempre più pianificato, armonico e organizzato.

A Firenze la Questura è organizzata come evidenziato nell'organigramma a pagina seguente.

<sup>3</sup> Per approfondimenti si veda R.C. FRIED, *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967.



Esaminiamo adesso per ogni ufficio e divisione della Questura quali siano i compiti e le specifiche competenze:

1. Ufficio di Gabinetto: ordine e sicurezza pubblica, prevenzione generale e soccorso pubblico, affari generali - segreteria di sicurezza, organizzazione degli uffici, rapporti sindacali, pubbliche relazioni - servizi tecnico-logistici, ufficio provinciale gestione automatica delle informazioni di Polizia;
2. Ufficio del personale: stato giuridico e disciplina, aggiornamento e addestramento professionale, assistenza e attività sociali;
3. Ufficio di prevenzione generale: prevenzione generale e soccorso pubblico;
4. DIGOS: investigazioni generali operazioni speciali Antiterrorismo;
5. Divisione Polizia Anticrimine: studio della criminalità e statistiche, misure di prevenzione, squadra mobile, ufficio minori, gabinetto provinciale di polizia sociale, archivio generale;
6. Squadra mobile: attività investigativa ed operativa settore criminalità;
7. Divisione Polizia Amministrativa e Sociale: autorizzazioni di polizia, passaporti, ufficio stranieri, polizia sociale, attività di controllo;
8. Ufficio stranieri: attività autorizzativi, attività di controllo;

9. Ufficio amministrativo e contabile: trattamento economico del personale degli uffici e reparti della provincia, adempimenti contabili per la gestione patrimoniale, servizi di cassa e altri adempimenti contabili;
10. Uffici servizi tecnico-logistici: servizi tecnici, telecomunicazioni, motorizzazione, accasermamento, casermaggio, equipaggiamento, informatica;
11. Ufficio Sanitario: medicina preventiva, medicina curativa, medicina riabilitativa, attività medico-legale.

### *1.3. Flussi di comunicazione-informazione e sistemi di controllo all'interno dell'apparato di Sicurezza*

Ultimamente la tendenza è a gestire gli uffici di polizia come se fossero delle moderne aziende produttive, perché il cittadino è sempre più consapevole dei suoi diritti, pretende la qualità dei servizi e la rapidità di accesso; le strutture di Pubblica Sicurezza devono dunque essere capaci di adeguarsi e rispondere alle richieste più variegata nel migliore dei modi. Tutto ciò sarà possibile solo se il personale sarà adeguatamente motivato, spronato a svolgere un buon lavoro non tanto per lo stipendio a fine mese quanto per dare prestigio alla "funzione". Si deve instaurare nell'ambito della gerarchia piramidale un rapporto umano, impostato e basato sulla comunicazione, sul continuo scambio di informazioni e direttive<sup>4</sup>.

Senza una struttura organizzativa adeguata però, è difficile realizzare quel continuo scambio di informazioni che garantisce tempestività di azione, elasticità ed efficacia; pertanto è fondamentale avvalersi di un adeguato sistema di controlli.

Con il d.lgs. 29/93 sono stati introdotti i servizi di controllo interno della gestione e i nuclei di valutazione. Dunque il controllo di gestione dovrebbe rappresentare un servizio interno all'organizzazione, gestito da membri della stessa con specifiche sensibilità e competenze e con un nucleo stabile di persone dedicate. Per essere efficace l'azione di controllo richiede continuità d'intervento e si fonda su:

<sup>4</sup> M.G. PASTORELLO, *Una Questura, la sua città*, in Riv. Polizia Moderna, 2002, 4, p. 26.

- la ripartizione dell'organizzazione in unità operative elementari<sup>5</sup>;
- la predisposizione di idonei sistemi informativi, basati anche su strumenti di rilevazione e misurazione degli obiettivi e delle prestazioni;
- l'adozione di un processo volto ad agevolare il coordinato e conveniente raggiungimento degli obiettivi da parte delle unità operative, a verificare la realizzazione degli obiettivi e a promuovere eventuali interventi correttivi.

L'azienda pubblica persegue la finalità economico-istituzionale di soddisfacimento adeguato dei bisogni pubblici, rispettando alcune regole di comportamento, prevalentemente incentrate su condizioni di: economicità, efficienza ed efficacia. Pertanto, la realizzazione delle finalità di pubblica sicurezza trova primario riscontro: a) nella conoscenza dei fenomeni interni ed esterni e dei relativi fattori critici di successo; b) nello sviluppo articolato delle condizioni di economicità, efficienza ed efficacia in obiettivi gestionali; c) nella diffusione degli stessi ai diversi livelli organizzativi e nella costante valutazione del grado di coerenza tra obiettivi e risultati.

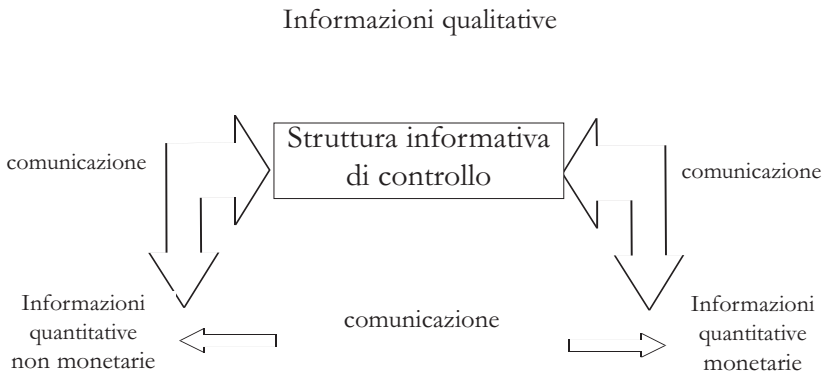
Tutto ciò presuppone la predisposizione di un'adeguata struttura informativa come rappresentato dalla figura nella pagina seguente (*Fonte: Salvioni, 1999*).

Spesso si riscontra una prevalente focalizzazione sulle elaborazioni destinate a produrre informazioni di carattere reddituale, patrimoniale e finanziario, anche perché sono quelle che richiedono maggiori capacità interpretative e che esprimono in termini sintetici un vasto numero di fenomeni di rilievo per la comprensione del successo gestionale.

Comunque, di recente, con la necessità di contemperare le condizioni di efficienza e di efficacia, si è preso atto dell'importanza di ampliare

<sup>5</sup> Controllare la gestione significa soprattutto valutare l'efficacia e l'efficienza dell'impresa e dei relativi centri di responsabilità, in tal modo è possibile migliorare le prestazioni svolte da ogni ufficio: vengono assegnati in maniera specifica gli obiettivi, i risultati, le responsabilità e la valutazione dell'attività svolta viene commisurata al raggiungimento dei rispettivi obiettivi. Se è relativamente agevole calcolare l'efficienza tramite i costi (risultati/risorse), è sicuramente più difficile formulare un giudizio nei riguardi dell'efficacia, ossia degli aspetti qualitativi della gestione (risultati/obiettivi). Normalmente a tale scopo gli organi al vertice predispongono idonei parametri di confronto e definiscono strumenti di valutazione e monitoraggio atti a rilevare qualsiasi dato utile.

l'orizzonte di riferimento a tutte le informazioni significative, dunque anche a quelle qualitative.



Ad ogni modo, la raccolta di informazioni risulta del tutto inutile in assenza di accurati processi di trasferimento delle stesse. L'attività di controllo infatti implica l'attivazione di opportuni flussi comunicazionali: flussi diretti a generare una costruttiva interazione intra-organizzativa ed inter-aziendale. In tal senso la comunicazione rappresenta un presupposto di efficacia gestionale.

A livello prettamente interno, le comunicazioni si prefiggono di trasferire le informazioni necessarie affinché ciascuna componente dell'organismo personale possa impostare al meglio la propria attività.

Inoltre, il controllo si basa sulla raccolta delle informazioni utili per valutare i risultati raggiunti e la relativa ottimalità.

Da ultimo, la valutazione dei risultati implica il trasferimento di informazioni e di raccomandazioni dirette a stimolare l'attivazione di opportuni processi di apprendimento ed il continuo miglioramento gestionale.

Quindi comunicazione, cultura d'impresa e processi di governo si manifestano quali fenomeni strettamente interrelati:

- la comunicazione è indispensabile per acquisire notizie utili per attuare il controllo di gestione;
- la cultura esistente contribuisce a definire un metodo comune per

trasmettere, analizzare ed interpretare le informazioni, e dunque influisce sulle modalità di interazione tra organizzazione e funzioni di controllo;

- le modalità di svolgimento delle attività di controllo concorrono a stimolare atteggiamenti partecipativi ed una crescita culturale interna coerente.

Con riguardo alla comunicazione tra azienda e collettività, le condizioni di efficacia si connettono alle modalità di trasferimento delle informazioni attinenti i servizi forniti e le condizioni di accesso oltre che alle informazioni raccolte all'esterno circa il grado di soddisfazione di chi ha usufruito dei servizi e le connesse attese prospettiche.

L'efficacia dei servizi pubblici è connessa anche alle comunicazioni interne ed è influenzata dalla capacità di conveniente orientamento comportamentale di chi opera nelle c.d. *aree di interfaccia*. L'importanza della comunicazione per la realizzazione dell'attività pubblica è dunque ampia, potendosi ricondurre sia a messaggi interni all'organizzazione, sia a messaggi attivati con l'esterno (*Fonte: Salvioni, 1999*).

*Comunicazioni rivolte all'interno*



*Comunicazioni dirette all'esterno*

L'attuazione di opportuni flussi di comunicazione configura pertanto una componente cruciale per il miglioramento dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia del sistema pubblico di Sicurezza. Flussi che si devono basare su logiche partecipative e non burocratiche.

I flussi comunicazionali di controllo tendono ad interessare tutta l'organizzazione in una logica partecipativa, quindi, nell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, il livello di controllo strategico si ritrova al vertice della gerarchia, precisamente rientra nei compiti assegnati al Servizio di Controllo Interno; il controllo direzionale, invece, si deve attuare ad ogni piano della struttura, in tutti gli ambiti e a tutti i livelli, nazionale, provinciale e locale. Spetta infatti agli organi che affiancano il Capo della Polizia e i Prefetti, appositamente istituiti a questo scopo, verificare la coerenza tra obiettivi e risultati, nonché la congruenza tra risorse e risultati. Infine il controllo operativo, indispensabile per tenere sempre sotto controllo le operazioni di gestione mentre vengono attuate a livello esecutivo, non può certo mancare e deve essere costantemente esercitato dai responsabili e dirigenti di uffici e unità operative.

Occorre diffondere nell'organizzazione una specifica sensibilità al controllo, affinché ciascun membro dell'organico sia in grado di svolgere al meglio il proprio lavoro ed i relativi sforzi contributivi possano essere opportunamente valorizzati. L'attività di governo non può in effetti prescindere dal considerare la centralità della risorsa umana per l'efficace raggiungimento degli obiettivi d'impresa.

La comunicazione interna deve quindi permeare i processi di governo, promuovendo messaggi volti a perseguire: lo sviluppo di una significativa cultura d'impresa, di carattere diffuso, tale da contrastare eventuali tendenze alla frammentazione; la trasmissione delle informazioni strettamente di supporto alla corretta e coordinata realizzazione dell'attività; la valorizzazione dei contributi individuali, dell'esperienza e delle conoscenze accumulate nello svolgimento dell'attività.

## 2. VISIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA COME "AZIENDA" IN RETE

### 2.1. *Il contesto, gli attori coinvolti e gli strumenti a disposizione*

Da quanto appreso, si può paragonare l'organizzazione della Pubblica Sicurezza a quella tipica di una grande impresa con le sue filiali; infatti, come in un'azienda privata si individuano:

- una “mission” (garantire l’ordinato svolgimento della vita sociale ed il benessere dei cittadini);
- diversi obiettivi gestionali;
- tre livelli fondamentali a cui elaborare le strategie ed effettuare gli opportuni controlli (di corporate, di area d’affari, funzionale);
- varie specializzazioni funzionali (polizia preventiva, anticrimine, amministrativa e sociale);
- personale che ha bisogno di essere motivato per offrire il massimo rendimento;
- partner con cui collaborare per realizzare servizi sempre più efficaci;
- utenti finali cui destinare tutte le attenzioni per far sì che rimangano soddisfatti.

Come per qualsiasi impresa privata, anche per l’amministrazione della pubblica sicurezza si impongono alcune grandi scelte di competenza del Ministro dell’Interno, del Capo della Polizia, di Prefetti e Questori e dei dirigenti di Commissariato, in modo che l’attività svolta raggiunga gli obiettivi prefissati e soddisfi i bisogni della collettività.

Dunque la ricerca costante di un efficace inserimento nell’ambiente esterno, caratterizzato da un alto grado di incertezza e di variabilità, comporta ad ogni livello che chi riveste il ruolo di “imprenditore” operi delle scelte strategiche.

Qualunque disciplina si studi, la strategia adottata da un’unità operativa funge da collante tra quattro fattori principali: gli obiettivi e i valori, il settore di attività, le risorse e le competenze, la struttura e i sistemi organizzativi. Quindi, può essere considerata come il modo con cui l’unità in questione impiega le proprie risorse e competenze all’interno del settore di attività per raggiungere i suoi obiettivi.



L’impresa e il suo ambiente (Fonte: Grant, 1994)

È possibile applicare lo schema appena visto al sistema di Pubblica Sicurezza nel modo seguente:



Il servizio di Pubblica Sicurezza e il territorio

È dunque palese quanto il contesto esterno sia determinante per la comprensione del concetto di strategia, la quale acquista senso proprio in considerazione dei rapporti che ogni organismo di Pubblica Sicurezza intrattiene con l'ambiente che lo circonda; anzi la strategia è quell'insieme di decisioni volte a determinare un efficace inserimento dell'ente nel territorio in cui opera<sup>6</sup>.

Introdurre negli enti pubblici, così come nelle imprese, l'analisi strategica comporta l'impiego costante di energie e risorse per poter sempre avvertire con tempestività ogni segnale di trasformazione, per anticipare gli eventi e favorirli o contrastarli a seconda che siano positivi o negativi.

La strategia, quindi, è uno dei più importanti strumenti a disposizione del vertice per rispondere all'evoluzione ambientale e al dinamismo interno alla stessa organizzazione, cercando proprio di armonizzare gli aspetti organizzativi con le opportunità ed i rischi esterni, così da garantire in ogni momento un impiego efficace ed efficiente delle risorse.

A ciascun livello il responsabile gode di ampia discrezionalità e può quindi prendere autonomamente decisioni importanti e vincolanti, che si riflettono sempre sugli altri livelli ed hanno ovviamente un riscontro in termini economici.

