

---

ETTORE GIANNANTONIO

---

## UNITÀ E PLURALITÀ DELLE BANCHE DI DATI GIURIDICI

---

**SOMMARIO:** 1. Le banche di dati giuridici. — 2. La cognizione del diritto. — 3. La pluralità delle fonti di produzione del diritto. — 4. L'informatica giuridica distribuita. — 5. L'esigenza di una informazione giuridica unitaria.

---

### 1. LE BANCHE DI DATI GIURIDICI.

---

Per banca di dati si intende una raccolta di documenti memorizzati sotto forma di bit, ricercabili attraverso un apposito programma di ricerca e consultabili anche telematicamente.

Per dato giuridico si intendono tutti i dati necessari per l'interpretazione e l'applicazione del diritto. Possono essere di tre specie: dati normativi, dati fattuali e dati giudiziari. Di conseguenza le banche di dati giuridici possono essere di tre specie: banche di dati normativi, banche di dati fattuali e banche di dati giudiziari.

Per quanto riguarda i dati normativi va osservato che il diritto è norma, ossia regola del comportamento umano; ogni norma per poter essere osservata deve essere conosciuta. Da qui la necessità delle raccolte dei dati normativi e delle banche di dati normativi in maniera da permettere la conoscenza della norma non soltanto ai giudici e agli altri operatori del diritto, ma, più in generale, a tutti i cittadini.

La norma giuridica non contiene soltanto una regola di comportamento, ma, in genere, anche la previsione di un fatto al verificarsi del quale è subordinata l'applicazione della norma stessa. Un fatto previsto dalla norma come capace di produrre effetti giuridici e perciò detto fatto giuridico. Da qui l'importanza della conoscenza, o quanto meno della conoscibilità, dei fatti giuridici più

---

\* Lo scritto riproduce con integrazioni e note, la relazione al convegno « Il diritto del cittadino all'informazione giuridica »

organizzato dal CED della Corte di Cassazione il 25 settembre 2000 a Roma.

importanti, come quelli che si riferiscono alla circolazione dei beni di maggiore valore economico o alle vicende giuridiche della persona. Gli atti delle conservatorie immobiliari o il registro dello stato civile sono esempi di banche di dati giuridici fattuali.

La norma giuridica deve essere interpretata e applicata dagli organi giudiziari. Da qui la necessità del processo e della memorizzazione dei dati del processo; da qui ancora la formazione delle banche di dati processuali o banche di dati giudiziari.

Le tre specie di banche di dati giuridici presentano problemi comuni, ma anche aspetti e rilevanza diversi. Questa relazione intende esaminare i problemi relativi alla prima specie di banche di dati, le banche di dati normativi.

## 2. LA COGNIZIONE DEL DIRITTO.

In tutti gli ordinamenti moderni, anche se di tradizione diversa, vige il principio, elaborato dalla giurisprudenza romana, della finzione o presunzione legale di conoscenza della norma giuridica; principio che, già espresso con la formula latina « ignorantia legis non excusat » e « nemo censetur ignorare legem », va più correttamente inteso nel senso che l'efficacia degli atti normativi non è condizionata dalla conoscenza effettiva della norma da parte dei soggetti, ma soltanto dalla conoscibilità, o possibilità di conoscenza di essa, secondo le forme previste dall'ordinamento giuridico.

Questo, infatti, non si limita a prevedere le fonti di produzione della norma giuridica, ma regola altresì le cosiddette fonti di cognizione del diritto, ossia prevede i mezzi di pubblicazione e di pubblicità idonei a permettere la conoscenza della legge da parte dei soggetti interessati (pubblicità notizia), o addirittura necessari perché la legge stessa possa entrare in vigore (pubblicità costitutiva).

È noto che la conoscibilità della norma è nel nostro ordinamento realizzata mediante la pubblicazione delle leggi e degli statuti delle Regioni, dei regolamenti ministeriali e dei regolamenti della Corte Costituzionale, delle ordinanze sanitarie e dei provvedimenti del comitato interministeriale dei prezzi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana con funzione di pubblicità costitutiva; e che è prevista la pubblicazione nella stessa Gazzetta, con funzione di pubblicità notizia, delle disposizioni emanate dalla Presidenza della Repubblica, dalla Presidenza delle due Camere e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle ordinanze con le quali si sollevano questioni di legittimità costituzionale e delle decisioni della Corte Costituzionale, dei decreti presidenziali e dei decreti ministeriali di carattere speciale, delle norme e delle circolari interpretative dei provvedimenti legislativi, eccetto quelle di carattere riservato, su richiesta del Ministro interessato, d'accordo con il Ministro Guardasigilli.

È forse meno noto che le origini della Gazzetta Ufficiale risalgono alla Gazzetta Piemontese, un settimanale privato che iniziò le sue pubblicazioni il 4 gennaio 1797, le interruppe il 28 dicembre 1798, le riprese con cadenza trisettimanale il 2 agosto 1814 e al quale fu imposto da Vittorio Emanuele II, con legge 23 giugno 1854 n. 1731 e relativo regolamento esecutivo in data 30 giugno 1854, l'obbligo di dare l'avviso ufficiale delle leggi e dei decreti reali a contenuto normativo la cui « vacatio legis » avrebbe cominciato a decorrere dalla data della pubblicazione. Il periodico, che assunse il 4 gennaio 1860 la denominazione di Gazzetta Ufficiale del Regno e il 17 marzo 1861 quella di Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, perse a mano a mano le rubriche non ufficiali e fu affidato, con regio decreto 8 giugno 1893 n. 337, al Ministero degli Interni e, quindi, con Regio decreto 7 giugno 1923 n. 1252, al Ministero di Grazia e Giustizia e, precisamente, all'Ufficio pubblicazioni leggi e decreti alle dipendenze del Gabinetto del Guardasigilli, mentre l'amministrazione, la stampa e la vendita erano affidate all'Istituto Poligrafico dello Stato.

