
VITTORIO FROSINI

L'ORGANIZZAZIONE INFORMATICA DELLO STATO E LA LIBERTÀ DEL CITTADINO

SOMMARIO: 1. L'automazione amministrativa e la riforma della P.A. — 2. La concezione informatica dello Stato. — 3. La vicenda legislativa italiana. — 4. L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. — 5. La nuova libertà del cittadino.

1. L'AUTOMAZIONE AMMINISTRATIVA E LA RIFORMA DELLA P.A.

È trascorso giusto un quarto di secolo, da quando veniva richiamato in Italia l'interesse degli studiosi di scienze sociali e giuridiche su un fenomeno nuovo, che si verificava nelle amministrazioni pubbliche delle società industriali avanzate: l'ingresso del calcolatore elettronico come nuovo strumento nei procedimenti amministrativi, dopo il tardivo e contrastato avvento della macchina da scrivere¹. Nello stesso anno 1968 venne il primo segnale d'attenzione da parte degli addetti ai lavori dell'organizzazione statale: la regolamentazione giuridica dell'automazione dei servizi amministrativi ebbe inizio con la circolare del 6 marzo 1968, n. 456.1.12. della presidenza del Consiglio dei Ministri « per il coordinamento delle attività dei Centri meccanografici ed elettronici presso le amministrazioni statali ». Nasceva così una nuova forma della burocrazia, ignota alle età precedenti, che pure avevano raggiunto livelli di grande complessità: era quella, che venne designata come « automazione amministrativa », e che in seguito, per assimilazione fonetica agli altri vocaboli del lessico informatico (che costituisce or-

* Il presente saggio è destinato agli « Studi in onore di Giuseppe Guarino ».

¹ Il riferimento è al libro di V. FROSINI, *Cibernetica diritto e società*, ed. di Comunità, Milano, 1968; poi rifuso in *Informatica diritto e società*, 2^a ed. Giuffrè, Milano, 1992, pp. 33-55, 211-225. Va ricordata l'at-

tività svolta dall'IRSTA (Istituto di Ricerche sullo Stato e l'Amministrazione) con convegni e pubblicazioni, a partire da quella di A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, ed. Il Mulino, Bologna, 1971.

mai materia di appositi dizionari), è stata denominata « burotica », con la sua derivazione in « teleburotica »².

Nel corso di questi venticinque anni, la dottrina dell'informatica amministrativa ha avuto uno svolgimento sempre più ampio, e ha prodotto numerosi contributi, che hanno consentito di superare il dislivello fra la cultura italiana e quella straniera, francese in particolare. La pratica dell'automazione amministrativa si è articolata in diversi settori di competenza specifica e si è particolarizzata nella gestione degli enti locali, in ispecie delle Regioni; come è documentato dal successo della rivista intitolata appunto *Informatica ed Enti Locali*. Il problema di una nuova organizzazione informatica dell'apparato statale va dunque preso in considerazione sullo sfondo di un ambiente politico e sociale, che non è più quello del precedente Stato, quale i giuristi della scuola giuspubblicistica avevano disegnato con una metodologia formalista sui fondamenti di una corrispondenza biunivoca fra lo stesso Stato e il cittadino singolo, i due soggetti di diritto — pubblico l'uno, privato l'altro — che erano i prodotti della civiltà giuridica dell'Ottocento liberale. Nella scienza del diritto amministrativo è stato tracciato il percorso, anzi la svolta, che è avvenuta con la nuova configurazione dei pubblici poteri; tuttavia, anche nelle trattazioni più avvertite della nuova manualistica, l'aspetto innovativo conferito all'amministrazione dalla creazione del potere informatico non ha ancora ricevuto il necessario risalto. È stato bene ricordato il detto di un ministro di Napoleone, Chaptal, secondo cui avrebbe dovuto essere assicurata « la transmission des ordres e de la loi avec la rapidité du fluide électrique »; ebbene, l'ardita metafora di ieri è la realtà di oggi³.

Sul piano della normativa legislativa e regolamentare, intesa a dare il corrispettivo di una organizzazione giuridica delle procedure alla nuova struttura informatica che sorregge l'operato della pubblica amministrazione, si è altresì verificato un costante sviluppo, anche se è mancato un programma omogeneo inteso ad attuare una politica di « razionalizzazione amministrativa », perseguita in altri Paesi⁴, ma per la quale sarebbe stato pur necessario avviare una coerente riforma della pubblica amministrazione, per la quale venne costituito un apposito ministero la cui funzionalità non è stata adeguata all'impresa, certamente gravosa, di trasformare un sistema impigrito dal formalismo in un

² E. VERDIER, *La bureautique*, ed. La Découverte, Paris, 1983.

