

Pubblica amministrazione, social networks e tutela dei dati personali

di Ugo G. Pacifici Noja

SOMMARIO. 1 La pubblica amministrazione: una realtà complessa. 2. La nuova amministrazione. 3. Comunicazione e nuove tecnologie. 4. *Digital divide* e trasparenza. 5. La tutela dell'analfabeta informatico e dell'analfabeta digitale. 6. La pubblica amministrazione e l'"amministratese".

1. La pubblica amministrazione: una realtà complessa

Quando si parla di pubblica amministrazione, si parla di un'entità unica¹. Di questa "unicità"², la più importante conferma arriva proprio dalla lettura della Carta Costituzionale³. L'antica definizione che vuole la pubblica amministrazione come "l'attività pratica che lo Stato dispiega per curare, in modo immediato, gli interessi pubblici che assume nei propri fini", possiede ancor oggi indubitabili motivi di fascino⁴. Ora, quando si parla della pubblica amministrazione, non si fa certo riferimento ad una entità monolitica⁵, ma piuttosto, come è stato detto, a "(...) un insieme di organizzazioni o di sistemi di organizzazioni tra di loro estremamente eterogenei (...) "⁶. Come gli studiosi della pubblica amministrazione fanno, la pubblica amministrazione è, sì, unica, ma con tali peculiarità da rendere la pubblica amministrazione stessa come una realtà molto variegata e differenziata al suo interno⁷. Non si tratta quindi di affermare il contrario, quanto, piuttosto, oggettivamente di far rilevare come in ogni amministrazione possano essere osservate punte di eccellenza e criticità⁸. Lo studioso di diritto amministrativo sa quindi di dover sempre rifuggire sia dall'idea di redigere una

¹Unicità, come è stato rilevato, "[che non esclude le] (...) diverse tipologie di amministrazioni pubbliche (...)" che nell'evoluzione storica dell'amministrazione pubblica si sono venute enucleando nel tempo, Guido Melis, e Francesco Merloni, a cura di, *Cronologia della Pubblica amministrazione Italiana*, Il Mulino, 1995, pag. 13.

²Cfr. Renato D'Amico, a cura di, *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. La pubblica amministrazione e la sua scienza*, vol. I, Franco Angeli, 2006, pag. 22.

³Cfr., il cosiddetto *emendamento Colitto* (3562), formulato in seno all'Assemblea Costituente dal deputato Francesco Colitto, in tema di pubblica amministrazione, in *La Costituzione italiana. Analisi degli emendamenti*, Angelo Cerizza, a cura di, IBM-Italia, Ullman & Co., Milano, 1979, pag. 202-203; si veda, inoltre, il "portale storico" della Camera dei Deputati, <http://storia.camera.it/norme-fondamentali-e-leggi/leggi/approvazione-atto-emendamento-della-costituzione>.

⁴Guido Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1958, pag. 13.

⁵Cfr. Luca Bertozzi, *Il ricorso straordinario al presidente della repubblica: persistente attualità e problemi irrisolti del principale istituto di amministrazione giustiziale*, Giuffrè, 2008, pag. 204.

⁶Giovanni Urbani, *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Franco Angeli, 2010, pag. 78.

⁷Come giustamente è stato fatto notare, l'estrema varietà della pubblica amministrazione corrisponde ad un'utenza estremamente variegata, cfr. Margherita Maria Procaccini, pag. 244, in AA.VV. *L'amministrazione sta cambiando?*, Giuffrè, 2007.

⁸Cfr. ad esempio <http://www.nonsolofannulloni.forumpa.it/100-storie/>, <http://www.euro-pa.it/ppresentazione.htm>

sorta di *cahier des doléances*, sia dall'idea di compilare una sorta di *pamphlet* polemico⁹. Utilissime risultano, poi, per lo studioso tutte le elaborazioni di carattere statistico-percentuale, che consentono di avere sempre sott'occhio un quadro preciso dell'evoluzione socio-economica della società e dei suoi rapidi mutamenti¹⁰. Vale la pena di notare come tradizionalmente la pubblica amministrazione non sia comunemente percepita come un soggetto con cui il privato cittadino può riuscire ad imbastire un dialogo: solo in epoca piuttosto recente, infatti, al privato è stata assegnata una posizione nuova, di tipo dialogico, come sembrerebbe dimostrato non solo a livello legislativo¹¹, ma anche giurisprudenziale¹². La pubblica amministrazione è percepita (o almeno ciò è stato fino al passato più recente) dalla quasi totalità dei cittadini come un'autorevole istituzione (o, se si preferisce, un insieme di autorevole istituzioni) da cui promanano attestazioni (o riconoscimenti o intimazioni, per limitarci solo alle funzioni più rilevanti che in questa sede ci si può limitare a citare di passata, e che non possono qui formare oggetto di approfondita discussione, come pure l'elevatezza della materia domanderebbe), che eventualmente possono formare oggetto di revisione nelle diverse forme previste dalla legge¹³.

2. La nuova amministrazione

Da qualche anno a questa parte ha cominciato a farsi strada un'idea nuova di amministrazione¹⁴, che ha visto passare il cittadino da semplice "amministrato" al ruolo di utente, o, come taluno ha

⁹ Ovviamente non si vuole intendere che si tratti di "funzioni secondarie", quanto piuttosto che, in una esatta ripartizione di compiti e funzioni, occupazioni come queste debbano riguardare per esempio strutture di tipo associativo per la difesa degli utenti, che devono comunque guardarsi da spersonalizzazioni che trasformino in modo aberrante, privandoli della loro vera natura, canali utilissimi e diretti per il cittadino in mere centrali telefoniche, gestite senza riguardo alla qualità delle informazioni distribuite, e quindi all'innalzamento delle conoscenze dei cittadini, ma con riguardo alle sole regole di mercato. Lo scopo, infatti, di tali strutture deve essere rappresentato da una sempre più elevata preparazione e responsabilizzazione della collettività, in maniera tale da rompere i monopoli di conoscenze e le loro ingiuste tesaurizzazioni.

