

## **L'OPPORTUNITÀ DELL'APPRENDIMENTO DI METODI INFORMATICO-ORGANIZZATIVI DA PARTE DEL GIURISTA: UNA LORO APPLICAZIONE ALL'INFORMATICA SANITARIA**

Cesare Maioli e Chiara Rabbito

*Cirsfid e Università di Bologna*

*Partendo dalla nascita e dall'evoluzione dell'informatica giuridica quale nuova disciplina scientifica, si intende dimostrare la necessità di formare il giurista non solo nel senso della conoscenza generica del mezzo informatico, ma anche delle metodologie informatico-organizzative adottate da tale scienza per la soluzione delle criticità giuridiche. Ne costituisce caso esemplificativo il progetto I-Care, applicazione in fase sperimentale di informatica sanitaria con profili di rilevante interesse informatico-giuridico.*

### **1. L'evoluzione dell'informatica giuridica**

Come noto, nel 1948 Norbert Wiener pubblicava l'opera fondamentale che introduceva la cibernetica [1] e sviluppava i temi fondamentali della nuova scienza avente a oggetto l'impiego degli elaboratori elettronici per la soluzione di problemi di natura matematica. Nel suo libro successivo, pubblicato nel 1950, Wiener ampliava l'ambito della sua ricerca al settore delle scienze sociali e dedicava uno dei capitoli centrali al diritto, sostenendo che i problemi giuridici sono problemi di cibernetica, in quanto attengono al "regolato e ripetibile governo di certe situazioni critiche".

Tra l'apparizione del primo e quella del secondo libro di Wiener, veniva pubblicato un articolo di Lee Loevinger, che, insieme ai lavori di Wiener, avrebbe dato origine ad un nuovo filone di ricerca cibernetica nel campo della scienza giuridica. Il "prossimo passo avanti" cui Loevinger faceva riferimento consisteva nell'applicazione delle tecnologie dell'automazione e dell'elaborazione elettronica dei dati al diritto. L'intuizione del Loevinger segnava l'inizio di una nuova scienza giuridica, la quale, tuttavia, sarebbe stata riconosciuta come disciplina autonoma solo agli inizi degli anni Sessanta, conoscendo, poi, un pieno sviluppo a partire dal decennio successivo. Loevinger prefigurava la realizzazione di una rete di trasmissione di informazione di dati giuridici allo scopo di accelerare lo svolgimento delle attività giuridiche latamente intese: si deve a lui la prima applicazione pratica della nuova disciplina scientifica col progetto e l'utilizzo, nel 1962, di un calcolatore elettronico chiamato LEX, programmato per effettuare ricerche a fini fiscali all'Antitrust Division del Department of Justice degli Stati Uniti.

Nel 1963 Paul S. Hoffman coniò il termine *lawtimation*, avente un significato affine ma non identico a quello usato da Loevinger, in quanto Hoffman poneva l'accento sulla necessità di una semplificazione dei concetti giuridici, dei metodi e delle tecniche

tradizionali con cui vengono classificati i documenti e i testi normativi, al fine di una loro razionalizzazione sistematica, che ne consentisse la memorizzazione e il reperimento automatico mediante gli elaboratori elettronici.

I termini impiegati sono stati, nel corso del tempo, vari e varie le ripartizioni interne di tale scienza suggerite dagli studiosi. Accanto al termine *jurimetrics* e di *lawtoration*, in Italia si devono ricordare i termini *giuscibernetica* impiegato da Losano nel 1969 e *giuritecnica* usato per la prima volta da Frosini; l'espressione che ha avuto maggior fortuna è stata quella di *informatica giuridica*. Nei paesi di lingua inglese si usa più frequentemente l'espressione *computer law*, ora *IT law*, per indicare indifferentemente sia il diritto dell'informatica che l'informatica giuridica strettamente intesa.

Circa le possibili ripartizioni, si distingue generalmente tra informatica delle fonti (o informatica normativa), informatica dei fatti giuridici (o informatica documentaria) e informatica giudiziaria (o informatica di gestione degli uffici giudiziari e degli uffici legali).

A questi ambiti si deve aggiungere quello che si occupa della realizzazione di sistemi esperti in grado di fornire consulenze giuridiche, utilizzando principi di logica deduttiva e capaci di evolversi funzionalmente per adeguarsi alle diverse situazioni [4].

L'informatica giuridica è, dunque, una materia interdisciplinare che collega una scienza esatta come l'informatica con una scienza umana come il diritto: le sue applicazioni sono connaturate con l'uso degli elaboratori elettronici nel campo del diritto e storicamente sono sorte e si sono sviluppate parallelamente all'evoluzione dell'informatica e della telematica, cioè fin dagli ultimi anni Quaranta.

Dall'analisi della natura e delle possibilità del computer emergono almeno cinque ragioni fondamentali perché il giurista si impossessi di queste macchine [5]: l'applicabilità automatica della legge; la ricerca automatica della documentazione giuridica; l'informatica giudiziaria; il diritto dell'informatica; la dipendenza della normativa dalle possibilità tecnico-scientifiche.

