

## Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione

ISABELLA D'ELIA\*

Vorrei qui svolgere qualche breve riflessione sul processo e sulle tecniche utilizzate per il riassetto normativo in corso in questa materia, stante l'impatto che tali elementi possono avere sull'efficacia della nuova disciplina e quindi sulla credibilità dell'intera riforma in atto.

Da una parte, intendo sottolineare quello che a me pare il rilievo critico centrale espresso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo recante il Codice (rilievo, peraltro, non superato in fase di emanazione del Codice stesso). Si tratta precisamente dell'asserita carenza nel nuovo testo normativo di una visione generale e sistemica dell'ordinamento; determinata sia da una considerazione incompleta della normativa di riferimento, sia da un'insufficiente analisi di fattibilità delle nuove disposizioni. Il rilievo appare d'importanza fondamentale, giacché investe direttamente e complessivamente il processo e le tecniche di normazione utilizzate in questo caso dal Governo; e si riflette, di conseguenza, sull'impianto e sui contenuti dell'attuale testo normativo.

D'altra parte, proprio in corrispondenza delle indicazioni sostanziali e metodologiche espresse dal Consiglio di Stato per il completamento di questo lavoro, desidero cogliere l'occasione per segnalare l'apporto significativo che la ricerca scientifica specialistica può ed è pronta ad offrire al riguardo. Mi riferisco in particolare alla ricerca sviluppata presso l'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica (ITTIG) del CNR in materia di diritto dell'amministrazione elettronica e di informatica giuridica. Un tale apporto consentirebbe tuttora (forse già a partire dalle modifiche ed integrazioni *in itinere*) di recuperare una visione generale e sistemica della normativa in materia, necessaria per rafforzare il Codice. Nel contempo esso consentirebbe di sperimentare e tipizzare con metodologia scientifica un "approccio coordinato e trasversale" all'intervento norma-

\* L'autrice è primo ricercatore e responsabile di gruppi di ricerca presso l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR.

tivo: un approccio già oggi previsto per legge (cfr. art. 20 legge 15 marzo 1997, n. 59, come novellato dall'art. 1 legge 29 luglio 2003, n. 229) e particolarmente indicato in una materia di tipo trasversale, com'è questa; di più, facilmente replicabile e quindi di grande utilità nella prospettiva di semplificazione legislativa generalizzata di cui alla legge di semplificazione per l'anno 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246).

1. I rilievi del Consiglio di Stato sullo schema del *Codice dell'amministrazione digitale* rinviano esplicitamente alle considerazioni generali riguardo al processo di semplificazione normativa e di codificazione svolte dallo stesso Consiglio in precedenti suoi pareri (cfr., in particolare, quelli riguardanti il *Codice in materia di diritti di proprietà industriale* e il *Codice del consumo*). Ed è da queste considerazioni generali che deve necessariamente prendere le mosse anche questa nostra riflessione.

Ripercorrendo le tappe di questo processo, il Consiglio di Stato evidenzia come si sia progressivamente passati da un "modello di semplificazione/delegificazione" di singoli procedimenti amministrativi a un "modello di riordino/riassetto" di intere materie organiche, prima con testi unici e poi con "codici". Parallelamente, lo stesso concetto di "semplificazione" si è ampliato, fino a ricomprendere l'intera tematica della "qualità delle regole" e, con essa, una vasta serie di elementi: dalla "coerenza e chiarezza sotto il profilo giuridico-formale" alla "essenzialità e minore onerosità da un punto di vista economico-sostanziale"; dalla "drastica riduzione del numero delle norme" al conseguente "consolidamento e codificazione delle norme restanti"; dalla "semplicità e chiarezza del linguaggio normativo" alla sperimentazione di "strumenti innovativi per il miglioramento della qualità della regolazione", come la consultazione, l'AIR e la VIR (queste ultime rispettivamente destinate all'analisi preventiva e alla valutazione successiva d'impatto della regolamentazione).

