

**TECNICHE NORMATIVE E INFORMATIZZAZIONE NELLE ASSEMBLEE
LEGISLATIVE REGIONALI***

MARINA PIETRANGELO**

Sommario

1. Introduzione - 2. Il contesto della digitalizzazione pubblica (una premessa storica). - 3. Le ICT nel ciclo della regolazione regionale: dagli ambienti di normazione alle banche dati normative sul web. - 4. Per concludere.

Abstract

The essay examines the impact of ICT in the regional regulatory cycle. The reflection highlights delays and strengths in the use of ICT by regional legislative assemblies, especially analyzing legal drafting and communication via the web.

Suggerimento di citazione

M. PIETRANGELO, *Tecniche normative e informatizzazione nelle assemblee legislative regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta 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).

** Ricercatrice del Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di informatica giuridica e sistemi giudiziari.

Contatto: marina.pietrangelo@ittig.cnr.it

*Cesare fui e son Iustiniano,
che, per voler del primo amor ch'ì sento,
d'entro le leggi trassi il troppo e 'l vano
(Commedia, Paradiso, Canto VI)*

1. Introduzione¹

Misurare la qualità della regolazione è operazione complessa e ardua a un tempo, anche in considerazione della grande quantità di diritto prodotto.² Ma proprio da questo multiforme e stratificato diritto occorre partire per immaginare soluzioni capaci di ridurre gli eccessi regolatori e migliorare la qualità degli atti in cui sono fissate le regole che definiscono il perimetro della nostra vita sociale, individuale e collettiva. A queste regole i decisori pubblici devono garantire l'accesso, almeno in termini di conoscibilità formale, in ossequio a quel principio di "chiarezza e certezza"³ del diritto che permea trasversalmente il nostro mutevole sistema delle fonti. Ciò impone, da un lato, la manutenzione costante della produzione normativa esistente;⁴ dall'altro, la ricerca continua di soluzioni innovative, per ripensare e riprogettare (almeno) alcuni segmenti

¹ Ringrazio per avermi dedicato tempo e per il prezioso confronto sui servizi di informatizzazione per il miglioramento della qualità della produzione normativa regionale: D. Scopelliti, Settore informatico e flussi informativi del Consiglio regionale della Calabria; C. Ghiazza e M. Marzolo, Settore sistemi informatici del Consiglio regionale del Piemonte; G. Favero e M. Coppari, Servizio funzionamento e gestione - Area gestione e supporto allo sviluppo delle applicazioni informatiche dei siti web del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna. Per la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, un ringraziamento a P. Pietrangelo, direttore generale, R. Oliva, direttore Area affari generali, e M. Siliani, consulente ICT.

² Scrive Rodolfo Pagano nel 1988 in uno dei suoi imperituri lavori sulla relazione tra tecnica normativa e tecnica informatica: "Oggi si assiste rassegnati al flusso incessante ed inarrestabile di norme. (...) In ogni paese il numero dei testi normativi cresce senza sosta" (74, R. PAGANO, *Tecnica legislativa e sistemi di informatica giuridica*, in *Informatica e diritto*, 1988, n. 3, 73 ss.), L'A. tratta il tema dell'inflazione legislativa e dei possibili rimedi, specie in relazione alla cattiva qualità redazionale delle leggi, sottolineando la difficile valutazione del fenomeno sotto l'aspetto quantitativo, sia per l'assenza di un criterio oggettivo di distinzione tra normalità e anormalità, sia soprattutto per l'assenza di uno strumento di controllo da parte del legislatore (v. specialmente 78 ss.).

³ Questa formulazione molto efficace, che lega quasi in un'endiadi la chiarezza e la certezza del diritto, ricorre in alcune pronunce della Corte costituzionale, tra cui Corte cost. n. 274 del 1997; e Corte cost. n. 49 del 1999.

⁴ Cfr. i dati più recenti in OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris. La ricerca di soluzioni per arginare i mali della produzione legislativa troppo spesso appare ricorsiva: mutano le condizioni date, ma i mali, alcuni specialmente, paiono perenni. Risultano di grande interesse e attuali al proposito gli scritti di Roberto Lucifredi, che fu anche sottosegretario "per la riforma burocratica" nei primi Governi repubblicani, che toccano già i profili del drafting formale e quelli del drafting sostanziale. Tra gli altri, v. R. LUCIFREDI, *Snellire il lavoro legislativo*, in *L'amministrazione italiana*, 1949, 4, 746 ss.; Id., *Inflazione legislativa o caos nella legislazione?*, in *Civitas*, 1951, 8, 15 ss.; Id., *Metodi pratici per preparare buone leggi e favorirne la migliore applicazione*, in *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, 1, 3 ss.

del ciclo regolatorio, laddove strategie complessive o più ambiziose non fossero ancora praticabili.⁵

Sono molte e note le tecniche utilizzate per migliorare la regolazione, a lungo sperimentate e poi innestate - anche per via legislativa - nei processi di semplificazione normativa e procedimentale. Molte di esse hanno fatto leva sullo sviluppo di applicazioni ICT (Information and Communication Technology), le quali sono parimenti entrate nei processi regolatori. L'ingresso delle ICT nel processo legislativo ha prodotto nei decenni buoni risultati, specialmente su due fronti: quello redazionale e quello comunicativo. Uno dei primi ambiti di sperimentazione è stato il cosiddetto drafting formale. Le tecniche già impiegate per il miglioramento della qualità redazionale degli atti sono state reinterpretate mediante soluzioni ICT, capaci di valorizzarne l'efficacia e sistematizzarne l'uso. Sono stati progettati e realizzati nel tempo software di normazione assistita per il controllo morfosintattico e lessicale dei testi; per l'organizzazione degli elementi testuali in relazione alla struttura-tipo degli atti; per l'elaborazione di formule standardizzate ecc. Molti sono stati gli interventi anche sul fronte comunicativo, contiguo al precedente, perché fortemente condizionato dalla standardizzazione dei testi. In questo secondo caso, il trattamento informatizzato degli atti ha consentito l'apertura delle raccolte normative e delle altre basi di dati pubblici, rese accessibili e conoscibili dalla collettività mediante la pubblicazione sui siti web istituzionali dei regolatori. Sono state aperte sul web le raccolte delle fonti normative (a titolo di pubblicazione legale o notiziale); dei progetti di legge e dei connessi lavori preparatori, compresi i resoconti delle sedute; dei documenti non legislativi, come gli atti di sindacato ispettivo: dati di fonte pubblica, prodotti o detenuti dai soggetti pubblici, rilasciati online in formati aperti e riutilizzabili.

