

IANUS

Diritto e Finanza



Quaderni

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2023

**IL PRISMA DELLA MODERNIZZAZIONE
DEI SERVIZI PUBBLICI E GIUDIZIARI
NELLA PIÙ RECENTE ESPERIENZA FRANCESE**

Marta Aurino

IL PRISMA DELLA MODERNIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI E GIUDIZIARI NELLA PIÙ RECENTE ESPERIENZA FRANCESE

Marta Aurino

*Dottoranda in Diritto costituzionale comparato
Université de Bordeaux e Università degli Studi di Napoli Federico II,
A.T.E.R. a Sciences Po Bordeaux*

In un momento in cui la Francia è protagonista di un vasto movimento di open data amministrativo e giudiziario, con questo contributo si vuole misurare l'efficacia delle dinamiche in corso, mettendo in luce le criticità sussistenti, e analizzare le questioni ancora aperte. Tra queste, una particolare attenzione viene riservata al cambiamento del ruolo del giudice e all'evoluzione dei rapporti tra pubblica amministrazione, attori privati e cittadini.

As France plays a leading role in a massive administrative and judicial open data movement, this contribution attempts to measure the effectiveness of the dynamics involved, highlighting the critical issues arising, and analysing the questions that remain open. Particular attention is paid to the changing role of the judge and the evolution of relations between public administration, private actors and citizens.

Sommario:

1. Il movimento di *open data*: la risposta giuridica alle sfide della *cybercultura*
2. La fallimentare dialettica tra pubblico e privato nell'esperienza dell'*État plateforme*
3. Gli *open data* giudiziari e il rischio della creazione di un sistema del precedente
4. Per concludere

1. Il movimento di *open data*: la risposta giuridica alle sfide della *cybercultura*

Robert Richard¹ dieci anni fa titolava «*L'ouverture des données publiques: les risques d'une bonne idée*» (lett.: «*l'apertura dei dati pubblici: i rischi di una buona idea*»). Effettivamente, il movimento di *open data*² – parallelo a quello di *open Government*³ – una buona idea lo è stata, mettendo d'accordo governi dai colori politici diversi con i suoi mantra di trasparenza e apertura dell'operato della pubblica amministrazione. Se l'utopia dell'apertura ha un'eco così positiva tra ideologie contraddittorie, è perché molti ritengono che abbia la capacità di diventare una leva per accelerare il ritmo dell'innovazione, alimentando nuove forme di partecipazione e conoscenza collettiva⁴. Ciononostante, come ogni buona idea, non è priva di contraddizioni né di criticità.

Nella seconda metà degli anni Novanta la crescita del web è stupefacente. Tutto è online. Il traffico web, sino ad allora anarchico e disorganizzato, inizia a dotarsi di regole destinate a perimetrare la condivisione, a permettere che le ricerche si effettuino in maniera snella e veloce, mediante parole chiave⁵. La *cybercultura*⁶ spopola ovunque e investe anche le amministrazioni pubbliche, imponendo rapidamente un cambio di paradigma dei fenomeni di circolazione e diffusione di informazioni legate all'operato della pubblica amministrazione, i cui risvolti, ancor prima che economici, hanno interessato il diritto all'accesso all'informazione (già consacrato in Francia dalla *Loi CADA*⁷).

Il movimento del *software libero*⁸ sviluppatosi in quegli anni, basato sulla libertà d'espressione e d'utilizzo, ha così influenzato e forgiato quello degli *open data*. Ne è derivata una considerevole moltiplicazione delle base dati che ha coinvolto tutti i livelli del servizio pubblico, da quelli locali a quelli sovranazionali. Nel 2007

¹ R. RICHARD, *Position. L'ouverture des données publiques: les risques d'une bonne idée*, in *Esprit*, n°6, 2013, 1.

² L'espressione "aprire i dati pubblici" può erroneamente far pensare che basti una semplice decisione amministrativa per rendere accessibili fonti di informazione preesistenti. In realtà, è più corretto parlare di un processo di apertura. Esso può essere suddiviso in tre fasi: identificazione, pubblicazione ed estrazione. Si veda, A. COURMONT, *De la donnée à la donnée ouverte: les épreuves d'ouverture des données*, in *Statistique et société*, 3/2017, 19. In Italia, l'espressione è conosciuta sin dal Codice dell'amministrazione digitale, D. lgs. n°82/2005.

³ La dottrina del governo aperto ambisce a trasparenza, verificabilità e responsabilità delle azioni del Governo di fronte ai cittadini. Si veda, T. AGNOLONI, *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. PERUGINELLI - M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli, 2014, 581.

⁴ F. IBEKWE-SANJUAN - F. PAQUIENSÉGUY, *Open, big, collaboration: trois utopies de l'innovation au XXIe siècle*, in *Big data, open data: quelles valeurs? Quels enjeux?*, Rabat, 2015, 15.

⁵ J. BOURGUIGNON, *Internet année zero*, Parigi, 2021, 15 ss.

⁶ J. MACEK, *Defining Cyberculture*, in *Cyberspace-Normative Frameworks*, 2004, 1.

⁷ La *Loi Commission d'accès aux documents administratifs* del 1978, consacrò la libertà d'accesso ai documenti amministrativi e alla riutilizzazione delle informazioni pubbliche.

⁸ Per approfondire questa tematica, si veda M. BERRA, A. R. MEO, *Il software libero: la qualità attraverso la cooperazione*, in *Quaderni di sociologia*, n°23, 2000.

sono stati individuati per la prima volta gli otto *open government data principles*, nati dall'incontro di una trentina di giuristi e professionisti del web, tra cui O'Reilly, fautore del Web 2.0⁹. Le riflessioni di apertura democratica emerse da questo incontro rappresentano il primo pilastro comune della costruzione delle base dati governative di tutto il mondo, prima tra tutte data.gov negli Stati Uniti (2009), seguita dalla britannica data.gov.uk (nel 2010) e da Etalab in Francia (2011).