³ Cit. in S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, ed. Einaudi, Torino, 1989, p. 150.

⁴ *La razionalizzazione amministrativa in Italia e Germania*, a cura di F. FERRARESI, Quaderni i.s.a.p., n. 18, ed. Giuffrè, Milano, 1983.

meccanismo autoregolativo, ispirato ai modelli di gestione privata. Si può indicare una causa principale in questa mancata opera di rinnovamento, facendo ricorso al titolo di un libro di Marco Minghetti del 1881: *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*⁵; ma, come si vede dal riferimento fatto alla data della pubblicazione originaria, questo è un male antico.

2. LA CONCEZIONE INFORMATICA DELLO STATO.

L'età contemporanea, intendiamo quella che si è aperta dopo la fine della seconda guerra mondiale, è stata ed è ancora il teatro temporale di una profonda trasformazione della vita umana nel cosmo: si può ben parlare di una vera e propria mutazione antropologica, della nascita di quello, che è stato definito « l'uomo artificiale », perché la sua esistenza appare condizionata dalle risorse tecnologiche, a cominciare dalla nascita, che può avvenire con la fecondazione artificiale. L'uomo d'oggi è uscito dalle antichissime, primordiali misure del tempo e dello spazio: il calcolo cronologico del lavoro svolto dagli elaboratori elettronici avviene al milionesimo di secondo; i viaggi delle sonde spaziali oltre il sistema solare gareggiano in distanza con la luce. In questo quadro dinamico dei mutamenti biologici e psicologici dell'individuo umano, si verificano anche radicali innovazioni d'ordine sociologico: la maggiore di esse è quella dell'avvento di una società planetaria dell'informazione automatizzata, che si diffonde in tempo reale per tutto il mondo, grazie agli odierni mezzi di comunicazione di massa, che varcano ed annullano qualunque frontiera di Stato.

Lo Stato, immagine proiettata dell'uomo, che in quanto « animale politico », per usare la convenzionale terminologia di derivazione aristotelica, si distingue dal resto del mondo degli esseri animati, è uno Stato anch'esso in fase di trasformazione. Va riconosciuto il merito a Karl Deutsch di avere identificato la nuova immagine dello Stato, nel suo libro *The nerves of government* (New York, 1963), esemplandola su un modello informatico di elaborazione programmata di dati attinenti all'informazione, comunicazione e decisione dei comportamenti politici e amministrativi. In tal modo la nuova immagine, ancora in via di sviluppo e di definizione, della nuova amministrazione pubblica si inserisce nel sistema globale delle strutture organizzative della società tecnologica. Subisce così una radicale revisione l'idea della norma di legge (o di regolamento), considerata non più come comando di volontà od elemento di giudizio, ma come messaggio informa-

⁵ Si veda la ristampa anastatica dell'opera, con Prefazione di N. IRTI, Edizioni

Scientifiche Italiane, Napoli, 1992.

tivo, inizio d'un circuito retroattivo dei comportamenti sociali attraverso una rete di comunicazione amministrativa. Un esempio probante di questa nuova visione dei rapporti giuridico-sociali è dato dalla organizzazione fiscale negli Stati di civiltà industriale avanzata, nei quali essa è fondata sulla informazione tributaria che si dà e si riceve mediante i centri di computazione elettronica, senza i quali la riscossione tributaria sarebbe ormai irrealizzabile nella sua pervasività ed analiticità, che la caratterizzano. Il nuovo metodo di rilevazione e di trasmissione dei dati si è andato continuamente estendendo ai diversi settori dell'amministrazione pubblica, come quello previdenziale, quello sanitario ed altri ancora: si va già profilando il ricorso ad un sistema di consultazione elettorale, o più genericamente politica (come per i *referendum*) basato sui procedimenti di informazione automatizzata.

