

Le leggi su Internet, un problema da risolvere

L'ignoranza della legge accusa il legislatore

La Gazzetta Ufficiale è su Internet. Ma non per opera del suo editore: due giovani si sono fatti carico di un obbligo che compete allo Stato. E' incredibile come in Italia la legge sia sempre meno accessibile ai cittadini, e non solo per un problema di diffusione. A che servono i computer?

di Manlio Cammarata



un chiodo fisso e continuerò a batterlo fino a quando sarà entrato nella testa di chi ha il potere di decidere: i testi delle leggi italiane devono essere a disposizione dei cittadini anche su Internet. Il tema ha occupato molte volte le pagine di questa rivista.

Recentemente in occasione della presentazione del Web parlamentare (MCmicrocomputer n. 170, febbraio '97) e prima sul n. 157 (dicembre '95) a proposito del Poligrafico dello Stato; ancora sul n. 156 (novembre '95) sull'informazione parlamentare, sul n. 155 (ottobre '95) con "Thomas non abita qui", fino a risalire al n. 121 (del lontano settembre '92), dove si parlava del Centro elettronico di documentazione della Suprema Corte di Cassazione.

Quell'articolo si chiudeva così: *Oggi non si può chiedere agli utenti di interrogare una banca di dati con le stesse procedure di vent'anni fa. D'accordo, la materia è molto complessa, ma le interfacce "amichevoli" sono nate proprio per questo. E possono servire anche a migliorare i rapporti tra le istituzioni, come la Giustizia, e tutti i cittadini-utenti. Perché chiudere in una torre gli specialisti con le loro conoscenze? Anche il quisque de populo può aver bisogno di andare alla ricerca di una norma. Perché non fare in modo che sia anche alla sua portata?*

Dopo quasi cinque anni la domanda è rimasta la stessa. Ma in questo periodo molte cose sono cambiate nel mondo delle tecnologie, siamo entrati nella "società dell'informazione" ed è nato il World Wide Web, che ha determinato in tutto il mondo lo sviluppo di Internet ai livelli che conosciamo. Si può amare Internet o detestarla, si può ritenere che il suo uso sia facile o difficile, ma un

punto è indiscutibile: la Rete è lo strumento che mette a disposizione la più grande quantità di informazioni al maggior numero di persone, nel modo più accessibile. Perché è vero che per cercare le informazioni su Internet bisogna imparare a compiere un certo numero di operazioni (che non sempre sono intuitive per chi ha più di vent'anni), è vero che occorrono un PC, un modem e un contratto di abbonamento, ma è vero che anche per imparare a leggere occorre un lungo tirocinio (un anno di scuola!) e che per procurarsi i documenti cartacei a volte occorre girare il mondo, attendere giorni o settimane e spendere cifre non indifferenti.

La home page della Corte di Cassazione: non c'è nemmeno il "domain name". La URL è <http://193.43.143.20>.



Fate una prova: cercate di procurarvi il testo di una legge attualissima, la 675/96 sulla protezione dei dati personali. Prima di tutto dovrete scoprire in che luogo, nella vostra città, si vende la Gazzetta Ufficiale, poi dovrete andarci per sentirvi chiedere: in che numero è stata pubblicata? Se non lo sapete, e probabilmente non lo sapete, dovrete sfogliare un bel po' di fascicoli, magari senza trovarla, perché è in un "supplemento ordinario" e non nel corpo principale. E poi sperate che sia disponibile, per non dover ritornare dopo qualche giorno.

Ora provate con una ricerca su Internet, come ho fatto io con "AltaVista". Con le prime parole del titolo "tutela delle persone e di altri soggetti" ho impiegato due minuti, con l'espressione "legge 675/96", quaranta secondi; solo la ricerca con la vaga formula "protezione dei dati personali" ha richiesto quasi cinque minuti di "navigazione", che però mi hanno offerto una serie di informazioni sulle origini della legge, il testo della direttiva europea e altri interessanti documenti. Cinque minuti e poche centinaia di lire di spesa, meno del costo di un numero della Gazzetta, e senza alzarmi dalla sedia!

Centocinquantamila leggi

Certo, la ricerca è stata possibile perché la 675/96 è una legge recente, di grande attualità e molto importante per chi opera con Internet. Ma le leggi in vigore in Italia sono una quantità enorme, al punto che nessuno sa quante siano. C'è chi dice cento, chi centocinquantamila, qualcuno ipotizza addirittura duecentomila, e molte risalgono al secolo scorso (in alcuni casi al 1700, come una norma, ancora in vigore, sulle cave di marmo di Carrara!).

Si dice che il cittadino italiano è obbligato a conoscere la legge e si cita l'adagio latino *ignorantia legis non excusat*. Il che è vero fino a un certo punto, perché solo l'ignoranza della legge penale non è ammessa (articolo 5 del codice penale, e come la mettiamo con tutte le altre?), e persino una sentenza della Corte Costituzionale ha riconosciuto nel 1988 la parziale incostituzionalità di questo articolo, perché non considera l'ignoranza "inevitabile". A ben guardare, nell'attuale situazione italiana l'ignoranza della legge da parte del cittadino deve essere considerata un fatto normale,

Internet e il diritto all'informazione

Il diritto del cittadino di conoscere e di capire la legge è solo un aspetto, importante, di un diritto più ampio: il diritto di essere informato. E' necessario mettere bene a fuoco il concetto di "diritto all'informazione", perché esso è alla base non solo del principio della democrazia in senso generale, ma soprattutto alla luce di quella forma nascente di struttura sociale che spesso chiamiamo "democrazia elettronica".