¹⁰ Cfr. *Rapporto annuale Istat 2010*, http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdf.

¹¹ Amara, ma realistica, la *boutade* di Michele Ainis che, citando Ernst Fraenkel, ricorda "(...) quando i riformatori coincidono con i riformati, ben difficilmente la riforma vedrà poi la luce (...)", in *Quale sistema elettorale, quale democrazia?*, Cedam, 2011, pag. 20.

¹² Cfr. Gianfranco Perulli, a cura di, *Il ruolo del privato nel dialogo con le pubbliche amministrazioni*, Halley Editrice, Matelica, 2006.

¹³ Interessante sul punto Federico Cameo, *Commentario delle leggi della giustizia amministrativa*, Vallardi, s.i.d., pag. da 418 a 428 relativamente all'evoluzione storica del contenzioso amministrativo, e da 488 a 509 sui principi generali del ricorso.

¹⁴ In realtà, a voler assumere simbolicamente una data come momento di avvio di una nuova cultura amministrativa, può essere utile ricordare il 16 novembre 1979, data in cui l'allora Ministro per la Funzione Pubblica, Massimo Severo Giannini, trasmette alle Camere il *Rapporto sui principali problemi dello Stato*, cfr. *Cronologia della Pubblica amministrazione Italiana (1861-1992)*, Il Mulino, 1995, con cui, com'è stato detto "(...) si voleva fornire un'alternativa al modello burocratico dominante (...)", cfr. Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, 1996, pag. 501. Si pensi per questo a una richiesta rivolta al "burocrate" di un nuovo modo di esprimersi, più comprensibile a tutti e meno fitto di arcaismi e latinismi. Un modo nuovo di esprimersi di cui, in maniera totalmente esemplificativa e certamente non esaustiva, possono citarsi libri come *Il codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, 1994, a cura di Sabino Cassese, cfr. <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/875448/codice%20di%20stile%20cassese-1994.pdf>, e A. Fioritto, a cura di, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, 1997.

suggerito, di “cliente”¹⁵. Anche se è logico che tenere nell’adeguata considerazione le difficoltà obiettive in cui si imbatte chi debba enucleare dati o elaborare programmi generali di indirizzo per la pubblica amministrazione¹⁶, deve rappresentare la buona norma, ci si chiede se possa avere un senso, con riguardo alla pubblica amministrazione, parlare di comunicazione. La domanda risulta assumere viepiù importanza quando manchi, al di là della forma, una sostanziale possibilità di dialogo con la pubblica amministrazione. Anche all’interno della pubblica amministrazione gli aspetti tecnologici sono ormai prevalenti rispetto alla cultura “umanistica” (considerata a torto, a parere di chi scrive, come “inferiore” perché “superata”)¹⁷. Il ricorso costante e sempre più massiccio alle tecnologie connota ormai anche le relazioni private della maggior parte delle persone¹⁸. Questa connotazione è ormai propria anche delle istituzioni, e anche la pubblica amministrazione non fa certo eccezione a questa tendenza¹⁹. Al giurista, come naturale interprete del dato giuridico, interessa conoscere che tipo di valore giuridico è possibile attribuire alla comunicazione della pubblica amministrazione e solo in seguito, laddove un suo intervento sia richiesto in quanto giurista e non in qualità di sociologo della comunicazione²⁰, può eventualmente indicare attraverso l’utilizzo di quali canali si può rendere più fluida e sicura la circolazione di dati e notizie, di cui il cittadino abbia necessità nel suo rapporto con una pubblica amministrazione. Ma, evidentemente, una comunicazione che prevedesse un “range” di azione così limitato, rischierebbe di dare al cittadino e alle altre amministrazioni una rappresentazione assai incompleta di un ventaglio di azioni incommensurabilmente ampio. Se in senso stretto, per fare un esempio, è comunicazione quella con cui si danno al cittadino notizie delle modalità con cui ottenere dalla

¹⁵Cfr. Fabrizio Battistelli, *La cultura della amministrazione fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, 2002, pag. 213; Giampietro Vecchiato, *Relazioni pubbliche: l’etica e le nuove aree professionali*, Franco Angeli, 2006, pag. 142; Marco Mancarella, *Profili negoziali e organizzativi dell’amministrazione digitale*, Tangram Edizioni Scientifiche, 2009, pag. 89.

⁸Si veda <http://www.treccani.it/enciclopedia/comunicazione/>

⁹Non può farsi a meno di osservare come aumentino nel tempo il dialogo e la ricerca di dialogo con la pubblica amministrazione da parte del cittadino. Indicativo, in questo senso, il resoconto presentato settimanalmente da *Linea Amica* (il cosiddetto “contact center” multicanale che già dal 2009 fornisce ai cittadini informazioni e assistenza nei rapporti con la pubblica amministrazione) e disponibile *on line*, dal quale risulta come in una sola settimana del mese di gennaio 2012 Linea Amica abbia registrato 5.154 contatti (di cui 275 richieste via e-mail) e 3.231 istanze di clienti della pubblica amministrazione. Il tempo medio di attesa telefonica è stato di 27 secondi. Il 91,3% dei contatti in entrata è stato evaso dal front office, il 3,9% è stato evaso dal cosiddetto *back office*. Con una risposta in termini di gradimento da parte dell’utenza del 94,7%. Cfr. <http://www.formez.it/notizie/linea-amica-aumentano-le-richieste-di-dialogo-con-la-pa>, e cfr. inoltre <http://www.lineaamica.gov.it/>

¹⁶Cfr. l’attività di enti come DigitPA, l’Ente Nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, <http://www.digitpa.gov.it>.

¹⁷Cfr. l’art. 15 del d. lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (o, cosiddetto, *Codice dell’amministrazione digitale*), rubricato “digitalizzazione e riorganizzazione”.