Questo processo di informatizzazione della pubblica amministrazione nello Stato dell'epoca post-industriale è dunque in pieno svolgimento anche in Italia, pure con fasi ritardate rispetto ad altri Paesi tecnologicamente avanzati. Un punto di svolta fu quello segnato dal rapporto presentato dal ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini alle Camere il 16 novembre 1979, giacché in esso venne data particolare rilevanza al riferimento fatto ai sistemi informativi, intesi non soltanto come nuovi strumenti di gestione interna dell'apparato statale, in cui erano già funzionanti ma bensì anche come elementi di sollecitazione per una riforma delle strutture e delle procedure organizzative dell'amministrazione pubblica. A quel rapporto fece seguito infatti la relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità ed applicabilità delle leggi, presieduta da Alberto Barrettoni Arleri e presentata al Parlamento il 17 giugno 1981⁶.

Tuttavia, le conseguenze pratiche dei suggerimenti contenuti nel Rapporto Giannini furono assai modeste: in particolare, quello indicato nella istituzione di un « Centro per i sistemi informativi, con il compito iniziale di fare una rilevazione degli elaboratori esistenti, dell'utilizzazione delle possibilità di raccordo e di integrazione », trovò una attuazione lenta ed impacciata attraverso successivi interventi legislativi, che si mossero lungo la via indicata da Giannini in tappe successive, su cui riferiamo.

3. LA VICENDA LEGISLATIVA ITALIANA.

Il primo tentativo di razionalizzazione, nel senso di una conduzione coordinata unitaria della riforma organizzativa dello Stato

⁶ Essa è stata pubblicata in volume: Maggioli, Rimini, 1983. *Fattibilità ed applicabilità delle leggi*, ed.

mediante l'impiego di procedure informatiche, si ebbe con il decreto ministeriale del ministro del Tesoro del 22 novembre 1980, n. 176, che istituì una « Commissione per il coordinamento e la promozione delle iniziative di automazione » presso il Provveditorato Generale dello Stato, insieme ad una « Commissione per l'automazione dei servizi della pubblica amministrazione ». Intanto, circolari ministeriali (n. 7 del 12 giugno 1980, n. 5 dell'8 marzo 1981) sollecitavano le proposte di automazione da parte delle Amministrazioni dello Stato. Una nuova « Commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nella Amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici » subentrava alla precedente con decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 20 novembre 1984 (posiz. n. 20633/3.2.66), con il compito, fra gli altri, di elaborare programmi annuali e pluriennali per l'adozione e lo sviluppo dell'informatica nella P.A., e promuovere progetti finalizzati all'orientamento, alla formazione, alla diffusione delle conoscenze ecc... (*testuale*). Si noti che nel frattempo era stato istituito, nell'ambito della legge-quadro del pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93, il Dipartimento per la funzione pubblica presso la presidenza del Consiglio dei ministri, con specifica competenza sul coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi, anche per quanto concerneva gli aspetti informatici (art. 27, n. 3) e con il compito di assicurare la pianificazione dei mezzi materiali e delle attrezzature occorrenti per il funzionamento degli uffici dello Stato e la massima utilizzazione e il coordinamento delle tecnologie e della informatica della P.A. (art. cit. n. 9); il regolamento relativo alla legge istitutiva del Dipartimento della funzione pubblica veniva emanato con d.P.R. del 20 giugno 1984, n. 536.

Troppa grazia: si rendeva necessaria una circolare della presidenza del Consiglio dei ministri del 25 novembre 1987, n. 92027, che trasmetteva il testo di un documento sulle linee di intervento per lo sviluppo dell'informatica della P.A., con cui venivano ripartite le competenze fra le varie istituzioni preposte alla riforma organizzativa; giacché a quelle già menzionate era da aggiungere l'Ufficio per l'informatica e la telematica del Gabinetto della presidenza del Consiglio dei ministri, istituito con decreto della stessa presidenza del 23 febbraio 1987, fornito esso stesso di una articolata competenza e funzionalità. Una nuova circolare della presidenza del Consiglio del 4 agosto 1989 (n. 36928-18.9.1.) ha stabilito i criteri per un coordinamento delle iniziative e la pianificazione degli investimenti in materia di automazione delle amministrazioni pubbliche, con le relative linee di programmazione.

