

Stefano Rodotà

**L'elaboratore elettronico
e il cittadino**



Istituto di Ricerche
sullo Stato e l'Amministrazione

CAPITOLO TERZO

Il controllo tra tecnica e partecipazione

2. Legislazione di base e controlli sugli elaboratori

Una più comprensiva precisazione del quadro istituzionale richiede una scelta sulla tecnica giuridica da adottare. Già discutendo del più specifico problema della protezione fisica delle informazioni riservate è venuto in evidenza il diverso ruolo che possono giocare la legge, l'atto amministrativo, l'intervento del giudice. Ora le questioni diventano più generali: è opportuno ricorrere alla legge in questa materia? fino a che punto deve lasciarsi un margine per l'azione del giudice? o non è preferibile affidar tutto alla regolamentazione amministrativa?

Questi interrogativi si spiegano solo se si considerano, da una parte, le riserve intorno al crescente diffondersi di un ricorso indiscriminato allo strumento legislativo e, dall'altra, le preoccupazioni destinate dalla lentezza della legislazione. L'inflazione legislativa è stata denunciata pure nei suoi aspetti folkloristici: sono nella memoria di tutti gli esempi, diffusi fin dalla stampa quotidiana, di un parlamento costretto a legiferare pure sulla foggia delle divise di una banda musicale. Ben più rilevante, tuttavia, è il fatto che il dominio della legge si allarghi in modo da fagocitare materie per la cui discipli-

na sarebbe stato sufficiente l'atto amministrativo: segno, questo, non tanto di un'invadenza parlamentare, quanto piuttosto della crescente difficoltà degli organi di governo di superare attraverso le vie normali le difficoltà e gli ostacoli nascenti all'interno della struttura amministrativa.

Appesantita dalla necessità di regolamentare infinite e minutissime materie, l'azione legislativa diviene di conseguenza assai lenta. E questo, che sarebbe un difetto gravissimo in qualsiasi altra materia, diviene peccato imperdonabile quando si debbono valutare i dati nuovi introdotti dal progresso tecnologico. L'inerzia o il ritardo del legislatore sono in ogni caso fonte di inconvenienti assai gravi. La mancata valutazione di una innovazione tecnologica, infatti, può significare, sul piano giuridico, o la illegittimità di ogni sua utilizzazione (qualora esista un divieto legislativo da rimuovere) o l'illimitata licità del ricorso ad essa. Nel primo caso, può risultare per lungo tempo inutilizzabile una innovazione di grande importanza sociale, come è avvenuto per i trapianti renali; nell'altro, l'introduzione di nuove tecnologie in assenza di discipline adeguate può condurre a guasti irreparabili, come è avvenuto con gli inquinanti industriali.

L'ultimo rilievo, però, mostra l'inadeguatezza delle impostazioni di quanti, muovendo dall'opposizione tra rapidità dell'innovazione tecnologica e lentezza del procedimento legislativo, ritengono che la soluzione consista nel limitare il più possibile il ruolo della legge in tutte le materie direttamente connesse con la tecnologia, come è appunto il caso degli elaboratori elettronici. Questo disinvolto impulso a disfarsi di un legislatore incomodo, perchè inefficiente, non può certamente essere secondato, proprio per il fatto che esistono materie in cui gli ostacoli legislativi adempiono alla funzione di controllare gli effetti nocivi o socialmente troppo costosi dell'innovazione tecnologica. D'altra parte, non è sempre vero che l'assenza di ostacoli legislativi rappresenti una sorta di incentivo naturale all'innovazione tecnologica: uno dei settori tecnologicamente più statici, quello dell'industria automobilistica, è stato rimesso in movimento proprio dalle restrizioni normative introdotte a seguito delle campagne sulla scarsa sicurezza dei veicoli e sull'elevato grado di inquinamento da essi determinato. E lo stesso può accadere nel settore degli elaboratori, dove una normativa rigorosa sulla protezione fisica dei dati certamente indurrà ad un progressivo perfe-

zionamento dei dispositivi tecnici di sicurezza.

La semplice constatazione della lentezza dell'azione legislativa e la conseguente frattura tra una normativa arretrata e statica e una realtà tecnologica in continuo cambiamento, dunque, non possono per sé sole indurre a rifiutare l'intervento del legislatore. Infatti, l'importanza della posta in giuoco, che riguarda alcuni modi di redistribuzione del potere nella nostra organizzazione sociale, fa sì che la regolamentazione della materia non possa essere tutta affidata ad organi burocratici o tecnici, non soggetti a controlli democratici e operanti nel segreto, ma debba avvenire in una sede che, come quella parlamentare, rimane ancora la più aperta e pubblicamente responsabile. Non a caso, le numerose proposte di "delegificazione", largamente discusse in Italia all'inizio della passata legislatura, si arrestavano tutte di fronte alla possibilità di affidare alla regolamentazione amministrativa materie che, come quelle qui considerate, toccano da vicino libertà fondamentali dei cittadini; e in Francia, dove pure l'attuale ripartizione di competenze tra parlamento e esecutivo consente a quest'ultimo un'ampissima possibilità di azione normativa, si è unanimemente affermata la necessità di affidare alla legge la disciplina di base del tratta-

mento delle informazioni personali a mezzo degli elaboratori elettronici.