Il diritto all'informazione non è un'astrazione o un'invenzione recente, perché è chiaramente espresso dalla "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Recita infatti l'art. 19: *Ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere*. E' significativo il fatto che questo articolo sia preceduto da quello che sancisce *la libertà di pensiero, coscienza e religione* e sia seguito da quelli che sanciscono la libertà di riunione e di associazione e i diritti politici (*Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti... La volontà popolare è fondamento dell'autorità di governo*). La libertà di informazione, attiva e passiva, è dunque il cardine tra la libertà di pensiero e la partecipazione democratica: non vi può essere la prima senza la seconda, e ambedue si realizzano attraverso la libertà di esprimere le proprie opinioni e di cercare, ricevere e diffondere informazioni.

Sembra un principio assolutamente ovvio, ma per qualcuno non è così. Infatti la nostra Costituzione, che pure è nata nello stesso clima politico e culturale della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (la precede di un anno esatto), adotta una formula più limitata: *Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*. Nessun cenno alla libertà "complementare" di conoscere le opinioni degli altri, oltre che di ricevere informazioni in generale. La questione

è delicata, se si considera con attenzione l'ultima frase dell'art. 19 della Dichiarazione: *cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere*. E', con quasi mezzo secolo di anticipo, la descrizione di Internet!

Ora andiamo a vedere le diverse leggi che hanno regolato la comunicazione e l'informazione in Italia dalla Costituzione a oggi: dalla legge sulla stampa del 1948 (ancora in vigore), alla "Mammì" del '90, fino a disegni di legge in discussione al Parlamento dall'estate dell'anno scorso: la ragione di fondo è sempre la stessa, la libertà di comunicare, e il fine è quello di assicurare (a parole) la parità di condizioni tra i soggetti che comunicano. La parità di diritti dei soggetti che ricevono la comunicazione è sostituita da un suo sottoprodotto, il "servizio universale", che consiste nell'obbligo di fornire a tutti un livello minimo di servizio. C'è una bella differenza tra assicurare a tutti gli stessi diritti e preoccuparsi che nessuno sia escluso del tutto da un numero limitato di possibilità di comunicare!

Può essere interessante anche un confronto tra la nostra legge 241/90 e l'equivalente americano. La 241, nel ridisegnare il procedimento amministrativo, ha sancito il diritto del cittadino di accedere ai documenti che lo riguardano, ma queste disposizioni sono spesso inapplicate, con i pretesti più svariati. Negli USA è stato emanato, nel lontano 1966, il FOIA, *Freedom Of Information Act* (legge sulla libertà di informazione, il titolo dice tutto) che impone a tutte le pubbliche amministrazioni una serie di regole per fare in modo che "ogni persona possa sapere come opera il Governo federale". La legge è stata emendata, adeguandola ai tempi, nel '74 e nell'86. L'anno scorso è stata ancora aggiornata, con regole sull'accesso ai documenti elettronici, e ora si chiama *Electronic Freedom Of Information Act (E-FOIA)*. Il Freedom Of Information Act "ha portato alla scoperta di sprechi, frodi, abusi e malversazioni nel Governo federale", si legge testualmente negli atti parlamentari (<http://www.citizen.org/public.citizen/litigation/foic/efoia.html>). Possiamo dire qualcosa di simile per la 241?

perché nessuno si preoccupa di mettere il testo delle norme alla portata di tutti.

Il problema che il legislatore italiano deve porsi - subito - non è "se" sia necessario od opportuno mettere i testi delle leggi a disposizione dei cittadini su Internet, ma "chi e come" deve farlo. Questa premessa è opportuna, perché c'è ancora chi dubita e discute dell'opportunità di fornire questo tipo di informazione (si veda l'intervista al direttore del CED della Cassazione pubblicata in queste pagine). La questione è inconsistente, come dimostrerò tra poco.

Dunque "chi" deve pubblicare le leggi italiane su Internet, o per essere più precisi, sul World Wide Web? La domanda non è da poco. Infatti per pubblicare le leggi su un sito della Rete è necessario che esse siano in formato digitale. L'editore istituzionale, che è l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, dispone dei testi in formato digitale solo a partire dalla seconda metà degli anni '80 e non può quindi soddisfare le richieste di testi precedenti. Ma questi sono negli archivi della Cassazione, in particolare il LEXPRE, che contiene quasi mezzo milione di documenti, a partire dagli inizi di questo secolo. Unendo le banche dati del Poligrafico e della Cassazione si dovrebbe avere a disposizione buona parte della legislazione vigente. Attenzione: "unire gli archivi" non vuol dire che i due enti debbano passarsi nastri o cose del genere, perché stiamo parlando di Internet, e quindi basta un solo "motore di ricerca" che vada a pescare il documento richiesto nell'archivio che lo contiene, dovunque si trovi.