Nel nostro ordinamento la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana è il mezzo principale di conoscenza degli atti normativi; ed infatti, anche se è prevista la pubblicazione delle leggi e dei decreti dello Stato nella « Raccolta delle leggi e dei decreti » e delle leggi e degli statuti delle Regioni nel « Bollettino Ufficiale delle Regioni », la Gazzetta Ufficiale costituisce pur sempre il testo ufficiale dei provvedimenti legislativi statali e regionali e degli atti di Governo; e ciò nel senso che il testo pubblicato nella Gazzetta si presume conforme al testo originale fino a che non se ne provi l'inesattezza mediante l'esibizione di un atto autentico rilasciato dal Ministro della Giustizia, ovvero dall'Archivio di Stato, al quale devono essere inviati gli originali delle leggi e dei decreti allorché il Guardasigilli ritenga terminata la necessità di trattenerli presso il Ministero.

È certo, pertanto, che i numerosi volumi che costituiscono la raccolta delle Gazzette Ufficiali dalle origini ad oggi costituiscono la più completa e autorevole raccolta di legislazione dello Stato italiano e quella che, in un certo senso, può definirsi la più vera delle sue biografie giuridiche.

Si tratta di un archivio cartaceo imponente, composto da centinaia di volumi di grande formato, di decine di migliaia di pagine e di centinaia di milioni di caratteri, difficilmente reperibile nella sua completezza e di difficile consultazione pratica da parte non solo del semplice cittadino, ma anche degli operatori pratici e degli studiosi del diritto.

La vastità della produzione normativa è la causa di quello che può definirsi il problema, o addirittura il dramma, della cognizione del diritto. Il cittadino ha il dovere di conoscere tutte le norme giuridiche che regolano il suo operato e, nello stesso tempo, le norme sono talmente numerose e complesse da non poter essere

conosciute nella loro integralità da nessun cittadino. Sarà sufficiente al riguardo osservare che, come risulta dall'archivio Titledel CED della Corte di Cassazione, sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dal 1860 ad oggi (25 settembre 2000) 362357 provvedimenti. Anche il più esperto ed erudito dei giuristi non può quindi conoscere che una parte molto piccola di questa documentazione così vasta e disordinata.

Il problema della cognizione del diritto è stato trascurato dai giuristi non perché poco importante, ma per la sua estrema difficoltà. La presunzione di conoscenza del diritto da parte del giudice (*jura novit curia*) ed anzi da parte di ogni cittadino (*nemo censetur ignorare legem*) sono postulati del sistema che non hanno alcuna corrispondenza con la realtà e nessuno è in grado di suggerire la formula per colmare questo distacco<sup>1</sup>.

L'analisi teorica più consapevole del problema risale agli illuministi del secolo XVIII. Questi si sono più volte chiesti quante dovevano essere le leggi e come dovevano essere redatte. La risposta era che le leggi dovessero essere poche e semplici.

Poche in quanto avrebbero dovuto essere ricordate da ogni cittadino. Come diceva Rousseau « uno Stato dove ci sono più leggi di quante la memoria di ogni cittadino possa contenere è uno Stato male ordinato; e ogni uomo che non sa a memoria le leggi del suo Paese è un cattivo cittadino ».<sup>2</sup>

Le leggi inoltre dovevano essere semplici e comprensibili da parte di tutti. Dovevano essere scritte in chiaro e semplice francese. Lo stile delle leggi deve essere semplice, diceva il Montesquieu anticipando quello che sarebbe stato lo stile del codice civile francese, così ammirato dallo Stendhal<sup>3</sup>.

L'istanza si accompagnava, e talvolta si confondeva con quella di un codice, « un code général de lois simples, claires et appropriées à la Constitution » (art. 5 del decreto dell'Assemblea Costituente francese sull'ordinamento giudiziario del 5 luglio 1790)<sup>4</sup>.

Si tratta di una istanza fondata su una concezione che possiamo definire etica del diritto e che presuppone la conoscenza personale

<sup>1</sup> Sembrano quasi quei misteri della fede di cui il Belli nel sonetto « Er frutto della predica » dice:

« ggira che tt'arriggira, in conclusionone  
venissimo a ccapi cche sso' mmisteri »

G.G. BELLÌ, *Sonetti*, pag. 370, Mondadori, I Meridiani, a cura di G. Vigolo, pag. 997.

<sup>2</sup> J.J. ROUSSEAU, *Fragments politiques*, IV Lois n. 6; v. la traduzione italiana nella raccolta *Scritti politici*, Laterza 1971 pag. 246.

<sup>3</sup> Osservava al riguardo lo stesso Montesquieu: *De l'esprit des lois*, livre

XXIX, chap XVI. « Les lois ne doivent point être subtiles; elles sont faites pou de gens de mediocre entendement: elles ne sont point un art de logique, mais la raison simple d'un père de famille ».

<sup>4</sup> Influssi di questa concezione sono visibili in molti lavori preparatori del codice: « Nous ne devons employer qu'une élocution facile, dont la précision et la clarté fassant tuot le merite;...le législateur travaille pou le peuple; il doit surtout parler au peuple: il a rempli sa tache lorsqu'il en est entendu ».

e attuale di ogni norma da parte del soggetto che deve osservarla. Una istanza che ritorna continuamente nella storia del diritto e che anche oggi è alla base delle numerose critiche che dalle più diverse parti vengono mosse al legislatore per il numero, la lunghezza e la complessità delle leggi.

