



tecniche normative

Marina Pietrangelo*

**La qualità della regolazione e la normativa statale
in materia di “Agenda digitale” ****

1. Premessa sul metodo. L’Agenda digitale vista attraverso la lente della qualità della regolazione – 2. La più recente regolazione in materia di amministrazione digitale: l’Agenda digitale ne(lla cronologia de)gli interventi normativi statali - 3. Alcuni profili della qualità della regolazione negli interventi normativi considerati - 3.1. L’assenza di qualità testuale ovvero (ancora una volta) l’inutile bruttezza – 3.2. L’uso “libero” delle fonti e la rilegificazione come duplicazione della regolazione - 4. Qualche osservazione conclusiva.

*1. Premessa sul metodo. L’Agenda digitale vista attraverso la lente della qualità della regolazione – Nell’ultimo rapporto dell’Ocse sulla qualità della regolazione in Italia ancora una volta si raccomanda il ricorso all’*e-government* quale “strumento” utile al miglioramento della qualità della regolazione: *Digitalisation, e-engineering and enhanced efficiency through ICT are clearly an important driver of the efforts to get to grips with administrative simplification. Italy has launched several initiatives both at the central and the sub-national level, including the creation of a series of one-stop-shops through the synchronisation of public administration and private networks; streamlining the front office service delivery; and improving access to information. Nevertheless, like many other Eu countries, Italy faces the challenges of an important geographical and social digital divide that can hinder the full exploitation of the e-government potential.*¹*

Ma l’*e-government* è oggetto esso stesso di regolazione, ai diversi livelli di competenza. E dunque, esattamente come gli altri ambiti d’intervento dei nostri legislatori, non è esentato dal rispetto delle raccomandazioni generali dell’Ocse (e

* Ricercatrice del Consiglio nazionale delle ricerche (ITTIG-CNR).

** Si pubblica qui, rivista e con corredo di note, la relazione al Convegno annuale DAE - Diritto Amministrativo Elettronico, Roma, Tar Lazio, 12 dicembre 2013.

¹ (OECD) 2013, *Better regulation in Europe: Italy 2012*: Revised Edition, June 2013, OECD Publishing, p. 35. Per una comparazione tra i diversi Paesi, si veda il rapporto generale dell’Ocse, ma anche, in letteratura, il recente F. Bilancia, F. Barazzoni (a cura di), *Smart regulation in Europe*, Rimini, Maggioli, 2013.

non solo dell'Ocse) sulla buona regolazione.²

In questo lavoro, proveremo allora ad osservare attraverso la lente della qualità della regolazione proprio la più recente normativa in materia di *e-government*, e precisamente le norme statali che si sono rincorse in questi ultimi anni e che hanno inteso disciplinare un nuovo “istituto” denominato Agenda digitale.

Si tratta di una prospettiva che potrà risultare utile sia per meglio valutare proprio la più recente regolazione nella materia considerata, oggi troppo spesso brandita come la soluzione di molti dei mali che attanagliano il nostro Paese (burocrazia lenta e costosa; scarsa trasparenza; corruzione; impossibilità di accesso ai dati pubblici; assenza di strumenti di controllo da parte della collettività etc.); sia anche, più in generale, per meglio riflettere sulla modificazione del sistema delle fonti e dei rapporti tra i diversi soggetti che intervengono nel processo regolatorio.

Ma più ancora, se possibile, sulla tenuta complessiva del nostro sistema costituzionale, a partire proprio dal rispetto di quel principio di buon andamento della pubblica amministrazione, che – come ci ha detto di recente anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2013 – impone senz'altro oramai ai nostri legislatori il rispetto delle regole sulla buona qualità della regolazione, con interventi normativi che non siano “mutevoli” o “ondivaghi” o “difficilmente ricostruibili da parte della pubblica amministrazione”³.

2 La letteratura sul tema della qualità della regolazione è ampia. Si segnalano qui, in particolare, le fonti bibliografiche (a cura di P. Cappello e E. Albanesi) riportate nel Libro VII del *Codice di drafting* (a cura di P. Costanzo) in questa [Rivista](#).