Nel caso specifico che stiamo esaminando, le strategie a livello aziendale, ossia di intero sistema della sicurezza, vengono definite dal Ministro, il quale individua per ogni dipartimento gli obiettivi specifici da raggiun-

<sup>6</sup> M. MULAZZANI, *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, vol. 1, Padova, Cedam, 2001.

gere nel medio-lungo andare e impartisce quindi le relative disposizioni al Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, il Capo della Polizia. Questi a sua volta ha un notevole potere decisionale, pertanto, sulla base degli obiettivi definiti a livello ministeriale, delle risorse messe a disposizione e della conoscenza che ha dei fattori strategicamente critici in ambito di ordine e sicurezza pubblica, determina in modo più specifico le direttive del Ministro, cercando di assegnare mezzi, risorse e tempi in modo da raggiungere il massimo livello di efficienza di tutto l'apparato.

Obiettivi e strategie così definiti a livello centrale vengono recepiti poi ad un livello di area d'affari, cioè periferico; è il livello del Prefetto e del Questore, i quali, conoscendo nel dettaglio la realtà delle varie province italiane, traducono i precedenti indirizzi adeguandoli a tali realtà e si assicurano, il primo dal punto di vista politico-amministrativo, il secondo da quello tecnico-operativo, della corretta attuazione delle direttive provenienti dal vertice.

Infine il Questore dirama le sue disposizioni ai dirigenti dei numerosi Commissariati sparsi sul territorio e questi a loro volta dovranno fare in modo che commissari, sostituti commissari, ispettori e agenti si organizzino perché gli ordini siano eseguiti in maniera efficiente ed ottenendo risultati conformi agli obiettivi generali.

I dirigenti di commissariato quindi si situano ad un terzo livello, quello della strategia organizzativa e funzionale, dal momento che devono stabilire reparto per reparto, ufficio per ufficio cosa deve essere fatto, come e quando; i loro sottoposti possono comunque prendere alcune decisioni operative in assoluta autonomia.

## *2.2. La strategia del coordinamento e della cooperazione con l'aiuto delle tecnologie multimediali*

Per farsi un'idea di quali siano le linee strategiche più seguite nell'adempiimento dei compiti di ordine e sicurezza pubblica, occorre innanzitutto comprendere il contesto in cui il nuovo ruolo istituzionale dell'Amministrazione dell'Interno si inquadra:

- a) realizzare condizioni di efficacia, efficienza ed economicità di gestione;
- b) rendere le strutture fortemente flessibili e capaci di adattarsi costantemente all'evoluzione dei bisogni;

c) misurarsi con la cultura dei risultati per soddisfare le esigenze di una società complessa, aumentando la capacità di programmazione e la managerialità della gestione;

d) responsabilizzarsi per i risultati dell'attività amministrativa o della gestione e valorizzare le professionalità più capaci.

Per rendere effettivo il processo di ammodernamento così progettato, si richiede la predisposizione di un programma distinto in fasi:

1. rendere flessibili le articolazioni degli uffici, nella distinzione tra funzioni di risultato e funzioni di supporto, e l'impiego delle risorse umane secondo criteri di mobilità;
2. snellire le procedure e la produzione di atti e servizi;
3. razionalizzare l'utilizzo delle risorse strumentali, con un forte investimento nell'informatica;
4. potenziare la comunicazione interna ed esterna, per sviluppare la capacità di interrelazione e confronto, per dare valore aggiunto ai servizi resi e alla loro percezione da parte dei cittadini e delle Istituzioni.

Le strategie di intervento nel settore della Pubblica Sicurezza si possono allora ricondurre a tre finalità fondamentali:

- il rilancio dell'attività di prevenzione,
- la riaffermazione della presenza delle autorità di Pubblica Sicurezza;
- il coinvolgimento di tutti i soggetti presenti sul territorio.

Si rendono quindi necessarie alcune scelte strategiche, quali: un ragionato decentramento operativo e amministrativo; la focalizzazione sulle competenze istituzionali; il ricorso a collaborazioni con enti esterni e ad esternalizzazioni di servizi secondari; il potenziamento del coordinamento tra le Forze di Polizia; la misurazione dei risultati conseguiti e la loro valutazione per far sì che gli obiettivi si traducano in fatti concreti; l'implementazione di una strategia di comunicazione con l'esterno volta a migliorare la percezione che i cittadini hanno della Pubblica Sicurezza.

L'attività di coordinamento e pianificazione delle Forze di Polizia rappresenta una componente fondamentale nella ricerca di un indirizzo strategico unitario nel campo della sicurezza e quindi un elemento da non trascurare nella prospettiva di realizzare un sempre miglior servizio di difesa della popolazione.

In un sistema operativo di controllo del territorio uomini di esperienza, specializzazioni ed enti diversi, ma complementari fra loro, possono essere chiamati a lavorare assieme per una più tecnica trattazione dei problemi ed il raggiungimento di più qualificati risultati. Come la stessa economia aziendale insegna, essi devono essere motivati, convinti di espletare un servizio utile alla collettività, liberi da esasperato individualismo o da limitante spirito di reparto<sup>7</sup>. Ai vari livelli ciascuno deve conoscere il piano di lavoro, il proprio compito ed i propri limiti in relazione alle disposizioni ricevute o date. In altre parole si deve favorire il più possibile il coordinamento tra le Forze di Polizia perché ciò permette di raggiungere i seguenti obiettivi:

- razionalizzare l'impiego delle risorse facenti capo ai singoli organismi,
- ottimizzare gli sforzi,
- evitare duplicazioni d'impiego e sovrapposizioni d'interventi,
- ottenere la sintonizzazione programmata, con un conseguente più efficace sfruttamento di uomini e mezzi,
- avvalersi di tutte le risorse disponibili in modo da non perseguire solo i fenomeni sociali maggiori, lasciando che quelli minori diventino poi patologici.

Alla realizzazione del suddetto coordinamento è istituzionalmente preposto l'*Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia* (l. 121/1981, artt. 6-12), il quale, sia per il carattere tipicamente interforze, sia per il particolare *modus operandi* a stretto contatto con i Comandi e Direzioni Centrali delle singole Forze di Polizia, sia infine per la speciale collocazione all'interno del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, può senz'altro definirsi una "casa comune" delle Forze di Polizia. Con decreto 8/7/1999 l'Ufficio in questione è stato riorganizzato nella struttura e nei compiti, dando così attuazione alla rinnovata filosofia organizzativa che ha visto modificare la precedente articolazione per creare dei macrogruppi omogenei di attività: Segreteria affari generali, Servizio I – coordinamento e pianificazione delle Forze di Polizia, Servizio II – relazioni internazionali, Servizio III – servizio informatico

<sup>7</sup> A. ALES, *Il controllo del territorio nell'attività di polizia*, Roma, Laurus, 1999, p. 146.

interforze<sup>8</sup>. Nel corso del 2000, poi, i Servizi sono stati strutturati in unità organizzative (team) autosufficienti nell'espletamento di specifici compiti e comunque sempre in grado di interagire tra loro.

Il *Servizio I* affronta, in rapporto con le autorità locali di Pubblica Sicurezza, la rispondenza della dislocazione e della consistenza dei presidi delle Forze alle esigenze di tutela della sicurezza e alla razionalizzazione dell'utilizzo delle strutture e delle risorse umane. Esamina le problematiche comuni alle Forze, promuovendo anche iniziative legislative, e coordina le relative pianificazioni finanziarie.

Il *Servizio II*, Relazioni Internazionali, opera per il mantenimento e lo sviluppo delle relazioni comunitarie e internazionali, sviluppando una rete di accordi bilaterali e multilaterali di cooperazione con le polizie di altri Paesi.

Più le forze in campo saranno coordinate, come già constatato, minore sarà la dispersione di energie, uomini e mezzi e maggiori dovrebbero essere i risultati operativi sia nel campo della polizia giudiziaria sia in quello della polizia di sicurezza<sup>9</sup>. Il coordinamento nelle funzioni di polizia giudiziaria è assicurato dall'Autorità giudiziaria, sotto la cui direzione dette funzioni vengono svolte (art. 17, l. 121/81; art. 56, C.P.P.). Il coordinamento delle funzioni di pubblica sicurezza è assicurato, a livello nazionale, dal Ministro dell'Interno, che si avvale per questo dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, al cui interno il Dipartimento della pubblica sicurezza provvede al "coordinamento tecnico-operativo delle Forze di Polizia" (art. 4, l. 121/81), che si concreta nelle operazioni di ricerca, pianificazione operativa e finanziaria (art. 6, l. 121/81).

Il coordinamento permette di rispettare il principio di evitare a livello locale duplicazioni di Presidi; consente altresì di realizzare una verifica delle risorse umane ad ampio raggio per intervenire poi con congrui provvedimenti di aggiustamento e compensazione; inoltre ha reso possibile l'interconnessione delle sale operative, grazie alla quale si può avere una migliore visibilità dei dispositivi di sicurezza distribuiti sul territorio e quindi vengono assicurati interventi più tempestivi. Anzi, si può affermare che le *sale operative centralizzate* del Ministero dell'Interno e delle

<sup>8</sup> Relazione al Parlamento del 2000, parte seconda, cap. I: Attività Interforze.

<sup>9</sup> A. POLITI, *Profili operativi del diritto di polizia*, Roma, Laurus, 1994, p. 31.

FF.PP. costituiscono lo strumento fondamentale per l'attuazione, in concreto, della politica e delle direttive per il coordinamento, dal momento che dispongono di sistemi multipli di collegamento con le sale operative dei Comandi Generali delle altre Forze e ne assicurano così la diretta "saldatura", l'ampia manovra dei mezzi e del personale, il rapido intervento delle varie unità operative, dell'organizzazione tecnico-scientifica e di quella mobile. Per ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, l'Ufficio per il coordinamento ha anche perseguito la strada della "vigilanza dinamica", un progetto volto al reimpiego operativo del personale a favore del territorio.

Per il controllo coordinato del territorio si è poi sviluppata una proficua collaborazione con le Istituzioni degli Enti Locali, che ha trovato nei "protocolli d'Intesa", sottoscritti con i Sindaci di alcune città, lo strumento con cui si realizza un più ampio coinvolgimento della Polizia Municipale nell'attività quotidiana di gestione della sicurezza pubblica.

Sono alla sperimentazione anche sistemi di collaborazione tra uffici comunali, provinciali e di polizia proprio per alleggerire le funzioni amministrative che inevitabilmente distolgono risorse all'attività di repressione del crimine, che è la vera missione della Polizia di Stato. Sempre nel quadro delle strategie di collaborazione e partenariato, per arrivare ad una condizione di sicurezza ottimale è utile puntare sul miglioramento della formazione del personale e quindi ricorrere a progetti di formazione e aggiornamento professionale che prevedono l'interazione tra istituzioni pubbliche e culturali<sup>10</sup>. È il caso dell'iniziativa attuata a Firenze mediante un protocollo d'intesa tra la Questura, l'Università degli Studi, la casa editrice Le Monnier e la Fondazione Spadolini Nuova Antologia, che consiste in un corso triennale (maggio 2001 – dicembre 2003) di aggiornamento del personale di Polizia sul tema "comunicazione e istituzione".

Il modello di coordinamento va attuato solo quando l'obiettivo da raggiungere esiga un'azione congiunta e si riveli insufficiente l'attività isolata delle singole Forze. Questo principio di sussidiarietà deve essere criterio regolatore del quando e come procedere nell'esercizio del potere di coordinamento.

<sup>10</sup> *Comunicazione e Istituzione a Firenze*, in riv. Polizia Moderna, 2002, 4, p. 86.

A livello provinciale è il prefetto che ha il compito di assicurare il coordinamento e l'unità di indirizzo operativo tra le FF.PP. per quanto attiene alla polizia di sicurezza; il Questore invece è responsabile del coordinamento tecnico-operativo dei servizi di ordine e sicurezza pubblica. Pertanto il Prefetto emana le direttive di coordinamento ed il Questore emana le disposizioni attuative di tali direttive; non è comunque escluso che sia sempre il Prefetto poi a disporre i *piani di controllo del territorio*, cioè le predisposizioni operative da attivare sul territorio provinciale in caso di eventi particolari o a fini preventivi.

La specificazione degli ambiti si concretizza in un vincolo a rispettare l'ordine di competenze e di conseguenti attività e priorità riguardanti specifici settori, emergenze o fatti. Ciò incide evidentemente sulle "azioni comuni", che si traducono in servizi la cui responsabilità tecnico-operativa ricade sul Questore, il quale potrà poi attivare un tavolo tecnico per raggiungere le necessarie intese con i responsabili delle altre Forze di Polizia. Il recupero della pienezza funzionale dei vari organi esige il rigoroso rispetto dei doveri di informativa da parte delle Forze di Polizia nei confronti delle autorità di pubblica sicurezza.

Con la consulenza del Comitato Provinciale, il Prefetto deve prendere una decisione sul modello di coordinamento con riferimento ai fini e alle priorità. I soggetti coordinati possono comunque resistere all'azione coordinatrice e quindi sono liberi sia di non adeguarsi sia di attuare la volontà manifestata dal Prefetto nelle modalità che preferiscono, però devono motivare il proprio atteggiamento di contrasto. Più precisamente lo devono comunicare immediatamente al soggetto coordinatore e devono darne notizia al diretto superiore gerarchico che provvederà ad informare il vertice della rispettiva Forza di Polizia. Qualora il motivo del dissenso risulti infondato, il Prefetto ne riferisce al Ministro dell'Interno, chiedendo che la questione sia affrontata al massimo livello, nel Comitato Nazionale<sup>11</sup>.

Il coordinamento dunque è realizzabile anche in seno ai Comitati nazionale e provinciale di pubblica sicurezza; si tratta di sedi in cui far vagliare le istanze operative delle FF.PP. e nelle quali valutare le rispettive esigenze. Vaglio e valutazione che tendono, conclusivamente, al coordina-

<sup>11</sup> Direttiva del Ministro dell'Interno per l'attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle Forze di Polizia (12/2/2001).

mento delle forze in campo. A livello provinciale, ad esempio, le varie Forze avanzeranno proposte e suggerimenti in tema di piani di controllo del territorio di cui le autorità di pubblica sicurezza (Prefetto e Questore) terranno conto nell'autonomia decisionale che la legge attribuisce loro.

A livello subprovinciale e locale, invece, nessuna autorità ha potestà di coordinamento. È solo previsto (art. 21, l. 121/81) che il Ministro dell'Interno emani direttive per stabilire collegamenti tra le varie sale operative, potendo anche istituire, con proprio decreto, sale operative comuni. Inoltre, un centro di elaborazione dati (CED) è istituito presso il Ministero dell'Interno per la raccolta delle informazioni e dei dati concernenti la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la prevenzione e repressione della criminalità. Tale centro è alimentato da tutte le FF.PP. e rappresenta quindi il terminale di coordinamento informativo tra le suddette Forze.