La sua natura di approccio trasversale e sistemico a tutti i profili giuridici messi in tensione dalle tecnologie informatiche e telematiche porta l'informatica giuridica a una tradizione di praticità e di supporto ad applicazioni. Il carattere empirico della disciplina fu evidenziato fin dalle origini e più recentemente vari autori hanno ribadito la natura pratica della definizione dell'informatica giuridica e individuavano tre ambiti applicativi: documentale, metadocumentale e giudiziario, cui si aggiungevano gli aspetti di informatica giuridica personale e il diritto dell'informatica.

Nel 2005 si è pervenuti a una classificazione operativa [6] dell'informatica giuridica che preferisce fare riferimento alle aree tematiche principali che hanno visto coinvolte le molte interazioni che diritto e informatica hanno mostrato fin dagli albori della disciplina piuttosto che cercare di includere l'evoluzione delle problematiche, imposte dalla velocità dello sviluppo delle tecnologie, in definizioni accademiche e dottrinarie. Il consolidamento di ogni area deriva, quindi, dal contributo concreto che le esigenze degli

utilizzatori hanno determinato all'approfondimento di aspetti operativi che legano diritto e informatica.

Le aree tematiche principali sono ora rappresentate da: fonti elettroniche del diritto, linguaggio giuridico e informatica, tutela dei dati personali, informatica e Pubblica Amministrazione, automazione giudiziaria, sistemi ipermediali e sistemi esperti giuridici, legimatica, comunicazione telematica, sicurezza informatica e criminalità informatica, informatica forense, didattica del diritto tramite le tecnologie dell'informazione.

L'indagine successiva degli studiosi si è andata allargando anche ad altri ambiti di applicazione dell'informatica al diritto, tra i quali quello dell'attività amministrativa, la quale, per i principi e le caratteristiche che le sono proprie, appare maggiormente recettiva all'introduzione dell'automazione e maggiormente suscettibile di trarre da essa benefici effettivi e rapidamente constatabili.

Fin dagli anni Cinquanta gli studiosi francesi sono stati attratti dalle possibilità scaturenti dalle applicazioni della cibernetica al lavoro amministrativo; la cibernetica costituiva "un modello ideale di grande ampiezza da applicarsi anche allo studio del fenomeno amministrativo" [7] e rappresentava una "rivoluzione copernicana" in ambito sociale, determinata dalla nuova centralità della funzione della comunicazione e della diffusione delle informazioni dove il ruolo che stava assumendo la Pubblica Amministrazione in questo nuovo scenario era quello di soggetto chiamato alla trasformazione e diffusione di informazioni nell'ottica del pubblico bene.

Il ricorso ai calcolatori elettronici nel settore della scienza dell'amministrazione avrebbe permesso la "razionalizzazione rivoluzionaria del lavoro, il raddoppio della produttività, la semplificazione dei servizi, la facile circolazione delle informazioni".

L'operazione di trasformazione del lavoro amministrativo mediante l'introduzione delle tecnologie informatiche e telematiche non è quindi idea recente, pur avendo vissuto in questi ultimi anni un processo di accelerazione.

## **2. La nuova formazione del giurista e le tecnologie informatiche**

E' ormai ampiamente riconosciuta la necessità che il giurista, così come ogni altro professionista intellettuale, conosca e utilizzi agevolmente il mezzo informatico.

Come si è detto, infatti, è fin dall'inizio emersa la facilitazione che il computer può introdurre in ogni attività intellettuale, e dunque anche in quella del giurista, sotto molteplici aspetti e principalmente agevolando le operazioni più ripetitive e a minore contenuto qualificante, nonché consentendo possibilità di ricerca e di archiviazione delle informazioni finora insperate, tanto dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo; riducendo significativamente il tasso di rumore in relazione alle operazioni di information retrieval e il tasso di errore nella ricerca dei documenti archiviati e nella effettuazione delle attività più ripetitive.

Ne discende la necessità di formare il giurista a un utilizzo quotidiano, sereno e consapevole degli strumenti informatici e telematici. Ma non basta.

Così come sempre accade, l'impiego di uno nuovo strumento nello svolgimento di un'attività non significa solo, per l'utente, il porre in essere azioni materiali diverse rispetto alle precedenti. Specie qualora l'attività da svolgere sia di tipo intellettuale, ciò significherà anche un mutamento di approccio da parte delle energie intellettuali dell'operatore nei confronti del lavoro mentale che egli deve porre in essere; significherà un cambiamento dei percorsi intellettuali che l'utilizzatore impiegherà per risolvere lo stesso problema.

Il bagaglio di conoscenze che aiutano il giurista nel lavoro quotidiano non si limita, come ovvio, alle sue nozioni circa la normativa e la giurisprudenza del proprio ordinamento giuridico, ma tale insieme è arricchito e continuamente frammisto di elementi che attengono all'esperienza, alla capacità di collegare secondo determinate modalità le informazioni di cui è in possesso, di abilità progressivamente affinate nella ricerca delle informazioni, di capacità di organizzare le nozioni apprese al fine della soluzione di quel certo problema e dell'ottenimento di quel certo risultato.

