

## **Parere sul d.d.l. « disciplina del Centro elettronico nazionale di documentazione giuridica ».**

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 18 luglio 1985, ha deliberato di esprimere il seguente parere in relazione alla richiesta del Ministro di Grazia e Giustizia concernente il d.d.l. « disciplina del Centro elettronico nazionale di documentazione giuridica ».

1. — Il d.d.l. è diretto a regolamentare una peculiare attività attualmente svolta da un ufficio della Corte di Cassazione, che, per le sue funzioni, necessita di una regolamentazione non dipendente soltanto dai decreti del Primo Presidente. Tali funzioni sostanzialmente sono: *a)* il trattamento elettronico dei dati giuridici attraverso una serie di collaborazioni anche internazionali per il loro reperimento; *b)* lo studio di un software altamente specializzato; *c)* la diffusione delle informazioni in tutto il Paese ed anche all'estero. Le funzioni di centro nazionale di informatica giuridica del C.E.D. sono già riconosciute dal D.P.R. 21 maggio 1981, n. 322.

Il d.d.l. regola in effetti tre aspetti del complesso fenomeno dell'introduzione dell'informatica nell'amministrazione della giustizia: la struttura ed i compiti del C.E.D.; la struttura ed i compiti degli U.D.A. creati negli uffici giudiziari sulla base della risoluzione del C.S.M. 14 dicembre 1979, n. 8936; il servizio pubblico di informatica giuridica in favore delle diverse componenti pubbliche e private del Paese.

Il C.E.D. è il più avanzato in Europa e nel settore della documentazione giuridica, e sicuramente all'avanguardia come testimoniato nel Congresso internazionale di Roma nel 1983.

2. — La necessità di regolare con legge la materia appare evidente.

La scelta di regolare la situazione con legge, merita, consenso a condizione che i problemi aperti vengano risolti presto e soprattutto bene. Attualmente il Centro elettronico nazionale di documentazione giuridica è regolato come si è detto dal D.P.R. 21 maggio 1981, n. 322. Intervenuto in situazione di carenza normativa, il D.P.R. è fonte di normazione secondaria e perciò di legittimità non pienamente rassicurante con riguardo alla materia regolata. Esso contiene una regolazione che a parere di una parte del Consiglio è per vari aspetti insoddisfacente, in particolare ove la si valuti tenendo conto di indicazioni emergenti in diverse sedi istituzionali sulla attinenza della raccolta di dati ai fini istituzionali, sulle garanzie nella raccolta, sull'ampiezza dell'accesso ai dati in relazione alle persone alle quali essi attengono. Si ricordano qui la Convenzione Europea sulla protezione dei dati, il disegno di legge-quadro per l'informatica, le conclusioni della Commissione per le riforme istituzionali.

3. — Gli effetti della legge riguardo ai magistrati sono evidenti, sia con riferimento al C.E.D. dove è previsto un modesto organico di dodici unità per dirigere un ufficio di circa 250 persone ed al quale provvederà come è ovvio il Consiglio analogamente a quanto avviene per i magistrati dell'Ufficio del Massimario; sia riguardo agli U.D.A. dove ci si è attenuti alle disposizioni del C.S.M. che approvò all'unanimità la risoluzione del dicembre 1979.

L'art. 1 del disegno preso in esame assegna al Centro elettronico nazionale di documentazione giuridica l'espletamento del servizio « nazionale » di informativa giuridica per la raccolta e la ricerca del dato « globale » costituito « da dati normativi, giurisprudenziali, amministrativi, negoziali, bibliografici inerenti allo svolgimento della funzione giudiziaria e alla attività giuridica in genere ». E', inoltre, previsto che il Centro elettronico nazionale di documentazione giuridica collabori « per lo sviluppo dell'informatica giuridica sul piano internazionale, per la formazione di programmi comunitari e per la diffusione dei dati giuridici tra gli Stati, con le Comunità Europee, il Consiglio d'Europa, lo Intergovernmental bureau for informatics, e con altri enti ed organizzazioni internazionali ed esteri ».