Proteso a rendere attuative le necessità di trasparenza, di libera circolazione delle informazioni, di modernizzazione dell'azione pubblica e di sostegno del dinamismo economico, il movimento dell'*open data* si è successivamente capillarizzato, interessando i più svariati settori dell'apparato statale, tra cui quello giudiziario.

La prima esigenza sottesa a questo movimento, così ampio e ambizioso, è senz'altro quella democratica: il principio di trasparenza dell'azione pubblica esce potenziato dall'incontro con le evoluzioni tecnologiche e richiede che i poteri pubblici diano conto, con maggior frequenza e con maggior chiarezza, non solo del loro operato, ma anche del ragionamento che lo sottende¹⁰. Di conseguenza, quale che sia la definizione adottata, *données, data*, dati, questi ultimi, assumono un'accezione a geometria variabile¹¹, che, a seconda dei casi, li qualifica come strumenti di attuazione delle promesse democratiche e quelli di risorse a partire dalle quali si può creare valore¹².

Il plusvalore di questo movimento risiede nella circostanza per cui i dati pubblici non vengono semplicemente pubblicati, in seguito a selezione ristretta e scrupolosa degli stessi, ma, rispondendo al dovere di trasparenza¹³, vengono resi disponibili al pubblico nella loro veste di dati grezzi. Prendendo in prestito la definizione individuata dagli epistemologi dei dati: i dati sono comunemente intesi come la materia prima prodotta dall'astrazione del mondo in categorie, misure e qualsiasi altra forma di rappresentazione - numeri, caratteri, simboli, immagini, suoni, onde elettromagnetiche e bit - che costituiscono le fondamenta su cui si creano informazioni e conoscenza¹⁴.

In tale contesto così brevemente delineato, la Francia è pienamente coinvolta nella rivoluzione globale dei dati, che vuole essere una fonte di progresso democratico dello stato di diritto¹⁵, così come enunciato nel dossier ministeriale

⁹ Si veda il sito ufficiale <https://opengovdata.org>.

¹⁰ T. DOUVILLE, *Open data des décisions de justice, cinq ans après: état des lieux et perspective*, in *Légipresse*, 65/2021, 50-51.

¹¹ O. ITEANU, *Quand le digital défie l'état du droit*, Parigi, 2016, 177.

¹² N. COLIN, *Consommation numérique : qui crée la valeur ?*, in *Esprit*, 5/2013, 12-13.

¹³ F. P. GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario ed internazionale*, Roma, 2013, 2 ss.

¹⁴ R. KITCHIN, *The data revolution. Big data, open data, data infrastructures & their consequences*, Thousand Oaks, 2014, 50 ss.

¹⁵ Il 5 dicembre 2011 segna la data di lancio del sito Data.gouv.fr. Il sito è stato realizzato dalla missione Etalab, creata poco prima con il decreto n° 2011-194 del 21 febbraio 2011 che istituisce una missione Etalab incaricata di creare un portale unico interministeriale per i dati pubblici.

*Le numérique pour transformer l'État: «Un accesso più ampio e migliore ai dati pubblici incoraggerà l'intera società a creare valore e nuovi servizi digitali utili al pubblico»¹⁶. Da diversi anni la Francia è uno dei Paesi leader nel settore dei dati aperti, così come testimoniato dalle ultime classifiche internazionali (2016), in particolare quelle del *Global open data Index*, *Open Knowledge* e dell'*Open data Barometer*¹⁷.*

L'ampiezza della materia e degli obiettivi perseguiti dal movimento di *open data* francese ci impongono di incentrare la nostra analisi attorno a due logiche: quella amministrativa, concernente il progetto di Stato piattaforma o Stato start-up (I) e quella giudiziaria, inerente alla pubblicazione delle sentenze (II). Entrambe cercano di soddisfare le esigenze di non segretezza, gratuità e riutilizzo dei dati decretate dalla transizione tecnologica¹⁸, ma con effetti discordanti.

2. La fallimentare dialettica tra pubblico e privato nell'esperienza dell'*État plateforme*

Lo Stato piattaforma si colloca nell'ottica di modernizzazione della pubblica amministrazione e dell'adeguamento delle politiche pubbliche francesi alle sfide poste dal capitalismo tecnologico (Giur. *Conseil d'État*, 2017)¹⁹, il quale influenza i comportamenti degli individui e gli equilibri economici.

A partire dal 2012, Colin e Verdier²⁰ hanno riadattato il concetto di Stato Piattaforma, inventato da O'Reilly²¹, con l'ambizione di far confluire verso l'esterno i flussi di intelligenza e creatività idonei a interessare politiche di respiro pubblico²².

¹⁶ Dossier gov. del 17 settembre 2014, disponibile al seguente indirizzo: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/action/piece-jointe/2014/09/dp_-_transformation_numerique_-_version_web.pdf.

¹⁷ Si rinvia alle classifiche internazionali sull'utilizzo dei dati aperti: *Global Open Data Index*: <http://index.okfn.org/place.html>; *Open Knowledge*: <https://www.open-knowledge.it>; *Open Data Barometer*: <https://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>.

¹⁸ D. CARDON, *Open data et état plateforme*, in *Culture numérique*, 2019, 330.

¹⁹ Si veda lo studio annuale del *Conseil d'État* dal titolo *Puissance publique et plateformes numériques*, 2017.