Si tratta peraltro di una istanza molto spesso contraddittoria. E coloro che lamentano l'abbondanza delle leggi spesso poi criticano il legislatore italiano per non avere ancora emanato una legge in questo o quel settore, per non aver attuato le direttive comunitarie o per non aver precisato con sufficiente e tecnico dettaglio il contenuto della regola.

In realtà se del diritto si ha una concezione non soltanto etica, ma soprattutto pratica, o economica in senso crociano, non è dubbio che in una società moderna, caratterizzata da fenomeni economici e tecnologici di grande complessità e soggetta a istanze pluralistiche, l'ordinamento giuridico deve contenere un numero sempre maggiore di leggi sempre più complesse per soddisfare tante e a volte contrastanti esigenze<sup>5</sup>.

### 3. LA PLURALITÀ DELLE FONTI DI PRODUZIONE DEL DIRITTO.

Una società moderna richiede quindi necessariamente un sistema normativo vasto e complesso. Un sistema normativo che non può provenire da una sola fonte o da un solo organo. Anche negli ordinamenti in cui il potere legislativo è riservato al Parlamento vi sono sempre norme che prevedono la delega di tale potere ad altri organi, o l'esercizio di poteri normativi propri da parte del Governo o di altri organi costituzionali. Il decentramento dello Stato da una parte e l'integrazione in Comunità più ampie richiedono inoltre l'emanazione di norme di carattere regionale e comunitario. Accanto alle norme legislative, infine, ossia alle norme che hanno forza e valore di legge, si riconosce ad altri organi una ulteriore capacità normativa, sia pure con forza e valore diversi.

Infine, nonostante la contraria concezione degli illuministi che volevano ridurre tutte le fonti ad una sola, quella legislativa, ed

<sup>5</sup> Un fenomeno del quale si sono resi conto gli stessi illuministi e gli autori del codice francese. Destutt de Tracy, osservava che ... a misura che le relazioni sociali divengono più numerose e delicate, le leggi che le regolano divengono necessariamente più complicate...; e il Portalis aggiungeva « Les lois des douze tables sont sans cesse proposées par modèle: mat peut-on comparer les institutions d'un peuple naissant avec celles d'un peuple parvenu au plus haut degré de richesse et de civilisa-

tion?... Les diverse espèces de biens, les diverses genres d'industries, les diverses situations de la vie humaine demandant des règles différentes. La sollecitude du législateur est obligée de sa proportionner à la multiplicité et à l'importance des objets sur lequel il faut statuer... Nous n'avons donc pas cru devoir simplifier les lois... » PORTALIS, *Discours préliminaire sur le projet de Code civil*, in FÉNET, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code Civil*, Paris, 1836, I, pag. 468.

anzi a un testo principale, il codice civile, e consideravano la legge come unica fonte del diritto, il più recente pensiero giuridico ha rilevato la natura normativa anche della giurisprudenza e della dottrina. Normativa perché e una e l'altra consistono nella continua riformulazione della norma da parte del giudice in relazione ai singoli casi concreti o da parte dell'interprete nel suo sforzo di sintetizzare in un'unica architettura il complesso edificio normativo. Una formulazione della norma che non ha soste e non conosce punti di arrivo, perché sempre nuove e diverse sono le situazioni concrete che pervengono all'esame del giudice, perché i valori della società sono sempre in continua evoluzione, perché noi stessi cambiamo e dobbiamo quindi continuamente formulare a noi stessi una norma che altrimenti ci diventerebbe estranea.

Da qui la concezione pluralistica delle fonti del diritto e, in particolare, la concezione della dottrina e della giurisprudenza come fonti anch'esse del diritto. Una concezione questa che i pratici non avevano mai messo in dubbio; nella pratica sono sempre state considerate le opere dei più importanti autori e la giurisprudenza come le migliori fonti dell'applicazione della norma. E riviste di giurisprudenza di carattere generale sono sorte nel secolo scorso, e tuttora continuano come la Giurisprudenza italiana del 1854, il Foro italiano del 1876 e, più recente ma non meno importante, la Giustizia Civile del 1946.

Lo stesso legislatore, come si è preoccupato di assicurare la conoscibilità legale delle leggi attraverso la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, si è anche preoccupato di facilitare la conoscenza delle decisioni giurisprudenziali e, in particolare, di quelle, più importanti di tutte, della Corte Suprema di Cassazione.

Al riguardo possono essere tenute presenti tre date: il 1924, anno in cui veniva istituito il Massimario delle decisioni civili della Corte Suprema di Cassazione; il 1948, in cui veniva costituito il Massimario penale delle decisioni della stessa Corte; e infine il 1966, in cui aveva inizio la prima realizzazione di informatica giuridica in Italia, il glorioso e tuttora vivo Centro Elettronico della Corte Suprema di Cassazione.

Infatti, nel 1966, su un numero della rivista « Scienza e tecnica nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione »<sup>6</sup> apparve un articolo di un giovane magistrato, Renato Borruso, destinato ad avere una importanza storica nello svolgimento dell'informatica giuridica. In precedenza, infatti, non erano mancati articoli che avevano esaminato le conseguenze giuridiche dell'uso degli elaboratori. In particolare Frosini e Rodotà avevano già indicato i pericoli costituiti dall'informatica per la privacy dei cittadini. Con l'articolo di Borruso, tuttavia, per la prima volta un giurista

---

<sup>6</sup> Anno XIII n. 1.

italiano prospettava l'uso dell'elaboratore nel campo del diritto per memorizzare e ricercare i documenti giuridici e, in particolare, le massime civili e penali della Corte Suprema di Cassazione. Per la prima volta, insomma, si immaginava un uso positivo dell'elaboratore considerato come strumento di ricerca del giurista e non solo come fonte di pericoli o di danni dai quali occorreva proteggere i cittadini.