¹⁸Cfr., per un punto di vista “filosofico” della *privacy*, David Lyon, *L’occhio elettronico. Privacy e filosofia della sorveglianza*, Feltrinelli, 1997, pag. 22 e, inoltre, da un punto di vista più prettamente socio-antropologico Pierpaolo Donati, *L’umanizzazione delle nuove tecnologie e le sue possibilità*, pag. 50-51, in Achille Ardigò, Graziella Mazzoli, *Le nuove tecnologie per la promozione umana. Usi dell’informatica tra macro e microcomunicazioni*, Franco Angeli, 1993.

¹⁹In maniera molto precisa il filosofo Giovanni Fornero parla di un mondo ormai divenuto “scientifico e tecnico” che tende a sbarazzarsi “della vecchia filosofia umanistica”, in *La filosofia contemporanea*, vol. IV, tomo primo, Utet, 1999, pag. 328.

²⁰“(…) L’ipotesi dell’incontro di studiosi di due tipi diversi è preferibile all’ipotesi della duplice preparazione è preferibile all’ipotesi della duplice preparazione (...)” di sociologo e di giurista, Renato Treves, *Sociologia del Diritto*, Einaudi, 1993, pag. 218.

pubblica amministrazione un'attestazione²¹, che si tratti di un certificato o di una licenza poco importa, è *lato sensu* (o *latissimo sensu*) comunicazione l'atto con cui l'amministrazione trasmette²², sia detto ciò in via esemplificativa, un certificato per via telematica al cittadino che ne abbia fatto richiesta²³.

3. Comunicazione e nuove tecnologie

L'emergere della comunicazione come categoria nell'ambito del costituzionalismo contemporaneo è ormai un dato di fatto inoppugnabile²⁴, poiché si ricollega al fondamentale problema della formazione di un dibattito pubblico libero e non manipolato²⁵. Con riguardo alla comunicazione della pubblica amministrazione, che comunica verso e con il cittadino a cui trasmette informazioni e dati che lo concernono e cui dà avvisi importanti²⁶, non si può non parlare dei nuovi strumenti di cui l'amministrazione ha scelto di dotarsi mettendosi al passo coi tempi e coi progressi compiuti dalle nuove tecnologie. Non mancano esempi di pubbliche amministrazioni che hanno istituito siti internet proponendosi in tal modo di creare una sorta di "filo diretto" con l'utente²⁷. Anche nel caso della posta elettronica che, usata in una fase iniziale (e soprattutto dai più "anziani") con un certo "sospetto" e titubanza, diventa in una fase successiva un modo tradizionale di comunicazione tra privati²⁸. E, oggi, senz'altro anche tra amministrazioni. Ma, se parlare della posta elettronica e di tutte le problematiche ad essa connesse meriterebbe uno studio a parte, non si possono sottacere gli interrogativi che gli studiosi del settore e gli operatori si pongono²⁹. Tuttavia, se l'importanza della posta elettronica è indubbia, esistono ancora molti aspetti critici che impediscono a uno strumento di questo genere di spiegare in maniera completa e totale i propri effetti. Non è, infatti, del tutto assente il caso di amministrazioni che stentano ad utilizzare la posta elettronica certificata, preferendo a questa altri strumenti certo moderni ma di sicuro assai più "convenzionali" (come ad esempio il telefono cellulare o un indirizzo di posta elettronica non certificata). Il dubbio, anche

²¹ Si pensi -a mero titolo d'esempio- alla potestà cosiddetta autorizzativa che, come è noto, non fa sorgere un diritto nuovo nei soggetti verso cui la potestà si dirige, ma rende possibile a tali soggetti l'esercizio di un diritto o di un potere che già loro pertiene, cfr. Guido Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, 1958, pag. 262.

²² Cfr. sul punto la rappresentazione ormai classica di Santi Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, 1930, pag. 196-197.

²³ Cfr. Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*.

²⁴ Cfr. Stefano Rolando, a cura di, *La comunicazione di pubblica utilità*, Franco Angeli, Milano, 2004, pag. 384.

²⁵ "(...) Non v'è dubbio che il processo di razionalizzazione, semplificazione e democratizzazione dell'attività amministrativa passi attraverso lo sviluppo delle tecnologie informatiche e delle altre tecnologie dell'informazione presso la pubblica amministrazione (...) processo di razionalizzazione avviato dalla legge di delega 421 del 1992 (...)", Francesco Merloni, Alessandra Pioggia, Roberto Segatori, *L'amministrazione sta cambiando?*, Giuffrè, 2007, pag. 224.

²⁶ Percorsi offerti ad una variegata utenza che non possono definirsi *stricto sensu* "comunicativi", svolgono ed assolvono certamente ad una funzione di tipo informativo, cfr. Margherita Maria Procaccini, in *L'amministrazione sta cambiando?*, op. cit., *ut supra*.

²⁷ A dire il vero, l'interesse delle amministrazioni pubbliche, sembrerebbe essere molto antico come conferma Vittorio Pezzuto, già Portavoce del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione, che, in una email del 22 settembre 2011, indirizzata a chi scrive afferma: "(...) da una ricerca dei nostri uffici risulta che il sito storicamente di più antica data sia proprio quello del governo (...)". Può essere utile a questo fine anche consultare il sito <http://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it> come suggerito dallo stesso Pezzuto.