Il Consiglio di Stato chiarisce in particolare il quadro concettuale del processo di codificazione in atto, osservando che "a fronte della scomparsa del modello illuministico della codificazione, si fa sempre più pressante l'esigenza di raccogliere organicamente le norme che disciplinano una stessa materia". Nasce così una "codificazione di nuova generazione", che interessa "micro-sistemi legislativi" e mira "al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a racco-

gliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina”.

Nel solco di questo processo si colloca anche l'esperienza in corso in Italia. Qui, dopo la breve, ma pur utile, esperienza dei “testi unici misti di riordino” introdotti dall'art. 7 della legge n. 59/1997, la legge n. 229/2003 (*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – legge di semplificazione 2001*) punta su un'opera di “riassetto” e codificazione ancor più ampia ed incisiva; autorizzando il legislatore delegato “non soltanto ad apportare modifiche di coordinamento formale alla disciplina di rango legislativo (com'era per i testi unici), ma anche a consistenti innovazioni del merito della disciplina codificata”.

I codici di nuova generazione posseggono dunque, secondo il Consiglio di Stato, “due requisiti essenziali: la riforma dei contenuti della disciplina legislativa della materia, ispirandosi necessariamente anche a criteri di semplificazione “sostanziale” (alleggerimento degli oneri burocratici) e di “deregolazione”; e la creazione di una raccolta organica, a livello primario, di tutte le norme relative a una determinata materia”.

Quanto al metodo della codificazione, il Consiglio di Stato considera *in primis* che la nuova e articolata opera di riassetto/codificazione è sottoposta, oltretutto a criteri specifici per ciascuna materia, anche a principi e criteri generali – di metodo, di semplificazione e di deregolazione – comuni ai vari settori. L'art. 20 della legge n. 59/1997 evidenzia infatti “l'esigenza di un approccio coordinato e trasversale” agli interventi normativi: l'unico che consenta, tra l'altro, di risolvere efficacemente le diffuse problematiche poste dalla definizione dei confini delle varie materie oggetto di codificazione.

Sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'esperienza internazionale e dalla dottrina, il Consiglio di Stato individua e suggerisce anche alcuni profili tipizzati della metodologia e della tecnica di elaborazione dei codici e dei testi unici: “a) la “perimetrazione”, cioè la individuazione degli ambiti di materia e dei raggruppamenti normativi che vanno ricompresi nel testo normativo; b) la “redazione del piano dell'opera”, da trasformare in un vero e proprio “indice del codice”; c) l'analisi “interna” della normativa, in modo da procedere ad accorpamenti, smembramenti o suddivisioni delle norme nelle varie parti del testo e, in definitiva, a una loro riallocazione sistematica”.

Il carattere ampio e innovativo di una tale opera di riassetto/codificazione rende anche necessario, secondo il Consiglio di Stato, prendere in considerazione il rapporto con le competenze normative regionali. E questo non solo per le materie di legislazione concorrente, ma anche per quelle di legislazione esclusiva dello Stato, laddove essa interferisce con materie in cui sono previsti poteri normativi regionali; stante che “in tali materie [...] il livello normativo primario appare oggi l'unico praticabile per una raccolta dei principi fondamentali o, comunque, per interventi normativi di tipo trasversale da parte dello Stato che possano assicurare le esigenze di unitarietà compatibili con le nuove competenze normative regionali”. A tal fine i nuovi codici appaiono particolarmente indicati per fare emergere più agevolmente i principi in questione nell'ambito della disciplina organica della materia.

La necessità di una ricognizione completa di tutta la normativa riguardante le singole materie oggetto di codificazione si pone anche sotto un altro aspetto. “La codificazione deve infatti garantire” - osserva il Consiglio di Stato - il più possibile non solo l'organicità della materia oggetto del riordino a livello normativo primario, ma anche la sua completezza; che non può prescindere, per le materie in cui la competenza sia rimasta in capo allo Stato, dalla normazione secondaria”, di qualsiasi tipo essa sia. S'impone quindi, possibilmente in parallelo all'adozione dei rispettivi codici, la raccolta organica anche delle norme di rango regolamentare, “adeguata al mutato quadro di livello superiore” e “corredata da un accorto sistema di rinvii tra i due testi”.

