



DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

ANNO 2016, NUMERO 2

FONDATA E DIRETTA DA

ALBERTO M. GAMBINO

COMITATO DI DIREZIONE

Valeria Falce, Giusella Finocchiaro, Oreste Pollicino, Giorgio Resta, Salvatore Sica

COMITATO SCIENTIFICO

**Guido Alpa, Giovanni Comandè, Gianluca Contaldi, Vincenzo Di Cataldo, Giorgio Florida,
Gianpiero Gamaleri, Gustavo Ghidini, Andrea Guaccero, Mario Libertini, Francesco Macario,
Roberto Mastroianni, Giorgio Meo, Cesare Mirabelli, Enrico Moscati, Alberto Musso,
Luca Nivarra, Gustavo Olivieri, Cristoforo Osti, Roberto Pardolesi, Giuliana Scognamiglio,
Giuseppe Sena, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini**

E

**Margarita Castilla Barea, Cristophe Geiger, Reto Hilty, Ian Kerr, Jay P. Kesan, David Lametti,
Fiona MacMillan, Maximiliano Marzetti, Ana Ramalho, Maria Pàz Garcia Rubio,
Patrick Van Eecke, Hong Xue**

ISSN (Online Edition): 2239 -7442

La rivista è stata fondata nel 2009 da Alberto M. Gambino ed è oggi pubblicata dall'Accademia Italiana del Codice di Internet (IAIC) sotto gli auspici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale biblioteche e istituti culturali (DGBIC) e dell'Università Europea di Roma con il Centro di Ricerca di Eccellenza del Diritto d'Autore (CREDA). Tutti i diritti sono dell'IAIC.

Comitato di Valutazione Scientifica

EMANUELA AREZZO (Un. Teramo), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), FERNANDO BOCCHINI (Un. Federico II), ROBERTO BOCCHINI (Un. Parthenope), ORESTE CALLIANO (Un. Torino), LOREDANA CARPENTIERI (Un. Parthenope), VIRGILIO D'ANTONIO (Un. Salerno), FRANCESCO DI CIOMMO (Luiss), PHILIPP FABBIO (Un. Reggio Calabria), MARILENA FILIPPELLI (Un. Tuscia), CESARE GALLI (Un. Parma), MARCO MAUGERI (Un. Europea di Roma), ENRICO MINERVINI (Seconda Un.), MARIA CECILIA PAGLIETTI (Un. Roma Tre), ANNA PAPA (Un. Parthenope), ANDREA RENDA (Un. Cattolica), ANNARITA RICCI (Un. Chieti), FRANCESCO RICCI (Un. LUM), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), CRISTINA SCHEPISI (Un. Parthenope), BENEDETTA SIRIOVANNI (Un. Tor Vergata), GIORGIO SPEDICATO (Un. Bologna), ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI (Un. Sannio), RAFFAELE TREQUATRINI (Un. Cassino), DANIELA VALENTINO (Un. Salerno), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma), ALESSIO ZACCARIA (Un. Verona).

Norme di autodisciplina

1. La pubblicazione dei contributi sulla rivista "Diritto Mercato Tecnologia" è subordinata alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione o del Comitato Scientifico e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo. I contributi in lingua diversa dall'italiano potranno essere affidati per il referaggio ai componenti del Comitato Scientifico Internazionale. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità circa la pubblicazione.

2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.

3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.

4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio.

La Rivista adotta un Codice etico e di buone prassi della pubblicazione scientifica conforme agli standard elaborati dal Committee on Publication Ethics (COPE): Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Comitato di Redazione – www.dimt.it – dimt@unier.it

PIERPAOLO ARGANELLI, MARCO BASSINI, SIMONA CASTALDO, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE, FRANCESCA CORRADO, CATERINA ESPOSITO, MONICA LA PIETRA, GAETANO MARINO, SILVIA MARTINELLI, DAVIDE MULA (Coordinatore), ALESSIO PERSIANI, ROSARIA PETTI, MARTINA PROVENZANO (Vice-Coordinatore), MATILDE RATTI, VALENTINA ROSSI, SILVIA SCALZINI

Sede della Redazione

Accademia Italiana del Codice di Internet, Via dei Tre Orologi 14/a, 00197 Roma, tel. 06.80688355, fax 06.8070483, www.iaic.it, info@iaic.it

DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

INDICE DEL FASCICOLO N. 2

(maggio – agosto 2016)

*All data is (reasonably) equal:
open Internet v. Net neutrality*.....6
Paolo Damiani

*Dialogo virtuoso tra Corti: l'estensione del principio della
differente decorrenza degli effetti della notifica in tema di
prescrizione dell'azione revocatoria*.....72
Monica La Pietra

*Il diritto all'oblio tra vecchie e nuove forme
di comunicazione*105
Daniela Messina

FOCUS

E-GOVERNMENT E DIRITTI FONDAMENTALI NELLO STATO COSTITUZIONALE

Presentazione.....144
Filippo Vari

<i>Avete detto “diritti digitali”?</i>	145
Pasquale Costanzo	
<i>Cittadini e imprese di fronte all’amministrazione digitale....</i>	165
Giuseppe Piperata	
<i>I principi dell’amministrazione aperta.....</i>	179
Enrico Carloni	
<i>Principio di trasparenza e gestione dei dati.....</i>	198
Alessandro Natalini	
<i>La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo en España</i>	207
Manuel Fernández Salmerón	
<i>Considerazioni critiche sull'e-Government.....</i>	247
Guido Corso	
<i>Diritti fondamentali e tecnologie informatiche: i profili problematici dell’e-Government.....</i>	251
Raffaele Guido Rodio	
<i>Il contributo dei dati pubblici alla libertà di informazione ...</i>	265
Anna Papa	

*La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio
USA/UE.....*292

Giorgio Resta

*Diritto all'oblio e principio dell'openness nelle procedure
giudiziarie: il caso delle pronunce della Corte di
Cassazione.....* 322

Marcello D'Ambrosio

*E-Government e tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento
francese.....* 344

Eleonora Paris

Open data e libertà di iniziativa economica 369

Davide Mula

*L'affermazione di e-Government ed e-Democracy nello Stato
costituzionale.....* 383

Filippo Vari

E-GOVERNMENT E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'ORDINAMENTO
FRANCESE

Eleonora Paris
Università di Teramo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Governo elettronico e riforma della Pubblica Amministrazione. – 3. L'*e-Government* nel contesto francese. – 4. Oltre le misure di attuazione: l'*e-Government* e i diritti fondamentali in Francia. – 5. Conclusioni.

1. Premessa.

Il tema del rapporto tra lo sviluppo dell'*e-Government* e la tutela dei diritti fondamentali è un tema dalle notevoli implicazioni e dalla portata assai ampia, che ha acquisito progressivamente importanza centrale nel più generale dibattito che riguarda l'applicazione delle nuove tecnologie al funzionamento degli apparati pubblici. Ciò è ancora più vero con riguardo al contesto francese, in cui da sempre, e probabilmente con un certo anticipo rispetto ad altri paesi europei, si è avuta una particolare attenzione non solo allo sviluppo delle pratiche di *administration électronique* generalmente intese, ma proprio nello specifico alle implicazioni che l'applicazione di queste ultime hanno avuto, e tuttora hanno, sulla tutela di alcuni diritti umani fondamentali.