### *2.3. La comunicazione verso l'esterno in un'ottica di semplificazione dei procedimenti amministrativi*

Una seconda strategia che intendiamo approfondire è quella di comunicazione verso l'esterno attuata dalla Polizia di Stato. Infatti, proprio come in un'impresa, anche in un settore così delicato quale quello della tutela dell'ordine pubblico è possibile e doveroso applicare le tecniche della comunicazione: come strumento per la prevenzione di comportamenti antisociali, l'informazione è il primo passo di una strategia che si pone l'obiettivo di garantire il benessere dei cittadini.

Grazie alla sempre maggiore apertura verso l'esterno ogni singola Questura in ogni singola provincia italiana è in grado di instaurare quel rapporto di scambio informativo reciproco che caratterizza la comunicazione e che permette di sapere se il proprio lavoro è svolto bene, se i servizi offerti accontentano tutti o se occorre un intervento correttivo.

Per molti anni le Forze dell'Ordine sono rimaste invece chiuse, asserragliate al proprio interno, evitando qualsiasi apertura all'informazione e contribuendo così a crearsi un'immagine di isolamento, arretratezza e repressione.

A nostro avviso, l'attività di comunicazione in ambito di sicurezza dovrebbe trovare uno dei propri principali fondamenti etici nella funzione servente nei confronti della collettività; e in quest'ottica quindi deve

essere improntata la linea di comunicazione delle Forze dell'Ordine.

Il contatto con i cittadini avviene in primo luogo tramite gli uffici di polizia e i commissariati dislocati sul territorio: è qui che vengono raccolte denunce e segnalazioni, offerte informazioni generali e accolta l'utenza per l'espletamento di varie pratiche amministrative.

Dunque la prima forma di comunicazione tra autorità di Pubblica Sicurezza e collettività è la visibilità degli agenti per le strade della città. La prossimità è il segnale di un servizio efficiente, di un continuo sforzo per garantire il tranquillo svolgimento della vita sociale; il poliziotto di quartiere diventa un punto di riferimento irrinunciabile ed il mezzo di trasmissione di una specifica strategia comunicativa della Pubblica Sicurezza: quella di voler proteggere i cittadini innanzitutto prevenendo i reati, dissuadendo i criminali dal compierli grazie alla presenza degli agenti in divisa.

Possiamo quindi affermare che l'obiettivo prioritario della comunicazione in ambito di sicurezza è quello di aumentare la percezione di sicurezza tra le persone ed il senso di fiducia nelle Forze dell'Ordine.

La presenza sul territorio non è il solo strumento comunicativo, infatti sono ormai da tempo operanti altri strumenti e canali di informazione/comunicazione: gli uffici per le relazioni con il pubblico, gli uffici stampa, gli stand allestiti in occasione di fiere e manifestazioni, il servizio telefonico e la posta elettronica.

In particolare il Dipartimento della Pubblica Sicurezza si avvale di un sito *Web* molto ben costruito, sul quale poter trovare ogni genere di informazione (notizie di attualità, statistiche, norme, banche dati, ecc.) e domandare qualsiasi cosa, grazie alla posta elettronica, che mette in contatto l'utente con l'amministrazione, attivando così una comunicazione "quasi" in tempo reale. Sul sito della Polizia di Stato poi si trovano numerose iniziative, soprattutto per i bambini, ai quali si vuole proporre il concetto del "poliziotto, un amico in più" e quindi si chiede loro di partecipare con disegni e racconti ai concorsi appositamente creati per sviluppare l'idea della legalità in modo graduale e divertente. Inoltre, navigando su Internet è anche possibile accedere alla rivista "Polizia Moderna", alle relazioni annuali al Parlamento, a tutta la legislazione, ai bandi di concorso, per non parlare della possibilità di conoscere regione per regione tutti gli uffici di Pubblica Sicurezza dislocati sul territorio.

A tale proposito, in un anno sono stati 1.600.000 i navigatori del sito

internet [www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it) che hanno visitato circa 14.000.000 di pagine *web* per sentirsi più sicuri semplicemente con un clic. Le forze dell'ordine 24 ore su 24 a portata di mouse, dunque, innanzitutto grazie alle banche dati aggiornate quotidianamente: auto, documenti e banconote. In particolare sono stati 1.844.224 i cittadini che hanno potuto verificare da casa la validità dei documenti e 390.888 quelli che hanno controllato i numeri di targa di veicoli considerati sospetti. Sono stati 15.506, invece, gli utenti del sito della Polizia che hanno interrogato la banca dati per accertare l'originalità delle banconote.

In rete oltre ai dati statistici più aggiornati relativi alle attività condotte dalle forze di polizia, sono pubblicate le procedure per ottenere il passaporto e il permesso di soggiorno. In più, è ora possibile scaricare i nuovi moduli tra cui quelli per le denunce di detenzione di armi e munizioni, per le autorizzazioni al porto e trasporto di armi e così via.

Questo e molto altro dell'attività svolta nel 2002 ha permesso al sito internet della Polizia di Stato di ricevere a Bologna il "premio qualità" in occasione del Com.P.A. per il servizio di localizzazione degli uffici di polizia. Il sito [www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it) è inoltre risultato primo in classifica nel primo rapporto sulla Pubblica Amministrazione *on line* condotto da Nextplora.

Anche se in misura minore, esistono forme diverse di comunicazione all'esterno delle attività e dei servizi di Pubblica Sicurezza: alcune campagne pubblicitarie di sensibilizzazione organizzate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; alcune manifestazioni come la festa per i 150 anni della Polizia di Stato; tutti gli eventi sportivi che vedono protagonisti gli atleti di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza; l'attività di sportello decentrata al massimo sul territorio nazionale e sempre a stretto contatto con le esigenze del cittadino; il servizio di pronto intervento, rispondente ai numeri 112 per i Carabinieri e 113 per la Polizia, che assicura costantemente un adeguato soccorso pubblico.

Da sempre poi giornali e telegiornali, romanzi e racconti, film e *fiction* ci hanno abituati a diverse immagini delle Forze di Polizia: talvolta organizzate ed efficienti, talora impreparate e deludenti, alle volte repressive, altre permissive, in alcuni casi chiuse mentre in altri pronte ad aprirsi, a dare informazioni e a comunicare "sicurezza".

Ma, come è evidente, l'immagine che più conta è quella che ognuno di

noi si fa per sua diretta esperienza, per la necessità cioè di entrare in contatto, a causa di eventi più o meno gravi, con i tutori dell'ordine e della sicurezza pubblica. È in questi momenti, quando viene richiesto il loro intervento, che gli operatori di Polizia trasmettono un messaggio al cittadino, sulla cui base poi si fonderà il relativo giudizio.

Fortunatamente, direi, negli ultimi tempi il *modus operandi* della Polizia di Stato è stato percepito positivamente: basti pensare che dal '90<sup>12</sup>, quando il 73% dei cittadini italiani riteneva di essere protetto abbastanza/poco e solo il 9% molto, oggi nel 2002 secondo un sondaggio Abacus le cose si sono invertite e gli italiani vedono i poliziotti come gli eroi del quotidiano, della porta accanto, in grado di farli sentire molto protetti, dimostrando così un altissimo grado di fiducia nei loro confronti.

Inoltre, sempre piuttosto di recente, la Polizia si è resa conto che nei riguardi di alcune categorie di soggetti il contatto non nasce spontaneo, ma va ricercato, vanno create le occasioni per conoscersi e magari modificare l'idea preconcepita radicata nel passato.

È il caso dei giovani, degli adolescenti che percepiscono ancora il poliziotto come il "nemico", lo "sbirro", la "guardia" che non vuol far altro che rovinare il divertimento: ebbene, proprio dalla sfida di avvicinarsi a loro nascono numerose iniziative, anche in collaborazione con altri enti, volte a coinvolgere i ragazzi in esperienze soprattutto educative, in modo che non incorrano in certi errori o comunque che ricorrano alla Polizia non solo in situazioni estreme.

Oppure è il caso delle donne che hanno subito violenze, dei bambini vittime di abusi: comunicare con queste persone per le autorità di Pubblica Sicurezza è veramente difficile e delicato, ma grazie all'esperienza e all'aiuto degli esperti in psicologia anche questa sfida sembra superabile.

Infine, ricordiamo gli appartenenti alle c.d. fasce deboli (anziani, disabili): anche con loro i funzionari di polizia desiderano instaurare un rapporto di fiducia, quindi devono promuovere iniziative ad hoc, che vadano ad offrire servizi specifici per le loro particolari esigenze (denunce a

<sup>12</sup> Sondaggio dell'istituto Consulting Unit di Milano per il Corriere della Sera, condotto nella primavera del 1990 su 1280 soggetti di tutte le fasce d'età e sociali.

domicilio, assistenza in seguito a scippi o furti, parchi sicuri, vigilanza presso gli uffici postali e sugli autobus).

Per valutare la soddisfazione dell'utenza rispetto al lavoro svolto dalla Questura o dai Commissariati sezionali, per misurare l'efficienza esterna di tali unità organizzative un modo è quello di contare gli interventi annuali portati felicemente a termine e riportarli in statistiche distinte per tipologia di reato, per genere di servizio, che rappresentano un po' il bilancio dell'attività svolta.

A fine anno poi vengono controllati a livello statistico il numero di arresti, di esposti ricevuti, di notifiche fatte, di sequestri di droga, ecc., in sostanza la produzione di ogni Commissariato, così da misurare la "redditività" degli stessi e da capire se risulta esserci consenso intorno ad essi. La statistica raccolta in ogni provincia dalla Questura viene stimata a livello ministeriale, in modo che il Ministro possa avere una valutazione del prodotto generale di ciascuna Provincia e adeguarvi gli indirizzi strategici.

Altrimenti, un metodo alternativo per il controllo successivo dei benefici prodotti, è quello di rivolgersi direttamente alla popolazione mediante vari canali e constatare il livello di soddisfazione e consenso.

Dal momento che sono rare le manifestazioni spontanee di soddisfazione del trattamento ricevuto da parte della gente, è necessario sollecitare in qualche modo l'esprimersi di un giudizio sociale; al riguardo, sono numerose le iniziative che permettono la comunicazione tra cittadino e autorità di Pubblica Sicurezza, come il call center, l'ufficio relazioni con il pubblico e i numerosi spazi dedicati appositamente a ciò sul sito della Polizia di Stato.

### 3. LE RELAZIONI ESTERNE NELLA QUESTURA DI FIRENZE

#### 3.1. *Programmare la comunicazione sulla base della normativa*

La comunicazione pubblica racchiude in sé vari argomenti, apparentemente distanti, quali le campagne istituzionali, il processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione o, ancora, il diritto di accesso al procedimento amministrativo. Inoltre, nello stesso contesto, rientrano la comunicazione politica (propaganda elettorale), la comunicazione sociale e la comunicazione istituzionale.

In particolare la comunicazione istituzionale riguarda la circolazione

delle informazioni, giuridicamente rilevanti, delle singole istituzioni nel loro rapporto reciproco e con i cittadini<sup>13</sup>.

Infatti il quadro della comunicazione istituzionale<sup>14</sup> si può teoricamente così rappresentare:

**comunicazione extraistituzionale:**

- trasparenza amministrativa → normativa sul diritto di informazione e sul diritto di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione e sul diritto di partecipazione al procedimento amministrativo; normativa che istituisce e regola gli Uffici relazioni con il pubblico (l. 241/90);
- disciplina dei mezzi di comunicazione di massa (norme sulla pubblicità istituzionale, sulle campagne elettorali e sull'Ufficio del garante per l'editoria e la radiotelevisione);

**comunicazione interistituzionale:**

- disciplina dei rapporti tra gli organi costituzionali (Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria);
- il processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione (il diritto alla riservatezza, la libertà informatica, l'uso delle banche dati): d.lgs. 39/93, art. 4, istitutivo dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA);
- trasparenza e accesso nell'Unione Europea;

**comunicazione intraistituzionale:**

- informatizzazione e modernizzazione dell'organizzazione delle singole amministrazioni dello Stato;
- formazione professionale, cultura e deontologia del funzionario pubblico.

<sup>13</sup> Nel rispetto delle norme vigenti in tema di segreto di Stato, segreto d'ufficio, tutela della riservatezza dei dati personali e in conformità ai comportamenti richiesti dalle carte deontologiche, sono considerate, in base all'art. 1 (4° comma) della legge n. 150 del 2000, attività di informazione e comunicazione istituzionale quelle volte a conseguire:

- l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
- la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;
- la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.

<sup>14</sup> S. ROLANDO (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia*, Milano, 1995, p. 56.

Di fronte al carattere di strategicità che assume la comunicazione nel settore pubblico è naturale che essa sia inserita nei piani e nei programmi delle amministrazioni nel seguente modo:

- definizione degli obiettivi;
- analisi dei pubblici di riferimento, per realizzare una segmentazione oculata;
- definizione del contenuto della comunicazione;
- scelta degli strumenti e dei canali;
- misurazione dei risultati.

Alcuni obiettivi della comunicazione verso l'esterno, che si collegano automaticamente al primo e più importante scopo di ottenere la fiducia delle persone e dunque una maggiore collaborazione, sono:

- rendere noti e promuovere tutti i servizi realizzati, in modo che gli utenti possano sfruttarli a pieno e che l'amministrazione non "sprechi" gli interventi;
- offrire un servizio di orientamento e consulenza;
- realizzare un servizio di prevenzione, "educativo";
- favorire la revisione dei servizi, sulla base del controllo della soddisfazione dei cittadini;
- rendere possibile una maggiore flessibilità della struttura e quindi una migliore operatività.

Una volta definiti gli obiettivi è necessario differenziare il progetto di comunicazione in relazione alle diverse tipologie di utenza interessate al messaggio.

Per quanto riguarda i *pubblici di riferimento*, le Forze dell'Ordine comunicano con:

- a) la comunità;
- b) le istituzioni pubbliche, centrali e periferiche;
- c) i partiti politici, le associazioni e i gruppi di pressione;
- d) i consumatori e le relative federazioni;
- e) il sistema accademico;
- f) i mass media;
- g) il sistema economico;
- h) i fornitori di materiali e di servizi;

- i) il personale;
- j) i sindacati<sup>15</sup>.

