

LA REGOLAMENTAZIONE DIGITALE DELL'EXPERTISE E DEL DATO  
TECNICO-SCIENTIFICO *IN CLOUD* COME BASI PER UN FUTURO  
*E-LAW MAKING PROCESS*\*

LUCA DI MAJO\*\*

**Sommario**

1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la *better regulation*. - 2. Da *end users* a *expertise*. - 3. *Better regulation* e *expertise*. - 4. La tecnologia al servizio delle consultazioni: l'albo digitale dell'*expertise* e la condivisione *in cloud* del dato scientifico. - 5. Verso un *e-law making process*?

**Abstract**

*The role and the functions of expertise is an issue within the broader dimension of better regulation. The penetration of technical-scientific data in the regulation process is a positive aspect if the source is regulated, the transparency and knowability of the data is guaranteed, and the absence of conflict of interest between expertise and end users is ensured.*

*The digital register of experts and the sharing of data in the cloud (although side issues with respect to the vast topic of better regulation). could help to make the rule less ambiguous and more intelligible.*

**Suggerimento di citazione**

L. DI MAJO, *La regolamentazione digitale dell'expertise e del dato tecnico scientifico in cloud come basi per un futuro e-law making process*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento tenuto in occasione della giornata di studi *Tecnica legislativa ed innovazione tecnologica* svoltasi a Firenze il 12 maggio 2022 e organizzata nell'ambito del progetto *Assemblee rappresentative ed innovazione tecnologica dopo la pandemia: la "reingegnerizzazione" delle procedure parlamentari e del drafting legislativo* (Legitech).

\*\* Ricercatore t. d. lett. a) di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università della Campania "L. Vanvitelli".

Contatto: [luca.dimajo@unicampania.it](mailto:luca.dimajo@unicampania.it)

### 1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la *better regulation*

I cambiamenti climatici, la crisi economica, il ricorso a fonti energetiche rinnovabili, la digitalizzazione, il miglioramento della *performance* della Pubblica Amministrazione sono diventati i temi attorno ai quali ogni Stato membro deve riorganizzare la propria agenda politica.

Gli obiettivi da raggiungere sono diversi e di straordinario impatto socio-economico tanto che, dietro la strategia del rilancio, l'Europa ha previsto un robusto piano di interventi monetari e fiscali subordinati all'attuazione delle riforme.

L'Italia ha elaborato il c.d. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* che si inserisce in contesto molto più ampio rispetto al tema oggetto del presente contributo, oltre a mettere in cantiere una serie di riforme strutturali per il rilancio del Paese, con un *focus* sulla transizione energetica, la digitalizzazione, il *welfare*, il Mezzogiorno<sup>1</sup>, la reingegnerizzazione della Pubblica Amministrazione.

In particolare, tra sei le *missioni* previste per adeguare l'Italia agli *standard* europei, la digitalizzazione si pone come preconditione imprescindibile per la realizzazione delle misure ivi previste.

Nell'ambito della *prima missione* si inserisce un tema antico, la *better regulation*, oggi nuovamente e per l'ennesima volta<sup>2</sup> collocato in prima linea sul tavolo dei lavori anche per gli effetti negativi che la scarsa qualità della normazione e il medio-basso livello di intelligibilità dell'ordinamento interno genera sulle strategie di investimento delle imprese<sup>3</sup>.

Una rinnovata sensibilità rigenerata, molto probabilmente, anche per la chiara percezione di una inedita confusione ed entropia delle fonti conosciuta durante il governo dell'emergenza epidemiologica, messa in luce inequivocabilmente da gran parte della dottrina<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Sul punto cfr., *ex plurimis*, C. DE VINCENTI e A. LEPORÉ (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021, L. BIANCHI e B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

<sup>2</sup> Gli studi sulla qualità della normazione sono molteplici e diversi. Il problema della scarsa *performance* dell'ordinamento italiano era stato percepito anche dal legislatore, già dalla fine degli anni '70. Sul punto, cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, disponibile su <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>. Recentemente, oltre a E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013 e, se si vuole anche soltanto per una rassegna bibliografica sul tema, L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

<sup>3</sup> Su questo versante, confronta i dossier predisposti dalla Banca Mondiale, *World Bank Doing Business 2004-2020*, disponibile all'indirizzo <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>.

<sup>4</sup> *Ex multis*, cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta On Line*, 11 aprile 2020 e G. SILVESTRI, *COVID-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 10 aprile 2020.

Ed allora, il percorso verso la definitiva consacrazione della transizione digitale passa anche attraverso il rafforzamento della qualità del personale che ricopre ruoli e funzioni cruciali all'interno delle istituzioni.

Ci si riferisce, in particolare, a tutti quei soggetti chiamati a fornire un supporto tecnico al processo di formazione della regola, in special modo ai consulenti monocratici (i.e. il Consigliere del Ministro) ovvero collegiali (i Comitati Tecnico Scientifici) che si inseriscono nelle procedure normative sempre più attratte dalla dimensione scientifica.

Saranno infatti le missioni del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* a caratterizzare il contenuto di una normativa sempre più scientificamente connotata e imprescindibilmente legata al supporto della scienza, benché l'elemento tecnico-scientifico sia, in realtà, già diventato il convitato di pietra con il quale confrontarsi e a mezzo del quale arricchire il contenuto giustificativo della regola medesima.

Sono gli esperti a fornire gran parte degli elementi utili all'istruttoria, con procedure per lo più opache e molto distanti dall'auspicata trasparenza della Pubblica Amministrazione e dalla pubblicità dei lavori parlamentari.

In tale contesto, al di là dei profili problematici della qualità della normazione, l'approdo ad un procedimento normativo che sarà sempre più *high-tech* e scientificamente connotato, non può non prevedere un ulteriore tassello che chiede ormai da anni di essere collocato all'interno di un mosaico da sempre incompleto.