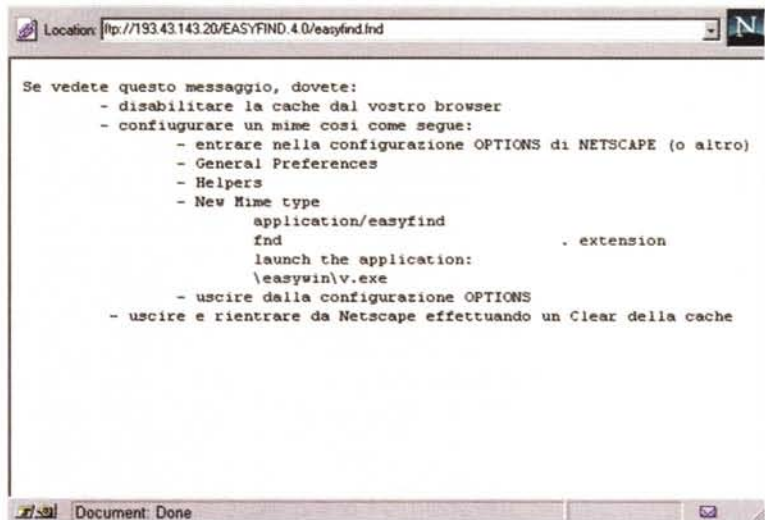
Poligrafico e Corte di Cassazione non solo i soli depositari dei testi delle leggi: ci sono anche i sistemi informativi parlamentari, che dispongono dei testi approvati in via definitiva: un archivio per ogni Camera, ciascuno con i provvedimenti che hanno concluso il loro cammino presso quel ramo del Parlamento. Ma anche qui l'unificazione della ricerca è semplice, dal punto di vista tecnico, i documenti possono restare dove sono, basta che siano "in rete". Il vero problema è un altro: tutti gli archivi citati sono stati impostati molti anni fa, su sistemi informativi disegnati intorno ai vecchi "mainframe" e con procedure di archiviazione e ricerca da specialisti in camice bianco. Le interrogazioni, anche quando si accede con un moderno browser da Internet, vanno fatte in "emulazione di terminale IBM 3270": cioè si deve caricare un software che trasforma il più potente dei Pentium in una caffettiera e poi si procede per "stringhe di comando" - sequenze astruse da imparare a memoria - o con l'uso dei tasti funzione (l'emulatore di terminale ridefinisce anche la tastiera...). E' evidente che rendere possibile l'accesso gratuito via Internet con le vecchie procedure non ha senso, è necessario che i testi siano in formato HTML, come tutto ciò che si muove sul World Wide Web. Per fortuna oggi è possibile realizzare, con uno sforzo abbastanza modesto, uno o più programmi che procedano automaticamente alla conversione del formato dei testi e delle relative indicizzazioni; per i sistemi di ricerca non c'è problema, basta

personalizzare uno dei tanti "motori" disponibili sul mercato.

Non è un problema tecnico

Qualcuno dirà che questa è una visione semplicistica dei problemi, che la realtà è molto più complessa. Tanto per incominciare, nell'ordinamento italiano ci sono altre categorie di atti normativi che non sono "leggi dello Stato", dalle circolari ministeriali alle leggi regionali, alle deliberazioni dei consigli comunali, senza dimenticare la legislazione europea, le norme tecniche e via enumerando. In realtà quello che occorre è stabilire un principio e un metodo per pubblicare i testi normativi sul WWW, il resto viene da sé.

Proviamo a immaginare come. Una legge potrebbe stabilire che ogni pubblica amministrazione che emana atti normativi deve pubblicarli sul pro-



prio Web. Che tutte le pubbliche amministrazioni debbano avere, nel giro di pochi anni, un proprio sito sulla Rete discende dal progetto della rete unitaria della pubblica amministrazione, e quindi per questa parte il problema è già risolto, almeno in linea di principio. E chi conosce Internet ha già capito che è già risolto tutto: perché basta istituire un sito (o utilizzarne uno esistente) con un motore di ricerca che vada a pescare nella rete unitaria della pubblica amministrazione, per avere a disposizione in pochi secondi qualsiasi norma di emanazione recente. Con possibilità di query per titolo, o per numero o per data del provvedimento, o a testo libero, anche con gli operatori "and", "not", "or" e "near". Provare per credere: ho già fatto l'esempio della ricerca della legge sulla protezione dei dati personali e posso aggiungere che nel pomeriggio del 2 aprile ho impiegato meno di mezzo minuto, sempre con AltaVista, per procurarmi il testo in italiano della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della quale scriverò tra poco.

"Easy Find" dovrebbe essere il "cerca facile" negli archivi della Cassazione. Così facile che, solo per incominciare, è necessario riconfigurare il browser...



Alla URL <http://www.powerlink.it/minerva> si trovano le leggi italiane, ma a pagamento.

Dunque il problema tecnico è facilmente risolvibile. Resta il problema "politico", cioè la volontà di compiere questo passo fondamentale per l'applicazione della democrazia e quindi emanare le disposizioni opportune. Francesco Brugaletta, magistrato del TAR di Catania, scrive nel suo ultimo intervento al Forum multimediale "La società dell'informazione" (<http://www.mclink.it/inforum/brugaletta4.htm>), che suggerisco a tutti di leggere: *Per raggiungere l'obiettivo della maggiore diffusione possibile delle norme (primarie e secondarie) non par dubbio che debbano essere utilizzati tutti gli strumenti messi a disposizione dalle innovazioni e dalle scoperte tecnologiche. Una certa consapevolezza di tale necessità la ebbe anche il legislatore italiano quando con la legge 11 dicembre 1984 n. 839 all'art. 11 così dispose: "L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato assicura la più ampia e rapida diffusione della Gazzetta Ufficiale nell'intero territorio italiano, avvalendosi anche dei mezzi di distribuzione dei giornali. La Gazzetta Ufficiale è*

posta in vendita in ogni capoluogo di provincia non oltre il giorno successivo a quello in cui essa è pubblicata. La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle leggi e degli atti di maggiore importanza è comunicata attraverso i notiziari radiotelevisivi [...]. Parrebbe già da subito possibile, auspicabile e financo doverosa, la diffusione del contenuto della Gazzetta Ufficiale attraverso una via telematica accessibile gratuitamente a tutti [...]. Ma anche ove, per raggiungere tale fine, si ritenesse necessario un intervento esplicito del legislatore, basterebbe alla bisogna un semplice aggiornamento della predetta legge 11 dicembre 1984 n. 839 con l'aggiunta al primo comma dell'art. 11 della seguente frase: "e delle reti telematiche di dominio pubblico" tra l'ultima parola "giornali" e il punto finale. Il nuovo testo diverrebbe, a questo punto, il seguente: "L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato assicura la più ampia e rapida diffusione della Gazzetta Ufficiale nell'intero territorio italiano, avvalendosi anche dei mezzi di distribuzione dei giornali e delle reti telematiche di dominio pubblico".

