

## SEZIONE SECONDA

*La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*

(di Marina Pietrangelo)

**1. Premessa. Note minime sulla relazione tra certezza del diritto e conoscibilità della legge**

Una norma di buona qualità, ben scritta, che presenti i caratteri della chiarezza e della organicità, è indubbiamente anche una norma che meglio si presta ad essere conosciuta e quindi osservata dalla collettività. Questa pur semplice considerazione deve però confrontarsi con i caratteri che è andato assumendo il nostro *corpus* normativo, con la sua espansione e parcellizzazione al contempo, con la sua contraddittorietà, con l'indeterminatezza dei suoi confini, caratteri che lo rendono profondamente instabile, e per ciò stesso "inafferrabile" e difficilmente conoscibile nella sua complessità<sup>1</sup>.

Come già ampiamente rilevato dalla dottrina, il protrarsi nel tempo di questa forma patologica di "inquinamento legislativo"<sup>2</sup> ha reso talmente inaccessibili le norme da ledere profondamente uno dei valori fondanti del nostro ordinamento, quale è il principio della certezza del diritto. Un principio che abbiamo imparato a conoscere in tutta la sua complessità attraverso le pagine accurate ad esso dedicate a partire dal secondo dopoguerra<sup>3</sup>, e che oggi vacilla al punto tale da indurre un'attenta dottrina a ritenere che nella società contemporanea occorra nuovamente rivendicare un "«diritto alla certezza», o in senso lato alla sicurezza, da collocarsi tra i diritti di terza generazione"<sup>4</sup>.

Come da più parti è stato notato, uno dei presupposti materiali indispensabili della certezza del diritto, intesa qui in particolare come prevedibilità delle conseguenze giuridiche dell'azione, è "la possibilità di conoscenza, da parte dell'agente, delle norme in base alle quali la sua azione potrà essere qualificata"<sup>5</sup>. A partire da tale assunto, e – come ci ricorda Massimo Corsale – dalle riflessioni che si sono sviluppate tra gli studiosi di scienza e filosofia del diritto in particolare tra il XVII e il XIX secolo "sotto forma di discussione intorno alla codificazione del diritto"<sup>6</sup>, si è molto insistito ancora nei decenni scorsi sulla necessità di trovare soluzioni adeguate, concrete, che potessero garantire la conoscibilità delle leggi almeno sul piano formale (ben più complessa è la questione dell'effettiva conoscenza della legge da parte del destinatario), e numerose, spesso efficaci, sono state le proposte di intervento degli operatori del diritto e degli studiosi volte ad ottimizzare tanto la fase di redazione degli atti normativi, quanto quella relativa alla loro diffusione e conoscibilità. In quest'ultimo caso, sono state studiate e realizzate nuove e più adeguate forme di pubblicità, con valore notiziale in specie, e nuovi e più adeguati strumenti di accesso al patrimonio informativo pubblico, normativo in particolare.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Per una riflessione di carattere generale v. A. PIZZORUSSO, *Qualità della legislazione e sistema delle fonti*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 40 ss.

<sup>2</sup> A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *St. parl. pol. cost.*, 1977, 21 ss.

<sup>3</sup> V. per tutti F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968 (ed. or. 1942); M. CORSALE, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970. Per la bibliografia sul tema si rinvia a L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto, ad vocem*, in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ., II, Torino, Utet, 1988, 274 ss., e a M. CORSALE, A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto, ad vocem*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, Ist. enc. it. Treccani, 1988.

<sup>4</sup> Cfr. C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Materiali storia cultura giur.*, 1, 1997, 89 ss.

<sup>5</sup> M. CORSALE, *La certezza, cit.*, 34.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> V. per tutti R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, 32 ss., secondo cui "il principio della comprensibilità costituisce il comune denominatore di tutti gli altri principi guida per la redazione degli atti normativi" (chiarezza, economia, legittimità, eguaglianza, irretroattività, sussidiarietà).

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Se è vero che la “codificazione” (della quale parla Corsale, ma da intendersi - aggiungiamo noi - in senso lato come opera di riassetto e riordino normativo) di per sé sola non è condizione essenziale per la realizzazione della certezza del diritto come prevedibilità, essendo “la grandissima maggioranza delle norme contenute nei codici [...] ignorate dalla schiacciante maggioranza delle persone che vivono in regime giuridico di diritto legale”<sup>8</sup>, tanto da dover intendere complessivamente la certezza del diritto come “effettività ed efficienza dell’ordinamento giuridico”<sup>9</sup>, è altrettanto vero però che gli interventi di riordino normativo in senso stretto, pur parziali e non del tutto risolutivi, restano tutt’ora un preziosissimo strumento di argine all’incertezza giuridica.

Nell’opera generale di riassetto normativo condotta in questi anni nel nostro Paese un ruolo primario è, infatti, certamente appartenuto agli studi e alle ricerche nel campo della tecnica legislativa, nei quali una significativa attenzione è stata dedicata anche alle “tecniche di circolazione della legge” e, ad esse oggi strettamente connesse, a quelle “di promozione, di previsione e di informatizzazione” della normativa<sup>10</sup>.

Da tali pur minime considerazioni si evince, dunque, che proprio il principio di certezza del diritto, insieme ai principi costituzionali di pubblicità e trasparenza, si pone a base delle brevi riflessioni che seguiranno sull’apporto che le tecnologie dell’informazione e della comunicazione hanno saputo dare in questi anni per la costruzione di un ordinamento più democratico.

Tanto è centrale il tema dell’effettiva conoscibilità della legge da parte dei destinatari in ogni buon ragionamento sul *drafting* legislativo, che su di essa ha finanche posto l’accento il Presidente della Repubblica Ciampi in un suo messaggio di rinvio alle Camere di un disegno di legge approvato dal Parlamento nel corso della XIV legislatura.<sup>11</sup>

Ma qualunque intervento che si prefigga di agevolare la conoscibilità delle norme da parte dei destinatari non può prescindere - oggi come in passato, in relazione agli strumenti diffusivi del tempo - dal considerare in via preliminare le condizioni, culturali e materiali, nelle quali versano per l’appunto i destinatari delle norme e, conseguentemente, da valutazioni circa il tipo di strumenti a cui essi verosimilmente sono in grado di accedere. La Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, così come quella dell’Unione europea, o i Bollettini Ufficiali delle Regioni, editi su carta e malamente distribuiti sul territorio nazionale, oramai da tempo non soddisfano più il requisito della effettiva accessibilità da parte della maggioranza della popolazione, specie di quella non addetta ai lavori. Un conto è, infatti, la garanzia della conoscibilità oggettiva della legge, alla quale tende, per l’appunto, la pubblicazione, altro è la sua conoscenza effettiva da parte dei singoli destinatari.<sup>12</sup>

A riguardo, basti, infatti, ricordare - ed è un dato ampiamente noto e condiviso - che dalla conoscibilità della legge non discende automaticamente la sua comprensione, dipendendo quest’ultima da ben più numerosi fattori, “che riguardano sia il testo come sistema (i nessi tra gli enunciati, la macrostruttura, lo sviluppo tematico) che il testo come processo, e dunque come attività interpretativa di un lettore; di qui l’intervento di fattori sociologici e psicologici - il grado di istruzione, le conoscenze enciclopediche, l’atteggiamento, curioso o chiuso, rispetto alla lettura, il sistema di valori a cui si fa riferimento - e pragmatici - la possibilità di tradurre in comportamenti

<sup>8</sup> M. CORSALE, *La certezza*, cit., 38.

<sup>9</sup> *Ibidem*, 37 ss.

<sup>10</sup> Le dizioni impiegate sono quelle introdotte nel a V. FROSINI, *Tecniche giuridiche, ad vocem*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, 38 ss., che - nella partizione dell’A. - si integrano con le “tecniche di produzione delle leggi” e le “tecniche giuridiche di controllo dei comportamenti”.

<sup>11</sup> Per un commento puntuale v. L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, 2005, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/magistratura/cuocolo.html>; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.*, 1. 2005, 265 ss.

<sup>12</sup> Cfr. A. MELONCELLI, *Pubblicazione, ad vocem*, in *Enc. dir. (dir. pubbl.)*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, 928 ss. Più in generale, sulla pubblicazione degli atti normativi, si rinvia in questo Volume a P. COSTANZO, *Dott.*<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

concreti quanto prescritto dal testo di legge”<sup>13</sup>. La comprensibilità dipende allora, per dirla in breve, dalla “capacità recettiva del destinatario”<sup>14</sup>.

Infatti, se il destinatario della norma è innanzitutto il cittadino, latamente inteso, pur essendo più direttamente interessato ad essa, per ragioni professionali, l'operatore del diritto (magistrati, funzionari pubblici, etc.), si può ben rilevare come non vi sia che una minima corrispondenza tra gli strumenti di conoscenza oggettiva della legge e quelli di conoscenza soggettiva e, soprattutto, di acquisizione consapevole delle informazioni.

Se, però, il traguardo della comprensibilità appare ancora molto lontano, essendo esso fortemente connesso ai profili di conoscibilità sostanziale della norma, viceversa, con riguardo ai profili di conoscibilità formale della stessa, e dunque di disponibilità e fruibilità, sono stati compiuti rilevanti passi in avanti, grazie proprio allo sviluppo ed alla diffusione delle tecnologie informatiche e telematiche, le quali si sono fortemente integrate - finendo in alcuni casi per sostituirli - con i non più adeguati strumenti tradizionali impiegati nelle attività di redazione e diffusione degli atti normativi.

Ma più ancora, si può oramai senz'altro riconoscere che qualunque discorso sulla redazione di una buona norma e sulla sua effettiva conoscibilità nel nostro attuale sistema giuridico non può prescindere dal considerare le opportunità che l'informatica e la telematica hanno saputo offrire e potranno offrire in futuro nelle attività di redazione degli atti normativi, in quelle di gestione e reperimento dei documenti testuali, ed in quelle di divulgazione della produzione normativa nel suo complesso.<sup>15</sup>

## **2. L'accesso alle norme per via informatica e telematica. Dalle banche dati del Centro di documentazione elettronica (CED) della Corte di cassazione al progetto Norme In Rete**

Le prime avanzate esperienze di informatizzazione della normativa avviate in Italia negli anni settanta sono approdate proprio negli ultimi anni a traguardi particolarmente significativi. Fra questi spicca l'implementazione del progetto *Norme In Rete*, che ha senz'altro imposto un cambio di prospettiva in un ordinamento in cui tutt'ora il valore di pubblicazione ufficiale delle leggi e degli atti normativi statali è affidato alla sola Gazzetta Ufficiale cartacea<sup>16</sup>, alla quale spetta *ex lege* anche la pubblicazione de “[...] gli atti ed i comunicati che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso” (art. 18, co. 1, D.P.R. n. 1092 del 1985). Una norma anacronistica, che affida per giunta a “l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato [...] la più ampia e rapida diffusione della Gazzetta Ufficiale nell'intero territorio nazionale, avvalendosi anche dei mezzi di distribuzione dei giornali” (art. 23, co. 1, D.P.R. *cit.*)<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> D. VERONESI, *Certezza del diritto e vaghezza del linguaggio: il problema della comprensibilità*, all'indirizzo <http://www.eurac.edu/Press/Academia/10/Artikel6.asp>.

<sup>14</sup> Così R. PAGANO, *op. cit.*, 30.

<sup>15</sup> La letteratura sul tema è davvero amplissima. Per ripercorrere l'evoluzione de “l'informatica come filo del labirinto legislativo” v. BIAGIOLI C., MERCATALI P., SARTOR G., *Elementi di legimatica*, Padova, Cedam, 1993, 5 ss., e bibliografia ivi citata.

<sup>16</sup> D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, *Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana*. Per un commento v. ancora in questo Volume il contributo di P. COSTANZO. Attualmente la Gazzetta ufficiale è consultabile on line gratuitamente per un periodo di soli 60 giorni, sull'apposito sito web [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), dove in ogni caso si legge: “Ricordiamo che l'unico testo definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale a mezzo stampa, che prevale in casi di discordanza”. Un servizio analogo, ovvero pubblicazione on line gratuita a fini notiziali dei testi delle Gazzette ufficiali, ma ben più significativo perchè relativo ad un arco temporale decisamente superiore (dal marzo 1998 ad oggi) è quello offerto dal comune di Jesi (An) all'indirizzo <http://www.comune.jesi.an.it/gazzette.htm>

<sup>17</sup> I commi successivi del citato art. 23 dispongono: “2. La Gazzetta Ufficiale è posta in vendita in ogni capoluogo di provincia non oltre il giorno successivo a quello in cui essa è pubblicata. 3. La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle leggi e degli altri atti di maggiore importanza è comunicata attraverso i notiziari radiotelevisivi.”.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Un ulteriore ragguardevole passo in avanti è stato poi compiuto con l'approvazione del D.P.R. 17 giugno 2004, n. 195, che reca il nuovo regolamento per l'accesso alle banche dati legislative del Centro elettronico di documentazione (CED) della Corte di cassazione<sup>18</sup>, il quale, innovando la previgente disciplina, ha per la prima volta qualificato espressamente il servizio svolto dal CED come “un servizio pubblico di informatica giuridica, per diffondere la conoscenza della normativa, della giurisprudenza e della dottrina giuridica”.