4. — Nel Consiglio si è svolto un ampio dibattito sulla collocazione istituzionale del C.E.D. In esito a tale dibattito sono emerse tre posizioni:

a) secondo una prima tesi è pienamente da condividere la collocazione del C.E.D., accolta dal d.d.l. in esame, come ufficio della Cassazione. Una tale collocazione corrisponde appieno alle origini e all'attuale fisionomia dell'istituto. Secondo i propugnatori di questa tesi non avrebbe senso una diversa ipotesi poiché i creatori del software e del sistema, nonché i realizzatori, sono magistrati della Corte di Cassazione e la garanzia di indipendenza e neutralità di tale ufficio non è discutibile. Circa la definizione giuridica del C.E.D. nell'organico della Corte occorre ricordare che il progetto di legge realizza la stessa previsione già adottata per l'Ufficio Massimario che pure è retto da una legge istitutiva (art. 68 Ordinamento Giudiziario) e da legge successiva (Legge 21 maggio 1956, n. 486; legge 28 novembre 1971, n. 1050). La maggior modesta autonomia attribuita al C.E.D. è soltanto organizzativa e non amministrativa nè finanziaria in quanto le spese sono decise e disposte dal Ministro di Grazia e Giustizia sulla base di apposito capitolo di bilancio, così come per tutte le spese degli uffici giudiziari. Essa è giustificata dalla necessità di avere un organico per il proprio personale distinto da quello della Corte con preparazione tecnica, esigenza che è comune a tutti i centri elettronici della Pubblica Amministrazione.

b) Secondo un'altra tesi i compiti come individuati dall'art. 1 soprari-chiamato eccedono chiaramente i fini istituzionali della Corte Suprema di Cassazione, della quale il CEDOG è definito organo: ma, ipotizzando una correzione per tale ultimo aspetto, continuerebbero ad oltrepassare in ogni caso la competenza dell'ordine giudiziario nel suo complesso, sia che si considerino le sole esigenze dell'attività giurisdizionale, sia che si tenga conto di tutte le esigenze del servizio giustizia. E', cioè, violato il principio che non si può essere autorizzati ad acquisire informazioni al di fuori della propria sfera di interessi, nel rispetto della distribuzione delle attribuzioni tra enti ed organismi pubblici

diversi. La soluzione naturale, quindi, pur criticata sotto il profilo della spesa, è quella del pluralismo nella raccolta di informazioni parzialmente coincidenti: per superarla, con difetti di centralizzazione che qui vengono trascurati, bisognerebbe pensare alla istituzione di un ente o azienda pubblica a sè stante, che nulla dovrebbe avere a che fare con la Corte di Cassazione o col servizio giustizia. Se fosse, cioè, fondata la valutazione dell'esistenza di un CEDOG in grado di costituirsi in servizio nazionale, occorrerebbe, se si considerassero superabili i difetti della centralizzazione, costruirlo in ente a sè stante, del quale la Suprema Corte potrebbe divenire utente (nel quale caso si potrebbe dare sistemazione al personale, utilizzando anche l'istituto della opzione).

Contro tale conclusione, stanno i conflitti già insorti con altri enti aspiranti alla raccolta. Si ricordano qui due casi concernenti l'uno le amministrazioni dello Stato, per le quali è stato predisposto un apposito disegno, l'altro la raccolta dei contratti collettivi: il disegno di legge sulla riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, presentato al Senato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 9 giugno 1982 (n. 1927), contiene nel suo art. 5 la proposta che l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro sia istituito presso il Consiglio e già il Ministero del lavoro rivendica, del tutto intuitivamente, analoga facoltà. Si aggiunga che ad es. la Corte Costituzionale, il Consiglio di Stato e lo stesso Parlamento verrebbero posti in posizione servente rispetto alla Corte di Cassazione.

Tale opinione, è resistita da una parte del Consiglio che ribadisce la legittimità e la opportunità della costituzione legislativa del CEDOG come organo della Corte di Cassazione — così come è già per l'Ufficio del Massimario — con una limitata autonomia organizzativa dovuta alla peculiarità delle funzioni.