²⁸ Ogni giorno nel nostro Paese viaggiano 700 milioni di email, attraverso le più di 63 milioni di caselle di posta elettronica detenute dai cittadini italiani, più di due a testa: <http://www.pianetatech.it/internet/email/email-spedito-700-milioni-giorno-italia-2-caselle-testa.html?cp>

²⁹ Cfr. <http://www.renatobrunetta.it/2010/04/27/il-ministro-brunetta-presenta-la-posta-elettronica-certificata/>

giuridicamente parlando, se, sia detto ciò a mo' di esempio figurato, il messaggio di posta elettronica certificata debba ritenersi valido ai fini di legge anche in caso d'inspiegabile silenzio da parte dell'amministrazione destinataria, insorge con una certa frequenza e regolarità presso utenti istituzionali (a mero titolo di esempio avvocati o consulenti legali, ma anche commercialisti o consulenti del lavoro) o privati. Si tratta, nel caso di specie, di un dubbio non irrilevante a cui obiettare il valore ricettizio dell'atto non giova, soprattutto in quei casi in cui, ad esempio, siano previste pesanti sanzioni pecuniarie per la inesatta o incompleta trasmissione di dati ad un'amministrazione pubblica entro e non oltre una data stabilita in maniera non dilatoria. Le parole del Giudice Costituzionale utilizzate in una sentenza ormai "storica" e tradizionalmente molto citata a proposito della "ignoranza della legge"³⁰, possono, seppure indirettamente, fornire una traccia assai utile per quanto concerne la comunicazione intesa come strumento per portare a conoscenza una generalità di persone. Non di rado la ricerca scientifica sembra reiterare questioni di cui sembra già consolidata una risposta in seno alla comunità scientifica. La ragione, come chiunque può facilmente intuire, è data dalla necessità del ricercatore di trovare nuove soluzioni a tematiche ricorrenti nel tempo e come tali soggette ad evoluzione e mutazione. Anche in ambito giuridico così si sperimenta, attraverso la riproposizione di una domanda, l'evoluzione di un istituto, i suoi cambiamenti. L'interprete e lo studioso in genere vogliono dunque verificare, alla luce anche dei mutamenti sociali e civili, l'esistenza e la percorribilità di nuove e più scorrevoli strade rispetto al passato³¹. Non è tuttavia infrequente il caso in cui dall'amministrazione pubblica arrivino risposte più simili a dei truismi che a dei veri sforzi interpretativi. Non solo il "comune cittadino", ma anche l'operatore giuridico che si rivolge ad una amministrazione per avere un chiarimento di tipo interpretativo relativamente ad una norma regolamentare, può vedersi ufficialmente rispondere che "verificandosi le condizioni di legge che prevedono l'applicazione di una certa norma si dovrà applicare la norma stessa". Risposte di questo genere purtroppo, come detto sopra, non sono infrequenti e chi le riceve resta disorientato, non riuscendo pienamente a comprendere il senso di affermazioni che sembrano riecheggiare certe *boutades à la Flaubert*³². In casi come questo indicato non sembra di poter parlare di un vero rapporto dialogico con la pubblica amministrazione. Se, infatti, la pubblica amministrazione si limita a affermare o a riaffermare ciò che è, e in questo modo evita il confronto, la comunicazione semplicemente non è.

³⁰ Sentenza 364/1988, Presidente Saja, <http://www.cortecostituzionale.it>.

³¹ In questo senso sarebbe utilissimo che agli operatori del diritto, e ai cittadini in genere, potessero essere offerte possibilità di incontro dei vertici dell'amministrazione, e per dire la verità, delle istituzioni in genere, assai poco propense, al di là delle occasioni ufficiali e di studio, a incontrare il "pubblico", e a confrontarsi con esso. Ad esempio, offrendo la possibilità di inaugurare anche in Italia l'istituto della *permanence* già diffuso da lungo tempo e con successo in Francia in forza del quale i *grands commis* della amministrazione pubblica incontrano periodicamente i "citoyens" per offrire chiarimenti, accogliere eventuali segnalazioni, raccogliere proposte. In questo modo lo scambio di informazioni può avvenire senza soluzione di continuità e il funzionario subordinato gerarchicamente, dubbioso circa la possibile applicabilità di una norma (anche regolamentare) e giustamente intimorito dalla possibilità di eventualmente costituire il centro di una responsabilità giuridica per un'attività non conforme alla legge o ai regolamenti, può offrire nella disamina gerarchica superiore una ulteriore possibilità di interpretazione al cittadino-utente, altrimenti lasciato senza risposta o posto di fronte alla non applicabilità *tout court* di una norma o, comunque, alla non procedibilità, senza ulteriori spiegazioni, di una richiesta. Allo stato si deve purtroppo notare come, tanto la possibilità di poter accedere ad un incontro con un superiore gerarchico (beninteso per fondate ragioni e rilevanti motivazioni giuridiche), quanto la possibilità di poter aver una risposta (che vada al di là del mero cenno formale di riscontro, ma che entri nei contenuti e nella sostanza) ad una lettera, sono a tutt'oggi, sia detto con "litote di cortesia", non particolarmente elevate.

³² Gustave Flaubert, *Dictionnaire des idées reçues*, " (...) Le Fonctionnaire inspire le respect, qu'elle que soit la fonction qu'il remplit (...)", <http://gallica.bnf.fr/>.

4. Digital divide e trasparenza

Mentre in generale si deve osservare che il discorso relativo all'*information retrieval*³³, cioè alla ricerca del dato³⁴, è in generale piuttosto efficace, non si può non notare come esistano ancora molte difficoltà relativamente alla diffusione dell'informazione giuridica nel caso di specie. Solo in alcuni limitati casi le amministrazioni risultano essere disponibili a confermare la corretta applicazione di una norma regolamentare all'operatore che ne faccia richiesta. Esiste, poi, un altro tipo di comunicazione: si tratta di quella diretta a consentire pubblicità e trasparenza e quindi a far "circolare" dati. La diffusione del computer e della conoscenza della rete da parte delle generazioni più giovani, non può certo essere posta dalle amministrazioni alla base di un sillogismo a buon mercato secondo il quale tutto ormai deve/può farsi su internet³⁵. Il *digital divide*³⁶, su cui le cifre fornite non sembrerebbero essere completamente rassicuranti, è un fenomeno assolutamente rilevante e per il quale anche a livello europeo³⁷, oltretutto italiano³⁸, si è deciso di aprire un'*agenda digitale*³⁹. Al problema "umano", di cui il *digital divide* può essere citato come emblematico, si aggiunge il "problema giuridico-scientifico"; una domanda posta in questi termini non solo avrebbe poco senso, ma probabilmente sarebbe posta nei termini sbagliati. L'automazione in sé non significa nulla. Se l'automazione è solo pretesa e a essa nulla corrisponde nei fatti, non si può parlare di vera automazione, ma di "vetrine". Ci si domanda ancora se parole come trasparenza e chiarezza della pubblica amministrazione, al di là degli anglicismi molto in voga (*transparency, clearness, warning*) abbiano ancora un senso.