Ma vediamo più da vicino come sono nati e qual è stata l'evoluzione dei servizi cui si è appena fatto cenno.

### **2.1. Le banche dati legislative del CED della Corte di cassazione**

Sul finire degli anni sessanta la possibilità di ricorrere a strumenti tecnologici che fossero in grado di garantire un più rapido accesso alla normativa, anche solo a fini notiziali, attrasse i giuristi più lungimiranti, i quali tuttavia per lungo tempo dovettero confrontarsi, da un lato, con atteggiamenti di scetticismo, dall'altro con i limiti iniziali degli stessi sistemi informatici, per lo più basati su tecnologie proprietarie, ma anche con il dettato della norma che perseverava nel riconoscere – come detto poc'anzi – alla sola Gazzetta ufficiale su carta il valore di pubblicazione legale degli atti normativi.

La prima e più rilevante realizzazione nel campo dell'informatica giuridica<sup>19</sup> nel vecchio continente fu, dunque, la banca dati legislativa della Corte di cassazione italiana, una banca dati<sup>20</sup> inizialmente centralizzata, accessibile a pagamento e destinata in massima parte alle professioni giuridiche.<sup>21</sup> Fu Vittorio Fanelli, successore di Enrico Laporta alla direzione del CED della

<sup>18</sup> D.P.R. 17 giugno 2004, n. 195, *Regolamento integrativo della disciplina e dell'accesso relativi al servizio di informatica giuridica del Centro elettronico di documentazione (CED) della Corte suprema di cassazione*. Tale decreto ha integrato e modificato il precedente D.P.R. 21 maggio 1981, n. 322, *Regolamento per la concessione della utenza del servizio di informatica giuridica del centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione*; a sua volta modificato dal D.P.R. 28 novembre 1985, n. 759, *Modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 21 maggio 1981, n. 322, concernente regolamento per la concessione della utenza del servizio di informatica giuridica del centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione*.

<sup>19</sup> È questa la disciplina scientifica cui sono riconducibili gli studi e le applicazioni di cui si ragiona nel testo, sulla quale la letteratura è ormai molto vasta. Tra i saggi più recenti, per tutti v. E. FAMELI, *Teoria, definizione e sistematica dell'informatica giuridica*, in R. NANNUCCI (a cura di), *Lineamenti di informatica giuridica. Teoria, metodi, applicazioni*, Napoli, ESI, 2002, 3 ss.; G. TADDEI ELMI, *Origine e sviluppo dell'Informatica giuridica*, in R. NANNUCCI (a cura di), *cit.*, 57 ss. Per il punto sugli sviluppi della “nuova disciplina” v. M.G. LOSANO, *La “giuscibernetica” dopo quattro decenni*, in *Dir. inf.*, 4-5, 2005, 727 ss.

<sup>20</sup> Numerose sono le definizioni di “banca dati”. Ci piace qui riportare le parole di Ettore Giannantonio in uno scritto che riproduce uno dei suoi ultimi interventi: “Per banca dati si intende una raccolta di documenti memorizzati sotto forma di bit, ricercabili attraverso un apposito programma di ricerca e consultabilità anche telematicamente. Per dato giuridico s'intendono tutti i dati necessari per l'interpretazione e l'applicazione del diritto. Possono essere di tre specie: dati normativi, dati fattuali, dati giudiziari. Di conseguenza le banche di dati giuridici possono essere di tre specie: banche di dati normativi, banche di dati fattuali e banche di dati giudiziari” (E. GIANNANTONIO, *Unità e pluralità delle banche dati giuridiche*, in F. DI CIOMMO (a cura di), *Le banche di dati giuridici. Atti del Convegno organizzato dal C.E.D. della Corte di Cassazione ed altri contributi sul tema*, Milano, Giuffrè, 2002, 21. Per una ricostruzione delle definizioni di “banca dati” all'interno della produzione normativa, interna e internazionale, v. L. CHIMENTI, *Banche di dati e diritto d'autore*, Milano, Giuffrè, 1999, 1 ss. Per un inquadramento generale delle problematiche degli “strumenti per l'accesso all'informazione giuridica” v. N. PALAZZOLO, *Strumenti per l'accesso all'informazione giuridica*, in R. NANNUCCI (a cura di), *cit.*, 85 ss.

<sup>21</sup> Un'accuratissima ricostruzione dell'esperienza pionieristica condotta in Italia da alcuni magistrati dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione, dall'acquisto delle prime macchine “meccanografiche” IBM, progenitrici del computer, per la ricerca e ricopiatura automatica delle massime, avvenuta nel 1966, alla realizzazione nel 1969 del primo sistema Italgire, dotato di un apposito Thesaurus, alla costituzione del Centro elettronico di documentazione, è in R. BORRUSO, *Computer e diritto, II - Problemi giuridici dell'informatica*, Milano, Giuffrè, 1988, 175 ss. L'A., magistrato di Cassazione e docente di informatica giuridica e di diritto dell'informatica, fu personalmente artefice, insieme con i colleghi rammentati nel saggio citato, delle esperienze condotte presso il CED.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Cassazione, a proseguire le prime esperienze da quello già avviate con speciale acume, insistendo particolarmente sulla necessità di estendere il campo della documentazione automatica, sì da poter disporre di un “dato giuridico globale”, comprensivo oltre che della giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, di quella di tutte le altre giurisdizioni superiori, della giurisprudenza di merito, ma anche della dottrina giuridica e della legislazione prodotta ai diversi livelli di competenza.

Nata, dunque, a metà degli anni settanta, la banca dati legislativa del CED all'inizio del decennio successivo, con l'approvazione del primo regolamento per la concessione all'utenza del servizio di informatica giuridica del CED (D.P.R. n. 322 del 1981), diventa un servizio fruibile anche all'esterno, pur ancora condizionato al pagamento di un canone di abbonamento e al rilascio di apposita autorizzazione, resa di fatto con provvedimento di carattere discrezionale e revocabile dell'Ufficio del massimario. Non a caso si è sostenuto che quel regolamento del 1981 esprimeva ancora “una concezione dell'informatica giuridica domenicale”<sup>22</sup>, giacché considerava le banche dati del CED una proprietà esclusiva dello Stato, utilizzabili a titolo gratuito dalla sola amministrazione centrale. L'apertura all'utenza esterna del servizio esprimeva certo un segnale positivo, ma pur sempre “in contrasto con il principio per il quale tutti i cittadini sono tenuti all'osservanza della legge e devono quindi essere in grado di conoscerla; e con il conseguente principio per cui lo Stato deve assicurare la conoscibilità del sistema giuridico da parte dei cittadini come uno dei più importanti servizi pubblici”<sup>23</sup>.

A queste acute riflessioni di Ettore Giannantonio, che nel 2000 auspicava viepiù che le banche di dati giuridiche del CED venissero *ex lege* riconosciute come un “patrimonio comune di tutti i cittadini”<sup>24</sup>, quindi né del CED né dello Stato; che il servizio di informatica giuridica fosse considerato nel suo complesso come un servizio pubblico; e che fosse riconosciuto “il diritto soggettivo di ciascuno ad ottenere l'informazione giuridica gratuitamente e senza la necessità di alcun atto di concessione o comunque di alcun provvedimento”<sup>25</sup>, si è provato a dar corso, anche se solo in parte, proprio negli anni scorsi, come sopra anticipato.

Secondo il nuovo regolamento per l'accesso dell'utenza esterna al servizio di informatica giuridica del CED già richiamato (D.P.R. n. 195 del 2004), infatti, “Il Centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione, (CED), svolge un servizio pubblico di informatica giuridica, per diffondere la conoscenza della normativa, della giurisprudenza e della dottrina giuridica” (art. 1, co. 1), e “l'accesso agli archivi del CED, della legislazione e dei provvedimenti della Corte costituzionale è gratuito”, se la consultazione avviene esclusivamente per fini didattici o di ricerca scientifica, non svolta nell'ambito di un'impresa, cioè conformemente alla disciplina di cui all'art. 64-*sexties* della legge n. 633 del 1941 sul diritto d'autore (art. 2, co. 1). In ogni caso, però, l'accesso “[...] avviene secondo modalità operative stabilite dalla direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, che può limitare l'utilizzazione del servizio, in funzione di particolari esigenze tecniche o organizzative, sentito il primo presidente della Corte suprema di cassazione.” (art. 2, co. 2), mentre per le ricerche presso gli uffici giudiziari “I capi degli uffici giudiziari possono ammettere coloro che esercitano professioni legali alla fruizione del servizio di informatica giuridica, fornito dal CED, negli uffici giudiziari, compatibilmente con le disponibilità di personale e di mezzi” (art. 4, co. 1).

Dalla lettera della norma si evince, così, che il servizio è sì “gratuito”, ma non certo per chiunque. Esso, infatti, non è libero, ma condizionato, giacché permane nei fatti il pregresso carattere di servizio pubblico appannaggio dei soli professionisti del diritto.

<sup>22</sup> E. GIANNANTONIO, *cit.*, 31. Secondo l'A., “Conseguenza di questo carattere padronale e autoritario sono la mancanza di un diritto soggettivo dell'utente a ottenere o a conservare il collegamento e l'assoluta mancanza di responsabilità del Centro per qualsiasi disfunzione del servizio o per errori o per omissioni; inoltre numerosi divieti restringono la possibilità di utilizzazione dei dati da parte dell'utente nei limiti più angusti possibili” (*Ibidem*).

<sup>23</sup> *Ibidem*

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Quel diritto ad ottenere l'informazione giuridica gratuitamente di cui ragionava Giannantonio, e su cui molte pagine sono state scritte<sup>26</sup>, sembra ancora lontano dall'essere effettivo, a meno di non volerne intravedere un primo e più concreto *genus* nell'esperienza del progetto *Norme In Rete* di cui appresso si dirà.

Per completezza, occorre qui ricordare che le banche dati legislative della Corte di cassazione oggi non solo non costituiscono più un *unicum* nel loro genere, ma anzi, con lo sviluppo della documentazione giuridica automatica nei diversi settori del diritto, esse sono state affiancate nel tempo da “prodotti” appositamente costruiti da editori privati, di carattere sia generalista che settoriale. Come, infatti, ricorda Giancarlo Taddei Elmi, “le banche dati giuridiche su CD-Rom proliferano negli anni Novanta. Tutte le principali case editrici in materia giuridica (UTET, IPSOA, Zanichelli, Giuffrè, De Agostini, ecc.) riproducono su supporto elettronico le loro pubblicazioni cartacee. La consultazione di queste banche dati è molto semplificata per quel che riguarda il linguaggio d'interrogazione e la ricerca avviene per parole, per fonti normative e per descrittori tratti dagli schemi di classificazione utilizzati dalle pubblicazioni tradizionali”<sup>27</sup>.

## 2.2. Il progetto *Norme In Rete* (NIR)

Nel ventennio successivo alla costituzione del CED, in special modo con lo sviluppo di internet, accanto al servizio – pur limitato in origine – offerto dalla Corte di cassazione comparvero iniziative episodiche e non coordinate di altri soggetti istituzionali, finalizzate alla pubblicazione sui propri siti web di raccolte di norme fruibili gratuitamente, in massima parte relative all'ambito tematico di propria competenza. In questo contesto ancora acerbo il Ministero di grazia e giustizia e l'allora Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (Aipa), con la collaborazione scientifica e tecnologica dell'IDG (oggi ITTIG) del CNR e del CINECA dell'Università di Bologna avviarono nel 1999 il progetto *Norme In Rete*, con il fine di realizzare, in guisa di portale giuridico, un punto di accesso unificato alla documentazione normativa presente sui siti web istituzionali.<sup>28</sup> Più precisamente, l'idea era quella di realizzare un sistema informatico basato su tecnologie aperte e condivisibili (i *software* applicativi del progetto NIR sono stati rilasciati con il codice sorgente aperto, dunque in modalità *open source*)<sup>29</sup> che rendesse più trasparente l'attività di ogni pubblica

<sup>26</sup> Per il passato, v. l'illuminante saggio, per molti versi ancora attuale, di L. LOMBARDI VALLAURI, *Democraticità dell'informazione giuridica e informatica*, in *Inf. dir.*, 1, 1975, 1 ss. Tra i contributi più recenti, v. V. ZENO-ZENCOVICH, *Codificazione e informatica giuridica*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole. Atti del Convegno, Roma 17-18 marzo 2005*, Milano, Giuffrè, 91 ss., secondo cui si rende necessaria oramai una nuova e diversa nozione di pubblicità delle leggi intesa come “aspetto centrale della cittadinanza” (93); *Id.*, *Il “diritto ad essere informati” quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in *Dir. inf.*, 2006, 1, 1 ss. V. anche M. CAMMARATA, *E-content e accesso: le libertà fondamentali nel Codice dell'amministrazione digitale*, in I. D'ELIA, M. PIETRANGELO (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale. Relazioni e contributi al Convegno DAE 2005*, Napoli, ESI, 2005, n. speciale di *Inf. dir.*, 99 ss.