Leggi comprensibili, grazie al computer

Resta un altro punto importante, che in realtà è solo un aspetto della questione di fondo della conoscenza della legge da parte dei cittadini: i testi delle norme spesso non sono facilmente comprensibili dall'uomo della strada, anzi, in molti casi sono assolutamente oscuri e mettono in difficoltà anche i giuristi più esperti. Si aggiunga che, come osserva nell'intervista Renato Borruso, per capire se una norma può essere applicata a un caso concreto bisogna consultare anche la giurisprudenza e la dottrina, cioè vedere come è stata interpretata dai giudici e come è stata commentata dai "giureconsulti". Ma il primo passo dovrebbe essere la scrittura delle leggi in una forma comprensibile.

I motivi principali dell'incomprensibilità delle leggi sono due: il modo in cui le leggi vengono scritte, cioè quella che possiamo chiamare "ingegneria legislativa" e il linguaggio adoperato. Si tratta di due problemi profondi, che oggi le tecnologie dell'informazione possono aiutare a risolvere. Al primo punto c'è il metodo di produzione legislativa, che procede per aggiunte e sovrapposizioni: si parte da una proposta, che viene discussa ed elaborata sulla base di "emendamenti", cioè di aggiunte e modifiche al testo iniziale. Anche se un parlamentare vuole un effetto opposto a quello previsto dalla norma in discussione, non presenta un nuovo testo, ma una modifica al testo di partenza. Se questa modifica viene accettata, spesso sono necessarie altre variazioni, che si traducono in ulteriori emendamenti. In pratica si toglie pochissimo e si aggiunge molto, con il risultato di costruire norme molto complesse, piene di negazioni a catena, di proposizioni seguite da eccezioni, poi dalle eccezioni alle eccezioni, arrivando ai

Rodotà garante della riservatezza

Entra in vigore in questi giorni la legge sulla protezione dei dati personali. Il Parlamento ha nominato i quattro componenti dell'ufficio del Garante, che sono il professor Giuseppe Santaniello, il professor Ugo De Siervo, l'ingegner Claudio Manganelli e il professor Stefano Rodotà. Quest'ultimo è stato eletto alla presidenza dell'organismo, e non poteva essere fatta una scelta migliore. Rodotà, ordinario di diritto civile alla Sapienza di Roma, è un esperto di fama internazionale nei problemi dei diritti umani nella società tecnologica.

E' importantissimo il suo intervento sui problemi della regolamentazione di Internet sull'ultimo numero della rivista *Teléma*, riportato anche sul sito della *Repubblica* alla URL <http://www.repubblica.it/internet/rodota/rodota/rodota.html>

guazzabugli legislativi che conosciamo tutti. Se si procedesse, invece, con il procedimento della *flow-chart*, ben noto agli informatici, i testi risulterebbero molto più lineari.

Un altro problema è dato dalle sovrapposizioni di norme e dalle abrogazioni esplicite o implicite di norme preesistenti (questo è uno degli aspetti più critici, perché spesso non si riesce a capire se una norma è in vigore o è stata abrogata da una successiva). Se ci fosse un ipertesto dell'ordinamento giuridico italiano, sarebbe semplice avere sotto controllo la situazione e porre un segnale (un *flag* per gli informatici) sulle norme abrogate o modificate. Il "testo vigente" si formerebbe automaticamente grazie ai legami ipertestuali. Si dirà che un ipertesto delle leggi italiane sarebbe un'opera di proporzioni gigantesche. Ebbene, grazie allo schema HTML non è un'impresa impossibile come appare se si pensa di realizzarla con le vecchie procedure ancora in uso nelle banche dati esistenti, o con improbabili applicazioni di intelligenza artificiale: per chi ancora non lo sapesse, HTML significa appunto *Hyper Text Markup Language* ed è fondato sulla "marchatura" delle informazioni che devono essere collegate ad altre informazioni.

Un esempio molto semplice: se in un articolo della legge X c'è scritto "questo comma sostituisce l'art. Y della legge Z", basta contrassegnare questa indicazione per far sì che il sistema informatico, opportunamente istruito in precedenza, vada a cercare la norma richiamata e addirittura inserisca automaticamente nella legge Z l'avvertenza che è stata modificata dalla legge X!

Tutto questo però richiama un altro aspetto dell'ingegneria legislativa italiana: l'abitudine di indicare le norme in maniera criptica, sulla base di numeri e di date, invece che con una definizione immediatamente comprensibile. Questo è probabilmente il frutto di una cultura che continua a vedere i cittadini come sudditi da tenere il più possibile all'oscuro delle decisioni del principe, riservando la comprensione delle leggi a pochi eletti. Un esempio, tratto ancora una volta dalla legge sui dati personali: l'art. 4 dice che la legge non si applica al trattamento di dati personali effettuato: a) dal Centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1. aprile 1981, n. 121...

Che significa? Il curioso va a cercare la legge n. 121/81 e sobbalza: è quella che istituisce la banca dati del Ministero dell'Interno! Possibile? La legge sulla protezione della riservatezza non si applica al primo archivio che dovrebbe esserle soggetto? Proviamo a immaginare quale effetto farebbe la dizione "in chiaro": *Questa legge non si applica alla banca dati del Ministero dell'Interno*. Tutti si opporrebbero. E' vero che l'ultimo comma nega il primo con una serie di eccezioni, tutte nel solito linguaggio criptico, ma sarebbe più chiaro - e onesto - scrivere: *Questa legge si applica anche alla banca dati del Ministero dell'Interno, con l'eccezione della comunicazione all'interessato, eccetera eccetera*.

