

La pubblicazione “autenticata” delle norme su internet: quando le cose cambiano per restare invariate

Peter Lewis Geti

1. La pubblicazione come fase del procedimento legislativo ed il ruolo del Guardasigilli

La pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana è la fase conclusiva dell'*iter legis*, essenziale ai fini dell'entrata in vigore della norma, in quanto assolve la fondamentale funzione di conoscibilità delle nuove leggi.

Tuttavia, sebbene sia un dato ormai ampiamente noto che un disegno di legge, una volta che sia stato approvato nel medesimo testo da entrambe le Camere, venga trasmesso alla Presidenza della Repubblica per la promulgazione, ben poco, e anche confusamente, si sa di quanto accade nella successiva fase “integrativa dell'efficacia”¹, nonché le problematiche sottese alla pubblicazione² delle leggi e, più in generale, delle norme prodotte nell'ordinamento italiano³.

Gli stessi *Fathers Foundations*⁴ erano ben consapevoli che il procedimento di formazione delle leggi non si concludeva con l'approvazione “articolo per articolo e con votazione finale” delle relative proposte (art. 71, c. 1 Cost.); al contrario, il ddl approvato diventerà legge solo dopo la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, da effettuarsi entro un mese dalla stessa approvazione (art. 73, c. 1 Cost.). Successivamente, ai sensi dell'art. 73, c. 3 Cost., «le leggi sono

¹ Cfr. T. Martines, G. Silvestri, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005 e da ultimo L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008

² Ed invero, sebbene di non primario rilievo, l'argomento aveva suscitato un discreto interesse da parte degli studiosi già agli albori della scienza pubblicistica italiana. Nell'ordinamento italiano varie riflessioni sull'argomento già in C. Cattaneo, *La legge fino alla sua effettuazione: memoria dell'avvocato Cesare Cattaneo prof. ordinario di Leggi nell'Università di Pavia*, Milano, Bernardoni, 1860 che si dilungava nelle riflessioni intorno alla promulgazione delle leggi (§ 3) e la loro pubblicazione (§ 4), alla luce della questione sulla “effettuazione” delle stesse norme. Senza alcuna pretesa di completezza si segnalano, più di recente, P. Bonetti, *Art. 73*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, UTET giuridica, 2006, 2; M. Ainis, *La legge oscura*, Roma-Bari, 2002, A. Pizzorusso, voce *Certezza del diritto*, in *Enc. Giur. Treccani*, VI, Roma, 1988; N. Lupo, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.*, 1986; S. M. Cicconetti, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, Vol. 37 (1988); M. Strano, *La nuova disciplina della pubblicazione delle leggi e degli atti normativi nella Raccolta e nella Gazzetta Ufficiale*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 35, 1985; G. Grottanelli de' Santi, *Art. 73 -*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1975.

³ Per ragioni di comodità espositiva, anche in considerazione dell'oggettiva importanza delle leggi rispetto al complesso degli altri atti normativi e non prodotti nell'ordinamento italiano, anche nei diversi livelli di governo, si farà riferimento principalmente alla pubblicazione delle leggi, con l'avvertenza che, salvo particolarità evidenziate in nota, i procedimenti e le problematiche di cui alla presente riflessione riguardano ogni altro atto o documento che viene pubblicato nelle G.U. della Repubblica (e nei Bollettini Ufficiali delle Regioni).

⁴ Si rileva una tendenziale uniformità di pensiero con riferimento specifico alla successione delle diverse fasi procedurali, mentre erano terreno di scontro le determinazioni in ordine al ruolo ed alla funzione del Presidente della Repubblica, la retroattività delle leggi, nonché la tematica dei testi unici, come ricostruisce P. Bonetti, *Art. 73*, cit.

pubblicate [...] ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso».

Dalla lettura del testo costituzionale emerge, in primo luogo, una palese distinzione formale e sostanziale con riferimento all'uso del *nomen* "legge". Sembra pacifico ritenere che, in seguito all'approvazione nel medesimo testo da parte di entrambe le Camere, un disegno di legge possa correttamente appellarsi "legge".

Tuttavia, una legge diverrà tale dal punto di vista sostanziale a seguito delle successive fasi della promulgazione e della pubblicazione, al termine della c.d. *vacatio legis*. Solo a partire da questo momento, infatti, la legge inizierà ad esplicare i suoi effetti nei confronti dei consociati⁵.

Tralasciando ogni considerazione intorno all'attività di controllo, rinvio e promulgazione delle leggi da parte del Presidente della Repubblica⁶, appare utile ricostruire il procedimento di pubblicazione delle leggi, saggiando la tenuta del sistema alla luce delle più recenti innovazioni della tecnica.

Ed invero, una volta che la legge sia stata promulgata dal Presidente della Repubblica, vengono apposti sulla legge il visto del ministro Guardasigilli ed il "gran sigillo dello Stato", secondo un retaggio proprio delle precedenti esperienze monarchiche.

Il Guardasigilli è, letteralmente, il "guardiano del Sigillo" (dello Stato) e, in passato, assolveva le funzioni di custodia del sigillo del re e di apposizione dello stesso sugli atti del sovrano, conferendone in tal modo autenticità.

Durante gli assolutismi monarchici, tali funzioni erano svolte dal Gran Cancelliere al quale, "nell'ordinamento succeduto a quello assoluto il Guardasigilli ha assunto un po' il ruolo del nobile decaduto"⁷, adattandosi oggi ad esercitare nuove e più consistenti attività, senza però perdere alcune peculiari funzioni, tra cui l'attività, squisitamente notarile, di certificazione e conservazione degli atti normativi dello Stato.