²⁰ N. COLIN, H. VERDIER, *L'Âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Parigi, 2015, 288.

²¹ Per Tim O'Reilly, con lo Stato piattaforma, lo Stato non è più visto come un distributore automatico di servizi ma come un "bazar", che fornisce agli attori della società civile le risorse necessarie per sviluppare servizi innovativi. Si veda, T. O'REILLY, *Governance as a Platform. Innovations: Technology, Governance, Globalization*, Cambridge, 2011, 13-40.

²² L'espressione *État plateforme* «è apparsa nei documenti interni dei dipartimenti incaricati di gestire la trasformazione gestionale dello Stato a partire dal 2014. È sostenuta soprattutto da Henri Verdier, che ha introdotto il concetto in Francia e ne ha sostenuto l'appropriazione alla guida di Etatlab, una piccola struttura interministeriale a sostegno dell'innovazione digitale. Associata alle start-up di Stato e alla promozione di metodi agili, l'espressione è stata ripresa nella relazione annuale del Consiglio di Stato nel 2017 e nella relazione della Corte dei Conti nel 2018. Nel 2020, il termine era quasi scomparso dalle comunicazioni governative e amministrative», G. JEANNOT, *Vie et mort de l'État plateforme*, in *Revue française d'administration publique*, n° 73, 2020, 165.

La logica dello Stato piattaforma implica innanzitutto che i dati pubblici siano messi a disposizione degli attori sociali e che questi possano riutilizzarli liberamente²³. Questo imperativo di diffusione e di libero accesso si è imposto progressivamente²⁴, rendendo attuativo il principio dell'apertura di default di tutti i dati prodotti, raccolti o ricevuti nell'ambito di ogni missione di servizio pubblico.

Le strategie di *platformisation*²⁵ sconfinano il settore privato e appartengono, più generalmente, al processo di digitalizzazione che coinvolge tutti i principi organizzativi e l'ottemperamento di un'azione statale nuova e trasformata²⁶. La conseguenza è il tentativo statale di ricreare nel pubblico i medesimi meccanismi di interfaccia e intermediazione propri delle piattaforme private, funzionali a facilitare gli scambi e la produzione di beni e servizi²⁷. Così come alcune *big tech* cercano di approfittare degli apporti creativi delle altre imprese anziché entrare in conflitto con loro (Es. Twitter, Apple, Amazon che danno accesso ad altri rivenditori o contributori sul proprio sito mantenendo il controllo dello scambio finanziario, creando un mix di apertura e fiducia), si può applicare la medesima visione all'interno delle logiche statali²⁸. In tal modo, il pubblico si ispira al privato, includendo le strategie degli attori privati all'interno dei processi di organizzazione e di azione delle formazioni statali, ripensando completamente il loro funzionamento²⁹.

Le modalità attuative di questo nuovo paradigma passano principalmente attraverso l'*open data*, l'uso di *standards* aperti, la possibilità per alcuni privati di offrire dei servizi per l'amministrazione a partire dalle applicazioni di trasferimento automatico dei dati³⁰. Lo Stato, di conseguenza, con le sue banche dati e applicazioni aperte, rappresenta il punto di partenza di molteplici innovazioni introdotte da cittadini o sviluppatori privati, al fine di sostenere l'economia e il suo sviluppo³¹.

Più specificamente, il costrutto dello Stato piattaforma si basa sull'idea che lo Stato sia tenuto a mettere a disposizione degli attori sociali le risorse digitali in suo possesso: in primo luogo, garantendo la più ampia diffusione possibile dei dati raccolti per l'esercizio delle sue missioni e consentendone il riutilizzo a fini

²³ In Francia, in realtà, l'idea di condivisione dei dati e di trasparenza ha radici risalenti: l'art. 15 della *Déclaration des droits de l'homme* recita: «la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration».

²⁴ L. *pour une République numérique* n°1321/2016.

²⁵ J. CHEVALLIER, *Vers l'État plateforme?*, in *Revue française d'administration publique*, n°3, 2018, 627 ss.

²⁶ J.B. AUBY, *Le droit administratif face aux défis du numérique*, in *Actualité juridique droit administratif*, n° 15, 2018, 835-844.

²⁷ C. BERTHOLET, *Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent*, Parigi, 2017, 10-22.

²⁸ P. PEZZIARDI, H. VERDIER, *Des startups d'État à l'État plateforme*, Parigi, 2015, 5 ss.

²⁹ B. THIEULIN, *Gouverner à l'heure de la révolution des pouvoirs*, in *Pouvoirs*, n°164, 2018, 19-31.

³⁰ G. JEANNOT, *Vie et mort de l'État plateforme*, in *Revue française d'administration publique*, n°1, 2020, 165-179.

³¹ Si pensi anche alla relazione tra amministrazione aperta e città intelligenti, si rinvia a G. JEANNOT, *La ville intelligente de l'administration à la gouvernance, la difficile intégration des données des usagers par une métropole*, in *Réseaux*, n° 218/2019, 105-142.

privati³²; in secondo luogo, dando al pubblico la possibilità, attraverso lo sfruttamento e l'incrocio di questi dati, di beneficiare di servizi di migliore qualità, nonché di accedere a una serie di nuovi servizi³³.

In questo contesto, a partire dalla teoria dell'intelligenza sociale collettiva e dalla teoria sociale dell'innovazione³⁴, sono stati creati organismi definibili come start-up di Stato³⁵. In particolare, Colin e Verdier³⁶ si sono riappropriati della concezione della moltitudine associata al capitalismo cognitivo, cancellandone il carattere critico, per cogliere il potenziale di innovazione delle imprese associate alla tecnologia digitale. Il risultato sono start-up statali che si fondano su regole ben precise, tutte volte a garantire un coinvolgimento elevato degli utilizzatori, in un processo sperimentale in costante innovazione. Questa dinamica costante di evoluzione si basa sul principio di adattamento permanente, prodromico a dare un volto nuovo al regime dei servizi pubblici³⁷.