3 Corte cost. n. 70 del 2013. In questa sentenza la Corte costituzionale torna sul fenomeno della riviviscenza di norme abrogate: “Questa Corte ha già affermato che non è conforme a tale disposizione costituzionale l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sentenza n. 364 del 2010). Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quand'anche si manifesti nell'ambito delle «ipotesi tipiche e molto limitate» che l'ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale in questa fattispecie, perché può generare «conseguenze imprevedibili» (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione.” (diritto 4). E aggiunge: “I procedimenti amministrativi che si sono svolti in questo periodo di tempo sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga.” (*ibidem*). Per un primo commento, M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto*, in [Federalismi.it](#), 22 ottobre 2013. Si ricorda che già nella sentenza n. 13/2012 la Corte aveva “richiamato” per la prima volta le regole ed i suggerimenti contenuti nei manuali per la buona scrittura delle leggi (“Peraltro, sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso. Per questo le «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che «se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» (punto 15, lettera d, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001; analoga disposizione è prevista dalla «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n.

2. *La più recente regolazione in materia di amministrazione digitale: l'Agenda digitale ne(lla cronologia de)gli interventi normativi statali.* – Il primo intervento normativo in cui è ravvisabile un riferimento alla cosiddetta Agenda digitale è il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”⁴, che per l'appunto introduce nel nostro ordinamento questo nuovo “istituto”, di derivazione comunitaria, senza tuttavia espressamente definirlo. Una definizione si può però ricavare indirettamente dalla lettura complessiva delle disposizioni che ad essa per l'appunto fanno riferimento.

È l'articolo 47 (più volte modificato)⁵ del decreto-legge appena ricordato ad occuparsi di “Agenda digitale italiana” (così la rubrica). Il primo comma pone in capo al Governo un nuovo - ma vedremo più avanti che non lo è - obiettivo prioritario, da perseguire “Nel quadro delle indicazioni dell'agenda digitale europea, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 definitivo/2 del 26 agosto 2010”. Questo obiettivo – secondo la norma – consiste nella “modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese”, da perseguire “attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi.”

Come accennato, tale obiettivo, nelle sue diverse declinazioni, risulta non nuovo al nostro ordinamento, come facilmente mostrato dalla lettura di alcune disposizioni vigenti che già si occupano di modernizzazione dei rapporti tra amministrazione pubblica, cittadini e imprese; le quali peraltro, se possibile, regolano in maniera ben più stringente l'agire pubblico rispetto a quanto invece non faccia l'art. 47 del decreto-legge n. 5/2012.

A proposito di *servizi digitali innovativi* nelle relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini (e imprese), è almeno dal 2001, dalla direttiva dell'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 21 dicembre 2001 (Linee guida per la digitalizzazione dell'amministrazione)⁶, che il Governo assume

1/1.1.26/10888/9.92).”, diritto 5.3).

4 Convertito con modifiche nella legge 4 aprile 2012, n. 35.

5 Le prime modifiche all'art. 47 sono state introdotte dalla legge di conversione (legge n. 35/2012); le successive modifiche sono invece opera del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), poi convertito con modifiche nella legge n. 98/2013.

6 Per memoria, si ricorda che la direttiva ministeriale del 2001 tracciava gli indirizzi del Governo nella materia della digitalizzazione amministrativa, come dallo stesso Governo già previsto nella direttiva PCM del 15 novembre 2001 (Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002). Quest'ultima, infatti, annoverava tra le priorità dell'azione di Governo “la digitalizzazione dell'amministrazione, inclusi il potenziamento delle iniziative di *e-government* e di *e-procurement*” (par. 2), rinviando per l'appunto alla direttiva del Ministero per l'innovazione. A quella prima direttiva sulla digitalizzazione ne sono poi seguite altre, precisamente ne 2002 (Dir. min. 20 dicembre 2002) e nel 2005 (Dir. min. 4 gennaio 2005), sino poi ad arrivare – nella consapevolezza del rilievo della materia – alla regolazione mediante fonti di rango superiore.

l'impegno qui menzionato; e al quale ha poi inteso dar seguito con più d'una delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005)⁷.

A proposito di *offerta di connettività a banda larga*, ricordiamo che la materia è regolata dal Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 e succ. mod.), che, per esempio, si era già fatto carico di “accelerare la realizzazione degli investimenti per il completamento della rete di banda larga mobile...”, come previsto dall'art. 87-*bis* (introdotto nel Codice nel 2010 in occasione della conversione del decreto-legge n. 40/2010). Ma soprattutto, ricordiamo la nota delibera del CIPE n. 83 del 2003⁸, che già si occupava “in concreto” degli “interventi di carattere infrastrutturale concernenti la «banda larga»” assegnando 150.000.000 al Ministero delle comunicazioni, per il primo intervento attuativo del programma di sviluppo della banda larga nel Mezzogiorno; e al Dipartimento per le tecnologie e l'innovazione della Presidenza del Consiglio 22.700.000 per servizi di telemedicina specializzata e di teleformazione su rete a larga banda, 26.000.000 per l'ampliamento dei servizi regionali a larga banda del Sistema Pubblico di Connettività nelle Regioni del mezzogiorno; e più ancora. Immediatamente dopo la delibera del CIPE, il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), all'art. 7, co. 1, interveniva sulla stessa materia, stabilendo che: “1. Gli interventi per la realizzazione delle infrastrutture per la larga banda di cui al programma approvato con delibera CIPE n. 83/03 [...] possono essere realizzati in tutte le aree sottoutilizzate. Il CIPE stabilisce annualmente le risorse del Fondo aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, destinate al finanziamento del citato programma [...]”. E ancora sulla stessa materia come non menzionare il primo “Piano nazionale banda larga”, di cui all'art. 1 della legge 18 giugno 2009 n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