Il ruolo comunque svolto dal Ministro non è per questo meno importante.

Ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 (recante "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), ogni atto legislativo e

⁵ In tal senso si apprezzano, di recente i contributi di V. Zeno-Zencovich, *Legal Information as an Essential Aspect of Citizenship*, in G. Peruginelli, M. Ragona (eds), *Proceedings of the IX International Conference "Law via the Internet"* (Firenze, 30-31/10/2008), Florence, European Academic Publishing Press; I. Scotti, E. Seta, *Italian Legislation on the Internet: Citizens' Access to Legislation in Force and Regulatory Reorganisation*, *Ibidem*, nonché le ricche prospettive e problematiche indicate da P. Costanzo, M. Pietrangelo, *Theory and Reality of the Official Publication of Legal Acts on Internet*, *Ibidem*.

⁶ Sul punto si veda ancora una volta la ricostruzione operata da P. Bonetti, *Art. 73, cit.* e S. Carbonaro, *L'incidenza presidenziale in relazione alle funzioni legislative e giurisdizionali*, in *Scritti giuridici in onore memoria di P. Calamandrei*, IV, Padova, 1958.

⁷ Cfr. G. Ferrari, *Guardasigilli* (voce), in *Enc. dir.*, 1962s, pag. 799; V. Carbone, *Art. 110*, in *Commentario della Costituzione Italiana*, A. Pizzorusso, V. Zagrebelsky, V. Carbone (a cura di), Bologna-Roma, 1992, pag. 92.

regolamentare promulgato dal Presidente della Repubblica deve, prima di essere inserito nella Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana (che “è posta sotto la vigilanza del Ministro Guardasigilli”⁸), deve essere “munito del Sigillo dello Stato”⁹.

In particolare, “gli originali delle leggi e dei decreti, delle delibere e degli altri atti [da inserirsi nella Raccolta] sono trasmessi al Ministro Guardasigilli, il quale appone ad essi il proprio «visto» ed il sigillo dello Stato”¹⁰.

L’attività del Guardasigilli non è quindi meramente “formale”; al contrario al Ministro compete uno specifico compito di valutazione e verifica formale e sostanziale dell’atto normativo, tanto che, se “incontra qualche difficoltà riguardo alla forma esteriore della legge, o al tenore del decreto, della delibera o dell’altro atto [soggetto a pubblicazione], la comunica, per la legge, al Presidente del Consiglio dei Ministri e, per i decreti e gli altri atti, al Ministro competente. In questo caso può sospendere il «visto» e l’apposizione del sigillo, facendone relazione al Consiglio dei Ministri”.

Superata in senso positivo la fase di controllo del documento, il Guardasigilli appone dapprima il sigillo dello Stato sul documento rappresentativo e, successivamente, il suo visto sull’atto.

Il procedimento in questione è denso di formalismi, evidentemente giustificati dal doppio ruolo di “certificatore”¹¹ della correttezza formale e sostanziale dell’atto secondo i principi e le norme dell’ordinamento, e di “funzionario” pubblico che acquisisce un documento in ragione del suo Ufficio di custode e responsabile della pubblicazione degli atti normativi dello Stato¹².

Nella realtà delle cose, l’esame e l’istruzione degli atti, la direzione e redazione della Raccolta ufficiale degli atti normativi vengono svolte dal “Servizio pubblicazione delle leggi e degli altri provvedimenti normativi e non normativi”, incardinato presso il Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero¹³.

Sempre agli uffici del Servizio in oggetto competono le attività di formulazione e pubblicazione degli “errata corrige” per tutti gli atti amministrativi, nonché la redazione e la predisposizione degli indici alfabetico, analitico e cronologico della Raccolta ufficiale.

Entro trenta giorni dalla promulgazione, le leggi, munite del sigillo e del «visto», vengono pubblicate nella prima parte della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, la cui attività di stampa, diffusione e vendita compete all’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato¹⁴.

⁸ Cfr. art. 12 r.d. 24 settembre 1931, n. 1256, oggi art. 17 T.U. promulgazione e pubblicazione.

⁹ Cfr. art. 4 d. lg. P.C. 19 giugno 1946, n. 1, nonché art. 1 e 3 r.d. 24 settembre 1931, n. 1256. È interessante notare come il medesimo procedimento era previsto all’art. 6 del Codice Civile di Carlo Alberto, secondo il quale il Gran Cancelliere era tenuto ad apporre il sigillo agli atti del sovrano.

¹⁰ Cfr. art. 5 T.U. promulgazione e pubblicazione.

¹¹ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976.

¹² Cfr. A. M. Sandulli, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Noviss.Dig. It.*, IX, 1963.

¹³ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_12_1_1_4.wp?sessionid=078716F31E53007B210A7C9D282713D9.ajpAL01.

¹⁴ Cfr. art. 10 T.U. promulgazione e pubblicazione.

2. La Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana

La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana è la fonte ufficiale di conoscenza delle norme in vigore in Italia, fondamentale strumento di diffusione, informazione e ufficializzazione dei testi legislativi e regolamentari, nonché degli altri atti pubblici e privati che debbono giungere con certezza a conoscenza dell'intera collettività.

A tal fine, la Gazzetta Ufficiale “è divisa in due parti, stampate e vendute separatamente”¹⁵, di cui in particolare la Parte Prima è composta da una serie generale¹⁶ e da cinque serie speciali¹⁷.

La tipologia ed il contenuto degli atti che vengono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale è tale da giustificare la complessità e la formalità delle procedure previste per la pubblicazione; tuttavia, il legislatore ha ispirato l'intero procedimento a criteri di celerità, al fine di garantire l'effettiva entrata in vigore delle norme approvate e promulgate.