Mentre i principali *mezzi utilizzati* nelle azioni comunicative dai funzionari di Polizia sono i seguenti:

- A) l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP), come punto informativo e di accoglienza;
- B) la stampa generica e specializzata, gestita dall'Ufficio Stampa (comunicati e conferenze stampa);
- C) materiale illustrativo-informativo stampato;
- D) mostre, feste, seminari e conferenze;
- E) radio e televisione (soprattutto nei telegiornali e giornali radio, ma anche nella forma di documentari, partecipazioni, interviste, dimostrazioni, ecc.);
- F) il sito *Internet*, con le *news*, la posta elettronica, la legislazione, le banche dati, le statistiche, i concorsi, le Questure in rete, ecc;
- G) eventi sportivi, iniziative culturali, di formazione, educative, di soccorso e intervento a favore di tutte le categorie sociali;
- H) *corporate visual identity* (vale a dire il logo, l'uniforme, lo stile e l'immagine della Polizia di Stato).

Ma non commettiamo l'errore di ritenere che le relazioni con il pubblico e tutto ciò che ne consegue non siano vincolate da alcuni limiti, soprattutto in un campo come quello della Pubblica Sicurezza, che si trova ad avere a che fare con la legge penale, con la *privacy* delle persone coinvolte in qualche brutta faccenda e con tanti altri aspetti da bilanciare sapientemente.

Il *principale limite* dell'attività di comunicazione delle Forze dell'Ordine deve ritrovarsi, soprattutto per quanto concerne l'attività operativa, in quelle che sono le norme previste dal nostro ordinamento giuridico a tutela della segretezza e della riservatezza<sup>16</sup>. In altri termini, al

<sup>15</sup> A. PERINI, *Tecniche delle relazioni esterne*, Roma, LUISS, 1988.

<sup>16</sup> Sul diritto di accesso si veda BASSANI, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, Giuffrè, 1995; G. ARENA, *L'accesso ai documenti amministrativi e la circolazione delle informazioni*, Siena, 1992.

diritto di informazione e accesso deve contrapporsi l'esigenza dell'osservanza di tutti quei precetti normativi che attengono al "segreto".

Nei rapporti con gli organi di informazione in passato erano molto diffusi il ricorso all'alibi del segreto e la politica del "no comment". Oggi questo scenario è improponibile, ma comunque devono essere garantiti:

- il libero convincimento del giudice da condizionamenti esterni,
- l'efficacia dell'azione investigativa,
- la riservatezza dei soggetti coinvolti nell'indagine<sup>17</sup>.

Quindi esistono il segreto preistruttorio e istruttorio, il segreto di Stato e il segreto d'ufficio. In particolare l'obbligo del segreto sugli atti di indagine (art. 329 C.P.P.) è disciplinato diversamente dal divieto di pubblicazione di atti (art. 114 C.P.P.).

Infatti, gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla Polizia Giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari (art. 329 comma 1 C.P.P.).

Il divieto di pubblicazione degli atti (ma non del loro contenuto) invece deve permanere anche quando le parti del processo e i soggetti che hanno concorso a realizzare gli atti delle indagini preliminari non sono più tenuti al segreto.

Emerge chiaramente da tutto ciò quanto sia rigorosa la disciplina delle varie forme di segretezza e quanto il loro rispetto imponga agli operatori di Polizia di trovare nei rapporti con gli organi di informazione quella linea di equilibrio tra due diritti, anzi tra due doveri che tendenzialmente sono in conflitto. Pertanto le notizie agli organi di informazione, sia nella forma di comunicati stampa che di interviste, quando attengono ad argomenti di carattere operativo, devono essere fornite attraverso la semplice e puntuale esposizione dei fatti, nel rispetto della dovuta riservatezza e del segreto, senza valutazioni di alcun genere.

Un *altro limite* o per meglio dire un altro accorgimento cui le Forze di Polizia devono assolutamente fare attenzione è quello di non scivolare nella facile *propaganda*, intesa come autocelebrazione fine a se stessa, che attraverso gli strumenti attuali potrebbe anche portare a seri rischi per l'o-

<sup>17</sup> A. BUTTICÈ, *Forze dell'Ordine e comunicazione*, Roma, Barietti, 1990.

biettività dell'informazione. Invece, la comunicazione deve essere innanzitutto un servizio offerto al cittadino, un servizio che cerca come primo risultato il giusto riconoscimento del lavoro e del sacrificio svolti dalle Forze dell'Ordine e che poi ricerca un miglioramento sul piano della prevenzione dei reati.

Ancora, nella fase progettuale, bisogna determinare: le azioni specifiche (convegni, seminari, conferenze di presentazione, incontri a livello locale, ecc.); le attività nei confronti dei media (cartelle stampa, ufficio stampa, conferenze stampa, comunicati stampa, sponsorizzazioni, programmi, ecc.); gli strumenti d'azione; i tempi di realizzazione; i costi previsti; le risorse umane disponibili; le modalità di misurazione dei risultati, come la redazione continuativa di rapporti relativi ai risultati prodotti dalle varie attività promozionali (presenze ai seminari, distribuzione dei questionari, ecc.).

Attraverso le relazioni esterne si deve avviare in sostanza un lavoro di ricerca e contatto continuo con l'opinione pubblica nel suo insieme, con cui cercare di costruire un rapporto di reciproca fiducia, che si basi sulla trasparenza, sulla chiarezza e verità delle informazioni, sulla correttezza dei comportamenti per ridurre la possibilità di ogni potenziale dissenso.

Nonostante il procedimento sia molto chiaro, le attività di comunicazione nei servizi pubblici sono state nel tempo penalizzate proprio da mancanza di:

- *programmazione iniziale* rispetto agli obiettivi finali,
- *strategia* per le attività rivolte alla gestione del consenso,
- *continuità* nella realizzazione<sup>18</sup>.

Quindi, potremmo affermare che per rendere più efficace la comunicazione pubblica occorrono un'adeguata preparazione e sensibilizzazione di tutti i dirigenti e funzionari con un ruolo preciso al riguardo, un intervento organizzativo *ad hoc* (come la realizzazione di un apposito sportello informativo) e la diffusione di una mentalità volta alla valutazione dei processi amministrativi e dunque rivolta alla valutazione delle strategie comunicative:

- *ex ante*, prima di lanciare i programmi informativi,

<sup>18</sup> C. BEZZI, *La valutazione della comunicazione pubblica*, Perugia, 1995, p. 42.

- *in itinere*, mentre il programma è in corso,
- *ex post*, quando il programma si è concluso.

Nella Pubblica Sicurezza, la comunicazione rappresenta un valore solo di recente scoperto e tenuto in maggiore considerazione nei piani strategici dei vertici. Forse non è proprio rispettata la scaletta appena vista, ma comunque la comunicazione risulta abbastanza pianificata in quanto sono ben definiti gli obiettivi, i pubblici di riferimento, i limiti, le tecniche e i mezzi a disposizione.

In circa quindici anni la Polizia di Stato ha compiuto decisivi passi in avanti nel trasmettere la propria immagine all'esterno<sup>19</sup>, svincolata dal potere al governo e quindi da tanti pregiudizi sviluppatasi negli anni.

In passato l'aspetto comunicativo, con tutte le sue sfaccettature, era trascurato o – peggio – tralasciato; i vertici non consideravano le potenzialità di tale strumento in termini di miglioramento dell'immagine e di conseguenza dell'operatività.

Oggi, più che mai, la comunicazione è misura e riferimento. Tutto diviene rappresentazione; la realtà è solo un'occasione di comunicazione: esiste soltanto in quanto viene rappresentata e comunicata. E capire questo è stato per le Forze di Polizia il progresso principale compiuto nella direzione della trasparenza e della partecipazione.

L'attività di comunicazione delle Forze dell'Ordine deve tendere, sul piano pratico, a dissociarle dall'immagine di uno Stato – del quale esse costituiscono spesso la rappresentazione più immediata – vissuto dal cittadino come lontano e distante<sup>20</sup>.

### 3.2. *Cultura e tessuto organizzativo*

Sicuramente esiste un parallelismo tra modello organizzativo e modelli di comunicazione e, dall'osservazione delle esperienze di URP illustrate in pubblicazioni specializzate, emerge un'elevata varietà di gestione e funzionamento di tali strutture<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> A. BUTTICÈ, *op.cit.*, 1990.

<sup>20</sup> A. BUTTICÈ, *op.cit.*, 1990.

<sup>21</sup> G. DUCCI, *Prove tecniche di interazione: comunicazione pubblica e contesto organizzativo*, Milano, Franco Angeli, 2001.

In sostanza si possono individuare tre tipologie di situazioni:

1. l'ufficio relazioni con il pubblico come un nuovo sistema, integrato in un contesto organizzativo caratterizzato da notevole chiusura e autoreferenzialità verso l'ambiente esterno e interno;
2. l'ufficio relazioni con il pubblico come sottosistema parzialmente strutturato a rete di comunicazione che crea aperture verso l'ambiente esterno, ma con difficoltà di integrazione nel sistema organizzativo, ancora chiuso e autoreferenziale;
3. l'ufficio relazioni con il pubblico come sottosistema a rete di comunicazione interattiva in grado di interconnettere ambiente interno ed esterno, e integrato in un sistema organizzativo che si sta trasformando in un'organizzazione a rete.

Il primo tipo di situazione si configura come un'unione conservatrice, ossia la via più semplice per far fronte all'obbligatorietà di istituire un ufficio come l'URP: il rapporto con i cittadini si configura ancora secondo una logica trasmissiva della comunicazione, il cittadino rimane un ricettore passivo dei messaggi provenienti dall'istituzione e le modalità comunicative sono di tipo unidirezionale. I componenti dell'URP poi sono pochi e svolgono anche altre funzioni all'interno dell'organizzazione. L'ufficio centrale dell'URP in genere non è in rete comunicativa con i punti informativi decentrati, così come non è in connessione con l'ambiente interno.

Il secondo tipo di situazione invece si può definire come una *convivenza forzata*, perché la nuova struttura si sottrae al controllo sistemico, per mancanza di integrazione; anche se parzialmente, dato che le sue componenti devono rispondere del proprio operato alla dirigenza dell'organizzazione. In questi casi, dopo la sua creazione l'URP ha conosciuto uno sviluppo autonomo e si è orientato all'ascolto dei cittadini-clienti, all'adozione di modalità comunicative di tipo complesso, curando anche l'aspetto relazionale; ma ha trascurato parallelamente l'attenzione rivolta all'interno dell'organizzazione. Infatti i membri della stessa vivono tale innovazione come se l'URP fosse stato attivato per controllare il loro operato.

Soltanto il terzo tipo di situazione combina perfettamente la cura del cittadino e l'indicazione per un ri-orientamento dei processi interni. I

membri dell'URP costituiscono dei nodi che sono in comunicazione continua, in interazione con quelli interni; questo instaura una vera e propria intesa innovatrice.

Ricordiamo poi che, a norma dell'art. 12 (comma 3) del d.lgs. 29/93, all'ufficio per le relazioni con il pubblico viene assegnato personale già in dotazione con idonea qualificazione e con elevata capacità di avere contatti con il pubblico, eventualmente assicurato da apposita formazione.

Ancora sottolineiamo che il responsabile dell'URP<sup>22</sup> e il personale possono promuovere iniziative volte al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione e accelerazione delle procedure e all'incremento delle modalità di accesso informale alle informazioni (art. 12, comma 5-bis, d.lgs. 29/93). Inoltre lo svolgimento di tali attività, come ribadisce anche la Direttiva del Presidente del Consiglio 11/10/1994, deve essere supportato dalla disponibilità di idonei sistemi automatizzati di raccolta delle immagini e dei documenti, di classificazione e di ricerca degli stessi, basati su stazioni di lavoro avanzate o personal computer.

Sempre secondo la predetta Direttiva, gli uffici per le relazioni con il pubblico devono essere istituiti laddove si svolge l'attività di amministrazione attiva di maggior contatto con i cittadini-utenti. Il livello degli uffici è adeguato alla struttura, all'impianto organizzativo, alle dimensioni e alla natura dell'attività svolta; rappresentano il luogo di incontro tra utenza e strutture pubbliche, pertanto la loro istituzione non deve creare sovrapposizione di competenze.

Il procedimento di istituzione di un URP può essere suddiviso in tre fasi successive<sup>23</sup>.

- *Fase preparativa*. Questa fase mira a definire lo scopo dell'URP all'interno della sua amministrazione, individuando le informazioni che saranno erogate e i suoi compiti specifici. Chi sono i destinatari delle informazioni? Quali informazioni essi si attendono di trovare?

<sup>22</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 11/10/1994: agli uffici per le relazioni con il pubblico sono preposti responsabili in possesso di qualifica dirigenziale, al fine di assicurare un adeguato livello di rappresentatività ed una concreta capacità di dialogo e di collaborazione con le strutture dell'Amministrazione di appartenenza.

<sup>23</sup> A. GRIVA, *Guida alla comunicazione pubblica: teorie, strumenti ed esperienze*, Torino, Centro Scientifico, 1996, p. 135-139.

Parallelamente l'amministrazione procede a reperire all'interno della propria struttura (il d.lgs. 29/93 infatti non stanziava fondi speciali per gli URP) gli strumenti per aprire uno sportello per il cittadino, c.d. "front office", che al minimo devono essere:

- una linea telefonica,
- un fax,
- uno o più computer con *word processor* e un *software database*.

Deve anche essere preparato il c.d. "back office", mediante sensibilizzazione degli altri uffici appartenenti all'amministrazione per la creazione di un'efficace rete di comunicazione interna.

Viene poi selezionato il personale da adibire alle funzioni di sportello e di contatto con il pubblico. Un'attenzione particolare deve essere riposta nella scelta dell'ubicazione dell'URP, che infatti deve essere collocato in luoghi facilmente accessibili, ben servito dai mezzi pubblici e privo di ostacoli architettonici per i portatori di handicap<sup>24</sup>.

- *Fase costitutiva*. In questa fase le informazioni precedentemente selezionate vengono raccolte, elaborate e rese disponibili al pubblico. A tale scopo può essere utile redarre una "carta dei servizi" destinata agli utenti, in cui sono riassunti i dati riguardanti le competenze e le attività specifiche di ogni settore dell'amministrazione. Ad esempio, nel caso della Pubblica Sicurezza, la carta dei servizi spiega tutto ciò che è richiesto, l'ufficio competente e i tempi necessari per i passaporti, le dichiarazioni di attività, le licenze, il permesso di soggiorno, gli arruolamenti e i concorsi.

Può anche essere utile preparare e raccogliere tutta la modulistica interna, in modo che i cittadini possano esercitare con rapidità e chiarezza i propri diritti. Inoltre, in questa fase, il personale dell'URP deve occu-

<sup>24</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 11/10/1994, VII. L'organizzazione e il funzionamento degli uffici, n. 1 Accoglienza. È necessario che gli uffici siano collocati in locali facilmente individuabili ed accessibili con ampia ricettività di parcheggio ed agevole raggiungibilità con i mezzi di trasporto. A tali fini è opportuno ricorrere ad intese e convenzioni con le Amministrazioni comunali, anche mediante accordi globali per tutti gli uffici compresi in uno stesso contesto urbanistico. È poi necessario che gli uffici rendano note le modalità di accesso (toponomastico, postale, telefonico, posta elettronica, fax ...), osservino un orario di ricevimento del pubblico distribuito anche nelle ore pomeridiane ed assicurino in ogni caso una risposta alle istanze presentate.

parsi delle affissioni interne di cartelli e avvisi, nonché della predisposizione di un'adeguata segnaletica che renda immediatamente identificabile l'ufficio e dell'allestimento di un arredamento accogliente, ben illuminato, con mobili per materiale divulgativo.