Data l'ampiezza e la portata del tema, con il presente contributo si cercherà in primo luogo di fornire qualche breve nota introduttiva sul fenomeno dell'*e-Government* e sulla sua applicazione alla pubblica amministrazione (di seguito P.a.); in seguito, si andrà ad inquadrare il fenomeno dell'*e-Government* in Francia, tracciando, quindi, un'evoluzione cronologica e, allo stesso tempo, fornendo qualche dato numerico sui principali *ranking* internazionali in materia, a supporto e a testimonianza dell'entità di questo fenomeno nel contesto francese. Successivamente, per

quanto attiene al rapporto tra governo elettronico e tutela dei diritti fondamentali, si è scelto di concentrare l'attenzione sull'impatto che alcuni strumenti di *e-Government* hanno avuto e hanno in Francia, in primo luogo sulla tutela dei dati personali e la salvaguardia della *vie privée*, ma anche sul problema, di evidente attualità, della sicurezza. Ancora, ci si soffermerà sul diritto stesso di accesso ad internet, che in Francia ha avuto molta eco, soprattutto in seguito alla ben nota pronuncia del *Conseil constitutionnel* del 2009 su questa materia¹. In conclusione, si andranno a tirare le somme su quanto analizzato nel testo, per evidenziare le questioni ancora aperte, alla luce soprattutto degli ultimi, importanti, fatti di cronaca che hanno colpito la Francia nel corso del 2015.

2. Governo elettronico e riforma della Pubblica Amministrazione.

L'innovazione² rappresenta una questione sempre più centrale soprattutto nell'attuale contesto socio-economico, che pone come obiettivi primari all'intero sistema politico-istituzionale l'apertura di una nuova fase di sviluppo e, all'interno di essa, l'incremento della produttività complessiva del sistema; tuttavia, tecnologia, innovazione e sviluppo

Il presente contributo, inviato a gennaio 2016, è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

¹ Conseil Constitutionnel, Décision n. 2009-580 DC – 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, *Journal Officiel* del 13 giugno 2009, 9675.

² «L'innovazione è una chimera: non la si raggiunge mai appieno e quando questo accade, fortunatamente, è già andata oltre ed occorre ricominciare a perseguirla. L'innovazione non può essere settoriale: è tale solo se coinvolge e comprende il sistema, le cose, le persone. L'innovazione nella pubblica amministrazione segue le regole sopra esposte, ma innestandosi in un sistema complesso e rigido di procedimenti, stenta, più che altrove, ad estendersi e consolidarsi. Il sistema della Pubblica Amministrazione, invero, necessita di quattro tipi di innovazione: l'innovazione delle regole, l'innovazione dell'organizzazione, l'innovazione dei procedimenti, l'innovazione dei comportamenti, ed ognuna di queste ha bisogno di percorsi particolari che devono, comunque, avere una sintesi ed una coerenza unitaria». Cfr. C. Cittadino; C. Bova, *L'Italia digitale. L'organizzazione, le priorità, i principi. Commento alle principali novità del CAD*, Roma, 2012, p. 7.

devono essere coniugati all'interno di uno scenario fortemente caratterizzato in termini di democrazia e partecipazione sempre più attiva: dunque l'innovazione tecnologica dovrebbe assurgere a condizione generale dell'intero sistema paese³. Le politiche di innovazione tecnologica occupano un ruolo centrale tra le attività del settore pubblico, come strumenti per dare impulso alla crescita a lunga scadenza. Esse si compongono dell'insieme delle azioni -delle amministrazioni pubbliche- tendenti a favorire l'assegnazione di risorse per la generazione di tecnologia da parte delle organizzazioni, attraverso azioni dirette sia ad incentivare direttamente l'innovazione di impresa, sia a migliorare il contesto istituzionale all'interno del quale si sviluppano queste attività innovatrici.

A partire dai primi anni Ottanta, le prassi e le applicazioni di *e-Administration* si sono sviluppate molto velocemente, parallelamente all'acquisita consapevolezza della rapida evoluzione delle potenzialità del governo elettronico, nonché dei cambiamenti rapidi nelle tecnologie di supporto, da parte delle autorità pubbliche. L'utilizzo delle nuove tecnologie all'interno delle amministrazioni pubbliche non rappresenta un processo recente. Negli ultimi quindici anni si è assistito ad un accelerato processo di approvvigionamento delle nuove risorse tecnologiche e degli straordinari vantaggi derivanti dalla massificazione dell'utilizzo di internet. In realtà, già dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso le amministrazioni pubbliche, all'interno dei paesi maggiormente sviluppati, cominciarono a promuovere l'informatizzazione come strategia per

³ «Innovare è, per così dire, pre-tecnologico, è cambiamento ma nel senso preciso di progredire rispetto alla situazione data, è il risultato di un processo di accumulazione dei risultati di numerosi atti che incidono sugli elementi costitutivi l'oggetto considerato; innovare è quindi studiare e analizzare l'oggetto, il sistema dato, qualunque esso sia, identificarne gli elementi costitutivi e le loro relazioni e riformularli in un'ottica di progresso e cambiamento, sia del singolo elemento sia dell'intero sistema cui l'elemento appartiene. In questa prospettiva, la tecnologia è sia lo scenario delle opportunità e delle funzionalità nuove messe a disposizione, sia lo strumento che permette l'implementazione del sistema su cui si opera». Rapporto THINK! 2013: *Attuare l'agenda digitale: innovazione, sviluppo, democrazia*, p.1, su. <http://www.thinkinovation.org/new/wp-content/uploads/2014/06/quaderno-5-AGENDA-DIGITALE.pdf>.

l'automatizzazione dei loro processi interni⁴.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Information & Communication Technologies*, ICT) hanno causato una profonda trasformazione all'interno delle amministrazioni pubbliche; gli organismi internazionali, dall'OCSE all'ONU, passando per l'Unione europea, hanno ripetutamente sottolineato l'importanza che assume per i governi l'utilizzo di queste tecnologie e l'incorporazione delle stesse nel funzionamento ordinario delle amministrazioni pubbliche. Allo stesso tempo, la realtà sociale contemporanea ed il crescente utilizzo che i cittadini fanno delle nuove tecnologie nelle loro attività quotidiane obbligano le pubbliche amministrazioni a confrontarsi con questo fenomeno e, conseguentemente, ad introdurre cambiamenti significativi nel loro funzionamento, cambiamenti che in qualche modo incidano positivamente sulla prestazione dei servizi pubblici e soddisfino le nuove necessità degli utenti.

Col tempo, gli apparati governativi della maggior parte dei paesi del mondo si sono trovati di fronte alla necessità di rispondere alla domanda pubblica di un'amministrazione più efficiente, efficace, partecipativa e recettiva e il governo elettronico si è posto gradualmente come strumento centrale per rispondere a queste nuove esigenze manifestate dalla collettività; le politiche per il governo elettronico sono dunque divenute leva del cambiamento e dell'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche.

L'*e-Government*⁵, ovvero l'utilizzo delle tecnologie informatiche

⁴ Nell'ambito dell'Unione europea, la Commissione nel riferirsi alla *e-Administration* la definisce come «l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle amministrazioni pubbliche, coniugato a modifiche amministrative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche». Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa*, COM (2003)567, del 26.9.2003, pag.8.

⁵ Per un approfondimento sul tema si vedano: E. Zaffaroni, *L'informatica nelle pubbliche amministrazioni*, in *Foro amm.*, 1996, no.3, p. 2616 ss.; C. Bellamy; J.A. Taylor, *Governing in the information age*, Buckingham, England, 1998; R. Heeks, *Reinventing Government in the Information age: international practice in IT-Enabled public sector*

nell'esercizio della funzione amministrativa⁶, si colloca nel quadro generale delle trasformazioni avviate a partire dagli anni Novanta in numerosi Paesi del contesto occidentale. L'informatizzazione della pubblica amministrazione rappresenta infatti uno dei principali interventi