Sono proprio alcuni degli strumenti di *better regulation* ad agevolare la "compenetrazione biunivoca"<sup>5</sup> tra politica e scienza, attraverso una fase procedurale troppe volte sottovalutata e non di rado *bypassata*, come la consultazione di tutti quei contenitori di conoscenze – le *expertise* – chiamate a rendere meno ambigua la normazione e meno "oscuro"<sup>6</sup> l'ordinamento interno.

Ed allora, l'intreccio tra la nuova frontiera della regolazione a contenuto tecnico-scientifico e l'occasione di ridisegnare *le regole per la qualità delle regole* in una prospettiva tecnologica vanno letti come l'ennesima opportunità da non sprecare per restituire alla qualità della normazione un ruolo di primo piano, anzi permanente, nell'agenda politica.

La realizzazione delle potenzialità finora inesprese della qualità della normazione, coniugate alle condivisibili aspirazioni del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, transitano anche attraverso la tecnologia digitale.

Non è un caso che tra le cause dei deludenti risultati della regolazione vi sia stata anche l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione

<sup>5</sup> L. DI MAJO, *La compenetrazione biunivoca tra politica e scienza nella progettazione normativa: un problema o un'opportunità?*, in *DPCE on line*, 4, 2021, pp. 1737-1752.

<sup>6</sup> M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma – Bari, Carocci, 2012.

digitale, come dimostrano gli obiettivi di alto profilo che *Legitech* aspira a raggiungere.

## 2. Da *end users* a *expertise*

Gli *end users* sono tradizionalmente definiti come «employees, consumers, businesses and other organisations» che detengono «key to highlighting where there is a problem and judging whether an intervention will be effective»<sup>7</sup>.

Si tratta di una qualità che identifica una generalità di soggetti sui quali ricadono direttamente o indirettamente gli effetti e le conseguenze di un intervento normativo, cioè i beneficiari che, in quanto tali, percependo pregi e virtù di una scelta politica, si collocano in una posizione privilegiata nell'ambito del *network of better regulation rules*<sup>8</sup>.

La qualità della normazione, come noto, è tanto maggiore quanto migliore è il grado di intelligibilità della normazione medesima. Anche per tale ragione, chi si è occupato di *better regulation* e, più in particolare, di quantificare il rapporto costi/benefici<sup>9</sup>, ha riconosciuto lo straordinario contributo di quegli «attori protagonisti»<sup>10</sup> collocati all'interno di un processo, come la regolazione, meno distanti e più coinvolti rispetto alla categoria più ampia dei semplici destinatari sui cui ricadono le scelte del regolatore.

Sono i cc.dd. *stakeholder*, soggetti qualificati in grado di fornire dati, statistiche, elementi tecnico-scientifici che penetrano nell'istruttoria agevolando – quantomeno in teoria – il maggior bilanciamento tra il momento tecnico e il momento politico.

Lo *stakeholder* inserito nei processi di regolazione, in una realtà diversa rispetto ai modelli aziendali di diritto privato ove è considerato implicitamente anche un portatore di interessi, assume la qualifica di *esperto* chiamato a *servire* le istituzioni, come recentemente e costantemente accaduto durante la pandemia<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Rapporto *Smart Regulations: A Cleaner, Fairer and More Competitive EU*, 2010.

<sup>8</sup> OECD, *Regulation Quality Management Tools and Strategies and Financial Sector Regulation*, 2009.

<sup>9</sup> In particolare, negli ordinamenti anglosassoni. Per una rassegna, anche bibliografica, cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI E N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, ma anche R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>10</sup> M. RAVERAIRA, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche "migliori"*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.

<sup>11</sup> Su tale profilo v. A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem?*, Firenze, Mucchi editore, 2020 e, recentemente, A. IANNUZZI e G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica. Atti del Convegno tenutosi a Roma il 25 novembre 2021 e organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, nell'ambito del Progetto PRIN 2017 "Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law" (SE.CO.RE TECH)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022.

Insomma, quando l'*end user* si colloca in una dimensione istituzionale, assomma anche la funzione di soggetto direttamente o indirettamente coinvolto nell'attività di regolazione, noto tecnicamente come *expertise*.

Ora, mentre il rappresentante di interessi è un soggetto notoriamente non neutrale, assumendo la posizione di garanzia a favore di una o più istanze che chiedono di trovare posto nell'agenda politica, all'esperto (sia monocratico che collegiale), pure non sottratto agli effetti della norma, è affidato il compito di contribuire a definirne i lineamenti, mettendo a disposizione il proprio *know how*.

In tutti quei casi, invero numerosi nella storia d'Italia liberale e repubblicana<sup>12</sup>, in cui lo *stakeholder* assume giocoforza anche la figura di esperto una volta chiamato a prestare servizio presso le istituzioni pubbliche, il rischio di una contaminazione bifronte non virtuosa tra posizioni tecnico-scientifiche e indirizzo politico è una ipotesi non remota.

All'esperto dovrebbe essere richiesto, al contrario, un elevato grado di neutralità ed indipendenza.

La neutralità, per definizione estranea al mondo scientifico, va preservata ogni qual volta il dato tecnico scientifico penetra nelle procedure di regolazione fino ad essere incapsulato nella norma. La neutralità rappresenta infatti la chiave di lettura dei fenomeni che l'esperto scientifico deve governare unitamente al legislatore.

È ancora una volta la delicata fase dell'istruttoria normativa a diventare lo snodo cruciale nel quale le tecniche normative diventano funzionali alla rielaborazione dei dati *extra* giuridici in una dimensione di trasparenza e ragionevolezza.

I manuali di tecnica normativa<sup>13</sup> e la dottrina più o meno recente che si è occupata della redazione dei testi normativi<sup>14</sup> ha delineato precise linee guida per aprire il *law making process* all'apporto di soggetti esterni attraverso gli strumenti del *drafting sostanziale*, in particolare le relazioni tecniche, le analisi *ex ante* ed *ex post*. Sono questi ultimi, tra i tanti, ad agevolare la partecipazione degli interessati ai processi di regolazione.

<sup>12</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020.

<sup>13</sup> *Manuale Rescigno e le Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi*, oppure il Manuale operativo predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, reperibile sul sito internet pcm-dagl\_manuale\_operativo\_air\_vir\_v.15-01-13-1.pdf.