<sup>27</sup> G. TADDEI ELMI, *cit.*, 68.

<sup>28</sup> Sul progetto *Norme In Rete* v. C. LUPO, *Il progetto intersettoriale “Norme in Rete”*, in Bollettino AIPA, 11-12, 1999; AA.VV., *Studio di fattibilità per la realizzazione del progetto “Accesso alle norme in rete”*, Napoli, ESI, num. spec. di *Inf. dir.*, 1, 2000; C. CIAMPI, *Gli sviluppi del Progetto NIR “Accesso alle norme in Rete”*, in *Inf. dir.*, 1, 2001, VII ss.; AA.VV., *Progetto NIR - Fase 2 “Accesso alle norme in rete”. Recupero della normativa pregressa in formato XML e standards del progetto (DTD e URNs)*, Napoli, ESI, num. spec. di *Inf. dir.*, 1, 2001. Molte notizie accurate sul progetto, e relativi documenti, sono reperibili direttamente sul portale [www.nir.it](http://www.nir.it).

<sup>29</sup> Sulle problematiche tecniche e sociali connesse all'impiego di software con codice sorgente aperto (*open source software*) e di software libero (*free software*) v. M. BERRA, A.R. MEO, *Informatica solidale. Storia e prospettive del software libero*, Torino, Bollati Boringhieri, 2001; M. BERRA, A.R. MEO, *Libertà di software, hardware e conoscenza*, Torino, Bollati Boringhieri, 2006. Sull'impiego delle suddette tipologie di software da parte della pubblica amministrazione, sia consentito rinviare a M. PIETRANGELO, *Il software libero nella pubblica amministrazione: le prime Dott.*<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



amministrazione aderente e più accessibili le informazioni, mediante la pubblicazione *on line* della documentazione di interesse normativo.

Rispetto al carattere centralizzato tipico delle basi documentali giuridiche diffuse al tempo dell'ideazione di *Norme In Rete*, quest'ultimo proponeva un'architettura federata, rispettosa dell'autonomia normativa ed organizzativa dei diversi livelli istituzionali coinvolti nel progetto. Proprio l'adozione di standard di strutturazione, di marcatura e di individuazione univoca dei documenti normativi avrebbe, infatti, reso possibile la cooperazione tra sistemi informatici diversi, nel rispetto di quell'autonomia anche tecnologica di cui si diceva poc'anzi.

In questo modo il cittadino, utente del servizio, avrebbe potuto interrogare lo stesso motore di ricerca centralizzato - analogo ai motori generalisti di internet, ma orientato a reperire esclusivamente la documentazione normativa italiana pubblicata su siti di istituzioni pubbliche - per acquisire i documenti normativi d'interesse, visualizzandoli poi direttamente sul sito del soggetto editore dei dati reperiti con la ricerca. L'architettura "federalista" del nuovo sistema informativo avrebbe così rispettato pienamente l'autonomia organizzativa e tecnologica delle singole istituzioni aderenti al progetto, meglio confacendosi al mutato carattere del nostro ordinamento, connotato oramai della presenza di più centri di produzione normativa. Un disegno di cui il legislatore statale ha poi fatto spesso tesoro, riproponendolo finanche nella costruzione della nuova infrastruttura tecnologica delle pubbliche amministrazioni, il Sistema pubblico di connettività (SPC).<sup>30</sup>

Perseguendo il fine ultimo della conoscibilità delle norme, attraverso un più agevole accesso ad esse, nell'ambito di NIR sono state così realizzate l'interoperabilità e l'integrazione tra le diverse basi documentali, anche se eterogenee dal punto di vista tecnologico, mediante la creazione di standard di rappresentazione delle informazioni in formato elettronico, divulgati e mantenuti dall'Aipa (oggi Cnipa - Centro per l'informatica nella pubblica amministrazione), in qualità di soggetto coordinatore. In particolare, sono stati definiti standard di formato per la rappresentazione dei testi normativi e per la loro univoca identificazione.<sup>31</sup> Non a caso, nella premessa della circolare Aipa n. 40 del 2002, con la quale è stato definito lo standard per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML, si legge: "Per rendere effettiva la conoscibilità delle norme da parte dei cittadini è necessario che, accanto agli interventi di

---

*norme di Stato e Regioni*, in *Parlamenti regionali*, 11, 2004, 243 ss. Più in generale, sul tema dei formati liberi e sulla disciplina del riuso del software nell'ambito della pubblica amministrazione, v. A. CAMMOZZO, *Amministrazione digitale: vecchie risorse per nuove tecnologie*, in F. MARZANO et al. (a cura di), *Esperienze nella Pubblica Amministrazione, Ricerca, Tecnologie, Applicazioni (ESPERTA). Workshop ospitato all'interno della Seconda Conferenza Internazionale sui Sistemi Open Source (OSS), Como, Italia, 8 giugno 2006*, reperibile on line all'indirizzo <http://cammozzo.com/Papers/SoftwarePA-ESPERTA.pdf>

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 73, co. 2, del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dal d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159) "2. Il SPC è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione". In dottrina, v. C. D'ORTA, *Finalità, organizzazione e architettura del Sistema pubblico di connettività (SPC)*, in *Dir. Internet*, 2005, 4, 395 ss.; *Id.*, *Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 7, 693 ss.

<sup>31</sup> Cfr. circolare AIPA 6 novembre 2001, n. 35, *Assegnazione di nomi uniformi ai documenti giuridici*, su cui v. C. LUPO, P. SPINOSA, *Assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici*, in *Iter legis*, 2001; cfr. anche circolare AIPA 22 aprile 2002, n. 40, *Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML*. Gli standard elaborati nell'ambito del progetto si fondano su tecniche e linguaggi definiti dagli organismi di standardizzazione di internet; in particolare la struttura delle diverse tipologie di atti è definita attraverso delle DTD (Document Type Definition) che determinano le regole per la marcatura dei documenti con XML (Extensible Mark-up Language). Si tratta di modelli che consentono di rappresentare la suddivisione in elementi primari (premessa, articolato, etc.), le loro articolazioni interne (parti, titoli, capi, articoli, commi, etc.), il loro ordine, le gerarchie esistenti, le loro proprietà, e di associare ad esse alcune tipologie di metainformazioni, permettendo la realizzazione di sofisticate funzionalità di ricerca che operano in maniera uniforme su una base documentale distribuita. Inoltre, XML consente di utilizzare lo stesso testo per scopi diversi: associando le direttive di presentazione all'interno di un cosiddetto "foglio di stile", lo stesso file fisico può essere utilizzato indifferentemente per la stampa sulla Gazzetta o per essere pubblicato su un sito web o inserito in una banca dati di un CD-ROM.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

semplificazione, siano intraprese iniziative idonee a consentire l'accessibilità telematica alle norme, risolvendo i problemi di carattere giuridico e tecnologico che ne ostacolano l'attuazione. La necessità di prevedere azioni finalizzate a consentire l'accessibilità telematica del corpus normativo trova una sua affermazione nel programma e-Europe, che colloca i dati giuridici tra i dati pubblici essenziali, classificati come prioritari, l'accessibilità dei quali è riconosciuta come diritto dei cittadini che gli Stati membri dell'Unione europea devono impegnarsi a garantire”.

Ma nell'ambito del progetto NIR sono anche stati realizzati ulteriori servizi per le pubbliche amministrazioni, come ad esempio la realizzazione di diversi *editor* di supporto alla stesura delle leggi, alcuni dei quali, in un'ottica di neutralità tecnologica e condivisione delle conoscenze, sono disponibili in modalità *open source*.<sup>32</sup>

Un primo rilevante sforzo di carattere finanziario per dare sostegno e impulso ulteriore all'iniziativa avviata con *Norme In Rete* è stato fatto con l'approvazione dell'art. 107 della legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) che ha istituito un fondo di 12,5 milioni di euro per il quinquennio 2001-2005 finalizzato espressamente “al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo” (cfr. art. 107, *cit.*). La portata di questa disposizione è particolarmente rilevante perché la disponibilità delle risorse finanziarie testimonia l'urgenza di rendere effettivo quel “diritto alla certezza del diritto”<sup>33</sup>, e dunque all'accesso alle leggi, di cui si ragionava in principio.

D'altro canto, i risultati già conseguiti con la prima esperienza di informatizzazione riconducibile al progetto NIR sono stati ritenuti validi al punto tale che la recente legge di semplificazione per il 2005 ha espressamente disposto, all'art. 14, co. 12, che le istituzioni competenti se ne giovino ai fini delle nuove ed ulteriori attività di riordino normativo in essa legge previste.<sup>34</sup> Se fosse ancora necessario, tale disposizione sta a testimoniare il ruolo che attualmente riveste l'informatizzazione nei processi di riordino normativo, consentendo essa in modo particolarmente agevole sia l'aggiornamento dei testi normativi in continua evoluzione sia anche la semplificazione delle attività interne dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nei processi di produzione normativa. L'opportunità di disporre alla fonte dei testi in formato elettronico e di effettuarne la trasmissione telematica con le necessarie garanzie di sicurezza consente, infatti, un significativo incremento di efficienza nello svolgimento delle varie fasi del procedimento legislativo, dalla redazione e presentazione del progetto di legge alla pubblicazione del testo definitivamente approvato e promulgato, con le necessarie garanzie di conformità all'originale.

Alla luce dell'attuale quadro normativo relativo alla pubblicazione legale degli atti normativi, la meritoria iniziativa di cui si è sinora riferito, pur preziosissima, non può però che costituire uno strumento per la pubblicazione con valore meramente notiziale degli atti normativi interni. Non possiamo tuttavia escludere che proprio gli sviluppi futuri di questo progetto potrebbero portare ad una vera automazione dei processi di pubblicazione legale delle norme prodotte nel nostro ordinamento, ed anzi che ciò avvenga è senz'altro auspicabile, in linea peraltro con le più evolute esperienze europee.

Com'è noto, infatti, il Belgio ha approvato nel dicembre del 2002 una legge, in base alla quale la pubblicazione della Gazzetta ufficiale avviene ora in tre sole copie cartacee, con parallela

<sup>32</sup> Su tali strumenti v. diffusamente in questo Volume E. BASSOLI, e bibliografia ivi richiamata.. Per ripercorrere l'evoluzione della disciplina “legimatica”, nell'ambito della quale tali strumenti sono stati sviluppati, può giovare un breve saggio di uno dei primi e più attenti studiosi della materia, P. MERCATALI, *Dodici anni di legimatica. Da una parola a una disciplina*, in *Iter legis*, 2005, 1, 97 ss. A proposito delle architetture aperte, merita di essere ricordata la Commissione istituita nel 1990 dall'allora Ministro della funzione pubblica Remo Gaspari che definì il primo standard sulle architetture aperte, come riferito da G. BISOGNI, *Evoluzione tecnologica e banche di dati giuridici*, in F. DI CIOMMO (a cura di), *cit.*, 48-49.

<sup>33</sup> V. *supra* nota 4.

<sup>34</sup> Cfr. l'art. 14, co. 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*.



divulgazione *on line* della stessa su un apposito sito web. Anche in Francia, dopo l'esperienza di *Legifrance*, analoga a quella italiana di *Norme In Rete*, dal 2004 il Journal officiel è diffuso via internet con la stessa efficacia dell'edizione cartacea. In Austria addirittura la promulgazione avviene da tempo attraverso strumenti informatici; l'atto ufficiale è quindi il documento elettronico firmato digitalmente.<sup>35</sup>

### **3. La pubblicazione telematica degli atti normativi**

Le ultime considerazioni sulle esperienze più avanzate di altri Paesi europei impongono a questo punto una riflessione sul valore giuridico delle forme diffusive per via informatica e poi telematica di cui abbiamo sinora ragionato.

Si è più volte detto che attualmente il nostro ordinamento è fermo al 1985 in materia di pubblicazione ufficiale degli atti normativi, con ciò escludendo del tutto che le esperienze di cui si è riferito sopra, pure avanzate, possano essere annoverate tra quelle afferenti la disciplina della pubblicazione con valore legale degli atti normativi della Repubblica.

Siamo, dunque, dinnanzi ad iniziative che devono essere semmai ricomprese tra le attività di comunicazione pubblica, particolarmente di “comunicazione normativa”<sup>36</sup> o legislativa, oggi regolate da un'apposita legge dello Stato, la legge 7 giugno 2000, n. 150, in attuazione della quale due sole Regioni hanno legiferato.<sup>37</sup>

#### **3.1. Dalla comunicazione pubblica alle prime ipotesi di pubblicazione telematica con valore “quasi” legale**

L'espressione “comunicazione pubblica” allude genericamente alle attività di informazione e di comunicazione svolte dalle pubbliche amministrazioni, anche mediante l'impiego di strumenti informatici e telematici<sup>38</sup>. Si tratta di una peculiare attività amministrativa, che – come la stessa

<sup>35</sup> A riguardo v. il contributo di R. MANNO, *In Francia la Gazzetta online è “ufficiale”*, 26 luglio 2004, in [www.interlex.it](http://www.interlex.it).