Questa tecnica consentirebbe di “disporre, alla fine del processo di codificazione, di un quadro completo e unitario della disciplina, direttamente attuabile in ogni sua parte.

Di particolare interesse per la riflessione sullo schema del nostro Codice sono inoltre due ultime indicazioni generali del Consiglio di Stato, espresse in considerazione del contenuto marcatamente innovativo dei nuovi codici: la prima riguarda la necessità d'introdurre nella disciplina delle singole materie ogni possibile ed effettiva semplificazione burocratica per i cittadini e le imprese, con relativo esplicito riconoscimento; l'altra riguarda la necessità di sottoporre le codificazioni in corso, alla stregua di ogni “nuova regolazione”, ai citati strumenti tipici di qualità della normazione (l'AIR, la VIR e la consultazione), via via che saranno portati a regime.

2. La delega recata con l'art. 10 della legge n. 229/2003 per il *Riassetto in materia di società dell'informazione* conferma le caratteristiche dell'attuale processo di codificazione, così come individuate in generale dal Consiglio di Stato. Trattasi indubbiamente di una delega ampia, che implica necessariamente la raccolta organica di tutte le norme riguardanti la peculiare e articolata tematica di riferimento "tecnologie dell'informazione e della comunicazione, pubblica amministrazione, società": una tematica che si caratterizza per la sua trasversalità e pervasività, per le sue profonde interferenze con varie materie, affini e complementari, e con profili generali dell'ordinamento giuridico, relativi ai diritti e alle libertà fondamentali degli individui; e che, d'altra parte, pur riguardando direttamente la pubblica amministrazione, deve costantemente guardare "oltre", verso la società intera, stante il processo di osmosi tra il mondo della pubblica amministrazione e strati sempre più ampi della società.

A questa interpretazione inducono direttamente la lettera e lo spirito della norma di riferimento. In tal senso si vedano, in particolare: il comma 1 dell'art. 10, che finalizza esplicitamente la delega al "coordinamento" e al "riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione, ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59"; la lett. *b)* del comma 1, che consente di "rivedere la disciplina vigente al fine precipuo di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni [...]" e "[...] di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi [...]" (sottolineo, al riguardo, lo "spessore etico" dell'intervento, oltre alla sua ampiezza e pervasività); la lett. *d)* dello stesso comma, che impone anche di "realizzare il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare o semplificare il linguaggio normativo"; e infine il comma 2, che indica le ampie tematiche oggetto della delega.

Esattamente ai sensi di questa disposizione, oltreché in coerenza con le indicazioni provenienti dall'evoluzione del processo di semplificazione normativa, il Consiglio di Stato ha pertanto indicato (cito testualmente) "una tale opera di riordino generale della normativa come l'unica in grado di attuare compiutamente la delega in questione" (cfr.: punto 3 del parere sullo schema di decreto legislativo recante il Codice in questione; e

punto 7 del parere sullo schema di decreto legislativo recante *Istituzione del Sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione*). E alla luce di questa “condizione prioritaria” ha analizzato poi lo schema del Codice, rilevando in esso una serie di criticità di carattere sia strutturale che funzionale.

Nella sua estesa analisi ha infatti ripetutamente osservato che, per quanto “ampio e peculiare”, lo schema in oggetto non ha quelle necessarie ed attese caratteristiche di “esaustività e sistematicità, quantomeno in relazione agli strumenti portanti dell’innovazione digitale nelle pubbliche amministrazioni” (*in primis* Sistema pubblico di connettività-S.P.C., Indice nazionale delle anagrafi-I.N.A. e posta elettronica certificata), ma “[...] si limita a riordinare soltanto una parte della disciplina attualmente vigente, [...] di modo che l’effetto di riassetto normativo richiesto dalla delega ne risulta fortemente limitato”.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato pertanto la “necessità stringente di riconsiderare le scelte effettuate, attraverso un’ulteriore e più pregnante collaborazione di tutte le amministrazioni competenti [...]” al fine di conseguire (cito ancora testualmente il parere) un intervento normativo “più completo e leggibile”, “più coerente con il contesto ordinamentale su cui va ad incidere”, “più esaustivo e sistematico sull’argomento centrale della disciplina, quello dell’amministrazione digitale”, nei suoi risvolti funzionali (cioè organizzativi e amministrativi) prima ancora che tecnologici.