reform, Londra, 1999; H. Margetts, *Information technology in Government: Britain and America*, Londra, 1999; C. Bellamy, *Implementing information age government: principles, progress and paradox*, in *Public policy and administration*, 2000, vol.15, p. 29; G. Marasso, *Metodi e strumenti di e-Government*, Rimini, Maggioli, 2001; ASTRID (Fondazione per l'analisi, gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche), *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'e-Government*, in www.astridonline.it, Roma, marzo 2002; M. Bombardelli, *Informatica pubblica, e-Government e sviluppo sostenibile*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, n. 5, p. 991-1027; D. Holmes, *e-Gov. Strategie innovative per il governo e la Pubblica amministrazione*, Milano, 2002; International Institute of Administrative Sciences, *e-Government. Information and communication technology in government and administration*, Bruxelles, 2002; I. Snellen, *La gouvernance électronique: implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires*, in *Rev. intern. sc. Adm.*, 2002, no.2, pp. 207-226; A. Capocchi, *Il processo di e-Government nel sistema delle Amministrazioni Pubbliche*, Milano, 2003; I. D'elia, *L'informatica e le banche dati*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, tomo II, II ed., Milano, 2003; OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *The e-government imperative: main findings*, Paris, 2003; G. Vesperini (a cura di), *L'e-Government*, Milano, 2004; P. Dunleavy; H. Magrets; S. Bastow; J. Tinkler, *Digital Era Governance. IT Corporations, the State and e-Government*, Oxford, 2006; C.G. Reddick (a cura di), *Comparative E-Government*, New York, 2010; P. Guerrieri; S. Bentivegna (a cura di), *The Economic Impact of Digital Technologies. Measuring Inclusion and Diffusion in Europe*, Cheltenham, 2011; K. Normann Andersen; R. Medaglia; R. Vatrapu; H. Zinner Henriksen; R. Gauld, *The Forgotten Promise of E-government Maturity: Assessing Responsiveness in the Digital Public Sector*, *Government Information Quarterly*, Vol. 28, 2011, pp. 439 ss.

⁶ L'e-Government è stato definito dall'OECD come: «*the use of ITCs, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government*». Cfr. OECD, *The e-Government imperative: main findings*, cit. p.23. Ancora, un *Commission staff working paper* della Commissione europea, propone la seguente definizione: «*e-Government is not old government plus the Internet. It is the use of new technologies to transform Europe's public administrations and to improve radically the way they work*», COMMISSIONE EUROPEA, *Linking up Europe: the Importance of Interoperability for eGovernment Services*, luglio 2003, p. 4.

di riforma amministrativa, perché permette un potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione stessa. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, avendo importanti ripercussioni in tal senso sull'agire amministrativo, contribuiscono a migliorare la qualità della democrazia, favorendo il processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, permettendo una migliore gestione delle risorse e rendendo più trasparente l'esercizio della funzione pubblica⁷.

3. L'e-Government nel contesto francese.

La riforma del settore pubblico ha assunto un ruolo fondamentale in Francia⁸, paese che, nonostante abbia «a lungo coltivato il mito della

⁷ L'importanza e la centralità dei fenomeni di *e-Government* all'interno dei sistemi di governo dei diversi Paesi è anche e puntualmente sottolineata dal Rapporto sull'*e-Government* che periodicamente viene redatto nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) dall'UNPAN (*United Nations Public Administration Network*) e la cui ultima pubblicazione fornisce dati molto interessanti sui progressi fatti in termini di *e-Government* non solo dai Paesi avanzati ma anche dai Paesi in via di sviluppo. Venendo ai dati forniti dalle Nazioni Unite nell'ultimo *United Nations E-Government Survey*, pubblicato a Luglio 2014, leader mondiale nella fornitura di servizi di *e-Government* è la Repubblica di Corea, seguita dall'Australia, da Singapore e dalla Francia; a livello regionale, invece, l'Europa occupa il primo posto, seguita dal continente americano, con la posizione di leadership degli Stati Uniti. Tuttavia, nonostante i progressi generali compiuti dai diversi paesi, un forte disequilibrio permane nel *digital divide* tra paesi sviluppati e paesi non sviluppati, soprattutto in Africa. Il *digital divide* è alimentato dalla carenza di infrastrutture informatiche, che impedisce la diffusione e l'utilizzo dei servizi di *e-Government*. Importante in tal senso è che i governi dei singoli Stati riconoscano la loro centralità nella fornitura e nella diffusione della conoscenza dell'utilizzo delle ICT, affinché sia possibile raggiungere tutti i cittadini, colmando il *gap* profondo del *digital divide* e massimizzando le risorse disponibili. Si veda lo *United Nations E-Government Survey 2014*, al sito http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/14report.htm.

⁸ Sulle riforme amministrative in Francia si vedano S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 79 ss.; E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004; F. Lafarge, *La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité*, in *Rev. fr. adm. publ.* 4 (2010), pp. 355 ss.; N. Kada, *La réforme de l'état territorial*, in *Rev. fr. adm. publ.* 1(2012), pp. 109 ss.; G. Marcou, *Changements et permanences dans le Système français d'administration territoriale*, in *Rev. fr. adm., publ.*, 1 (2012), p. 5 ss.; G. Koubi, *Les mots de la*

stabilità e dell'efficienza delle proprie istituzioni amministrative», si è trovata a dover «fare i conti con i caratteri dello Stato post-moderno, segnati dall'incertezza, dalla complessità e dall'indeterminatezza»⁹.

Per quanto attiene allo sviluppo ed alla diffusione dell'e-Government in Francia si ritiene necessario premettere che esso si è andato ad installare e ad adattare ad un contesto, quello della burocrazia francese, fortemente strutturato, ben organizzato e permeante la quotidianità dei cittadini. Contemporaneamente all'emergere di questo fenomeno è stata avvertita sin da subito l'esigenza, da un lato di garantire la massima efficienza dei sistemi e delle procedure di e-Government, dall'altro, però, anche di fornire sin da subito gli strumenti necessari per la tutela dei diritti dei singoli utenti che, a vario titolo, venivano “toccati” dall'implementazione delle nuove procedure. Nello specifico, e come si andrà ad approfondire in seguito, ci si riferisce al diritto alla protezione dei dati e delle informazioni personali, che i singoli hanno cominciato a fornire in rete inizialmente, per esempio, per la compilazione della modulistica *on line*, al diritto alla sicurezza personale o, ancora, allo stesso diritto di accesso ad internet e alla rete, che in Francia il *Conseil constitutionnel* nel 2009 ha identificato come una sorta di “diritto fondamentale”¹⁰, premessa dunque necessaria per poter godere al meglio dei progressi tecnologici applicati ai processi burocratici.

Il governo elettronico ha costituito e costituisce ancora una priorità dei governi francesi ed è stato considerato principale leva dell'ammodernamento dello Stato; a partire dagli anni Novanta, numerosi programmi d'azione si sono succeduti con l'obiettivo di implementare misure sempre più efficienti in materia di amministrazione elettronica, che

modernisation des relations administratives, in *Rev. fr. adm. publ.*, n. 2, 2013, pp. 339 ss.; J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Parigi, 2014; S. Kuhlmann; H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham, 2014; J. Caillousse, *L'État du droit administratif*, Parigi, 2015; P. Gérard, *Première point sur la réforme de l'Etat territoriale*, in *Act. jur. dr. adm.*, 2015, pp. 432-437.

⁹ Cfr. G. Napolitano, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2015, p. 624.

¹⁰ Cfr. *Conseil Constitutionnel, Décision n° 2009-580 DC – 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cit.

potessero semplificare l'azione della P.a. e la relazione fondamentale tra quest'ultima e i cittadini-utenti. Prima ancora di arrivare ai primi programmi d'azione adottati dai diversi governi in materia di e-Government è da segnalare che, già nel 1974, la Francia cominciava ad interessarsi alle procedure di applicazione delle nuove tecnologie alla pubblica amministrazione; è di quell'anno, infatti, il progetto SAFARI (*Système Automatisé pour les Fichiers Administratifs et le repertoire des individus*), tra i primi progetti in Europa in materia di semplificazione delle procedure amministrative. Il progetto SAFARI consisteva nell'utilizzo di un unico identificativo, un unico numero che poteva essere utilizzato per tutti i documenti amministrativi pubblici e per favorire l'interconnessione degli apparati amministrativi. Ad ogni cittadino veniva assegnato un identificativo e con questo il cittadino poteva compilare la modulistica presso i vari apparati amministrativi, con l'obiettivo di favorire la loro interconnessione. La divulgazione della notizia di tale progetto sulla stampa francese creò però una certa preoccupazione nell'opinione pubblica, notoriamente attenta, come si vedrà in seguito, alle possibili violazioni del diritto alla riservatezza e della tutela dei dati personali, ed il progetto venne così ritirato¹¹.