Un lungo percorso costellato di innumerevoli esperienze, alle quali è tuttavia mancato il supporto di un indirizzo politico unitario e continuo capace di traghettarle definitivamente fuori dalla sfera dell'occasionalità e della sperimentazione, legando stabilmente le pratiche di miglioramento della qualità regolatoria alle politiche sulla digitalizzazione pubblica. Come si dirà più avanti, ciò ha determinato una grande disomogeneità tra le diverse realtà istituzionali, con eccellenze in alcuni contesti territoriali e gravi ritardi in altri.

⁵ Sulla "effettività" della legislazione, v. M. MOUSMOUTI, *Designing Effective Legislation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019; Id., *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2018, 9(3), 445 ss.; H. XANTHAKI, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford, Hart Publishing, 2014. Più in generale, v. anche M. DI BENEDETTO, N. LUPO, N. RANGONE (eds), *The Crisis of Confidence in Legislation*, Oxford, Hart Publishing, 2021.

2. Il contesto della digitalizzazione pubblica (una premessa storica)

La digitalizzazione pubblica costituisce un presupposto necessario perchè le applicazioni ICT possano essere impiegate efficacemente anche nelle fasi di produzione della regolazione, per migliorare la funzionalità del procedimento e, auspicabilmente, gli atti adottati. Come accennato, per meglio valutare la stabilità dell'impiego delle ICT a supporto delle tecniche normative, occorre dunque considerare per cenni anche la penetrazione delle applicazioni digitali negli apparati pubblici. Questa prospettiva - dilatata, nel tempo, e ampliata, sotto il profilo sostanziale, - potrebbe offrire un punto di vista parzialmente differente rispetto all'idea secondo cui le tecniche normative, così come le "nuove" tecniche informatiche, possano di per sè sole risolvere uno o più dei molti impedimenti o limiti alla buona regolazione.⁶

Rammentando qui per cenni le principali tappe della digitalizzazione pubblica, risulterà più evidente quanto essa abbia condizionato, specie in ragione della sua discontinuità e della sua frammentarietà, anche la trasformazione digitale del processo di miglioramento della regolazione. Lo attestano i bassi numeri delle risorse umane e strumentali complessivamente destinate al digitale nell'arco almeno degli ultimi trent'anni, nonostante una miriade di disposizioni di legge in materia, molte delle quali ancora da attuare.⁷

Le prime riflessioni sulle potenzialità dell'automazione (secondo il lessico del tempo) delle amministrazioni pubbliche risalgono agli anni Settanta, come pure alcune importanti sperimentazioni di servizi informatizzati.⁸ Per un primo significativo approdo normativo bisognerà attendere la fine degli anni Ottanta, con l'adozione di alcune normative di settore nelle quali compare una disciplina compiuta dell'automazione. Si tratta di attività pubbliche in cui la raccolta, lo scambio e la conservazione di informazioni sono centrali, come nel caso dell'attività statistica, in cui il trattamento informatizzato dei dati entra

⁶ Sulle proposte attuali, legate alle politiche di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo 4.

⁷ Per un primo "censimento" della regolazione e delle risorse finanziarie destinate alla digitalizzazione pubblica, volendo M. PIETRANGELO, *Oltre l'accesso ad Internet, tra tutele formali ed interventi sostanziali. A proposito dell'attuazione del diritto di accesso ad Internet*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione. Atti del Convegno, Pisa 21-22 novembre 2013*, Torino, Giappichelli, 2014, 169 ss..

⁸ Senza pretesa di esaustività, si ricordano alcune delle opere più risalenti nel tempo, ma al tempo stesso più lungimiranti: A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1971, specie 69 e segg.; L. LOMBARDI VALLAURI, *Democraticità dell'informazione giuridica e informatica*, in *Informatica e diritto*, 1, 1975, 1 e segg.; S. RODOTÀ, *L'informatica nello Stato: questioni di metodo e problemi reali*, in Aa.V.v., *L'informatica nello Stato. Atti del Convegno Roma 28 giugno 1978*, CNR-IRI, Edindustria, Roma, 1978, 39 e segg.; G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, specie 97 e seguenti; I. D'ELIA e C. CIAMPI, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987; I. D'ELIA, *L'informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Tomo II, Milano, Giuffrè, agg. 2003, 1625 e ss.

prepotentemente, trasformando (per legge) organizzazione degli uffici e attività: il decreto legislativo n. 322/1989 sul Sistema statistico nazionale per la prima volta assegna agli uffici di statistica il compito di organizzare in banche dati informatiche i dati raccolti.⁹ Un passo ulteriore è compiuto poi dalla rivoluzionaria disposizione sulla validità legale del documento informatico, contenuta nel secondo comma dell'articolo 15 della cosiddetta “prima legge Bassanini” (legge n. 59/1997). Come detto, un processo per tappe, al quale sul principio degli anni Duemila viene impressa però una significativa accelerazione.

All'inizio del nuovo millennio, infatti, la prima trasformazione digitale (la “prima”, se consideriamo quella in corso come successiva¹⁰) delle amministrazioni pubbliche sembra compiuta: le norme adottate sono molte, le condizioni per una sua realizzazione nelle amministrazioni sono state poste e, laddove possibile, regolate.¹¹ I tempi paiono finanche maturi per riordinare e sistematizzare questa “nuova e trasversale materia”, che a dire il vero interseca altri e ben rilevanti ambiti già regolati, non di rado sovrapponendosi, senza alcuna forma di coordinamento. Si pensi solo alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento, o al testo unico n. 445 del 2000 sulla documentazione amministrativa, o ancora all'allora giovane legge n. 150 del 2000 sulle attività di informazione e comunicazione pubbliche. Prevalde, dunque, negli indirizzi politici del tempo la volontà di costruire una regolazione dell'agire digitale pubblico autonoma e separata; e su questo punto si trovano concordi i legislatori statale e regionali. Ciascuno per l'ambito di propria competenza, infatti, si adopera per sistematizzare la materia, portando a unità “pezzi” di regolazione, atti di indirizzo,

⁹ Per una sintesi, v. L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. IV. *La tecnificazione*, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, Firenze, Firenze University Press, 2016, spec. Parte I “Studi sulla digitalizzazione pubblica”, 59 ss. Per una comparazione, cfr. C. REDDICK (a cura di), *Comparative E-government*, 2010, Springer, Berlino.