Ne discende che l'introduzione nel lavoro del giurista di un nuovo, efficace, complesso strumento quale il mezzo informatico, determina un potenziamento delle possibilità di crescita del lavoro intellettuale e, al tempo stesso, perché ciò avvenga, ne escono innovate le stesse modalità di svolgimento dell'attività intellettuale, i percorsi logici attraverso i quali l'intelletto si protende verso il risultato finale, le modalità di gestione della conoscenza. Ne consegue la necessità di ridefinizione dei processi logici posti in essere e il loro riposizionamento rispetto alle soluzioni procedurali e tecnologiche adottate.

La formazione del nuovo giurista, quindi, non potrà limitarsi ad un acritico e anonimo insegnamento delle possibilità di utilizzo del computer, avulso dagli aspetti caratterizzanti della mansione che il giurista si troverà a svolgere, ma dovrà spingersi a esplorare come e dove il nuovo strumento arriverà a incidere e a rimodellare il modo stesso di condurre e organizzare il ragionamento giuridico, senza tuttavia in nulla privarlo delle sue specificità e peculiarità, ma anzi valorizzandole e supportandole il più possibile.

Tuttavia l'utilità del nuovo mezzo si può spingere oltre. Come detto, vi sono ambiti della conoscenza dell'operatore giuridico che non gli derivano direttamente dall'apprendimento scolastico delle norme o del contenuto delle sentenze, ma piuttosto da operazioni mentali legate all'esperienza e alla peculiare modalità di organizzazione del pensiero. Tali ambiti sono difficilmente esprimibili e trasferibili con le metodologie più tradizionali a coloro che ne potrebbero trarre utilità, ivi compresi gli stessi colleghi giuristi.

Le tecnologie dell'informazione, mediante appropriate metodologie di gestione della conoscenza, possono essere di grande aiuto nella diffusione di questa essenziale e finora pressoché ignorata parte del sapere giuridico e di fronte a esigenze sempre più forti di una competenza giuridica anche interdisciplinare e transnazionale. La formazione del nuovo giurista dovrà, quindi, metterlo in condizione di utilizzare questi potenti mezzi di

diffusione della conoscenza, consentendogli al contempo un approccio critico sulle specificità del ragionamento giuridico, quando il tentativo di formalizzazione della conoscenza giuridica necessario in un'operazione di knowledge management rischi di distorcerne i contenuti.

Peraltro, il background così acquisito risulta indispensabile al giurista per la comprensione di tutte le implicazioni dell'ingresso del computer nella società e nell'attività professionale e diviene necessario per la cognizione ponderata delle modifiche legislative e regolamentari introdotte nell'ordinamento giuridico a seguito di tale rivoluzionario ingresso.

La nuova figura di operatore giuridico non potrà, quindi, non caratterizzarsi per la capacità di comprendere e valutare criticamente gli illustrati momenti di compenetrazione e integrazione tra l'ambito giuridico e l'ambito informatico e di impiegare a proprio vantaggio le nuove modalità di gestione della conoscenza e di elaborazione del pensiero di cui tale compenetrazione e integrazione saranno il frutto.

### **3. L'informatica sanitaria e il ruolo del giurista informatico**

Come noto, il termine e-health venne coniato negli Stati Uniti per indicare l'assistenza medica prestata a pazienti lontani mediante i mezzi di telecomunicazione e l'informatica. Le sue origini si collocano intorno agli anni Settanta e devono ricondursi alle missioni spaziali e alla conseguente necessità di sviluppare tecnologie in grado di prestare assistenza e soccorso in tempo reale agli astronauti.

Tuttavia, con il trascorrere degli anni, si è passati da una visione circoscritta della telemedicina a un vastissimo ambito di applicazioni, in grado di comportare un radicale rinnovamento del sistema sanitario.

Non ci si limita più, infatti, all'erogazione di prestazioni sanitarie, ma si includono altre attività di carattere medico quali la comunicazione a distanza dei risultati degli esami e la condivisione di informazioni cliniche per l'attività diagnostica.

Tant'è che gli Stati membri dell'Unione europea, nel 1990, arrivarono a concordare una definizione della nuova scienza secondo la quale essa comprende: "Il controllo, il monitoraggio e la gestione dei pazienti, nonché la loro educazione e quella del personale, attraverso l'uso di sistemi che consentano un tempestivo accesso alla consulenza di esperti e alle informazioni del paziente, indipendentemente da dove il primo o le seconde risiedano".

L'anno successivo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) definì la nuova scienza applicata in maniera più rigorosa quale "l'erogazione di servizi di cura e assistenza, in situazioni in cui la distanza è un fattore critico, da parte di qualsiasi operatore sanitario attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche e della comunicazione per lo scambio di informazioni utili alla diagnosi, al trattamento e alla prevenzione di malattie e traumi, alla ricerca e per la formazione continua del personale sanitario, nell'interesse della salute dell'individuo e della comunità".

Nello scenario europeo l'evoluzione tecnologica dei servizi socio-sanitari nazionali e locali arriva ad essere considerata elemento strategico determinante per la crescita dei sistemi sanitari dell'Unione.

La stessa Unione, con l'Action Plan e-Health 2004, ha avviato la pianificazione condivisa fra gli Stati membri dei provvedimenti da adottare entro il 2009. Esso si prefigge tre obiettivi strategici: sviluppare strategie e metodologie comuni tra gli Stati membri, accelerare l'avvio della sanità elettronica attraverso azioni comuni, verificare i risultati delle esperienze attraverso la diffusione delle best practice e la valutazione degli effetti quali-quantitativi dell'e-health.