Nel dettaglio, esso ha indicato la necessità di realizzare un testo che si integri in modo corretto con le normative preesistenti, soprattutto se organiche e già opportunamente delegificate (come la disciplina della documentazione amministrativa) o di carattere sostanziale (come la disciplina del procedimento amministrativo). È, questo, il tema centrale della cosiddetta “perimetrazione” del Codice che – in mancanza, appunto, di un’adeguata visione generale e sistemica dell’ordinamento – il legislatore ha “sostanzialmente eluso”: estrapolando e irrigidendo precedenti discipline organiche; tralasciando una serie numerosa di norme sulla materia, presenti in modo frammentario in molteplici fonti dell’ordinamento; mancando infine di operare una “generale riconsiderazione ... sulla strumentalità del cambiamento portato dalle tecnologie dell’informazione rispetto al più generale cambiamento necessario (e certamente in parte già in atto) nella *fonction publique* del nostro Paese”; col rischio che in tal

modo si rinnovi la precorsa situazione di frammentarietà e disorganicità normativa.

Attengono pur sempre alla rilevata carenza di una ricognizione completa delle fonti normative, e quindi di una visione sistemica dell'ordinamento, altre importanti indicazioni espresse nello stesso parere: la necessità di una raccolta organica della normativa secondaria (particolarmente folta e significativa in questo settore), che integri e rafforzi il Codice; la necessità di controbilanciare con interventi di "accompagnamento" l'abbandono irreversibile di alcune modalità amministrative più tradizionali; l'esigenza di valorizzare il ruolo determinante di Regioni ed autonomie locali per l'effettiva erogazione on-line dei servizi pubblici (da cui invece – come già lo schema – così tuttora il Codice appare prescindere), istituendo anche una sede stabile di raccordo (come potrebbe essere l'"Agenzia nazionale federata per l'*e-government*", già proposta dalla Conferenza unificata nel parere del 20 gennaio 2005); la necessità di affiancare, nella disciplina del documento amministrativo, la gestione dei documenti a quella degli archivi, quella dei protocolli a quella dei sistemi di gestione.

La fondatezza della diagnosi del Consiglio di Stato è dimostrata, d'altra parte, dalla storia dell'informatizzazione pubblica in Italia.

Fino a quando è mancato il sostegno di un'adeguata prospettiva politica e istituzionale e di una visione d'insieme di questa problematica, il processo d'informatizzazione pubblica è stato caratterizzato da un approccio di carattere brutalmente tecnologico, del tutto insoddisfacente quando non fallimentare (come ricordava il prof. Duni). Di riflesso, la regolamentazione del settore si è accumulata tumultuosamente – di pari passo con l'incalzare dell'evoluzione tecnologica e col moltiplicarsi delle più disparate e minute applicazioni – in modo del tutto episodico, frammentario e disorganico, con interventi spesso di emergenza (peraltro solo formale), senza spessore strategico né coerenza sistemica.

Solo con l'avvio della riforma amministrativa (a fine anni ottanta dello scorso secolo) e con l'emergere di una più chiara visione del ruolo sociale della pubblica amministrazione, questo processo è stato collegato funzionalmente al più ampio tema della riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione e ai relativi corollari; qualificandosi di conse-

guenza con la definizione di specifici principi, criteri ed obiettivi delle politiche del settore, con l'istituzione di strutture e mezzi di governo più appropriati (a partire soprattutto dall'istituzione dell'A.I.P.A. e del relativo strumentario) e con interventi normativi di un qualche maggiore respiro.