<sup>36</sup> Sulle “tipologie della comunicazione pubblica” v. P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 95 ss.

<sup>37</sup> Legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

In attuazione di tale legge è stato emanato il D.P.R. 21 settembre 2001, n. 422, *Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi*.

V. anche la direttiva P.C.M., *Direttiva sul programma delle iniziative di informazione e comunicazione istituzionale delle amministrazioni dello Stato*, che ha definito principi e linee generali di riferimento alle quali devono attenersi le amministrazioni dello Stato per garantire un'efficace attività di informazione e comunicazione ed una coordinata attuazione della normativa in materia; e la direttiva P.C.M. 7 febbraio 2002, *Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, che ha fornito alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del D.P.R. n. 422 del 2001 gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste dalla normativa in materia di informazione e comunicazione pubblica.

Le leggi regionali attuative della legge n. 150/2000 sono le seguenti: LR Toscana 25 giugno 2002, n. 22, *Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni*; e LR Liguria 11 marzo 2004, n. 3, *Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Liguria*. Specie negli ultimi anni i Consigli regionali hanno dedicato al tema della comunicazione legislativa una particolare attenzione, come si evince anche dai dati relativi ai servizi di comunicazione normativa (archivio informatico delle leggi regionali con testo storico; archivio informatico delle leggi regionali con testo coordinato; archivio dei progetti di legge; etc.) già attivi presso i singoli Consigli regionali (cfr. il rapporto *I Consigli per la comunicazione legislativa*, curato nel 2005 Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome).

<sup>38</sup> La legge n. 150/2000 è stata salutata con favore anche per la “definitiva «presa in carico», tra la strumentazione intesa all'attuazione di quei principi [trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa], delle forme diffusive e Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

legge n. 150/2000 espressamente dispone – può giovare particolarmente all'attuazione dei “principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa” (cfr. art. 1, co. 1), già codificati nella legge n. 241 del 1990.<sup>39</sup>

Certamente prezioso per la valorizzazione di tali attività, per i benefici che da esse possono derivare tanto alla riorganizzazione interna quanto al rapporto tra amministrazione e cittadino, è stato il processo che agli inizi degli anni novanta ha portato a regolare compiutamente la gestione informatizzata dei patrimoni informativi delle singole amministrazioni, consentendo l'integrazione degli stessi e contribuendo così a conferire alla comunicazione interistituzionale un ruolo chiave nella complessiva riorganizzazione amministrativa. Com'è noto, infatti, con il d.lgs. n. 39/1993<sup>40</sup> che ha disposto per la prima volta in modo organico in tema di “sistemi informativi automatizzati” delle pubbliche amministrazioni, queste ultime hanno potuto effettivamente attivare la circolazione dei dati e delle conoscenze nei diversi flussi di comunicazione, in attuazione del principio di pubblicità troppo a lungo eluso.<sup>41</sup>

Nel corso degli anni il legislatore statale, ma non solo, ha dunque tracciato le linee per la costruzione di un'amministrazione a rete, integrata, fatta di soggetti che nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali possono reciprocamente disporre dei dati pubblici prodotti ed elaborati, vincolando però quelle stesse amministrazioni alla trasparenza, quindi anche alla comunicazione esterna delle attività e dei risultati prodotti. La conoscibilità formale della norma è così diventata nel tempo un traguardo concretamente perseguibile.

### **3.1.1. Dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 sulla comunicazione pubblica**

Ma possiamo ora a considerare più da vicino alcune disposizioni della legge n. 150/2000, che possono senz'altro giovare ad evidenziare le correlazioni esistenti tra le attività di comunicazione pubblica delle amministrazioni ed il *drafting* legislativo, per i profili che qui più strettamente interessano relativi alla conoscibilità delle norme.

Innanzitutto, ai sensi della legge richiamata sono “attività di informazione e comunicazione” delle pubbliche amministrazioni tanto l'informazione rivolta ai mass media, quanto la comunicazione diretta ai cittadini, quanto ancora la comunicazione interna a ciascun ente (art. 1, co. 4, lett. a), b) e c). Tali attività sono finalizzate, tra l'altro, ad “illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione” (art. 1, co. 5, lett. a), ad “illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento” (art. 1, co. 5, lett. b) e ancora a “promuovere processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati, nonché la conoscenza dell'avvio del percorso dei procedimenti” (art. 1, co. 5, lett. e). Per dare attuazione al disposto appena citato, le amministrazioni possono ricorrere ad “ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso [...] le strutture informatiche, [...] le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali” (art. 2).<sup>42</sup> Più in particolare, le attività di comunicazione sono affidate agli Uffici per le relazioni con il

---

comunicative più evolute”, modernizzando quindi gli apparati ed inserendo a pieno titolo la pubblica amministrazione nella società dell'informazione. Così P. COSTANZO, *Informazione e comunicazione pubblica nella società dell'informazione (osservazioni sparse a margine della legge 7 giugno 2000, n. 150)*, in *Dir. radiodiff.*, 1, 2001, 11.

<sup>39</sup> Sull'evoluzione dei processi interni ed esterni delle pubbliche amministrazioni che hanno condotto alla regolazione in via autonoma del settore della comunicazione pubblica v. P. MANCINI, *cit.*, 129 ss.

<sup>40</sup> D.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421*.

<sup>41</sup> P. MARSOCCI, *La disciplina dell'attività di comunicazione*, in G. ARENA (a cura di), *cit.*, 113. Della stessa A. v. poi più diffusamente P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, Cedam, 2002.

<sup>42</sup> Analogamente, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. a), della LR Toscana n. 22/2002 “Le attività di informazione e comunicazione della Regione rispondono all'obiettivo generale di: a) far conoscere ai cittadini ed alla società civile le leggi, i programmi, gli atti e le iniziative degli organi ed enti regionali; [...]”. Tali attività devono essere attuate “con le *Dott.*<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

pubblico (URP), già istituiti dall'art. 12 del d.lgs. n. 29/1993<sup>43</sup> per garantire la piena attuazione della legge n. 241 del 1990, uffici che si interfacciano direttamente con i cittadini, singoli e associati (art. 5, co. 1 e art. 8). È, infatti, a tali uffici che viene affidata la gestione delle reti civiche e quella dei siti internet delle amministrazioni, compito questo che ha inteso trasformare gli URP “da semplici sportelli di informazione al cittadino in terminali di banche dati”<sup>44</sup>.

Risulta con tutta evidenza come la legge n. 150/2000 abbia espressamente regolato anche le attività delle pubbliche amministrazioni finalizzate a rendere conoscibile la legge. Attualmente, però, tale disciplina non costituisce più di per sé sola il quadro regolatorio del fenomeno di cui ci stiamo occupando; in esso, infatti, un posto di rilievo spetta anche al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale<sup>45</sup>, che ha disciplinato, tra l'altro, alcuni profili delle attività di comunicazione pubblica per via informatica e telematica, tra i quali rilevano particolarmente quelli relativi alla progettazione, alla implementazione ed alla gestione dei siti web istituzionali.

Ma più ancora, dette disposizioni rilevano con riguardo al tema della conoscibilità delle norme, giacché esse regolano specificamente - con talune novità, pur di non troppo rilievo - anche alcune ipotesi di pubblicazione telematica di atti normativi con valore apparentemente “non meramente notiziale”.

### **3.1.2. Al Codice dell'amministrazione digitale**

Il Capo V (Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete) del Codice su citato, all'art. 50, fissa il principio generale della “disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni”, in base al quale le amministrazioni ed i privati possono fruire e riutilizzare i dati formati o comunque trattati dalle amministrazioni, “alle condizioni fissate dall'ordinamento” e fatti salvi “i limiti alla conoscibilità fissati da leggi o regolamenti”. In particolare, l'accesso agli archivi informatici delle amministrazioni è sempre consentito ad altre amministrazioni se il reperimento dei dati si rende necessario per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e fatti salvi i casi di esclusione dall'accesso previsti dall'art. 24 della legge n. 241 del 1990. L'accesso ai dati deve essere consentito, come già previsto dall'art. 43, co. 4, del D.P.R. n. 445/2000<sup>46</sup>, anche qualora i dati occorranza all'amministrazione richiedente per procedere ad accertamenti d'ufficio. Un principio

---

modalità e gli strumenti più idonei, in particolare mediante i mezzi di informazione di massa, le testate ‘on line’ e multimediali, i sistemi informatici e telematici, la pubblicità e le affissioni, le attività editoriali, le funzioni di sportello, le relazioni pubbliche e le iniziative di comunicazione integrata.” (cfr. art. 3, co. 4).

Così pure, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. a), della LR Liguria n. 3/2004 “La Giunta regionale ed il Consiglio regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, organizzano attività di informazione e comunicazione al fine di: a) favorire la conoscenza delle disposizioni normative, delle procedure e delle attività regionali, per facilitare l'applicazione delle norme e sostenere i processi di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; [...]”. Lo stesso art. 1, al comma 4, dispone poi che “L'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione dei cittadini viene consentito anche attraverso l'utilizzo degli strumenti tecnologici, informatici e telematici.”.

<sup>43</sup> Le disposizioni dell'art. 12 del dlgs n. 29/1993 sono ora contenute nell'art. 11 del dlgs. 30 marzo 2001, n. 165, che ha abrogato il d.lgs. n. 29 del 1993.

<sup>44</sup> Cfr. il punto 4 della direttiva P.C.M. 7 febbraio 2000, *cit.*

<sup>45</sup> Per un commento generale al Codice dell'amministrazione digitale, v. 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; E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, Maggioli, 2005; I. D'ELIA, M. PIETRANGELO (a cura di), *cit.*

<sup>46</sup> D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, art. 43, co. 4. “Al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali”.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

che sembra volersi conformare al recente d.lgs n. 36 del 2006, attuativo della direttiva comunitaria sul riutilizzo dei documenti del settore pubblico, con il quale tuttavia può rilevarsi un'assenza di coordinamento in più d'una disposizione.<sup>47</sup> Basti pensare a quanto disposto dall'art. 9 (Strumenti di ricerca di documenti disponibili) del citato decreto, secondo cui “Le pubbliche Amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico promuovono forme di adeguata informazione e comunicazione istituzionale relativamente ai documenti oggetto di riutilizzo, anche attraverso i propri siti istituzionali e prevedono modalità pratiche per facilitare la ricerca di documenti disponibili per il riutilizzo quali elenchi, portali e repertori collegati ad elenchi decentralizzati”, una disciplina che si sovrappone a quella generale introdotta dal Codice dell'amministrazione digitale di cui ora si dirà.

Perché lo scambio dei dati tra le amministrazioni possa avvenire in via telematica, ciascuna amministrazione è tenuta predisporre, gestire ed erogare i servizi informatici necessari secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività (SPC), sistema che andrà a sostituire la vecchia Rete unitaria della pubblica amministrazione, definitivamente al più tardi entro la fine del 2007<sup>48</sup>.

### **3.1.3. (segue) In particolare: la disciplina dei siti web delle pubbliche amministrazioni**

Posto, dunque, il generale principio della disponibilità dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, il Capo V del Codice in parola passa poi a regolare nel dettaglio le caratteristiche (art. 53) ed i contenuti (art. 54) dei siti web delle pubbliche amministrazioni, così conferendo a tali strumenti di comunicazione un ruolo indubbiamente stabile e di rilievo nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Sarà il Cnipa a svolgere “funzioni consultive e di coordinamento sulla realizzazione e modificazione dei siti delle amministrazioni centrali”<sup>49</sup>. Per le amministrazioni regionali e locali si prevedono intese promosse dallo Stato perché anche a livello decentrato si realizzino siti con le medesime caratteristiche richieste dall'art. 53, co. 1, per i siti delle amministrazioni centrali.

Trattandosi di norme di rango primario, ci si limita ad indicare alcuni principi, peraltro ben noti e condivisi, ovvero: accessibilità; elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili<sup>50</sup>; completezza dell'informazione; chiarezza del linguaggio; affidabilità; semplicità di consultazione; qualità; omogeneità; interoperabilità. Si può notare come mentre alcuni di questi concetti integrano precisi criteri tecnici in alcuni casi già recepiti a livello amministrativo, come l'“accessibilità” e la “elevata usabilità e reperibilità”, anche da parte delle persone disabili<sup>51</sup>, o

<sup>47</sup> D.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, *Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico*.

<sup>48</sup> Sul SPC v. *supra* nota 28.

<sup>49</sup> Art. 53, co. 2, primo periodo. Si tratta di un'indicazione inserita nell'ultima versione dello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri sulla base dei rilievi contenuti nel parere reso dal Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. atti norm., 7 febbraio 2005, 11995/04). Lo stesso Consiglio di Stato, sempre nella prospettiva del coordinamento informatico di cui all'art. 117, co. 2, lett. r), Cost., prospettava “l'utilità di prevedere l'istituzione e la gestione di un sito unitario che rechi l'elenco generale aggiornato periodicamente dei siti di tutte le amministrazioni pubbliche italiane e i necessari collegamenti (*links*) ai medesimi, come ad esempio già accade in Francia”. Tale previsione non è stata recepita nel testo definitivo del decreto legislativo.