La politica francese di applicazione delle ICT al lavoro della P.a. ha seguito due direttrici fondamentali, che configurano i principali obiettivi dell'azione di governo francese in questo settore: da un lato un miglioramento del servizio reso agli utenti (dematerializzazione, remotizzazione delle procedure amministrative, disponibilità di informazioni pubbliche in digitale), dall'altro, miglioramento dell'efficienza interna dell'amministrazione (velocità nelle comunicazioni, miglioramento dei *back-offices*, metodi innovativi di gestione del lavoro). Strumento privilegiato per migliorare il livello dei servizi offerti all'utenza è stato, in un primo momento, lo sviluppo dei siti internet pubblici, e,

¹¹ Cfr. C. Crepin, *L'interopérabilité des fichiers dans l'administration électronique, Contribution au colloque international: «Administration électronique et qualité des prestations administratives»* du 19 novembre 2004, www.ireenat.univlille2.fr/fileadmin/Colloque2004_adminelectronik/Contributions/Crepin_expo4.pdf.

dunque, le prime iniziative in tale settore sono state volte alla realizzazione del portale unico dell'Amministrazione francese, alla digitalizzazione e pubblicazione *on line* dei dati pubblici, alla pubblicazione del diritto francese e comunitario su di un'unica piattaforma *on line*¹² e, soprattutto, alla messa in linea dei formulari amministrativi e lo sviluppo delle "teleprocedure"¹³.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta si è avuto un proliferare di iniziative diverse, sono stati adottati i primi provvedimenti in materia di semplificazione amministrativa, ponendo le basi per il piano d'azione governativo per la Società dell'Informazione; è del 1998, infatti, il PAGSI (*Programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information*)¹⁴. Il comitato interministeriale creato per condurre la riforma (*Comité interministériel pour la société de l'information* – CISI) ha adottato nel 1999 il progetto *Verso l'amministrazione elettronica*, progetto di riforma dello Stato e di introduzione di formulari e procedure dematerializzate¹⁵. Dopo il PAGSI è stato adottato il Piano ADELE (*Administration Électronique*)¹⁶, piano di sviluppo dell'amministrazione elettronica per il periodo 2004/2007, che prevedeva la dematerializzazione delle procedure di pubblica amministrazione, proponendo 47 misure attuative, tra cui il portale per il

¹² <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

¹³ Con questo termine si identificano gli scambi dematerializzati di documenti formali tra le autorità pubbliche, i loro partner e gli utenti.

¹⁴ Il programma governativo per la società dell'Informazione, *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*, del 1998, identifica sei "cantieri prioritari" sui quali si sarebbe dovuta concentrare l'azione di governo: modernizzazione dei servizi pubblici, cultura, imprese, educazione, quadro regolamentare. Tale documento aveva come obiettivo la promozione della cittadinanza attiva e lo sviluppo dell'industria e del mercato dell'informazione attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

¹⁵ Nel progetto rientra anche la realizzazione dell'interconnessione tra P.A. nazionali e locali. Per esempio si è dato il via alla realizzazione della rete AdER (*Administration en Réseaux*), nata per interconnettere le reti intranet dei ministeri. Tale interconnessione aveva l'obiettivo di superare il forte disequilibrio esistente tra ministeri per quanto concerne l'utilizzo di strumenti informatici.

¹⁶ Si veda il dossier *Administration Électronique 2004-2007*, disponibile al sito http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/IMG/pdf/projet_ADELE.pdf.

cambio di residenza *on line* e misure di dematerializzazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Da ultimo, tra i piani d'azione più significativi in materia di governo elettronico è da segnalare il Piano *France Numérique 2012 – Plan de développement de l'économie numérique*¹⁷: questo piano mirava - attraverso 154 proposte - ad aumentare l'accessibilità dei siti web, a sviluppare l'e-Government (attraverso misure che garantissero l'interoperabilità tra amministrazioni, l'accessibilità, i pagamenti *on line*, un sistema sicuro di archiviazione digitale), ad ampliare il programma di "università digitale", e, infine, a favorire la diffusione della carta d'identità elettronica con firma digitale.

Inizialmente i processi di amministrazione elettronica hanno riguardato soprattutto la pubblicazione *on line* di informazioni: testi legislativi, regolamenti, procedure amministrative; la messa *on line* di questionari e formulari ha rappresentato, invece, una seconda tappa del processo. Dalla seconda metà degli anni Duemila, per esempio, è stata avviata l'iniziativa per il pagamento da parte delle imprese della TVA (tassa sul valore aggiunto) via Internet; tale procedura è stata utilizzata anche per la dichiarazione dei redditi ed il pagamento delle principali imposte¹⁸. Strumento essenziale in tal senso è il portale della P.a. francese *service public.fr*¹⁹, elaborato nel 2000, che fornisce informazioni agli individui e alle imprese sui loro diritti e sulle procedure amministrative disponibili *on line*. Dal 2007 è inoltre attivo il sito *monservicpublic.fr* con cui ogni cittadino può gestire *on line* l'insieme delle proprie pratiche amministrative²⁰.

¹⁷ <http://www.francenumerique2012.fr/>.

¹⁸ Si vedano la legge n. 2000-321 del 12 aprile 2000 sui «*droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*» e l'ordinanza n. 2005-1516 dell'8 dicembre 2005 in materia di «*échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives*»; entrambi i testi sono disponibili al sito www.legifrance.gouv.fr/.

¹⁹ <https://www.service-public.fr/>.

²⁰ Il Progetto *mon.service-public.fr* (MSP) ha avuto come obiettivo quello di segnare il progresso più significativo in termini di e-Government, proponendo una soluzione pratica ed efficace per la personalizzazione dei servizi resi agli utenti. Al fine di rendere più semplice il rapporto tra cittadini e amministrazione, attraverso tale portale si offre un

Sotto la presidenza Hollande il governo ha varato un organico piano di riforma che ha come principali campi di intervento lo Stato e le Comunità territoriali, in vari settori, dall'economia al lavoro, all'educazione, all'agricoltura ed anche, naturalmente, prima ancora che gli avvenimenti tragici del 2015 precipitassero il paese nella paura, la sicurezza e la giustizia. Un gruppo corposo di misure di modernizzazione dello Stato riguarda espressamente la digitalizzazione della P.a., processo volto alla radicale trasformazione degli apparati pubblici²¹.

Al fine di cambiare il modo di operare dei poteri pubblici, viene costituito un unico sistema informatico dello Stato (Rete interministeriale dello Stato), che garantisca un aumento dell'interoperabilità dei servizi, una maggiore trasparenza dei costi della P.a., una razionalizzazione delle strutture esistenti; inoltre, vengono istituiti nuovi servizi pubblici *on line*, che impattano positivamente sulla relazione pubblica amministrazione/utenti; tra questi, ad esempio, si ricordano l'accesso ai servizi educativi ed ai servizi sanitari ed il pagamento *on line* dei principali tributi. Un ultimo ed importante settore di intervento riguarda l'accesso ai dati detenuti dai pubblici poteri: in questo ambito la Francia ha fatto registrare un ottimo posizionamento nel *ranking* mondiale dell'*Open data Index*²²; come è stato fatto notare, «ciò è stato possibile soprattutto grazie alla pubblicazione elettronica di tutta la normativa vigente, il passaggio in licenza aperta di dati prima riservati dell'amministrazione, la fornitura dei risultati elettorali in un punto unico, la messa a disposizione della base ufficiale dei codici postali dell'intero paese, la divulgazione di dati attinenti

accesso personalizzato, unificato e sicuro a tutti i servizi *on line*. Gli utenti avranno uno spazio per memorizzare i propri dati personali, scaricare i documenti amministrativi ed eseguire le procedure più facilmente. Allo stesso tempo *Mon.service-public.fr* si presenta come una piattaforma che fornisce informazioni al singolo su tutte le procedure amministrative disponibili.