Tuttavia il pericolo di una disorganicità del quadro istituzionale e normativo ha continuato a serpeggiare, magari sotto mentite spoglie. Di fatto, gli obiettivi più significativi non sono stati perseguiti con modalità generalizzate e sistematiche, salvo particolari applicazioni dell'amministrazione finanziaria. Gli strumenti di governo sono sempre stati oggetto di equilibri provvisori, come indicano le vicende di AIPA., Centro tecnico, RUPA (oggi SPC.); nuovo Ministro per l'innovazione e le tecnologie; CNIPA.; politiche per l'e-government; rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Parallelamente, anche la normativa ha continuato a presentare implausibili approcci settoriali ed incoerenze di sistema, fino a quelle rilevate appunto dal Consiglio di Stato nello schema del presente Codice.

Dunque, anche l'esperienza precorsa richiama alla necessità di considerare i molteplici problemi attinenti a questa materia e le loro reciproche relazioni in una visione d'insieme: dalla tutela della *privacy* al problema della sicurezza (dei dati e delle informazioni, degli archivi, dei sistemi informatici, delle comunicazioni e delle reti di comunicazione elettronica); dalla proprietà intellettuale dei dati e delle informazioni veicolate al commercio elettronico; dalle nuove forme di comunicazione pubblica e di partecipazione al procedimento amministrativo al valore giuridico da attribuire ai documenti informatici e ai diversi tipi di firma elettronica; dalla fiscalità per l'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici all'integrazione *computer-tv*.

Si rende anche con ciò evidente, nel momento in cui il nostro legislatore pone mano a questa codificazione, che una tale opera implica necessariamente una ricognizione esauriente e analitica della normativa di riferimento. Solo dalla conoscenza di tutta la copiosa regolamentazione è possibile trarre i principi e le linee fondamentali per questo intervento normativo, innovativo e strategico; e si può, d'altronde, dedurre la sua più precisa "perimetrazione", il suo impianto essenziale. Solo la ricognizione e l'analisi accurata della normativa vigente può consentire di acquisirne tutti i possibili frutti, in atto e in potenza; e di valorizzarli, grazie all'at-

tuale codificazione, in una visione sistemica dell'ordinamento, da una parte soddisfacendo le attese di semplificazione e chiarezza delle regole e, dall'altra, garantendo la continua attualizzazione dei diritti, principi e valori fondamentali dell'ordinamento giuridico.

La ricognizione deve tener conto anche degli interventi normativi regionali in questo settore: sia di quelli *ante* riforma, sia di quelli *post* riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Appare, infatti, sempre più evidente che in questa materia devono opportunamente integrarsi le competenze legislative di Stato e Regioni, anche indipendentemente dalla loro rispettiva natura (esclusiva o concorrente). Da una parte, è indubbia la competenza legislativa dello Stato in materia di "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati" *ex* art. 117, co. 2, lett. *r*), Cost. (coordinamento che la Corte costituzionale ha chiarito essere di carattere tecnico) e in altre materie/aspetti affini e collegati (tra cui la materia dei "diritti civili" e la definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni"). Dall'altra, è parimenti innegabile il potere legislativo delle Regioni sia in materia di organizzazione nei confronti dell'intero sistema regionale delle autonomie locali, nei limiti in cui l'esercizio di tale potere risulta necessario a garantire esigenze di unitarietà (cfr. art. 118, co. 1, Cost.), sia in materia di sviluppo socio-economico del territorio, volto a rendere effettivo in ciascun ambito territoriale il principio di eguaglianza sostanziale dei cittadini (cfr. art. 117, co. 7, Cost.).

Solo una codificazione così fondata può attivare una nuova fase d'innovazione della pubblica amministrazione, meno sperimentale, più operativa e sistematica; e, può favorire, per suo tramite, l'affermarsi della società dell'informazione<sup>1</sup>. D'altra parte, una siffatta codificazione costituirebbe lo stimolo per uno specifico rinnovamento e rafforzamento della cultura giuridica, ponendo le premesse per la costruzione di una vera e propria "teoria giuridica dell'attività amministrativa digitalizzata".