<sup>50</sup> Che “usabilità”, “reperibilità” e “accessibilità” fossero di livello elevato è stato espressamente richiesto dal Consiglio di Stato nel già citato parere sullo schema di Codice.

<sup>51</sup> V. già la circolare P.C.M. 3 marzo 2001, n. 3, *Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti Web delle pubbliche amministrazioni*. In essa si legge che “In materia di accessibilità costituiscono prioritari riferimenti i documenti conclusivi della Conferenza Ministeriale di Lisbona dell'Unione Europea del 20 marzo 2000 e della Conferenza Ministeriale di Feira del 19 e 20 giugno 2000, nonché le linee guida sull'accessibilità dei siti Web del Consorzio Mondiale del Web (W3C)”. L'usabilità – si legge sempre nella circolare – “implica che le informazioni debbano essere organizzate e strutturate in maniera da garantire la massima fruibilità”, mentre l'accessibilità è data da “siti progettati in modo da garantire la loro consultazione anche da parte di individui affetti da disabilità fisiche o sensoriali, o condizionati dall'uso di strumenti con prestazioni limitate o da condizioni ambientali sfavorevoli”.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

ancora la “interoperabilità”<sup>52</sup>, altri, al contrario, a causa della estrema vaghezza, si prestano alle più diverse interpretazioni (completezza dell'informazione, semplicità di consultazione).

Sull'accessibilità in generale occorre poi ricordare la disciplina puntuale già contenuta nella legge 9 gennaio 2004, n. 4, recante “Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”, nella quale l'accessibilità viene definita come “la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari” (art. 2, co.1, lett. a). L'art. 10 della legge citata prevedeva che “le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità dei siti INTERNET, nonché i programmi di valutazione assistita utilizzabili a tale fine” fossero stabilite, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, con decreto del Ministro dell'innovazione, previa consultazione con le “le associazioni delle persone disabili maggiormente rappresentative”. I criteri e principi generali per l'accessibilità in effetti sono stati successivamente definiti con il D.P.R. 1° marzo 2005, n. 75 (Regolamento di attuazione della legge 9 gennaio 2004, n. 4, per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici). Secondo l'art. 2 di tale decreto sono accessibili i servizi realizzati tramite sistemi informatici che presentino i requisiti della “accessibilità al contenuto del servizio da parte dell'utente” (co. 1, lett. a); della “fruibilità delle informazioni offerte” (co. 1, lett. b); della “compatibilità con le linee guida indicate nelle comunicazioni, nelle raccomandazioni e nelle direttive sull'accessibilità dell'Unione europea, nonché nelle normative internazionalmente riconosciute e tenendo conto degli indirizzi forniti dagli organismi pubblici e privati, anche internazionali, operanti nel settore, quali l'International Organization for Standardization (ISO) e il World Wide Web Consortium (W3C)” (co. 1, lett. c).

Quanto alla caratteristica della chiarezza del linguaggio non si possono certo richiamare i testi sulla chiarezza del linguaggio delle norme o dei testi amministrativi, visto che su web può comporre qualunque tipo di dato. L'unica indicazione ad oggi relativa al linguaggio con il quale i siti delle amministrazioni devono essere costruiti, a fini di usabilità, è contenuta nella già citata circolare della Presidenza del Consiglio n. 3 del 2001, in cui si legge che l'informazione presente sui siti delle amministrazioni “deve essere scritta in modo chiaro e con un linguaggio comune, evitando l'utilizzo di formati commerciali”. Resta in ogni caso un principio comune, ovvero quello per cui così come gli atti richiedono un linguaggio chiaro, allo stesso modo lo strumento utilizzato per comunicare tali atti deve essere costruito impiegando un linguaggio chiaro<sup>53</sup>.

L'art. 54 del Codice dell'amministrazione digitale elenca poi, al primo comma, le tipologie di dati pubblici che devono essere presenti sui siti delle amministrazioni sia centrali che regionali e locali, la cui fruizione in rete deve essere gratuita e senza necessità di autenticazione<sup>54</sup>. Più

---

V. anche la circolare Aipa 6 settembre 2001, n. 32, *Criteri e strumenti per migliorare l'accessibilità dei siti web e delle applicazioni informatiche a persone disabili*.

<sup>52</sup> Ai sensi dell'art. 72, co. 1, lettere b) e d), per “interoperabilità di base” s'intende l'insieme dei “servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di strumenti per lo scambio di documenti informatici fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini”; mentre per “interoperabilità evoluta” l'insieme dei “servizi idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l'erogazione fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini”.

<sup>53</sup> Il progetto “Chiaro!”, dedicato alla semplificazione del linguaggio amministrativo, è una delle attività di comunicazione avviate nel 2002 dal Dipartimento della funzione pubblica. Esso consente a tutte le amministrazioni di richiedere *on line* (<http://www.funzionepubblica.gov.it/chiaro/>) la consulenza di un gruppo di esperti di giurisprudenza e linguistica, per il supporto nella redazione di testi comprensibili e chiari destinati ai cittadini.

<sup>54</sup> Il d.lgs. n. 159/2006, integrativo e correttivo del Codice, ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 54 anche alle amministrazioni regionali e locali “nei limiti delle risorse tecnologiche e organizzative disponibili”, come da queste ultime espressamente richiesto nell'ambito della Conferenza unificata (cfr. Conferenza unificata, “Parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, a norma dell'articolo 10 della l. 29 luglio 2003, n. 229, recante Codice dell'amministrazione digitale”, espresso nella riunione del 26 gennaio 2006). Le stesse hanno però parallelamente ottenuto che l'obbligo di adeguamento entro il 31 dicembre 2007 dei siti web già realizzati, già previsto in via generale per tutte le amministrazioni dal comma 2 dell'art. 54, fosse circoscritto alle sole amministrazioni centrali.

precisamente si tratta dei seguenti: a) organigramma, articolazione degli uffici, attribuzioni e organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale, nonché settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta, corredati dai documenti anche normativi di riferimento; b) elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, nome del responsabile e unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge n. 241/2000; c) scadenze e modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge n. 241/2000; d) elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di posta elettronica certificata di cui al DPR n. 68/2005; e) pubblicazioni di cui all'articolo 26 della legge n. 241/2000, nonché messaggi di informazione e di comunicazione previsti dalla legge n. 150/2000; f) elenco di tutti i bandi di gara e di concorso; g) elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione, indicando i tempi previsti per l'attivazione medesima.

Anche tali previsioni risultano non del tutto nuove, essendo già intervenuta su tale oggetto la direttiva P.C.M. 30 maggio 2002<sup>55</sup>, nella quale, però, con una certa lungimiranza, si indicava come “massa critica” di informazioni da pubblicare sui siti web istituzionali sì i dati relativi alla struttura organizzativa dell'ente, all'articolazione degli uffici, etc., ma si precisava allo stesso tempo che “[...] Questo [...] non deve rappresentare il contenuto principale del sito, che deve essere focalizzato sulla erogazione dei servizi all'utente”<sup>56</sup>. Diversamente, invece, come bene è stato notato, la norma del Codice appare alquanto riduttiva nel merito, limitandosi ad indicare come dati pubblici minimi necessari da pubblicare sui siti istituzionali in massima parte le informazioni sull'organizzazione dell'ente (organigramma, articolazione degli uffici, etc.), sulle attività degli uffici, etc., insieme a bandi di gara e di concorso, con il rischio che i propri contenuti minimi espressamente menzionati dalla norma siano nella pratica i soli ad essere messi on line dalle amministrazioni.<sup>57</sup>

Con particolare riguardo alla lettera f) del comma primo dell'art. 54, relativa alla pubblicazione di bandi di gara e di concorso, è interessante notare come il Consiglio di Stato nel parere sullo schema di Codice avesse chiesto di “precisare i termini per procedere a tale pubblicazione sul sito ed i relativi effetti giuridici”<sup>58</sup>, qualificando tale integrazione come “indispensabile”. Se, infatti, la pubblicazione sul sito doveva essere intesa come semplice forma pubblicitaria integrativa con funzione notiziale, la disposizione in esame avrebbe dovuto chiarire che la pubblicazione del bando sul sito istituzionale non avrebbe dovuto considerarsi sostitutiva delle altre forme di pubblicità previste dalla legge, fra cui la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, e non avrebbe determinato la decorrenza di termini sostanziali o processuali.

Tale sollecitazione non è stata recepita nel testo definitivo del Codice, né nel decreto integrativo e correttivo successivamente emanato, così come non ha avuto seguito la richiesta più generale di precisare le conseguenze giuridiche di un'eventuale omissione di tempestiva pubblicazione sul sito delle informazioni elencate nel primo comma dell'art. 54 o di eventuali errori di pubblicazione, al fine di chiarire se l'omessa pubblicazione, comunque obbligatoria per l'amministrazione procedente, o eventuali difformità rispetto al contenuto originale del provvedimento, in violazione della previsione di cui al comma 4, o altre inesattezze, siano rilevanti ai fini della eventuale rimessione in termini per errore scusabile o altro fine.

<sup>55</sup> Direttiva P.C.M. 30 maggio 2002, *Conoscenza ed uso del dominio internet “.gov.it” ed efficace interazione del portale nazionale “italia.gov.it” con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali*.

<sup>56</sup> *Ibidem*, punto 2.4.

<sup>57</sup> Così E. MENICETTI, *Commento al Capo V (Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete)*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, Maggioli, 2005, 318-319.

<sup>58</sup> Cons. Stato, Sez. atti norm., n. 11995/04, *cit.*

Per certi versi più incisivo il disposto del quarto comma dell'art. 54, che impone alle amministrazioni di garantire la conformità e la corrispondenza delle informazioni contenute sui siti a quelle contenute nei provvedimenti amministrativi originali, giacché dal generico riferimento alle "informazioni contenute sui siti delle pubbliche amministrazioni", senza un rinvio espresso all'elenco contenuto nel primo comma dello stesso art. 54, si può dedurre che qualunque informazione pubblicata su un sito web (quindi anche, eventualmente, atti normativi) deve presumersi conforme ai dati contenuti nei documenti originali.

Ad ogni modo, l'assenza di precise indicazioni circa gli effetti giuridici della pubblicazione telematica, prontamente segnalata dal Consiglio di Stato e non colmata dal legislatore delegato, è grave ancor più ove si consideri che già oggi esistono norme di rango secondario che prevedono la pubblicazione sui siti web delle amministrazioni di atti e provvedimenti amministrativi con espressa previsione dei relativi effetti giuridici.

Due esempi per tutti. L'art. 1, co. 3, del decreto legislativo n. 360/1998<sup>59</sup>, che prevede l'obbligo di pubblicazione delle delibere dei comuni relative all'addizionale comunale Irpef su un apposito sito informatico con decorrenza dell'efficacia delle stesse delibere dalla data di pubblicazione. La pubblicazione su web, in sostituzione di quella inizialmente prevista su Gazzetta ufficiale, è stata introdotta dall'art. 11, della legge n. 383/2001<sup>60</sup>, che ha sostituito integralmente la disposizione sopra citata del 1998, più volte modificata.

E ancora, l'art. 24 della legge n. 340/2001<sup>61</sup> per effetto del quale a decorrere dal 1° gennaio 2001 le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare tutti i bandi e gli avvisi di gara su uno o più siti internet individuati con apposito decreto del Presidente del Consiglio. Tale pubblicazione, a decorrere dal 1° luglio 2001, seppure limitatamente ai bandi ed avvisi di gara di importo inferiore a quello di applicazione della disciplina comunitaria, ha sostituito ogni altra forma di pubblicazione prevista da norme di legge o di regolamento. Suscita, pur tuttavia, non poche perplessità il fatto che la disposizione richiamata, benché avanzata nel merito, non abbia avuto piena attuazione a causa della perdurante assenza delle necessarie norme di attuazione.<sup>62</sup>

In definitiva, dunque, considerato che gli adempimenti a carico delle amministrazioni introdotti dagli articoli del Codice dell'amministrazione digitale appena richiamati mancano di puntuali sanzioni per il caso di mancata ottemperanza, detti articoli di fatto non sembrano avere che valore promozionale. E ciò, pur essendo previsto – per le sole amministrazioni centrali, però - un obbligo di adeguamento dei siti già realizzati al massimo entro il 31 dicembre 2007.<sup>63</sup> In ragione di una modifica apportata dal decreto integrativo e correttivo, l'obbligo di adeguamento nel lasso di tempo appena indicato è infatti venuto meno per le amministrazioni regionali e locali. Nel caso di entrambe le disposizioni richiamate, cioè gli articoli 53 e 54 del Codice, allora si può forse notare

<sup>59</sup> D.lgs. 28 settembre 1998, n. 360, *Istituzione di una addizionale comunale all'IRPEF, a norma dell'articolo 48, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*. Il sito internet previsto dall'art.1, co. 3, è stato individuato con il D.M. 31 maggio 2002

<sup>60</sup> Legge 18 ottobre 2001, n. 383, *Primi interventi per il rilancio dell'economia*.