A proposito di *incentivo all'utilizzo di servizi digitali*, basta qui ricordare la disciplina regolatoria prevista dal già ricordato Codice dell'amministrazione digitale, che dedica ai “Servizi in rete” la Sezione III del Capo V relativa ai “Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete”.⁹

⁷ Per i primi commenti sul d.lgs n. 82 del 2005, v. I. D'Elia, M. Pietrangelo (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale. Relazioni e contributi al Convegno DAE 2005*, num. spec. di *Informatica e diritto*, Napoli, ESI, 2005; E. Carloni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, Maggioli, 2005; G. Cassano, C. Giurdanella (a cura di), *Il Codice della pubblica amministrazione digitale, Commentario al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁸ Delibera CIPE 13 novembre 2003, n. 83/2003, Ripartizione accantonamento di 900 milioni di euro per interventi nelle aree sottoutilizzate (punto 1.1, delibera n. 17/2003).

⁹ Si tratta peraltro di disposizioni modificate da ultimo dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, che – con l'art. 47-*quinquies* – ha introdotto per tutte le pubbliche amministrazioni a far data dal 1° gennaio 2014 un principio di esclusività nell'utilizzo dei canali e dei servizi telematici (cfr. i commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'art. 63 del Codice dell'amministrazione digitale, relativo ad *Organizzazione e finalità dei servizi in rete*). In particolare, il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 63 stabilisce che “A partire dal 1° gennaio 2014, allo scopo di incentivare e favorire il processo di informatizzazione e di potenziare ed estendere i servizi telematici, i soggetti di cui all'articolo 2,

Ma di esempi se ne potrebbero fare ben altri. Nonostante, dunque, la disposizione sopra indicata non sembri presentare alcun elemento di originalità, ed anzi essa – come si è visto, anche solo in parte - tenda a riproporre nel contenuto disposizioni già presenti nell’ordinamento, tuttavia il testo risulta ad una prima lettura particolarmente enfatico, come testimoniato anche dalla *captatio* di autorevolezza affidata alla menzione degli indirizzi dell’Unione europea nella materia considerata. Si cita, infatti, una nota comunicazione della Commissione europea, la quale a ben vedere risale a qualche tempo prima. In definitiva, dunque, il decreto-legge interviene “d’urgenza” per dare seguito ad una “comunicazione” (atto, questo, di tenore diverso) alla quale il nostro regolatore non aveva prestato attenzione nei due anni immediatamente successivi alla sua approvazione.

A dire il vero, l’esercizio sin qui condotto, esemplificativamente, vale solo a testimoniare la scarsa memoria del nostro legislatore, che dimentica, da un lato, di avere già regolato la materia (più o meno) compiutamente con un Codice ad essa dedicato; e, dall’altro, che quella normativa organica per molta parte resta ancora da attuare. Ed è questa una prima considerazione, che risulterà utile più avanti quando ragioneremo dei vizi, e dei pregi, della regolazione nella materia qui considerata.

Tornando ora alla lettura dell’articolo 47 del d.l. n. 5/2012, che – come sopra si diceva – costituisce la prima disposizione che in ordine di tempo si è occupata di Agenda digitale, si nota che il suo secondo comma è dedicato alla istituzione di un organismo apposito, denominato “cabina di regia”, cui spetta perseguire per conto