5. La tutela dell'analfabeta informatico e dell'analfabeta digitale⁴⁰

La trasparenza e la chiarezza della pubblica amministrazione diventano molto di più che un'ipotesi di lavoro⁴¹. Esse divengono sempre più rilevanti soprattutto con riguardo alla tutela dei diritti civili

³³Cfr. Mario Losano, *Informatica giuridica, programmi per il reperimento delle informazioni* (information retrieval), in <http://www.treccani.it/enciclopedia/informatica-giuridica>.

³⁴ Si tratti del dato catastale di un immobile, piuttosto che del punteggio della patente di guida, o ancora del fascicolo previdenziale dell'Inps, si vedano per questo e a titolo d'esempio i siti: www.agenziaentrate.gov.it, www.ilportaledellautomobilista.it, www.inps.it.

³⁵"(...) Con internet si corre il rischio di navigare, diciamo, verso nord-est e di perdere tutto quello che c'è a est (...)", Umberto Eco, in intervista di Daniel Soutif, in *Tempo!*, Palazzo delle Esposizioni, Castelveccchi, Roma, 2000, pag. 15.

³⁶Con il concetto di *digital divide* si descrive l'incapacità di determinate categorie sociali, o della popolazione di alcuni paesi, di dialogare con gli strumenti tecnologici.

³⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 maggio 2010, intitolata «Un'agenda digitale europea» http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0016_it.htm

³⁸ Cfr. sul punto la *Segnalazione al Governo in tema di liberalizzazioni e crescita* del 12 gennaio 2012, trasmessa dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, e con la quale si manifesta l'opportunità di proporre l'adozione di un'*agenda digitale* che sappia governare la modernizzazione del Paese instradandola sulle reti e i servizi di nuova generazione, cfr. <http://www.agcom.it>

³⁹Evidentemente, quello dell'*analfabetismo informatico* è un concetto assai diverso da quello dell'*analfabetismo tout-court*. Inoltre e, per la prima volta, si assiste al compimento di un paradosso per cui persone anche con un elevato grado d'istruzione "tradizionale" sono, in effetti, informaticamente parlando analfabete, cfr. Eugenio De Marco, *Percorsi del nuovo costituzionalismo*, Giuffè, 2005, e nuova ed. 2008, pag. 108.

⁴⁰ "(...) potremmo anche chiamare "analfabeta digitale" una persona che non sa operare con un computer o che non si è mai posto in contatto col media digitale (...)", Antonio M. Battro, Percival J. Denham, *Verso un'intelligenza digitale*, Ledizioni, Milano, 2010, pag. 66.

del cittadino-debole nei confronti della “*evoluzione tecnologica*” della società. La trasparenza e la chiarezza divengono perciò un obbligo irrinunciabile che non può non essere tenuto nel giusto e debito conto. A fianco alla generazione nata e cresciuta a base di *computer*, si trovano almeno un paio di generazioni che l’hanno preceduta *informaticamente analfabete* o, comunque, più tecnologicamente demunte⁴². L’intervento del ministro per la pubblica amministrazione nel 2009 con le cosiddette “*Linee guida*”⁴³, relative ai siti web pubblici, sembrerebbe confermare l’intendimento da parte dell’amministrazione pubblica di un “*miglioramento continuo*” della qualità dei siti web pubblici⁴⁴. Il Garante per la tutela dei dati personali ha approvato uno schema di “*Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web*”⁴⁵. Un provvedimento, quello del Garante, che si inserisce esattamente nel quadro auspicato dalla amministrazione e che è diretto a fornire il massimo della trasparenza nel quadro di quella che è stata definita “*accessibilità totale (...) delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all’utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell’attività di misurazione e valutazione (...) con il principale scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità, anche a garanzia della legalità e dello sviluppo della cultura dell’integrità*”⁴⁶. L’utilizzo dei cosiddetti *social network* in maniera sempre più massiva, sia da parte dei privati sia da parte delle amministrazioni, suscita riflessioni a vari livelli sul cambiamento che tali strumenti hanno apportato e apportano nella società⁴⁷. Se a prima vista gli aspetti prettamente attinenti alla comunicazione sembrerebbero rientrare nella sfera di competenza degli esperti di scienze umane, non si può sottacere dei riflessi che tali modifiche “*comportamentali*”

⁴¹ “L’amministrazione in quanto azienda di servizi, serve il cittadino (...); (...) rendere meno pesanti e confuse le pubbliche amministrazioni (...)”, in questo senso vanno la *Carta dei Servizi Pubblici* e il *Codice di Stile per le Amministrazioni Pubbliche* promossi da Sabino Cassese, cfr. Elisabetta Morlino, ne *L’insegnamento in pubblico*, Giuffrè, pag.167.

⁴² Nel complesso, quindi, la percentuale di famiglie ancora da raggiungere con i servizi innovativi e tecno-logici on-line rimane ancora superiore al 50%, una fascia di potenziali utenti da raggiungere con nuovi servizi, a partire dalle famiglie alfabetizzate ma che “*non sono su internet*”.