¹⁰ Cfr. il DPCM 19 giugno 2019, *Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri*, con cui è stato istituito il Dipartimento per la trasformazione digitale quale struttura generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 1, co. 1), col fine di “(...) assicurare, anche mediante scelte architettoniche tecnologiche-interoperabili, il necessario coordinamento operativo tra le amministrazioni dello Stato interessate, a vario titolo, al perseguimento degli obiettivi di Governo in materia di innovazione e digitalizzazione” (premessa).

¹¹ Sono questi gli anni in cui si registrano anche molte novità sotto il profilo più specificamente della qualità regolatoria regionale, in parallelo con la nuova spinta alla digitalizzazione, come attestato dall'approvazione di nuove più mirate disposizioni (statutarie, leggi ad hoc, regolamenti di Giunta o Consiglio). Sui profili di competenza regionale, nella dottrina del periodo, tra gli altri v. D. NOCILLA, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, 2004, 93 ss.; L. CARBONE, L. CICI, M. D'ADAMO, *La qualità delle regole nel processo normativo regionale e il ruolo dei dirigenti nella formazione delle norme tra necessità politiche ed esigenze tecniche*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il Governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2007, 198 ss.

pratiche già diffuse (e per il vero di rilievo anche sotto il profilo sostanziale).¹² Questa rinnovata spinta legislativa arriva all'indomani della riforma costituzionale del 2001, quando l'informatica entra nominalmente in Costituzione col "coordinamento informativo e informatico dei dati" affidato in via esclusiva alla competenza legislativa statale: una stagione di grande fermento politico sui temi dalla penetrazione sociale delle applicazioni digitali.¹³ Così, da un lato, il legislatore statale prova a imporre un'accelerazione sull'impiego delle ICT all'interno degli apparati pubblici, forte delle proprie competenze in materia di coordinamento informatico e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni; dall'altro, nei contesti regionali dove le politiche sulla digitalizzazione pubblica sono in stato molto avanzato, i legislatori regionali approvano le prime leggi quadro per regolare l'uso del digitale all'interno degli apparati regionali.¹⁴ La situazione appare però da subito molto disomogenea. In alcune Regioni, infatti, il livello di sviluppo dei sistemi informativi regionali e la capacità di integrarli con l'attività amministrativa tradizionale sono elevati. Le attività e l'organizzazione amministrativa digitalizzate trovano una disciplina puntuale nelle nuove leggi. Si tratta di normative ambiziose, nelle quali compaiono finanche disposizioni "sui nuovi diritti in gioco", che mirano a garantire a chiunque l'accesso agli strumenti: norme manifesto, dichiarazioni di principio, che confermano tuttavia la maturità delle politiche di quei territori.¹⁵ Dove già utilizzate, si

¹² L'art. 1 della legge 9 gennaio 2004, n. 4, *Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*, riconosce il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi anche mediante gli strumenti informatici e telematici, con una speciale attenzione per le persone disabili, "in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione". Cfr. anche la prima parte del d.lgs. n. 82 de 2005 (Capo I, Sezione II) dedicata ai "Diritti dei cittadini e delle imprese", a partire dal più noto art. 3, che riconosce il diritto all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni. Si tratta di norme che testimoniano come in quegli anni anche il legislatore statale avesse colto l'urgenza di orientare il nuovo "agire pubblico tecnologico" a fini sociali, mirando cioè al benessere della collettività, in ossequio ad una lettura "più sensibile" del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione.

¹³ Volendo M. PIETRANGELO, *Brevi note sul "Coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"*, in *Informatica e diritto*, 2004, 1-2, 35 ss.; Id., *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Milano, Giuffrè, 2007; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*. Nota a C. Cost. 16 gennaio 2004, n. 17, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2005, 1, 109 ss.

¹⁴ Per una ricostruzione, volendo, v. M. PIETRANGELO, *Prime considerazioni sulla competenza legislativa regionale in materia di amministrazione elettronica e società dell'informazione*, in *Informatica e diritto*, 2002, 2, pp. 7 ss.

¹⁵ Come noto, spetta allo Stato la disciplina legislativa che investe l'esercizio di vecchi o nuovi diritti emersi con l'impiego delle tecnologie digitali: un presidio necessario dinnanzi a possibili nuove disuguaglianze, alimentate da un uso disomogeneo dei nuovi strumenti o dall'emergere di nuovi "ostacoli tecnologici" materiali e cognitivi. Tra gli altri, volendo, M. PIETRANGELO, *Introduzione. Il diritto di accesso ad Internet a mezzo secolo dalla nascita di Internet. Stato dell'art e prospettive*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito*

rafforzano e affinano le soluzioni ICT, per migliorare l'organizzazione interna delle strutture, per rendere più efficienti le attività, specialmente quelle di carattere comunicativo e informativo.

Anche per l'ambito regionale, le tappe sono state segnate da una prima stagione di fermento politico, nella quale sono stati elaborati rapporti istituzionali di grande rilievo, promossi dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con il Formez. Tra questi, ancora di grande interesse è il primo "Rapporto sull'informatica nelle Regioni italiane" del 1985.¹⁶ Sono invece degli anni 2000 i "Rapporti sull'innovazione nelle Regioni d'Italia", realizzati a cura dei Centri regionali di competenza per l'e-government e la società dell'informazione, promossi al tempo dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie (che aveva la delega sull'informatica pubblica, separata da Funzione pubblica) e dalla Conferenza delle Regioni. Il primo Rapporto è del 2003.

Questa congerie di norme preannunciava un deciso miglioramento della qualità dei servizi pubblici, ma anche un rafforzamento del "dialogo" delle amministrazioni con i suoi cittadini, grazie ad una rinnovata capacità informativa, che avrebbe potuto favorire la partecipazione ai processi decisori e un più penetrante controllo diffuso sull'operato dei poteri pubblici da parte della collettività.¹⁷

Ciò è accaduto solo in minima parte, perché la digitalizzazione pubblica ha subito una vera e propria battuta d'arresto, tanto a livello statale quanto a livello regionale, come confermano i non nuovi indirizzi sulla trasformazione digitale.¹⁸ All'interno di questa discontinuità, occorre poi considerare i ritardi

dell'IGF Italia 2010, Napoli, ESI, 12 ss., specie 19 ss.; A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, ivi, 45 ss. Per un quadro della legislazione regionale, volendo M. PIETRANGELO, *Internet nella legislazione regionale, tra organizzazione amministrativa e promozione dei diritti sociali: bilanci e prospettive*, in *Diritti regionali e delle autonomie locali*, 3, 2019, 17 novembre 2019.