Il lavoro di coordinamento dei coordinatori non era ancora finito; la circolare del ministro per la funzione pubblica del 21 maggio 1990, n. 51223, forniva gli indirizzi operativi per favorire e promuovere lo sviluppo dei sistemi informativi nella P.A. se-

condo una logica di normalizzazione, al fine di rendere agevole l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi in dotazione e gestione delle amministrazioni pubbliche, nella prospettiva della creazione di un sistema di Electronic Data Interchange all'interno delle procedure della P.A.; per le quali è richiesta una standardizzazione dei documenti al fine della trasmissione dei dati, senza di cui non è possibile alcun coordinamento operativo. Si è arrivati così ad un punto, che avrebbe dovuto essere un punto di partenza: il « Piano per l'uso degli elaboratori nei ministeri e uffici governativi », emanato il 30 agosto 1968 in Giappone, stabiliva anzitutto la standardizzazione della raccolta dei dati, degli impianti e dei programmi di elaborazione presso i vari ministeri, per la creazione di archivi magnetici utilizzabili in comune mediante una rete di collegamento interministeriale. Questa esigenza primaria di razionalizzazione era già stata segnalata in Italia dalla dottrina⁷; con la circolare del 31 marzo 1992 (n. 87398/18.10.3) il ministro per la funzione pubblica ha stabilito una « collaborazione fra amministrazioni ed enti e centri di riferimento finalizzata a favorire la interconnessione dei sistemi informativi realizzati nel settore o zona territoriale per consentire la fruibilità ed interscambio delle informazioni ». In tal modo, l'esigenza del coordinamento dell'informatica amministrativa veniva quanto meno richiamata per le aree limitate, in mancanza di un coordinamento generalizzato sul piano dell'organizzazione statale.

4. L'AUTORITÀ PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Un nuovo punto di svolta del processo di trasformazione sopra delineato, dopo quello segnato dal Rapporto Giannini, è stato finalmente rappresentato dalla emanazione del decreto legislativo del 12 febbraio 1993, n. 39, contenente le « Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm) della legge 23 ottobre 1992 n. 421 ». Per chiarire l'allusione, in verità alquanto criptica e contraria alle buone norme di tecnica legislativa, che si fa nel titolo del decreto cit. ad una legge precedente, ricordiamo che quest'ultima concerneva la delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale; e nel punto

⁷ V. FROSINI, *L'informatica e la pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 483-494 (trad. in inglese, spagnolo e giapponese).

in questione, delega « al fine del completamento del processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche e della più razionale utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati, [a] procedere alla revisione della normativa in materia di acquisizione dei mezzi necessari, prevedendo altresì la definizione dei relativi *standard* qualitativi e dei controlli di efficienza e di efficacia; [a] procedere alla revisione delle relative competenze e attribuire ad un apposito organismo funzioni di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione, anche al fine di garantire l'interconnessione dei sistemi informatici pubblici ».

In rispondenza all'auspicio espresso e motivato nel Rapporto Giannini, il decreto cit. istituisce una Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, la quale opera presso la presidenza del Consiglio dei ministri con autonomia tecnica e funzionale e con indipendenza di giudizio (art. 4). Essa è costituita da un presidente e quattro membri, e ad essa vengono assegnati numerosi compiti, elencati in dieci punti dal testo legislativo cit. all'art. 7, in cui vengono riassunti ed unificati sotto un'unica competenza quei compiti, che erano stati attribuiti e dispersi in varie leggi alle precedenti istituzioni.

Basterà qui sottolineare alcuni: organizzare i sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche; predisporre un piano triennale di progetti e interventi di sviluppo; fare opera di vigilanza dell'attuazione e di verifica dei risultati; curare la formazione del personale e i rapporti con gli organi comunitari e internazionali; prestare opera di consulenza al governo e comporre e risolvere i contrasti operativi tra le amministrazioni interessate ed infine « esercitare ogni altra funzione utile ad ottenere il più razionale impiego dei sistemi informativi ». Ogni anno, entro il 30 aprile, l'Autorità è tenuta a presentare una relazione che dia conto dell'attività svolta nell'anno precedente e dello stato di informatizzazione nelle amministrazioni; tale relazione viene trasmessa dal Presidente del consiglio dei ministri al Parlamento (art. 9 punto 4).

Senza procedere ad una analisi puntuale delle disposizioni comprese nel decreto sotto esame, qui ci limitiamo a richiamare l'attenzione del lettore su qualche punto di rilevante interesse. L'art. 3 dispone che « gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati ». Questa è una vera « rivoluzione informatica », che dovrebbe segnare la fine del vecchio mondo cartaceo della burocrazia, e del connesso formalismo firmaiolo; lo stesso articolo infatti dispone, che ove per la validità degli atti sia prevista l'apposizione di firma autografa, « la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile ».