All'interno di quest'ottica di pubblicizzazione di dati, orientata al rispetto del principio di uguaglianza e di trasparenza, sono emerse esperienze interessanti quali data.gouv.fr ed Etalab, idonee a rinnovare i metodi amministrativi tradizionali.

Nel caso francese, lo sviluppo delle interfacce di programmazione delle applicazioni (API) ha dato una nuova portata alla politica di diffusione e condivisione dei dati pubblici: tali interfacce garantiscono l'incrocio automatico dei dati provenienti da diverse fonti pubbliche e private, senza alcun intervento umano³⁸. Il ruolo del Governo si trasforma dal momento che quest'ultimo agisce come una piattaforma di scambio, in cui vengono inventati e coprodotti servizi innovativi utilizzando le infrastrutture pubbliche nell'ambito delle interazioni tra attori pubblici e privati³⁹. Tali dinamiche permettono di rendere operativo il principio dell'accesso aperto di default a tutti i dati prodotti, raccolti o ricevuti nell'ambito di una missione di servizio pubblico. In questo modo, l'intersezione di dati provenienti da piattaforme pubbliche e private, realizzata nell'ambito delle API, consente agli sviluppatori di produrre servizi digitali attraverso le start-up statali⁴⁰.

Le sfide legate al governo come piattaforma sono enormi. «*La vera sfida per trasformare la Francia in una start-up Nation è altrove. È una questione di sovranità digitale, altrimenti la Francia è condannata a utilizzare strumenti e servizi per trasferire*

³² A. BARTOLI - G. JEANNOT - F. LARAT, La simplification des formes et modalités de l'action publique, in *Revue française d'administration publique*, n°157, 2016, 7-22.

³³ J. CHEVALLIER, *Vers l'État plateforme ?*, in *Revue française d'administration publique*, cit., 630.

³⁴ A. NEGRI, M. HARDT, *Commonwealth*, Parigi, 2009, 77.

³⁵ P. PEZZIARDI, H. VERDIER, *Des startups d'État à l'État plateforme*, cit., 7.

³⁶ N. COLIN, H. VERDIER, *L'âge de la multitude, entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Parigi, 2012, 70 ss.

³⁷ ID.

³⁸ G. JEANNOT, *Vie et mort de l'État plateforme*, in *Revue française d'administration publique*, cit., 167.

³⁹ O. ITEANU, *Quand le digital défie l'état de droit*, Parigi, 2016, 177.

⁴⁰ Y. EL YAHYAOUI, *Economie des plateformes*, Parigi, 2021, 30-49

*all'estero la ricchezza che generano*⁴¹. La Francia, finora, non ha risposto come ci si aspettava⁴². In primo luogo, sebbene il numero di “prodotti digitali” lanciati cresca ogni anno, il budget rimane modesto. E i progetti non sono sempre così ambiziosi come si sperava. Attualmente, più che una rivoluzione, i principali operatori pubblici vedono questo approccio solo come un mattone in mezzo a un progetto enorme.

In effetti, l'interazione tra persone, processi e tecnologie richiede una strategia concepita all'interno di un quadro interdipartimentale, un quadro normativo e legale, contenuti di qualità e accessibili e competenze adeguate.

Finora, invece, le innovazioni su larga scala riguardano servizi di interesse pubblico, ma non corrispondono alla concezione di questa innovazione aperta basata sulla piattaforma di dati pubblici aperti. Queste innovazioni non sono più guidate da start-up, ma da *major* digitali⁴³, e non si basano su dati aperti ma sul *crowdsourcing*, l'uso di dati forniti da ciascuno degli utenti del servizio⁴⁴. Il governo francese è ben lungi dall'essere in grado di fungere da infrastruttura di supporto e l'obiettivo di trasformare il settore pubblico attraverso l'offerta dirompente di diverse start-up non è stato raggiunto (le start-up che hanno avuto scarsi risultati sono state sostituite da start-up di proprietà dello Stato).

Parallelamente, le *big tech* sono state in grado di sviluppare un'offerta completamente indipendente, attirando la creatività di una moltitudine di piccoli imprenditori. Ma non solo. In particolare, un elemento che è emerso con forza riguarda la “uberizzazione” dei servizi pubblici da parte delle *big tech*. In questo quadro caratterizzato dall'egemonia della produzione immateriale⁴⁵, le *big tech* sono riuscite a “uberizzare” anche i cosiddetti beni pubblici non esclusivi e lo hanno fatto sottraendo una parte del mercato dedicato ai servizi pubblici statali. Ciò è avvenuto attraverso la marginalizzazione dei servizi statali che seguono modalità e velocità diverse a seconda della natura e del servizio fornito⁴⁶. In effetti, le *big tech* hanno una visione più ampia rispetto agli operatori pubblici e sono più efficaci e flessibili nei confronti delle esigenze dei cittadini⁴⁷.

Il sistema delle start-up statali e del governo come piattaforma non ha raggiunto la portata sperata. Tuttavia, questo rappresenta un tentativo di

⁴¹ Rapporto informativo senatoriale n° 655 (2021-2022), redatto da V. PAOLI-GOGIN, 8 giugno 2022, 26.