comma 2, utilizzano esclusivamente i canali e i servizi telematici, ivi inclusa la posta elettronica certificata, per l’utilizzo dei propri servizi, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze e atti e garanzie fideiussorie, per l’esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni”; e il nuovo comma 3-*ter* dello stesso art. 63 dispone che dalla stessa data “ [...] i soggetti indicati al comma 3-bis utilizzano esclusivamente servizi telematici o la posta elettronica certificata anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi”. Con queste disposizioni il nostro ordinamento di fatto abbandona la via della multicanalità, precedentemente percorsa anche in adesione alle indicazioni comunitarie, orientate alla tutela dei soggetti esclusi dall’accesso al canale telematico. Tale scelta porrà senza dubbio non pochi problemi proprio in ordine all’effettività di quel diritto di accesso alla rete, che pure in via legislativa il nostro ordinamento conosce da un decennio (art. 1, legge n. 4/2005; e art. 3, dlgs. n. 82/2005). Per una riflessione sul diritto di accesso alla rete, v. le antesignane riflessioni di P. Costanzo (da ultimo, *Miti e realtà dell’accesso ad Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 517 ss). Volendo, v. anche M. Pietrangelo, *La società dell’informazione tra realtà e norma*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 159 ss.; Id., *The Right of Access to the Internet Network as a New Social Right: Problems and Prospects*, in G. Peruginelli, M. Ragona (eds), *Law via the Internet. Free Access, Quality of Information, Effectiveness of Rights. Proceedings of the IX International Conference "Law via the Internet" (Florence, 30-31 October 2008)*, Firenze, European Press Academic Publishing, 2009, pp. 41 ss.; Id. (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell’ambito dell’IGF Italia 2010 (Roma, 30 novembre 2010)*, Napoli, ESI, 2011. In questi ultimi anni “abbonda” la letteratura sul tema; oltre agli scritti presenti nell’opera collettanea citata (2011), più di recente, v. L. Nannipieri, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell’accesso a Internet*, in [Rivista telematica dell’Associazione “Gruppo di Pisa”](#), 20 settembre 2013.

del Governo l'obiettivo descritto nel primo comma ("2. È istituita la cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana [...]").¹⁰

Ma risulta particolarmente interessante la seconda parte del comma citato, dalla quale possiamo trarre la definizione (implicita) di Agenda digitale italiana. Si legge, infatti, in tale porzione di testo, che la "La cabina di regia presenta al Parlamento, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, avvalendosi anche dell'Agenzia per l'Italia digitale e delle amministrazioni rappresentate nella cabina di regia, *un quadro complessivo delle norme vigenti, dei programmi avviati e del loro stato di avanzamento e delle risorse disponibili che costituiscono nel loro insieme l'agenda digitale* (corsivo nostro)".

Il comma prosegue poi faticosamente nel tentativo di istituire ulteriori sotto-organismi, competenti per l'attuazione della stessa Agenda digitale. Così, nell'ambito della cabina di regia, che appare come una specie di matryoshka, compaiono: la "Agenzia per l'Italia digitale", di cui può avvalersi la cabina di regia; il "Tavolo permanente per l'innovazione e l'agenda digitale italiana", con funzioni consultive, al quale siedono gli esperti della materia; il "Commissario del Governo per l'attuazione dell'agenda digitale"; la "struttura di missione per l'attuazione dell'agenda digitale", presieduta dal ricordato Commissario. Un rompicapo di competenze, intricato, oscuro, che lascia supporre, esattamente come l'oscurità del dettato normativo, l'assenza di chiarezza nella testa del regolatore.

Proseguendo poi nella cronologia degli interventi normativi, dopo pochi mesi, nel giugno dello stesso anno 2012, ci si imbatte in un nuovo decreto-legge (d.l. 22 giugno 2012, n. 83, Misure urgenti per la crescita del Paese), che all'art. 20 disciplina le funzioni dell'Agenzia per l'Italia Digitale; che avevamo già conosciuto, senza tuttavia ben comprenderne il ruolo. Questa volta la nuova norma interviene per precisare le competenze dell'Agenzia, stabilendo che essa: "[...] è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia" (comma 1). Sostituendosi peraltro questo nuovo organismo, quanto alle funzioni di indirizzo e coordinamento *ex art.* 117, II c., lett. r), Cost., ai precedenti DigitPA (cfr. art. 3, d.lgs. n.177/2009); Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (cfr. art. 1, c. 368, lett. d), legge n. 266/2005); Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione in materia di sicurezza delle reti.