Viene disciplinata la stesura dei contratti, e nel caso di quelli considerati « di grande rilievo » (a quanto pare, secondo il giudi-

zio discrezionale dell'Autorità) viene disposto che la stipula sia preceduta dall'esecuzione di studi di fattibilità e che l'esecuzione sia oggetto di periodico monitoraggio (art. 13).

Suscita tuttavia perplessità la norma dell'art. 16 punto 4, per cui «le comunicazioni all'Autorità concernenti la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi sono coperte dal segreto d'ufficio o dal segreto di Stato» anche quando concernono «lo svolgimento di consultazioni elettorali nazionali ed europee» (art. cit. punto 1); giacché in fatto di esercizio delle procedure intese al funzionamento delle istituzioni democratiche, non può venire obliterato il principio della trasparenza amministrativa, che si impone in rispondenza ad un valore essenziale della democrazia e dello Stato di diritto.

Trascuriamo di prendere in considerazione analitica le disposizioni normative, che compongono gran parte del testo di legge, e che si riferiscono alla nuova articolazione amministrativa e alle procedure relative agli appalti pubblici in materia di strumentazione informatica, giacché la materia meriterebbe una trattazione critica, che esula dall'intento del presente discorso, e che va comunque soggetta alla prova dell'esperienza pratica. Non possiamo però fare a meno di rilevare, che l'informatizzazione degli atti amministrativi comporta di necessità una adeguata preparazione culturale del funzionario pubblico, specificamente riferita all'informatica giuridica ed al connesso diritto dell'informatica: discipline queste, di cui c'è grave carenza nell'ordinamento delle facoltà di giurisprudenza, nelle quali, il relativo insegnamento è impartito soltanto nella università di Camerino, quasi «sperso nel mezzodì notturno uccello» (Carducci).

Al tal proposito, va rilevato altresì che lo stesso insegnamento delle scienze giuridiche andrebbe ormai accompagnato da un ricorso ad una metodologia informatica, come è stato proposto in recenti convegni e pubblicazioni, ai quali si fa rinvio per un approfondimento della nuova problematica insorta nel campo della didattica della società tecnologicamente avanzata⁸.

5. LA NUOVA LIBERTÀ DEL CITTADINO.

Si è già detto della mutazione antropologica dovuta all'avvento della civiltà tecnologica, che ha collocato l'uomo in una nuova condizione di vita sociale, quella della società dell'informazione; essa

⁸ V. i volumi: *L'insegnamento dell'informatica giuridica*, a cura di V. FROSINI - D. LIMONE, ed. Liguori, Napoli, 1989 e *Didattica giuridica e informatica*, a cura di G. CARIDI, ed. Giuffrè, Milano, 1993.

costituisce ormai un dato di fatto che non si può disconoscere, una fase di sviluppo da cui non si può regredire. L'uomo ha assunto nuovi caratteri della sua morfologia interiore, che sono presenti nell'esperienza comune dei cittadini di Paesi di civiltà industriale avanzata: basterà indicare per tutte il nuovo rapporto fra l'uomo e la macchina, che ha radicalmente mutato le abitudini di innumerevoli generazioni; fino all'avvento dell'intelligenza artificiale dei sistemi informatici. Anche lo *status* di cittadino ha risentito le conseguenze di questa trasformazione radicale come ha segnalato la dottrina più recente ed avvertita⁹; la nuova condizione umana ha dato origine, fra l'altro, al nuovo diritto di libertà informatica, che ha trasposto il precedente diritto alla riservatezza, *right to privacy*, nei nuovi termini di protezione dei dati personali, di autodecisione sul loro impiego, di nuovo rapporto fra il cittadino e lo Stato, in una parola di libertà informatica.

La abbondanza di interventi legislativi e di contributi dottrinari in materia è ormai tale, da esonerare senz'altro lo studioso dai riferimenti ai testi. Mentre scriviamo, sta per andare in discussione dinanzi al Parlamento il disegno di legge sulla tutela dei dati personali, con cui l'Italia darebbe finalmente esecuzione ai principi sanciti nella Convenzione Europea del 1981, raggiungendo le altre nazioni europee¹⁰: per ultima la Spagna, che con la *Ley organica* 5/1992 del 29 ottobre 1992 si è data una legislazione al riguardo.