È auspicabile poi che l'URP basi la propria attività sul concetto di rete: deve cioè instaurare legami permanenti con un gran numero di soggetti esterni, sia perché essi producono informazioni utili all'URP stesso sia perché possono garantire una copertura più estesa grazie alla molteplicità dei punti di distribuzione. Si viene così a creare una collaborazione proficua tra diversi enti (Prefetture, Questure, amministrazioni comunali, A.S.L. e Università) in grado di offrire agli utenti informazioni eterogenee e procedure coordinate (servizi polifunzionali di accesso alla Pubblica Amministrazione).

- *Fase operativa.* Con questa fase l'URP avvia finalmente la sua attività e dopo un periodo iniziale di "rodaggio" verifica se i bisogni informativi dei cittadini risultano effettivamente soddisfatti. A questo fine l'Ufficio può realizzare una ricerca, per mezzo di sondaggi o interviste, per valutare l'efficacia della propria attività: l'analisi dei reclami o delle telefonate dei cittadini resta lo strumento principale per evidenziare problemi e disfunzioni. Il personale dell'URP deve infatti aver già predisposto schede valutative, questionari e moduli per dati statistici immediati, dal momento che una delle funzioni dell'Ufficio e anche la caratteristica che lo distingue dai precedenti servizi di informazione agli utenti, è proprio l'attività di ricerca e analisi del processo di ascolto in modo da ottimizzare i servizi e da attivare un effettivo flusso di comunicazione tra l'ente e l'utenza.

Nella fase attiva poi l'ufficio deve assicurare, in ogni caso, una risposta alle istanze presentate, o mediante risposta immediata o mediante risposta differita<sup>25</sup>. Nel primo caso vengono raccolte informazioni, documentazione varia ed attivati collegamenti telematici con banche dati anche di altre amministrazioni o organismi privati. Nel secondo caso, invece, quando la raccolta di documentazione richieda una ricerca più complessa, anche per la mancanza di supporti informatici o per insuffi-

<sup>25</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11/10/1994, art. 7, n. 3.

ciente qualificazione del personale, la risposta sarà fornita entro le 48 ore via telefono o fax direttamente all'interessato.

Compreso ciò che occorre predisporre per il funzionamento di un ufficio per le relazioni con il pubblico e come effettivamente esso opera, risulta chiaro che la qualità del servizio di comunicazione ai cittadini risiede nel rapporto *front office/back office*: la capacità di gestire l'interfaccia tra queste due componenti rappresenta la sfida di ogni azienda erogatrice di servizi, sia pubblica che privata.

Da una parte, infatti, troviamo l'area del front office<sup>26</sup>, dove gli operatori agiscono a diretto contatto con gli utenti (potenziali e/o reali) per presentare i servizi offerti dall'ente: è la finestra attraverso cui comunicare con il pubblico, nonché la vetrina dell'immagine operativa dell'amministrazione; dall'altra, l'area del back office, dove gli operatori svolgono funzioni amministrative e "produttive", che generalmente non richiedono il contatto con il pubblico e che sicuramente forniscono il supporto fondamentale per il migliore funzionamento del front office. Le funzioni svolte dalle due aree sono evidentemente complementari, non possono scindersi l'una dall'altra, sentono la vitale esigenza di integrarsi in una vera e propria *comunicazione organizzativa*. Quando si realizza tale integrazione "l'azienda funziona bene" (nell'ottica di chi lavora) e "la qualità dei servizi è soddisfacente" (nell'ottica degli utenti<sup>27</sup>).

Infatti, se è vero che l'incontro con il pubblico presso il front office rappresenta il momento della verità, quello in cui la qualità del servizio emerge e subisce il giudizio del cittadino, è anche vero che tale qualità non è il risultato di un bel gesto isolato, ma l'aggregato finale di una serie organizzata di contributi parziali che vanno dalla progettazione all'esecuzione, dal back office al front office appunto.

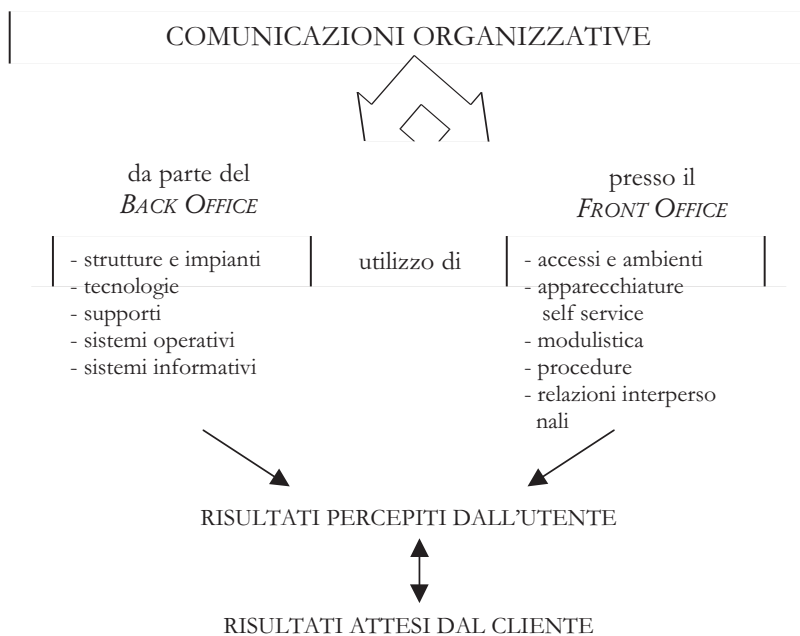
Quindi risulta basilare superare le situazioni di comunicazione "seriale" e trasformarle in comunicazione "integrata", in cui l'attenzione di ciascuna componente (*front office, back office, pubblico esterno*) sia rivolta alle necessità di tutte le altre<sup>28</sup>. La comunicazione organizzativa allora

<sup>26</sup>A. IORI (a cura di), *Il servizio trasparente. La comunicazione al pubblico nei servizi: come progettartela e organizzarla*, Milano, Franco Angeli, 1994, p. 87.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 88.

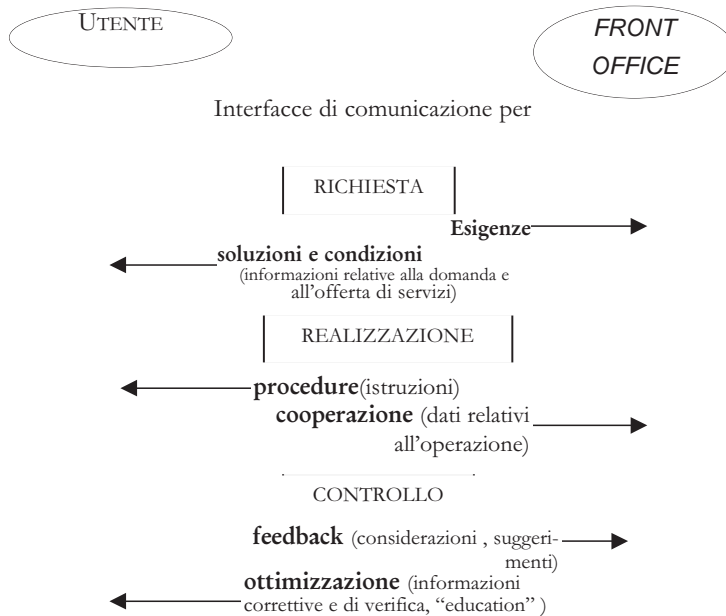
<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 89.

diventa un elemento rilevante del sistema di erogazione dei servizi, sia nella dimensione invisibile che riguarda il *back office*, sia in quella visibile che riguarda il *front office*, e va ad incidere sui risultati percepiti dall'utenza, dunque sulla valutazione della qualità.



La qualità del servizio di comunicazione (Fonte: Iori, 1994)

Nell'organizzazione del *front office* il cittadino non è semplicemente uno spettatore, ma un protagonista che assume un ruolo (destinatario del servizio e fornitore a sua volta di altre informazioni utili all'ufficio) in tutte le fasi della comunicazione: dalla richiesta al controllo.



Il sistema di erogazione e gli scambi con il cittadino-utente (Fonte: Iori, 1994)

### 3.3. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico ed il mix di comunicazione

L'Ufficio per le relazioni con il pubblico (URP) è uno dei terminali che analizzano, ascoltano e rispondono alle esigenze del cittadino. Il primum movens legislativo per l'attivazione dell'URP è stata la legge sulla trasparenza amministrativa (l. 241/90), poi con il decreto legislativo 29/93<sup>29</sup> sul pubblico impiego si diede progettualità all'orientamento della Pubblica Amministrazione verso le relazioni con il pubblico e con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11/10/1994 sono stati definiti

<sup>29</sup> Art. 12, comma 1 e 2: le amministrazioni pubbliche al fine di garantire la piena attuazione della l. 241/90 individuano nell'ambito della propria struttura uffici per le relazioni con il pubblico. Tali uffici provvedono, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche: a) al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della l. 241/90; b) all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti; c) alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.

meglio istituzione e funzionamento dell'URP. Infine, come in precedenza visto, la legge 150 del 2000 ha ribadito come debba essere organizzato tale ufficio e a quali scopi<sup>30</sup>.

In sintesi possiamo così elencare alcune delle attività e competenze dell'URP:

- attuazione e gestione della trasparenza degli atti amministrativi;
- diritto all'accesso amministrativo e alla partecipazione;
- rilevazione dei bisogni dei cittadini;
- verifica del livello di soddisfazione degli utenti;
- proposte di ammodernamento delle strutture;
- semplificazione del linguaggio;
- informazione sullo stato di attivazione dei procedimenti amministrativi;
- informazione sui servizi e sulle strutture;
- comunicazione della normativa;
- .....

L'URP, dunque, non può essere considerato solo come un ufficio di pubbliche relazioni, ma gli deve essere attribuita una funzione di tipo "quasi commerciale", intesa come capacità di accoglienza e selezione della domanda al fine di incidere sulle modalità di erogazione dei servizi dell'organizzazione pubblica cui appartiene<sup>31</sup>.

Possiamo allora schematizzare nel modo seguente le attività specifiche dell'URP: accoglienza e ascolto, informazione e risposta, marketing.

In questa dimensione operativa, l'URP deve prevedere determinate fasi di accertamento e analisi della domanda:

<sup>30</sup> L'attività dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico è indirizzata ai cittadini singoli e associati e deve essere organizzata in modo tale da:

- garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione;
- agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni amministrative e normative e l'informazione sulle strutture e sui compiti;
- promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche;
- attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; garantire al reciproca informazione fra l'Ufficio relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli Uffici relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni.

<sup>31</sup> A. GRIVA, *op. cit.*, 1996.

- ascolto e analisi dei bisogni e delle aspettative della collettività di riferimento;
- segmentazione del bacino d'utenza dei servizi pubblici;
- monitoraggio dell'attività ;
- *feed-back* e valutazione rispetto all'attività di produzione ed erogazione dei servizi, con una continua verifica e una revisione della strategia complessiva e di marketing<sup>32</sup>.

L'informazione/comunicazione offerta non serve solo ad ottemperare al bisogno di trasparenza, bensì è volta a rendere più efficace l'attività di servizio esercitata.

È evidente pertanto come l'URP ha permesso alle amministrazioni pubbliche di superare i limiti di una comunicazione unilaterale e non reversibile, ha creato le condizioni per un reale scambio comunicativo nella relazione cittadino-amministrazione, nella quale nessuno detiene il "monopolio dell'iniziativa".

L'URP dunque non è un servizio di informazioni all'utenza, con un nome un po' pretenzioso, ma uno strumento veramente innovatore e doppiamente utile: per il cittadino, che vi trova un punto di riferimento permanente, e per l'amministrazione stessa, che vi trova un valido antidoto contro certe sclerosi e rigidità della macchina burocratica pubblica.

In conclusione, per chiarezza espositiva, riporto sinteticamente il mix di modalità comunicative a disposizione dell'URP:

- rapporto interpersonale di tipo orale attraverso l'incontro diretto (comunicazione *face to face*) o mediato tramite tecnologie tradizionali (telefono);
- rapporto interpersonale tramite il nuovo medium tecnologico, le reti informatico-telematiche (Internet, posta elettronica, reti civiche);
- comunicazione scritta tradizionale (avvisi, modulistica per esporre reclami, questionari per rilevare il grado di soddisfazione degli utenti dei servizi);
- utilizzo dei media per comunicare con un pubblico più vasto

<sup>32</sup> S. ROLANDO (a cura di), *op. cit.*, 1995, p. 133.

stampa, televisione, radio: di competenza principale dell'Ufficio stampa);

- uso delle nuove tecnologie informatiche per fornire informazioni di primo livello (videotel, videoterminali, *self-service* informativo).

Nel caso dell'Ufficio Relazioni Esterne (URE) della Questura di Firenze, la struttura è di recente istituzione però ha già dimostrato una considerevole utilità per il buon funzionamento di tutta la Questura e costituisce pertanto un ottimo esempio dell'importanza della comunicazione nella Pubblica Sicurezza.

Innanzitutto è opportuno inquadrare l'URE nel contesto organizzativo della Questura.

Abbiamo visto in precedenza qual è l'organigramma della Questura di Firenze e poi sappiamo che per precise disposizioni ministeriali l'Ufficio relazioni esterne deve essere collocato nell'ambito dell'ufficio di Gabinetto ed affidato alla responsabilità del Vice Capo Gabinetto.

Inoltre è stabilito che l'URE delle Questure capoluogo di regione risulti composto da:

- Ufficio Stampa,
- Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP),
- Gestione del sito *Web*,
- Cerimoniale.