²¹ Si veda il dossier *Les téléservices publics*, in *Rev. fr. adm. publ.*, n. 2, 2013.

²² Si veda il sito <http://index.okfn.org/>.

alle statistiche giudiziarie e ai livelli di emissione dell'anidride carbonica»²³.

Nel quadro delle riforme amministrative in Francia non mancano, nel sito istituzionale del governo, riferimenti costanti agli alti posizionamenti raggiunti dal paese nei diversi *ranking* internazionali in materia di *e-Government* e digitalizzazione della P.a.; con riferimento allo *United Nations E-Government Survey 2014*, precedentemente citato²⁴, la Francia si conferma paese leader in Europa, occupando la quarta posizione nel *ranking* mondiale: l'ottimo posizionamento della Francia si comprende in parte se si vanno ad analizzare, come si è cercato di fare in precedenza, i programmi francesi per l'amministrazione elettronica: in particolare, grande successo ha avuto il Piano *France Numérique 2012*, che ha portato ad un aumento esponenziale della diffusione dell'*e-commerce* in Francia, alla diffusione della banda larga fissa su circa il 95% del territorio nazionale e ha introdotto un fondo statale di *seed funding* per le *start-up* di 400 milioni di euro²⁵. Ancora, con riferimento al contesto dell'Unione europea, il *Digital Agenda Scoreboard*²⁶, che, annualmente, fornisce i dati relativi ai progressi raggiunti dall'Unione europea stessa e dai singoli Stati membri nell'attuazione Agenda Digitale, nel 2014 ha eletto la Francia a paese leader in Europa nella fornitura dei servizi di *e-Government*²⁷.

²³ Cfr. G. Napolitano, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, cit., p. 627.

²⁴ *Infra* par. 1.

²⁵ Nel 2013 il Primo Ministro Ayrault ha annunciato una nuova *roadmap* per la Francia Digitale composta da 18 misure elaborate per rilanciare la crescita e lo sviluppo francese nell'arco di 5 anni; tra queste misure si ricordano: la promozione del digitale nelle scuole e nelle università, con l'avvio del progetto *France Universités Numériques* per far crescere il numero di francesi che frequentano corsi *on line*; il finanziamento alle PMI per la digitalizzazione; l'elaborazione di programmi di formazione di sostegno per le professioni digitali; la formazione digitale di almeno 150.000 insegnanti e lo stanziamento di 4 miliardi di fondi pubblici per le infrastrutture di rete. Si veda, in proposito, G. Koubi, *Lecture partielle du «Plan France numérique 2012-2020»: les relations administratives à l'ère numérique*, in *Droit et cultures*, 65, 2013.

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/download-scoreboard-reports>.

²⁷ Tale evidenza positiva emerge dai dati forniti dalla Commissione europea nello *Scoreboard 2014*: con riferimento a tale anno, in Francia il numero di coloro che usano

Nel corso del tempo l'impostazione dei diversi programmi francesi ha sempre considerato il digitale come una leva centrale per lo sviluppo economico e notevoli risorse sono state destinate all'aumento delle competenze digitali dei cittadini e delle imprese, nella convinzione che queste potessero incrementare l'imprenditorialità di alta qualità e quindi, conseguentemente, lo sviluppo economico, la crescita e l'occupazione. Il collegamento tra ICT, digitale, occupazione, crescita e sviluppo ha sempre rappresentato il filo conduttore dell'evoluzione della *policy* sull'*e-Government* della Francia; dai primi piani di attuazione del governo elettronico sino agli ultimi approvati, l'accento è stato posto anzitutto sull'educazione al digitale e quindi sulla formazione in questo campo non solo degli studenti, ma anche degli insegnanti. Inoltre, ingenti finanziamenti sono stati destinati alla digitalizzazione delle piccole e medie imprese e alla realizzazione dell'infrastruttura di rete ad alta velocità. Sembra dunque che la Francia abbia meglio di altri Stati colto quelli che si ritiene siano i pilastri fondamentali della buona riuscita delle *policies* di *e-Government*, ovvero infrastrutture, imprenditorialità e formazione; la mancanza di una visione politica unitaria e, naturalmente, la carenza di ingenti investimenti nei suddetti campi, contribuiscono ad aumentare il divario esistente tra gli Stati membri dell'Unione europea e si affiancano a quella *legacy* culturale che molto spesso ostacola la corretta implementazione della *policy* comunitaria sul governo elettronico nei singoli contesti nazionali.

abituamente internet è stato pari al 78% della popolazione, mentre coloro che ne fanno un uso quotidiano erano il 66% dei francesi, dati questi, entrambi, che superavano la media europea; inoltre, solo il 14% della popolazione non aveva mai utilizzato internet, valore al di sotto della media comunitaria (20%). Il 60% della popolazione ha dichiarato di utilizzare i servizi di *e-Government* e circa il 59% utilizzava internet per acquistare beni e servizi *on line*; con riferimento alla copertura della banda larga fissa questa in Francia copriva il 100% delle abitazioni e il 97% delle stesse nelle zone rurali.

4. Oltre le misure di attuazione: l'e-Government e i diritti fondamentali in Francia.

Una volta analizzato l'e-Government a livello generale e, più specificamente, nel contesto francese, ed evidenziati i benefici concreti che il processo di digitalizzazione apporta sia alla P.a. che ai cittadini, in termini di contenimento degli sprechi, maggiore efficienza, miglioramento della relazione P.a./cittadino e deburocratizzazione delle procedure, l'analisi si sposta sul piano dei rischi che l'implementazione di reti informatiche può comportare, in particolare a livello di sicurezza e privacy. È inevitabile, infatti, che le misure di attuazione dell'e-Government abbiano un impatto sulla normativa in materia di privacy, nella misura in cui le pubbliche amministrazioni sono chiamate a rendere i propri servizi più accessibili e "diretti", attraverso strumenti che, se da un lato permettono al cittadino di interagire con la P.a. in maniera del tutto indipendente ed interattiva, dall'altro postulano un inevitabile scambio di dati ed informazioni tra P.a. ed utenti. Come è stato fatto notare: «nella fase attuativa che dovrebbe condurre ad una piena digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta al tema della sicurezza e della privacy dovendosi non solo garantire la protezione dei dati personali di cittadini ed imprese, ma in un'ottica di trasparenza e fruibilità dell'informazione, anche attuare meccanismi di accesso da parte di quanti ne hanno diritto»²⁸.

Il tema della tutela dei dati personali nel quadro dell'e-Government è dunque di estrema importanza, nonché di cocente attualità, soprattutto con riferimento al caso francese.

Con riferimento alla privacy, come è stato osservato, «l'avvento delle nuove tecnologie di informazione e di comunicazione mette [...] in crisi

²⁸ Cfr. E. Bassoli, *E- government e privacy*, p.1, su <http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Bassoli.pdf>. Sul tema si veda anche S. Stizia, *Informazione, nuove tecnologie e cambiamenti relazionali tra PA e cittadini*, in *Diritto dell'Internet*, Ipsa, n.6/2006, p.615; F. Buttarelli, *Banche dati e tutela della riservatezza*, Milano, 1997; R. Imperiali, *La tutela dei dati personali*, Milano, 1997; F. Cardarelli, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Il diritto dell'informatica*, Milano, 2002.

l'idea di *privacy* come tutela di un *ambitus* spaziale in cui difendere ciò che si *ha*, e sviluppa, al suo posto, un concetto di “vita privata” nuovo, che si esprime come “conservazione del dominio di sé”, ossia come difesa di una capacità originaria di agire della persona»²⁹; lo sviluppo della società dell'informazione ha reso necessaria una rivisitazione del contenuto del diritto alla *privacy*, che non può più semplicemente identificarsi con il diritto alla segretezza delle comunicazioni private e con il diritto alla inviolabilità del domicilio ma racchiude in sé una “pluralità contenutista” assai ampia.