¹⁶ C. CIAMPI (a cura di), *Rapporto sull'informatica nelle Regioni italiane*, ed. Formez, Roma, 1985.

¹⁷ Su tale profilo, cfr. l'espresso riferimento contenuto nell'articolo 9 (Partecipazione democratica elettronica) del d.lgs. 82 del 2005, come modificato dal d.lgs. n. 179 del 2016, alla consultazione online nelle attività di valutazione della regolazione: "I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare" (corsivo nostro).

¹⁸ All'indomani del Codice, la discontinuità delle politiche pubbliche nella materia digitale è apparsa finanche in contrasto con gli indirizzi normativi (cfr. per esempio l'art. 12 del Codice, che impone l'utilizzo alle amministrazioni pubbliche l'utilizzo delle ICT in via esclusiva "(...) per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese"). Inoltre, la discontinuità delle politiche sul digitale è chiaramente attestata dalla incerta assegnazione delle deleghe governative sull'informatica pubblica, affidate a fasi alterne al Ministro per la funzione pubblica; a un

e le difficoltà di alcune realtà locali, sin dalle origini connotate da politiche deboli e risorse scarse, tanto che in questi contesti sarebbero stati (e sono) strategici almeno gli interventi statali di coordinamento, pure se circoscritti al solo coordinamento tecnico, per promuovere azioni adeguate a colmare i ritardi.

3. Le ICT nel ciclo della regolazione regionale: dagli ambienti di normazione alle banche dati normative su web

È, dunque, nel quadro sopra tratteggiato, da cui può dedursi una politica nazionale sulla digitalizzazione pubblica altalenante e disomogenea sui territori, che s'innestano le riflessioni sull'utilizzo delle applicazioni ICT nell'attività legislativa e nelle fasi del ciclo della regolazione.¹⁹

Come detto, l'informatica entra negli apparati legislativi anzitutto per modellare e standardizzare gli atti, cioè come supporto al cosiddetto drafting formale: le tecniche normative già definite nei primi formulari e atti di indirizzo sono "recepte e riproposte" in software e sistemi ICT per esse appositamente sviluppati.²⁰ Questa intersezione mostra una sua prima efficacia proprio nelle Assemblee di alcune Regioni, certamente terreno di esplorazione più facilmente controllabile in termini numerici e di attività complessiva rispetto al Parlamento nazionale, ma anche vero e proprio avamposto di sperimentazione: una fucina di buone pratiche, in ipotesi esportabili e condivisibili. Una sperimentazione che arriva a maturazione sul finire degli anni Ottanta, e che trova sponda nelle regole di logistica ad uso dei legislatori regionali raccolte nel nuovo manuale promosso dalla Conferenza che riunisce i Consigli regionali.²¹

apposito Ministro senza portafoglio con delega all'innovazione; a un'autorità indipendente; a un'agenzia governativa; o in parte all'uno, in parte all'altra. Sulle politiche attuali per la trasformazione digitale, cfr. *supra* la nota 10.

¹⁹ Con particolare riguardo alla informatizzazione delle Assemblee legislative regionali, v. C. CIAMPI, *L'uso delle tecnologie informatiche nelle Assemblee legislative regionali*, in *Informatica e diritto*, 1, 1990, 2 ss.

²⁰ Negli anni Ottanta si sviluppa e si affina la cosiddetta "informatica giuridica legislativa". Tra i molti primi lavori, v. R. PAGANO, *Informatica e Parlamento*, in *Informatica e diritto*, 1980, 2/3, 301 ss.; Id., *Informatica e potere legislativo*, in *Informatica e diritto*, 1982, 2, 93 ss.; A.A. MARTINO, *Contributo logico informatico all'analisi della legislazione*, in *Informatica e diritto*, 1982, 2, 53 ss.; Id., *Software for the Legislator*, in A. PIZZORUSSO (ed.), *Law in the Making. A Comparative Survey*, Berlino, Springer, 1987, 342 ss.; C. CIAMPI (ed.), *Artificial Intelligence and Legal Information Systems. Proceedings (Vol. 1) of the First International Conference on Logic, Informatics, Law. Florence, 6-10 April 1981*, special issue of *Informatica e diritto*, 1982, 2; C. BIAGIOLI, *Law Making Environment*, in Aa.Vv., *Proceedings of the International Symposium "Legal Knowledge and Legal Reasoning Systems"*, Tokyo, 24-25 October 1992, 83 ss.

²¹ Gruppo di lavoro per la revisione del manuale regionale di drafting, *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale*, Firenze, terza edizione, dicembre 2007. Si tratta di un manuale promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome. I lavori presero le mosse dal Convegno di Palermo del 1989 e terminarono nel dicembre del 1991. Il

Il confronto tra riflessione scientifica e competenze istituzionali sugli usi dell'informatica legislativa in corso da tempo trova, infatti, una sintesi efficace nel noto seminario di Palermo del 1989, punto di avvio dei lavori per la stesura del citato manuale di legistica (cosiddetto "manuale Rescigno").²² Si tratta di uno snodo significativo, almeno in termini teorici, come sottolinea Giuseppe Ugo Rescigno: "(...) d'ora in poi è bene che coloro i quali discutono di questioni relative alla tecnica di redazione degli atti normativi dialoghino costantemente con coloro che possono offrire strumenti informatici. Ciò non vuol dire che possiamo diventare tutti esperti in informatica giuridica: vuol dire che l'esperto in diritto collabora con l'esperto in informatica."²³ Una significativa apertura cui a stretto giro fa seguito un ulteriore importante incontro di studi che si tiene a Bologna nel 1992, promosso dall'allora Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche assieme al Centro per l'informatica giuridica dell'Università di Bologna, che indaga a tutto tondo e più in profondità le metodologie e gli strumenti informatici come tecniche normative. Il seminario bolognese, da un lato, innova e apre nuovi percorsi di ricerca; dall'altro, valorizza e raffronta soluzioni già radicate nell'uso, ma in autonomia da singole realtà istituzionali.²⁴

