

Strumenti di governo digitale per un organo legislativo

di Antonio A. Martino

Sommario

1. *La funzione attuale delle assemblee legislative.* – **2.** *Il governo digitale.* – **2.1.** *Standard internazionali.* – **3.** *Strumenti di controllo classico nel governo digitale.* - **3.1.** *Elementi di controllo e di verifica.* - **4.** *Il centro di tutta la validità dell'e-government. Il riconoscimento del documento elettronico e la firma digitale.* - **4.1.** *L'Autorità di certificazione.* - **5.** *Piano per mettere ordine e ridurre il numero di normative.* - **6.** *Una possibile Commissione sulla qualità della legislazione.*

1. La funzione attuale delle assemblee legislative

Una domanda che ricorre spesso nei Consigli regionali italiani in procinto di adeguare i propri regolamenti alla riforma del Titolo V della Costituzione consiste in “quali sono le nostre funzioni?”. È vero che negli ultimi anni il favore del legislatore per la governabilità, visibile in tutti gli ordinamenti, e le riforme elettorali, soprattutto a livello comunale, hanno creato la sensazione che tutti gli organi assembleari – dal Parlamento nazionale ai Consigli comunali – siano inutili, se non, addirittura, un ostacolo per gli esecutivi.

Gli esecutivi non hanno tentato di attutire questa sensazione, anzi la hanno acuita ed a questo effetto ha contribuito la stampa, creando nomi stravaganti e sproporzionati rispetto alla nostra realtà politica, come “Governatore” per i nostri Presidenti delle Regioni. La tensione politica, da sempre presente tra governabilità e rappresentatività, negli ultimi anni ha operato a favore degli esecutivi, e non discuto qui con quanto successo. Tuttavia, è un dato di fatto che i sistemi assembleari siano in crisi, e con essi la rappresentatività.

Si sente dire spesso – e non solo in Italia – che vi è un allontanamento della gente dalla politica; verrebbe da rispondere “ed un progressivo allontanamento della politica dalla gente”. Ma è troppo ovvio e poco esplicativo. Possiamo dire in poche righe che il disincanto dalla politica dipende anche dalla solitudine nella quale vengono prese le decisioni rispetto ai cittadini.

Da questo punto di vista i Consigli regionali – come del resto anche il Parlamento e i Consigli comunali, ad altri livelli – hanno la responsabilità di agire per migliorare la qualità della propria produzione normativa.

Appare chiaro che approfondire un tale argomento richiederebbe un tempo ed uno spazio non consentiti a questo semplice contributo. Mi limito, pertanto, ad analizzare una delle modalità attraverso le quali gli organi assembleari possono esercitare il loro nuovo ruolo, ovvero gli strumenti digitali, ben conscio che – trattandosi di mezzi – sono sempre secondari allo scopo.

2. *Il governo digitale*

Una delle risposte possibili, attuabili e concrete è l'uso da parte dei Consigli regionali di strumenti di governo elettronico. La creazione di un organismo incaricato di lavorare sulla qualità della legislazione – come ha fatto la Camera dei deputati – può essere un valido contributo. Ma non basta: per attuare la qualità della legislazione servono anche altri strumenti, da adoperarsi con accortezza e professionalità.

Tali strumenti, peraltro, hanno il vantaggio di essere all'avanguardia e di consentire una solida preparazione sulla qualità della legislazione, sia che la si interpreti come elemento creativo o come criterio di controllo o in ambedue i sensi.

Vi è un ulteriore elemento di grande interesse per i Consigli regionali: gli standard internazionali del governo elettronico consentono miglioramenti concreti ed una connessione con altre realtà sopranazionali, nazionali, regionali o locali. Le standardizzazioni partono dal livello più elementare, quello della struttura e del funzionamento dei computer, ma dato che queste mac-

chine sono in grado di trattare documentazione sempre più sofisticata, gli standard crescono in complessità nella misura in cui passano da semplici regole per la connessione alla standardizzazione di documenti comuni (come una fattura o un permesso doganale) fino ad arrivare a sofisticati criteri di miglioramento della qualità della legislazione attraverso manuali di redazioni di norme, o ancora a complessi criteri valutativi per poter seguire l'*iter* di creazione e soprattutto di applicazione di una politica pubblica. Le norme più semplici di standardizzazione riguardanti la connessione informatica e l'isomorfismo dei protocolli che sostengono la connessione di tutti i computer in internet sono adottate da un organismo delle Nazioni Unite.