<sup>61</sup> Legge 24 novembre 2000, n. 340, *Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999*. In attuazione di quanto disposto dall'art. 24 è stato emanato il D.M. 6 aprile 2001, *Individuazione del sito Internet www.llpp.it per la pubblicazione di bandi ed avvisi di gara delle stazioni appaltanti di ambito statale e/o di interesse nazionale, nonché dei siti Internet predisposti dalle regioni e province autonome per la pubblicazione di bandi ed avvisi di gara delle amministrazioni di cui all'art. 2, comma 2, della L. n. 109/1994*.

<sup>62</sup> Per un articolato commento alla previsione normativa citata ed alla prima giurisprudenza, v. M. MARINO, A.G. OROFINO, *La pubblicazione on line degli atti di indizione delle procedure informatiche*, in *Giur. merito*, 2005, 1944 ss.; A.G. OROFINO, R.G. OROFINO, *Misure di conoscenza informatiche e tutela della concorrenza nelle pubbliche gare*, in *Dir. Internet*, 2005, 4, 372 ss.; A.G. OROFINO, *Sull'obbligo di pubblicazione in Internet di bandi ed avvisi di gara ex art. 24, l. 24 novembre 2000, n. 340*, in *Foro amm. TAR*, 2003, 2, 678 ss.

<sup>63</sup> Il d.lgs. integrativo e correttivo ha circoscritto alle sole amministrazioni "centrali" l'applicazione della disposizione che impone l'adeguamento nel termine di "ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore" del Codice. La modifica è stata espressamente chiesta dalla Conferenza unificata (v. *supra* nota 52)..



come la vera novità consista nell'aver “legificato” i contenuti di una disciplina per molta parte già assecondata dalle amministrazioni pubbliche, in forza dei su citati atti di indirizzo, ma anche di buone prassi amministrative. Una “novità” questa che peraltro si discosta fortemente dal principio, largamente condiviso, secondo cui non è opportuno regolare con legge o fonte equiparata fenomeni squisitamente tecnici. Nel caso di specie, come detto, si tratta vieppiù di fenomeni nelle linee essenziali già disciplinati da fonti di rango inferiore, certamente più versatili e dunque appropriate alla mobilità dell'oggetto regolato. In proposito, si deve però ricordare che quella della rilegificazione è una questione che ha trasversalmente investito molta parte della normativa “riordinata” dal Codice dell'amministrazione digitale, una scelta ampiamente criticata tanto a livello istituzionale quanto dalla dottrina. Basti qui ricordare i rilievi contenuti nei pareri espressi dal Consiglio di Stato sullo schema di Codice e sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo (d.lgs. n. 159 del 2006)<sup>64</sup> e le notazioni trasversali dei primi commentatori<sup>65</sup>.

Veniamo ora a considerare quanto previsto dal comma 4-*bis* del medesimo art. 54, introdotto nel Codice dal decreto correttivo. Esso dispone che “La pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento”<sup>66</sup>, con una formula che - come bene ha sottolineato il Consiglio di Stato - “appare da un lato pleonastica, poiché si riferisce alla pubblicità costitutiva già prevista espressamente dall'ordinamento, dall'altro lato utilizza un istituto (quello, appunto, della pubblicità costitutiva) di derivazione giurisprudenziale e dottrinale e non normativa in senso proprio”<sup>67</sup>. La disposizione citata, infatti, si limita a rinviare a norme attuative per la individuazione delle esatte conseguenze giuridiche della “nuova” forma di pubblicazione introdotta. Si tratta, dunque, di una previsione normativa di tenore fortemente ridotto, e meramente programmatico, rispetto a quanto da tempo auspicato in dottrina circa la necessità di rivedere in via generale la disciplina sulla pubblicazione legale degli atti normativi, prevedendo anche forme di pubblicità telematica legale.<sup>68</sup> Occorrerà vedere, dunque, se e come a questa “innovativa” disposizione verrà data attuazione, quanto espansiva sarà la sua portata, o se, al contrario, essa non rimarrà semplicemente una “cornice” per le poche esperienze settoriali in parte già ricordate, le quali stesse peraltro - come detto - stentano ad essere attuate.

Si segnala, infine, il contenuto dell'art. 55 (Consultazione delle iniziative normative del Governo), il quale in verità non fa che riprodurre pedissequamente l'art. 18 della legge n. 229 del 2003<sup>69</sup>, poi abrogato dallo stesso Codice (cfr. art. 91, co. 1, lett. e). Anche tale disposizione ha un valore squisitamente programmatico, perché si limita ad attribuire alla Presidenza del Consiglio dei ministri la mera facoltà di pubblicare “atti legislativi e regolamentari in vigore, nonché i massimari elaborati da organi di giurisdizione” (co. 1) di propria competenza, o le notizie relative alle iniziative normative del Governo, compresi i “disegni di legge di particolare rilevanza”.

\*\*\*

Questa rapida ricognizione del più recente dettato normativo ci dice evidentemente che - pure in presenza di taluni spunti positivi - siamo ancora distanti da una regolazione organica generale sulla pubblicazione telematica con valore legale degli atti normativi.

<sup>64</sup> Rispettivamente, sul Codice, v. Cons. Stato, Sez. atti norm., n. 11995/04, *cit*; sul decreto legislativo integrativo e correttivo, v. Cons. Stato, Sez. atti norm., 30 gennaio 2006, n. 31/06

<sup>65</sup> V. *supra* nota 45.

<sup>66</sup> Il comma 4-*bis* dell'at. 54 è stato introdotto su richiesta della Conferenza unificata.

<sup>67</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. atti norm., n. 31/2006, *cit.*, punto 10.3.

<sup>68</sup> Da ultimo v. V. ZENO-ZENCOVICH, *Codificazione e informatica giuridica*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole. Atti del Convegno, Roma 17-18 marzo 2005*, Milano, Giuffrè, 91 ss., secondo cui si rende necessaria oramai una nuova e diversa nozione di pubblicità delle leggi intesa come “aspetto centrale della cittadinanza” (93); *Id.*, *Il “diritto ad essere informati” quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in *Dir. inf.*, 2006, 1, 1 ss. V. anche M. CAMMARATA, *E-content e accesso: le libertà fondamentali nel Codice dell'amministrazione digitale*, in I. D'ELIA, M. PIETRANGELO (a cura di), *op. cit.*, 99 ss

<sup>69</sup> Legge 29 luglio 2003, n. 229, *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001*.

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

#### 4. Una notazione finale

Abbiamo visto come le iniziative avviate a partire dagli anni settanta nel nostro Paese per rendere accessibili le leggi abbiano tutte fatto perno sull'impiego delle tecnologie informatiche e telematiche. Tali iniziative – compreso il rilevante progetto *Norme In Rete* – si sono, però, tutte collocate nell'ambito delle attività di comunicazione pubblica, non essendo in alcun modo riconducibili *ex lege* a forme di pubblicità legale. Solo di recente, infatti, si sono potute registrare alcune aperture del nostro legislatore, pur settoriali, le quali hanno ulteriormente attratto l'attenzione dei giuristi sull'opportunità di conferire valore legale, anche in via generale, alla pubblicazione degli atti normativi in forma telematica.

A nostro avviso, tali aperture costituiscono senza dubbio un dato positivo. Ma a questo punto del discorso, ci sentiamo anche di dover introdurre un ulteriore elemento di riflessione, anche solo con un cenno, dal quale a nostro avviso non si può prescindere quando si ragiona di accesso alle tecnologie ed alle informazioni che per mezzo di esse possono e devono essere acquisite. Si tratta della complessa questione del “diritto di accesso alle tecnologie”, nota a tutti come “divario digitale”, sulla quale vi è oramai un'abbondante letteratura, sociologica in specie<sup>70</sup>. Riteniamo cioè che tale questione non possa essere trascurata quando s'insiste sull'opportunità, o più ancora sulla necessità, di garantire anche nel nostro ordinamento l'accesso alle leggi con strumenti telematici, magari in via esclusiva, giacché altri e nuovi problemi possono riproporsi nella società dell'informazione, altre e nuove disuguaglianze, rispetto a quelle legate al regime di diffusione degli atti normativi tutt'ora in vigore e notoriamente inadeguato.

È bene, però, precisare che l'aver voluto richiamare a conclusione del nostro discorso la questione della garanzia dell'accesso agli strumenti, della cosiddetta alfabetizzazione informatica, non è in alcun modo indice di timori o dubbi nei confronti delle avanzate esperienze di informatizzazione normativa di cui si è riferito nelle pagine precedenti, tutt'altro. Essa sta ad attestare semmai la volontà di rivendicare - rispetto a quelle già acquisite - sempre maggiori tutele a vantaggio di tutti i cittadini, e non solo dei professionisti del diritto, assicurando a chiunque altri e nuovi strumenti di accesso alla legge, senza tuttavia illudersi che essi possano risolvere *d'amblais* il problema della conoscenza effettiva e consapevole della norma.

---

<sup>70</sup> V. per tutti G. SIAS, *Società dell'informazione e conoscenza: un futuro ineguale?*, Milano, Franco Angeli, 2002; W.H. DUTTON (a cura di), *La società on line. Politica dell'informazione nell'era digitale*, Milano, Baldini&Castoldi, 2001; J. RIFKIN, *L'era dell'accesso: la rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000. Per i profili giuridici, sia consentito rinviare a M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei “rapporti” con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in I. D'ELIA, M. PIETRANGELO (a cura di), *cit.* Più ampiamente, v. anche V. ZENOVICH, *La libertà d'espressione: media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004; A. VALASTRO, in Atti Convegno Firenze 9 giugno 2006.

**6.1.1. Legge 7 giugno 2000, n. 150, “Disciplina dell’attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni”**

**ARTICOLI 1 E 2**

|  |  |
|--|--|
| <b>Tipologia dell’atto</b>   | Legge  |
| <b>Natura</b>  | Normativo  |
| <b>Data di emanazione</b>  | 7 giugno 2000  |
| <b>Autorità emanante</b>   | Presidente della Repubblica  |
| <b>Gazzetta Ufficiale</b>  | 13 giugno 2000, n. 136   |
| <b>Atti di modifica o integrazione</b>   | nessuno  |
| <b>Destinatari e/o ambito di applicazione</b>                                      | Le disposizioni della presente legge si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni, stante il rinvio alle “pubbliche amministrazioni indicate all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ” (v. ora l’art. 1, co. 2, del d.lgs n. 165 del 2001). Cfr. in tal senso l’art. 1 (Finalità ed ambito di applicazione), co. 2, della presente legge.  |
| <b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti (contenuti nell’intera legge)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Art. 117 Cost.</b> [citato all’art. 10]</li> <li>• <b>Art. 1, co. 2., d.lgs. n. 29 del 1993</b> [citato all’art. 1, co. 2], ora abrogato</li> <li>• <b>Artt. 11 e 12, d.lgs. n. 29 del 1993</b> [citati nei seguenti: art. 6, co. 1; art. 11, co. 1; art. 12, co. 1; art. 14, co. 1], ora abrogato</li> <li>• <b>Artt. 7, co. 6, d.lgs. n. 29 del 1993</b> [citato all’art. 9, co. 2], ora abrogato</li> <li>• <b>D.lgs. n. 281 del 1997</b> [citato all’art. 4, co. 2], e <b>art. 8</b> [citato nei seguenti: art. 2, co. 3; art. 5, co. 1],</li> <li>• <b>Legge n. 400 del 1988</b>, e succ. mod., [citata all’art. 15, co. 1; <b>art. 17, co. 1:</b> citato all’art. 5, co. 1]</li> <li>• <b>L. n. 241 del 1990</b> [citato all’art. 8, co. 2, lett.a)]</li> <li>• <b>R.D. n. 2440 del 1923</b> [citato all’art. 15, co. 1]</li> <li>• <b>D.lgs. n. 157 del 1995</b> [citato all’art. 15, co. 1]</li> </ul> |
| <b>Atti abrogati</b> [ex art. 16, Abrogazioni]                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 5, commi 6, 7 e 8, legge n. 67 del 1987</li> <li>• Art. 9, legge n. 223 del 1990 e successive modificazioni</li> </ul>   |

**Presupposti, finalità e contenuti**

La legge n. 150 del 2000 nasce dall’esigenza, lungamente manifestata tanto in seno alle stesse pubbliche amministrazioni quanto da parte degli studiosi della materia, di regolare – nell’ambito della più generale attività amministrativa – le peculiari attività di informazione e comunicazione (cfr. art. 1, co. 1). La nuova disciplina introdotta nel 2000 fa salve, in ogni caso, la normativa sulla pubblicità legale o obbligatoria degli atti pubblici, quella sul segreto di Stato, sul segreto d’ufficio e sulla protezione dei dati personali (cfr. art. 1, commi 3 e 4).