testo elaborato fu approvato nel 1992 dalla Conferenza che lo aveva promosso e venne pubblicato nello stesso anno dalla Regione Toscana. Fu poi la stessa Conferenza ad invitare sia i Consigli che le Giunte alla adozione formale del Manuale, sollecitando al contempo la predisposizione di un testo unificato ad uso di Regioni, Parlamento e Governo, rielaborato sulla base dei diversi "manuali" al tempo esistenti. Così riferisce G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 19. Per Camera, Senato e Presidenza del Consiglio i testi di riferimento sono le Lettere circolari emanate nel 1986 dalle rispettive Presidenze contenenti "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi", testi aggiornati successivamente, da ultimo nel 2001. Su queste ultime, cfr. lo speciale "Le Circolari di drafting, vent'anni dopo: bilancio e prospettive di aggiornamento" nel n. 1 /2022 di questa Rivista. Un testo unificato dei diversi Manuali di drafting non è stato mai adottato, benché a più riprese e in più occasioni sia riemersa l'esigenza di unificare e rendere omogenee le regole che guidano i nostri legislatori. Secondo Cortelazzo, accademico della Crusca e componente del gruppo di lavoro che ha redatto il "Manuale Rescigno", coloro che sostengono la "inevitabilità di una certa oscurità nella redazione delle leggi non fanno che scoraggiare i tentativi di rendere più accessibile il dettato dei testi normativi e favoriscono sia le prese di posizione di principio contro la necessità di mutare lo stile di redazione sia la pigrizia di chi non vuole cimentarsi in nuovi stili redazionali" (*op. cit.*, 87-88).

²² Aa.Vv., *Fonti, tecniche legislative e fattibilità delle leggi: materiale preparatorio per le relazioni tenute al Seminario di Palermo del 27-29 aprile 1989*, Quaderni del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell'Assemblea regionale siciliana, Palermo, 1992.

²³ G.U. RESCIGNO, *Relazione di sintesi*, in Aa.Vv., *Fonti cit.*, 753-754. Al proposito, v. anche *Id.*, *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi, adottata dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali*, in C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, G. SARTOR (a cura di), *Atti del Seminario IDG-CIRSFID "Tecnica della legislazione: metodologie e strumenti informatici"* (Bologna, 4 maggio 1992, *Cirfid, Palazzo Gaudenzi, Sala Kelsen*), numero speciale di *Informatica e diritto*, 1, 1993. 13 ss.

²⁴ L'allora direttore del Centro bolognese, Enrico Pattaro, avviò i lavori affermando: "L'avvento dell'informatica giuridica ha suscitato in origine, per quanto concerne la legislazione, attese eccessivamente ottimistiche così come scetticismi senza fondamento" (9): ottimismo perché le tecnologie

A livello regionale il “manuale Rescigno” è stato condizionante per l’ingresso delle applicazioni informatiche nel procedimento legislativo, in ragione della scelta in esso contenuta di una elevata standardizzazione dei testi. L’ultima edizione risale oramai al 2007 e si è distinta per una significativa revisione degli aspetti linguistici, tanto che esso è tuttora ritenuto “l’esito più maturo delle riflessioni sulla buona redazione delle leggi”²⁵. Esso ha recepito e stimolato a un tempo le sperimentazioni per un utilizzo combinato di tecniche informatiche, logiche e linguistiche morate alla modellizzazione del ragionamento giuridico e del processo legislativo, che ha condotto alla realizzazione dei primi strumenti per l’analisi dei testi giuridici, sotto il profilo stilistico (morfosintattico e lessicale) o strutturale (regole di partizione interna dell’atto legislativo, funzionali sia alla composizione del testo, che al controllo di leggibilità). Questi applicativi, da software di ausilio al redattore dei testi, nel tempo sono evoluti sino a diventare parte di un più ampio “ambiente di normazione” nel quale le ICT hanno consentito l’innesto tendenzialmente di tutte le attività del processo legislativo.²⁶ Tutti i software realizzati per supportare il redattore o per lo scambio e la pubblicazione di dati all’interno del ciclo regolatorio rispondono a precisi requisiti tecnici, concordati all’interno della comunità scientifica e condivisi a livello istituzionale.

Agli inizi degli anni Novanta le ICT sono, dunque, note e accolte a livello istituzionale come strumenti irrinunciabili nell’attività legislativa, a partire da quella scrittoria e di organizzazione testuale degli atti: una linea programmatica oramai radicata e condivisa, che impone e richiede una paritaria e “fiduciosa” collaborazione tra giuristi e informatici.²⁷ Come detto, in quegli stessi anni

informatiche erano viste al tempo da taluni come lo strumento per compiere un “miracolo di sintesi legislativa” (ivi); e scetticismo “vagamente conservatore e presuntuoso di taluni ambienti giuridici digiuni di informatica”, secondo cui non ci sarebbe stato bisogno delle intelligenze artificiali, essendo già tutti abbastanza intelligenti. Cfr. E. PATTARO, *Introduzione*, in C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, G. SARTOR (a cura di), *op. cit.*, 9.

²⁵ M. CORTELAZZO, *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione*, Carocci editore, Roma, 2021, 76.

²⁶ Tra i primi applicativi dedicati esattamente al drafting legislativo, si ricordino almeno *Iperinflex* e *Lexedit*, progettati e sviluppati agli inizi degli anni 90 presso l’Istituto per la documentazione giuridica (oggi Istituto di informatica giuridica e sistemi giudiziari) del Consiglio nazionale delle ricerche; o l’ambiente di normazione *Norma-Editor*, elaborato dal Cirsfid dell’Università di Bologna. Sulle applicazioni della legimatica (informatica legislativa) v. P. MERCATALI, *Verso una nuova disciplina: la legimatica. Relazione al Seminario IDG-CIRFID “Tecnica della legislazione: metodologie e strumenti informatici”*, Bologna 4 maggio 1992, in *Informatica e diritto*, 1, 1993, 43-52; C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, *Per la redazione automatica dei testi legislativi*, in *Informatica e diritto*, 1, 1990, 111 ss.; C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, G. SARTOR, *Elementi di legimatica*, Padova, Cedam, 1993; M. PALMIRANI, *Norma-System: un sistema informatico per la gestione del ciclo di produzione normativa*. in *Notiziario di informatica*, 3, 2000, 3 ss.

²⁷ Afferma ancora E. Pattaro: “(...) serve collaborazione fiduciosa dei giuristi con gli informatici, giuristi che in questa figura professionale non riconoscono un proprio simile” (ivi).

l'informatizzazione fa il suo ingresso nelle attività istituzionali, e vengono riorganizzati gli archivi pubblici, compresi quelli regionali. La gestione di grandi quantità di dati e informazioni è ormai condizionata alla realizzazione di nuovi sistemi informatici in grado di raccogliere e trattarle più efficacemente. I nuovi sistemi informativi impegnano le amministrazioni anzitutto sul fronte della standardizzazione dei testi, così che possano essere trattati con strumenti in grado di renderli disponibili e accessibili nell'intero loro ciclo di vita: per gli atti legislativi quindi dalla fase della proposta sino a quella della pubblicazione. I flussi informativi interni alle amministrazioni vengono razionalizzati, e la interoperabilità diventa la chiave di volta per la circolazione dei dati e la comunicazione tra i soggetti a vario titolo coinvolti nei procedimenti anche legislativi.