Poi c'è l'aspetto del linguaggio. Burocrati e giuristi fanno a gara nell'inventare le formule più



La Gazzetta Ufficiale è gratis (dovrebbe pagare la pubblicità) su STING. La URL è <http://sting.uhuru.it>.

astruse, nell'usare le espressioni meno comuni, le parole più incomprensibili, fino a stravolgere il significato delle parole stesse. Un esempio per tutti: *obliterare*. L'antico verbo è stato riesumato per indicare l'operazione che un viaggiatore deve compiere per convalidare il biglietto prima di salire in treno o appena salito su un autobus. Ma il bello è che "obliterare" significa "annullare": se annullo il mio biglietto prima del viaggio, esso non vale più!

E' necessario rendere le leggi comprensibili ai cittadini, anche per far cadere la scusa di chi dice: "anche se le mettessimo su Internet, nessuno le capirebbe". Prima di tutto sarebbe opportuno dotarle di titoli in chiaro, come fanno, per esempio, gli americani. Che, nel primo articolo di una legge scrivono: "questa legge può essere indicata come la legge su...". Per non parlare dei tedeschi, i soliti pignoli, che prescrivono addirittura l'abbreviazione: all'art. 1 della nuova proposta di legge sui servizi di telecomunicazioni, che si chiama appunto "Legge sull'utilizzo dei servizi di telecomunicazioni" c'è l'aggiunta del nome abbreviato (Teledienstgesetz) e della sigla: TDG (http://www.iid.de/rahmen/iukdg_1.html).

Il computer può aiutare anche a migliorare il linguaggio normativo. Può indicare i sinonimi ed evitare che si usino espressioni diverse per indicare gli stessi concetti, e le stesse espressioni per concetti diversi, può suggerire parole comuni al posto di quelle arcane, arcaiche o addirittura stravaganti che oggi vengono troppo spesso adoperate, può correggere l'ortografia e la sintassi, come sa chi sfrutta a fondo le possibilità di qualsiasi buon elaboratore di testi commerciale su qualsiasi personal computer. Può costringere giuristi, politici e burocrati a usare il linguaggio di tutti i giorni, sostituendo i terribili "all'uopo", "in ordine a..." e via discorrendo, con le espressioni correnti. Su questo aspetto il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato regolamenti e circolari, distribuito software e istruzioni. Per ora senza risultato.

Borruso: se la legge fosse un software

Renato Borruso, presidente di sezione della Cassazione, è uno dei "padri fondatori" dell'informatica giuridica in Italia, e in particolare del CED (Centro Elettronico di Documentazione) della Suprema Corte. Oggi è il nuovo direttore della struttura informatica, alla cui fondazione contribuì attivamente negli anni '60. Dopo trent'anni, alle soglie della "società dell'informazione", forse ci si può aspettare qualche cambiamento...

Presidente Borruso, un antico adagio afferma: "ignorantia legis non excusat". L'articolo 5 del codice penale dice che "Nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale". Ma come fa il cittadino qualsiasi a conoscere la legge, a orientarsi tra le cento o centocinquanta norme che costituiscono il nostro ordinamento? La Gazzetta Ufficiale non si trova dovunque, e anche se si trova non si sa come cercarvi le disposizioni che interessano. Qui siamo nel grande archivio delle leggi italiane, ma non è accessibile a tutti...

Oggi le leggi sono ricercabili anche attraverso il sistema Italgire Find, gestito dal Centro elettronico di documentazione della Cassazione. Purtroppo è un sistema a pagamento, però è a disposizione di tutti. Quindi chiunque può collegarsi con il nostro centro e consultare la legge.

Chiunque... un momento! Chiunque stipuli una convenzione con il Ministero di Grazia e Giustizia, sottoponendosi a una complicata trafila burocratica e sborsi una cifra non indifferente.

C'è tutto un sistema di tariffe diverse, adesso è inutile entrare nel dettaglio, anche perché credo che il sistema presto sarà rivisto: speriamo che sia consentito quantomeno alle università e agli studenti delle facoltà giuridiche di accedere gratuitamente a queste nostre banche dati. Lei ha detto bene: il cittadino, che ha il dovere e il diritto di conoscere la legge, deve avere un mezzo. Basta ricordare nella storia dell'antica Roma l'importanza delle dodici tavole affisse nel Foro: in fondo non c'è niente di sostanzialmente nuovo, se si pensa al Centro elettronico di documentazione giuridica. Esso consente la ricerca non solo delle leggi, ma anche della giurisprudenza e della dottrina. Infatti oggi le leggi non sono una fonte sufficiente, la legge ha bisogno di essere interpretata dalla giurisprudenza, di essere commentata dalla dottrina, è una triade ormai indissociabile in un ordinamento giuridico divenuto molto complesso.

Certo. Ma c'è una differenza tra le dodici tavole e il CED della Cassazione: le prime erano alla portata di chiunque sapesse leggere, senza costi e senza burocrazia. E' vero che il solo testo della legge spesso non basta, ma questo è un difetto della legislazione. Il dato giuridico di base, la norma nuda e cruda dovrebbe essere sempre accessibile al cittadino. Lei dice che il CED è a disposizione di chiunque. Però ci sono di mezzo non solo i costi e la burocrazia, ma anche le difficoltà di interrogazione: occorre un corso di alcuni giorni per usare l'Italgire Find, quando sarebbe tecnicamente possibile rendere tutto facile e immediato, con i proto-

colli di Internet. Un abbonamento a Internet costa in Italia al privato cittadino due o trecentomila lire l'anno e apre uno sterminato universo di informazioni, comprese le leggi di altri paesi. L'abbonamento al CED costa due milioni l'anno e se non ti metti a studiare a fondo il sistema non ne vieni a capo!