In particolare, rilevano ai nostri fini gli articoli 1 e 2 per i profili attinenti la conoscibilità delle norme. Tra le attività di informazione e comunicazione istituzionale tassativamente indicate all’art. 1 (*Finalità ed ambito di applicazione*), co. 4, infatti, sono menzionate anche “l’informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso [...] strumenti telematici” (lett. a), nonché “la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

tecnica ed organizzativa” (lett. *b*), attività espressamente finalizzate anche ad “illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione “ (co. 5, lett. a).

Quanto agli strumenti da impiegare per le attività regolate della legge in parola, l’art. 2 (*Forme, strumenti e prodotti*), al secondo comma, introduce innanzitutto una clausola generale, laddove si precisa che è possibile impiegare “ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi”, menzionando poi espressamente alcuni strumenti specifici, tra cui “le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali” (cfr. co. 2).

**6.1.2. Legge 23 dicembre 2000, n. 388, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge finanziaria 2001)**

**ARTICOLO 107**

|  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| <b>Tipologia dell'atto</b>                           | Legge                                 |
| <b>Natura</b>  | Normativo                             |
| <b>Data di emanazione</b>                            | 23 dicembre 2000                      |
| <b>Autorità emanante</b>                             | Presidente della Repubblica           |
| <b>Gazzetta Ufficiale</b>                            | 29 dicembre 2000, n. 302, S.O. n. 219 |
| <b>Atti di modifica o integrazione</b>               |                                       |
| <b>Destinatari e/o ambito di applicazione</b>        |                                       |
| <b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b> |                                       |
| <b>Atti abrogati</b>                                 |                                       |

**Presupposti, finalità e contenuti**

La disposizione in commento segna un traguardo significativo negli studi e nelle ricerche sull'applicazione dell'informatica e della telematica al diritto. Con lo stanziamento di prime significative risorse finanziarie, infatti, essa ha avviato quel processo di “Informatizzazione della normativa”, per usare le parole della sua stessa rubrica, da tempo auspicato in seno alla comunità scientifica e ai più lungimiranti operatori delle pubbliche amministrazioni.

Più in particolare, l'art. 107 in commento ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo destinato a finanziare “iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo”.

Dopo il primo stanziamento iniziale, pari a 25 miliardi delle vecchie lire, a copertura del quinquennio 2001-2005, sono intervenuti ulteriori finanziamenti.

In attuazione di quanto disposto dalla norma in parola è stato emanato il D.P.C.M. 24 gennaio 2003 recante “Disposizioni per l'informatizzazione della normativa vigente, in attuazione dell'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388”, con il quale sono state individuate “le attività costituenti il programma delle iniziative di cui all'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, le forme organizzative, nonché le modalità di finanziamento a valere sul fondo di cui alla predetta disposizione” (cfr. art. 1). Visto il rilevante interesse, si elencano di seguito le attività, così come dettagliate all'art. 2 del citato DPCM: “a) compilazione del testo delle leggi statali e degli altri atti normativi emanati dallo Stato, quale risultante dalle modifiche e abrogazioni espresse; b) messa a disposizione gratuita, con strumenti informatici e telematici, dei testi di cui alla lettera a), e delle relazioni afferenti al singolo atto normativo; c) classificazione della normativa vigente di cui alla lettera a) secondo parametri per favorire la ricerca per via informatica e telematica, nonché predisposizione di un idoneo apparato critico atto ad individuare profili di incompatibilità ed abrogazioni implicite fra disposizioni; d) studio ed applicazione di strumenti e procedure di ricerca raffinata della normativa vigente, nonché di sistemi avanzati di trattamento informatico, di marcatura e di classificazione degli atti normativi, anche ai fini dell'istruttoria dell'attività di

riordino normativo; e) realizzazione di appositi portali e siti Internet, corredati da idonei motori di ricerca, ai fini delle attività di cui alle lettere precedenti”.

Oltre al programma di attività, il decreto in parola ha definito programma le forme organizzative e le modalità di funzionamento del fondo, attribuendo poteri di indirizzo generale, di definizione degli obiettivi specifici e di controllo e monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti presentati per l'attuazione del programma, oltre che di definizione delle modalità e dei requisiti per la presentazione dei singoli progetti, ad un apposito organismo costituito *ad hoc*, denominato “Comitato guida”, composto dai segretari generali della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza del Consiglio dei Ministri o da loro delegati. Il Comitato guida ha operato con il supporto tecnico del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), sia nella fase preparatoria delle iniziative assunte che in quella di attuazione delle stesse, e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e del Cnipa, cui sono stati affidati compiti di esecuzione del programma.

Le attività avviate dal Comitato sul tema della conoscibilità della normazione hanno effettivamente coinvolto numerosi soggetti, pubblici e privati, sia nella forma della consultazione, espressamente prevista dall'art. 4 dello stesso DPCM, sia anche come partner scientifici e tecnologici di uno o più progetti in forza di apposite convenzioni.

Il più complesso e rilevante progetto realizzato con le risorse destinate dalla legge finanziaria per il 2001 alla informatizzazione della normativa è senza dubbio la implementazione del portale Norme In Rete (su cui v. in questa Sezione l'Introduzione di M. Pietrangelo), ma anche l'acquisizione da parte delle assemblee parlamentari di software specialistici per la redazione degli atti normativi (sul tema v. ampiamente in questa Sezione l'Introduzione di E. Bassoli).

Visti i risultati lusinghieri del primo programma di informatizzazione, la legge 28 novembre 2005, n. 146, recante “Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005” ha affidato ai “risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388” un ruolo chiave per le attività di riordino normativo che il Governo dovrà disporre nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 246 del 2005. Più in particolare, gli strumenti realizzati grazie al primo programma di informatizzazione serviranno ad agevolare l'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi e trasmette al Parlamento una relazione finale. La stessa legge di semplificazione per il 2005 dispone ppi che le somme non utilizzate relative al 2005 del fondo di cui all'art. 107 in commento essere destinate ai progetti già approvati dal Comitato guida (cfr. art. 14, commi 12 e 13).

**6.1.3. Circolare 6 novembre 2001 AIPA nomi uniformi (di Elena Bassoli)****Circolare 6 novembre 2001, n. AIPA/CR/35****ASSEGNAZIONE DEI NOMI UNIFORMI AI DOCUMENTI GIURIDICI**

|  |  |
|--|--|
| <b>Tipologia dell'atto</b>   | Circolare  |
| <b>Natura</b>  | Non normativa  |
| <b>Data</b>  | 6 novembre 2001  |
| <b>Pubblicazione</b>   | G.U. Serie generale n. 262 del 10 novembre 2001  |
| <b>Autorità emanante</b>   | Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione  |
| <b>Partizione dell'atto in esame</b>                               | Intero documento   |
| <b>Destinatari e ambito di applicazione</b>                        | Tutte le Amministrazioni pubbliche   |
| <b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>               | Progetto Norme In Rete   |
| <b>1. Presupposti</b><br><b>2. Finalità</b><br><b>3. Contenuti</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Progetto intersettoriale "Norme in rete", avviato dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione nel gennaio 1999 con l'obiettivo di favorire l'accesso alle norme da parte dei cittadini.</li> <li>2. La possibilità di percorrere la rete dei riferimenti è determinante per la comprensione del dettato normativo e quindi per l'effettiva fruibilità delle norme da parte dei cittadini, delle imprese e degli altri operatori. D'altra parte, le attività redazionali necessarie richiedono un impegno di risorse considerevole e continuativo nel tempo.</li> <li>3. Avvio di un processo di standardizzazione della rappresentazione informatica delle norme, definendo regole essenziali per la creazione di nomi uniformi dei provvedimenti normativi e giuridici italiani, rendendo possibile, in tal modo, il riconoscimento di un riferimento normativo all'interno di un testo in linguaggio naturale e l'associazione del riferimento all'indirizzo fisico, realizzando funzionalità di navigazione ipertestuale.</li> </ol> |



**6.1.4. Circolare 22 aprile 2002 AIPA xml (di Elena Bassoli)**

***CIRCOLARE AIPA 22 APRILE 2002 CR/40***

FORMATO PER LA RAPPRESENTAZIONE ELETTRONICA DEI PROVVEDIMENTI  
NORMATIVI TRAMITE IL LINGUAGGIO DI MARCATURA XML

|   |   |
|---|---|
| <b>Tipologia dell'atto</b>  | Circolare   |
| <b>Natura</b>   | Non normativa   |
| <b>Data</b>   | 22 aprile 2002  |
| <b>Pubblicazione</b>  | G.U. 3 maggio 2002, n. 102  |
| <b>Autorità emanante</b>  | Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione   |
| <b>Partizione dell'atto in esame</b>  | Intero documento  |
| <b>Destinatari e ambito di applicazione</b>                                       | Tutte le Amministrazioni pubbliche  |
| <b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001. (G.U. del 27 aprile 2001, n. 97).</li> <li>• "Guida alla redazione dei testi normativi" (G.U. s.o. del 3 maggio 2001, n. 101).</li> <li>• Circolare 6 novembre 2001, n. AIPA/CR/35 "Assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici" (G.U. del 10 novembre 2001, n. 262).</li> <li>• Circolare 7 maggio 2001, n. AIPA/CR/28 (G.U. del 17 maggio 2001, n. 113).</li> </ul>  |
| <p><b>4. Presupposti</b></p> <p><b>5. Finalità</b></p> <p><b>6. Contenuti</b></p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proseguimento dell'azione già intrapresa attraverso la definizione di regole e criteri volti ad accrescere l'efficacia e l'interoperabilità degli strumenti automatici di elaborazione e dei servizi connessi nel contesto specifico della produzione e pubblicazione di documenti a carattere normativo con particolare riferimento al progetto intersettoriale "Norme in rete".</li> <li>2. Rendere effettiva la conoscibilità delle norme da parte dei cittadini attraverso iniziative idonee a consentire l'accessibilità telematica alle norme, risolvendo i problemi di carattere giuridico e tecnologico che ne ostacolano l'attuazione. La necessità di prevedere azioni finalizzate a consentire l'accessibilità telematica del <i>corpus</i> normativo trova una sua affermazione nel programma e-Europe, che colloca i dati giuridici tra i dati pubblici essenziali, classificati come prioritari, l'accessibilità dei quali è riconosciuta come diritto dei cittadini che gli Stati membri dell'Unione europea devono impegnarsi a garantire.</li> <li>3. Il linguaggio di marcatura eXtensible Markup Language (XML) offre la possibilità di definire strutture per classi omogenee di documenti e consente di specificare vincoli di correttezza strutturale su una classe di documenti attraverso un formalismo di definizione di regole, denominato document type definition (DTD): ogni insieme di</li> </ol> |



**6.1.5. Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni (“Codice dell'amministrazione digitale”)**

**ARTICOLI 53, 54 E 55**

|  |  |
|--|--|
| <b>Tipologia dell'atto</b>                           | Decreto legislativo  |
| <b>Natura</b>  | Normativo  |
| <b>Data di emanazione</b>                            | 7 marzo 2005   |
| <b>Autorità emanante</b>                             | Presidente della Repubblica  |
| <b>Gazzetta Ufficiale</b>                            | 16 maggio 2005, n. 112, S.O  |
| <b>Atti di modifica o integrazione</b>               | D.lgs. 4 aprile 2006, n. 159, in G.U. 29 aprile 2006, n. 99, S.O.  |
| <b>Destinatari e/o ambito di applicazione</b>        | Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, come espressamente indicato all'art. 2 (Finalità e ambito di applicazione), co. 2, del d.lgs.   |
| <b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Art. 117 Cost.</b> [citato nei seguenti: art. 2, co. 2; art. 14, co. 1; art. 73, co. 1]</li> <li>• <b>c.c.: artt. 1-12</b> [citati all'art. 20, co. 2]; <b>art. 2702</b> [citato all'art. 21, co. 2]; <b>art. 2712</b> [citato all'art. 23, co. 1]; ]; <b>artt. 2714-2715</b> [citati all'art. 23, co. 3]</li> <li>• <b>D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300</b>, Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 [citato all'art. 1, co. 1, lett.) z]</li> <li>• <b>D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165</b>, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni [citato nei seguenti: art. 2, co. 2; art. 12, commi 1-bis, 2; art. 13, co. 1; art. 75, co. 2]</li> <li>• <b>D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445</b>, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa [citato nei seguenti: art. 2, co. 3; art. 4, co. 1; art. 44, co. 1, lett. a); art. 50, co. 2; art. 65, commi 1 e 4]</li> <li>• <b>D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196</b>, Codice in materia di protezione dei dati personali [citato nei seguenti: art. 2, co. 4; art. 32, co.2, lett. b) e co. 5; art. 44, co. 1, lett. d); art. 46, co. 1; art. 56, co. 2-bis; art. 66, co. 2, lett. c); art. 75, co. 3]</li> <li>• <b>D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68</b>, Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 [citato nei seguenti: art. 6, co. 1; art. 47, co. 2, lett. d) e co. 3, lett. a); art. 48, co. 3; art. 54, co. 1, lett. d)]</li> <li>• <b>D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447</b>, Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonche' per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della</li> </ul> |