<sup>1</sup> Questa prospettiva è ormai consolidata in tutti i programmi dei Paesi tecnologicamente avanzati, d'oltreoceano ed europei, nei summit e nelle conferenze dei più vari organismi internazionali, dall'OCSE al WTO e all'ISO. Per l'Italia, cfr. il *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria* per gli anni 2003-2006, che indica la pubblica amministrazione come "catalizzatore di cambiamenti di più ampia portata" (§ IV.2.7., pp. 94 ss.).

3. È a questo punto che emerge l'esigenza di uno strumento idoneo a dominare l'estensione e la complessità della normativa vigente sui molteplici aspetti della materia. Si tratta, infatti, di una normativa accumulatasi in oltre cinquant'anni (tanti ne sono trascorsi dai primi interventi normativi sull'istituzione e funzionamento dei primi centri meccanografici dell'amministrazione dello Stato<sup>2</sup>) e sparsa frammentariamente in oltre 2000 atti normativi.

Nell'ambito delle proprie attività di ricerca scientifica, l'ITTIG ha colto da tempo i motivi d'interesse – di ordine sia culturale che operativo – per un'opera ricognitiva e sistematica di tal genere; e l'ha realizzata da tempo, continuamente aggiornandola.

In un primo tempo è stato realizzato e pubblicato su CD-Rom un *Repertorio sistematico della normativa statale e comunitaria in materia di "tecnologie dell'informazione e comunicazione, pubblica amministrazione e società"*<sup>3</sup>.

L'opera raccoglie, in una base di dati unitaria e omogenea: i testi degli atti normativi, corredati da note di coordinamento e commento; un archivio di "schede", in cui gli atti normativi sono stati classificati per argomento e indicizzati mediante descrittori; lo schema di classificazione, articolato in 44 classi; i 1200 descrittori individuati, organizzati in un apposito *thesaurus*; e gli innumerevoli collegamenti ipertestuali tra le varie parti dell'opera. La base di dati è gestita da un programma di particolare potenza (*Folio Views*, della *Next Page*) che consente, tra le numerose specifiche: di ricercare in modo istantaneo le informazioni testuali, precisamente ogni

<sup>2</sup> Il D.P.R. 3 febbraio 1951, n. 38, *Emissione meccanografica dei titoli di spesa afferenti le pensioni ed il pagamento del debito vitalizio dello Stato a mezzo di assegni di conto corrente postale di serie speciali* (abrogato dall'art. 43, D.P.R. 8 luglio 1986, n. 429) fu affiancato dal D.P.R. 31 maggio 1951, n. 362, *Approvazione del regolamento contenente norme per il funzionamento dei Centri meccanografici, istituiti con la legge 3 febbraio 1951, n. 38* .... La legge 13 giugno 1952, n. 693, *Proroga al 31 dicembre 1953 dei contratti di appalto esattoriali, conferma in carica degli agenti della riscossione per il decennio 1954-1963 e meccanizzazione dei ruoli esattoriali*, conserva invece ancora attualità nella seconda parte (Titolo II), relativa alla meccanizzazione dei ruoli.

<sup>3</sup> I. D'ELIA CIAMPI, *Diritto e tecnologie dell'informazione e comunicazione. Repertorio sistematico della normativa statale e comunitaria, con testo integrale e note di coordinamento*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, (I ediz., 1998; II ediz. 2001).

parola presente nella base di dati – tutte automaticamente indicizzate -; e di fare a tutto raggio operazioni di collegamento, sia testuali che concettuali.

Già questa nuova forma di documentazione giuridica, ipertestuale e multimediale, risulta particolarmente adatta a favorire in una visione unitaria non solo l'esplorazione dei più disparati aspetti, problemi e ordini concettuali della materia, ma anche la loro più razionale interpretazione e ricostruzione sistematica. La ricerca e l'analisi della documentazione giuridica che a questi fini si rende necessaria è resa ben più ricca ed efficace dalla disponibilità di questo mezzo, in cui sono facilmente rintracciabili – con modalità interattive personalizzate – tutti i collegamenti relativi a singoli temi ed argomenti, sparsi in una miriade di atti normativi di varia fonte.