Agli Stati spetta il difficile compito di trovare il punto di incontro tra le esigenze di protezione della vita privata degli individui con quelle del rispetto dell'identità e della libertà di ognuno; non è possibile far prevalere talune esigenze rispetto alle altre, né sovrapporre totalmente la tutela della sicurezza alla tutela della *privacy* e della riservatezza³⁰: l'esigenza di un temperamento è tanto più evidente all'interno del contesto francese, alla luce purtroppo degli ultimi avvenimenti di cronaca legati al terrorismo internazionale.

Tale paese ha fatto registrare una particolare attenzione e sensibilità alla materia attinente alla *privacy* nonostante la mancanza di un riferimento costituzionale esplicito a tale diritto: infatti, la tutela della riservatezza ha

²⁹ Cfr. C. Sartoretti, *Contributo allo studio del diritto alla privacy nell'ordinamento costituzionale. Riflessioni sul modello francese*, Torino, 2008, p.1.

³⁰ «Stabilire quale dei due diritti- *privacy* e sicurezza- debba prevalere, contrapponendo cioè la difesa assoluta dell'uno alla difesa assoluta dell'altro, costituisce, d'altra parte, un'operazione sterile e per giunta pericolosa, poiché comporta il rischio di eccessivi ed irragionevoli sacrifici dell'una a favore dell'altra. La scelta delle misure da adottare per garantire la sicurezza va, invece, compiuta attraverso una previa ponderazione concreta dei due diritti in contesa, secondo i collaudati principi di ragionevolezza, necessità e proporzionalità, in modo da evitare che le esigenze di protezione della collettività vanifichino quelle altrettanto meritevoli di tutela della riservatezza individuale». Cfr. C. Sartoretti, *Contributo allo studio del diritto alla privacy nell'ordinamento costituzionale. Riflessioni sul modello francese*, autorecensione, su http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/autorecensioni/0037_sartoretti.pdf.

avuto una elaborazione molto complessa³¹: la giurisprudenza e la dottrina si sono ampiamente adoperate per approfondire ed affermare la protezione di tale diritto; la mancanza di una norma costituzionale specifica sulla tutela del diritto alla vita privata ha dato l'impulso ai giudici ed alla dottrina che hanno contribuito alla formazione di un diritto alla riservatezza autonomo. La sua prima consacrazione, a livello legislativo, si è avuta con la legge 17 luglio 1970 n. 643, che ha modificato l'articolo 9 del *Code civil* francese, affermando il diritto al rispetto della *vie privée*³²; successivamente, il lavoro dei giudici ha portato alla consacrazione di tale diritto a livello costituzionale, individuando un fondamento indiretto alla tutela di tale situazione giuridica soggettiva nelle norme della Costituzione³³. Tuttavia, l'avvento della cosiddetta "rivoluzione

³¹ Sul tema della tutela della privacy in Francia si vedano, tra gli altri, R. Nerson, *La protection de la vie privée en droit français*, in *Rev. intern. dr. comp.* n.4., 1971; M. Bessone, *L'esperienza francese del diritto alla "intimità" della vita privata*, in *Pol. Dir.*, 1978, pp. 335 ss.; P. Cendon, *Profili della tutela della vita privata in Francia*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1982, pp. 76 ss.; T.S. Renoux, *La protection de la vie privée. Jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1993, pp. 384 ss.; P. Kaiser, *La protection de la vie privée*, III ed., Paris, 1995; P. S. Cipriani, *La protezione penale della riservatezza in diritto comparato italiano e francese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, pp. 86 ss.

³² «Nel 1970, con la legge del 17 luglio la Francia consacra il diritto alla *vie privée* nel codice napoleonico, modificando l'art. 9, nel quale al comma 1 si legge che «ciascuno ha diritto al rispetto della sua vita privata», mentre al secondo si afferma che «i giudici possono senza pregiudizio del risarcimento del danno subito, prescrivere tutte le misure, come sequestro o altro, atte a impedire o a far cessare un attentato all'intimità della vita privata: queste misure possono, se vi è urgenza, essere ordinate *en référé*». Cfr. C. Sartoretti, *Contributo allo studio del diritto alla privacy nell'ordinamento costituzionale. Riflessioni sul modello francese*, cit., p. 180.

³³ Si veda la sentenza n. 94-352 DC del 18 gennaio 1995 del *Conseil constitutionnel* francese, *Vidéosurveillance* (RJC, p. I-612), nella quale viene espressamente riconosciuta dai giudici l'esistenza del diritto costituzionale alla vita privata, la cui tutela trova fondamento nell'articolo 2 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, che così recita: «Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione». Ancora, con la decisione del 23 luglio 1999, *Couverture maladie universelle*, il *Conseil constitutionnel* (C.C. décision n. 99-416, RJC-I, p. 831) riconduce il diritto alla vita privata sia all'articolo 2 che all'articolo 4 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, che proclamano il diritto alla libertà (Il

informatica” si è posto come potenziale pericolo per la tutela del diritto alla privacy: la raccolta e l’accumulazione di dati personali, che rivelano identità, preferenze, gusti, opinioni politiche e persino situazioni patrimoniali dei singoli ha rappresentato e rappresenta una circostanza assai problematica per la tutela della privacy e la riservatezza delle informazioni personali degli individui, rendendo necessaria la ricerca di un difficile punto di equilibrio tra le esigenze proprie degli apparati pubblici e la tutela della riservatezza individuale. L’esplosione della rivoluzione digitale, con l’applicazione dell’informatica al lavoro della pubblica amministrazione francese ha reso manifesta tale necessità, cui il sistema francese ha risposto subito con l’adozione, già nel 1978, di una legge simbolo per la Francia in materia di trattamento dei dati personali³⁴, la *Loi informatique, fichiers et libertés*, n.78-17 del 6 gennaio 1978³⁵; attraverso tale legge, che regola l’informatica, gli schedari e la libertà, la Francia si dota di un sistema di protezione della vita privata del singolo particolarmente efficiente ed attento alle esigenze di tutela della privacy degli individui contro eventuali “ingerenze” del pubblico attraverso gli strumenti informatici di ultima generazione. L’impianto della suddetta legge è talmente solido ed efficace che la Francia sarà uno degli ultimi paesi a trasporre la direttiva europea 95/46/CE sulla protezione dei dati di

testo dell’articolo 4 recita: «La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così, l’esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Tali limiti possono essere determinati solo dalla Legge»), affermando che tale diritto implica il diritto alla vita privata. Infine, con la sentenza n. 2003-467 del 13 marzo 2003, *Loi pour la sécurité intérieure (Journal Officiel du 19 mars 2003, p. 4789)*, il giudice francese integra il numero delle libertà costituzionali, affermando che rientrano tra queste anche la libertà di circolazione, la libertà di domicilio, e il diritto alla vita privata.

³⁴ Per i commenti a tale legge si vedano, tra gli altri, A. Holleaux, *La loi du 6 janvier 1978 sur l’informatique et les libertés*, in *La revue administrative*, 1978, pp. 31 ss.; N. Lenoir, *La loi relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés*, in *Rev. Dr. Pub.*, 1978, pp. 1094 ss.; M. Dassio, *Tutela delle persone e trattamento dei dati personali: l’esperienza francese*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, pp. 445 ss.