Ma anche altrove, anche in America, per quello che mi risulta, la ricerca delle leggi implica capacità di ricerca notevole e non è quindi alla portata del "quisque de populo". E' alla portata dell'avvocato, o comunque della persona di buona cultura.

Distinguiamo tra gli aspetti giuridici e gli aspetti tecnici della ricerca. Se a me serve semplicemente il testo di una norma, con i sistemi di ricerca attuali disponibili su Internet è questione di attimi, le procedure si imparano in pochi minuti.

A me sembra che la ricerca su Internet sia una ricerca banale, basata su pochi dati fissi, quali un numero, un nome proprio o un toponimo, il più delle volte da ricercare semplicemente in AND. Ora, mi creda, sono trent'anni che mi occupo di ricerche di documentazione giuridica attraverso il computer. La ricerca della documentazione giuridica è - come ho già accennato - qualcosa di molto complesso, nient'affatto meccanico, ed esige doti particolari: innanzitutto la fantasia, oltre che la cultura e poi tutta una capacità manovriera, perché altrimenti lei viene soffocato da due nemici, che sono i nemici della ricerca fatta sui testi in linguaggio libero: il silenzio e il rumore. Il silenzio si estrinseca nel fatto che i documenti che dovevano essere selezionati non lo sono stati o non lo sono stati tutti sicché è compromessa la completezza della ricerca. L'altro inconveniente è il rumore, nel senso che insieme ai documenti pertinenti vengono fuori anche i documenti "impertinenti". Qualche volta questi documenti "impertinenti" (cioè che non interessano affatto il ricercatore) sono tali e tanti da creare un disturbo veramente intollerabile per la cernita dei documenti utili.

Questo vale per qualsiasi tipo di ricerca.

Sì, però per la ricerca giuridica la difficoltà è maggiore, perché la legge è un'astrazione, nella legge non ci sono le fattispecie concrete. Lei nella legge non trova se è lecito dare uno schiaffo a un vigile. Se lei facesse una ricerca del genere, non troverebbe niente, perché la legge contempla questa situazione, ma ad un livello di astrazione maggiore: punisce l'oltraggio al pubblico ufficiale. Nella giurisprudenza possiamo trovare molto più facilmente un collegamento fra il fatto e il diritto. Co-

unque anche nell'esposizione del fatto non sempre è facile immaginare come questo fatto possa essere stato descritto: ecco perché dicevo che occorrono forti doti di fantasia: se voglio ricercare un'informazione legale devo innanzitutto immaginare come il documento che la contiene possa essere stato redatto. E questo è tutt'altro che facile.

Ma si può fare un altro esempio, un altro tipo di ricerca. Mi arriva un verbale di contravvenzione al codice stradale, dove si dice che ho violato un certo articolo del decreto legislativo numero eccetera eccetera. Senza considerare che per il cittadino comune non è facile capire che il "D. L.vo 30-4-1992" è il codice della Strada, come si fa a sapere, in tempi ragionevoli, che cosa prescrive la norma violata? Questa possibilità è riservata al magistrato, all'avvocato, non al cittadino che vuol capire sulla base di quale norma gli viene appioppata una multa. Questo è il punto. E' vero che esiste un livello di ricerca della norma che richiede una particolare preparazione, ma è anche vero che deve essere possibile per chiunque trovare una norma della quale sono indicati gli estremi.

In Italia c'è questo vezzo, antidemocratico nella maniera più assoluta, e ipocrita, di ritenere di mettere in grado il cittadino di conoscere i suoi diritti e i suoi doveri solo indicandogli gli estremi della legge da applicare. Occorre sottolineare che trovare una legge, al di fuori dei mezzi informatici, è veramente difficile. Ho fatto un esperimento, al corso di informatica giuridica della Luiss: ho provato a chiedere loro di procurarsi una certa legge che era uscita da appena due mesi. E' stato difficilissimo per loro procurarsela, perché in realtà è difficile reperire, anche in una grande città come Roma, le Gazzette Ufficiali del passato. Non si è ancora posto il problema sul piano politico della facile reperibilità delle leggi. Io però penso che, con l'affinamento della sensibilità, questo problema si porrà, e cioè si riterrà compito dello Stato quello di portare le leggi all'effettiva conoscenza dei cittadini. Dire "ignorantia legis non excusat" è un aforisma crudele, ipocrita, che ormai urta contro la sensibilità che fortunatamente noi abbiamo acquisito. Ne è prova la sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988, che aprì una breccia al riguardo proprio nel diritto penale. Riconobbe l'esistenza di casi in cui non può non riconoscersi l'estrema difficoltà di conoscere la legge e di interpretarla correttamente. Il principio è interessante, anche perché apre una serie di problemi sul rapporto tra cittadino e legislatore. Si scrivono le leggi in maniera sempre più oscura, sempre più orientata agli addetti ai lavori, e in questo modo si escludono sempre più dalla conoscibilità della legge larghissime masse di cittadini.

Ma qualcosa si potrebbe fare. Almeno l'informazione di base non potrebbe essere resa disponibile su Internet? Non penso a tutti gli archivi della Cassazione, ma solo ai testi delle leggi italiane ed europee.