Una delle chiavi di lettura di questo fenomeno che possono aiutare nella comprensione dell'essenzialità, in relazione ad esso, del ruolo del giurista informatico consiste proprio nell'analisi dell'ampliamento e dell'evoluzione delle attività sanitarie che fruiscono dell'applicazione delle ITC.

Tale processo di ampliamento e di evoluzione presenta tale incisività da suggerire una totale rivisitazione del concetto stesso di e-health.

Da un utilizzo massivo di Internet con prevalente funzione di canale informativo o di mezzo di telecomunicazione utile per dispensare prestazioni sanitarie o farmaceutiche ad un paziente-passivo fruitore, si passa progressivamente ad un uso delle ITC che pone l'assistito al centro dell'interesse e dell'attenzione delle strutture assistenziali e sanitarie, in una visione globale e integrata del paziente quale persona e non, semplicisticamente, quale malato.

Il mutamento qualitativo in corso è così radicale da richiedere una nuova denominazione per il complesso di interventi che le ITC rendono possibile a favore della salute del cittadino: non più e-health, ma, con dignità di vera e propria scienza, informatica sanitaria o health informatics [8], che non si occupa solo di fornire le premesse tecnologiche a determinati servizi sanitari ma si estende ai processi di back office e a quelli più generalmente amministrativi, si occupa di creare una rete di rapporti con gli altri enti sanitari e le farmacie, con le pubbliche amministrazioni e i soggetti sociali e può gestire la complessità dei flussi informativi.

In essa, il paziente è un soggetto chiaramente identificato e direttamente coinvolto nel processo sanitario-tecnologico che lo interessa.

In una tale dimensione operativa, diviene essenziale e determinante il trattamento dei dati personali del paziente, specie, ma non solo, a contenuto sanitario e, dunque, di primaria importanza una gestione pertinente e lecita di tali dati, nonché un impiego delle ITC che garantisca un accettabile grado di sicurezza tecnologica di tale trattamento.

Non può non riconoscersi, in tale contesto, l'essenzialità del ruolo del giurista informatico, chiamato a supervisionare la legittimità dello scambio di informazioni in sistemi di informatica sanitaria di elevata complessità e tecnicismo, quali quelli che si vanno sperimentando in tutto il mondo, resi possibili dal vertiginoso sviluppo di Internet e delle tecnologie wireless, nonché promossi e incentivati da governi fortemente sensibilizzati alle problematiche del welfare.

Il ruolo del giurista informatico in quest'ambito non può limitarsi, com'è ovvio, ad una didascalica conoscenza delle norme e ad una loro meccanica applicazione, ma richiede altresì una vasta e approfondita comprensione dei sistemi implementati e delle prestazioni fornite, anche nelle loro componenti tecnologiche.

Sebbene, infatti, non possa chiedersi al giurista informatico una comprensione dei mezzi tecnologici impiegati comparabile a quella di un esperto del settore, affinché il suo contributo sia determinante e significativo, il giurista informatico non potrà prescindere da una conoscenza della tecnologia che gli consenta di comprendere le criticità giuridiche che la traduzione informatica di prestazioni sanitarie e assistenziali può comportare.

Ma la sua funzione non potrà limitarsi ad una identificazione degli aspetti "sensibili" e vulnerabili in relazione all'applicazione del quadro giuridico in vigore, il che già richiede da parte sua intuito, sensibilità e una certa esperienza del settore, ma dovrà arrivare fino alla proposta di soluzioni fattive, le quali, calando le norme astratte nella concreta implementazione del sistema di informatica sanitaria, ne rendano possibile l'attuazione.

Soluzioni che dovranno essere non solo giuridicamente lecite, ma altresì tecnologicamente ed economicamente accettabili.

Da quanto detto, risulta evidente come, nell'informatica sanitaria, e più in generale nelle soluzioni informatiche a vantaggio dell'attività amministrativa, il contributo del giurista informatico non dovrà limitarsi ad una ricognizione del panorama legislativo, dottrinario e giurisprudenziale in materia e all'indicazione delle norme cui attenersi (segnatamente, nell'esempio fatto, quelle su privacy e sicurezza).

La sua funzione avrà, prima e soprattutto un carattere "logico", nel senso di principio universale attraverso il quale tutte le cose sono collegate e tutti gli eventi naturali accadono.

Ma per la comprensione di quanto detto occorre fare un passo indietro.

La riuscita di un'operazione di progettazione ed erogazione di servizi informatici e telematici dipende in misura rilevante dalla messa in atto di una fase di razionalizzazione e, se necessario, di reingegnerizzazione dei processi coinvolti e che si intendono implementare. A questo fine può essere utile ricorrere al cosiddetto Business Process Reengineering (BPR), l'accreditata metodologia impostata negli anni Novanta [9], variamente revisionata nelle applicazioni successive, che si articola in tre fasi: una prima in cui si definisce il campo di applicazione dell'intervento; una seconda di rilevazione dei processi e diagnosi con cui si costruiscono le attività così come sono allo stato attuale (cd. as-is) a valle del quale è possibile individuare delle aree di miglioramento; infine si ha la riprogettazione destinata alla definizione dei processi sulla base delle problematiche emerse nelle fasi di diagnosi (cd. to be).