Uno di questi criteri di standardizzazione ha determinato la morfologia e i criteri di sicurezza che deve avere un documento elettronico. È la norma ISO 7498 standardizzata dall'ITU-T, anticamente CCITT, come raccomandazione X.200 che stabilisce un modello di funzionamento per l'interconnessione di reti aperte. Da qui si è passati ad enunciare i criteri di sicurezza che deve avere un sistema per trasmettere documenti o, se si vuole, i requisiti di sicurezza dei documenti trasmessi. Ovviamente questo non basta e sono necessari criteri più precisi ed uniformi per il riconoscimento del valore giuridico di un documento elettronico e per la validità delle diverse forme di riconoscimento dell'autore del documento ⁽¹⁾.

2.1. Standard internazionali

L'esistenza di standard è un requisito sintattico senza il quale non sono possibili né le interconnessioni né l'interoperabilità. Ma nella stesura di documenti si aggiungono elementi semantici che dipendono dalla cultura e dal contesto locale.

Ciò rende gli standard terribilmente più complicati ed è questa la ragione per la quale un programma di standardizzazione

(1) L'esperienza italiana in materia è esemplare per tempestività e completezza. Vedi A. A. MARTINO (a cura di), *Nuovo regime giuridico del documento informatico*, Milano, Franco Angeli, 1998.

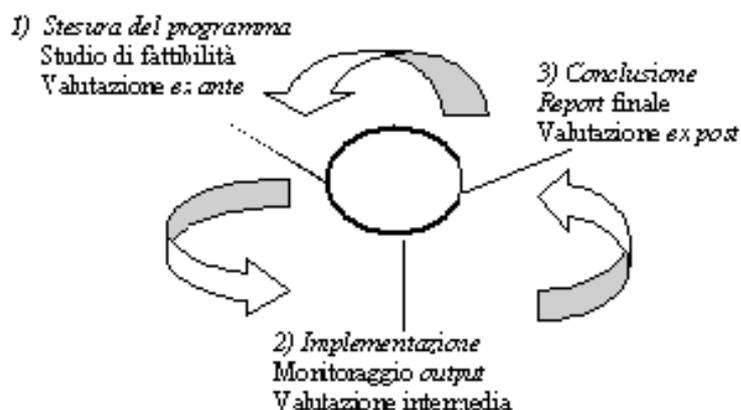


Fig. 1

della documentazione amministrativa europea ⁽²⁾ sostanzialmente fallì. Gli standard documentali vanno definiti trovando il giusto equilibrio tra uno standard internazionale comprensibile ed una cultura locale necessariamente contestuale. La semantica ha a che fare col senso; senza un contesto non esiste senso e i documenti, compresi quelli giuridici, sostanzialmente valgono per il loro senso. Come ottenere questi standard costituisce una disputa importante nella quale il governo digitale è coinvolto. I cd. standard legali hanno una lunga gestazione e richiedono l'intervento di enti sopranazionali con rappresentanza statale.

D'altro lato, i tempi lunghi di elaborazione degli standard e la rigidità della loro fissazione in norme, male si sposano con una disciplina in continua evoluzione come l'informatica, quindi è bene la più grande libertà. In materia di standard sono quindi da incoraggiare anche gli standard di fatto, sempre che si tenga conto che, in molti casi, questi nascono da esigenze di parte, da imprese che tendono al monopolio del settore o che tengono in

(2) *Interchange Data Between Administration.*

massima considerazione il proprio profitto. È qui che vale la pena di ricordare che indipendentemente da “digitale” si tratta di governo; la tecnica è un’opportunità e un mezzo, ma il governo deve mirare all’interesse generale. La partecipazione dei rappresentanti tecnici dei paesi meno sviluppati nelle Commissioni internazionali (ISO, WEEB, W3C, IEFT, ICANN, OMPI, etc.) costituisce un investimento di cui finora non si è capita la portata. In esse, l’Italia non ha una posizione paragonabile a nessuno degli altri membri del G7. Il vantaggio di raggiungere uno standard *de iure* è tutto a favore dei Governi e in particolare dei più deboli. Laddove questo non sia possibile o sia molto costoso, è raccomandabile la costituzione di un’autorità nazionale dotata di competenza tecnica ed autorevolezza, che garantisca la vigenza degli standard su tutto il territorio nazionale e per tutti i soggetti pubblici e privati.