Il Poligrafico, pertanto, ricevuta copia degli atti da pubblicare da parte del Ministero “cura l'immediata composizione tipografica dell'atto stesso”¹⁸ e, in seguito all'accertamento della conformità dello stampato all'originale da parte del Ministero, effettua la pubblicazione “con la

¹⁵ Cfr. art. 9, c. 2, T.U. promulgazione e pubblicazione.

¹⁶ La serie generale esce tutti i giorni feriali e riporta leggi, atti normativi, atti amministrativi, decreti e altri atti che interessano la generalità dei cittadini. È evidentemente la pubblicazione più importante in uno stato di diritto, in quanto, in ossequio al principio di legalità e certezza del diritto, fornisce l'esatta indicazione delle regole di condotta cui tutti i cittadini dovranno sottostare. Il periodo di *vacatio legis*, fissato in quindici giorni dalla pubblicazione, salvo diversa ed espressa previsione in calce allo stesso provvedimento normativo, serve appunto a consentire (potenzialmente) a tutti i cittadini di venire a conoscenza delle nuove disposizioni normative e, se del caso, adeguarsi ad esse.

¹⁷ La prima serie speciale, pubblicata ogni mercoledì, contiene la raccolta delle sentenze ed ordinanze della Corte Costituzionale, nonché gli atti di promuovimento del giudizio dinanzi la stessa Corte. Attesa la caratteristica di “legislatore negativo” - secondo la famosa (e risalente) lezione di H. Kelsen, infatti, la Corte costituzionale opera come garante della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti normativi aventi rango primario, eventualmente espungendo dall'ordinamento quelle norme che contrastano con la disciplina costituzionale - ed “integrativo” - Nel corso della sua attività, infatti, la Corte costituzionale è spesso intervenuta *suggerendo* al legislatore la strada da percorrere, c.d. sentenze monito, ovvero integrando il dettato normativo, attraverso le c.d. sentenze additive, ovvero ancora proponendo la lettura costituzionalmente corretta delle disposizioni, c.d. sentenze interpretative. Per una più completa disamina del ruolo della Corte costituzionale e sulle sue funzioni, si rimanda alla letteratura specialistica tra cui da ultimo E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007 - riconosciuta alla Corte costituzionale, anche le decisioni della Corte devono correttamente essere conosciute o quanto meno conoscibili dai consociati. Minore rilievo assumono la seconda serie speciale, pubblicata ogni lunedì e giovedì e contenente una selezione degli atti delle Comunità europee, e la terza serie speciale, che esce ogni sabato e riguarda leggi e regolamenti delle regioni, in quanto questi due livelli di governo hanno un proprio canale di pubblicità notiziale specifico nella Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee – GUCE –, ora Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea – GUUE –; mentre gli atti normativi delle Regioni trovano la loro fonte di pubblicità nei Bollettini Ufficiali della Regione. La relativa *vacatio legis* decorre dalla pubblicazione dei provvedimenti su quelle pubblicazioni. La quarta serie speciale, che esce ogni martedì e venerdì, riguarda invece i concorsi delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici, mentre la quinta serie speciale, ogni lunedì, mercoledì e venerdì, contiene avvisi e bandi di gara.

Infine, nella Parte Seconda vengono pubblicate inserzioni e annunci giudiziari e commerciali.

¹⁸ Cfr. art. 4, c. 1, D.P.R. 14 marzo 1986, n. 217 recante “Approvazione del regolamento di esecuzione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana.

massima celerità”¹⁹, garantendo altresì “la più ampia e rapida diffusione della Gazzetta Ufficiale nell’intero territorio nazionale, avvalendosi anche dei mezzi di distribuzione dei giornali”²⁰.

Orbene, proprio questi ultimi e relevantissimi adempimenti sembrano trovare una limitata applicazione nel contesto attuale.

Ed invero, l’art. 23 D.P.R. 1092/1985 *coordina* una norma del 1984²¹ con la quale il legislatore si era mostrato attento alla questione della pubblicità e diffusione delle norme, ed anche avveniristico, ricercando la collaborazione dei *mass-media*, tanto che il comma 3 dello stesso articolo prevede che “la pubblicazione della Gazzetta Ufficiale delle leggi e degli altri atti di maggiore importanza è comunicata attraverso i notiziari radiotelevisivi”.

In quegli anni, infatti, si registra una larghissima diffusione dei mezzi di comunicazione di massa; in particolare si ricordi come nel 1977 la RAI aveva introdotto il colore nelle proprie trasmissioni e due anni dopo dava vita al terzo canale nazionale, l’anno successivo TeleMilano diviene la capofila del network nazionale Canale 5 e il circuito PIN (Primarete Indipendente), del gruppo editoriale Rizzoli, inserisce nel suo palinsesto Contatto, primo telegiornale nazionale privato, diretto da Maurizio Costanzo.

È chiaro quindi come anche il legislatore fosse attratto dalla novità tecnologica, tanto da voler ricorrere espressamente a tali strumenti per assicurare una più celere e ampia diffusione delle norme attraverso i nuovi mezzi di comunicazione.

Tuttavia se la tecnica ha gradualmente rinnovato le modalità di comunicazione (anche istituzionale) e di divulgazione delle informazioni, lo stesso non può affermarsi con riferimento alla (fondamentale) attività di comunicazione ed informazione legislativa, costituzionalmente prevista²². Infatti, solo dall’aprile del 2001 la Gazzetta Ufficiale viene pubblicata anche in via telematica presso l’indirizzo <http://www.gazzettaufficiale.it>, con numerose, e per molti aspetti inaccettabili, limitazioni. L’accesso gratuito al portale è limitato alla visualizzazione ed estrazione dei testi pubblicati in entrambe le parti e in tutte le pubblicate negli ultimi 60 giorni. Per reperire l’informazione normativa pregressa, l’utente dovrà sottoscrivere un apposito abbonamento (a *forfait* oppure a consumo) con il Poligrafico ovvero reperire le precedenti edizioni della Gazzetta, ovvero ancora, rinunciando al carattere dell’ufficialità, ricorrere alle pubblicazioni gratuite curate da privati o dalle stesse Istituzioni.