⁴² Probabilmente il miglior esempio di utilizzo di piattaforma all'interno delle politiche pubbliche è il sistema di selezione delle carriere universitarie, *Parcoursup*; si veda E. UNTERMAIER-KERLEO, *Un exemple d'utilisation d'une plateforme dans le cadre d'une politique publique: Parcoursup*, in *L'émergence d'un droit des plateformes*, Parigi, 2021, 177.

⁴³ Le *major* digitali possono sviluppare un'offerta completamente indipendente e attirare, a loro modo, la creatività di molte piccole imprese.

⁴⁴ C. BERTHOLET, *Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent*, cit., 20.

⁴⁵ A. NEGRI, *Traversée de l'empire*, Parigi, 2011, 109.

⁴⁶ Y. ALGAN, T. CAZENAVE, *L'État en mode start-up: le nouvel âge de l'action*, Parigi, 2016, 30-35.

⁴⁷ Ad esempio, possiamo citare il controllo di sicurezza di Facebook e l'assistenza sanitaria di Apple.

rinnovare l'approccio del governo all'innovazione e alla gestione all'interno dell'amministrazione. Tirando le somme, si constata che il modello di sostegno all'innovazione all'interno della società attraverso l'apertura dei dati, che era all'origine del governo come piattaforma, è stato abbastanza ben sviluppato, mentre lo scenario delle start-up statali non lo è stato.

Per realizzare il progetto originale di *État plateforme*, il governo avrebbe dovuto reagire e localizzarsi prima che lo facessero gli altri attori, soprattutto perché la soluzione tecnologica⁴⁸ delle *big tech* - con la loro esagerata esaltazione dell'efficienza - non va d'accordo con la democrazia⁴⁹. Secondo la letteratura più recente, le soluzioni per rilanciare gli obiettivi dello Stato piattaforma risiedono nella distribuzione ubiquitaria (onnipresente), il che significa rendere aperti gli strumenti pubblici e creare interfacce semplici e *user-friendly* tra i cittadini e l'amministrazione. In pratica, questo si traduce in un unico contro-stato, dove il cittadino ha un unico accesso e interlocutore⁵⁰. Non va dimenticato, infatti, che esiste un enorme problema legato all'educazione tecnologica dei cittadini e alle loro difficoltà di adattamento a determinati cambiamenti della società⁵¹.

3. Gli *open data* giudiziari tra promesse e interrogativi

In Francia, dopo la legge per la Repubblica digitale dell'ottobre 2016⁵², che autorizza la pubblicazione dei dati relativi alle decisioni giudiziarie anonimizzate, è stato avviato un processo di apertura al pubblico delle decisioni giudiziarie⁵³ e di dematerializzazione delle procedure, ormai destinate a passare attraverso la via elettronica⁵⁴.

Sebbene il *Conseil d'État*⁵⁵ operi una distinzione tra i dati della pubblica amministrazione e i dati relativi alle sentenze, sottolineando come queste ultime non siano dei documenti amministrativi, la pubblicazione delle decisioni di giustizia alimenta un processo di apertura non dissimile - per obiettivi di trasformazione digitale dello Stato francese - a quello concernente il servizio

⁴⁸ E. MOROZOV, *L'ingenuità della rete. Il lato oscuro della libertà di internet*, Codice Edizioni, 2011, 1-10.

⁴⁹ Rapporto annuale del *Conseil national du numérique*, 2015, 8-33.

⁵⁰ C. BERTHOLET, *Ubériser l'État ?*, in *Le journal de l'école de Paris du management*, 6/2017, 37.

⁵¹ P. PEZZIARDI, H. VERDIER, *Des startups d'État à l'État plateforme*, cit., 10.

⁵² L. 1321 del 7 ottobre 2016.

⁵³ Per una cronologia esaustiva del processo di apertura delle decisioni giudiziarie, si rinvia a E. BERTHE, *Open data et données juridiques publiques en France: les pouvoirs publics sont lancés*, in *Precisement*, 30 giugno 2023, <https://www.precisement.org/blog/Open-data-et-donnees-juridiques-publiques-en-France-les-pouvoirs-publics-sont.html>

⁵⁴ Sulla dematerializzazione del processo civile, si veda M. DOCHY, *La dématérialisation des actes du procès civil*, dir. M. NICOD, Tolosa, 2019; C. BLÉRY, *Communication par voie électronique*, in S. GUINCHARD, *Droit et pratique de la procédure civile*, Parigi, 2022.

⁵⁵ CE, sez. 27, luglio 1984, n. 30590, Associazione SOS Défense, Lebon, «*Considerando che le sentenze, le ordinanze e le pronunce emesse dai tribunali dell'ordine giudiziario non sono documenti amministrativi ai sensi del titolo 1 della legge del 17 luglio 1978*», CE, 10a e 9a sez. riunite, 5 maggio 2021, n° 434502.

pubblico⁵⁶. Cambia l'oggetto, ma le logiche si pongono in continuità con quelle ottemperate dallo Stato piattaforma⁵⁷.

Questo iter di apertura, strutturato in diverse fasi, è iniziato con il decreto del 29 giugno 2020⁵⁸, che ha implementato l'accessibilità delle decisioni della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato. Un decreto del 28 aprile 2021 ha fissato il calendario per la condivisione con il pubblico delle decisioni giudiziarie degli ordini amministrativi e giudiziari, in applicazione dell'articolo 9 del decreto del 29 giugno 2020 sopra citato⁵⁹. Dall'aprile 2022, tutte le decisioni civili e commerciali emesse pubblicamente dalle 36 Corti d'appello francesi sono state rese disponibili in *open data* attraverso il motore di ricerca *Judilibre*⁶⁰ sul sito web della Corte di Cassazione. Per raggiungere questi obiettivi, la Corte sta sviluppando una nuova architettura tecnica, prodromica a pseudonimizzare le decisioni in linea con le disposizioni vigenti e a favorire una miglior conoscenza della sua giurisprudenza⁶¹. Il quadro giuridico e normativo per l'*open data* delle decisioni giudiziarie protegge i dati personali prevedendo un sistema di blocco degli elementi di re-identificazione a due livelli: blocco sistematico dei cognomi e dei nomi delle persone citate nelle decisioni giudiziarie, ma anche blocco delle entità che consentono la re-identificazione delle persone che, in particolare, violerebbero la loro privacy, come deciso dai giudici che emettono le decisioni⁶².