3. *Strumenti di controllo classico nel governo digitale*

Dalla nota raccomandazione dell’OCSE del 25 marzo 1995 nasce un’importante metodologia dell’analisi dell’impatto della regolamentazione in termini di costi e benefici. Da tempo era nata l’esigenza di verificare le fonti di finanziamento delle nuove leggi. Poi si capì che restringere il controllo solo alla parte finanziaria sarebbe stato riduttivo; infine, si arrivò alla conclusione che non si potessero valutare gli effetti delle nuove normative solo a posteriori, ma fosse necessario costruire una griglia previa di valutazione, che accompagni tutta la vita della norma per poter in ogni momento fare un quadro della situazione. Un settore dell’OCSE, chiamato PUMA (Public Management and Governance) effettua un monitoraggio della regolamentazione pubblica in alcuni paesi ⁽³⁾.

(3) In Italia, tale previsione è stata recepita dall’art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50: “*Analisi dell’impatto della regolamentazione*. 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell’analisi

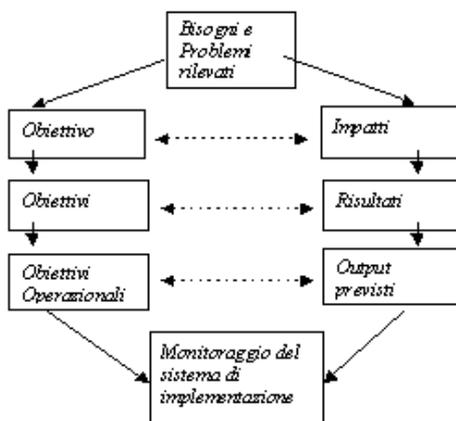


Fig. 2

Il serio uso delle ICT *effectiveness* consente di seguire i processi decisionali delle politiche pubbliche dal centro alla periferia e viceversa (*e-decision making*). Uno dei problemi più seri del moderno federalismo consiste nel non duplicare le azioni e trovare sempre un responsabile della decisione. Il *check and balance* moderno consiste nella possibilità di seguire tutto il processo decisionale indipendentemente dal luogo (governo nazionale, regionale o locale) ove si assume la decisione. Vista dalla parte del cittadino, la complessità dell'organizzazione del governo è un problema che il governo deve risolvere in modo congruo alle finalità che si propone. Al cittadino interessa il risultato: egli concepisce tutta l'amministrazione come un *back office*.

I principi di sussidiarietà, di flessibilità nell'organizzazione e nell'amministrazione, di coordinamento, di partecipazione delle imprese e dei cittadini, di trasparenza amministrativa, per essere efficaci hanno bisogno di due condizioni tecniche: modernizza-

dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sulle attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali.”.

zione tecnologica e formazione del personale a tutti i livelli. E una generale: adeguamento legislativo alle nuove situazioni. A livello europeo, la possibilità, da parte dei cittadini, di esercitare una forma di controllo sull'azione degli attori pubblici appare oggi un problema di primo piano: infatti, l'allontanarsi progressivo dei centri del potere dagli abituali contesti di riferimento è uno degli effetti più evidenti del percorso evolutivo delle istituzioni comunitarie, tendente al raggiungimento (ancora oggi assai remoto) di un ambito decisionale sopranazionale.

Ciò crea ulteriore confusione in merito alle dinamiche dei processi governativi e amministrativi, confusione che si va a sommare al già notevole *deficit* di interesse nei confronti della politica, mostrato dalle democrazie occidentali contemporanee: è in questo complicato contesto che la valutazione dovrebbe inserirsi in qualità di strumento di verifica delle azioni poste in essere dai soggetti che governano, al fine di evidenziare e premiare la condotta di coloro che si sono dimostrati all'altezza dei loro compiti, penalizzando quelli che hanno tradito le attese degli elettori.