Emerge quindi un primo, fondamentale, profilo di criticità.

¹⁹ Cfr. art. 13 D.P.R. n. 217/1986.

²⁰ Cfr. art. 23 T.U. promulgazione e pubblicazione.

²¹ Nella fattispecie l’art. 11 della Legge 11 dicembre 1984, n. 839.

²² Sebbene non sia necessario, si ricorda ancora una volta la fondamentale disciplina prevista nell’art. 73 Cost. e le riflessioni di B. Malaisi, *Per una teoria giuridica della divulgazione delle regole del diritto*, in *Dir. soc.*, 1, 2004.

Se l'informazione normativa è un'esigenza costituzionalmente garantita, non si riesce a comprendere come possa tollerarsi la limitata consultazione telematica delle Gazzette Ufficiali pubblicate negli ultimi 60 giorni. Le più recenti tendenze legislative, infatti, tendono ad apportare modifiche infinitesimali alla legislazione pregressa. Il cittadino dovrebbe quindi essere in condizione di reperire il testo originario e di aggiornarlo, rileggendo e interpretando il testo rinnovato alla luce del contesto entro il quale la stessa norma è inserita, valutando la coerenza e l'omogeneità della novella nonché i significativi cambiamenti, spesso impliciti, che essa comporta²³, non potendosi limitare alla lettura del solo articolo coordinato con la novella predisposto dagli Uffici ministeriali e proposto in nota nella pubblicazione a stampa.

A ciò si aggiunga un'ulteriore considerazione relativa al valore della diffusione telematica. Un apposito *disclaimer* posto in calce alla *home page* del sito <http://www.gazzettaufficiale.it> ricorda che “l'unico testo definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale a mezzo stampa, che prevale in casi di discordanza”.

La pubblicazione telematica della Gazzetta Ufficiale della Repubblica sull'apposito sito web gestito dal Poligrafico dello Stato, quindi, ha un valore meramente notiziale²⁴, rispetto alla quale prevale sempre il testo a stampa.

Deve altresì rilevarsi la perdurante “doppia anima” telematica del Poligrafico che, da una parte gestisce la banca dati gratuita (ma limitata) <http://www.gazzettaufficiale.it>, mentre dall'altra cura il portale a pagamento GURITEL – Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Telematica (<http://www.guritel.it>).

Quest'ultimo portale è stato sviluppato in seguito al D.M. Tesoro del 20 gennaio 1993²⁵, quale punto di accesso pubblico alle Banche Dati pubbliche gestite dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, anche in forza di apposite convenzioni con amministrazioni, enti od istituti pubblici fornitori di banche dati, per la relativa diffusione ai settori d'utenza di propria competenza²⁶, realizzando un imponente punto di accesso unitario (ma non necessariamente completo) alla Gazzetta Ufficiale

²³ Sul punto giova ricordare che le “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e delle Province autonome, prevede che si debba scegliere la parola che esprime un concetto nel modo più preciso, chiaro ed univoco possibile (n. 13), cercando di esprimere lo stesso concetto con il medesimo termine evitando di adoperare termini identici con accezioni diverse, rispettando l'uniformità terminologica anche in relazione a testi affini (n. 18).

²⁴ Allo stesso modo, anche le pubblicazioni curate dalle Istituzioni (es. la raccolta degli atti normativi di rango primario curata dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica, reperibile all'indirizzo <http://www.parlamento.it/elenchileggi/87088/gencopertina.htm>) o dai privati hanno carattere meramente notiziale, nonostante consistano nell'esatta riproduzione nel testo originario dell'atto, così come pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

²⁵ “Attribuzione all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato del compito della distribuzione di banche dati pubbliche a persone fisiche ed a persone giuridiche pubbliche e private”.

²⁶ Attualmente, l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato gestisce, tra gli altri, il Bollettino Ufficiale della Regione Lazio (<http://dbase1.ipzs.it/burl/burl1.htm>) e la raccolta “Costituzione e Codici” del Consiglio Nazionale del Notariato (<http://www.notarlex.it/codici.jsp>).

Repubblica italiana, banche dati commerciali, Albi professionali, Gazzetta Ufficiale Comunità europee, concorsi; pubblicazione delle Amministrazioni pubbliche, Presidenza del Consiglio dei Ministri, banche dati farmaceutiche, banche dati fiscali.

Ed invero, l'utente che accede al sito GURITEL si trova "inibito" dinanzi alla mole di informazione che gli viene offerta. Del resto, il servizio è realizzato attraverso l'elaborazione redazionale e documentalista da parte degli Uffici del Poligrafico, «al fine di fornire un'informazione pubblica completa, tempestiva e di facile accesso»²⁷, ma estremamente allargata a tutte le informazioni pubbliche.

3. La pubblicazione telematica "autenticata"

Nell'ottica di un risparmio sui costi di produzione e distribuzione, l'art. 27 (Taglia-carta), del D. L. 25 giugno 2008, n. 112, recante "disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133) ha previsto che *"a decorrere dal 1 gennaio 2009, la diffusione della Gazzetta Ufficiale a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico"*.