Lo scopo dell'analisi è, quindi, quello di individuare esigenze di cambiamento e informatizzazione, razionalizzando i processi organizzativi contestualmente all'ideazione dei sistemi informatici a supporto dei processi stessi.

In particolare, il principale obiettivo è quello di rilevare nei dettagli l'attuale operatività, la struttura operativa e le sue relazioni interne, l'intero flusso informativo e la documentazione utilizzata, al fine di individuare le criticità presenti e di effettuare un'analisi dei benefici misurabili a seguito dell'applicazione del nuovo sistema informatico.

Dunque, l'analisi dei processi deve necessariamente articolarsi in una molteplicità di dimensioni, quali: analisi dell'organizzazione intesa come l'insieme delle risorse che erogano e amministrano il servizio; analisi funzionale, e quindi dei flussi informativi, che circolano all'interno dell'attuale sistema; analisi degli aspetti normativi che vincolano e regolano l'attuale operatività. Qualora il sistema oggetto di studio attenga all'erogazione di un servizio a favore del cittadino da parte di un soggetto pubblico, la reingegnerizzazione comporterà non solo la riorganizzazione del flusso documentale complessivo, ma avrà ricadute sulla stessa definizione dei procedimenti amministrativi, al fine principalmente di evitare ridondanze e duplicazioni nei passaggi interni.

Tuttavia nel settore pubblico non è possibile procedere a quella completa reinvenzione di servizi, attività e strutture che è invece possibile talora nel settore privato. La peculiare missione e l'attività di un'organizzazione pubblica sono tenute a conformarsi ad una dettagliata disciplina normativa e sono soggette alla gestione e alla supervisione della direzione politica e degli organi di controllo. Ne discende che ogni ipotesi di reingegnerizzazione del settore pubblico deve assumere la normativa vigente come vincolo; d'altro canto le ipotesi di reingegnerizzazione e le iniziative di automazione possono formulare proposte di modifica normativa che trovano nelle iniziative di semplificazione un naturale canale di attivazione.

Se è vero che la realizzazione di un sistema di informatica sanitaria non può prescindere da una fase di BPR, in considerazione della molteplicità e diversità delle variabili coinvolte (la specificità dei servizi forniti, la centralità del cittadino-paziente contrapposta alla molteplicità dei soggetti pubblici e privati coinvolti nell'erogazione, la necessaria partecipazione della pubblica amministrazione e degli organismi sanitari, l'intervento dell'imprenditoria privata, la diversità delle piattaforme tecnologiche di partenza), è altrettanto vero che il contributo del giurista informatico in questa fase risulta indispensabile.

Tra le differenti possibili ipotesi di riorganizzazione che i tecnici sono in grado di suggerire, solo il giurista informatico, infatti, potrà essere chiamato ad individuare quella o quelle che, senza sacrificare la componente tecnologica, ovvero esaltandola debitamente, siano anche rispettose di un quadro normativo in continua evoluzione, sempre più caratterizzato dal favore del legislatore nei confronti delle tecnologie, ma anche particolarmente severo nella tutela del cittadino nell'ambito sanitario e socio-assistenziale.

Il giurista informatico, in quanto fine conoscitore della normativa in materia, sarà, quindi, votato al difficile compito di individuare il sottile limite nell'informatizzazione

dei servizi al cittadino, tra ciò che semplicemente è tecnologicamente fattibile e ciò che è anche normativamente lecito o auspicato dal legislatore.

Poiché, per di più, la comprensione del fenomeno organizzativo e l'ideazione di adeguate soluzioni progettuali non sono la risultante dell'applicazione meccanica di sequenze di azioni ma richiedono l'individuazione dei processi e la ricostruzione nella loro interezza, anche laddove appaiano particolarmente frammentati a causa della pluralità degli attori coinvolti e della stratificazione normativa, risulta assolutamente indispensabile in questa e nelle fasi seguenti una stretta collaborazione tra il giurista informatico, l'analista e il personale amministrativo.

In una prospettiva de iure condendo, sarà il giurista informatico, grazie alla più approfondita conoscenza delle interazioni tra tecnologia e diritto, a poter suggerire proposte efficaci di modifica o di innovazione legislativa in settori marcati da rapidità di evoluzione e forte caratterizzazione tecnologica.

#### **4. Un caso significativo: il progetto I-Care**

Il progetto I-Care, la cui progettazione e messa a punto è il frutto di collaborazione, incoraggiata dalla Regione Emilia-Romagna [10] tra istituzioni di ricerca universitarie, enti locali e imprenditorialità privata, si prefigge la realizzazione di un sistema informatico finalizzato alla erogazione di servizi socio-sanitari al domicilio dell'assistito e alla comunicazione dei dati necessari tra gli enti deputati alla predisposizione di tali servizi.

I principali processi organizzativi supportati dall'infrastruttura informatica sono relativi all'attività di assistenza a domicilio sia di tipo sociale che di tipo sanitario a favore degli anziani, alla acquisizione delle domande di assistenza e alla valutazione delle stesse, alla pianificazione e programmazione degli interventi, alla consuntivazione delle prestazioni erogate.