3.1. Elementi di controllo e di verifica

Il primo obiettivo dell'analisi di impatto della regolazione consiste nella verifica della coerenza degli obiettivi che il programma di intervento si prefigge di raggiungere rispetto ai mezzi adottati per la sua implementazione: gli indicatori più importanti in questa fase sono l'ammontare del *budget* stanziato, le modalità d'intervento selezionate, l'identificazione degli impatti e i dati derivanti dal sistema di monitoraggio, che possono essere così schematizzati (fig.2).

Un altro strumento di controllo è quello definito "matrice degli impatti incrociati". Grazie a questa matrice è infatti possibile individuare la complementarità, la contraddittorietà o la semplice sovrapposizione tra gli impatti di un dato programma e quelli prodotti da interventi ricompresi in altre politiche.

TAB. 1 *Altre politiche – le politiche per le attività produttive*

Attività programmate	Politiche della Regione	Politiche a livello nazionale	Politiche UE
Supporto alla diversificazione	+	+	?
Supporto agli investimenti produttivi	?	+	+
Supporto alle imprese dell'indotto	-	+	+
Fornitura di servizi alle imprese	=	+	+
Rafforzamento della ricerca e dello sviluppo	+	=	=
Promozione dell'immagine della Regione	+	=	=

Legenda: (=): nessuna interazione ; (+): complementarità (?): rischio di sovrapposizione ; (-): rischio di conflitto

Proviamo a costruire una matrice degli impatti incrociati, prendendo come esempio alcuni programmi avviati, aventi ad oggetto interventi nel settore delle attività produttive (tab. 1).

4. *Il centro di tutta la validità dell'e-government. Il riconoscimento del documento elettronico e la firma digitale*

Il centro del sistema di governo digitale consiste nel riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico e la sua conseguenza: la cd. firma digitale. Questa consente la creazione, trasmissione e conservazione della documentazione digitale, e garantisce la validità delle notifiche, dei certificati, della stessa legislazione e – in tempi molto brevi – della loro pubblicazione.

Alcuni Paesi hanno già avviato forme di certificazioni *on line*, altri hanno automatizzato le procedure in modo tale che ancora spediscono carta, ma tutta la procedura è automatica ⁽⁴⁾.

(4) Per esempio il Catasto ed il Registro delle conservatorie della città di Buenos Aires, dal 1970.

Due elementi vanno poi aggiunti a questo del riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico: il protocollo digitale e la carta d'identità elettronica. Una volta soddisfatti questi criteri di validità giuridica dei documenti in circolazione è possibile costruire validamente tutti i rapporti tra i poteri dello Stato, e tra di essi, i cittadini e le imprese.

In particolare, le assemblee legislative regionali possono avere un contatto diretto ed uno scambio di documentazione giuridica con tutte le altre amministrazioni pubbliche (nazionali, regionali o municipali) e con l'amministrazione della giustizia. Contemporaneamente, possono in tal modo essere instaurati rapporti diretti con i cittadini ai fini di consultazioni, elezioni⁽⁵⁾, informazione e quant'altro.

L'introduzione del valore giuridico del documento elettronico fornisce la possibilità concreta di creare, trasferire, archiviare documenti informatici secondo differenti modulazioni, determinando in tal modo diverse categorie di documenti: *a)* documenti che le parti si scambiano sia in forma cartacea sia elettronica e che valgono e meno che non siano disconosciuti dall'autore; *b)* documenti firmati, vale a dire prove vere e proprie scritte, che però hanno ora una gamma di firme e quindi di validità (firma olografa fatta su carta, che trasforma i documenti in scritture private; firma digitale cd. "pesante", che contiene dati per l'identificazione dell'autore e per la determinazione della data che la prima non ha; firma digitale cd. "leggera", una via di mezzo tra la firma pesante e la firma olografa, rispetto alla quale ha però minor valore probatorio); *c)* documenti firmati con firma autenticata, come i documenti pubblici, sia su carta che su supporto cartaceo. L'applicazione concreta ed il formarsi di *best practices* determineranno le modalità di firma elettronica preferibili, ma ciò che conta è che vi sia la possibilità di scelta, garantita dalla legislazione in vigore in Italia.