<sup>14</sup> Più recentemente, *ex multis*, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., mentre per i classici, cfr., S. BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988, M. BASCIU (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Atti del XVII congresso nazionale della società italiana di filosofia giuridica e politica, Milano, Giuffrè, 1992, M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990.

La *scheda AIR* si compone, non a caso, di diverse *caselle*, dove le consultazioni con gli *stakeholder*<sup>15</sup> assumono “un ruolo cruciale”<sup>16</sup> da soddisfarsi attraverso “un approccio multidisciplinare [...] che dovrebbe comprendere quelle proprie [le conoscenze] delle scienze economiche e statistiche (soprattutto nella fase di misurazione), dell’analisi economica del diritto (al fine di formulare opzioni alternative al contempo diversificate e realizzabili), delle scienze giuridiche (che evidenziano i vincoli e le esigenze derivanti dagli ordinamenti giuridici interessati), delle scienze sociali (soprattutto quanto alle consultazioni e all’inserimento di indicatori utili all’analisi dell’implementazione). Inoltre, potrebbero risultare essenziali competenze trasversali che contribuiscono a migliorare la qualità dell’analisi: ad esempio la psicologia cognitiva e le neuroscienze in ordine al conseguimento di obiettivi regolatori che ambiscano a modificare permanentemente comportamenti (come quelli rilevanti dal punto di vista sanitario)”<sup>17</sup>.

In particolare, nella regolazione a contenuto tecnico-scientifico è l’intero *life-cycle management of regulation* a pretendere un livello di partecipazione e trasparenza medio-alto rispetto alla moltitudine di informazioni tecnico-scientifiche che penetrano nella regola, perché si fondono con le determinazioni imperative in una dimensione nuova di produzione normativa, ampiamente partecipata e informata di dati rinvenibili, in gran parte, dalle conoscenze epistemiche.

Trasparenza e imparzialità diventano poi elementi imprescindibili nei momenti in cui le tecniche normative tendono a regredire, come accaduto durante la pandemia da coronavirus. La pandemia ha infatti dimostrato che al sacrificio delle tecniche di *better regulation* non può corrispondere il sacrificio di un ricorso (al contrario anche maggiore) alle *expertise*, comunque in un regime di massima trasparenza.

Proprio tale ultimo profilo avrebbe dovuto suggerire al regolatore che ha tentato – con scarso successo, in verità – di governare l’emergenza epidemiologica da Covid-19, un atteggiamento maggiormente sensibile alla valutazione preventiva delle scelte regolatorie in tema di bilanciamento tra la tutela del diritto alla salute e la restrizione di diverse libertà fondamentali.

Se durante, la gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, le consultazioni hanno assunto un carattere permanente, tanto che il Comitato

<sup>15</sup> In particolare, sull’obbligo di motivazione delle leggi, cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge: profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam, 2008, M. PICCHI, *L’obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011. Si veda anche M. CARLI, *Motivare le leggi: perché no?*, in A. PISANESCHI e L. VIOLONI (a cura di), *Poteri, garanzie, e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de’ Santi*, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>16</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI e N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 74.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 75.

Tecnico Scientifico, unitamente al Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19 (art. 122, comma 1, d.l. n. 18/2020)<sup>18</sup> e le numerose *task force* istituite anche a livello regionale hanno inciso profondamente sul contenuto della regolazione, non pare esservi stato un approccio gradualistico e bilanciato alla regolazione.

Non è questa la sede per sindacare le scelte emergenziali, oggetto peraltro sin dalle prime fasi di approfondite valutazioni da parte della dottrina che si è occupata del tema. Qui, tuttavia, preme evidenziare come in uno scenario “delicato [e] incerto”<sup>19</sup>, il regolatore ha percepito ancor più marcatamente come fosse indispensabile, nell'ambito delle consultazioni, acquisire elementi estranei alla disponibilità del regolatore medesimo in un contesto invero molto distante dall'auspicata trasparenza.

Un'esigenza, quella di incapsulare il dato metagiuridico nella norma, sempre più pressante, in un Paese dalle transizioni infinite, l'Italia, che vede la scienza occupare progressivamente un posto di primo piano nella dimensione del *life cycle of regulation*.

In una società tecnologica, dove il dato scientifico continuerà a fondersi sempre più con l'elemento giuridico, non è inverosimile prevedere un ruolo sempre più determinante dell'esperto nelle scelte di indirizzo politico, così che le consultazioni aspireranno a divenire lo snodo imprescindibile e la sede cruciale della regolazione a contenuto tecnico-scientifico, tanto da ampliare quantitativamente la commistione tra *stakeholder* ed *expertise*.

Ogni esperto rischia di collocarsi al vertice di un gruppo di interessi, tradendo quelle caratteristiche di neutralità ed imparzialità che, al contrario, devono pur sempre orientare l'attività del consulente nella disciplina di un fatto scientificamente o non scientificamente connotato.

Ogni volta, però, che la discrezionalità legislatore non è più libera nei fini ma legata ad un obiettivo predeterminato, il diritto arretra, così che i saperi scientifici acquisiti rischiano di porsi come un limite alla regolazione.

Il contributo dell'esperto scelto in base al fine e non in base alla propria “visione professionale”<sup>20</sup> alimenta una serie di fenomeni tecnocratici dove il

<sup>18</sup> Art. 122, comma 1, d.l. n. 18/2020.

<sup>19</sup> Come ebbe ad evidenziare già S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, in *Riv. dir. pubbl. e pubbl. amm. ne in Italia*, n. 1909, p. 251, in occasione di una emergenza invero circoscritta ma di una drammaticità non inferiore rispetto a quanto conosciuto un secolo dopo con il Covid-19.

<sup>20</sup> G. GOODWIN, *Il senso del vedere*, Milano, Booklet, 2003.

potere e la responsabilità vengono legittimati da “una scienza fittiziamente certa e neutrale”<sup>21</sup>.