La disposizione, ultimo tassello di un percorso avviato (ma mai seguito) già da anni di sviluppare la conoscenza delle norme giuridiche attraverso Internet²⁸, trova applicazione grazie alle indicazioni fornite dal d. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 c.d. "Codice dell'Amministrazione Digitale" (di seguito, CAD)²⁹.

Di concerto con il Ministero della Giustizia è stato pertanto sviluppato un procedimento volto a garantire l'autenticità delle informazioni pubblicate sul sito, ricorrendo ad un artificioso sistema di "firma digitale" e "timbro" che attestano l'autenticità del documento digitale.

In particolare, la "firma digitale", viene invece apposta dal responsabile della pubblicazione (Ministero della Giustizia), al fine di assicurare la conformità del contenuto della Gazzetta Ufficiale nella sua versione digitale, nonché per garantire che l'oggetto della sottoscrizione non ha subito alcuna alterazione rispetto alla versione cartacea, che conserva quindi il ruolo di "unico atto avente valore prevalente".

²⁷ Cfr. la presentazione del servizio sul sito http://www.ipzs.it/scheda_multimedia_guritel.jsp.

²⁸ In tal senso sia consentito rinviare a P. L. Geti, *Qualità e conoscibilità della normazione. Verso la reingegnerizzazione dei procedimenti decisionali*, in L. Brusciuglia, R. Romboli (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, PLUS, 2010.

²⁹ Com'è noto, nel CAD, tra le altre, vengono definite le regole in base alle quali le Amministrazioni pubbliche possono rendere disponibile all'utente informazioni e documenti in forma digitale, garantendone la conformità agli atti originali.

Almeno sotto il profilo formale, si rileva quindi una duplicazione della procedura prevista per la formazione della bozza di stampa.

Infatti, il solo testo ufficiale della legge è l'originale che riporta la firma del Presidente della Repubblica, per la promulgazione, e, dopo aver ricevuto il visto del Ministro della Giustizia, conservato nella Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. La copia di tale atto, rilasciata dagli uffici ministeriali al Poligrafico, costituisce la base per la bozza tipografica (e da oggi anche telematica). Tali bozze (cartacea e digitale) vengono quindi sottoposte a verifica di conformità rispetto al testo ufficiale da parte del Ministero, ricevendone un visto (la versione cartacea) ed una firma digitale (la versione telematica). Verosimilmente, considerati i progressi dell'arte tipografica, il procedimento di autenticazione e verifica da parte del Ministero verrà operato nei soli confronti del documento digitale che sarà utilizzato quale base del processo di stampa.

Viceversa, il "timbro digitale" viene apposto su ogni pagina della pubblicazione, sia essa digitale che cartacea, "garantendo il processo produttivo della Gazzetta Ufficiale da parte del Poligrafico"³⁰.

3.1 L'applicativo "SecurePaper Viewer"

Il "timbro digitale" è rappresentato da un codice grafico bidimensionale apposto su ciascuna pagina della Gazzetta Ufficiale, da "leggere" tramite l'apposito software "SecurePaper Viewer", messo a disposizione gratuitamente sul sito dell'Istituto Poligrafico.

In buona sostanza, vengono inseriti su ogni pagina dei glifi³¹ che, opportunamente decodificati dal sistema, permettono di verificare se il documento è stato contraffatto, dove sia stato eventualmente modificato e da chi è stato prodotto.

Sotto un profilo tecnico, il sistema di verifica dell'autenticità adottato dal Poligrafico appare decisamente avanzato e agevole.

L'applicativo, infatti, necessita di un personal computer fornito almeno di un processore Intel Pentium4 a 1,7Ghz e 512MB di RAM, che montino un sistema operativo Windows 2000 (o successivo) nonché il framework .NET versione 2.0 o superiore.

I requisiti richiesti appaiono più che idonei per consentire un'adeguata diffusione ed utilizzo dell'applicazione, atteso che, secondo alcune raccolte statistiche³², i Sistemi Operativi più diffusi

³⁰ Queste le parole della presentazione del servizio sul sito GURITEL.

³¹ Com'è noto, il glifo consiste, nell'arte tipografica, nella rappresentazione astratta di un grafema, il segno elementare del linguaggio scritto. Allo stesso modo, anche in informatica il glifo corrisponde all'unità grafica che rappresenta il grafema. Si deve comunque segnalare che, con l'eccezione dei tipi di carattere creati per lingue con un sistema di scrittura che prevede numerosi segni differenti nelle quali un grafema può corrispondere a parecchi glifi o viceversa, ogni grafema corrisponde ad un solo glifo.

appartengono alla famiglia Windows, che domina circa il 90% del mercato, con particolare favore per la versione XP (circa il 61% degli utenti globali connessi alla Rete). La versione “Windows 95” è praticamente scomparsa, e “Windows 2000” è attualmente utilizzato da una limitatissima utenza³³. Dopo aver installato l’applicazione, al suo avvio viene mostrato una maschera di benvenuto in cui si chiede all’utente di selezionare la sorgente dalla quale acquisire il documento.

È interessante la possibilità offerta di verificare l’autenticità del documento già acquisito in formato digitale (es. il documento in formato PDF³⁴ prelevato dal sito GURITEL), ma soprattutto di acquisire da uno scanner il documento da verificare.

Senonché si rilevano alcune limitazioni riguardanti il tipo di documento cartaceo che può essere validamente scansionato ed elaborato dall’applicazione in commento. La guida per l’uso del Viewer, infatti, chiarisce che il documento cartaceo da acquisire deve essere stampato ad una risoluzione di 600 dpi in scala di grigi ad alta qualità, con stampanti laser. L’eventuale presenza di riduzioni o di adattamenti in fase di stampa e di filtri per economizzazione del toner (es. la retinatura o la stampa in modalità “bozza”) rendono particolarmente difficile se non addirittura impossibile il riconoscimento del testo e del glifo bidimensionale.