(5) In questa direzione è emblematica l'esperienza dell'uso delle cabine elettroniche nelle recenti elezioni presidenziali in Brasile.

4.1. *L'Autorità di certificazione*

Tenuto conto dell'importanza della firma elettronica per la validità e l'attribuzione di paternità ad un documento elettronico, altrettanto importante è la procedura con la quale si perviene alla apposizione della firma. In linea generale, la procedura *software* prevalente si fonda sul criterio della crittografia a chiavi asimmetriche, in modo tale che una chiave viene custodita dall'autore del documento elettronico, e l'altra dall'ente certificatore della seconda chiave (o chiave pubblica).

Da questo punto di vista l'autorità certificante funziona come un registro nel quale sono depositate le chiavi pubbliche delle firme elettroniche; l'organizzazione di questi enti certificatori è di particolare rilievo, dato che a seconda delle soluzioni che vengono date è diverso il grado di tutela, quindi di sicurezza e validità del documento elettronico firmato.

Le soluzioni adottate sono distinte nei diversi paesi. Questi enti certificatori possono essere pubblici o privati, e si differenziano a seconda che siano abilitati ad apporre una firma leggera od una firma pesante. In generale, però, vi è un ente nazionale che coordina, indirizza e controlla le singole autorità certificanti: è l'Autorità di certificazione, dalla quale dipendono tutte le altre.

In Italia questa funzione è stata ricoperta dall'Aipa (Agenzia per l'informativa nella pubblica amministrazione), oggi soppressa e confluita nelle funzioni del Ministero per l'innovazione e la tecnologia.

Negli Stati Uniti, ogni Stato ha un proprio ente certificatore e questo ha generato non pochi problemi, soprattutto per la validità interstatale di queste firme. Per questa ragione è stato istituito un ponte tra tutte le autorità statuali, appunto la Federal Bridge Certification Authority (FBCA).

Le Autorità certificanti sono responsabili di generare e custodire certificati di chiavi pubbliche conformi ai requisiti di sicurezza, autenticità ed integrità definiti nella già richiamata norma ISO 7498. Il problema è, come sempre, *qui custodiet custodes*, cioè come fare per controllare queste Autorità di certificazione e soprattutto ottenere ciò che in informatica si chiama interopera-

bilità, ed in linguaggio giuridico accesso generalizzato da qualsiasi punto del paese in forma immediata e non dispendiosa.

Spetta a ciascuno Stato, ed all'interno di essi a ciascuna Regione, la ricerca delle soluzioni meno dispendiose, in quanto l'accessibilità economica costituisce un elemento importante a garanzia della partecipazione generalizzata e senza esclusioni.

5. Piano per mettere ordine e ridurre il numero di normative

Un altro importante obiettivo del governo digitale consiste nella revisione del sistema normativo al fine di ridurre l'attuale grado di contraddittorietà, lacunosità e ridondanza. Esistono già diverse esperienze internazionali che vanno dall'istituzione di un ufficio permanente destinato alla qualità della legislazione fino alla redazione di testi unici o l'esperienza argentina del Digesto (attraverso l'adozione di un manuale vero e proprio di redazione di testi legislativi ⁽⁶⁾). La tecnica consiste nel trattare la legislazione come una documentazione che dovrà essere integrata col resto della documentazione in vigore e conservata e consultata in modo adeguato, semplice e veloce.

In definitiva, la legislazione regionale non è altro che un ipertesto che va integrato con le norme di altra fonte sovraordinata e con quelle che promanano da essa. Un ipertesto complesso, ma non troppo, tenuto conto anche del primo manuale di tecnica legislativa regionale che ha ventidue anni di età.

Ancora, l'uso dei nuovi strumenti del governo digitale può creare un circolo virtuoso: l'introduzione di standard nella creazione di norme giuridiche produrrà diversi effetti sulle decisioni politiche. Il primo e più importante è quello della riduzione della contaminazione legislativa, vale a dire l'eliminazione di tutte quelle norme abrogate implicitamente perché contraddittorie rispetto a norme più recenti o non più in vigore perché il loro oggetto è esaurito o perché non aventi natura generale ed astratta.