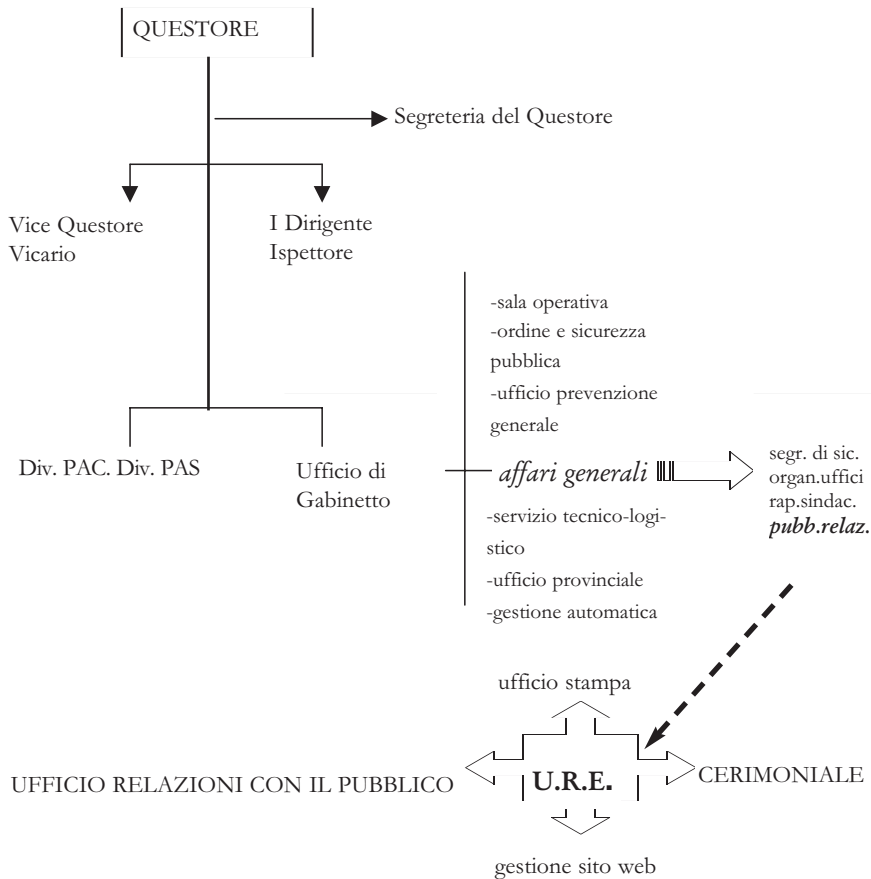
Dunque possiamo rappresentare nella struttura organizzativa della Questura la posizione dell'URE, nel grafico a pagina successiva.

Il 2000 è stato l'anno di istituzione di tale ufficio un po' in tutte le Questure d'Italia, in linea con la nuova strategia di comunicazione delle Forze dell'Ordine: l'idea della *Questura trasparente*, tesa a rinnovare il rapporto tra uffici di Polizia e cittadini, rivitalizzandolo grazie ai flussi di informazione bidirezionali, di opinioni, suggerimenti e proposte.

Naturalmente, già questo primo dato ci segnala un considerevole ritardo della Questura nell'adeguarsi alle disposizioni della legge 241 del 1990 (art. 18) e del decreto legislativo 29 del 1993 (art. 12): un ritardo di circa 10 anni!

D'altra parte prima non era del tutto assente un dialogo con il cittadino o con la stampa o con le altre amministrazioni, soltanto che risultava disorganizzato, episodico e certo non rispondente alle reali esigenze informative della collettività.

In passato, infatti, non essendoci una ben definita strategia comunicativa verso l'esterno e mancando anche un buon coordinamento interno,



il cittadino-utente che desiderava avere alcune informazioni contattava telefonicamente la Questura, dal centralino magari non sapevano rispondergli, allora veniva passata la comunicazione ad un determinato ufficio, che, non essendo propriamente adibito a ciò, poteva anche arrivare a dare una risposta al soggetto, ma facendolo comunque aspettare oppure in termini non comprensibili e neppure cortesi.

Inoltre accadeva che, nei rapporti con la stampa, venissero intervistati operatori diversi e questi, in merito allo stesso argomento, si esprimevano

in modo del tutto contraddittorio: chi rivelava troppo, chi troppo poco, chi si assumeva il merito o addossava la colpa a qualcun altro, ecc. Insomma un caos totale dannosissimo all'immagine della Polizia di Stato e poi inutile, perché alla fine non si riusciva a trarne l'informazione corretta.

Fortunatamente ad un certo punto questa debolezza è stata notata e il vertice ha predisposto una linea guida in materia di comunicazione esterna, essenzialmente centrata sull'idea della Polizia di prossimità.

Da qui, dunque, l'istituzione dell'URE presso le varie Questure, collegato all'Ufficio relazioni esterne del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che ne consente il collegamento reciproco.

Per questo ufficio, ubicato a Firenze al secondo piano in una stanza adiacente alla segreteria del Questore, il responsabile si avvale della collaborazione:

- del personale della segreteria del Questore (tra addetti per le attività esecutive e di documentazione dell'Ufficio Stampa in particolare);
- di due addetti all'amministrazione civile dell'Interno per l'URP (allo sportello e all'accesso ai documenti);
- del personale dell'ufficio informatica per la gestione del sito *Web*.

Inoltre, per svolgere le varie funzioni, sono necessari 1 PC completo (con scheda di rete e modem) e 1 stampante; 1 connessione ad Internet; 2 telefoni digitali multilinea.

Si è evidenziata comunque l'esigenza di un potenziamento dell'organico dell'Ufficio, che, in un'ottica di massima razionalizzazione delle risorse umane, può continuare a far leva sul personale dell'ufficio Gabinetto con compiti specifici prevalenti rispetto a quelli attualmente svolti.

Qualsiasi bisogno il responsabile abbia in materia di strumenti tecnici, può comunicarlo al Dirigente di Zona in contatto a sua volta con il Ministero, dove è prevista un'unità di personale che vi ottemperi in tempi il più possibile ristretti (ma spesso ciò non accade!).

Il Vice Capo Gabinetto quindi gestisce l'Ufficio relazioni esterne in tutte le sue componenti, tiene sotto controllo ogni aspetto, perché ogni aspetto è strategicamente rilevante nel quadro della comunicazione esterna.

Passiamo allora ad esaminare le problematiche comunicative relative ad ogni area dell'URE, le iniziative e gli strumenti adottati fino ad oggi.

### 3.4. Mappa delle problematiche comunicative e quadro delle attività svolte

Nella prima fase di istituzione, quella preparatoria, come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, è stato organizzato il servizio in tutte o quasi le sue parti:

- facile accessibilità e abbattimento delle barriere architettoniche → l'URP è stato collocato prima nel box del piano terra di fronte all'ingresso principale dell'edificio in via Zara, poi in un locale sempre a piano terra, ma più riservato ed accogliente, laddove si svolge l'attività di amministrazione attiva di maggiore contatto con il cittadino: l'ufficio denunce (per un breve periodo intermedio l'ufficio è stato spostato al secondo piano nella stanza adibita ad URE, ed in quel caso risultava difficile notarlo ed accedervi: oltre alle scale occorreva anche farsi rilasciare un pass, perché l'ufficio relazioni esterne è ubicato in quell'ala della Questura dove si trovano tutti gli uffici più importanti);

- arredamento accogliente, ben illuminato, con scaffali-libreria aperti e di facile consultazione, con uno spazio riservato all'attesa → il locale recentemente allestito è perfettamente operativo e di massima dignità: vi si trovano due postazioni al computer, separate da pannelli di vetro, poltroncine comode e anche piante. Il materiale informativo è disponibile nella forma di avvisi affissi alle pareti e di depliant, brochure, carta dei servizi, modulistica disposti su appositi supporti;

- idoneo orario di apertura al pubblico → l'URP rimane aperto le mattine dal lunedì al venerdì; sarebbe auspicabile che garantisse l'apertura anche di pomeriggio, almeno un giorno alla settimana, per venire incontro alle esigenze di tutti;

- adeguati supporti tecnici-informatici → per questo ufficio sono già disponibili due linee telefoniche, due PC e una stampante, mentre manca la connessione ad Internet; inoltre è stato richiesto un *software* dedicato per la raccolta dei dati dell'ufficio a fini statistici (le richieste che il cittadino rivolge all'amministrazione, divise per cittadinanza del richiedente, per tipologia – documentazione, segnalazioni, acquisizione atti amministrativi – e per sottocategoria – rilascio porto d'armi uso caccia, licenza di orafa, copia di pratica amministrativa);

- personale preparato sui procedimenti amministrativi, a conoscenza del materiale escluso dal diritto di accesso e idoneo al contatto con il pub-

blico → all'URP sono destinate due impiegate, entrambe operatori amministrativi;

- predisposizione dei servizi collaterali all'URP, il c.d. *back office*, ossia un coordinamento preventivo con tutti gli uffici di supporto all'attività dell'ufficio relazioni col pubblico → per quanto riguarda questo punto, l'URP della Questura di Firenze non è sorta nella massima integrazione con gli altri uffici, ma potremmo dire, richiamando quanto scritto nel precedente capitolo, che si è instaurata una sorta di "convivenza forzata". Dopo la fase istitutiva però, nella fase operativa il personale dell'URP è riuscito ad individuare un referente presso ciascun ufficio, da interpellare mediante contatto telefonico diretto in caso di necessità, per la risoluzione immediata della problematica; è stato reso effettivo l'aggiornamento delle leggi e dei regolamenti sui vari procedimenti ed è stato realizzato un collegamento con l'ufficio stampa. Pertanto si tratta di sensibilizzare tutti gli uffici della Questura per creare un'efficace rete di comunicazione interna;

- ricerca di coordinamento con gli URP di altre amministrazioni (per l'esame e lo studio della realtà locale) e sviluppo di contatti con Comune, Regione, Provincia, al fine di individuare metodi di intervento mirati;

- predisposizione della *carta dei servizi*, contenente l'indicazione sui servizi forniti, le loro modalità ed orari, le procedure per i provvedimenti ed i tempi stabiliti, nonché la modulistica per le istanze e le richieste dei cittadini.

Nella fase attiva l'URP si occupa di soddisfare tutte le richieste dei cittadini, che pervengono di persona e sotto forma di lettere, e-mail e telefonate, dunque funge da punto di informazione (consegna di depliant e documentazione varia) e punto di accoglienza di istanze, suggerimenti, critiche; inoltre si preoccupa di seguire i procedimenti amministrativi ai sensi della legge 241/90, anche se tale attività comporta uno studio delle pratiche che non si può effettuare in un *front office*.

È compito poi del personale dell'URP ideare e promuovere iniziative di vario genere, educative, formative, ecc., da curare in collaborazione con associazioni o altre amministrazioni, che permettano di avvicinarsi alla gente, di informare il pubblico ed offrire dunque un servizio sempre più rispondente alle esigenze dell'utenza. In questo il personale dell'URP ha una considerevole autonomia, anche se la responsabile indirizza sempre molto dettagliatamente le attività di tale ufficio.

Proprio una delle competenze del personale dell'URP è quella di ideare e mettere in atto alcuni progetti che abbiano lo scopo di promuovere le attività di pubblica sicurezza e di agevolare la fruizione dei servizi offerti dalla Questura, cercando di creare sempre maggiori contatti con le varie categorie di pubblici e di andare incontro alle esigenze manifestate dalla gente.

Le iniziative promosse dalla Questura di Firenze negli anni 2000-2001 e 2001-2002 sono state numerose e si sono rivolte principalmente ai bambini, ai ragazzi e agli anziani, con notevole successo.

Il più delle volte tali interventi non hanno richiesto il supporto di molte risorse finanziarie, perché si sono basati su incontri, visite e dialogo che necessitano solo di disponibilità di tempo, personale e qualche mezzo di trasporto. Altre volte invece si sono rese opportune maggiori risorse e allora sono entrati in gioco gli sponsor, le collaborazioni e i protocolli d'intesa con aziende pubbliche e private, le quali hanno potuto realizzare in concreto gli eventi. Inoltre, la divulgazione di tali eventi non è affatto difficoltosa o dispendiosa: infatti bastano poche e mirate azioni comunicative per far conoscere una certa iniziativa al pubblico. Si tratta di renderlo noto alla stampa locale o ad emittenti radio-televisive provinciali mediante interviste, circolari o comunicati, di preparare alcuni depliant e manifesti da distribuire e affiggere direttamente in Questura e nei Commissariati, di comunicarlo personalmente durante l'attività di sportello e di affidare infine la promozione alle istituzioni e amministrazioni interessate (se si tratta di iniziative promosse in collaborazione con l'assessorato alla pubblica istruzione, spetterà anche a questo comunicarlo a presidi e insegnanti che a loro volta parteciperanno o meno con le varie classi).

Adesso riportiamo alcune delle iniziative lanciate dalla Questura di Firenze, particolarmente innovative, utili e seguite dalla collettività.

Nell'ambito del progetto *Le chiavi della città* anche la Questura ha voluto offrire un contributo alla serie di percorsi educativi offerti a tutti i cicli scolastici. Sia nell'anno 2000-2001 sia nel 2001-2002 la Questura ha aperto le sue porte a circa 500 alunni delle scuole medie inferiori e superiori, che hanno dialogato con i funzionari di Polizia nel comune obiettivo di mantenere un rapporto costante tra soggetti istituzionali preposti al governo della città e alla salvaguardia del cittadino. Nel corso degli incontri sono stati approfonditi ed analizzati in particolare i comportamenti devianti che riguardano i giovani, soprattutto quelli connessi al mondo

della droga; è stata poi illustrata nell'ambito dell'attività di controllo del territorio la funzione della Centrale Operativa (con visita della sala e dei suoi schermi giganti da cui viene monitorato tutto il territorio) e del 113 (con tutti i mezzi utilizzati), anche come servizio di sostegno e di assistenza ai cittadini in difficoltà. Evidentemente l'organizzazione non ha richiesto molto sforzo, ma una buona dose di coordinamento e ciò ha permesso di riscontrare un notevole gradimento da parte dei ragazzi.

Nel 2000-2001 Firenze è stata la Questura pilota del progetto *Il poliziotto, un amico in più*, ripetuto anche l'anno successivo e realizzato poi dalle altre Questure italiane. L'iniziativa, rivolta ai bambini delle scuole elementari, consisteva nel trascorrere una giornata con alcuni operatori di Polizia, visitando le specialità (reparti volo, a cavallo, unità cinofila, ecc.) grazie all'uso di un pulmino. A conclusione della visita, i bambini erano invitati dagli insegnanti a realizzare un disegno che rappresentasse l'esperienza: i disegni più belli e significativi di tutta Italia sono in seguito stati raccolti in un calendario, il cui ricavato è stato destinato all'Unicef. Anche per l'anno 2003 è stato realizzato un calendario il cui ricavato sarà devoluto all'Unicef, per interrompere lo sfruttamento dei bambini nel mondo, ma i disegni contenuti in esso sono stati realizzati da famosi vignettisti ed hanno ad oggetto il tema del poliziotto di quartiere. La pubblicizzazione di questi gadget della Polizia è oggi arrivata anche a sfruttare la televisione, tramite la partecipazione di funzionari in divisa a vari spettacoli.