Non è certo se il rischio tecnocratico sia stato corso durante la gestione dell’infezione da Sars-Cov2 (anzi le preoccupazioni sono state temperate a seguito della desecretazione dei verbali del Comitato Tecnico Scientifico)<sup>22</sup>, ma la selezione degli esperti e il rapporto “fiduciario”<sup>23</sup> modulato attraverso schemi di diritto privato<sup>24</sup>, misto a procedure di natura (apparentemente) pubblicistica, ha accentuato il carattere di alterità tra tecnico e politico ma anche di “sudditanza”<sup>25</sup> del primo nei confronti del secondo, incoerentemente con le esigenze costituzionali di trasparenza e imparzialità (art. 97 Cost.).

La necessità di tracciare “nomodotti”<sup>26</sup> utili ad “arginare la fuga dalla decisione politica e per costringere il procedimento di assunzione delle valutazioni scientifiche entro percorsi giuridici formali che assicurino trasparenza, apertura, democraticità dei processi decisionali è ben salda nell’impostazione di chi sostiene, a ragione, la necessità di garantire trasparenza ai processi decisionali, in particolare in tutte le delicate questioni scientificamente orientate, dove trasparenza ed *accountability* sono i convitati di pietra di un bilanciamento da ricercare anche nell’ambito delle fratture sociali che emergono su una determinata materia e su interessi rilevanti.

### 3. *Better regulation ed expertise*

Chi ha posto l’attenzione sul concetto di “interoperabilità orizzontale”<sup>27</sup> ha messo in luce l’esigenza, per le Pubbliche Amministrazioni, di irrobustire la “capacità di due o più sistemi, reti, mezzi, applicazioni o componenti, di scambiare informazioni tra loro e di essere poi in grado di utilizzarle”<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> M. TALLACCHINI, *Territori di incertezza: scienza, policy e diritto nella pandemia*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il Governo dell'emergenza, Politica, scienza e diritto al cospetto della pandemia COVID-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020 p. 45.

<sup>22</sup> E forse sarebbe stato auspicabile, alla luce della gestione delle fasi 1 e 2 una maggiore sensibilità al contenuto dei pareri resi dal Comitato Tecnico Scientifico.

<sup>23</sup> F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Diritto Pubblico*, 2009, p. 57.

<sup>24</sup> S. BATTINI e B. CIMINO, *La dirigenza pubblica italiana tra privatizzazione e politicizzazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 4, 2007, p. 1001. La stessa nozione di Comitato richiama modelli di diritto privato.

<sup>25</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica. Atti del Seminario Annuale di Como, 20 novembre 2015*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

<sup>26</sup> L’espressione è di N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

<sup>27</sup> D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 7, 2022.

<sup>28</sup> Cfr. [https://www.treccani.it/enciclopedia/interoperabilita\\_\(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/interoperabilita_(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica)/).



L'interdipendenza orizzontale è soltanto un elemento di una struttura più ampia che, nella dimensione della regolazione, chiede di affiancare anche il versante *verticale* di interoperabilità, laddove è noto – soprattutto nelle materie scientificamente connotate – come le consultazioni e la partecipazione dell'*expertise* siano considerate alla stregua di un *surplus* per la qualità della normazione.

Allo stesso tempo, la commistione tra *expertise* e politica rischia di uscire dai binari di una “compenetrazione biunivoca”<sup>29</sup> virtuosa quando la primazia degli esperti diventa l'anticamera di un governo autoritario distante dal circuito democratico rappresentati-rappresentati o, al contrario, di un governo deresponsabilizzato che utilizza il dato tecnico-scientifico come grimaldello per neutralizzare il conflitto politico quando, viceversa, dovrebbe trovare composizione mediante la proposta della scienza.

Attraverso lo *schermo* della scienza, la politica si separa dal principio di legittimazione democratica e tende ad aderire – quando non a schiacciarsi – sempre più rispetto ad interessi settoriali che sono rappresentati da quei tecnici che vengono collocati all'interno delle *task force*.

La selezione latamente discrezionale dell'*expertise* da parte dei vertici politici espone i primi al rischio della cattura dell'esperto, collocandosi quest'ultimo in una posizione di marcata sottomissione alla politica al solo fine di preservare una posizione privilegiata.

Ciò rischia di produrre regolazioni scientificamente e politicamente inefficienti.

Se tanto è vero in un contesto ordinario, in una dimensione straordinaria ed emergenziale, dove l'esternalizzazione<sup>30</sup> di una porzione della funzione legislativa diventa ineludibile, la valorizzazione dei *non politici* riesce persino a travolgere “antiche certezze”<sup>31</sup>.

Nel corso dell'emergenza epidemiologica da Sars-Cov2, i Comitati Tecnico Scientifici hanno assunto un ruolo primario come strutture di supporto al Governo, protagonisti delle fasi di strutturazione degli atti normativi, come accaduto anche in esperienze vicine e meno vicine<sup>32</sup>. Ciò ha invero comportato spesso una vistosa confusione tra il ruolo degli esperti scientifici e il ruolo dei decisori.

La prima grande tensione provocata dal Covid-19 ha stabilizzato una situazione di ambiguità riproposta in tutti quei casi di c.d. *rischio calcolato* su dati

<sup>29</sup> L. DI MAJO, *La compenetrazione biunivoca tra politica e scienza*, cit.

<sup>30</sup> G. MELIS, *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2013, p. 479 ss.

<sup>31</sup> N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 19.

<sup>32</sup> Per una rassegna, L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 8, 2020.

invero non reali: se le scelte definitive sono di natura politica, non possono che essere basate su *trade off* non quantificabili in modo preciso, come le risorse, l'impatto sulla popolazione, il grado di accettazione e finanche il consenso.

Al contrario, pur nell'incedere incerto e tentennante di questioni controverse e nuove, il ruolo scientifico degli esperti che si sono occupati dell'analisi dei dati, delle proiezioni e di tutto ciò che diventa poi analisi di impatto sulla società, si è basato su una serie di evidenze e di dati disponibili e si è rivelato come un processo esterno penetrato nella regola attraverso procedure per lo più informali.