Acquisito il documento, digitale o cartaceo, viene visualizzata l’anteprima delle pagine, per permettere all’utente di accertarsi dell’acquisizione del documento corretto.

La successiva fase dell’analisi comprende l’estrazione dei dati riguardanti la firma digitale ed il documento originale dai glifi cui segue la verifica di validità della firma digitale e delle altre informazioni contenute nella busta elettronica PKCS#7.

All’utente viene quindi permesso di visualizzare il certificato utilizzato per verificare la validità della firma digitale ed eventualmente di salvarlo. L’importanza di tale certificato è evidentemente rilevantissima, in quanto contiene tutte le informazioni che riguardano l’identità del titolare della firma digitale che ha firmato il documento, la chiave pubblica attribuitagli al momento del rilascio, il periodo di validità del certificato stesso oltre ai dati dell’Ente Certificatore che lo ha rilasciato. Bisogna, a questo punto, chiarire che la firma digitale di cui si parla in questo caso non è quella apposta dal Ministero sulla bozza di stampa, previo controllo di conformità all’originale del testo,

³² Cfr. http://www.w3schools.com/browsers/browsers_os.asp, che raccoglie dati informativi dalla navigazione in Rete da parte di utenti di tutto il mondo.

³³ Sulla base della statistica relativa a Dicembre 2009, infatti, Win7 registra un uso pari al 9%, Vista del 16%, Win2003 l’1,4%, WinXP il 61,6%, mentre Win2000 appena lo 0,6%. Limitato ancora la diffusione dei sistemi operativi Linux (4,5%) e Mac (6,5%).

³⁴ PDF è l’acronimo di “Portable Document Format”, è un formato file basato su un linguaggio di descrizione di pagina sviluppato nel 1993 da Adobe Systems e permette di rappresentare documenti in modo indipendente dall’hardware e dal software utilizzati per generarli o per visualizzarli. Un file PDF può descrivere documenti che contengono testo e/o immagini in qualsiasi risoluzione e contiene una completa descrizione del documento bidimensionale (e, con la comparsa di Acrobat 3D, documenti 3D incorporati) composta da proprietà (Titolo, Autore, ecc.) testo, stili di carattere (font), immagini e oggetti di grafica vettoriale 2D che compongono il documento.

bensì si fa riferimento all'accertamento dell'identità del soggetto che ha apposto il timbro digitale sul documento, vale a dire l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, ai fini della verifica dell'autenticità di quell'elemento digitale.

Oltre ai riferimenti riguardanti la firma digitale è inoltre possibile visualizzare le “Informazioni” riguardanti l'occasione in riferimento alla quale è stata apposta quella determinata firma digitale. Vengono quindi fornite a schermo le indicazioni data di pubblicazione della Gazzetta Ufficiale di riferimento, la serie e la pagina.

I glifi apposti in ogni pagina della Gazzetta contengono un'ulteriore serie di informazioni che, decodificate dall'applicativo, permettono di ricostruire il documento originale, ai fini della sua comparazione con quello scansionato posseduto dall'utente.

Un'apposita “maschera di comparazione”, mette a confronto il documento originale, valido ai fini legali, estrapolato dai glifi (sulla sinistra) e quello acquisito, che non ha alcun valore ai fini legali (sulla destra).

L'applicativo, evidentemente munito di un sistema di riconoscimento grafico³⁵, è in grado di riscontrare e segnalare all'utente le differenze tra il testo originale e quello acquisito. Al passaggio del mouse sulle aree difformi, opportunamente evidenziate, un testo *popup* descriverà la percentuale di similarità dell'area evidenziata, vale a dire quanto le due aree dei due documenti si assomiglino³⁶. Con riferimento a questa fase, entra in gioco le limitazioni circa la qualità del documento da acquisire di cui si è già parlato. Evidentemente un documento di bassa qualità rischia di inficiare il riconoscimento grafico comportando errori anche banali, come l'esempio proposto nel Manuale d'uso dell'applicativo in cui un “3” viene mostrato come “8”.

4. Passato e futuro al crocevia del presente: problemi aperti e tendenze

La ricostruzione sin qui operata mostra come il processo di innovazione del procedimento di pubblicazione delle norme si realizzi nel segno della massima continuità con il passato, riadattando le procedure ai progressi della tecnica.

³⁵ Si badi bene che il riconoscimento opera esclusivamente sui segni impressi sulla pagina digitale. Diversamente il più diffuso e conosciuto riconoscimento OCR (Optical Character Recognition) permette di estrapolare un testo scritto da una immagine, analizzando i pattern che la compongono e riconoscendone la componente testuale, consentendo all'utente di trasferire in un documento di testo i grafemi impressi su un documento PDF “bloccato” o in un file di immagine.

³⁶ Un'agevole ed accessibile guida video circa l'utilizzo dell'applicativo SecurePaper è reperibile sul server del Servizio del Personale del Tesoro all'indirizzo <http://www.spt.mef.gov.it> alla voce “Supporto tecnico”, “Strumenti per la verifica di autenticità dei documenti”.

Pertanto, la firma ministeriale sulle bozze di stampa diviene firma digitale su documento informatico e alla pubblicazione cartacea si affianca quella telematica.

I passi da compiere sono evidentemente ancora molti, prima di giungere ad una piena informatizzazione del procedimento, ma è decisamente positivo che, dopo circa dieci anni dalla prima pubblicazione telematica, un documento informatico possa avere lo stesso valore legale della pubblicazione a stampa³⁷.