L'articolo attirò l'attenzione dell'allora direttore del Massimario, il Presidente Enrico La Porta. Fu quindi costituito un gruppo di giovani magistrati, Alessandro Falcone, Vittorio Novelli, Ugo Berni Canani e lo stesso Borruso per i primi studi e esperimenti necessari per la realizzazione di un sistema di ricerca dei documenti giuridici. Da tali studi è nato il sistema Italgire — Find della Corte di Cassazione che fu formalmente inaugurato il 12 febbraio 1973.

La cerimonia si svolse nel Palazzo di Giustizia di Piazza Cavour in Roma alla presenza delle maggiori autorità pubbliche, compreso il Presidente della Repubblica. Furono pronunziati numerosi discorsi di congratulazioni con i giudici la cui iniziativa aveva permesso la realizzazione del Centro. Pochi tuttavia erano convinti che il nuovo sistema sarebbe stato utile e destinato a svilupparsi. La maggior parte riteneva che si trattasse di una diavoleria elettronica, utile per dare una veste di modernità al vecchio apparato giudiziario.

Cinque anni più tardi, al secondo congresso organizzato dal Centro dall'1 al 3 di giugno 1978, erano presenti magistrati di tutti gli uffici giudiziari d'Italia e una folta rappresentanza di esperti di informatica giuridica di ogni parte del mondo. Il Direttore del Centro, Vittorio Novelli, poté elencare una lista di importanti risultati: gli archivi del Centro contenevano non soltanto, come in origine, le massime civili e penali della Corte di Cassazione, ma anche la legislazione italiana dal 1861, la giurisprudenza di tutti gli organi giudiziari italiani di legittimità, di merito o amministrativi, le pubblicazioni giuridiche e gli articoli di dottrina apparsi sulle riviste giuridiche italiane, e anche straniere, contratti collettivi di lavoro, circolari ministeriali e archivi di legislazione regionale. La rete di trasmissione dati era la più vasta in Italia e collegava, con più di 200 terminali, tutti i Tribunali e le Corti di Appello italiane e i più importanti uffici dell'amministrazione centrale. Il numero delle ricerche eseguite era in continuo progresso ed era passato dalle 46.984 ricerche dell'anno 1974 alle 212.818 del 1978.

In cinque anni il Centro non soltanto si era sviluppato, ma aveva assunto una nuova e più ampia funzione. Non era soltanto il sistema elettronico che forniva ai giudici della Corte di Cassazione le massime contenute nel Massimario della Corte, ma era diventato il sistema nazionale di informatica giuridica. I suoi archivi contenevano ogni specie di dato giuridico, dalle leggi alla dottrina,

ed erano consultati non soltanto dagli uffici giudiziari di tutta Italia, ma anche da molti uffici amministrativi, dagli avvocati, dai procuratori legali, dai notai. Difatti il Ministro della Giustizia, con una circolare in data 5 marzo 1975, aveva assicurato l'accesso gratuito ai terminali degli uffici giudiziari e l'utilizzazione dei nuovi metodi di ricerca alle principali professioni legali.

Negli anni successivi il Centro continuò a svilupparsi. In particolare nel 1981 si verificarono due eventi di particolare importanza: il 21 maggio 1981 il Presidente della Repubblica emanò il decreto n. 322, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 27 giugno 1981 n. 175, e intitolato «Regolamento per la concessione dell'utenza del servizio di informatica giuridica del Centro Elettronico di Documentazione della Corte Suprema di Cassazione»; nello stesso anno il Centro fu collegato alla rete scientifica europea Euronet Diane. Da quel momento il sistema del Centro non fu più limitato agli uffici giudiziari e amministrativi italiani, ma fu esteso a qualunque cittadino italiano, e anche agli stranieri, che volevano consultarlo. Ciò comportava, naturalmente, non soltanto una maggiore dimensione della rete di trasmissione dei dati e delle macchine centrali, ma anche la necessità di un aggiornamento del sistema di ricerca dei dati e di presentazione dei documenti per soddisfare i diversi bisogni dei nuovi utenti e, in particolare, degli utenti stranieri e dei cittadini non forniti di una particolare cultura giuridica.

#### 4. L'INFORMATICA GIURIDICA DISTRIBUITA.

Il D.P.R. 21 maggio 1981 n. 322 ha una particolare importanza in quanto ha costituito la prima norma che regola i rapporti tra gli utenti e il sistema del Centro della Cassazione e continua tuttora a regolarli, sia pure attraverso le modifiche apportate dai successivi D.P.R. 28 novembre 1985 n. 759 e 21 maggio 1987 n. 224, nonché dai decreti del Ministro della Giustizia 2 novembre 1990 e 28 novembre 1995 n. 594. Inoltre esso ha costituito il paradigma al quale si sono successivamente ispirati altri centri di informatica giuridica dello Stato per regolare i loro rapporti con gli utenti.

Nonostante tale importanza storica il decreto appare attualmente superato per tre ordini di ragioni: la prima di carattere legislativo, la seconda di carattere politico e la terza, infine, di carattere tecnico.

Dal punto di vista legislativo il decreto non tiene conto per ragioni cronologiche della disciplina delle banche di dati e, in primo luogo, delle leggi 31 dicembre 1996 n. 575 e n. 576 che tutelano i dati personali e, in particolare, dei provvedimenti del Garante che disciplinano specificamente le banche di dati giuridici; in secondo luogo della legge 6 maggio 1999 n. 169 che, in attuazione della Di-

rettiva Europea dell'11 marzo 1996, ha tutelato le banche di dati con una disciplina simile, ma non identica a quella del diritto di autore tradizionale. Sulla tutela dei dati personali contenuti nelle banche di dati giuridici e sulla tutela delle banche di dati saranno tenute in questo Convegno due apposite relazioni, opere di due illustri studiosi, il Prof. Comandè e il Prof. Ubertazzi.