La regola è dunque posta in una posizione di vincolo o dominio a seconda dell'autorevolezza delle fonti accreditate dalle quali estrarre i dati scientifici.

Se, come è stato autorevolmente evidenziato, il regolatore si è sempre servito di supporti scientificamente caratterizzati, anche nell'età prerепubblicana<sup>33</sup>, oggi il problema risiede nella complessa selezione di fonti credibili, attendibili e sensibili alle esigenze di garanzia dei diritti fondamentali.

La "pandemia costituzionale"<sup>34</sup> ha dimostrato più di ogni altro episodio ordinario o straordinario come il libero svolgimento del dibattito scientifico ammetta la continua emersione di scoperte, innovazioni, proposte valide talvolta maggioritarie talaltra minoritarie. Il regolatore può essere *catturato* dall'una o dall'altra di queste posizioni, a seconda della considerazione del grado di attendibilità che in un determinato momento godono le *sedi qualificate* che si occupano delle validazioni scientifiche.

Soprattutto, l'incessante progresso e la straordinaria capacità di continui puntelli, quando non stravolgimenti di teorie accreditate, sollecitano la norma a continui *aggiornamenti* di cui un po' il regolatore e un po' l'interprete si fanno carico.

Questo aumenta la necessità di individuare quali siano gli ingranaggi a livello istituzionale in grado di prestabilire quelle che sono le sedi qualificate a produrre le valutazioni tecnico-scientifiche che possono validamente sostanziare e legittimare la decisione legislativa quando è scientificamente caratterizzata. E che lo facciano circondandole di una serie di garanzie che in qualche modo possono anche essere riflesse dal procedimento legislativo.

Ogni volta che la politica si misura con la "progettazione legislativa"<sup>35</sup>, a partire dalle modalità di acquisizione dei dati più, avvia un procedimento in cui la valutazione costi-opportunità diventa la chiave di lettura per

<sup>33</sup> G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018.

<sup>34</sup> L'espressione è di I. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

<sup>35</sup> V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, Giuffrè, 2001.

comprendere se e come compiere una determinata scelta, a partire dall'impatto sul bene che ne deriva<sup>36</sup>.

Analisi preventiva e verifica di impatto della regolazione sono soltanto due strumenti di una *cassetta degli attrezzi* del regolatore che il diritto procedurale consegna alla politica e che riconoscono alle *expertise* un buon livello di partecipazione al "processo decisionale, che dovrebbe tradursi nel passaggio da consultazioni rare e talvolta informali a consultazioni funzionali a una raccolta strutturale delle informazioni, basate su garanzie minime di partecipazione e organizzate in tutto il ciclo della regolazione"<sup>37</sup>.

Su questo terreno ambiguo e particolarmente scivoloso, le esigenze di trasparenza e neutralità andrebbero garantite a partire dalla verifica della competenza delle sedi, della tipicità delle sedi decisionali, di pubblicità procedurali, di indipendenza dei componenti degli organismi tecnico-scientifici che, in qualche modo, possono anche essere riflesse in un procedimento legislativo *polifonico* e inclusivo, giustificando la scelta politica.

Se, da un lato, il ruolo di primo piano dei Comitati Tecnico Scientifici ha apparentemente indebolito la funzione di governo<sup>38</sup>, contribuendo alla "moltiplicazione dei centri decisionali"<sup>39</sup>, dall'altro, l'ampia discrezionalità in merito alla scelta dei componenti il Comitato stesso e le *task force*, ha consentito all'esecutivo di predeterminare almeno l'orientamento generale dell'indirizzo politico a partire dalla conoscenza delle posizioni scientifiche degli esperti.

L'esperto dovrebbe, al contrario, possedere quelle peculiarità tipiche di un soggetto esterno alle dinamiche politiche, alle tensioni tra gli interessi in conflitto, neutrale ed imparziale rispetto al processo di regolazione e alle parti.

Così, il vuoto di una disciplina in grado di garantire neutralità e trasparenza della esternalizzazione delle competenze tecnico-scientifiche (che comunque si collocano nell'ambito di quello che è stato definito un "giusto processo legislativo"<sup>40</sup>), può essere riempito anche attraverso le straordinarie opportunità riservate dalle tecnologie digitali in grado di contribuire a preservare la terzietà di chi è chiamato a rendere un apporto decisivo a chi esprime la volontà definitiva del regolatore, a partire da elementi posti alla base del libero convincimento scientificamente orientato.

<sup>36</sup> G. CALABRESI e P. BOBBITT, *Tragic Choices*, New York, WW Norton, 1978.

<sup>37</sup> A. LA SPINA e A. CANGEMI, *Comunicazione pubblica e burocrazia*, Milano, Franco Angeli, 2009.

<sup>38</sup> A partire dalla desecretazione dei verbali del C.T.S. si è avuta la percezione che il pendolo non fosse poi così sbilanciato verso la scienza.

<sup>39</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Napoli, Jovene, 2002.

<sup>40</sup> R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2000.

#### 4. La tecnologia al servizio delle consultazioni: l'albo digitale dell' *expertise* e la condivisione *in cloud* del dato scientifico.

La necessità di garantire trasparenza e neutralità all'accesso del dato scientifico nelle procedure di regolazione suggerisce, da un lato, di identificare criteri e funzioni di un esperto *accreditato*, di cui va per lo meno accertata, per così dire, la *chiara fama* e l'imparzialità attraverso la previsione di un albo degli esperti digitali in modalità *open access*.

Dall'altro lato, la predisposizione di una piattaforma digitale interconnessa e finalizzata a garantire una condivisione di dati, studi e ricerche, diventa una condizione preliminare imprescindibile atta ad agevolare l'accesso *in cloud* degli esperti accreditati e dei titolari della funzione normativa tanto a livello parlamentare (i componenti delle Commissioni permanenti) quanto governativo (i Capi uffici legislativi o i Consiglieri del Ministro, il Ministro medesimo).

L'accreditamento dell'*expertise* nell'albo digitale è il primo atto formale che deve certificare l'assenza di conflitti di interesse con le istituzioni e di motivi ostativi incoerenti con le esigenze di neutralità ed imparzialità.