Un bel rompicapo per il lettore, destinatario della norma. La regolazione

¹⁰ La "cabina di regia" è "... presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato e composta dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Ministro della salute, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da un Presidente di regione e da un Sindaco designati dalla Conferenza Unificata. La cabina di regia è integrata dai Ministri interessati alla trattazione di specifiche questioni." (comma 2, art. 47, d.l. n. 5/2012).

appare faticosa da leggere e da comprendere; e, quanto al contenuto, risulta senz'altro eccessivo il peso delle regole sull'avvicendamento dei soggetti preposti all'attuazione dell'Agenda digitale, soggetti che mutano repentinamente, dinnanzi a compiti istituzionali che non mutano affatto, tutt'altro. Risultando dunque incomprensibile ed ingiustificato questo avvicendamento di organismi differenti non richiesto da modificazioni del quadro costituzionale delle competenze.¹¹

E infatti lo stesso d.l. n. 83/2012 ci dice che l'Agenzia “assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione”. E così l'Agenzia “contribuisce alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica”; “detta indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di sicurezza informatica e di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard, anche di tipo aperto”; “assicura l'omogeneità, mediante il necessario coordinamento tecnico, dei sistemi informativi pubblici destinati ad erogare servizi ai cittadini ed alle imprese, garantendo livelli uniformi di qualità e fruibilità sul territorio nazionale, nonché la piena integrazione a livello europeo”; e addirittura promuove la “rimozione degli ostacoli tecnici, operativi e organizzativi che si frappongono alla realizzazione dell'amministrazione digitale e alla piena ed effettiva attuazione del diritto all'uso delle tecnologie, previsto dall'articolo 3 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni”; “promuove e diffonde le iniziative di alfabetizzazione informatica rivolte ai cittadini”.

Insomma, un bel “riassunto normativo” di disposizioni preesistenti, e tuttora vigenti.

Pochi mesi più avanti, nell'ottobre dello stesso anno 2012, il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (cosiddetto Crescita 2.0), dedica speciale attenzione alla “materia digitale”. La digitalizzazione pervade molte disposizioni del decreto, che nella Sezione I regola “Agenda e identità digitale”; nella Sezione II tratta di “Amministrazione digitale e dati di tipo aperto”; nella Sezione III invece declina la “Agenda digitale per l'istruzione” (e la “cultura digitale”, poi espunta in sede di conversione); nella Sezione IV si occupa di “Sanità digitale” e nella Sezione V disciplina “Azzeramento del divario digitale e moneta elettronica”; e infine nella Sezione VII regola la “Giustizia digitale”.¹²

Un vero e proprio nuovo “codice”. Ma ancora un decreto-legge. Che modifica profondamente in più punti il Codice dell'amministrazione digitale.

11 In tal senso, v. anche P. Costanzo, *La governance di Internet in Italia*, in O. Pollicino, V. Lubello, E. Bertolini (a cura di), *Internet. Regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, Aracne, 2013, p. 39 ss., secondo cui “le strutture politico-amministrative deputate nel nostro Paese ad occuparsi di innovazione tecnologica abbiano sofferto di grande instabilità” (p. 46).

12 Secondo P. Costanzo, *op. cit.*, rispetto ai precedenti in tema di Agenda digitale, è con il decreto Crescita 2.0, “a parte le criticità di fondo e gli stravolgimenti occorsi durante la conversione del decreto legge, che il respiro sembra finalmente fattosi più ampio, nell'ottica di una governance organica e consapevole della rete nazionale su settori strategici dei servizi resi dallo Stato (quali la scuola, la sanità e la giustizia)” (p. 51).

Un esempio per tutti: ancora una volta l'art. 1 del d.l. n. 179/2012 (che ha poi subito modificazioni esso stesso) prevedeva, a proposito della "Attuazione dell'Agenda digitale italiana" che "1. Lo Stato, nel rispetto del principio di leale collaborazione con le autonomie regionali, promuove lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, definisce le politiche di incentivo alla domanda dei servizi digitali e favorisce, tramite azioni concrete, l'alfabetizzazione e lo sviluppo delle competenze digitali con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione [...]".

Nel 2013 l'Agenda digitale torna ad essere oggetto di decretazione d'urgenza, ancora una volta a distanza di pochi mesi. È il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) a regolare la nostra materia, con "Misure per il potenziamento dell'Agenda digitale italiana" (Capo I del Titolo I relativo a "Misure per la crescita economica"). L'art. 13 disciplina la "Governance dell'Agenda digitale Italiana", novellando il comma 2 dell'art. 47 del precedente d.l. n. 5/2012.

Arduo riuscire a comprendere cosa sia cambiato rispetto alla precedente regolazione relativa alla cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda digitale.

3. *Alcuni profili della qualità della regolazione negli interventi normativi considerati* – Proviamo ora a trarre qualche utile considerazione dalla ricognizione delle norme sopra riferita, nel tentativo, se possibile, di riassumere i tratti comuni o le differenze tra i diversi testi esaminati, siano essi apprezzabili o, al contrario, da censurare alla luce dei parametri attualmente in uso per la misurazione della qualità della regolazione.