In primo luogo, secondo la Legge per la Repubblica digitale, l'obiettivo principale della diffusione generale delle decisioni in forma digitale è la trasparenza. L'apertura dei dati al pubblico è funzionale alla promozione della comprensione del contenzioso e al superamento delle asimmetrie informative⁶³: secondo il legislatore francese, è fondamentale trasformare i dati disponibili in

⁵⁶ C. BLÉRY - J.-P. TEBOUL, *De la communication par voie électronique au code de cyber procédure civile*, in *JCP*, 2017, 1134.

⁵⁷ J. CHEVALLIER, *Les nouveaux développements de l'État plateforme*, in *JCP*, 2020, n°611, 6 ss.

⁵⁸ Il d.l. n. 2020-797, 29 giugno 2020, sulla messa a disposizione del pubblico delle decisioni giudiziarie e amministrative è il decreto attuativo dell'articolo L. 111-13 del Codice dell'organizzazione giudiziaria, modificato dalla l. n. 2019-222 del 23 marzo 2019 sulla programmazione 2018-2022 e la riforma del sistema giudiziario.

⁵⁹ Il d.l. prevede che le sentenze della Corte di cassazione siano rese disponibili come *open data* entro il 30 settembre 2021; le sentenze civili, sociali e commerciali delle Corti d'appello entro il 30 aprile 2022; le sentenze dei tribunali industriali entro il 30 giugno 2023; le sentenze dei tribunali commerciali e le sentenze dei tribunali di primo grado nelle cause penali entro il 31 dicembre 2024. Le altre sentenze di primo grado e le sentenze penali saranno rese disponibili come *open data* nel 2025 (settembre e dicembre).

⁶⁰ *Arrêté* del 28 aprile 2021 attuativo dell'art. 9 del d.l. n° 2020-797 del 29 giugno 2020.

⁶¹ GDPR, art. 4, 5): per "pseudonimizzazione" si intende il trattamento di dati personali in modo tale che non possano più essere attribuiti a un determinato interessato senza ricorrere a informazioni aggiuntive, a condizione che tali informazioni aggiuntive siano conservate separatamente e siano soggette a misure tecniche e organizzative per garantire che i dati personali non siano attribuiti a una persona fisica identificata o identificabile.

⁶² M. BRILLIÉ-CHAMPAUX - L. STABLER, *L'Open data des décisions judiciaires*, in *Dalloz Actu*, 16 dicembre 2001, 1 ss.

⁶³ A. GARAPON, J. LASSÈGUE, *Justice Digitale*, Parigi, 2018, 20.

conoscenza, sviluppando strumenti metodologici, studi e ricerche. Inoltre, i dati aperti possono facilitare la definizione di strategie, la prevedibilità o addirittura la previsione degli esiti delle controversie.

Le sfide legate ai dati aperti sono molteplici e riguardano soprattutto i cambiamenti nel ruolo del giudice, la cristallizzazione della giurisprudenza, la sua orizzontalizzazione e il potenziale emergere di un sistema di precedenti o casi, nonché la minaccia di profilazione.

Peraltro, le sentenze dei tribunali pubblicate come *open data* sono destinate ad alimentare le base dati di giurisprudenza create da editori privati e tecnici legali (*legaltech*)⁶⁴.

Questi *database* possono essere utilizzati per sviluppare vari strumenti di analisi della giurisprudenza, sia i cosiddetti strumenti di “giurimetria⁶⁵” (da non confondere con la giustizia predittiva), sia strumenti più qualitativi che possono essere utilizzati per analizzare le argomentazioni delle parti e il ragionamento alla base delle decisioni. Queste nuove modalità di utilizzo dei dati delle decisioni giudiziarie sollevano nuove questioni per la Corte di Cassazione e per l’istituzione giudiziaria nel suo complesso, ad almeno due livelli: da un lato, la questione del riutilizzo etico delle informazioni contenute nelle decisioni giudiziarie, che è stata oggetto di un gruppo di lavoro co-pilotato dal Ministero della Giustizia, dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione⁶⁶; dall’altro, l’impatto che gli *open data* potrebbero avere sul concetto di giurisprudenza e sul ruolo del giudice. Il rischio che la conoscenza globale di decisioni diffuse tramite gli *open data* possa conferire un valore normativo e regolamentare alle decisioni delle Corti inferiori è reale? Come cambia il rapporto dei giudici con le decisioni anteriori?

Le riflessioni legate alla pubblicazione delle decisioni di giustizia permangono innumerevoli; dal momento che il movimento di apertura raggiungerà il suo completamento solo nel 2025, attualmente molti interrogativi restano irrisolti⁶⁷, ma, in questa sede, tenteremo di trarre un primo bilancio.

⁶⁴ Per attore *legaltech* si intende qualsiasi organizzazione che offra, fornisca e/o sviluppi tecnologie al servizio del diritto o dell’accesso alla giustizia. Si veda: R. AMARO, *L’ubérisation des professions du droit face à l’essor de la legaltech*, Parigi, 2017, 162.