Per quanto riguarda l'aspetto politico occorre osservare che il decreto esprime una concezione dell'informatica giuridica di carattere dominicale: considera, cioè, le banche di dati giuridici, costituite presso il Centro della Cassazione, come proprietà esclusiva dello Stato; prevede l'utilizzazione di tali banche da parte dell'Amministrazione centrale a titolo gratuito; subordina l'utilizzazione da parte di altri soggetti, pubblici o privati, al pagamento di un corrispettivo e all'emanazione di un provvedimento concessorio di carattere discrezionale (art. 4) e revocabile (art. 5).

Conseguenze di questo carattere padronale e autoritario sono la mancanza di un diritto soggettivo dell'utente a ottenere o a conservare il collegamento e l'assoluta mancanza di responsabilità del Centro per qualsiasi disfunzione del servizio o per errori o per omissioni; inoltre numerosi divieti restringono la possibilità di utilizzazione dei dati da parte dell'utente nei limiti più angusti possibili (art. 9).

In effetti il decreto ha storicamente costituito un momento di grande importanza in quanto con esso si è aperto a tutti un servizio di informazione giuridica vasto e efficiente. Esso appare tuttavia in contrasto con il principio per il quale tutti i cittadini sono tenuti all'osservanza della legge e devono quindi essere in grado di conoscerla; e con il conseguente principio per cui lo Stato deve assicurare la conoscibilità del sistema giuridico da parte dei cittadini come uno dei più importanti servizi pubblici. È necessaria, quindi, una nuova legge che consideri le banche di dati giuridici del Centro come patrimonio non già di questo o di quell'organo dello Stato, e neppure dell'amministrazione nel suo complesso, ma patrimonio comune di tutti i cittadini; che qualifichi e organizzi il servizio di informatica giuridica come servizio pubblico; che riconosca il diritto soggettivo di ciascun cittadino ad ottenere l'informazione giuridica gratuitamente e senza la necessità di alcun atto di concessione o comunque di alcun provvedimento amministrativo.

Su questo tema è allo studio presso il Ministero della Giustizia un disegno di legge diretto ad assicurare al cittadino il diritto all'informazione giuridica; e in questo Convegno il Prof. Zeno Zenovich illustrerà il problema con una specifica relazione.

Dal punto di vista tecnico va osservato che negli anni '80 e negli anni '90 si sono verificati nel campo dell'informatica due eventi che hanno completamente modificato la struttura e la funzionalità dei sistemi di documentazione. Negli anni '80 vi è stata la diffusione del personal computer e negli anni '90 lo sviluppo di Internet. L'informatica giuridica ha assunto di conseguenza carattere

completamente diverso. Non è più l'informatica di pochi grandi centri forniti di un sistema centrale e di una rete di trasmissione dedicata, ma costituisce sempre più il modo di svolgimento della propria attività da parte di tutti.

Per quanto riguarda in particolare l'informatica giuridica è venuta meno la necessità economica e tecnica di un unico centro di informazione giuridica e può finalmente realizzarsi un sistema di informatica giuridica distribuita in cui ogni organo, produttore di normativa, provvede a memorizzare e a diffondere il dato giuridico di propria competenza.

Conseguenza di queste nuove possibilità tecniche è stato il proliferare di siti, pubblici o privati, contenenti dati giuridici. Un sistema che potrebbe dirsi di informatica distribuita e che si affianca, ma non si contrappone, al sistema unitario della Corte di Cassazione.

#### **5. L'ESIGENZA DI UNA INFORMAZIONE GIURIDICA UNITARIA.**

Un sistema di informatica giuridica distribuita presenta vantaggi, ma anche svantaggi. La proliferazione delle banche di dati giuridici costringe l'utente a conoscere l'elenco dei vari siti, a collegarsi con ciascuno di essi secondo l'apposito sistema di ricerca e a collegare infine tra loro tutti i documenti che riguardano il suo caso concreto.

Occorre infatti tenere presente che, in genere, ciò che muove l'utente a compiere una ricerca giuridica è la necessità di risolvere un suo problema pratico, di vedere, cioè, quale è la disciplina giuridica della situazione concreta in cui egli si trova. Per fare questo egli ha bisogno di conoscere la legislazione vigente e la giurisprudenza e la dottrina che riguardano il suo caso e non deve essere costretto a ricercare, come avviene in un sistema di informatica giuridica distribuita, ogni frammento normativo e giurisprudenziale in tutti i siti disponibili sulla rete.

Si pone quindi il problema di unificare la documentazione offerta dai vari siti in un solo documento nella forma più idonea a soddisfare i bisogni dell'utente.

Un primo tentativo di coordinamento delle banche di dati giuridici è costituito dal progetto « Accesso alle norme in rete » Lo studio di fattibilità del progetto e la realizzazione di un sistema prototipale di un sito telematico è stato affidato dall'ufficio del Responsabile per i sistemi informativi automatizzati (U.R.S.I.A.) del Ministero della Giustizia all'Istituto per la Documentazione Giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche di Firenze e al CINECA di Bologna con lettera-contratto del 14 maggio 1999.