In particolare non appare condivisibile l'affermazione che i compiti delineati nel disegno di legge sul CEDOG eccedano i fini istituzionali. Infatti, mentre per tutti gli archivi di legislazione, giurisprudenza (sia costituzionale che ordinaria e amministrativa), e dottrina non si può minimamente dubitare che essi siano indispensabili al lavoro quotidiano di tutti i magistrati dalla Corte di Cassazione al Conciliatore, anche tutti gli altri archivi gestiti dal CED (quali quelli relativi ai trattati internazionali, ai contratti collettivi di lavoro, alle circolari ministeriali, all'albo degli avvocati, ai regolamenti edilizi, ai decreti di vincolo) sono innegabilmente esplicativi o integrativi delle fonti giuridiche primarie, e come tali anch'essi necessari ai giudici di merito come al giudice di legittimità.

E' del pari di tutta evidenza che, oltre alle convenienze economiche, la più grande utilità del sistema centralizzato è costituito dalla unitarietà del metodo di ricerca e dei contenuti informativi, tant'è che in altri Paesi (come la Francia), in cui vi sono state iniziative frazionate, si è poi finito col riconoscere la validità del sistema italiano, ispirato al principio dell'intima interconnessione fra tutte le fonti di informazione giuridica. In definitiva, la circostanza, che alcuni archivi possono essere di utile consultazione anche per altri enti non giudiziari, non toglie che essi rivestano primaria importanza per il lavoro giudiziario. Ed a tal fine si fa presente l'opportunità che siano previste strutture funzionanti ad esclusivo servizio dei collegi giudicanti per le opportune ricerche durante la camera di consiglio.

c) Una terza tesi, infine, critica la collocazione del CED come ufficio della Corte di Cassazione, pur considerando con favore la prospettiva di un inserimento dell'Istituto nell'ambito dell'amministrazione della giustizia. Secondo tale tesi, la soluzione accolta dal d.d.l. tiene certamente conto del dato innegabile che il CED, nel suo attuale sviluppo, è il risultato dell'impegno, dell'intelligenza e della professionalità di alcuni valorosi magistrati della Corte di Cassazione; tuttavia proprio le dimensioni del risultato raggiunto rendono oggi consigliabile sottrarre tale prestigiosa istituzione ad una collocazione che ne attenua il rilievo nazionale, facendone soltanto un ufficio di un organo giudiziario, sia pure di grande rilievo quale la Corte di Cassazione. Preferibile appare costituirlo in ufficio autonomo della complessiva amministrazione della giustizia, sotto la vigilanza congiunta del C.S.M. e Ministero di Grazia e Giustizia. Non a caso

il precedente d.d.l. del 13 luglio 1983 prevedeva un'espressa autonomia amministrativa che il nuovo schema ha abbandonato. Una tale collocazione presenterebbe il vantaggio di assicurare al centro la necessaria autonomia e, nel contempo, di garantirgli un collegamento con le professionalità proprie dell'ordine giudiziario, e segnatamente, della Corte di Cassazione che così eccellente prova in materia hanno sino ad oggi offerto.

I magistrati del CED dovrebbero essere scelti tra i magistrati addetti alla Corte di Cassazione nell'ambito di una rosa proposta dal Primo Presidente e dal Procuratore Generale presso la stessa. La loro nomina per un periodo di tempo determinato e con possibilità di rinnovo, sarebbe di competenza del C.S.M. in base a regolare concorso, con particolare attenzione alla specifiche attitudini. Il Ministro potrebbe interloquire in materia ai sensi dell'art. 17 della legge istitutiva del Consiglio.