Non credo che Internet sia una parola magica grazie alla quale risolvere tutti i problemi. Il CED della Corte di Cassazione, a giorni, sarà accessibile su Internet, però rimane sempre il fatto che, per entrare nelle banche dati del CED, bisogna dare il codice di utenza. Il problema è delicato, perché si dovrebbe anche stabilire la gratuità assoluta della ricerca. Ma - perché non dirlo? -

la gratuità sarebbe un siluro contro l'editoria giuridica privata. E' noto che il grosso dei guadagni dell'editoria giuridica privata non è dato dai libri di alto valore scientifico, ma dalle pubblicazioni di immediata informazione. In tutti i paesi del mondo è così, che io sappia. Ciò non vuol dire che io non mi auguri un'attenuazione delle tariffe praticate dal CED e un aumento dei soggetti ammessi a fruire gratuitamente dei suoi servizi. Ma, anche ad ammettere che il servizio sia gratuito, rimane il fatto che sia accessibile a chi ha una conoscenza approfondita del diritto. Io vorrei tanto essere capace di inventare un sistema così semplice da poter essere accessibile anche all'uomo della strada. Questo dovrebbe essere il traguardo, però, almeno per il momento, ne siamo molto lontani, per tutte le ragioni che ho detto. Il paradosso della nostra società è che per capire la legge bisogna andare all'università. Non dimentichiamo il monito del dottor Azzecagarbugli nei Promessi Sposi: "Le grida sono tante, a saperle ben maneggiare siamo tutti innocenti e tutti colpevoli".

D'accordo, ma il problema non è l'interpretazione o l'applicazione delle norme, che non riguarda il cittadino comune, ma semplicemente la conoscenza della legge.

Secondo me dovrebbe avvenire una rivoluzione, avvalendosi proprio del mezzo informatico, nella concezione della legge. Per lo meno per quello che riguarda il diritto amministrativo (in particolare il diritto tributario) forse non è più necessario che la legge sia sempre formulata in modo astratto e che ci sia un potere diverso da chi l'ha formulata che abbia il compito di applicarla alla fattispecie concreta. Forse si potrebbe arrivare a conglobare la legge in un software, facendo sì che il cittadino abbia solo l'onere di indicare i dati. Allora si invertirebbe quel famoso brocardo romanistico che diceva così: "Da mihi factum, dabo tibi ius". Cioè, detto dal giureconsulto, tu esponimi il fatto, io ti darò il diritto. Faccio un esempio molto banale: perché il legislatore oggi deve formulare in maniera astratta le regole con cui si deve fare la dichiarazione dei redditi, poi ci deve essere un ministero che deve spiegare come queste regole vanno adeguate al caso concreto, e che poi deve prendere in esame il compito che ha fatto ciascun cittadino, per vedere se ha interpretato esattamente le norme? Potrebbe benissimo, lo stesso legislatore, fare una legge-software, una legge in cui tutte le norme fossero convertite in istruzioni di programma, sicché al cittadino non rimarrebbe che mettersi davanti al computer e rispondere alle domande che via via il computer gli porrebbe. Basta.

Tornando al nostro punto, mi sembra di capire che non dobbiamo aspettarci che sia vicino il momento in cui la Corte di Cassazione metterà gratis a disposizione di chiunque i testi delle leggi su Internet.

Ma sì, saranno disponibili su Internet, credo tra pochi giorni.

Sempre a pagamento, con il vecchio sistema di interrogazione e con l'emulazione di terminale 3270?

Il sistema di interrogazione non è vecchio, il sistema Italgire Find è stato ringiovanito con una nuova versione denominata EASY FIND e non mi sembra che, al momento, ce ne siano di migliori se lo confrontiamo

anche con i sistemi americani, quali ad esempio il WESTLAW. Recentemente ho assegnato una tesi di laurea sul sistema americano, che ha molti aspetti in comune col nostro.

E perché non assegnare una tesi sulla possibilità di passare dalla struttura di Italgire Find all'HTML, il cosiddetto "linguaggio" di Internet?

Ripeto che una ricerca della documentazione giuridica veramente seria non può svolgersi in maniera semplicistica. Per fare una ricerca legislativa bisogna avere un'idea di come il legislatore formula i pensieri. Chi non ha consuetudine con la legge non ci riesce. Ciò rende necessario attuare strategie di ricerca sofisticata con tecniche euristiche.

Ma stiamo parlando di una tesi di laurea in giurisprudenza, partiamo dall'idea che la ricerca sia fatta da qualcuno che dispone di sufficienti nozioni di base. L'obiettivo sarebbe quello di studiare come fare le ricerche giuridiche, invece che con i sistemi tradizionali, con quelli più recenti, come appunto l'HTML.