Il progetto ha lo scopo di realizzare una piattaforma tecnologica che supporti i processi di tracciamento, pianificazione e gestione delle attività socio-assistenziali, mediante l'utilizzazione di dispositivi wireless, tecnologie Web e infrastrutture di rete a banda larga regionali.

I-Care è, dunque, in linea con le iniziative di e-government e informatica sanitaria a livello europeo e nazionale e si pone in perfetta sintonia, in una logica di welfare, con il Piano Sanitario Nazionale 2003-2005, che tra i suoi obiettivi intende promuovere "una rete integrata di servizi sanitari e sociali per l'assistenza ai malati cronici, agli anziani e ai disabili".

Come intuibile, svolge un ruolo di primo piano nella preparazione e messa a regime del progetto l'analisi delle problematiche giuridiche collegate alla predisposizione ed erogazione per via telematica di servizi di carattere socio-sanitario e assistenziale, in particolar modo di quelle attinenti alla tutela della riservatezza dei dati e alla sicurezza informatica.

La ricerca giuridica, infatti, partendo dalla individuazione e classificazione dei dati trattati e delle operazioni effettuate dalle strutture sanitarie e dai servizi sociali, sulla base del modello informatico e telematico fornito, ha reso possibile l'identificazione delle principali problematiche giuridiche in relazione alla tutela della privacy nel trattamento dei dati personali, sensibili e sanitari e in relazione alle misure di sicurezza da adottarsi.

In particolare, risulta significativo ai fini del progetto ricordare che gli artt. 76 e seguenti del d.lgs.196/2003 (cd. Codice Privacy) disciplinano il trattamento dei dati sanitari nel caso in cui esso sia finalizzato alla tutela della salute e solo se effettuato da esercenti le professioni sanitarie.

Infatti, gli artt. 76 e segg. del Codice privacy disciplinano specificamente il trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute qualora tale trattamento avvenga per finalità di tutela della salute dell'interessato, di terzi e della collettività. Tale trattamento deve essere effettuato da specifici titolari qualificati, i quali istituzionalmente svolgono funzioni di tutela della salute, ossia gli esercenti delle professioni sanitarie e degli organismi sanitari pubblici. Solo qualora siano rispettate entrambe queste condizioni il dato sensibile può essere qualificato come dato sanitario e dunque è soggetto all'applicazione della relativa disciplina [12].

D'altro canto, secondo la più generale definizione normativa sono dati sensibili "i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale".

Poiché il progetto I-Care si prefigge quale obiettivo essenziale quello di supportare le attività socio-assistenziali degli enti locali, in particolare l'assistenza domiciliare, e quello di rafforzare e integrare il sistema degli interventi per sostenere i soggetti non autosufficienti, ne discende la necessità di includere nell'analisi giuridica il trattamento di dati a contenuto sanitario ma non necessariamente caratterizzati dalla finalità di tutela della salute richiesta dal legislatore, dunque "non sanitari", ma a rigore solo "sensibili", finalizzati a supportare l'assistenza di carattere sociale dell'assistito.

Particolare attenzione deve essere, poi, rivolta alla qualificazione giuridica dell'operatore. La disciplina specifica relativa ai dati sanitari dettata dal legislatore richiede, infatti, che il trattamento sia effettuato dagli organismi sanitari pubblici e dagli esercenti le professioni sanitarie, tra i quali non risultano attualmente includibili gli operatori socio-assistenziali, identificabili prevalentemente in assistenti sociali di base (in attesa dell'introduzione della nuova figura di operatore socio-sanitario specializzato).

La molteplicità delle tipologie di dati trattati alla luce delle finalità perseguite e degli operatori coinvolti ha comportato quale naturale conseguenza la necessità di applicare differenti regimi disciplinari a seconda che il dato sia classificabile come sanitario, sensibile o personale.

In relazione agli attori socio-sanitari (Comune, Azienda Sanitaria Locale, cooperative di assistenza domiciliare) il giurista informatico è chiamato all'individuazione dei relativi obblighi e responsabilità, con particolare riguardo alle informative da rilasciare al cittadino e all'espressione da parte di questi del consenso in relazione al trattamento dei dati sanitari, nonché agli adempimenti istituzionali richiesti dalla normativa sulla privacy. Tuttavia mentre da un lato alle attività di assistenza sociale è deputato principalmente l'ente Comune, quelle di assistenza sanitaria sono affidate all'Azienda Sanitaria Locale. L'integrazione, prevista dalla legge quadro 328/2000 richiede che i suddetti enti facciano convogliare le loro funzioni al fine della predisposizione di un servizio comune, maggiormente in grado di far fronte alle esigenze dell'assistito.”

Da un punto di vista tecnologico, in conformità alla normativa vigente, al fine della sicurezza degli archivi informatici, delle reti telematiche e delle connessioni wireless, si è evidenziata la necessità dell'impiego delle tecniche di cifratura per il trattamento dei dati sensibili e sanitari, nonché di forme di autenticazione e di autorizzazione per l'accesso ai servizi da parte degli operatori.