Obiettivo del progetto è la creazione di un sito come strumento unificato di accesso a tutti i siti contenenti i dati giuridici. Si tratta ormai di una realtà assai vasta. Una prima indagine dell'Istituto

ha già individuato 223 istituzioni, alcune delle quali presenti sulla rete con più siti, e 331 siti virtuali da coinvolgere nel progetto in quanto contengono legislazione (comunitaria, nazionale, regionale), atti parlamentari, atti amministrativi (atti amministrativi comunitari o atti amministrativi nazionali), giurisprudenza (comunitaria o nazionale) e dottrina.

La realizzazione di questo compito costituirebbe già di per sé un importante risultato in quanto favorirebbe la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni giuridiche disperse tra i più diversi siti. Il progetto, tuttavia, è molto più ambizioso in quanto tende a ridefinire i diversi tipi di documenti e a realizzare così un modulo uniforme che consenta l'interoperabilità tra i sistemi informatici delle diverse istituzioni.

L'Istituto ha quindi proceduto a una definizione delle strutture dei documenti giuridici più tipici, la norma legislativa, la decisione giurisprudenziale e le pubblicazioni della dottrina (document type definition dtd).

Per quanto riguarda la norma legislativa il punto di riferimento è costituito dalla circolare congiunta dei Presidenti del Consiglio, della Camera e del Senato per la redazione degli atti normativi emanata nel 1986 e dal Manuale pubblicato nel 1991 dalla Commissione di esperti e funzionari delle Regioni, del Parlamento e della Presidenza del Consiglio dei Ministri su incarico della conferenza dei Presidenti di assemblea, dei consigli Regionali e delle Province autonome e intitolato « Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi ». Il modello dovrebbe essere utilizzato non soltanto per generare i nuovi testi legislativi, ma anche per convertire i testi non strutturati. La gravosa opera richiesta ai vari siti per la strutturazione dei nuovi documenti e la ristrutturazione dei documenti precedenti può essere facilitata dall'adozione di programmi per la generazione strutturata di testi legislativi come, ad esempio, il sistema Lexedit realizzato dallo stesso IDG.

Per quanto riguarda invece i documenti giurisprudenziali, in mancanza di un preciso punto di riferimento, si è formulato un modello di ciascun tipo di decisione giurisprudenziale con una pluralità di versioni corrispondenti a diversi livelli di approfondimento. Si va così dal modello A, il più complesso, composto da numerosi elementi e sottoelementi, al modello B, meno complesso, che contiene lo stesso numero di elementi, ma un minor numero di sottoelementi, e infine al modello C, il meno complesso di tutti. Il modello A dovrebbe consentire a ogni organo giudiziario di descrivere i propri documenti, qualunque sia la natura del provvedimento e il grado del giudizio, in modo molto articolato e preciso; il modello C, invece, è considerato più che un modello vero e proprio, una cornice generale, una struttura minima di elementi che comunque, se uniformemente e correttamente applicata, consente di raggruppare informazioni omogenee in campi specifici. È evidente che l'adozione dei modelli più complessi, e in specie del mo-

dello A, richiede un notevole impegno organizzativo in termini di risorse economiche e umane e lunghi tempi di attuazione, specie per il recupero della documentazione regressa; l'adozione del modello C, molto meno impegnativo, ha una efficacia ovviamente minore nei riguardi della ricerca e della uniformità della documentazione.

La definizione del documento di dottrina giuridica tiene conto degli standards Unimarc (Universal Marc), così come sono applicati nelle biblioteche italiane e, in specie, nella Biblioteca nazionale centrale di Firenze. Il documento è distinto in blocchi di informazioni ciascuno dei quali contiene una pluralità di elementi. Nuovi elementi, o addirittura interi blocchi di informazioni specifiche, possono essere inseriti nei documenti per gli elementi non compresi nell'uso bibliotecario. L'uniformità dei documenti può essere maggiore o minore a seconda che si imponga ai gestori dei dati l'obbligatorietà di tutti i blocchi o si effettui una distinzione tra blocchi obbligatori e blocchi facoltativi.

Oltre a facilitare l'accesso, il sito dovrebbe provvedere anche alla ricerca delle informazioni giuridiche in rete mediante un apposito sistema di ricerca che permetta la selezione dei documenti sia per schemi di classificazione, sia per parole. Queste ultime possono essere anche di maggiore o minore importanza ai fini della ricerca in base a una assegnazione automatica di appropriate pesature ai termini e all'utilizzazione delle ricerche già effettuate da altri soggetti.

Infine il sito dovrebbe fornire una serie di servizi ausiliari come la segnalazione delle novità, la raccolta delle risposte alle domande più frequenti (Faq-Frequently Asked Questions) e la gestione della posta elettronica. Tra questi servizi dovrebbe rientrare anche quello, di particolare importanza, relativo alla certificazione del contenuto delle risorse informative in rete mediante l'impiego di etichette pics (Platform for Internet content selection).

Si tratta, come si vede, di un progetto ambizioso che non si limita a indicare ai giuristi l'esistenza dei vari siti giuridici, ma incide sulla struttura stessa del documento giuridico in modo da formalizzarlo e razionalizzarlo. Può costituire quindi un primo passo verso la realizzazione di un sistema giuridico assiomatico. Un sistema, cioè, in cui le norme non costituiscano più un insieme di proposizioni redatte in un linguaggio naturale, e quindi vago, ambiguo e indeterminato, malamente coordinate tra loro o non coordinate affatto, ma un insieme finito di enunciati ben precisi e di tutte le loro conseguenze<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La realizzazione di un sistema assiomatico può consentire al giurista la certezza di avere esaurito tutte le possibilità fattuali e normative e tutte le loro combinazioni; può essere utilizzato, in particolare, per va-

lutare l'esistenza nell'ordinamento di antinomie e di contraddizioni, di sovrapposizioni o di ridondanze, e di lacune, ossia di fattispecie non regolate; per determinare con precisione gli effetti dell'introduzione di

La maggiore difficoltà di realizzazione del progetto deriva dal fatto che attualmente la nostra legislazione non è redatta secondo strutture formalmente uniformi e coerenti con le disposizioni sostanziali e non segue neppure completamente i criteri indicati nel Manuale per la redazione delle leggi.