Il progetto *Assistenza vittime dei reati* dal 2001 è curato dalla Questura d'intesa con il Comune e prevede, presso l'ufficio denunce, la presenza di un servizio di volontariato della Pubblica Assistenza rivolto a tutti i cittadini italiani e stranieri vittime di episodi di criminalità (furti, scippi, rapine, aggressioni, ecc.). I volontari, ad esempio, si preoccupano di accompagnare le vittime a bloccare i conti correnti e le carte di credito in banca, di contattare i fabbri per cambiare le serrature ed accomodare porte o infissi e di tutte le precauzioni del caso, sollevandone i diretti interessati presumibilmente già scossi dall'accaduto e talvolta impossibilitati per vari motivi.

A favore delle fasce deboli, a Firenze è attivo il servizio di *raccolta delle denunce a domicilio* rivolto agli anziani e a tutti coloro che hanno difficoltà a muoversi da casa. Gli agenti di Polizia del 113 ricevono la segnalazione e si recano presso il domicilio del soggetto che vuole spor-

gere denuncia, muniti di tutto il necessario per portare a termine le formalità, anche di un terminale informatico, per inserire immediatamente i dati in memoria.

È inoltre stato organizzato un corso per insegnare agli operatori di Polizia il *linguaggio dei segni* per venire incontro alle esigenze dei sordomuti, in modo che l'handicap non diventi una barriera tale da impedire l'esercizio delle attività di sicurezza anche nei loro confronti.

Parallelamente a ciò, l'attività di gestione del sito *Web* della Questura negli ultimi tempi, dal giugno 2000, si è rivelata essenziale a livello locale per rendere i servizi trasparenti, la comunicazione più immediata e la Questura più vicina alla gente.

Al sito della Questura si può accedere digitando direttamente l'indirizzo *www.poliziadistato.it/questura/firenze* oppure percorrendo una via più lunga attraverso l'accesso al sito ufficiale della Polizia di Stato o al sito del Ministero dell'Interno.

Il personale dell'Ufficio Informatica ha allestito tale sito in modo che i cittadini possano trovarvi tutte le notizie più importanti, le iniziative (come quelle che nel paragrafo precedente abbiamo visto), gli orari dei vari uffici e soprattutto lo spazio dedicato alle comunicazioni (posta elettronica).

Scrivere alla Questura infatti risulta molto facile: l'interessato "clicca" sull'icona della busta da lettere e gli compare una scheda in cui inserire i propri dati ed il contenuto del messaggio da far pervenire.

Le comunicazioni così inviate e distinte in:

- proponi miglioramenti,
- segnala disfunzioni,
- rappresenta esigenze specifiche,

arrivano all'URP che provvede a soddisfarle, rispondendovi in ogni caso. Se si tratta di domande, il personale si impegna a fornire una risposta completa e tempestiva; se si tratta di critiche, lamentele o suggerimenti, il personale li registra per segnalarli agli uffici competenti.

Infatti, è proprio da questi messaggi che l'URP comprende se il servizio di pubblica Sicurezza in città è soddisfacente, se le iniziative sono apprezzate, com'è percepito il lavoro della Questura, quali sono i bisogni informativi richiesti più di frequente, ecc. Ne consegue per l'URP la possibilità di modificare le modalità di esecuzione dei propri compiti, di otti-

mizzare l'erogazione dei servizi, di proporre adeguamenti della struttura nel suo complesso per venire incontro ai bisogni dell'utenza ed aumentarne così la soddisfazione.

È grazie allo stretto rapporto tra ufficio relazioni con il pubblico e sito *Web* che la Questura aspira ad accelerare il processo di necessaria evoluzione delle relazioni esterne.

#### 4. LA COMUNICAZIONE PER E DURANTE IL *SOCIAL FORUM* EUROPEO 2002

Per gli accadimenti di maggiore rilevanza le indicazioni provengono sempre e a maggior ragione dal vertice, ma sempre tramite l'Ufficio Relazioni Esterne. Ne è un esempio il recente *Social Forum Europeo* tenutosi a Firenze tra il 6 e il 10 novembre 2002.

Per capire come la Polizia ha comunicato questo evento non sono sufficienti gli articoli di giornale, ma occorre vedere anche come in concreto si è comportata o meglio come era stato deciso che si comportasse.

La predisposizione della macchina della sicurezza ha richiesto diversi incontri preliminari in Prefettura, alcune riunioni del Comitato Nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica e infine, per gli ultimi ritocchi, una riunione tecnica con il Ministro dell'Interno, il Prefetto, il Questore e i responsabili locali delle Forze dell'Ordine: un summit per fare il punto della situazione delle misure disposte per la tutela dei manifestanti, dei fiorentini e della città, non facilmente difendibile.

Il Questore ha poi emanato una lunga direttiva, di oltre 100 pagine, alla quale attenersi in merito agli obiettivi sensibili, ai sistemi di protezione e all'organizzazione del servizio di sicurezza.

Non è nostra intenzione entrare nel merito politico della vicenda, né tanto meno in quello ideologico, dunque ci limitiamo a riportare gli aspetti organizzativi e strategici legati al Forum Sociale di Firenze, letti sui giornali e vissuti di persona.

Come sappiamo, fino a pochi giorni prima il Governo non aveva ancora deciso se il raduno si dovesse tenere o meno in una città come Firenze, patrimonio dell'umanità e culla di una quantità enorme di beni artistici. Una città nella sua parte storica di tipo medievale dal punto di vista urbanistico, e quindi costituita da una serie di strade e stradine che si snodano nel centro e che possono diventare palcoscenico di innumerevoli atti vandalici e rappresaglie.

Nonostante tutto, lo stato di incertezza cessò e una decisione favorevole all'effettuazione fu presa. Ma da subito si è capito che non sarebbe stata un'altra Genova nel rapporto tra poliziotti e *No Global*. Infatti il 1° novembre si è tenuto un convegno *Opinioni e libertà* nella sala Est-Ovest della Provincia, organizzato da Cisl Toscana, Cisl Firenze e SIULP, il sindacato unitario lavoratori di Polizia. L'iniziativa ha offerto l'occasione di un confronto tra poliziotti e *No Global*, da cui è scaturito che, rispetto a Genova, era diverso lo stato d'animo sia di chi aveva la responsabilità di gestire l'ordine pubblico, sia di chi voleva invece manifestare.

Grazie a questo clima maggiormente disteso e alla sensazione di ottimismo ritrovato, Ministro, Capo della Polizia, Prefetto e Questore sono riusciti a mettere a punto un *piano di sicurezza* efficace e funzionale, che garantisse il diritto a riunirsi e a manifestare e allo stesso tempo proteggesse i cittadini.

L'intervento delle Forze dell'Ordine nei giorni antecedenti il raduno è consistito nel controllare che ai confini non si presentassero per entrare no global muniti di coltelli e manganelli.

Le misure di controllo preventive adottate dai Paesi confinanti con l'Italia non sono state molte, anche perché quando nell'estate del 2001 per Genova ci furono, servirono a ben poco.

Nell'archivio della Polizia di Monaco sono registrati circa 2000 nomi di contestatori notoriamente violenti, ma le Forze dell'Ordine nella Repubblica Federale per questo appuntamento avevano poca voglia e poco tempo per controllarli. Senza contare poi che in occasione del ponte di Ognissanti i no global tedeschi avrebbero potuto raggiungere facilmente l'Italia, come milioni di altri turisti.

Comunque, per quanto riguarda la pianificazione dell'intervento delle Forze di Polizia una volta iniziato il Forum, la logica è stata del tutto opposta a quella che ispirò la protezione del G8 genovese: la linea strategica seguita è apparsa quella della trasparenza, della responsabilità e della presenza soft sul territorio.

TRASPARENZA. Ciascuno dei due centri per l'identificazione dei fermati, quello della Polizia presso l'Hotel il Magnifico e quello dei Carabinieri nella caserma dei Lupi di Toscana di Scandicci, è stato dotato di un responsabile, un funzionario che rispondeva di tutto ciò che accadeva nella struttura (anche se poi non ce ne è stato bisogno). Inoltre delle per-

sone fermate doveva essere data immediata notizia via fax alla Procura sia al momento dell'inizio sia alla fine delle operazioni. Doveva essere garantita la presenza di un medico legale e comunque nessuna persona doveva essere presa in carico dall'Ufficio Trattazione Fermati senza prima compilare un modulo, ove specificare le circostanze del fatto, le generalità di chi aveva provveduto al fermo e di chi aveva tradotto il soggetto. I consolati sono rimasti aperti anche sabato, in modo da facilitare le identificazioni, attraverso le impronte digitali; le famiglie dei fermati nel caso potevano essere informate tempestivamente. Le operazioni venivano videofilmate 24 ore su 24: la videosorveglianza è stata una misura, poi inutilizzata, che doveva evitare quanto accaduto a Bolzaneto durante il G8 e nella caserma Raniero di Napoli durante il *Global Forum* del marzo 2001.

MISURE CAUTELARI. Divieto di sorvolo su tutta la città dal 6 al 10 novembre; potenziamento della scorta per il Sindaco e per il Presidente della Regione; servizi di vigilanza aerea; monitoraggio delle principali arterie che portano a Firenze; sorveglianza dei possibili bersagli di azioni di protesta, distinti in obiettivi di vigilanza fissa e dedicata (banche, consolati, cantieri dell'alta velocità, catene di supermercati, agenzie di lavoro interinale, Mc Donald's, Blockbuster, Coin, Benetton, stazione, aeroporto, postazioni di telecomunicazione); servizi per la localizzazione di interferenze sulle comunicazioni radio e monitoraggio costante della rete multimediale.

PREVENZIONE. Per fronteggiare eventuali black block erano state predisposte delle squadre specializzate di 20-25 uomini, schierati in punti strategici in modo da coprire l'intera zona esposta ad operazioni "mordi e fuggi". Il meccanismo, incentrato sulla duttilità e sulla velocità, era molto lontano dalla "muraglia umana" di ispirazione militare che fu mandata a presidiare la zona rossa di Genova. Nei giorni precedenti il Social Forum, gli agenti della Digos, più che rafforzata per l'occasione, hanno controllato di tutto: uomini, covi, luoghi di incontro e di ritrovo. Inoltre, sempre per prevenire ed evitare l'insorgere di atti di violenza, erano state montate telecamere sugli elicotteri che, sorvolando Firenze, potevano zoommare anche il numero delle targhe e adocchiare qualsiasi movimento e "strumento" sospetto.

COLLABORAZIONE. I reparti schierati sono stati coadiuvati nella loro funzione di controllo da squadre di volontari degli organizzatori, in particolare della Cgil, che hanno rappresentato il primo e fondamentale fil-

tro, assicurando un'assistenza calda, ma dotata anche di nerbo: un contributo all'accoglienza e alla serenità comune; un servizio di autotutela, fonte primaria di dissuasione.

CATENA DI COMANDO. Il Prefetto e il Questore hanno messo a punto una scala gerarchica verticale e chiara, per evitare che i superprofessionisti dell'ordine pubblico di altre Questure prevaricassero i dirigenti locali, come è accaduto nel luglio 2001 e con le conseguenze che sappiamo. Firenze è stata divisa in 5 settori. Per ogni turno di servizio c'era un funzionario fiorentino che dirigeva le operazioni: insomma, comandava chi conosceva bene il territorio, mentre il personale di rinforzo proveniente da altre città era in posizione subordinata. Ogni azione era concordata in tempo reale con il Questore e con il Prefetto: erano vietate le iniziative estemporanee decise sul campo. L'ordine tassativo era: non reagire alle provocazioni!

PRESENZA. Sono stati impiegati 5000 uomini tra poliziotti, carabinieri e finanziari, dunque una presenza massiccia, giorno e notte, ma mai assillante; opportunamente defilata, ma sempre pronta a scattare in caso di bisogno reale; senza cedere alle provocazioni, ma determinata nel far rispettare la città e i cittadini. Nel giorno più caldo, quello del corteo contro la guerra (9 novembre), sono rimasti visibili solo una cinquantina di poliziotti alla testa della manifestazione e altrettanti carabinieri in coda. Il grosso dei contingenti invece era adibito a fermare i rivoli di incursioni collaterali e imprevisti di anarchici e *black block*.

Le incognite fino alla fine del raduno sono comunque rimaste tante e molti cittadini sono partiti, molti negozianti hanno chiuso, alcuni hanno nascosto le insegne, sono state protette determinate sculture e altro ancora.

Il programma degli incontri si è svolto tranquillamente con la partecipazione di oltre 20.000 persone provenienti da tutta Europa; anche il corteo finale è trascorso senza troppi problemi, con la presenza di circa 500.000 manifestanti lungo il percorso, rimasto oggetto delle discussioni al vertice fino all'ultimo.

I fiorentini "vicini" al corteo hanno offerto caramelle, cioccolatini e caffè, e infine tutti sono accorsi allo stadio per il concerto conclusivo.

Gli episodi di disordine sono stati veramente pochi e irrilevanti, dunque tutto è filato liscio, nonostante le polemiche sollevate nei giorni precedenti l'evento dagli esponenti dei partiti politici e dei movimenti d'opinione.

Ma quello che più conta è che il piano di sicurezza si è rivelato efficace, che l'organizzazione dell'ordine pubblico è stata pensata per garantire gli interessi di tutti e che l'immagine della Pubblica Sicurezza ne sia uscita rinata dopo Genova. Per la prima volta, oltre alla nuova strategia, è stata allestita una "sala situazioni" interforze, all'ultimo piano della Questura. Una vera cabina di regia, dotata di 16 schermi più uno gigante, che trasmettevano le immagini riprese dalle telecamere fisse (14), dalle due telecamere sugli elicotteri e dalle telecamere palmari in possesso di alcuni operatori. Nella sala, accanto al Capo Gabinetto e al dirigente dell'Ufficio Prevenzione e Soccorso Pubblico, c'erano gli ufficiali dell'Arma e della Guardia di Finanza, ma anche pompieri e vigili urbani. I filtraggi hanno funzionato alla perfezione e la strategia dell'ordine pubblico si è dimostrata vincente.

A Firenze nessuno si voleva far trovare impreparato, perché sulla manifestazione erano puntati gli occhi di mezzo mondo. In Questura infatti sono arrivate chiamate da tutta Europa e anche dal *New York Times*.

Fortunatamente tutto è andato bene, il Social Forum è passato e, tralasciando le successive riflessioni e discussioni, le Forze di Polizia hanno saputo veramente comunicare sicurezza, si sono dimostrate molto professionali e preparate, sul piano operativo così come su quello dell'informazione. Le notizie riguardanti l'organizzazione della sicurezza riportate sulle varie testate giornalistiche erano sempre concordanti e molto scrupolose, anche per rassicurare quei cittadini intimoriti dall'evento.