La libertà del cittadino va oggi intesa in un senso più penetrante di quanto essa lo avesse in passato, perché si immedesima con il fondamento stesso dei diritti umani, che costituiscono la nuova struttura giuridica della società civile. La libertà informatica vale non solo come strumento di difesa dalla prepotenza o dalla invadenza altrui, ma anche come diritto di partecipazione e di promozione del circuito informativo. A tale proposito, basterà ricordare le innovazioni apportate dalla legge del 7 agosto 1990, n. 241, sulle « Nuove norme in materia di procedimenti amministrativi e diritto di accesso ai documenti amministrativi », che estende il diritto attivo di libertà informatica e consente una apertura in quella « gabbia d'acciaio » in cui, secondo Max Weber, sarebbe destinato a vivere il cittadino di uno Stato burocratizzato, costretto in un progetto collettivo di razionalizzazione amministrativa intesa come *Zweckrationalitaet*. Quel fine, a cui deve essere indirizzata la razionalità amministrativa, deve essere appunto il riconoscimento, l'incremento, il coronamento della libertà del cittadino¹¹.

⁹ G. ALPA, *Status e capacità. La costruzione giuridica delle differenze individuali*, ed. Laterza, Roma-Bari 1993.

legge sulla protezione dei dati personali, in questa Rivista, n. 3, 1992, pp. 745-754.

¹¹ Sulla legge 241/1990, per gli aspetti qui trattati, v. il saggio di G. CORASANITI,

¹⁰ V. FROSINI, *Note critiche al disegno di*

Per una nuova configurazione del rapporto fra il cittadino e lo Stato nel quadro di una organizzazione amministrativa informatica, una indicazione esemplare è quella dell'avvento di una nuova forma di democrazia, che rappresenta non una forma compromissoria fra le due specie paradigmatiche precedenti, ma una terza direzionalità di progresso civile e tecnologico insieme: la così detta « agorà informatica », basata sulla comunicazione di massa fra governanti e governati, che supera la antitesi tradizionale fra democrazia rappresentativa e democrazia plebiscitaria, e costituisce perciò una nuova specie di democrazia diretta. La prospettiva di una consultazione popolare col ricorso al metodo di domanda-risposta con l'impiego di procedure elettroniche, grazie ad una rete telematica collegata ai cavi telefonici, venne aperta fin dal 1972 in Giappone con il *Progetto per l'anno 2000* redatto dal Japan Computer Usage Development Institute; le innovazioni apportate dallo sviluppo della trasmissione via etere consentirebbero oggi un'ulteriore perfezionamento tecnico. Il cittadino del prossimo XXI secolo potrà votare in una piazza ideale, come faceva il cittadino di Roma antica a Campo Marzio; per esso vennero create, nella esperienza politica secolare vissuta dal *cives romanus*, complesse procedure, che oggi potrebbero essere espletate valendosi di un sistema di trasmissione collegato alle comunicazioni televisive¹².

La democrazia dei nostri giorni è d'altronde già caratterizzata in maniera decisiva e irreversibile, dalla diffusione delle informazioni televisive che costituiscono il nuovo « videopotere »: esso ha rivoluzionato l'apparato della propaganda elettorale ed ha imposto nuove forme di offerta sul mercato politico e nuovi strumenti di sollecitazione e di controllo della rispondenza alla domanda rivolta dall'opinione pubblica.

L'organizzazione informatica della pubblica amministrazione corrisponde dunque a nuove strutture della coscienza sociale generate dalla società dell'informazione, come viene correttamente definita la comunità civile dell'età tecnologica. L'espansione spettacolare dei nuovi strumenti informativi può essere indirizzata, come sempre avviene nella storia dell'uomo, verso lo sviluppo o verso la compressione dell'autonomia del pensiero e della volontà: tocca ad ognuno di noi la libertà della decisione e la responsabilità della scelta¹³.

L'accesso all'informazione delle pubbliche amministrazioni, in questa Rivista, n. 1, 1992, pp. 15-24.

¹² V. l'attenta ricostruzione di C. NICOLET, *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, tr. ital., Editori Riuniti, Roma, 1980, pp. 264-403; per le odierne risorse

tecnologiche, v. *Elezioni e automazione*, a cura di AGOSTA - SPREAFICO - LANCHESTER, ed. Angeli, Milano, 1989.

¹³ Per una prospettiva generale, v. G. GUARINO, *La democrazia e il futuro*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1991, pp. 527-542.