Evolvono anche gli standard tecnici impiegati nei sistemi normativi. Dal 2001 e per circa un ventennio le banche dati normative delle assemblee legislative regionali - come pure la banca dati della normativa statale vigente "Normattiva" e quelle della Corte suprema di Cassazione - sono state costruite a norma dei cosiddetti "standard Normeinrete", necessari per la modellazione della catena informativa dei documenti giuridici e la gestione delle relative risorse (metadati e thesauri), oltre che per la rappresentazione elettronica e l'identificazione univoca in rete delle risorse documentali dell'intero patrimonio informativo giuridico. Questi primi standard sono stati validati dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), l'autorità di settore oggi sostituita da una agenzia della Presidenza del Consiglio chiamata Agenzia per l'Italia digitale (AGID).²⁸ Nel 2019 l'AGID ha allineato al livello internazionale gli standard per il trattamento e la circolazione dell'informazione giuridica nazionale, sostituendo gli "standard Normeinrete" con Akoma Ntoso 1.0, primo livello, per la struttura dei documenti; ELI, ECLI 2.0 (per le sentenze) e URN:LEX per l'identificazione delle risorse giuridiche.²⁹

Come detto, nell'ambito di esperienze molto diverse e quindi dei differenti livelli di utilizzo delle ICT, spiccano alcuni esempi virtuosi in ambito regionale, laddove cioè il percorso di informatizzazione è stato avviato per tempo e proseguito con continuità, ma soprattutto è gestito in autonomia dalle amministrazioni. Tra i molti, certamente brilla il Consiglio regionale del Piemonte col suo sistema informativo Arianna, che gestisce i software per la redazione automatica dei testi e per la simulazione dell'impatto normativo (comprensivo di una

²⁸ Circolare AIPA 6 novembre 2001 n. 35 recante "Assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici"; circolare AIPA 22 aprile 2002 n. 40, recante "Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML".

²⁹ Circolare AGID n. 2/2021 cit. In letteratura, v. M. PALMIRANI, *Legislative XML: principles and technical tools*, Roma, Aracne, 2012; *Id.*, *Lexdatafication: Italian Legal Knowledge Modelling in Akoma Ntoso*, in V. RODRÍGUEZ-DONCEL, M. PALMIRANI, M. ARASZKIEWICZ, P. CASANOVAS, U. PAGALLO, G. SARTOR (eds), *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems XI-XII*, Springer, 2021, 31 ss.

codifica delle modifiche implicite deducibili dal testo), mediante l'attivazione dei riferimenti normativi; gli applicativi per la costruzione della catena degli atti (normativi e atti amministrativi attuativi); e quelli per la pubblicazione notiziale dei testi coordinati, tanto che anche le basi di dati accessibili dal web sono integrate nel sistema. Il sistema Arianna è integrato anche con un dossier virtuale, che raccoglie tutti i documenti dell'iter, dalla proposta all'adozione, con un motore che consente la navigazione trasversalmente all'interno di tutta l'attività consiliare (compresi gli atti di sindacato ispettivo). Inoltre, esso dispone di un filtro apposito per gestire le norme di modifica, il quale mostra le diverse versioni degli elementi testuali coinvolti, offrendo al redattore anche note esplicative di ogni singolo intervento di coordinamento. E ancora, il sistema è integrato anche con l'apposita area del sito web istituzionale dedicata alle eventuali consultazioni.³⁰ Avanzato e con caratteristiche tecniche analoghe al sistema piemontese è poi Demetra, il sistema informativo sviluppato dal Consiglio dell'Emilia-Romagna;³¹ così pure il sistema utilizzato dal Consiglio regionale del Friuli Venezia-Giulia.³² Uno dei punti di forza di questi sistemi di legimatica è la completa integrazione tra le diverse basi di dati, gestite con grande competenza tecnica del personale interno.

Con riguardo invece ai contesti nei quali le tecniche informatiche stentano ancora ad entrare a regime nel processo legislativo, o impiegano soluzioni meno avanzate, occorre segnalare come tratto comune - a contrario rispetto alle realtà più avanzate - che si tratta di ritardi di lungo corso, già rilevati cioè nelle prime indagini sullo stato dell'informatizzazione degli apparati regionali, più in generale³³, o delle assemblee legislative, più in particolare³⁴, e confermati successivamente.³⁵

Poche le iniziative condivise da tutte le assemblee; tra queste, l'apertura sul sito della Conferenza dei parlamenti regionali di una base di dati dei rendiconti dei Consigli, che risale oramai al 2012³⁶; e l'attivazione del motore federato per

³⁰ <http://arianna.cr.piemonte.it/>, su cui v. C. GHIAZZA, M. MARZOLA, *Nuova banca dati Arianna. Il nuovo sistema legimatico del Consiglio regionale del Piemonte*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2016.

³¹ <https://demetra.regione.emilia-romagna.it>

³² <https://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/Presentazione.aspx>

³³ C. CIAMPI (a cura di), *Rapporto cit.*

³⁴ C. CIAMPI, *L'uso delle tecnologie informatiche cit.*

³⁵ Sul punto, v. M. CECCATO, *Banche dati normative e altre banche dati giuridico-istituzionali*, in *Informatica e diritto*, 1, 2016, 153 ss.