⁶⁵ Il significato del termine “giurimetria” non dovrebbe essere limitato ai processi che utilizzano l’intelligenza artificiale. Si tratta di un metodo specifico di comprensione dei fenomeni giuridici, basato sulla matematica. Il suo scopo è quello di promuovere la conoscenza di questi fenomeni giuridici, con una possibile dimensione orientata al futuro. Si rinvia a C. QUÉZEL-AMBRUNAZ, *Jurimetrie*, in *Révue de la mesure des phénomènes juridiques*, 2022.

⁶⁶Rapporto della Corte di Cassazione *du cycle d’ateliers sur l’éthique de la réutilisation des décisions de justice*, 13 luglio 2022, disponibile all’indirizzo <https://www.courdecassation.fr/publications/autre-publication-de-la-cour/rapport-du-cycle-dateliers-sur-lethique-de-la-1>.

⁶⁷ Si pensi alle innumerevoli questioni legate all’impatto dell’intelligenza artificiale sul processo decisionale dei giudici o alla regolamentazione degli algoritmi. Per una trattazione più esaustiva del tema, si rinvia a Y. MENECEUR, *Artificial intelligence, Public Administration, and the Rule of Law*, in *The Rule of Law and Automated Decision Making*, Springer, 2023; G. DE MINICO, *Towards an Algorithm Constitutional by Design*, in *BioLaw Journal*, 1/2021.

È lapalissiano che le sentenze pubblicate in *open data*, in così gran numero e facilmente accessibili, non siano indifferenti al giudice, soprattutto «*a causa di una forma di habitus sociologico, che impone di risolvere situazioni simili nello stesso modo*»⁶⁸. In tal senso, la facilità con cui si accede ad un ampio numero di decisioni di giustizia, può essere un incentivo per i giudici a porsi interrogativi di coerenza con i casi precedenti e ad ambire ad una maggiore armonizzazione in materia. Questo fenomeno è già in corso e, l'avvento di strumenti algoritmici sempre più precisi e tali da semplificare l'identificazione di decisioni che abbiano già statuito sulla medesima questione giuridica, non farà altro che accelerarlo.

Inoltre, da un'analisi della prassi emersa dai primi anni di attività giudiziaria in *open data* e dei report stilati dal gruppo di studio della Cassazione (2022)⁶⁹, emerge che, utilizzare il precedente in maniera etica e trasparente, può rivelarsi prodromico all'elaborazione di una giurisprudenza più lineare, meglio motivata, capace di alimentare la fiducia dei giustiziabili nei confronti della giustizia. A lungo termine, è senz'altro possibile (nonché auspicabile) che, grazie alla conoscenza dell'intera prassi del contenzioso, le Corti supreme possano essere meglio informate e riescano ad ambire alla coerenza nomofilattica con maggiore precisione, nel rispetto dei valori comunemente condivisi e delle libertà fondamentali.

Pertanto, in tale contesto, non va dimenticato il ruolo svolto da coloro che, tra gli attori giuridici in gioco, sono i più coinvolti nel processo di digitalizzazione: gli avvocati. A tal proposito, il *Conseil national des barreaux* ha sempre espresso l'intenzione di svolgere un ruolo attivo nel riutilizzo dei dati giudiziari, in particolare chiedendo la creazione di un organismo pubblico incaricato di regolamentare e monitorare gli algoritmi utilizzati per sfruttare la banca dati delle decisioni giudiziarie e il loro riutilizzo, di cui dovrebbero far parte la *Cour de cassation*, il *Conseil d'État* e il *Conseil national des barreaux*⁷⁰.

Ciononostante, trarre delle conclusioni nel senso della creazione di un vero e proprio sistema del precedente, è rischioso nonché precoce. Il meccanismo di *open data* delle decisioni giudiziarie è ben lontano dal ridimensionare le classificazioni tradizionali e di far entrare in un sistema di *civil law* come quello francese i meccanismi propri del *common law* (*Case law*, *stare decisis*). Come sottolineato dalla dottrina francese in materia⁷¹, l'influenza del diritto anglosassone è evidente unicamente in diritto commerciale.

⁶⁸ L. CADIET - C. CHAINAIS - J.-M. SOMMER - S. JOBERT - E. JOND-NECAND, *La diffusion des données décisionnelles et la jurisprudence*, Rapporto presentato al Primo Presidente della Corte di Cassazione e al Procuratore Generale della Corte di Cassazione, 2022, 14.

⁶⁹ In tal senso, la prima Presidente della Corte d'Appello di Parigi, M. Roy-Zenati, rileva come, nel momento in cui appaiono delle divergenze tra camere, oramai la tendenza è quella di convocare delle riunioni volte ad armonizzare le sentenze e l'applicazione della regola giuridica, *Id.*, 131.

⁷⁰ Si veda l'esauritivo rapporto sulla *Jurimetrie* emerso dall'Assemblea generale del Consiglio degli Avvocati, 2020, disponibile su ccbe.eu.

⁷¹ M. ANCEL, *Case Law in France*, in *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Vol. 16., 1934, 1-17; B. CASTELLANE, *Continental Civil Law v Common Law in International Contractual*

Non basta la sola introduzione di sistemi di *big data*⁷² e di *open data* a cambiare i connotati di un sistema intrinsecamente di *civil law*. Le nuove tecnologie possono costituire un pretesto per istituzionalizzare un sistema del precedente laddove questo già esista nella prassi, ma non è questo il caso della Francia. Invero, storicamente, i giudici di primo grado non sono particolarmente sensibili alle decisioni rese dai loro pari, sebbene possano, talvolta, tenerle in considerazione⁷³. Mancano, dunque, esigenze di armonizzazione della giurisprudenza così pregnanti come quelle proprie dei sistemi di *case law*, e, al contrario, i giudici sembrano più interessati alla coerenza delle proprie motivazioni che al confronto con altri⁷⁴. Ciò non stupisce laddove si consideri la tradizione francese del *juge par juge*, in cui i giudici agiscono spesso in maniera individualista, estendendo, a seconda dei casi, il loro margine di apprezzamento⁷⁵.