Si rende infatti necessario stabilire una graduatoria di profili autorizzatori in conformità al dettato dell'art. 34 del d.lgs. 196/2003 e del relativo allegato B, in relazione al tipo di informazioni visualizzabili da ciascuna categoria di operatori (medici specialisti, medici di medicina generale, infermieri, podologi, assistenti sociali, assistenti di base).

Tuttavia, come sopra illustrato, l'apporto del giurista informatico in un sistema di tale complessità non può limitarsi alla individuazione dei settori dell'ordinamento giuridico toccati dal progetto, delle principali criticità e all'indicazione delle norme da applicare.

Essendo I-Care un sistema complesso che coinvolge aspetti organizzativi, tecnologici e normativi, esso richiede necessariamente l'analisi dei processi coinvolti mediante il metodo BPR. Ed è in quest'ambito che risulta qualificante il ruolo del giurista.

Ciascun microprocesso deve, infatti, essere analizzato anche sotto il profilo normativo. Tale analisi ne permette l'individuazione delle criticità giuridiche ma anche la formulazione delle possibili soluzioni, giuridicamente compatibili, in un'ottica di riorganizzazione.

La riprogettazione dei processi, grazie ad una proficua collaborazione tra l'analista e il giurista, viene ad essere in tal modo tutt'uno con la “messa a norma” dei servizi informatizzati.

Poiché, poi, i principali processi analizzati dall'informatico sono per il giurista procedimenti amministrativi, rapportando la precedente configurazione dei procedimenti amministrativi analizzati alla loro ridefinizione conseguente alla riorganizzazione effettuata mediante BPR e tecnologia informatica, si possono individuare i profili di cambiamento in senso maggiormente aderente al dettato normativo che tale riorganizzazione può offrire.

Nel caso di I-Care, l'analisi dei procedimenti coinvolti nell'erogazione dei servizi di assistenza socio-sanitaria al cittadino ha condotto alla individuazione di alcuni profili di criticità con specifico riferimento alla disciplina del procedimento amministrativo, alla

digitalizzazione del flusso documentale e agli adempimenti dettati dal Codice della privacy.

Con riguardo ai procedimenti amministrativi avviati a seguito di istanza del cittadino, si è ritenuto di poter rilevare una frammentazione e dispersione dell'inizio del procedimento stesso, sia dal punto di vista temporale che dal punto di vista dei soggetti coinvolti, indubbiamente giustificata dalla complessità delle funzioni amministrative coinvolte e dalla loro necessità di integrazione.

La frammentazione temporale della presentazione dell'istanza formale ne rendeva difficile individuazione il momento del perfezionamento, che non risultava quasi mai coincidente con quello formale della protocollazione e, per conseguenza, di difficile individuazione erano i termini temporali del procedimento stesso.

Ne discendeva una più difficoltosa attuazione dei principi di trasparenza dell'azione amministrativa, laddove si volessero concretizzare nella verifica da parte del cittadino della debita durata del procedimento, della richiesta di motivazione di un eventuale provvedimento di diniego, di una richiesta di accesso agli atti. Si ricordi, infatti, il diritto per il cittadino di conoscere il momento dell'avvio del procedimento, in conformità alle norme che richiedono alla Pubblica Amministrazione di concludere il procedimento entro un determinato termine, fissato, salvo diversa determinazione, in trenta giorni. Sarà compito del giurista informatico, in sede di riprogettazione dei processi di "segnalazione del bisogno" e di "presa in carico" dell'assistito, suggerire l'inserimento di una fase, chiaramente identificabile, di formalizzazione dell'istanza che determini l'avvio del procedimento e che renda agevole, anche con mezzi informatici e telematici, l'esercizio dei diritti relativi a tale procedimento riconosciuti al cittadino dal legislatore.

Nella misura, poi, in cui sono coinvolti organismi sanitari o operatori sanitari, si pone il problema della raccolta del consenso al trattamento dei dati sanitari, del rilascio della relativa informativa, della scelta dei familiari che possono ricevere notizia dei dati sanitari e del medico (o altro operatore sanitario) scelto dall'assistito per la comunicazione degli stessi.

Le suddette operazioni devono essere effettuate il prima possibile, al fine di evitare che i dati dell'anziano siano trattati manualmente o informaticamente senza il suo consenso o senza la debita informativa e al fine di evitare che gli stessi dati siano comunicati da chi o a chi non vi è autorizzato.

Sulla base di quanto sopra esposto si ritiene auspicabile che nel momento stesso del primo contatto con l'operatore di front office vengano effettuati la raccolta del consenso e il rilascio dell'informativa, affinché queste informazioni, debitamente memorizzate nel sistema, siano presenti nel procedimento amministrativo fin dall'inizio e contestualmente alla protocollazione dell'istanza. Anche in questo caso, risulterà determinante il contributo del giurista informatico in sede di riprogettazione del servizio, al fine di individuare un momento tecnicamente possibile e giuridicamente legittimo di raccolta del consenso e al fine di garantire che, a partire da questo

momento, tale informazione possa essere trasmessa a tutte le strutture sanitarie interessate, come suggerito dalla norma.

Tale momento dovrà, per quanto possibile, venire a coincidere, nel flusso documentale informatizzato, con il momento dell'istanza del servizio determinante l'avvio del relativo procedimento amministrativo.

D'altro canto, non sono solo obblighi e responsabilità quelle che conseguono all'applicazione delle norme su suggerimento del giurista informatico.