⁴³ Ci si vuole riferire alle cosiddette *linee guida* previste dall’art. 4 della *direttiva del ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione* del 26 novembre 2009 n. 8, cfr. <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

⁴⁴ Le *Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni*, previste dall’art. 4 della *Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione* 26 novembre 2009, n. 8, intendono suggerire alle pubblica amministrazione criteri e strumenti per la riduzione dei siti web pubblici obsoleti e per il miglioramento di quelli attivi, in termini di principi generali, modalità di gestione e aggiornamento, contenuti minimi. A tal fine, le linee guida sono finalizzate a delineare gli aspetti fondamentali del processo di sviluppo progressivo dei servizi online e di offerta di informazioni di qualità rivolte al cittadino, che deve contraddistinguere ogni pubblica amministrazione. Così nel sito istituzionale del ministero per la funzione pubblica, <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

⁴⁵ *Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web* - 2 marzo 2011, in *Gazzetta Ufficiale* n. 64 del 19 marzo 2011, <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=179320>

⁴⁶ Cfr. il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, citato in <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1793203>

⁴⁷ “(...) *L’agora électronique serait en fait un luxe élitiste (...). Cet argument ne nous semble pas valable (...)*”, Pierre Levy, *L’intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, La Découverte, Paris, 1997, pag. 69.

implicano anche su alcuni istituti giuridici e in particolar modo per ciò che attiene al settore della tutela dei dati personali⁴⁸.

6. La Pubblica amministrazione e l'“amministratese”

Un modo di parlare meno paludato e con un minor ricorso a quello che i francesi chiamano *langue de bois*⁴⁹, dovrebbe almeno teoricamente consentire un flusso più rapido e di certo più immediato di informazioni⁵⁰. Nella pratica si assiste ad almeno due diversi fenomeni. Da un lato⁵¹, quello che si potrebbe definire di “*blogghizzazione*” o, meglio ancora, di “*neoblogghizzazione*”⁵², dall'altro quello altrettanto grave della “*automedicazione*” giuridica⁵³. Si tratta di due fenomeni che debbono essere tenuti distinti anche se tra le due manifestazioni possono trovarsi tra loro linee di parentela. L'utilizzazione del proprio *spazio facebook* per svolgere, anche indirettamente, un'attività politica o per raccontare ai propri *followers* la propria giornata, ha certamente contribuito a trasformare in

⁴⁸ Non mancano ad esempio casi di persone che continuano a essere citate da motori di ricerca a causa della presunta commissione di un reato ben oltre il momento in cui le stesse sono già da tempo state scagionate; e questo con tutte le conseguenze di tipo sociale che è intuitivo immaginare. Il *diritto all'oblio* dell'interessato, pertanto, risulta di difficile e laboriosa realizzazione, dal momento che l'editore rinvia ad un indicizzazione fatta dal motore di ricerca e il motore di ricerca adduce di porre in essere tutti gli accorgimenti atti a impedire le ricerche fatte nella cosiddetta *cache* cioè di quelle pagine *web* salvate presso il *server* del motore di ricerca per ragioni di *back-up* e di tipo documentale interno che possono essere consultate con dei sistemi di interrogazione “*avanzata*” e che sono dette tecnicamente “*query avanzate*”, cfr. Giusella Finocchiaro, *Diritto all'anonimato: anonimato, nome e identità personale*, Verona, 2008, pag. 72 e, più ancora, sul *diritto all'oblio informatico* Franco Fiandanese, in Introduzione, in Stefano Russo, Andrea Sciuto, *Habeas data e informatica*, Giuffrè, 2011, pag. XVII.

⁴⁹ La « *langue de bois* », devenue une expression fétiche des médias et de la classe politique ? Elle sert aujourd'hui aussi bien à qualifier les discours des régimes totalitaires et autoritaires que la prose convenue des déclarations politiques. Jean-François Copé, 2006. Si veda inoltre *Langue de bois, (...) langage convenu, stéréotypé et sans franchise, commandé par une orthodoxie, notamment politique (...)*, in *Dictionnaire de l'Académie française*, neuvième édition version informatisée, ad vocem, <http://www.academie-francaise.fr/dictionnaire/>; cfr. inoltre F. Caradec, *Dictionnaire du français argotique & populaire*, Larousse, Paris, 2001.

⁵⁰ Al tempo stesso deve essere evitata la tendenza a trasformare l'informatica stessa, e il linguaggio ad essa connesso, come una sorta di metalinguaggio, accessibile solo agli iniziati, anche in virtù del rapporto ormai strettissimo e indissolubile che l'informatica ha stabilito col diritto, cfr. sul punto Renato Borruso, Gianluigi Ciacci, *Diritto civile e informatica*, Edizioni scientifiche Italiane, 2005.

⁵¹ Il termine *weblog* è stato creato da [Barger](#) nel [dicembre](#) del [1997](#) e apparve per la prima volta nel suo sito personale. La versione trunca *blog* è stata creata da [Peter Merholz](#) che nel [1999](#) ha usato la frase “*we blog*” nel suo sito, dando origine al verbo “*to blog*” (ovvero: *bloggare*, scrivere un *blog*). Attraverso i *blog* la possibilità di pubblicare documenti sul [World Wide Web](#) si è evoluta da privilegio di pochi (università e centri di [ricerca](#)) a diritto di tutti (i *blogger*, appunto), cfr. <http://it.wikipedia.org/wiki/Blog>.

⁵² “(...) Se prendiamo a titolo di esempio il *blog*, potremmo dire in termini generali che esso in tutto e per tutto può rappresentare una sorta di diario personale ovvero un contenitore di emozioni ed aspirazioni. (...) Ad una lettura più attenta, tuttavia, il *blog* appare qualcosa di sensibilmente diverso da un diario personale in quanto destinato alla fruizione e lettura altrui. Di regola chi scrive nel diario personale ha come fine quello di preservare da occhi indiscreti le sue emozioni ed aspirazioni, mentre chi scrive all'interno di un *blog* ha come fine quello di comunicare a soggetti non identificati ed indeterminati la sua sfera più intima (...)”, Paolo Galdieri, 7 gennaio 2008, in *Interlex*, <http://www.interlex.it/attualit/galdieri1.htm>.