3.1. *L'assenza di qualità testuale ovvero (ancora una volta) l'inutile bruttezza*¹³ – Osservando la costruzione dei testi normativi censiti, torna alla mente quella "tentazione dell'ipotassi a oltranza" acutamente rilevata più di un decennio fa tra i vizi dei testi legislativi.¹⁴

Guardando, infatti, alla costruzione del testo, si nota una sintassi faticosa che allontana il lettore, come se quel periodare lungo e complesso si frapponesse fisicamente tra la norma e il suo destinatario. Così che anche il lettore più esperto (quale si presume essere il giurista), che voglia comprendere il senso del discorso legislativo, resta interdetto.

Il "libro delle leggi", per la parte che ci interessa, risulta quindi particolarmente pesante. Le disposizioni esaminate sono inutilmente ridondanti; inoltre, il loro

13 Così B. Mortara Garavelli, *Le parole e la giustizia*, Einaudi, Torino, 2001, p. 99, citando "L'inutile beauté" di Maupassant per descrivere la "defatigante sgradevolezza delle contorsioni sintattiche in non pochi esemplari di testi giuridici normativi".

14 *Ibidem*, p. 100. Precisa Mortara Garavelli: "Non che tutto fosse – non che tutto sia – così ingarbugliato da richiedere riscritture radicali. Una statistica delle strutture sintattiche impiegate rileva abbastanza alto il numero delle presenze di enunciati monoproposizionali. Ma quando si tratta di inserire nel discorso l'enunciazione di circostanze accessorie la tentazione dell'ipotassi a oltranza sembra non trovare resistenze. L'abitudine a esprimere con incastri di subordinate la densità e la tortuosità delle precisazioni relative alle varietà delle situazioni possibili persiste nel tempo".

peso aumenta a dismisura in ogni fase del procedimento di formazione dell'atto che le contiene, così che l'attenzione per la qualità del testo recede dinanzi al crescere della quantità (di testo).

A ciò si aggiunga che il "testo" normativo che regola la materia considerata non è più riconducibile ad un unico atto, e dunque – come si è visto sopra - si compone di porzioni di testo sparse qua e là in atti diversi. Le fonti così costruite rendono ancora più ardua l'opera interpretativa, che già di per sé può dirsi faticosa quando ad essere difettosa è la sintassi di una singola disposizione.¹⁵

Infine, una osservazione sul lessico, che risulta molto incline all'uso di anglicismi, da un lato, e di lemmi tratti dal vocabolario comune, dall'altro, senza per ciò produrre un "discorso" più chiaro e comunicativo.¹⁶ E che si aggiunge quindi a quel "superfluo"¹⁷ già presente nel lessico specialistico, quale ulteriore contributo alla incertezza del diritto.

3.2. *L'uso "libero" delle fonti e la ri-legificazione come duplicazione della regolazione* – Un tratto senz'altro distintivo della regolazione considerata, non meno forse che di quella relativa ad altri ambiti dell'intervento legislativo, è da rinvenirsi nel protrarsi dell'abuso dei decreti-legge¹⁸, in una materia che è da tempo indicata come centrale nelle riforme del Paese; la cui regolazione, dunque, non dovrebbe presentare quel carattere di occasionalità (*rectius*, di urgenza) che la Costituzione assegna al decreto-legge.

Ma più ancora, osservando il quadro normativo censito, si ha l'impressione che la scelta della fonte, cadendo esclusivamente sul decreto-legge, (mal) dissimuli il desiderio dell'Esecutivo di evitare "lacci e laccioli", che a vario titolo compaiono nell'*iter* di formazione di altre fonti.¹⁹ Così che - ritenuti come accertati i requisiti

15 Secondo Mortara Garavelli, *op. cit.*, è proprio dalla tenuta degli elementi e dei fattori di coesione che dipende la compattezza dell'insieme, "che sarà tanto più comprensibile quanto più sarà facile all'interprete («interprete» nel senso ampio di fruitore, non necessariamente giureconsulto) ricostruirne i nessi" (p. 106).

16 Su tali aspetti, anche in prospettiva storica, v. D. Zuliani, *La legge come mezzo di comunicazione di massa. L'evoluzione della tecnica legislativa a Firenze tra il '500 e l'800*, Firenze, Edizioni del Consiglio regionale della Toscana, 2010

17 Considerando il "superfluo" come ciò che non è "necessario" ai fini della costruzione e comprensione del testo giuridico. Così Mortara Garavelli, *op. cit.*, p. 176 ss.