³⁶ Cfr la banca dati RGC (Banca dati Rendiconti Gruppi Consiliari) accessibile dal sito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (<https://www.parlamentiregionali.it/bancadati-rgc/ricerca.php>). L'offerta documentale risponde al requisito tematico della contabilità e rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari ed è organizzata secondo le tradizionali categorie dell'informazione giuridica (norme, giurisprudenza, dottrina). La

l'accesso unificato alla legislazione regionale dal portale istituzionale Normativa, avvenuta finalmente nel 2020. Con riguardo a quest'ultima tappa, come noto, si tratta di uno sviluppo del progetto originario che offre un servizio pubblico e gratuito che s'innesta in un percorso di lungo corso, ma che ancora oggi non trova compiutezza, perché il motore di ricerca dei files di catalogo delle singole banche dati normative regionali non restituisce i records di tutte le regioni. Probabilmente, esso sconta il mancato adeguamento da parte di alcuni Consigli agli standard tecnici di costruzione o apertura online degli archivi normativi.³⁷

Anche questa ultima considerazione pare confermare che dove c'è stato un investimento in termini di indirizzo politico e risorse, i sistemi legimatici sono avanzati sotto il profilo tecnico, mantenuti e aggiornati in autonomia, senza che siano previste ulteriori risorse umane o finanziarie, o che si debba ricorrere a competenze esterne. In questi casi cioè le amministrazioni hanno investito anche nelle professionalità necessarie per gestire l'intera attività informatizzata, ritenuta centrale all'interno del processo regolatorio, che infatti sotto molteplici profili ne risulta migliorato. Tra i benefici rilevabili, si apprezzano la riduzione dei tempi per molte attività che prevedono la condivisione di dati, accedendo tutti gli operatori ai medesimi dataset; i risparmi di spesa, poiché il sistema legimatico è mantenuto e aggiornato da personale interno all'ente; una più proficua collaborazione sotto il profilo informativo all'interno degli uffici delle assemblee e con gli uffici delle giunte (nei casi in cui è il sistema è condiviso).

4. Per concludere

Una, se non la prima, causa dei ritardi che si registrano in taluni contesti territoriali in ordine all'impiego delle ICT nel processo legislativo sembrerebbe riconducibile all'assenza di adeguate e continue politiche sulla digitalizzazione; e dunque alla loro debolezza complessiva. All'esatto opposto, laddove l'ingresso delle ICT negli uffici e nei procedimenti è stato supportato dal principio con politiche e finanziamenti significativi, si registrano vere e proprie eccellenze.

banca dati è alimentata dalla Conferenza che pubblica i documenti ricevuti da regioni e province autonome e, in via autonoma, altri materiali di interesse interregionale.

³⁷ Alla data attuale (giugno 2022) la ricerca non restituisce i dati relativi ad alcune regioni, che dalla maschera risultano "in aggiornamento" (Campania, Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Provincia autonoma di Bolzano). Per le raccolte normative di alcune regioni, sono rilevati ritardi già in M. CECCATO, *op. cit.*, 161. Per un inquadramento costituzionale dell'accesso alle basi dati giuridiche, volendo M. PIETRANGELO, *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, in *Informatica e diritto*, 2006, 2, 245 ss.

I buoni risultati sono stati ottenuti grazie al confronto assiduo tra tutti i protagonisti del processo legislativo, politici e tecnici (giuristi, linguisti, informatici); e lasciano oggi intravedere nuovi traguardi.³⁸ Ma occorre tenere a mente che nessuna soluzione tecnica potrà sciogliere da sola i nodi della cattiva regolazione.

L'“approccio generalizzante e unitario alla semplificazione procedimentale e normativa”³⁹ è stato indicato sovente come uno dei maggiori limiti delle politiche nazionali sul miglioramento della qualità della regolazione, laddove il secondo sarebbe gestibile in via autonoma dai tecnici, i quali possono rimuovere almeno i mali connessi alla cattiva normazione. Se però storicizziamo l'impiego delle diverse tecniche utilizzate per migliorare la qualità regolatoria, comprese quelle ICT, notiamo come la competenza tecnica da sola molto poco abbia potuto, anche in considerazione della mole di lavoro richiestole; oggi finanche la cattiva qualità redazionale è divenuta una questione politica.⁴⁰

Nel 1985 i numeri del personale “addeito all'informatica” nelle amministrazioni regionali sono davvero bassi. Brilla la Lombardia con 160 unità esterne e 29 interne, seguita da Piemonte e Friuli Venezia Giulia con 122 esterni e 11 interni. Gli esterni appartengono a società, associazioni, consorzi, e lavorano sotto contratto per le amministrazioni. Il Molise conta 3 sole unità interne e 18 esterne. In percentuale, considerando il rapporto tra il personale informatico e l'organico complessivo, la Basilicata (5,23%) e la Provincia di Trento (2,37%) sono in testa; ultima la Puglia (0,28%).⁴¹ In ogni caso, gli addetti esterni all'amministrazione prevalgono sul personale interno. In molte realtà, questa situazione non pare essere mutata, ma andrebbe verificata con esattezza, per comprendere quanto essa pesi sulla non autosufficienza di molti enti rispetto a tutte le attività di informatizzazione.⁴² A maggior ragione per il futuro, per i sistemi

³⁸ La letteratura è molto ampia, e le sperimentazioni nella ricerca possono ritenersi già mature sul principio degli anni Duemila. Tra i molti approfondimenti, dal tratto più generale o più specifici, v. M. G. LOSANO, *Le tecniche legislative dalla «prudenzia legislativa» all'informatica*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2004, 3, 383 ss.; P. SPINOSA, *Identificazione dei documenti giuridici tramite URNs (Uniform Resource Names) in Informatica e diritto*, 2001, 1, 149 ss.; R. BRIGHI, *Linguaggi di marcatura al servizio della produzione normativa*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2004, 6, 859 ss. E. BOCCALARO, *Sistemi ad Interazione Vocale - Trascrizione Assistita: il sistema CameraVox*, in *Notiziario di informatica*, 2001, 5, p. 13 ss.

³⁹ Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 21 maggio 2007, prot. 2024/2007, parere su Presidenza del Consiglio dei Ministri Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

⁴⁰ Sulla rilevanza dell'indirizzo politico nelle attività destinate a migliorare la regolazione, da ultimo, v. C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in questa Rivista, 2022, 1.

⁴¹ Così C. CIAMPI (a cura di), *Rapporto cit.*, pp. 168-169

⁴² Sull'assenza di competenze all'interno delle strutture pubbliche, si fa notare nel 2018 una disposizione che dispone l'ingresso nella Presidenza del Consiglio di “esperti in possesso di specifica ed elevata competenza tecnologica e di gestione di processi complessi, nonché di significativa esperienza

di intelligenza artificiale applicati alla costruzione dei testi giuridici o ad alcune fasi del processo legislativo, per le quali - al pari delle applicazioni del passato - occorrerebbero risorse e competenze interne, sostenute da chiari indirizzi politici.⁴³

Non è dimostrato che la produzione normativa sia migliorata per il solo fatto che le ICT sono utilizzate nei procedimenti legislativi. Avere testi ordinati ne favorisce la chiarezza e comprensibilità, ma da essa non può discendere per esempio la riduzione dell'oscurità connessa alle pesanti catene normative, stratificate nel tempo e non codificate. Inoltre, il processo legislativo risente di condizionamenti socio-politici che spesso sfuggono a misurazioni di tipo quantitativo, quali la riduzione dello stock normativo complessivo, la riorganizzazione testuale mediante limiti alla consistenza degli atti o operazioni analoghe.⁴⁴ Come dimostrato da tempo, la misurazione dell'efficacia di un atto, e della politica complessiva entro cui esso s'innesta, richiederebbe verifiche ben più articolate.⁴⁵