⁵³ In sostanza un po' come per l'autoprescrizione medica in cui un paziente –benché digiuno di conoscenze mediche e comunque di quelle titolarità previste dalla legge per l'esercizio della professione medica- credendo di rinvenire in se stesso o in un conoscente una manifestazione sintomatica eguale a quella che ha fatto prescrivere certi farmaci, ritiene di poter egli stesso consigliare (in maniera abusiva da un punto di vista etico e penale) l'assunzione di quei farmaci, non manca chi, improvvisandosi giurista, si senta di consigliare certi improbabili percorsi giuridici con risultati che non è difficile immaginare.

blog un sistema di “socializzazione” virtuale^{54 55}, che sempre di più assomiglia a un sistema di “lavagne” su cui far correre continuamente il proprio indiscriminato e incontrollato flusso di pensieri⁵⁶: quasi come se chi utilizza questi sistemi si sentisse al di fuori della linea di punibilità e di responsabilità penale⁵⁷: con conseguenze ovviamente molto rilevanti per quanto concerne la tutela della privacy⁵⁸, come è stato dimostrato anche con altri strumenti come ad esempio *twitter*, uno strumento potentissimo e dirompente anche in occasione di importanti rivolgimenti socio-politici, con ricadute molto forti anche su regimi politici⁵⁹. La citazione di persone reali con tanto d’indicazione di nomi e cognomi e non dei loro *alias* lascia perlomeno perplessi tutti coloro che vogliano utilizzare i *social network* esprimendo le proprie opinioni in merito agli argomenti più disparati, e però adottando le opportune cautele atte a prevenire conseguenze di tipo giudiziario⁶⁰. È

⁵⁴Cfr. <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2010/04/18/facebook-ti-invita-in-piazza-aperitivo.html>

⁵⁵ Socializzazione, peraltro, con regole variabili e sfuggenti a qualsiasi galateo, come dimostrano le cosiddette “disamicizie”, dirette a eliminare un “contatto” dalla propria rubrica o, al contrario, le cosiddette “richieste di amicizia” che in taluni casi possono essere interpretate come un vero e proprio *vulnus* della privatissima sfera di interessi da parte del destinatario delle richieste stesse e considerate come vere e proprie molestie. Molestie non tali da integrare un vero e proprio caso di *stalking*, ma comunque certo sufficienti a suscitare sdegnate reazioni da parte del destinatario della inaspettata e non gradita richiesta e comunque tali da poter domandare agli amministratori del *social network* un provvedimento disciplinare di sospensione dalle attività del *social network* dello “screanzato” digitale. Cfr. sul punto Ugo G. Pacifici Noja e Giorgio Pacifici, *Social network, netiquette, comunicazione e regole giuridiche*, in corso di pubblicazione, in *Comunicazione Pubblica*.

⁵⁶ Cfr. sul punto Tomàs Maldonado, particolarmente severo su quello che lo stesso Autore definisce “chiacchiera informatica”, e “non credibile per la comunicazione politica” (...), Tomas Maldonado, *Critica della ragione informatica*, Feltrinelli, 1999, pag. 54. Su di un piano molto simile a quello di Maldonado sembrerebbero schierarsi anche alcuni professionisti del marketing pubblicitario. Per Michele Ferrarese, attuale direttore creativo di Fox Channels Italia, ad esempio, *Facebook* deve essere considerata alla stregua di un normale mezzo di *advertising* pubblicitario, dove non è tanto importante il contenuto di ciò che si comunica quanto la dirompenza del messaggio e, conseguentemente, il suo potere di attrattiva nei confronti della generalità degli utilizzatori del *social network*. Intervista a Michele Ferrarese in tema di *social network*, in corso di pubblicazione, 6 ottobre 2011.

⁵⁷ Diverso è invece il caso relativo al furto di password, o “chiamata credenziale di autenticazione”, (cfr. Giuseppe Cassano, Alfonso Contaldo, *Internet e tutela della libertà di espressione*, Giuffrè, 2009, pag. 211 e, più specificamente, in tema di sicurezza della password applicata all’ambito lavorativo, Paolo Galdieri et al., *Sicurezza e privacy in azienda*, Apogeo, 2001, pag. 35), soprattutto da iscritti a *fora* di siti istituzionali, che possono, come recentemente è successo, scoprire in maniera del tutto casuale la pubblicazione delle stesse in appositi siti illegali. Tali casi integrano veri e propri crimini informatici, contemplati dalla legge, cfr. l. n. 48 del 2008 di ratifica alla Convenzione del Consiglio d’Europa in tema di criminalità informatica e, comunque dall’articolo 615 ter del codice penale. Si tratta, quindi, da un lato, di svolgere un’azione, che non può che ricadere sulle istituzioni, di preparazione delle “persone comuni” relativa ai limiti stabiliti dalla legge circa le espressioni verbali e i contenuti da utilizzare sui cosiddetti *social network* e dall’altro lato le istituzioni, ivi comprese le amministrazioni pubbliche e le *authority*, devono prestare sempre maggior attenzione a tutte le segnalazioni provenienti dai privati, molto spesso, finora, lasciate cadere senza che a questi venga data alcuna risposta o, nella migliore delle ipotesi, inviando meri riscontri formali di ricezione.