Si può fin d'ora anticipare come lo scenario delineato grazie alla riprogettazione di un tale sistema, comporterà una semplificazione dei passaggi a valenza amministrativa che consentirà una più chiara e immediata verifica degli adempimenti normativamente richiesti e una loro collocazione temporale per molti versi più rispettosa delle aspettative del legislatore.

Il flusso cartaceo avviato dall'istanza del cittadino si interromperà al front office delle strutture socio-sanitarie. I successivi scambi di informazioni tra enti, la memorizzazione e consuntivazione di tali informazioni, l'erogazione vera e propria del servizio potranno avvenire in modalità digitale, senza ulteriori passaggi formali.

La protocollazione automatica della domanda contestuale alla sua presentazione consentirà al cittadino di conoscere il momento di inizio del procedimento avviato con l'istanza e, per conseguenza, la sua durata massima. Sarà quindi per lui più facile avere contezza del rifiuto dell'istanza e, quindi, richiedere motivazione di tale rifiuto, com'è suo diritto.

Più ampiamente, mediante le tecnologie informatiche, potrà ricevere concreta attuazione il principio di trasparenza dell'azione amministrativa, che prevede la possibilità di accesso al procedimento da parte del cittadino stesso e di coloro che ne hanno diritto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti al fine di verificarne lo stato e di consultarne la documentazione.

## **5. Conclusioni**

La società dell'informazione incide direttamente e profondamente sull'attività del giurista: egli (o ella) da un lato utilizza strumenti informatici per il suo lavoro e dall'altro rappresenta i fatti e i procedimenti tramite informazioni e descrivendo conoscenza nell'ambito dei contesti sociali e organizzativi resi possibili dall'informatica.

Le applicazioni dell'informatica al diritto portano a una migliore efficienza al lavoro del giurista e una razionalizzazione del lavoro in modo che il giurista possa ridefinire e reingegnerizzare le modalità di soluzione dei procedimenti; inoltre le tecnologie informatiche accrescono la trasparenza, il controllo, le spiegazioni in modo da permettere la percezione più efficace dei valori giuridici come la certezza del diritto, la democraticità, la comunicazione: accrescono cioè l'efficacia assiologica [13].

Questa può portare il giurista a riflettere sul proprio pensiero allorché svolge le sue attività professionali; siamo di fronte a una riflessione indotta dall'informatica sulla razionalità dei procedimenti mentali che governano le azioni e le prassi. E questo aspetto, già *high tech - high touch*, può ulteriormente indurre il giurista a riflettere sui propri comportamenti cognitivi, non necessariamente legati all'attività professionale, con possibili sbocchi verso metodologie simbiotiche tra persona ed elaboratore che migliorano in un circolo virtuoso le tradizionali attività di applicazione dell'informatica come il reperimento di informazioni, la soluzione di problemi, la assunzione di decisioni [14].

## **Bibliografia**

- [1] Wiener N., 1948, *Cybernetics, or control and communication in the animal and the machine*, The Technology Press; John Wiley & Sons.
- [2] Wiener N., 1953 e 1965, *The Human Use of the Human Being. Cibernetics and Society*, Sphere Books.
- [3] Loevinger L., 1949, *Jurimetrics. The Next Step Forward*, Minnesota Law Review.
- [4] Sartor G., 1992, *Linguaggio giuridico e linguaggi di programmazione*, Clueb.
- [5] Borruso R., 1988, *Computer e Diritto*, Giuffrè.
- [6] Limone D., 2005, *Contributo per la definizione di Informatica giuridica*, Andig.
- [7] Langrod G., 1958, *Le applicazioni della cibernetica alla Pubblica Amministrazione*, Revue internationale des sciences administratives.
- [8] Sauter V.L., 2005, [http://www.umsl.edu/~sauter/health\\_informatics/whatis.html](http://www.umsl.edu/~sauter/health_informatics/whatis.html).
- [9] Hammer M., 1995, *The reengineering Revolution*, Harper Collins.
- [10] Regione Emilia-Romagna, 2004, *Iniziativa 1.1 del Piano telematico regionale – programma operativo 2002. Linee di potenziamento dei servizi infrastrutturali di rete*, RER.
- [11] Rabbito C., 2005, *Analisi giuridica in Documento sullo Stato di avanzamento Cirsfid-I-Care, Regione Emilia-Romagna*.
- [12] Monducci J. e Sartor G. (a cura di), 2004, *Il Codice in materia di protezione dei dati personali: commentario sistematico al D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196*, Cedam.
- [13] Sartor G., 2006, *Informatica giuridica*, Società Italiana di Informatica Giuridica.
- [14] Maioli C., 2002, *I sistemi ipermediali: dagli ipertesti al web semantico, talune applicazioni alla didattica e al diritto*, Clueb.

*Si ringraziano Arturo Antacido, Ermes Bertoni, Giovanni Bruzzi, Roberto Camporesi, Nicola De Luigi, Migle Laukyte, Alessandro Martelli, Paolo Mattarelli, Giovanni Sartor, Paola Zavagli, Paolo Zurla che, con loro informazioni, scritti e disponibilità, hanno fornito un indispensabile appoggio alla preparazione di queste note.*