18 La letteratura sul punto è vasta. Tra gli altri, v. già A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2004; A. Ruggeri, "Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (Nota a C. Cost. 30 aprile 2008, n. 128), in *Foro it.* 2008, n. 11, pp. 3048 ss. Più di recente, A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in [Rivista telematica dell'Associazione Gruppo di Pisa](#), 30/7/2011; R. Dickmann, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in [Consulta Online](#), 3/9/2013.

19 Scrive A. Ruggeri: "Ma, perché fare come lo struzzo? Perché non chiamare le cose col loro vero nome, prendendo atto del fatto che si sono "inventate" delle fonti... innominate, che, per ciò solo, urtano contro un canone elementare (quello, appunto, della tipicità) che presiede al governo dei processi di normazione? Sappiamo bene tutti la ragione per cui si è fatto (e si fa) ricorso ai decreti "non regolamentari", che – come nel corso dei nostri lavori ci è stato rammentato – è di sottrarre gli atti espressivi di norme (persino delle norme incidenti sulla "materia" costituzionale) ai controlli per essi stabiliti, a partire da quelli che si esprimono nella forma apparentemente soft

della necessità e dell'urgenza - l'atto appare libero da ulteriori vincoli, oltre che dotato, nel corso dell'esame parlamentare per la conversione in legge, di quell'abusato paracadute che è la questione di fiducia.²⁰

A ciò si aggiunga che la materia è sì regolata con decreto-legge, ma è poi modificata ed integrata a stretto giro con altro decreto-legge, il quale interviene direttamente sul precedente; e così di seguito. Alimentando quel fenomeno dei decreti concatenati già noto al nostro ordinamento, che, nel caso dell'innovazione digitale, esprime a pieno – attraverso l'instabilità normativa - l'assenza di un solido indirizzo politico.²¹

Inoltre, la ricostruzione del quadro normativo considerato sembra esprimere una rinuncia definitiva alla valutazione preventiva (a partire da quella sulla cosiddetta opzione zero); anzi, all'opposto, essa pare indulgere in una pratica che potremmo definire della “duplicazione” regolatoria. Quindi, dopo gli anni spesi, nel bene e nel male, a semplificare e mantenere, abbiamo di nuovo un ordinamento pesante, dove pesano anche i singoli atti. E' mancata senz'altro una analisi di tipo tecnico-normativo, che facilmente avrebbe messo in evidenza l'assenza di qualità sistematica degli interventi considerati, a partire dalla loro “inutilità” (assenza di necessità) almeno dal punto di vista del diritto interno.

E' forse superfluo, ma pure utile, ricordare che la materia considerata era faticosamente approdata alla codificazione con il più volte ricordato d.lgs. n. 82 del 2005, al quale – pur con i limiti ad esso ascritti tanto nell'immediato della sua approvazione, quanto poi negli anni a seguire – tuttavia, muovendosi nel solco di una delega parlamentare che imponeva il riordino della materia e consentiva al tempo stesso di innovarla, senz'altro oggi, a distanza di quasi un decennio, occorre riconoscere maturità e organicità.

Al cospetto, dunque, di quell'intervento normativo, che per la prima volta ambiva a riordinare le già numerose ed eterogenee disposizioni sparse in fonti diverse, ma presenti nel nostro quadro regolatorio, gli interventi normativi degli anni più recenti - oggetto di questa nostra riflessione - appaiono nuovi (forse nel tentativo di risultare accattivanti) solo nei titoli e nelle rubriche. Così, anch'essi, stanno a testimoniare vizi diffusi e comuni ad altri ambiti della regolazione, suscettibile di incidere profondamente sul sistema delle fonti complessivamente considerato.

4. *Qualche osservazione conclusiva.* – Come anticipato nella premessa,

della mera consultazione.” (A. Ruggeri, *Dal caos delle fonti, secondo forma, all'ordine delle norme, secondo valore: note dolenti su un'annosa e spinosa questione*, in [Rivista telematica dell'Associazione Gruppo di Pisa](#), 30/7/2011, par. 1).

20 P. Costanzo, *op. cit.*, così riferisce sulle criticità emerse nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione del d.l. n. 179/2012 (decreto Crescita 2.0): “convertito in *articolo mortis* alla Camera, dopo essere stato approvato al Senato con una maggioranza risicata, e per di più ponendosi la questione di fiducia sul maxiemendamento del Governo.” (p. 51, nota 46).