5. — In ogni caso l'affidamento al CEDOG del servizio di informatica giuridica a supporto della funzione giurisdizionale ordinaria o dell'ordine giudiziario, imporrebbe una risistemazione delle collocazioni attribuite al Consiglio Superiore della Magistratura, al Ministero di Grazia e Giustizia, al Presidente della Corte di Cassazione: una volta che si superino nell'assegnazione dei fini le esigenze della Corte, la presenza nella gestione e la vigilanza debbono tenere conto della complessiva posizione attribuita al C.S.M. nell'ordine giudiziario e di quella distintamente attribuita al Ministro. Alcune previsioni — secondo una parte del Consiglio — appaiono al riguardo di dubbia compatibilità col sistema delineato nella Costituzione. Si pensi alle attribuzioni del Presidente della Corte negli artt. 3 e 15: gli competono la nomina del direttore del Centro elettronico nazionale di documentazione giuridica e l'esame prioritario di una «relazione annuale sulle attività svolte e da svolgere». Più articolate e significative le attribuzioni, diritti e facoltà del Ministro: nell'art. 4 il Ministro assume personale, *determina* il contingente del personale da assegnare, oltre ad assegnare il personale del suo Ministero, *promuove* il comando del personale esterno, *formula criteri* di massima e per l'espletamento di tests attitudinali; nell'articolo 8 stipula i contratti con esperti; nell'art. 13, da sottolineare particolarmente, gli sono attribuiti la proprietà dei dati e del sistema di ricerca ed il potere di introdurre, estendere, modificare o eliminare archivi e modificare il sistema di ricerca; nell'art. 14 *stipula* le convenzioni per l'istruzione di utenti paganti; nell'art. 18, approva la convenzione per una mensa di servizio.

6. — Con particolare riferimento alla prima delle tesi esposte si formulano le seguenti ulteriori osservazioni. E' stata rilevata la necessità che il provvedimento di destinazione dei magistrati al CEDOG da parte del C.S.M. non avvenga «su proposta» del direttore e su designazione del Primo Presidente, ma che il provvedimento del Consiglio, a seguito di regolare concorso, sia emanato «sentito» congiuntamente il Primo Presidente e il Procuratore Generale della Cassazione come avviene per i magistrati assegnati al Massimario della Cassazione.

In relazione all'art. 3 si ritiene che la direzione del CEDOG, così come di qualsiasi altro ufficio della Cassazione, debba essere inclusa nelle tabelle della Cassazione a tutti gli effetti e come tale sottoposta all'approvazione del C.S.M., secondo alcuni componenti la durata del periodo di conferma non può superare il quadriennio. Secondo altri tale incarico dovrebbe essere conferito, previo concorso, direttamente dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Non si ritiene di esprimere parere favorevole in ordine alla riserva di sedi da lasciare vacanti per i magistrati da assegnare al CEDOG, trattandosi di assegnazione temporanea, ed a domanda degli interessati. Si prende atto, altresì, che nell'attuale proposta è scomparsa l'equiparazione dell'attività prestata presso il CEDOG con l'esercizio di funzioni direttive.

In relazione all'art. 5 una parte del Consiglio ritiene opportuna una forma di incentivazione, ma non nei termini previsti dalla norma, secondo cui l'indennità di servizio informatica giunge fino al 50% dello stipendio mensile lordo.

Quanto all'art. 7 del d.d.l. occorrerebbe prevedere un controllo del Consiglio sul distacco o comunque sull'utilizzazione di personale esterno contemplato da tale norma.

Sempre secondo una parte del Consiglio il disegno non contiene disposizioni sul consenso dei titolari dei dati alla raccolta delle informazioni nei casi in cui sarebbe necessario.

Infine, negli artt. 11 e 12 l'accesso all'informazione è regolato senza garantire in modo certo il diritto all'accesso medesimo al titolare dei dati.

7. — In definitiva il Consiglio valuta positivamente, sia pure nel quadro dei rilievi e delle osservazioni che precedono, la realizzazione istituzionale delle strutture dell'informatica giuridica e giudiziaria, soprattutto in un momento in cui le sperimentazioni tecniche sono già in corso in molti uffici giudiziari.

Occorre comunque che il CEDOG e gli U.D.A. siano regolati con legge, ed anche sollecitamente altrimenti si andrà incontro ad un fallimento clamoroso delle attese riforme strutturali.

Anche per tale decisiva esigenza dell'amministrazione della giustizia, il contributo del CED sarà molto rilevante.