Gli strumenti tecnologici, quindi, non sarebbero altro che delle «*teorie materializzate*»⁷⁶, il cui potere è quello che l'apparato statale e giudiziario e la dottrina decidono di accordargli⁷⁷. Da tale angolo visuale, è bene ricordare che la giurisprudenza la combinazione di un meccanismo giurisdizionale e di un meccanismo documentale in cui la dottrina giuridica ha tradizionalmente svolto un ruolo importante (si pensi a *Capitant*⁷⁸). È un *ménage à trois*⁷⁹. La giurisprudenza non è data, ma si costruisce, ed è «*bien autre chose que la simple masse du contentieux dévoilé par l'open data des décisions de justice*»⁸⁰.

In questo quadro, per evitare che il sistema informatico crei un potere algoritmico incontrollato, un'unica certezza permane allo stato dell'arte: la Corte di cassazione, principale attrice del movimento di *open data* giudiziario⁸¹, deve mettere in atto un controllo e una regolamentazione del riutilizzo dei dati, non può ignorare gli usi e i rischi che potrebbero derivare da un riutilizzo incontrollato o abusivo dei dati di cui è responsabile solo per garantire una diffusione di massa⁸².

Disputes, in *Introduction to French Tort Law*, Parigi, 2018; R. LIBCHABER, *Le contrat au XXIe siècle*, in *Revue de droit d'Assas*, 2021, 12-23.

⁷² Si rinvia a F.X. DIEBOLD, *A personal perspective on the origin (s) and development of "Big Data": the phenomenon, the term, and the discipline*, in *Penn Institute for Economic Research: Research paper series*, 2012, 130 ss.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ P. DEUMIER, *Open data – une autre jurisprudence?*, in *JCP*, 2020, 277.

⁷⁵ B. LOUVEL, *Comment sauver la soldat Justice?*, in *Le Point*, 2016, 1.

⁷⁶ G. BACHELARD, *La formation de l'esprit scientifique*, Parigi, 1987, 16.

⁷⁷ P. DEUMIER, *Open data – une autre jurisprudence?*, cit., 278.

⁷⁸ J.L. BAUDOIN, *Les réactions de la doctrine à la création du droit par les juges (Journées de l'association Henri Capitant)*, in *Les Cahiers de droit*, 2/1980, 229-230.

⁷⁹ L. CADIET, *La jurisprudence à l'heure de l'open data*, in *Predictrice*, 2022, 3.

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ J. SOMMIER, *La Cour de cassation à l'épreuve du numérique et de l'intelligence artificielle*, in *Viepublique.fr*, 2021, 1.

⁸² L. CADIET, *L'open data des décisions de justice*, in *Rapport de la mission d'étude et de la préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice*, 2017, 10 ss.

4. Per concludere

L'esperienza francese è qualificabile come esemplare e diligente (fatta eccezione per alcuni momenti di ritardo sul calendario di pubblicazione dei dati giudiziari) sotto innumerevoli aspetti, in particolare l'attuazione precisa del dovere di trasparenza e la digitalizzazione pressoché definitiva delle procedure amministrative e giudiziarie.

Le prospettive di apertura sono ancora svariate e il ruolo del legislatore, nonché delle Corti Supreme, non si prospetta semplice in un contesto di costante evoluzione tecnologica⁸³. In tal senso, gli insegnamenti da trarre alla luce di esperienze fallimentari come quelle dello Stato piattaforma restano innumerevoli e tendono tutti a logiche di miglior cooperazione tra attori pubblici, privati e cittadini.

Invero, soprattutto con riferimento agli *open data* giudiziari, i cittadini dovrebbero essere accompagnati, e non solo da attori privati come le *legal tech*, in quanto privi degli strumenti idonei alla comprensione e al riutilizzo dei dati grezzi. Gli *open data* e la tecnologia digitale devono essere un mezzo per considerare la trasparenza da un punto di vista completamente diverso e per colmare le asimmetrie informative⁸⁴. In tal senso, il movimento d'apertura dei dati non deve limitarsi a rispolverare il concetto di trasparenza, ma offrire un esempio concreto di trasformazione del concetto medesimo: da trasparenza passiva a trasparenza attiva (a condizione che sia promossa e organizzata secondo una logica di offerta). In breve, deve essere colta da un cittadino il cui tempo non è illimitato, in modo che possa davvero interessarsene e trarne beneficio.

In definitiva, l'apertura non è un'iniziativa naturale, ma richiede un cambiamento di mentalità e di competenze tecniche (per fornire dati consolidati - e non grezzi - ad esempio). È una trasformazione che non può essere decretata, ma va costruita e ordinata alla luce dei diritti individuali, promossa e organizzata secondo la logica dell'obbligo di accessibilità⁸⁵.

⁸³ P. GIAMBIASI, *Les perspectives ouvertes par la mise à disposition du public des décisions de justice*, in *Archives de Philosophie du droit*, n°1, 2018, 123.

⁸⁴ Y. EL YAHYAOUI, *Economie des plateformes*, cit., 35.

⁸⁵ G. DE MINICO, *Gli open data: una politica costituzionalmente necessaria?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, 6.