Ciò non toglie che l'ingresso delle ICT nel processo legislativo sia oramai irrinunciabile, specie per la moltiplicazione dei soggetti che intervengono nei processi regolatori, per le quantità di dati scambiati, per la numerosità del tipo di fonti prodotte. In più occasioni è stata richiesta una "strategia unitaria che deve coordinare tutte le iniziative ai vari livelli"⁴⁶; ma occorre anche una sede

in tali materie, ivi compreso lo sviluppo di programmi e piattaforme digitali con diffusione su larga scala" (cfr. art. 8, co. 1-*quater*, d. l. n. 135 del 2018).

⁴³ Sulla vaghezza e ampiezza della formula IA (e relative numerose applicazioni ad essa riconducibili) utilizzata in ambito giuridico, con conseguenze importanti in termini di certezza giuridica, v. A. BERTOLINI, F. EPISCOPO, *The Expert Group's Report on Liability for Artificial Intelligence and Other Emerging Digital Technologies: A critical assessment*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2021, 12(3), 644 ss.; sull'uso di algoritmi di intelligenza artificiale nel processo decisionale pubblico, v. M. ZALNIERUTE, L. CRAWFORD, J. BOUGHEY, L. BENNETT MOSES, S. LOGAN, *From Rule of Law to Statute Drafting: Legal Issues for Algorithms in Government Decision-Making*, in W. BARFIELD (ed.), *The Cambridge Handbook of the Law of Algorithms*, Cambridge, Cambridge University Press, 251 ss.

⁴⁴ Ricorda G. AMATO, *Principi di tecnica della legislazione*, in M. D'ANTONIO (a cura di) *Corso di studi superiori legislativi, 1988-1989*, Cedam, Padova, 1990, 47 ss. Secondo l'A., la tecnica legislativa è "(...) l'insieme delle regole che servono a scrivere una legge chiara, semplice, capace di inserirsi nell'ordinamento e di sfruttarne allo stesso tempo potenzialità e sinergie, applicabile infine in conformità agli scopi di chi l'ha voluta" (48).

⁴⁵ V. ampiamente H. XANTHAKI, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, London, 2014, *passim*. Sul test di efficacia, v. M. MOUSMOUTI, *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Law-making*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2018, 9(3), 445 ss.; Id., *Designing Effective Legislation*, Edward Elgar Publishing, 2019. Sulla valutazione dell'impatto come attività significativa solo se riferita ad una politica complessiva, volendo M. PIETRANGELO, *La valutazione dell'impatto della regolamentazione tra Stato e Regioni*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, 2011, 53 ss., specialmente 56.

⁴⁶ Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 21 maggio 2007, cit. Come noto, il Consiglio di Stato spinge per l'individuazione di livelli minimi di semplificazione fissati dallo Stato in via autonoma e con effetto vincolante per le autonomie territoriali, nel solco di un

di confronto e collaborazione permanente nella quale siano condivise le migliori tecniche e soluzioni, anche per allineare i legislatori regionali tra loro e col legislatore statale. Come è scritto ancora una volta nell'ultimo Piano triennale per l'informatica pubblica, "È strategico, ai fini dell'accelerazione dei processi di trasformazione digitale, che le Amministrazioni in grado di esprimere progettualità e competenze tecniche ed organizzative in relazione ai temi del Piano triennale (ad es. cloud, interoperabilità, design dei servizi...) si proponano come punti di riferimento."⁴⁷ Non certo è una novità, dunque non lascerebbe ben sperare, se non fosse per lo strappo della crisi pandemica che ha spinto nuovamente sulla trasformazione digitale di tutte le amministrazioni pubbliche, pena la perdita di competitività (e denari).⁴⁸

Potrebbe essere l'occasione per un rinnovato e duraturo investimento politico sul digitale, capace di innovare anche il procedimento legislativo. Questo almeno si coglie nei documenti sul Piano nazionale di ripresa e resilienza, che ha previsto la costituzione di un'apposita struttura di missione della Presidenza del Consiglio che dovrebbe occuparsi di semplificazione normativa nel lungo periodo, prestando una "(...) particolare attenzione ai fenomeni di digitalizzazione e all'utilizzo di forme di intelligenza artificiale nella stesura, nella formazione e nell'applicazione della regolazione."⁴⁹ Vedremo gli esiti tra qualche anno.

principio di derivazione costituzionale che imporrebbe qualità della regolazione e semplificazione normativa e amministrativa, sulla scia di altri ordinamenti, come quello francese. Secondo il Consiglio di Stato anche le nostre "sintetiche ed elastiche norme costituzionali" - con una lettura evolutiva e in chiave di effettività dei diritti e delle libertà fondamentali - potrebbero contenere il principio della qualità della regolazione (CdS, cit.).

⁴⁷ Così si legge nel DPCM 20 luglio 2020, Capitolo 8. Governare la trasformazione digitale. Le leve per l'innovazione delle PA e dei territori del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022. Il Piano è il documento di indirizzo strategico ed economico in materia di informatica pubblica; esso fissa i principi architettonici fondamentali, le regole di usabilità e interoperabilità, per le amministrazioni pubbliche locali e centrali.

⁴⁸ A proposito di accelerazione impressa dal Piano di ripresa e resilienza (PNRR) post pandemia anche alle assemblee legislative regionali, v. le interessanti considerazioni di M. CALLIANI, dirigente del Settore informatica del Consiglio regionale della Toscana, nell'articolo intitolato "PNRR e transizione digitale del Consiglio Regionale Toscana: attori, azioni e soluzioni" del 1/6/2021 (<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/pnrr-e-transizione-digitale-del-consiglio-regionale-toscana-attori-azioni-e-soluzioni/>).

⁴⁹ Tra i molti atti e documenti sul PNRR, che ha investito anche nel miglioramento dei metodi e degli strumenti della legislazione, cfr. qui la *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108, del 23 dicembre 2021, 20*. La nuova "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione" ha compiti di semplificazione normativa, quindi distinti dalla già operante Unità per la semplificazione che fa capo al Dipartimento per la funzione pubblica e che si occupa della semplificazione delle procedure amministrative, pure richieste dal PNRR.