Dialogo e fermezza, presenza discreta e tecnologia hanno caratterizzato la filosofia di azione della Pubblica Sicurezza e l'arma veramente vincente di tutto il Social Forum.

Le differenze con Genova sono state bene o male messe in evidenza, ma giova ricordare che i due eventi sono profondamente diversi. A Genova si protestava contro il G8, una riunione delle grandi potenze industrializzate, ed erano state impartite a poliziotti e carabinieri ben precise direttive riguardo alla tutela dell'ordine, anche a costo di usare le maniere forti.

A Firenze è stato invece ospitato il Forum Sociale Europeo, un raduno che non si è tenuto in concomitanza con una riunione dell'Organizzazione mondiale del Commercio o riunioni del genere, dunque un momento "costruttivo", ricco di seminari e conferenze dove

esporre le proprie opinioni. Forse l'unico elemento incognito poteva essere dato dal corteo contro la guerra, ma anche in occasione di quello, la strategia dei gruppi di intervento rapido è stata piuttosto quella di osservare senza essere osservati; un approccio soft che ha permesso uno svolgimento indisturbato del corteo.

## 5. CONCLUSIONI

Dallo studio condotto presso l'Ufficio relazioni esterne della Questura di Firenze è emerso che in ambito di Pubblica Sicurezza la comunicazione è al centro degli interessi e degli obiettivi di tutti, ma non è ancora profondamente radicata nella cultura aziendale. Pertanto da tempo il problema è affrontato dagli stessi ambienti interessati a rinsaldare il rapporto di fiducia tra istituzione e cittadini basandosi sempre sul concetto di vicinanza e di prossimità.

Eppure si ritiene che sia giunto il momento di fondare la propria immagine su nuovi pilastri, primo fra tutti quello delle tecnologia: è bene trasferire al massimo l'azione comunicativa delle Forze dell'Ordine su Internet, perché le potenzialità sono veramente grandi. È auspicabile che un giorno le persone possano risolvere alcune pratiche completamente mediante il computer, risolvendo gli ancora consistenti problemi di ritardi burocratici e attese snervanti. In altri settori della Pubblica Amministrazione il piano *E-Government* ha già portato a primi risultati nella direzione auspicata; si tratta quindi di trasmigrare queste esperienze negli ambienti di cui si parla.

Comunque rimane valida la strategia che mira al maggior contatto diretto possibile tra poliziotti e utenti, perché i risultati fino ad oggi riscontrati sono oggettivamente rincuoranti, come vedremo. Non resterebbe altro che definire più in dettaglio gli obiettivi che in materia di relazioni esterne si devono raggiungere, i parametri qualitativi e quantitativi cui riferirsi per capire se l'attività di comunicazione è svolta in maniera efficace ed efficiente. Sicuramente una valutazione che può essere fatta è che in rapporto alle risorse a disposizione (umane, economiche e tecniche) i risultati sono decisamente soddisfacenti, sia in termini di quantità di iniziative ideate e lanciate, sia in termini di numero di segnalazioni e contatti presso l'Ufficio relazioni con il pubblico.

Qui di seguito riporto a supporto di quanto appena detto i dati riguardanti l'attività dell'URE nei periodi giugno 2001-febbraio 2002 e marzo 2002- dicembre 2002.

*Dal 30/05/2001 al 28/02/2002*

Persone che si sono rivolte all'URP: 12.982, di cui 7.271 per mezzo del telefono, 20 attraverso un messaggio scritto e 5.691 di persona.

Richieste più frequenti: informazioni sulla documentazione e sui tempi per il rilascio di passaporti, licenze, permessi ed armi.

Richieste demandate ad altri uffici: circa il 5% del totale.

Denunce a domicilio: 52

richieste da persone anziane: 28

richieste da disabili: //

richieste da degenti in ospedale: 9

altro: 15

Contenuti dei messaggi inviati mediante posta elettronica:

che segnalano disfunzioni: 4

che esprimono apprezzamenti per l'operato della Polizia: 3

che consigliano miglioramenti per il sito: //

che segnalano reati: 1

*Dal 11/03/2002 al 12/12/2002*

Segnalazioni telefoniche pervenute: 6.622, di cui 4.673 per i passaporti, 1.149 per la documentazione relativa agli stranieri e 800 varie.

Segnalazioni scritte pervenute: 253, di cui 98 sono state richieste di atti amministrativi ex legge 241, 65 per informazioni, 68 per richieste varie, 34 segnalazioni e 18 esposti.

Risulta evidente dal confronto dei dati che le segnalazioni telefoniche sono leggermente diminuite (differenza di 649 contatti), mentre sono decisamente aumentate quelle scritte (sia per posta ordinaria, sia per posta elettronica, sia portate a mano), passate da sole 20 nel primo periodo a 283 nel secondo. Naturalmente i contatti telefonici sono così numerosi rispetto a quelli scritti perché maggiormente diretti, rassicuranti e veloci.

Infine le persone giunte personalmente in Questura per comunicare con l'URP sono aumentate di circa 1300 unità, a dimostrazione del fatto che l'ufficio si è fatto conoscere e apprezzare nel corso del tempo.

Complessivamente le richieste di informazione pervenute all'URP hanno conosciuto un incremento rispetto al periodo iniziale; soprattutto in concomitanza con lo svolgimento a Firenze del Social Forum Europeo, dal momento che i cittadini volevano essere assicurati sul percorso che avrebbe seguito il corteo.

Inoltre, come risulta dal grafico delle segnalazioni telefoniche, si può affermare con certezza che, se le informazioni sui passaporti potessero essere fornite da un disco preregistrato, il personale dell'ufficio relazioni col pubblico avrebbe molto più tempo per dedicarsi ad altri compiti, più prettamente di comunicazione e meno di mera informazione.

Preciso poi che rientrano nelle "varie", le segnalazioni più disparate, riguardanti:

- competenze generali di polizia amministrativa,
- licenze per preziosi, scommesse, vendite all'asta, pubbliche relazioni, recupero crediti e agenzie matrimoniali (per le quali il personale dell'URP demanda agli uffici competenti),
- porto d'armi, concorsi, pensioni,
- richieste di aiuto, sfoghi, esposti e reclami,
- informazioni anche non di competenza della Polizia di Stato, ma della polizia municipale o di altri corpi, persino quelli militari.

Infine, per risolvere i problemi connessi agli stranieri, l'URP cerca di rispondere per quanto gli è possibile, ma è stato creato un apposito punto informativo presso il corpo di guardia all'ingresso della Questura.

Per meglio svolgere i propri compiti comunque i terminali dell'URE sono collegati 24 ore su 24 alle agenzie AGI, ADCRONOS e ANSA, così da ricevere in tempo reale tutte le notizie che possono essere utili.

Dai risultati dell'azione comunicativo-informativa svolta dall'URP della Questura, dalla partecipazione alle iniziative promosse, dai sondaggi a livello nazionale e dall'interesse riservato alle Forze di Polizia in quest'ultimo periodo si evince che i cittadini-utenti delle varie classi, le istituzioni e gli altri enti sono tutto sommato soddisfatti dell'operato dei tutori della legge, si sentono più sicuri, si sentono più partecipi e informati, avvertono l'importanza del lavoro svolto ed i progressi ottenuti.

Dal mio studio è emerso però che l'attività comunicativa non è ancora tale, si è fermata ad uno stadio embrionale e necessita di un'evoluzione.

Non posso ignorare che l'Ufficio per le relazioni col pubblico della

Questura non esegue altro che compiti di mera informazione, non è abbastanza collegato con gli altri uffici, non è affatto interconnesso con gli URP di altre Questure o di altri enti, non ha sufficiente personale né adeguate strumentazioni, non si accerta in modo sistematico della soddisfazione del cittadino e non promuove alcun tipo di riorganizzazione dei servizi.

Inoltre mancano i controlli trimestrali, che invece secondo precise direttive ministeriali dovevano essere condotti dal responsabile: nel caso studiato, i controlli effettuati sono saltuari, privi di criterio e sistematicità.

Per non parlare della gestione del sito *Web*, che, come già detto, non è affatto sfruttato come potrebbe. Qui forse è colpa della rigidità dell'intero sistema, che non prevede iniziative da parte di una Questura rispetto alla generalità della situazione.

Credo infine che sarebbe fondamentale investire di più nella formazione del personale o dotarsi di nuove figure esperte in comunicazione pubblica, perché tutto ciò che in quest'ambito viene svolto è evidentemente un po' improvvisato: va bene lasciare spazio alla creatività dei funzionari di Polizia, ma una maggiore preparazione e professionalità non guasterebbero.

Purtroppo tutte queste carenze sono causate principalmente da un motivo: la mancanza di mezzi finanziari, di fondi a supporto delle iniziative messe in atto per rendere finalmente percorribile la strada della Polizia di prossimità.

Appena sarà possibile, le risorse andrebbero investite in:

- formazione e aggiornamento,
- riorganizzazione e controllo,
- strumentazione e tecnologia,
- comunicazione e collaborazione.

Nell'attesa è auspicabile che i vertici siano in grado di realizzare una razionalizzazione delle risorse a disposizione, che le sappiano allocare intelligentemente, e che riescano così ad attuare una personalizzazione dei contatti tra Polizia e ambiente esterno capace di assicurare tutti e di prevenire la microcriminalità.

A tal fine non va assolutamente trascurata la carta che può costituire un vero e proprio asso nella manica nello sviluppo del gioco: un maggior coordinamento tra le Forze in campo, una comunicazione e un'interrelazione continue possono garantire il moltiplicarsi delle risorse senza nes-

sun stanziamento aggiuntivo. Possono inoltre migliorare l'operatività e far sì che l'immagine delle Forze di Polizia se ne avvantaggi: non solo la gente potrà osservare un'efficienza maggiore, ma potrà effettivamente sentirsi più sicura. Solo sforzandosi di gestire il complesso apparato della Pubblica Sicurezza come se si trattasse di una grande impresa, dunque rispettando non solo i vincoli istituzionali ma anche quelli economico-aziendali i risultati saranno ottimali e si potrà raggiungere quello stato ideale in cui la soddisfazione è massima per tutti i soggetti coinvolti.

Comunque va riconosciuto il fatto che in così pochi anni la Polizia di Stato ha saputo addentrarsi in un ambito che tipicamente caratterizza i settori di mercato più dinamici e avanzati. I risultati sono veramente promettenti, anche a confronto con le altre Polizie europee. Certamente si è compresa la criticità della comunicazione, non resta altro che cercare di specializzarsi per offrire un servizio migliore.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ALES A., *Il controllo del territorio nell'attività di polizia*, Roma, Laurus, 1999.

ARENA G., *L'accesso ai documenti amministrativi e la circolazione delle informazioni*, Siena, 1992.

ARENA G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2001.

BASSANI M., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti: legge 7 agosto 1990 n. 241*, Milano, Giuffrè, 1995.

BERNARDI A., *La riforma della Polizia*, Torino, Einaudi, 1979.

BEZZI C., *La valutazione della comunicazione pubblica*, Perugia, IRRES Regione dell'Umbria, 1995.

BRONDONI S.M. (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica: i paradigmi di efficacia e di efficienza*, Torino, Giappichelli, 1999.

BUTTICÈ A., *Forze dell'Ordine e comunicazione: polizia di stato, carabinieri, guardia di finanza, opinione pubblica e mass-media*, Roma, Bariletti, 1990.

CANOSA R., *La Polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1976.

CHIAPPETTI A., *L'attività di Polizia*, Padova, Cedam, 1973.

DI GIORGI R.M., *Informatica e Pubblica Amministrazione: le politiche per l'innovazione e i progetti*, in R. NANNUCCI (a cura di), "Lineamenti di

informatica giuridica. Teoria, metodi, applicazioni”, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2002, pp. 365-400.

Direttiva 12/2/2001 del Ministro dell’Interno per l’attuazione del coordinamento.

Direttiva generale del Ministro dell’Interno per l’amministrazione e la gestione dell’anno 2002.

DUCCI G., *Prove tecniche di interazione: comunicazione pubblica e contesto organizzativo*, Milano, Franco Angeli, 2001.

FRAGOLA S.P., *Lineamenti del diritto di Polizia*, Padova, Cedam, 1990.

FRIED R.C., *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967.

GRANT R.M., *L’analisi strategica per le decisioni aziendali*, Bologna, Il Mulino, 1994.

GRIVA A., *Guida alla comunicazione pubblica: teorie, strumenti ed esperienze*, Torino, Centro Scientifico, 1996.

HAX A.C., *Direzione strategica*, Milano, IPSOA, 1989.

INTINI A., CASTO A.R., SCALI D., *L’investigazione di polizia giudiziaria: suggerimenti operativi*, Roma, Laurus, 1999.

IORI A. (a cura di), *Il servizio trasparente: la comunicazione al pubblico nei servizi*, Milano, Franco Angeli, 1994.

KOTLER P., *Al servizio del pubblico. Marketing per amministrazioni pubbliche*, Milano, Etas Libri, 1990.

LEPROUX R., MANCINI A., *Esercitazioni sui metodi di rilevazione delle attività burocratiche e misurazione dell’efficienza*, Napoli, Formez, 1984.

LORANGE P., *Pianificazione strategica*, Milano, Etas Libri, 1990.

MARTINI A.P., *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire): l’esperienza americana della policy analysis*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1996.

MERONI V., *Marketing della pubblicità. Strategia di comunicazione, tecnica di pianificazione e verifica dei risultati*, Milano, Il Sole-24 Ore libri, 1990.

MULAZZANI M., *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, vol. 1, Padova, Cedam, 2001.

PASTORELLO M.G., *Una Questura, la sua città*, in *Polizia Moderna*, 2002, 4, p. 26-28.

PERINI A., *Tecniche delle relazioni esterne*, Roma, LUISS, 1989.

PETRETTO A., *Manuale di economia pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1992.

POLITI A., *Profili operativi del diritto di Polizia*, Roma, Laurus, 1994.

POLITI A., *Limitazioni della libertà personale e controlli di polizia*, Roma, Laurus, 1998.

REBORA G., *Valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini, 1999.

Relazione al Parlamento del 2000 sull'attività delle Forze di Polizia.

RISPOLI M., *Sviluppo d'impresa e analisi strategica*, Bologna, Il Mulino, 2002.

ROLANDO S. (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia: realtà e prospettive di un settore strategico/rapporto realizzato da C.P., associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale per conto del C.N.E.L.*, Milano, Bibliografica, 1995.

ROMANO D.F., FELICOLI R.P., *Comunicazione interna e processo organizzativo: al di là del marketing interno*, Milano, R. Cortina, 1992.

SALVIONI D.M., *Controllo di gestione e comunicazione nell'azienda pubblica*, Brescia, Università degli Studi di Brescia, Dipartimento di Economia Aziendale, 1999.