21 Sulle “catene” di decreti legge, che si snodano l'uno dopo l'altro ancor prima che sia compiuto il percorso di conversione del decreto più antico, tanto da produrre una “vera e propria «sovrapposizione» tra decreti-legge da convertire” (p. 10), v. E. Albanesi, R. Zaccaria, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 22/6/2009.

l'osservazione della regolazione statale in materia di Agenda digitale mirava, per un verso, a valutare la stessa normativa considerata, a quasi un decennio dalla prima opera di manutenzione normativa, espressa dal Codice dell'amministrazione digitale. Per altro verso, ambiva a contribuire alla più generale riflessione sulla legittimità degli interventi regolatori di questi ultimi anni, e dunque sulla relazione tra i diversi soggetti che intervengono nel procedimento di formazione degli atti considerati; e - in definitiva - sulla stessa forma di governo, risultante da questo "atipico" uso delle fonti.

In fondo, la stessa raccomandazione dell'Ocse ricordata in premessa, ad una più attenta lettura, suggeriva ben altre considerazioni. Nella sua ricostruzione, infatti, l'Ocse riferisce naturalmente al Parlamento gli interventi regolativi sull'*e-government* (*Legal provisions for e-government*): *Parliament has traditionally supported the development of e-government practices and the application of ICT in support of the regulatory reform agenda. The relevant legal provisions in this area were codified in the Digital Administration Code of 2005.*²² Così facendo, il Rapporto allude quindi ad un ruolo attivo del nostro Parlamento nella regolazione considerata; ruolo che tuttavia in questi anni – aggiungiamo noi - è certamente venuto meno.

Traendo, dunque, qualche considerazione conclusiva, si può senz'altro osservare che, dal punto di vista della speciale materia censita (quella in tema di Agenda digitale), risultano superflue tutte quelle disposizioni che replicano, riscrivendoli, principi già noti al nostro ordinamento. Sarebbe stata più efficace, infatti, un'opera di attuazione di quanto già disposto nella normativa vigente, a partire dal decreto legislativo n. 82/2005. Anche con interventi correttivi ed integrativi, i quali però non ne scardinino la trama, come invece è avvenuto attraverso l'opera di lenta erosione prodotta dai decreti-legge ricordati. Ben vengano cioè interventi di manutenzione dei singoli istituti, come pure del Codice nel suo complesso; ma si evitino interventi alluvionali privi di sistematicità, quali per molta parte sono stati quelli qui esaminati. A maggior ragione laddove essi, come si è potuto osservare in principio, riguardino per lo più la istituzione e/o la sostituzione di organismi e sotto-organismi che si rincorrono nelle competenze, finanche sovrapponendosi.

Questo modo della regolazione, in fondo, manifesta a pieno una profonda disattenzione per la materia considerata, la quale esprime a sua volta l'assenza di un indirizzo politico, che guardi al futuro, muovendo dalla buona regolazione già adottata. Che sia un commissario ad occuparsi di Agenda digitale è indicativo della precarietà in cui versa oggi questa "materia". Così come è indicativo della ridetta "disattenzione" il fatto che taluni profili, costituzionalmente rilevanti, della stessa materia, siano affidati alla regolazione di autorità amministrative ad altro istituzionalmente deputate.²³

²² *Ibidem*, p. 41.

²³ V. AGCOM, Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70 (Allegato A alla Delibera n. 680/13/CONS del 12 dicembre 2013). Su tale regolamento, anche in prospettiva comparata, v. L. Mercanti, *La proposta di regolamento AGCOM sul copyright*

A ciò si aggiunga poi, in conclusione, che la stessa regolazione in materia di Agenda digitale - una regolazione giovane, che ha formalmente appena poco più di un anno di vita -, anche a voler ignorare i vizi sin qui annotati, risulta essa stessa, in un lasso di tempo brevissimo, già “stratificata”²⁴ e per molta parte inattuata.

In definitiva, dunque, questa breve testimonianza sulle anomalie di una regolazione del tutto settoriale sembra riflettere la condizione critica nella quale versa il nostro ordinamento quanto ai profili della regolazione, evidenziando, se possibile, anche la insensatezza di certe operazioni inutilmente enfatiche condotte nel segno della “digitalizzazione”.

enforcement: alcune note critiche alla luce dei modelli francese e statunitense, in *Informatica e diritto*, n. 2, 2013, p. 19 ss.

²⁴ Così il Rapporto elaborato dal Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi - Osservatorio sull’attuazione degli atti normativi, *Agenda digitale italiana (Parte prima – Primi provvedimenti attuativi)*, XVII legislatura, 2013. Il Rapporto descrive lo stato di attuazione del quadro normativo (d.l. 9 febbraio 2012, n. 5; d.l. 22 giugno 2012, n. 83; d.l. 18 ottobre 2012, n. 179) alla data del 27 giugno 2013. A quella data risulta effettuato appena il 6% degli adempimenti previsti.