Non mi dispiacerebbe fare una conoscenza approfondita di tale sistema. Può aiutarmi al riguardo fornendomi un'opportuna documentazione? Però credo che se avesse avuto successo rispetto all'informazione giuridica gli editori privati non se lo sarebbero lasciato sfuggire. Io comunque sono interessatissimo a seguire le novità. Lei conosce il nostro sistema, ha fatto il nostro corso? Noi siamo molto avanzati, abbiamo il "Thesaurus", le associazioni concettuali tra le parole, configurate dai nostri stessi utenti come strumenti di autoapprendimento da parte del nostro computer. Un problema formidabile sia della ricerca della documentazione giuridica, sia dell'applicazione della legge è la connessione genere-specie fra parole. Se lei vuole cercare tutto sui formaggi, ha interesse anche alla disposizione che riguarda le mozzarelle, perché le mozzarelle sono formaggi, ma non è detto che nella legge che riguarda le mozzarelle si parli di formaggio. Può darsi, ma non è detto, non è certo. Uno dei problemi più grossi dell'applicazione della legge sta fuori della legge: innanzitutto bisogna dominare bene il linguaggio, e in particolare la connessione tra genere e specie nelle parole. C'è una sola norma a questo proposito, nelle disposizioni sulla legge in generale, che però è ridicola, perché dice che le leggi vanno interpretate secondo il significato proprio delle parole. E grazie! Ma qual è il significato proprio delle parole? Io sono convinto che con l'informatica si possono fare grandi cose, e se vuole gliele sintetizzo. Anzitutto già la ricerca della documentazione giuridica è un grande passo avanti rispetto al passato, anche se dobbiamo ammettere che per il momento non siamo riusciti a portare questi sistemi al livello del "quisque de populo". Poi si potrebbe rendere più chiara, più sistematica la redazione delle leggi, per esempio formando il lessico legislativo. Con il computer sarebbe indurre il legislatore ad usare sempre la stessa parola quando vuole indicare lo stesso concetto, e ad usare parole diverse per concetti diversi, mentre oggi c'è una babilonia spaventosa. Un altro passo avanti, che con i computer si potrebbe molto facilmente fare, potrebbe consistere nella depurazione dal nostro ordinamento giuridico di tutte le leggi che non dovrebbero essere più in vigore.

Come si potrebbe fare?

Sarebbe abbastanza semplice. Noi potremmo presumere che tutte le leggi che non vengono applicate in sede giudiziaria siano cadute in una forma di "sonno". Questo costituirebbe un'ipotesi di lavoro su cui cominciare. Una cosa è certa: noi abbiamo bisogno, come del pane, di rivedere il nostro ordinamento giuridico. Come in una casa, dopo un certo periodo di tempo, si ha bisogno di riordinare e di togliere quello che non serve più e di rimettere ordine. E' avvenuto sempre nella storia. Perché Giustiniano è diventato famoso? Perché, come disse Dante, tolse dalle leggi "il troppo e il vano". E questo si può fare col computer. Infine c'è un altro problema, forse il più affascinante dell'informatica giuridica: è la possibilità di un'applicazione automatica della legge. Il giorno in cui le ricerche della legge si potessero fare con assoluta esattezza, la legge si potrebbe applicare anche automaticamente, non per quello che riguarda l'accertamento dei fatti, ma per quello che riguarda l'interpretazione della norma. "Da mihi factum...". Ma, una volta che tu mi abbia dato il fatto, allora la norma potrebbe essere applicata automaticamente.

E il "libero convincimento" del giudice?

Il libero convincimento, come principio cardine del nostro ordinamento, riguarda più l'accertamento dei fatti che non l'applicazione della legge, su cui l'ultima parola spetta alla Corte di Cassazione. Intendiamoci: io non voglio dire che la legge, così come oggi è fatta, possa essere applicata automaticamente. Per raggiungere questo obiettivo la legge dovrebbe essere un algoritmo. A tal fine occorrerebbe formalizzare il testo della legge con gli operatori logici booleani: si deve tenere presente, infatti, che il nostro modo di esprimerci è equivoco. Chi scrive usando la sintassi italiana non si accorge dell'equivocità dello scritto. Ci si accorge di ciò solo dopo, quando non c'è più il contesto. Prendiamo ad esempio l'articolo 111 della Costituzione: "Tutte le sentenze e tutti i provvedimenti sulla libertà personale sono ricorribili per Cassazione". E' molto equivoco, perché non è certo se l'inciso "sulla libertà personale" si riferisca anche alle sentenze. In molte leggi si rinvengono equivoci del genere. Una tappa fondamentale della storia del diritto potrebbe consistere nel fatto che il legislatore usasse gli operatori logici, cioè formalizzasse logicamente i testi di legge.

L'ultima tappa potrebbe essere quella della legge-software (cui ho già prima accennato), della quale l'articolo 3 del decreto legislativo 39/93 sull'AIPA è un'anticipazione. Perché in realtà quando il computer forma un atto amministrativo (quale, ad esempio, la liquidazione del mio stipendio), applica automaticamente la legge. A tale fine - come prima ho posto in rilievo - le norme di legge dovrebbero essere trasformate in algoritmi, cioè in regole generali, astratte, complete, inequivocche. Oggi la legge ben raramente presenta queste caratteristiche. Ma ciò è un pregio o un difetto? E' qualcosa che deve cambiare? Io sono convinto che gli illuministi, sulla base del cui pensiero si è voluta la tripartizione dei poteri, pensavano alla legge come a un algoritmo, cioè qualcosa in cui non ci fosse niente da aggiungere o da togliere. La legge scritta è stata fatta non per dare discrezionalità al magistrato, ma per toglierla.

MS

Philips Brilliance Monitor. Se avete talento dovete provarlo.



Se non trova applicazione, il talento è sprecato. I Monitor Brilliance Philips vi consentono di esprimere in ogni circostanza tutto il genio che c'è in voi. Siate grafici, architetti, designers o semplici appassionati di videogames. L'altissima risoluzione, l'assoluta fedeltà del colore, l'ottimo contrasto e la nitidezza dell'immagine sono la prova più evidente della loro qualità. Perfetti per qualsiasi applicazione professionale - CAD, Desktop Publishing e Document Image -

i monitor Philips sono disponibili anche nelle linee Standard e Business. Tre soluzioni su misura per una gamma infinita, dai 14 ai 21 pollici. Oggi chi ha talento può facilmente dimostrarlo con i monitor Philips.

Numero Verde
167-820026

BRILLIANCE[®]
HIGH RESOLUTION MONITORS

CyberScreen[®]
TECHNOLOGY



PHILIPS

Miglioriamo il tuo mondo.