Il rischio che l'esperto scientifico si trasformi in un rappresentante di interessi diventa quindi un problema da evitare, a fronte della necessità di garantire i requisiti di neutralità ed imparzialità, imprescindibili per un consulente delle istituzioni compartecipe della formazione della volontà ultima espressa, in casi come questi, dalla norma.

In esempio, l'esperto chiamato nella qualità di consigliere del Ministro è esso stesso uno *stakeholder* con una porzione di interesse individuale o collettivo che si riflette nell'attività di consulenza e può orientare l'indirizzo politico verso il raggiungimento di obiettivi anche personali. Eppure, l'esperto tecnico-scientifico, a prescindere dalla qualificazione istituzionale ricoperta, è chiamato a prestare la propria attività «con disciplina e onore» (art. 54 Cost.), allo stesso modo di chi è collocato in una posizione di diretta dipendenza con gli uffici statali.

Non v'è ragione di non ritenere vincolata l'attività del consulente ad una posizione di equidistanza tra i diritti in conflitto, in ragione della delicata fase del bilanciamento che passa anche attraverso la sua autorevole opinione. Diversamente argomentando, il consulente verrebbe trascinato nell'agone politico, così da sottomettersi alla volontà dell'una ovvero dell'altra posizione.

È l'asetticità dell'*expertise*, combinata con la qualificata conoscenza tecnico-scientifica, a costituire il *surplus* di qualità una regolazione maggiormente efficiente, coerente, intellegibile, non sbilanciata verso una posizione piuttosto che verso un'altra.

Se l'ordinamento interno prevede precise incompatibilità tra le diverse professioni, è bene che chi aspira ad una carriera istituzionale abbia la consapevolezza di dover compiere una scelta irreversibile a servizio delle istituzioni stesse.

Si tratta, a ben vedere, di riconoscere e fortificare una garanzia ulteriore rispetto ai rappresentanti di interessi per i quali, benché da anni se ne invochi una regolazione più organica, il registro pubblico *open data*<sup>41</sup> non può certo considerarsi esaustivo di una disciplina chiamata a *regolare gli sregolati*.

L'albo digitale dell'*expertise* consente di certificare la qualità di chi è chiamato a collaborare con le istituzioni nell'ambito di un procedimento legislativo *triple A*<sup>42</sup>.

L'*accountability* dell'esperto scientifico suggerisce l'opportunità che le istituzioni si dotino di un albo certificato e di codici deontologici indirizzati ai consulenti scientifici delle istituzioni stesse, soggetti anch'essi alle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 54 e 97 Cost., né più e né meno degli alti funzionari *di concorso*.

Essi sono chiamati ad adempiere alle funzioni ricoperte «con disciplina e onore», contribuendo al raggiungimento dell'efficacia e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, quindi a monte della qualità della normazione, laddove la stessa Corte costituzionale ha chiarito come la qualità della normazione medesima, incidendo negativamente o positivamente sui servizi offerti agli *end users*, diventa un elemento essenziale a garanzia del buon andamento<sup>43</sup>.

In Italia, dove gran parte dei consulenti scientifici ha resistito al fenomeno dello *spoils system*<sup>44</sup>, è sempre più percepibile l'esigenza di dotarsi di albi di esperti e codici condotta che scongiurino l'inquinamento del *law making process* con interessi privati.

Chi infatti ha parlato di “giusto procedimento legislativo”<sup>45</sup> o, più in generale, di *life cycle of legislation*<sup>46</sup> immaginava una procedimentalizzazione non limitata ad una automatica successione di adempimenti formali, ma compiuta tramite un contraddittorio tra le *expertise* e i decisori pubblici. Così il

<sup>41</sup> Consultabile su <https://rappresentantiinteressi.camera.it/sito/>.

<sup>42</sup> C. CASONATO, *Le 3 A di un diritto sostenibile ed efficace*, in V. BARSOTTI (a cura di), *Biotecnologie e diritto*, Rimini, Maggioli, 2016, pp. 29-53.

<sup>43</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 70/2013. Così M. PICCHI, *Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

<sup>44</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., ma anche, G. MELIS e G. TOSATTI (a cura di), *Il potere opaco. I gabinetti ministeriali nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019.

<sup>45</sup> A. MANZELLA, *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 269. Id., *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 3/2021, pp. 525-530. R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, n. 1/2000, p. 210. Più in particolare, in tema di regolazione scientificamente orientata, cfr. M. P. IADICICCO, *La medicina nella Corte costituzionale italiana. Osservazioni sul diritto alla salute tra legislatore, scienza medica e giudice costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *La medicina nei Tribunali*, Bari, Cacucci, 2016, p. 64.

<sup>46</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI e N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., *passim*.

procedimento “si apre all'esterno, accoglie un concetto ampio di trasparenza in modo che le questioni più incerte e controverse sono sottoposte ad un condizionamento procedimentale più ragionevole e maggiormente controllato, certo, anche dall'esterno”<sup>47</sup>.

La disciplina del consulente accreditato può, dunque, esplicitarsi in due diversi approcci: in un divieto *tout court* di svolgere attività in conflitto con il mandato istituzionale<sup>48</sup>, ovvero nel permettere parzialmente alcune attività solo in astratto confliggenti purché ne venga fatta una dichiarazione pubblica e non consti di attività simili con l'ufficio ricoperto.

Il consulente iscritto a tale albo speciale deve essere sottoposto a procedure consolidate come cicli di valutazione che si basano su una verifica costante dell'assenza di conflitti di interesse, attraverso regole deontologiche e principi etici, pubblicità relative alle pubblicazioni e ai ruoli ricoperti nel corso della propria attività professionale.

Al controllo delle attività dell'*expertise* accreditate andrebbe previsto un collegio garante della deontologia, soggetto indipendente dai poteri pubblici, preposto al controllo e alla verifica di eventuali conflitti di interessi, anche attraverso una relazione annuale di un rapporto delle attività espletate, formulando eventualmente proposte finalizzate al rispetto delle disposizioni contenute nel codice deontologico, come la regolamentazione e il controllo dei contratti di lavoro *esterni* degli esperti prima e durante il mandato, se consentiti.