³⁵ *Loi n. 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés*, disponibile.

carattere personale³⁶ e lo farà³⁷ lasciando invariata la struttura portante della legge del 78 e, soprattutto, l'importante articolo 1, che mostra come il legislatore francese, già nel 1978, avesse colto la portata della rivoluzione informatica applicata alla pubblica amministrazione ed i suoi potenziali effetti sulla vita quotidiana, e quindi sulla sfera personale dei singoli³⁸.

La legge del 1978, agli articoli 11-21, istituisce la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL)³⁹, l'autorità garante della privacy in Francia, incaricata di assicurare l'applicazione della legge in esame; tale Commissione informa gli utenti dei loro diritti/doveri, elabora raccomandazioni e vigila sulla loro applicazione, sorveglia l'impiego delle tecnologie per individuare problemi emergenti ed esamina periodicamente gli strumenti di e-Government.

La costruzione di un modello adeguato di protezione dei dati personali si pone come condizione fondamentale per il successo dello sviluppo dell'e-Government. Poiché la rete è basata su interconnessioni e costanti scambi di informazioni è importante mettere a punto norme per garantire che le informazioni personali siano protette, nel momento in cui si sviluppa una interazione tra Pa e cittadino.

Ancora, l'adeguata protezione dei dati personali e l'implementazione delle misure di e-Government pongono sfide significative soprattutto in termini di sicurezza dei cittadini. Anche la Francia, come la più gran parte dei paesi del mondo, in misura forse maggiore rispetto a questi, a seguito

³⁶ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, testo reperibile al sito <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A114012>.

³⁷ L'adattamento alle disposizioni della direttiva 95/46/CE avviene con la *loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*.

³⁸ L'articolo 1 della *Loi informatique, fichiers et libertés* così recita: «L'informatica deve essere al servizio di ogni cittadino. Il suo sviluppo deve avvenire nel quadro della cooperazione internazionale. Essa non deve ledere né l'identità umana, né i diritti dell'uomo, né la vita privata, né le libertà individuali o pubbliche».

³⁹ www.cnil.fr.

degli attacchi terroristici che ne hanno colpito la capitale per ben due volte nel 2015, si è trovata di fronte al problema di dover conciliare la tutela di diritti fondamentali, come appunto il diritto alla privacy, con notevoli e pressanti esigenze di sicurezza, che sorgono in modo evidente e drammatico dopo i ben noti eventi dell'11 settembre 2001.

Si tratta, quindi, di contemperare le esigenze di sicurezza ed ordine pubblico con l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti. Esaminando la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* sul punto, emerge, a partire dal 2003, la tendenza del giudice francese a dare in qualche modo voce ai sentimenti di insicurezza e paura che in quel momento dominavano la società: con la decisione 2003-467 sulla *Loi pour la sécurité intérieure* che, come affermato in precedenza⁴⁰, ha avuto un ruolo centrale nel riconoscimento della valenza costituzionale del diritto alla privacy, nell'esercitare il controllo fondamentale sul bilanciamento operato dal legislatore tra sicurezza dei cittadini e tutela della vita privata, il giudice predilige un tipo di controllo "ristretto", «un sindacato cioè minimo ed eccezionale che, lungi dal verificare approfonditamente l'adeguatezza e la necessità della misura adottata dal legislatore, si è limitato a censurare la manifestatezza delle sproporzioni denunciate»⁴¹. Ancora, con decisione del gennaio 2006 sulla legge in materia di antiterrorismo⁴², volta ad integrare le disposizioni della precedente legge del 2003, ha considerato le misure stabilite da tale legge "sufficienti" ad assicurare il contemperamento tra gli interessi in gioco⁴³. Uno dei punti più controversi e caratterizzanti di tale legge riguarda l'aumento ed il rafforzamento dei poteri delle forze di polizia amministrativa e giudiziaria

⁴⁰ *Infra*, nota 33.

⁴¹ Cfr. C. Sartoretti, *Contributo allo studio del diritto alla privacy nell'ordinamento costituzionale. Riflessioni sul modello francese*, cit. p. 246.

⁴² Cfr. *Conseil Constitutionnel, Décision n° 2005-532 DC*, 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Journal Officiel n°20 du 24 janvier 2006 p. 1138.

⁴³ Si veda il contributo di G. Armand, *Régimes légaux en période exceptionnelle et régimes exceptionnels en période normale*, su <https://www.unicaen.fr/puc/images/crdf0610armand.pdf>.

nelle attività di prevenzione e repressione del terrorismo. Attraverso tale legge si estende il ricorso alla videosorveglianza nei principali luoghi pubblici, come stazioni ed aeroporti, ma anche luoghi di culto o sedi di attività industriali e commerciali⁴⁴.

Più recentemente, la tutela dei dati personali è tornata argomento di discussione in Francia, così come nell'Unione europea, a seguito dell'adozione della direttiva UE sulla cosiddetta *Data retention*⁴⁵, direttiva dichiarata invalida dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nell'aprile del 2014. Com'è noto, la direttiva, adottata in seguito agli attentati del 2004 a Madrid e del 2005 a Londra, aveva l'obiettivo di armonizzare la disciplina normativa degli Stati membri dell'Unione in tema di conservazione dei dati, generati o trattati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica, accessibili al pubblico o di una rete pubblica di comunicazione, allo scopo di consentire alle autorità di pubblica sicurezza di accedere a tali dati nell'ambito di attività di accertamento e perseguimento di reati particolarmente gravi come, appunto, quelli connessi al terrorismo internazionale. A tal fine, gli operatori erano tenuti a conservare per un periodo, non inferiore a sei mesi e non superiore a due anni, i dati (e non anche i contenuti) relativi al traffico telefonico e internet, nonché quelli relativi all'identità degli utenti dei servizi di

⁴⁴ Allo scopo di facilitare ed intensificare i controlli nei luoghi pubblici, la norma stabilisce anche una semplificazione dei controlli di identità sui treni internazionali e facilita l'accesso, per le forze di polizia, ai dati personali degli utenti di compagnie ferroviarie, marittime ed aeree. Il testo precisa ed amplia la definizione di operatore delle comunicazioni elettroniche, includendovi anche chi offre al pubblico una connessione che consenta la comunicazione in linea, al fine di garantire un maggiore controllo sulle comunicazioni; inoltre si autorizzano le forze di polizia ad ottenere anche i dati tecnici delle connessioni. Viene stabilita la creazione di un sistema totalmente automatizzato di raccolta e trattamento dei dati personali, a disposizione delle forze di polizia. Con riferimento al codice penale si prevede un aggravamento delle pene previste per i reati di terrorismo.

⁴⁵ Direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:IT:PDF>.

telecomunicazione e quelli relativi alla localizzazione geografica delle comunicazioni. La Corte di Giustizia dell'UE ha stabilito che tali norme erano sproporzionate rispetto all'obiettivo della direttiva, ovvero la lotta alla criminalità e al terrorismo e la tutela della sicurezza, in quanto si applicavano in maniera generalizzata a tutti gli utenti, e quindi anche a coloro i quali non erano in alcun modo coinvolti con i reati oggetto di indagine.

La Francia, che nell'applicazione della direttiva aveva rispettato integralmente le disposizioni della stessa, prevedendo tra l'altro che i dati dovessero essere conservati non soltanto «*for investigation, detection and prosecution in relation to serious crime*»⁴⁶ ma anche in relazione a tutti i reati e a fini di prevenzione della criminalità, o per motivi generali di sicurezza nazionale e/o sicurezza pubblica⁴⁷, ha approvato nel 2011, a testimonianza del clima di paura ed insicurezza diffuso, una norma⁴⁸ che ha fatto molto discutere, con la quale si introduceva l'obbligo per gli *Internet Service Provider* (ISP) di registrare e poi mettere a disposizione delle forze di polizia e degli organi inquirenti, non solo i normali dati di collegamento, ma anche le password inserite da ogni utente per i singoli servizi utilizzati. Questa previsione è stata considerata di particolare gravità perché si ritiene oltrepassi notevolmente i limiti imposti dalla direttiva stessa sulla *Data Retention*; con tale legge si consente ai soggetti abilitati di conoscere un dato fondamentale, capace di svelare ogni altra informazione relativa all'utente titolare e, dunque, di minare l'intero impianto sulla protezione dei dati personali.