Le criticità da individuare sono evidentemente numerose.

Tra queste la perdurante prevalenza del testo della Gazzetta Ufficiale stampato dal Poligrafico su qualsiasi altra riproduzione.

Orbene, questo *gap* non viene ancora risolto dalla pubblicazione “autenticata”. Come si rileva dall’applicazione SecurePaper, infatti, il testo in qualsiasi modo acquisito a sistema (con origine digitale ovvero cartacea, ancorché avente valore ai fini legali) non viene in alcun modo considerato come “testo ufficiale”. Si aggiunga inoltre l’interessante caratteristica secondo la quale il documento cartaceo, di per sé avente valore ufficiale, grazie all’impressione dei glifi su ogni pagina, può essere verificato con riferimento tanto all’Autorità emittente e quanto alla conformità.

L’ufficialità viene infatti riconosciuta al solo documento estrapolato dai glifi ed usato per il confronto. Non ci si può che interrogare, a questo punto, sul valore (e la connessa utilità) di un documento che superi positivamente la verifica di conformità rispetto al testo ufficiale, ma privo di alcuna indicazione specifica ed immediata in merito.

Sebbene sul piano sostanziale cambi ben poco, infatti, sul piano formale bisogna tenere ben distinti i caratteri dell’ufficialità e della conformità di un testo.

Ed invero, alla luce del procedimento ricostruito, il primo elemento attiene esclusivamente ai documenti conservati nella Raccolta ufficiale e alle bozze di stampa (cartacee e digitali) verificate dal Ministero ed utilizzate quale base per la successiva pubblicazione a stampa o telematica, alle quali vengono oggi sostituite le ricostruzioni estrapolate dai glifi.

La conformità attiene invece alle copie del provvedimento pubblicate, munite del timbro digitale, che abbiano superato in senso positivo il confronto con l’originale, ponendosi quindi quale esatta riproduzione del testo ufficiale. Non esiste, tuttavia, alcun elemento esteriore che, apposto sul testo verificato, informi della conformità la quale dovrà di volta in volta essere verificata.

Tale sistema di verifica della conformità dei testi è indubbiamente artificioso e appesantito da passaggi verosimilmente poco utili, nonché palesemente ultronei rispetto la disciplina legislativamente prevista. Se, infatti, il testo pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale cartacea stampata

³⁷ Si conferma pertanto l’asserzione secondo cui “le rivoluzioni non avvengono quando le persone abbracciano nuove tecnologie, ma quando adottano nuovi comportamenti”, da C. Shirky, *Uno per uno. Tutti per tutti*, Codice Edizioni, 2009.

dall'Istituto Poligrafico prevale su qualsiasi altro, con l'apposizione del timbro digitale diviene recessivo rispetto a quello estrapolato dai glifi stessi.

Del resto, il Legislatore sembra mantenere un atteggiamento di estremo *attaccamento* alla disciplina "classica" di pubblicazione delle leggi. Ed invero, l'art. 32, l. n. 69/2009³⁸, cercando di alleggerire il carico di documenti cartacei, prevede che «a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati» (c. 1)³⁹, pur precisando che tali «pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale» (c. 5), ma solo diffusiva, come dimostra il prosieguo del testo che lascia ferma «la possibilità per le amministrazioni e gli enti pubblici, in via integrativa, di effettuare la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio». Diversamente, il c. 7 conferma il carattere essenziale e costitutivo della pubblicazione sulle Gazzette ufficiali disponendo che «è fatta salva la pubblicità nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e i relativi effetti giuridici, nonché nel sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2001, e nel sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, prevista dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163».

La criticità maggiore attiene comunque all'applicativo SecurePaper stesso che, nonostante l'oggettiva semplicità d'installazione e di uso ha fatto riscontrare, nelle prove effettuate, numerosi problemi.

Si segnala in primo luogo uno spiacevole application crash dell'applicazione installata su un sistema operativo Windows XP⁴⁰ dovuta ad un "errore di stack" durante il procedimento di analisi e conversione dei glifi nella (primissima) fase di verifica della firma digitale. Com'è noto, lo *stack* è un'area dello spazio di memoria dei singoli processi attivi nel Sistema; tale spazio viene solitamente usato per allocare dinamicamente le variabili locali usate nelle funzioni, per passare parametri alle funzioni e per restituire valori dalle stesse. Dopo aver acquisito il documento da verificare e aver avviato la procedura di controllo, risulta alquanto spiacevole incorrere nel blocco e la connessa

³⁸ Tale legge, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", contiene diverse disposizioni in materia di semplificazione ed innovazione, seguendo i percorsi già tracciati negli anni precedenti. La norma ricordata, in particolare, prosegue con gli intenti "taglia carta" già introdotti nel 2008, rendendo ancora più effettiva la disposizione.

³⁹ Il successivo c. 2 estende anche alle «amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci» la pubblicazione nei siti informatici, secondo modalità appositamente stabilite.

⁴⁰ Come già rilevato in precedenza, il sistema operativo in questione è risultato essere il più diffuso dagli utenti della rete globale; un'incompatibilità del sistema così come indicata nella presente riflessione comporta un'eccessiva compressione dell'utilizzabilità del sistema di controllo da parte degli utenti.

chiusura del programma, in quanto le dimensioni del processo di lavoro risultano troppo grandi rispetto la quantità di memoria allocata.