La digitalizzazione dell'albo, oltre a collocarsi nell'ambito della “dimensione costituzionale della trasparenza”<sup>49</sup>, consente una migliore interlocuzione tra i livelli istituzionali nella scelta dell'esperto maggiormente adatto alle esigenze di regolazione di un determinato settore.

L'accREDITAMENTO dell'esperto nell'albo digitale permetterebbe alle amministrazioni dello Stato di consultare agevolmente la pagina personale del soggetto da cooptare ove sono conservati, in modalità *open data*, *curriculum*, pubblicazioni, premi, riconoscimenti ed anche, magari in un'apposita sezione, uno storico dal quale si evincano le precedenti collaborazioni istituzionali, in modo da allontanare situazioni oligopolistiche di pochi a svantaggio di altri.

E, sotto un altro punto di vista, consente – a chi è qualificato come *end user* – di controllare la scelta istituzionale in un'ottica di rafforzamento della trasparenza, soprattutto quando la necessità e l'urgenza non consentono di rendere

<sup>47</sup> L. DI MAJO, *La compenetrazione biunivoca tra scienza e politica: un problema o un'opportunità?*, cit.

<sup>48</sup> Ma, in questo caso, non si può prescindere da un'automatica stabilizzazione del consulente scientifico nella pianta organica dell'istituzione con cui collabora, alla stregua di un vero e proprio consigliere parlamentare o funzionario dello Stato.

<sup>49</sup> L. CALIFANO e C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

immediatamente percepibile all'esterno le motivazioni alla base dell'indirizzo politico.

Innanzi a scenari inediti ed imprevedibili, l'esigenza di garantire la qualità della normazione non arretra, ma si rafforza, benché le procedure della *better regulation* paiono, dal punto di vista temporale, per lo più incoerenti con la straordinarietà del *background*. Ed infatti, quando le esigenze contestuali impongono fisiologicamente una compressione delle procedure di regolazione, l'accesso dell'*expertise* e del dato scientifico nel *law making process* va garantito con una certa tempestività, senza per questo sacrificare la trasparenza e l'imparzialità. Si tratta, a ben vedere, di giustificare la scelta politica verso l'esterno, renderla responsabile nei confronti di chi, come il corpo elettorale, è chiamato ad esprimere un giudizio sulla conferma o meno al momento della scadenza elettorale prevista.

L'albo digitale degli esperti consente al regolatore di cooptare il soggetto con un *curriculum* e una *vita istituzionale* pregressa più confacente alle esigenze della regolazione.

Allo stesso modo, all'esperto e al regolatore va garantito l'accesso immediato al dato tecnico scientifico, in particolare in tutti quei casi di codeterminazione del contenuto dell'atto normativo tra più soggetti istituzionali, come le procedure normative condivise (la decretazione d'urgenza e la legislazione delegata). In casi come questi, l'interoperabilità orizzontale viene preservata attraverso la rielaborazione condivisa dei dati tecnico-scientifici, organizzati attraverso banche dati *in cloud* accessibili sia dalle istituzioni interessate che dalle *expertise*, "rendendo disponibile l'informazione immediatamente là dove serve"<sup>50</sup>.

Certo, gli elementi tecnico-scientifici sono ricavabili già nella *memoria digitale* delle banche dati di Camera e Senato<sup>51</sup>. Esclusivamente ricavabili, per l'appunto, ma non immediatamente utilizzabili per non essere mai stati catalogati per materia, per essere difficilmente rielaborati con immediatezza, il che non ha consentito una sistematizzazione più funzionale alle esigenze di monitoraggio e di *law revision*, dove l'aggiornamento del dato tecnico-scientifico diventa imprescindibile per valutare tutti i fenomeni di "anacronismo legislativo"<sup>52</sup>.

L'immediata utilizzabilità del dato conservato e aggiornato *in cloud* dagli esperti accreditati diventa un ulteriore elemento di rafforzamento della qualità normazione, in particolare nella regolazione *science related*, in grado di fornire

<sup>50</sup> D.U. GALETTA, *op. ult. cit.*, p. 119.

<sup>51</sup> Sul punto, cfr. F. VENTURINI, *Il Parlamento è (anche) una biblioteca. Guida all'informazione parlamentare*, Milano, Editrice bibliografica, 2022.

<sup>52</sup> G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giur. it.*, 2000.

un apporto e un supporto costante e decisivo per una regolazione di qualità, “aperta, aggiornata, attenta”<sup>53</sup>.

Si tratta di *aggiustamenti* coerenti con l’impostazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, dove le innovazioni procedurali sono volte “a velocizzare, ad esempio, l’acquisizione di concerti da parte dei ministeri interessati ovvero a coinvolgere in maniera più serrata le Conferenze nell’esame dei numerosi decreti attuativi in corso di predisposizione. L’occasione offerta dal PNR serve, dunque, in questo caso, sia a rafforzare una funzione centrale per l’attuazione stessa del Piano, sia a potenziare gli strumenti attualmente previsti, rendendo stabili le *best practices* che si stanno individuando, sia, infine, a continuare nell’opera di catalogazione degli atti amministrativi e normativi che talvolta sfuggono alle tradizionali forme di pubblicità”<sup>54</sup>.

La dematerializzazione e la catalogazione per materia del dato tecnico-scientifico è, infatti, una *conditio sine qua non* per poter migliorare l’efficienza e il controllo dei documenti, la facile condivisione di dati, la conservazione e la sicurezza delle informazioni, consentendo (almeno in prospettiva) un risparmio di tempo e risorse.

I *file* digitali sono notoriamente maggiormente fruibili rispetto ai tradizionali documenti cartacei (o comunque ancorati ad un supporto fisico), tanto che la conservazione in uno spazio digitale *in cloud* piuttosto che *fisico* negli uffici, ne facilita il reperimento e l’estrazione delle informazioni in modalità *smart* comunque meglio di quanto non avvenga con i documenti cartacei<sup>55</sup>.