Sempre in tema di relazione tra governo elettronico, tutela dei dati personali e sicurezza dei cittadini, e, a dimostrazione dei notevoli progressi che la Francia ha compiuto nell'attuazione delle misure di governo elettronico, di cui si è avuto modo di discutere in precedenza, sembra

⁴⁶ Articolo 1, Direttiva 2006/24/CE, cit

⁴⁷ Articolo L.34-1(II), *Code des Postes et des Communications Electroniques*, su <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070987>.

⁴⁸ *Décret n° 2011-219 du 25 février 2011 relatif à la conservation et à la communication des données permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu*

opportuno richiamare anche la normativa francese in materia di carta d'identità elettronica, considerata anch'essa, da più parti, fortemente "invasiva"; nel 2012 l'Assemblea nazionale ha approvato la proposta di legge n. 682 relativa alla protezione dell'identità: la normativa in questione stabilisce l'entrata in vigore della carta d'identità biometrica, provvista di un chip, contenente nome, cognome, sesso, data e luogo di nascita, domicilio, altezza, colore degli occhi, nonché due impronte digitali ed una fotografia. Un secondo chip, pure previsto ma facoltativo, sarà utilizzabile per le pratiche amministrative e per le transazioni commerciali. I dati raccolti attraverso questa "schedatura" vengono poi archiviati nel cosiddetto "schedario delle persone oneste" ("*fichier des gens honnêtes*"), per distinguerlo dagli schedari di polizia. Un *database* centralizzato, dunque, nel quale inserire le informazioni di identificazione, comprese le impronte digitali, di tutti i cittadini francesi.

Tuttavia, il "fenomeno tecnologico" non riguarda solo ed esclusivamente la privacy e la tutela dei dati personali: in Francia, così come in tanti altri paesi, l'introduzione delle ICT e la loro applicazione al lavoro della pubblica amministrazione ha posto una questione fondamentale e, per così dire, prodromica rispetto all'effettivo utilizzo da parte dei singoli utenti dei nuovi strumenti di ICT per relazionarsi con la Pa: tale importante questione è quella relativa al diritto di accesso ad internet, problema fondamentale e di grande risonanza soprattutto in Francia. Come è stato sottolineato, il diritto di accesso ad internet si configura come un diritto sociale, una «pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche»⁴⁹, la cui tutela deve essere garantita affinché il cittadino possa effettivamente relazionarsi con i pubblici poteri e, quindi, esercitare al meglio i suoi diritti di cittadinanza, che si configura sempre di più come una cittadinanza digitale⁵⁰. L'affermazione del diritto di accesso ad internet

⁴⁹ Cfr. T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Munus*, n. 1, 2011, 121 ss.; ID., *La lotta per i diritti*, Napoli, 2011, pp. 230 ss.

⁵⁰ «In tal senso, va ricordata una risoluzione del parlamento europeo del 10-4-2008, che impegna gli Stati membri a «riconoscere che Internet è una vasta piattaforma per l'espressione culturale, l'accesso alla conoscenza e la partecipazione democratica alla creatività europea, che crea dei ponti tra generazioni nella società dell'informazione, e,

in Francia⁵¹, avviene, come nel caso del diritto alla vita privata, ad opera del *Conseil constitutionnel* che nella sua pronuncia del 2009⁵², ha dichiarato incostituzionale la legge Hadopi (*Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des Droits sur Internet*), voluta dal governo Sarkozy per combattere il fenomeno della pirateria *on line*. Tale legge, com'è noto, prevedeva l'istituzione dell'Hadopi, Autorità per la protezione dei diritti di internet, con compiti di vigilanza sulla pirateria informatica, e prevedeva tre gradi di azione, corrispondenti a tre avvertimenti: gli utenti sopresi per tre volte consecutive a scaricare file da internet, al terzo avvertimento, si sarebbero visti interrompere direttamente l'accesso ad internet per un lasso di tempo variabile, dai 2 mesi ad un anno. Nel dichiarare tale legge incostituzionale, il *Conseil constitutionnel* afferma l'esistenza di un diritto fondamentale di accesso ad internet, partendo dall'articolo 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 sulla libertà di comunicazione⁵³ e affermando che nel contesto contemporaneo di diffusione di internet, la libertà di

conseguentemente, a evitare l'adozione di misure contrarie ai diritti dell'uomo, ai diritti civili e ai principi di proporzionalità, di efficacia e di dissuasione, come l'interruzione all'accesso a Internet». Così pure la raccomandazione del marzo 2010 destinata al Consiglio sul "rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet", con la quale il parlamento europeo riconosce e afferma che Internet «dà pieno significato alla libertà di espressione» sancita dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e «può rappresentare una straordinaria opportunità per rafforzare la cittadinanza attiva». Cfr. T.E. Frosini, *L'accesso ad internet come diritto fondamentale*, in O. Pollicino; E. Bertolini; V. Lubello (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2013, p. 40.

⁵¹ L. Marino, *Le droit d'accès à internet, nouveau droit fondamental*, in *Recueil Dalloz*, n. 30, 2009, pp. 2045 ss.; E. Bertolini, *La lotta al file sharing illegale e la "dottrina Sarkozy" nel quadro comparato: quali prospettive per libertà di espressione e privacy nella rete globale?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2010, pp. 74 ss.

⁵² *Conseil Constitutionnel, Décision n. 2009-580 DC – 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cit.

⁵³ Articolo 11, Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, 1789: «La libera manifestazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge».

comunicazione e di espressione, sancita dal suddetto articolo 11, presuppone necessariamente l'esistenza della libertà di accedere ai servizi offerti dalla rete; data l'importanza della libertà di comunicazione e, dunque, della correlata libertà di accesso ad internet, le limitazioni imposte dalle sanzioni previste dalla norma dovranno essere specificamente delimitate; infatti, i tentativi di violare la libertà di accesso ad internet saranno considerati come attentati alla libertà garantita dall'articolo 11 della Dichiarazione del 1789.

Nonostante l'affermazione della libertà di accesso ad internet come diritto fondamentale, il rafforzamento delle misure in materia di sicurezza sin qui delineato, attuato a detrimento, molto spesso, dei fondamentali diritti alla tutela dei dati personali e della vita privata, non ha potuto impedire l'*escalation* di terrore di cui la Francia è stata vittima nel 2015; i tragici eventi accaduti impongono un naturale ripensamento delle misure in materia di sicurezza e porteranno probabilmente ad un bilanciamento del tutto nuovo tra la tutela delle libertà fondamentali, e costituzionalmente garantite, e le pressanti esigenze di sicurezza e ordine pubblico.

5. Conclusioni.

L'analisi del rapporto tra *e-Government* e diritti fondamentali nel contesto francese sin qui svolta, seppur brevemente, ha messo in luce forse uno dei più importanti paradossi della rete: per garantire la necessaria tutela ai diritti fondamentali anche nella dimensione del web e del digitale è necessaria una adeguata regolamentazione del web stesso: tuttavia, molto spesso, la regolamentazione diventa mezzo di compressione degli stessi diritti fondamentali, la cui tutela si vuole garantire. Il caso francese è, a parere di chi scrive, emblematico in tal senso: se, da una parte, si registrano notevoli progressi nell'applicazione delle tecnologie digitali al funzionamento della P.a., dall'altra emerge chiaramente la difficoltà di garantire, al contempo, l'adeguato bilanciamento tra libertà fondamentali e sicurezza/ordine pubblico. Quando ci si avvicina al tema della tutela dei diritti fondamentali nella rete, evidentemente, sebbene la scienza e la

tecnologia avanzino a ritmo incalzante, molte ancora sono le questioni aperte, cui è necessario trovare una soluzione.