- legge 15 marzo 1997, n. 59 [citato all'art. 10, co. 1]
- **D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112**, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 [citato all'art. 11, co. 1]
  - **Legge 29 luglio 2003, n. 229**, Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001 [citato nei seguenti: art. 11, co. 6; art. 19, co. 3]
  - **Legge 9 gennaio 2004, n. 4**, Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici [citato all'art. 17, co. 1, lett. d)]
  - **D.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39**, D.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lett. mm), della legge 23 ottobre 2003, n. 421 [citato all'art. 11, co. 6; art. 68, co. 1; art. 78, co. 2; art. 81, co. 2; art. 83, co. 2; art. 84, co. 1; art. 85, commi 1 e 3]
  - **D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281**, Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali [citato nei seguenti: art. 22, co. 8; art. 58, co. 3; art. 59, co. 4; art. 64, co. 3; art. 66, commi 1, 2 e 6; art. 70, co. 1; art. 71, commi 1 e 1-bis; art. 80, commi 1 e 6; art. 87, co. 1]
  - **D.lgs. 1° settembre 1993, n. 385**, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia locali [citato nei seguenti: art. 26, co. 1; art. 29, co. 3, lettere a) e b)]
  - **Legge 23 agosto 1988, n. 400**, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri [citato nei seguenti: art. 40, co. 3; art. 59, commi 4 e 5; art. 66, co. 2]
  - **Legge 7 agosto 1990, n. 241**, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi [citato nei seguenti: art. 41, commi 2, 2-quater, 3; art. 50, co. 2; art. 54, co. 1, lettere b), c), e); art. 68, co. 1]
  - **D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42**, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 [citato all'art. 43, co. 4]
  - **Legge 7 giugno 2000, n. 150**, Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni 137 [citato all'art. 54, co. 1, lett. e)]
  - **Legge 16 gennaio 2003, n. 3**, Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione [citato nei seguenti: art. 59, co. 7; art. 60, co. 4]
  - **D.lgs. n. 42/2005 – NO ora abrogato – art 60, 68**
  - **Legge 24 dicembre 1954, n. 1228**, Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente [citato all'art. 62, co. 1]
  - **D.P.R. 2 marzo 2004, n. 117**, Regolamento concernente la diffusione della carta nazionale dei servizi, a norma dell'articolo 27, comma 8, lettera b), della legge 16 gennaio 2003, n. 3 [citato

|   |  |
|---|--|
|   | <p>all'art. 64, co. 3]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>D.P.R. 28 luglio 1967, n. 851</b>, Norme in materia di tessere di riconoscimento rilasciate dalle Amministrazioni dello Stato [citato all'art. 66, co. 8]</li> <li>• <b>D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554</b>, Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni [citato all'art. 67, commi 1 e 2]</li> <li>• <b>D.P.R. 11 novembre 1994, n. 680</b>, Regolamento per il coordinamento delle norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni pubbliche con le esigenze di gestione dei sistemi concernenti la sicurezza dello Stato [citato all'art. 75, commi 3 e 6]</li> <li>• <b>D.lgs. 1° agosto 2003, n. 259</b>, Codice delle comunicazioni elettroniche [citato all'art. 82, co. 4, lett. a)]</li> </ul> |
| <p><b>Atti abrogati</b> [ex art. 91, Abrogazioni]</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• D.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10</li> <li>• Artt. 1, co. 1, lettere <i>t), u), v), z), aa), bb), cc), dd), ee), ff), gg), hh), ii), ll), mm), nn), oo)</i>; 2, co. 1, ultimo periodo; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 17; 20; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 27-bis; 28; 28-bis; 29; 29-bis; 29-ter; 29-quater; 29-quinquies; 29-sexies; 29-septies; 29-octies; 36, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 51; del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445</li> <li>• Art. 26, co. 2, lettere <i>a), e), h)</i>, della legge 27 dicembre 2002, n. 289</li> <li>• Art. 27, co. 8, lett. <i>b)</i>, della legge 16 gennaio 2003, n. 3</li> <li>• Artt. 16, 17, 18 e 19 della legge 29 luglio 2003, n. 229.</li> <li>• Art. 15, co. 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59</li> <li>• D.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42.</li> </ul>   |

### Presupposti, finalità e contenuti

Gli articoli in commento rilevano ai nostri fini, con riguardo al drafting, per i profili relativi all'accessibilità ed alla conoscibilità delle norme. Essi, infatti, recano per la prima volta una disciplina organica dei siti web delle pubbliche amministrazioni, strumenti ai quali anche il nostro legislatore (v. legge n. 150/2000, alla cui scheda si rinvia) ha oramai riconosciuto una speciale attitudine per le attività di divulgazione del patrimonio informativo pubblico, e dunque anche normativo. Le disposizioni qui richiamate si collocano non a caso nell'ambito del Capo V (Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete), Sezione I (Dati delle pubbliche amministrazioni) del Codice dell'amministrazione digitale, e – come di seguito si dirà – pur integrando in massima parte la già vigente normativa sulla comunicazione pubblica (legge n. 150 del 2000 su citata), contengono anche un primo significativo “spunto” sul tema della pubblicità legale per via telematica.

Le disposizioni in commento si fanno carico di regolare tanto le caratteristiche tecniche relative alla costruzione dei siti web (dei quali continua a mancare una definizione) delle pubbliche amministrazioni centrali, con un mero invito per le amministrazioni regionali e locali ad adeguarsi alle caratteristiche prescritte per le amministrazioni centrali; quanto di prescrivere tassativamente i contenuti minimi che dovranno essere pubblicati in tali siti web. In questo secondo caso la disposizione si applica a tutte le amministrazioni, anche a quelle regionali e locali, pur “nei limiti

delle risorse tecnologiche e organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa” (cfr. art. 54, co. 2-*bis*)<sup>71</sup>.

Con riguardo alle “Caratteristiche dei siti” (art. 53), si può rilevare come non vi siano novità sostanziali rispetto al quadro normativo pregresso, essendo il contenuto della norma citata già ampiamente condiviso in quanto oggetto di atti di indirizzo. Si possono già ricordare la direttiva P.C.M. 30 maggio 2002 (*Conoscenza ed uso del dominio internet “.gov.it” ed efficace interazione del portale nazionale “italia.gov.it” con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali*) e la circolare P.C.M. 3 marzo 2001, n. 3 (*Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti Web delle pubbliche amministrazioni*), con le quali in buona sostanza sono state individuate le caratteristiche generali dei siti web delle amministrazioni centrali, in massima parte coincidenti con i principi di cui poi al primo comma del citato art 53 del Codice: accessibilità, usabilità, identificazione e controllo dell'accesso, sicurezza, etc.

Analogamente, anche le previsioni di cui all'art. 54, relativo al “Contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni”, risultano non del tutto nuove, essendo intervenuti gli atti di indirizzo appena richiamati anche sull'oggetto della disposizione in parola. Si può, tuttavia, notare che, se le direttive indicavano come “massa critica” di informazioni da pubblicare sui propri siti web i dati relativi alla struttura organizzativa dell'ente, all'articolazione degli uffici, etc., allo stesso tempo precisavano che “[...] Questo peraltro non deve rappresentare il contenuto principale del sito, che deve essere focalizzato sulla erogazione dei servizi all'utente”<sup>72</sup>. Diversamente, invece, come bene è stato notato, la norma del Codice appare alquanto riduttiva nel merito, limitandosi ad indicare come dati pubblici minimi necessari da pubblicare sui siti istituzionali in massima parte le informazioni sull'organizzazione dell'ente (organigramma, articolazione degli uffici, etc.), sulle attività degli uffici, etc., insieme a bandi di gara e di concorso, con il rischio che i proprio i contenuti minimi espressamente menzionati dalla norma siano nella pratica i soli ad essere messi on line dalle amministrazioni.<sup>73</sup> Di particolare rilievo, pur trattandosi di mera dichiarazione di principio, il comma terzo dell'art. 54, che dispone sulla gratuità dei dati pubblici contenuti nei siti web e sulla fruibilità degli stessi “senza necessità di autenticazione informatica”, ma più ancora il comma successivo che impone alle amministrazioni di farsi garanti della conformità delle informazioni presenti sui propri siti a quelle contenute nei provvedimenti amministrativi originali di cui si dà comunicazione.

La disposizione da ultimo richiamata introduce qui il tema del valore giuridico della pubblicazione telematica, sul quale insiste più direttamente il comma 4-*bis* del medesimo art. 54, secondo cui “La pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento”<sup>74</sup> (sul tema v. ampiamente l'Introduzione a questa Sezione di M. Pietrangelo).

<sup>71</sup> L'estensione dell'applicabilità di tale disposizione alle amministrazioni regionali e locali è frutto di un emendamento contenuto nel parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, a norma dell'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante “Codice dell'amministrazione digitale”, espresso nella riunione del 26 gennaio 2006.

<sup>72</sup> Cfr. punto 2.4. della direttiva P.C.M. 30 maggio 2002.

<sup>73</sup> Così E. MENICETTI, *Commento al Capo V (Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete)*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, Maggioli, 2005, 318-319.

<sup>74</sup> Comma introdotto su richiesta della Conferenza unificata, come si evince dai rilevi contenuti nel parere sullo schema di decreto legislativo recante “Codice dell'amministrazione digitale” espresso nella riunione del 13 gennaio 2005. Si tratta di una previsione normativa da tempo auspicata in dottrina. Da ultimo v. V. ZENO-ZENCOVICH, *Codificazione e informatica giuridica*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole. Atti del Convegno, Roma 17-18 marzo 2005*, Milano, Giuffrè, 91 ss., secondo cui si rende necessaria oramai una nuova e diversa nozione di pubblicità delle leggi intesa come “aspetto centrale della cittadinanza” (93); *Id.*, *Il “diritto ad essere informati” quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in *Dir. inf.*, 2006, 1, 1 ss. V. anche M. CAMMARATA, *E-content e accesso: le libertà fondamentali nel Codice dell'amministrazione digitale*, in I. D'ELIA, M. PIETRANGELO (a cura di), *op. cit.*, 99 ss

*Dott.<sup>10</sup> in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*



Tanto premesso, nel caso di entrambe le disposizioni richiamate, ovvero gli articoli 53 e 54, si può forse notare che la vera novità consiste nell'aver “legificato” i contenuti di una disciplina per molta parte già assecondata dalle amministrazioni pubblicazioni, in forza dei su citati atti di indirizzo e di buone pratiche amministrative. Una novità questa che sembra però discostarsi fortemente dal principio, largamente condiviso, secondo cui non è opportuno regolare con legge o fonte equiparata fenomeni squisitamente tecnici. Nel caso di specie, come detto, si tratta peraltro di fenomeni nelle linee essenziali già disciplinati da fonti di rango inferiore, certamente più versatili e dunque appropriate alla mobilità dell'oggetto regolato. In proposito, si deve però ricordare che quella della rilegificazione è una questione che ha trasversalmente investito molta parte della normativa “riordinata” dal Codice dell'amministrazione digitale, una scelta ampiamente criticata tanto a livello istituzionale quanto dalla dottrina. Basti qui ricordare i rilievi contenuti nei pareri espressi dal Consiglio di Stato sullo schema di Codice e sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo (d.lgs. n. 159 del 2006)<sup>75</sup> e le notazioni trasversali dei primi commentatori<sup>76</sup>.

Con riguardo, infine, all'art. 55 (*Consultazione delle iniziative normative del Governo*), occorre dire che esso riproduce pedissequamente l'art. 18 della legge n. 229 del 2003<sup>77</sup>, poi abrogato dallo stesso Codice (cfr. art. 91, co. 1, lett. e). Questa disposizione è quella che più rileva ai nostri fini, avendo ad oggetto la pubblicazione telematica di atti normativi. Si deve però notare come essa abbia un valore squisitamente programmatico, limitandosi ad introdurre la mera facoltà per la Presidenza del Consiglio dei Ministri di pubblicare “atti legislativi e regolamentari in vigore, nonché i massimari elaborati da organi di giurisdizione” (cfr. co. 1) di propria competenza, o le notizie relative alle iniziative normative del Governo, compresi i “disegni di legge di particolare rilevanza”.

---

<sup>75</sup> CdS, Sez. atti norm., 7 febbraio 2005, n. 11995/04 e CdS, Sez. atti norm., 30 gennaio 2006, n. 31/06

<sup>76</sup> Per i primi commenti al Codice dell'amministrazione digitale v. G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Codice della pubblica amministrazione digitale. Commentario al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Milano, Giuffrè, 2005; E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, Maggioli, 2005; I. D'ELIA, M. PIETRANGELO (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale. Relazioni e contributi al Convegno DAE 2005*, Napoli, ESI, 2005, n. speciale di *Inf. dir.*

<sup>77</sup> Legge 29 luglio 2003, n. 229, Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001.