(6) Il manuale del Digesto argentino è consultabile al sito www.dsp.unipi.it.

Un altro effetto ha a che fare col nostro tema: gli organi deliberativi per adottare la standardizzazione dovranno adeguarsi a criteri uniformi di creazione di norme; dovranno cioè adottare un manuale di tecnica legislativa.

La scienza della legislazione ha lavorato molto su questo tema negli ultimi anni e vi è una profusa bibliografia. È vero che vi sono tradizioni diverse e prassi differenti, ma in alcuni punti centrali tutti i manuali esistenti coincidono e permettono – come avrebbe detto Max Weber – un tipo ideale di manuale.

L'adozione di manuali di tecnica legislativa farà sì che le norme create secondo questi manuali avranno una sintassi prevedibile e classificabile, dei riferimenti chiari e soprattutto si potrà generare una classificazione che si rifletterà operativamente nei documenti elettronici e permetterà di recuperarli con criteri ben più moderni della semplice parola chiave o del numero di normativa. Questa classificazione, chiamata *data type definition*, è uno degli elementi costitutivi del linguaggio di marcatura per documenti elettronici chiamato XML. Per esempio, gli elementi costitutivi dei documenti normativi appartenenti ad una stessa classe quali titolo, parti, articoli e commi costituiscono, in se stessi, dati identificativi del documento e possono essere associati ad essi altri dati che ne arricchiscano o qualificano il contenuto. Lo stesso dicasi per le materie: una normativa deve appartenere centralmente al diritto civile o al penale o all'amministrativo e poi potrà contenere anche delle disposizioni secondarie di altre discipline giuridiche. Questo consentirà l'archiviazione, la marcatura e il recupero dei dati secondo un linguaggio di marcatura che ormai è diventato uno standard di fatto, lo XML, come indicato prima. Pertanto è opportuno che la tabella classificatoria tipica di questo linguaggio sia adottata dai manuali di tecnica legislativa in vigore. E questo crea un circolo virtuoso, perché gli stessi criteri adoperati nella creazione delle norme giuridiche verranno adoperati per il reperimento di tali norme.

Tutto questo è già stato applicato in Italia. Vi sono, infatti, sessantaquattro basi di dati giuridici consultabili direttamente attraverso un solo criterio di ricerca e attraverso un unico indi-

rizzo di internet (www.nir.it): si tratta del programma “norme in rete” del Ministero della giustizia. C’è dell’altro: la circolare (Aipa/Cr/40) “Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML” chiude in Italia questo circolo virtuoso che ha avuto bisogno di una catena d’interventi, ivi compresa la circolare del Presidente del Consiglio di ministri del 20 aprile 2001 che stabilisce le regole alle quali le amministrazioni sono invitate ad attenersi nella redazione dei provvedimenti normativi.

6. Una possibile Commissione sulla qualità della legislazione

In ogni caso una esperienza come quella della Commissione per la qualità della legislazione della Camera dei deputati è da sostenere. Se la si può anche dotare di questi elementi moderni di attuazione e controllo della qualità legislativa, l’esperienza è da raccomandare con enfasi. Ovviamente questo richiede non solo e non tanto la dotazione di potenti centri di calcolo. Se ci sono meglio. Ma la discriminante sarà la capacità del personale a tutti i livelli di gerarchia, un personale altamente qualificato disposto alla formazione permanente. Ma il significato veramente politico di questa Commissione altamente tecnica che adopera i metodi di punta esistenti consiste nel fatto che i membri della Commissione siano politici e non tecnici. Non possiamo chiedere ai politici una preparazione tecnica simile a quella dei loro collaboratori ma è da scordarsi l’incisività della Commissione se i suoi membri politici non fanno uno sforzo notevole di preparazione e formazione per ottenere risultati pragmaticamente validi e tecnicamente inoppugnabili. Guadagneranno il rispetto di tutti.

Tra i diversi fattori crisi che minacciano le assemblee legislative sarebbe opportuno non aggiungere quella della fiducia nelle proprie funzioni, e nella possibilità che esse possano adeguarsi ad un mondo che cambia, e che sempre di più ha bisogno di professionalità.