⁵⁸ Note con cui argomenti attinenti alla sfera privatissima delle persone sono pubblicate giornalmente sui cosiddetti *social network* in dispregio delle regole più elementari della privacy sono purtroppo all’ordine del giorno con conclusioni talvolta disastrose, cfr. http://www.corriere.it/esteri/10_ottobre_04/usa-bullismo-gay-elmar-burchia_6c8cc212-cfa4-11df-8a5d-00144f02aabe.shtml

⁵⁹ Cfr. il sito della BBC *Egypt unrest: Bloggers take campaign to Tahrir Square*, in data 7 febbraio 2011 <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12381295>

⁶⁰ Cfr. Renato Borruso, Stefano Russo, Carlo Tiberi, *L’informatica per il giurista. Dal bit a internet*, Giuffrè, 2001, e nuova ed. 2009, pag. 549, secondo cui “(...) i computer crimes sono tipici reati dei cosiddetti colletti bianchi (...)”. L’affermazione di Borruso e dei suoi coautori molto pertinente all’epoca, merita oggi, con la diffusione dei *social network*, di essere rivista. Sempre di più infatti l’accesso, soprattutto delle generazioni più giovani, all’informatica, e alle sue pratiche applicazioni, da un lato, e la diffusione ad ogni livello sociale dei *social network* dall’altro, fanno pensare che la commissione di reati relativi soprattutto all’ambito dei dati personali possa riguardare sempre di più persone di ogni appartenenza sociale, di ogni ceto e di ogni estrazione culturale.

evidente che, al di là dello stile che ciascuno è libero di adottare nel relazionarsi con gli altri, il giurista, se agisce in quanto tale, deve agire conformemente ai propri obblighi deontologici se facente parte di un ordine professionale, e comunque in modo conforme alla dignità dei propri studi laddove non appartenga ad alcun ordine professionale. Se pertanto può essere tollerata, anche se non conforme alle regole della buona educazione, una mancata risposta a una domanda rivolta ufficialmente per la carica rivestita, non è accettabile che un professionista non dia seguito a dei quesiti che gli sono rivolti poiché appartenente ad un certo ambito professionale⁶¹. Lo stesso deve dirsi e si può certamente affermare per i *commis* dell'amministrazione dello stato che, se in quanto persone private hanno diritto di comportarsi conformemente alla propria cultura e al proprio stile di vita, hanno certamente l'obbligo di conformarsi, nella "vita pubblica"⁶², ai doveri che discendono dall'appartenere ad un'amministrazione pubblica⁶³. Per questa ragione, un'adeguata formazione preventiva dovrebbe impedire di vedere per il futuro indirizzi non istituzionali ma di persone private lasciati in chiaro e alla portata di tutti⁶⁴. Chiedere al *Garante della Privacy* ipotetici sforzi ulteriori di controllo sembrerebbe persino ingeneroso nei confronti di quella autorità, tuttavia l'aspetto relativo alla collaborazione tra cittadino e le autorità di controllo può e deve essere migliorato. Col cittadino che, anche attraverso l'utilizzo dei *social network*, può arrivare anche laddove quotidiane azioni di monitoraggio da parte delle istituzioni non arrivino⁶⁵, le istituzioni devono mantenere un rapporto saldo e privilegiato. Non possono essere più considerate adeguate e neppure in linea con i tempi risposte attestanti un mero riscontro formale. Sempre di più al cittadino deve essere offerto un riscontro per ciò che ha indicato alla pubblica amministrazione, sia per aiutarla a migliorare il servizio che essa offre ai cittadini, sia per cercare di porre rimedio a quelle carenze che impediscono che il servizio stesso possa essere reso nel modo in cui ci si dovrebbe poter attendere: in modo rapido, efficace e efficiente. Se, infatti, come è stato autorevolmente affermato, *l'uomo è il più straordinario di tutti i computer*⁶⁶, è solo affinando il rapporto tra persone della pubblica amministrazione e gli altri cittadini che ad essa non appartengono che potrà gradualmente arriversi in ambito comunicazionale alla realizzazione di quei principi propri della *nuova amministrazione*⁶⁷.

⁶¹ Beninteso, laddove non esistano esplicite proibizioni in questo senso da parte dei relativi ordini professionali di appartenenza.

⁶² Cfr. Paolo Cendon, *La prova e il quantum nel risarcimento del danno non patrimoniale*, Milano, 2008, vol. I, pag. 399.

⁶³ Avendo riguardo, come è stato detto, alla "(...) ispirazione alta (...)" della vita pubblica, cfr. Pietro Calandra, *I governi della Repubblica*, Il Mulino, 1996, pag. 17.

⁶⁴ Cfr. <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1419749> Diffusione di corrispondenza privata - 24 maggio 2007.

⁶⁵ Al fine di realizzare un rapporto nuovo del cittadino con la pubblica amministrazione. E, cioè, per usare le parole delle istituzioni, *rapido, semplice, economico, certo* <http://www.funzionepubblica.gov.it/lazione-del-ministro/iniziative-e-sperimentazioni/sperimentazione-pec/pec-gratuita-per-il-cittadino.aspx>,

⁶⁶ John Fitzgerald Kennedy, 21 maggio 1963, in Washington, il giorno del conferimento all'astronauta L. Gordon Cooper dell'onorificenza della *Distinguished Service Medal* dopo la riuscita della missione spaziale Mercury-Atlas 9, indicazione cortesemente fornita da Stephen Plotkin *Reference Archivist* presso la John Fitzgerald Kennedy Presidential Library di Boston, cfr. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/>. Sul punto cfr. pure John Roger Searle, *Menti cervelli e programmi. Un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Milano, 1984, pagg. 48-49 cit. in Nicola Abbagnano, *La filosofia contemporanea*, vol. IV, tomo II, Utet, Torino, 1994, pag. 542.

⁶⁷ Tutto ciò anche se bisogna sempre tenere a mente quanto il giurista Umberto Borsi in un'epoca ormai lontana affermava con parole solenni e tuttavia oggi non superate: "(...) *Gli organi della pubblica amministrazione, costituiti da persone fisiche (...) naturalmente soggette a (...) passioni, (...) e (...) ad errori (...)*", Umberto Borsi, *La giustizia amministrativa*, Cedam, 1931, pag. 1.