Una volta ribadito che tale disciplina deve esser posta con legge, non si è tuttavia detto abbastanza. Infatti, in sede di scelta tecnica degli strumenti da adoperare, è divenuta espressione equivoca o polisensa il dire che una disciplina deve essere introdotta "con legge". Ma quale legge? Una legge generale o una legge provvedimento? Una legge quadro, una legge interna o addirittura una legge decisione? E si potrebbe andare assai oltre questi, che rimangono pur sempre schemi formali, per mettere in evidenza la profonda differenza che corre tra una legge approvata in aula ed una negoziata nel chiuso di una commissione parlamentare. Ma basta questa sommaria esemplificazione a mostrare che la legge ha da gran tempo cessato d'essere una realtà semplice ed univocamente conoscibile, sì che, per gli elaboratori elettronici come per qualsiasi altra materia, si tratta di andare a cercare nel grande armamentario legislativo quale sia lo strumento più adatto.

Il dibattito scientifico e politico di questi anni ha messo a fuoco pregi e difetti di uno strumento, che sembra fare particolarmente al caso nostro, quello della legislazione per principi. Con questa

espressione si vuole indicare un tipo di legislazione non fatta di norme minute e regolamentari, che disciplinano una situazione così specificamente da richiedere, ad ogni mutamento dei dati di fatto, un rinnovato intervento del legislatore; bensì articolata in "clausole generali", le quali forniscono le linee direttrici di una materia, lasciando poi all'amministrazione o al giudice il compito di adattarele alle situazioni concrete che via via si presentano. Una legislazione così fatta sfugge proprio all'inconveniente prima denunciato, cioè alla rigidità: al contrario, essa è elastica e, non richiedendo per ogni sua modifica la lunga trafila parlamentare, consente un continuo adeguamento della disciplina normativa alla realtà concreta. D'altra parte, essa consente pure di evitare i gravi inconvenienti derivanti dalla sottrazione al legislatore di una materia così delicata, dal momento che la fissazione dei principi direttivi non avviene una volta per tutte, ma lascia aperta per il legislatore la possibilità di modificarli ogni volta che dovesse ritenerlo necessario. Un esempio di questo tipo di legislazione è già stato ricordato, a proposito della soluzione suggerita per la protezione fisica delle informazioni riservate: la legge dovrebbe limitarsi a prevedere in via generale la necessità dell'adozio-

ne di taluni dispositivi di sicurezza ed a fissare taluni standards minimi, affidando poi alla regolamentazione amministrativa il compito di un continuo aggiornamento di questi ultimi ed al giudice l'amministrazione di un articolato complesso di sanzioni.

Si realizza così un equilibrio tra rigidità della prescrizione legislativa e flessibilità dell'azione amministrativa e giudiziaria che, superando le preoccupazioni di quanti son rimasti fermi a un'immagine illuministica della legge ormai da tempo scomparsa, raccoglie consensi crescenti tra quanti cercano di indicare tecniche di disciplina giuridica adeguate alla complessità tecnica della materia qui trattata.

Nel rapporto presentato nel marzo del 1971 dal Privacy Committee della British Computer Society la legislazione per principi viene indicata come l'unica possibile per la regolazione della materia. Nel rapporto, infatti, si raccomanda che la legislazione sia "1) chiara, 2) flessibile, sì da poter adattarsi alle innovazioni tecnologiche, 3) formulata in modo da poter comprendere le invasioni della privacy provenienti tanto da soggetti pubblici che privati, 4) accompagnata da sanzioni". La stessa soluzione è stata auspicata in Francia, specialmente nel rapporto del Conseil d'Etat del 1971, dove appunto si prospetta un

sistema articolato intorno una legge quadro ed a successivi regolamenti di settore.

Le leggi finora approvate e le numerose proposte di riforma realizzano però solo parzialmente questo programma generale. Esse, infatti, hanno cercato di dare una immediata risposta ai problemi più urgenti (tutela della privacy, negli Stati Uniti; regolamentazione delle banche di dati in mano pubblica, nella Repubblica federale tedesca), piuttosto che mettere a punto un quadro generale di principi regolativi. Tuttavia, proprio seguendo la trama di leggi e proposte settoriali, è possibile avviare concretamente una opera di ricognizione delle questioni da regolare in via di principio, definendo la trama istituzionale all'interno della quale la materia della elaborazione elettronica dei dati deve essere collocata.