Un criterio fondamentale del Manuale è il divieto di inserire in uno stesso articolo disposizioni che non siano in rapporto diretto tra loro. Il raccordo tra disposizione e articolo o, forse meglio, tra disposizione e norma non soltanto semplifica la descrizione dei testi, ma soprattutto agevola la razionale organizzazione dei testi basata sui tipi di disposizioni suggerita dal Manuale<sup>8</sup>. Purtroppo, come osserva lo stesso studio di fattibilità, la connessione tra il profilo formale dell'articolo e quello funzionale della disposizione non è perfettamente determinata nel Manuale e conseguentemente nella prassi tale integrazione dei profili è spesso debole, specie in certi tipi di leggi non organiche, e in certe parti dei testi<sup>9</sup>.

Lo stesso studio osserva che la struttura formale dei documenti normativi è chiaramente e esaustivamente definita dalle metaregole della tecnica legislativa; che essa viene applicata e rispettata, almeno nei documenti normativi ufficiali, a partire dalla fine degli anni 80; che sfogliando i documenti normativi, non si può dire che tale applicazione sia stata, fino ad oggi, rigorosa e uniforme da parte di tutti i produttori di norme; che tuttavia, alcune analisi su testi a campione hanno verificato una crescente diffusione e applicazione delle regole di tecnica legislativa; che infine nei testi normativi attuali, anche se la struttura funzionale non è di solito espressa in modo chiaro e sistematico, i suoi elementi essenziali sono comunque individuabili e descrivibili.

Nonostante le giuste riserve degli autori permane in queste osservazioni ancora una eccessiva dose di ottimismo. In realtà per ragioni di varia natura la redazione delle leggi si presenta oggi an-

---

una nuova norma nell'ordinamento; per estrarre dal sistema tutte le deduzioni valide e anche per individuare quelle invalide.

La realizzazione di un sistema assiomatico, e cioè di un sistema deduttivo completo e coerente, richiede:

a) la redazione delle proposizioni giuridiche in un linguaggio formalizzato con termini univoci e chiaramente definiti (semantica giuridica);

b) la traduzione delle proposizioni così redatte in un linguaggio simbolico mediante l'indicazione con appositi simboli del diverso valore normativo e dei vari elementi strutturali che compongono ciascun tipo di norma (sintattica giuridica);

c) l'individuazione delle regole di formazione, combinazione, trasformazione e implicazione delle norme e la loro traduzione in algoritmi.

Si tratta in altri termini di creare un linguaggio artificiale fatto da termini totalmente definiti con regole di formazione e di trasformazione esplicite.

<sup>8</sup> Informatica e diritto, numero speciale contenente lo studio di fattibilità per la realizzazione del progetto « accesso alle norme in rete », Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2000.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, pag. 61.

cora più disordinata che per il passato. Sarà sufficiente al riguardo osservare che una norma di particolare importanza, come la determinazione del tasso legale di interessi, già disciplinato dall'art. 1282 del codice civile e dalla legge 26 novembre 1990 n. 53, risulta attualmente inserito nel comma 285 (proprio così) dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1996 n. 662. Un articolo che inizia parlando delle provvidenze a favore dei ferrotranvieri e poi continua disciplinando le più diverse situazioni. È ben difficile in questa come nelle altre norme delle leggi finanziarie e più in generale delle altre leggi speciali ritrovare quella razionalità richiesta dalla strutturazione del dato.

D'altra parte non può neppure ritenersi che la assiomatizzazione del sistema giuridico sia un fatto del tutto positivo. La genericità e la ambiguità delle leggi non sempre costituisce un difetto del legislatore. Spesso al momento della emanazione della legge gli interessi da regolare non sono così ben determinati da permettere una formulazione dettagliata e precisa. È opportuno, in queste ipotesi, che il legislatore non pretenda di esaurire completamente il dettato normativo, ma rinvii consapevolmente alla interpretazione giurisprudenziale e anche alla dottrina che possono nel corso del tempo dare alla norma quella dimensione, quella concretezza e quella sistematicità che il legislatore non sempre può o deve pretendere di avere.

In questi casi, l'apporto del legislatore non esaurisce il dettato normativo, ma deve necessariamente essere integrato dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Queste devono essere anch'esse considerate fonti del diritto e realizzano quella pluralità di sistemi giurisprudenziali e di legislazione all'interno del più vasto sistema giuridico generale. Conseguenza della pluralità delle fonti del diritto è la necessità per l'interprete e per il giudice di ricondurre a unità il dettato normativo delle varie fonti; di integrare in un solo documento i vari aspetti giurisprudenziali e legislativi del caso. Solo in questo modo si ha la conoscenza certa in relazione a quella fattispecie concreta del sistema legislativo vigente e del sistema giurisprudenziale e dottrinale che lo precisa e lo completa. Affiora così, di fronte alla pluralità delle fonti giuridiche, l'esigenza di riportare a unità l'ordinamento in relazione alle singole fattispecie. Una unità che non può essere astratta, ma concreta; deve essere riferita cioè non a una norma generale, ma a una fattispecie concreta, alla decisione giurisprudenziale di essa. La difficoltà maggiore dell'utente degli attuali sistemi di ricerca, anche di quello della Cassazione, non è tanto quello di reperire il documento giuridico che più o meno riguarda il problema giuridico che lo interessa o neppure quello di avere il documento in una forma meglio strutturata e più razionale. Il problema maggiore è quello di avere la legislazione vigente su quel determinato caso, e la giurisprudenza non frammentata, ma ordinata in relazione alle varie ipotesi di interpretazione; e così anche la dottrina. Si tratta in-

somma di avere la sicurezza della disciplina di quella determinata situazione concreta.