Emerge anche, grazie a queste maggiori possibilità di ricerca e di analisi dei dati normativi vigenti, la possibilità di meglio definire un quadro dei valori da tutelare, dei modelli e delle politiche da perseguire nel settore considerato.

Ma in fase di aggiornamento di tale *Repertorio*, l'Istituto – forte anche dell'esperienza maturata nell'ambito del progetto NIR/Accesso alle Norme in Rete – ha attivato un progetto ancora più avanzato, per la realizzazione di una raccolta normativa, pur sempre esaustiva ed organica, costruita secondo standards di identificazione, classificazione e strutturazione degli atti normativi basati su linguaggio di marcatura XML e fruibile su *Internet*.

Il progetto, elaborato proprio in vista dell'annunciato riassetto normativo in materia di società dell'informazione<sup>4</sup>, mirava esattamente a facilitare l'adozione di un apposito “codice per la società dell'informazione” in modo coerente, chiaro e semplificato, secondo quanto richiesto dalle stesse caratteristiche del settore. Come tale, il nostro progetto fu in effetti presentato agli uffici del Ministro per l'innovazione e le tecnologie nel luglio 2002, rimanendo purtroppo inopinatamente senza riscontro.

Ciononostante, l'Istituto ha realizzato l'opera progettata, che attualmente è in fase di ultimazione, corredata anche di note di coordinamento e commento dei singoli atti normativi.

<sup>4</sup> La previsione di un tale riassetto fu prima espressa nell'art. 10 del disegno di legge di semplificazione per il 2001; poi recepita nelle *Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura*, giugno 2002.

Il valore aggiunto della nuova banca dati rispetto al precedente *Repertorio* è rappresentato, come dicevo, dall'adozione del linguaggio di marcatura XML (*eXtensible Markup Language*) e del sistema di localizzazione delle risorse in rete secondo gli standards definiti nelle circolari A.I.P.A. 6 novembre 2001, n. 35 e A.I.P.A. 22 aprile 2002, n. 40.

Infatti, la rappresentazione formale e funzionale dei documenti giuridici, grazie alla strutturazione in linguaggio XML, l'associazione della metainformazione (classificazione e indicizzazione degli atti normativi) e la costruzione di una rete di collegamenti fra gli atti tramite links ipertestuali consentono una particolare ricchezza delle possibilità d'interrogazione e una maggiore precisione nella ricerca (attivazione dei riferimenti fra gli atti, estrazione puntuale della parte di testo referenziato, ecc.). Di più, la base documentale così strutturata permette di ricostruire il testo aggiornato o c.d. "multivigente", cioè vigente a particolari date, degli atti normativi (attraverso l'attivazione dei riferimenti attivi e passivi per ciascuna componente elementare del testo, versioni successive dell'atto, costruzione del testo aggiornato a seguito di modificazioni, ecc.).

Appare così evidente che una tale realizzazione costituisce lo strumento ideale per l'analisi della normativa vigente e la successiva predisposizione di qualsiasi intervento di riassetto normativo in materia. La metodologia che esso offre, oltre ad essere perfettamente conforme alle indicazioni espresse dal Consiglio di Stato per l'elaborazione dei "codici di nuova generazione", si avvale – come ho brevemente illustrato – di tecniche d'informatica giuridica documentaria particolarmente avanzate, che agevolano molto l'opera di sistematizzazione, modifica e semplificazione.

Ritengo pertanto che un tale strumento, come avrebbe indubbiamente facilitato l'adozione del presente Codice, così oggi ancora potrebbe facilitare il completamento e il rafforzamento del riassetto normativo in corso, sia nella fase corrente di predisposizione dei decreti integrativi, sia nella fase successiva, in cui si dovrebbe realizzare l'indispensabile raccolta organica delle norme di rango regolamentare.

A questo fine l'Istituto rinnova al Ministro per l'innovazione la sua piena e concreta disponibilità a collaborare.