Ben peggiore è invece la seconda segnalazione riguardante un errore riscontrato con l'uso dell'applicazione su Windows Vista. In questo caso, a differenza del precedente, la procedura di analisi e conversione dei glifi si conclude senza alcun errore di sistema; tuttavia, dopo aver provato ad riconoscere gli indici pdf della serie generale nonché delle serie speciali reperiti direttamente dal sito www.gazzettaufficiale.it, l'applicazione non è in grado di riconoscere i glifi e correlatamente informa l'utente che la firma digitale non è stata riconosciuta, rendendo altresì impossibile la verifica di conformità del testo.

È doveroso segnalare che tali errori sono stati riscontrati non soltanto con riferimento all'applicativo reperito sul GURITEL, ma le prove hanno dato esito negativo anche con le versioni scaricate dal sito del Servizio del Personale del Tesoro presso il Ministero dell'Economia e Finanze, che adotta la stessa applicazione per garantire la conformità dei cedolini elettronici e delle certificazioni finanziarie, nonché dall'INPS con riferimento agli estratti conto.

Tuttavia, questi problemi, squisitamente tecnici, sono facilmente risolvibili a livello di programmazione nelle successive versioni del software.

Più complessa e suggestiva è, invece, la riflessione circa il rapporto tra documento (cartaceo o digitale) e la sua ufficialità, ad oggi del tutto recessiva rispetto al testo codificato (e firmato digitalmente) nei glifi. Sebbene si sia già ampiamente parlato della questione, cercando di enuclearne i profili critici, non può sottacersi l'estrema curiosità per il trasferimento di una serie di informazioni digitali su carta, realizzando una connessione tra strumenti digitali e reali unica nel suo genere.

Infine, bisogna rilevare che l'art. 73 Cost. prevede, quale condizione essenziale per l'entrata in vigore di una legge, la sua pubblicazione e diffusione. Le innovazioni e le procedure di cui si è discorso finora, non appaiono tuttavia sufficienti ad assolvere la fondamentale funzione di informazione e comunicazione legislativa.

Nella quotidianità dei rapporti, infatti, la pubblicazione (ed il connesso periodo di *vacatio*) assolve un obbligo che dà luogo ad una mera presunzione di conoscenza delle nuove regole di condotta da parte dei consociati. Come già altri rilevavano⁴¹, infatti, esistono delle oggettive difficoltà che rendono difficile quando non addirittura impossibile l'accesso all'informazione legislativa quali la

⁴¹ Vd. da ultimo P. Costanzo, *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su internet (osservazioni a margine della legge regionale toscana n. 23 del 2007)*, in *Dir. Inf.*, 2007, p. 479 ss.

carente diffusione dei centri di distribuzione, il costo delle pubblicazioni e la “scarsa praticabilità (per distanza ed orari) degli uffici pubblici tenuti ad agevolare la consultazione”⁴².

Viene quindi in ausilio la pubblicità mediatica di cui all’art. 23 D.P.R. 1092/1985⁴³, la quale non può comunque essere considerata sufficiente per assolvere la funzione informativa, in considerazione dell’attuale tendenza del legislatore ad (ab)usare della decretazione d’urgenza⁴⁴ e, comunque, di atti normativi omnibus. La pubblicazione in forma telematica delle Gazzette Ufficiali permette, al contrario, di fornire all’utente un’informazione completa e tempestiva, anche se non adeguatamente certificata.

L’unica questione che rimane aperta, infine, attiene la limitata disponibilità della versione digitale gratuita della Gazzetta Ufficiale. Consentire una piena visione della pubblicazione (in formato testuale, privo quindi di qualsiasi misura di autenticazione, prevista al contrario per i documenti in formato PDF) esclusivamente per 60 giorni appare un termine estremamente breve.

Senza altro l’utente potrà prendere adeguata conoscenza delle novelle legislative, lo Stato può, dal canto suo, assolvere pienamente all’esigenza di pubblicità costituzionalmente prevista e, recentemente, disciplinata dalla legge n. 150 del 2000⁴⁵.

Tuttavia, l’onere di conoscenza della legge previsto in capo a ciascun soggetto che si trovi nel territorio dello Stato ha una portata tale da non poter essere limitatamente interpretata quale mero obbligo di aggiornamento. Al contrario, come avviene in molti altri Stati, l’utente deve essere messo in condizione di conoscere quale sia la normativa vigente, operando su banche dati pubbliche messe a disposizione da soggetti qualificati (es. lo stesso Istituto Poligrafico o il Ministero della Giustizia), ponendo in secondo piano la questione della pubblicazione “certificata” la quale, si ricorda, nasce principalmente per un’esigenza di “risparmio” della P.A.. In questa direzione si sta muovendo, a piccoli passi, anche l’attuale Ministero della Giustizia che, in attuazione del progetto previsto dall’art. 107 della legge 388/2000, ha realizzato il progetto “Normattiva” <www.normattiva.it> che permette di consultare gratuitamente tutte le leggi vigenti in Italia attraverso la Rete⁴⁶.

⁴² Cfr. P. Costanzo, *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su internet, op. ult. Cit.*, Id., *La pubblicazione normativa al tempo di internet*, op. cit. e Id., *Theory and Reality*, op. cit.

⁴³ Cfr. *supra*.

⁴⁴ A tal proposito, giova rilevare che se l’informazione mediatica è idonea a comunicare immediatamente il contenuto della normazione d’urgenza, non si può dire lo stesso con riferimento alla conversione del decreto ed alle eventuali modifiche apportate.

⁴⁵ Tale atto, disciplinando l’attività di informazione e di comunicazione della P.A., prevede specifici interventi di “comunicazione legislativa”, volti a promuovere il coinvolgimento dei destinatari delle norme offrendo loro un’effettiva possibilità di consultare e comprendere le regole.

⁴⁶ Cfr. C. Carbone, *L’esperienza “taglialeggi” a metà del suo cammino*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2008, 5, 280 – 283.