La conservazione dell’elemento tecnico-scientifico *in cloud* si colloca nel percorso già in parte tracciato dalla Pubblica Amministrazione attraverso la digitalizzazione delle informazioni. Non sono pochi i servizi *in cloud* offerti ai cittadini, come i processi giudiziari telematici, l’istituzione del *Fascicolo Sanitario Elettronico* (art. 12, comma 1, d.l. n. 179/2012)<sup>56</sup>, o ancora l’Anagrafe Nazionale Popolazione Residente, una delle sei “basi dati di interesse nazionale”<sup>57</sup> (art. 60, comma. 3-*bis*, Codice dell’Amministrazione Digitale), finanche i sistemi e le tecnologie per il monitoraggio del traffico stradale elaborato dal Ministero dei Lavori Pubblici<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> C. CASONATO, *Le 3 A di un diritto sostenibile ed efficace*, cit., pp. 29-53.

<sup>54</sup> M. RUBECHI, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi Urbinati*, 3-4, 2021, pp. 127-142.

<sup>55</sup> D.U. GALETTA, *op. ult. cit.*, p. 105-106

<sup>56</sup> L. FERRARO, *Il Regolamento UE 2016/679 tra Fascicolo Sanitario Elettronico e Cartella Clinica Elettronica: il trattamento dei dati di salute e l’autodeterminazione informativa della persona*, in *BioLaw Journal – Giornale di BioDiritto*, 4, 2021, pp. 91-113.

<sup>57</sup> D.U. GALETTA, *op. ult. cit.*, *passim*.

<sup>58</sup> A questo proposito si rinvia, ad esempio, al documento del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, sul Sistema di Monitoraggio del Traffico e in particolare all’*Appendice B*.



Una transizione digitale nell'ambito della condivisione dei dati che già consente alle numerose piattaforme digitali private di lavorare in modalità *smart*, a distanza, condividendo informazioni e statistiche, come il sistema operativo c.d. *ex parte creditoris* che permette un collegamento immediato e diretto tra l'Istituto di credito e i consulenti legali, i quali aggiornano costantemente lo *stato dell'arte* della pratica a loro assegnata fino alla definizione.

In un contesto dove si richiede uno spiccato livello di *problem solving*, il regolatore non può e non dovrà essere più compassato dei privati nell'utilizzo delle nuove tecnologie e prescindere da queste ultime.

Al contrario, la regola rischierebbe di assumere una natura sempre più costitutiva in una società tecnologica dove il diritto continua a rincorrere il fatto senza raggiungerlo, il dato giuridicamente rilevante muove le norme "come pedine in uno scacchiere"<sup>59</sup>, la regola si caratterizza per uno sguardo per lo più retrospettivo, "dalla concretezza all'astrattezza, non dall'astrattezza alla concretezza"<sup>60</sup>.

Questo sarà il terreno sul quale germoglierà quello che sembra futuro ma che in realtà è già il presente e, per certi versi, già il passato<sup>61</sup>.

### 5. Verso un *e-law making process*?

La dimensione della "interoperabilità orizzontale"<sup>62</sup> non è limitata solo ad un miglioramento dei processi amministrativi, ma si estende finanche all'attività di regolazione, in una prospettiva verticale che, soprattutto quando scientificamente connotata, chiede di allargare le basi informative attraverso la piena interconnessione tra istituzioni ed *expertise*, che consenta di snellire le procedure normative, assicurando la comunicazione dell'avvio del procedimento ai destinatari (*prior notice*), la partecipazione degli stessi (*consultation*) e l'acquisizione di elementi istruttori<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917, p. 43.

<sup>60</sup> N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, cit., p. 193.

<sup>61</sup> In esempio, in *Parliament and Democracy in the twenty-first century*, l'Inter Parliamentary Union rilevava già nel 2006 come, nel corso dell'ultimo decennio, vi fosse una crescita significativa delle attività internazionali svolte dai Parlamenti per rispondere ad una maggiore richiesta di integrazione e di coordinamento legislativo ed informatico tra i Paesi UE (IPU, *Parliament and Democracy in the Twenty first Century, A Guide to good practice*, Switzerland 2007, disponibile su <http://www.ipu.org>). Una tendenza confermata anche nel *World e-Parliament Report 2020* (<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>) in cui si propone «a detailed analysis of ICTs as used in parliaments for governance, management, systems and infrastructure, increased transparency and public engagement, among other purposes. The report's findings are based on a survey of 116 parliaments and focus groups involving 49 parliaments».

<sup>62</sup> D.U. GALETTA, *op. ult. cit.*

<sup>63</sup> In questo senso, M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 119.

La necessità di fare ricorso (anche) a tutti quegli strumenti che consentono, oggi, di acquisire facilmente non solo documenti, ma anche quelle informazioni che permeano il procedimento normativo tramite costanti revisioni e aggiornamenti *in cloud* da parte di *expertise* accreditate, diventa la condizione preliminare anche per snellire sempre più l'istruttoria.

Più il dato è aggiornato, meno articolate diventano le procedure di normazione.

Alla futura riduzione delle risorse finanziarie del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, le istituzioni italiane devono rispondere con il definitivo assestamento di una transizione digitale che non può non diventare modello di elevata *performance* normativa e amministrativa fondata su un dato *comune, condiviso e trasparente*, così che il patrimonio delle informazioni raccolte ed elaborate possa essere agevolmente *incapsulato* nella norma senza sovrabbondanti proceduralismi.

Così l'*e-law making process* rappresenta il tassello preliminare di un mosaico istituzionale nuovo e innovativo. Un modello di governo della regolazione più *smart*, sempre aggiornato, dinamico e sensibile ai cambiamenti sociali, istituzionali, economici.

Si tratta di implementare quello che nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* viene definita una *strategia cloud first*, un *Polo Strategico Nazionale*, un *cloud pubblico* che consenta una costante attività di revisione e aggiornamento dei dati tecnico-scientifici in funzione di una regolazione *Triple A* e, qualitativamente, anche di alto profilo.