Per dare al ricercatore questa certezza è necessario quindi la creazione di un nuovo documento giuridico che deve essere concreto e trasversale. Concreto perché deve riferirsi ad una fattispecie o a un problema giuridico ben determinato. Trasversale perché in relazione a questo problema deve richiamare sia la legislazione vigente, sia la giurisprudenza e la dottrina coordinate tra loro.

È questo un aspetto del progetto che andrebbe potenziato. È pur vero che nella definizione dei documenti tipo sono previsti blocchi che contengono collegamenti o legami con altri documenti; che, ad esempio, il documento giurisprudenziale contiene sia i riferimenti normativi, sia i riferimenti ad altre decisioni conformi o difformi; e che il documento di dottrina contiene il blocco dei legami, sia pure facoltativo. Si tratta, tuttavia, di collegamenti estrinseci, non diversi da quelli che già adesso sono presenti nelle massime della Cassazione con i campi conformi, difformi e vedi e con gli allarmi costituzionali. Ciò che manca è un documento che percorra il pensiero che è alla base della decisione, la vicenda intellettuale a cui ha dato luogo la questione.

Tradizionalmente questa funzione è svolta nella editoria tradizionale da un tipo di documento che è stato recentemente oggetto di indagini scientifiche, ma la cui importanza pratica è nettamente superiore a quello che potrebbe sembrare dalle pubblicazioni sul tema. Sono le note a sentenza che, anche nella loro forma più sintetica, la cosiddetta nota redazionale, possono dare un panorama completo della situazione normativa nel caso concreto. Ciò non significa naturalmente che tutte le note realizzino questo risultato. Talvolta la nota si limita semplicemente a criticare o a approvare la decisione senza procedere ad alcun richiamo normativo. Non vi è dubbio peraltro che, quando la nota richiama intorno al frammento giurisprudenziale costituito dalla decisione il completo microcosmo che lo sorregge, il documento costituisce, se aggiornato e completo, il migliore e il più sicuro ausilio per l'interprete, e in genere, per l'operatore pratico del diritto.

Un altro documento che realizza questo risultato, ed è a noi molto vicino, è costituito dalle relazioni sui contrasti giurisprudenziali redatto dall'ufficio del Massimario. Si tratta di documenti preziosi, espressione di una grande raffinatezza giuridica, che la Corte ha ritenuto di dover diffondere memorizzandone il testo integrale. Un testo che attualmente è in forma discorsiva e assomiglia più che altro a un saggio di dottrina. Un testo, tuttavia, il cui contenuto è proprio quello di ricondurre a unità il sistema giuridico sulla questione concreta. In questo senso è simile alle note a sentenza; e l'uno e l'altro documento, l'uno pubblico e l'altro privato, dovrebbero costituire il punto di riferimento per la redazione di un documento formalizzato che non voglia essere la razionalizzazione della singola norma o della singola decisione giuri-

sprudenziiale, ma la determinazione del sistema in relazione al caso concreto.

Come debba essere redatto questo documento, e quale organo o quali organi debbano redigerlo, è problema che può dar luogo a una pluralità di soluzioni. Si potrebbe ipotizzare un intervento pubblico o lasciare il campo ai privati che potrebbero, in tal modo, integrare un sistema di informazione giuridica di base e gratuito. Si potrebbe anche pensare ad un sistema misto. Rimane tuttavia fermo che la necessità maggiore del ricercatore è proprio quella di ricostituire in unità la pluralità e la disorganicità delle fonti dell'ordinamento.

Il documento unitario così redatto peraltro potrebbe essere presentato in maniera diversa a seconda delle diverse esigenze degli utenti e del loro diverso grado di cultura in generale e di cultura giuridica in particolare. L'unità dell'ordinamento, assicurata dal documento di cui abbiamo parlato, verrebbe a sua volta a rifrangersi in una serie di documenti orientati alle esigenze dell'utente, a realizzare in lui nel modo migliore la piena consapevolezza della norma vigente nel caso concreto. Ed è questo in sostanza l'obiettivo ultimo di un sistema di ricerca della documentazione giuridica: un obiettivo che non è quello di realizzare grandi banche di dati giuridici, ma quello di permettere a un numero sempre più vasto di cittadini la migliore cognizione del diritto.

Un compito vasto e importante che deve essere realizzato con quello stesso entusiasmo e con quello stesso senso di collaborazione che hanno indotto anni fa alcuni Magistrati e un burbero Presidente a dar luogo all'avventura del Centro. Ma anche con grande umiltà. Una umiltà data dalla consapevolezza che la vera essenza del diritto non risiede nelle opere di questo o di quel giurista, e neppure nelle decisioni giurisprudenziali o nelle raccolte di leggi e tanto meno nelle banche di dati giuridici. Il diritto non è nei bit, ma è nell'animo umano, nell'animo di ciascun cittadino che formula a se stesso la norma e la sente vincolante. In questa ottica, che può sembrare astratta e filosofica, ma che è l'unica reale e concreta, la pluralità del diritto è costituita non dalla pluralità delle fonti giuridiche o delle banche di dati, ma dalla pluralità delle esperienze giuridiche, dalla pluralità di coloro che sentono e vivono giuridicamente. E il vero criterio unificatore, in definitiva, non può essere che la comune umanità che è in ciascuno di noi.