



**BREVI RIFLESSIONI SUGLI ATTUALI SISTEMI DI PUBBLICAZIONE UFFICIALE
DELLE LEGGI A PARTIRE DALLE ESPERIENZE REGIONALI SUL PUNTO***

di

Barbara Malaisi

*(Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata)*

14 novembre 2012

Sommario: 1. Introduzione – 2. Le varie esperienze regionali – 3. Osservazioni critiche – 3.1. I problemi della pubblicazione cartacea – 3.2. I problemi della pubblicazione telematica – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il tema della pubblicazione delle leggi – statali e regionali – negli appositi giornali ufficiali è di grande interesse per un paio di ragioni che vanno congiuntamente considerate. In primo luogo, naturalmente, la pubblicità anzidetta ha una valenza legale, poiché consente il pieno dispiegamento degli effetti giuridici della legge nell'ordinamento; in secondo luogo, è strumento fondamentale di conoscibilità della legge stessa presso i suoi destinatari, che non possono, a pubblicazione avvenuta, invocare il principio della scusabilità della loro *ignorantia*, sussistendo in capo a essi una generalizzata presunzione di conoscenza che travalica le vicende individuali dei singoli¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Ma, sul punto, si ricordi la nota sentenza n. 364/88, che ha introdotto nell'ordinamento un sensibile temperamento del principio di presunzione assoluta di conoscenza, dichiarando l'illegittimità costituzionale

La stampa e la diffusione dei giornali ufficiali, dunque, rileva sotto il fondamentale profilo della cittadinanza democratica: poiché l'osservanza della legge è imposta dall'art. 54 della Costituzione, è necessario che i cittadini, al fine di non violarne il disposto, siano messi in condizione di adempiere a tale dovere mediante la predisposizione, da parte dei pubblici poteri, di idonei strumenti di conoscenza del disposto normativo. La Corte costituzionale ha ben chiarito² che il rispetto dei precetti giuridici è il frutto di un reciproco avvicinamento tra i consociati – sui quali gravano specifici obblighi di informazione e conoscenza che costituiscono diretta esplicazione dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Carta fondamentale – e lo Stato, che deve adoperarsi affinché si realizzi l'oggettiva conoscenza della legge rendendola pubblica attraverso idonei strumenti di diffusione. Il problema sta nel capire se e in che misura gli attuali strumenti di pubblicità legale – Gazzetta Ufficiale, da un lato, e Bollettini ufficiali regionali, dall'altro – assolvano il compito di rendere effettivamente conoscibili le leggi, in particolare con riguardo alle modalità con cui tale incombenza viene concretamente espletata.

È ampiamente condiviso, in dottrina, che le leggi siano troppe, mal scritte, spesso sconosciute persino allo stesso legislatore (che non a caso, in numerose occasioni, si avvale della cosiddetta abrogazione innominata)³. Questa iperproduzione normativa non agevola di certo, a maggior ragione, l'assolvimento di quegli oneri di conoscenza, che sono costituzionalmente imposti, ad opera dei singoli individui, che possono contare solo ed esclusivamente sulla pubblicazione dei giornali ufficiali per averne cognizione. Si pone, allora, la questione della capacità divulgativa di questi ultimi, nel senso della loro attitudine a consentire il massimo accesso possibile agli atti ivi pubblicati a tutti i cittadini in condizioni di eguaglianza. Il punto, in ultima analisi, non è solo favorire la conoscibilità della legge, ma anche garantire la più

dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. Tra gli altri, cfr. V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza*, in *St. parl. pol. cost.*, 2001, 7 ss., in particolare 17-18; G. FIANDACA, *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: "prima lettura" della sentenza n. 364/88*, in *Foro it.*, 1988, 1385 ss.; M. GUARDATA, *L'ignoranza della legge penale dopo l'intervento della Corte costituzionale: prime impressioni*, in *Cass. pen.*, 1988, 1152 ss.; F. C. PALAZZO, *Ignorantia legis: vecchi limiti ed orizzonti nuovi della colpevolezza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, 920 ss.; L. STORTONI, *L'introduzione nel sistema penale dell'errore scusabile di diritto: significati e prospettive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, 1313 ss.; G. VASSALLI, *L'inevitabilità dell'ignoranza della legge penale come causa generale di esclusione della colpevolezza*, in *Giur. cost.*, 1988, 3 ss.; M. RONCO, *Ignoranza della legge*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma, 1989; A. D'ATENA, *Ignoranza della legge (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XX, Giuffrè, Milano, 1970, 13 ss.; D. PULITANÒ, *Ignoranza della legge (dir. pen.)*, *ibidem*, 23 ss.; A. CAMMARATA, *Sul fondamento del principio "ignorantia iuris non excusat"*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1928, 327 ss.; F. CARNELUTTI, *Ignorantia iuris*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1926, 305 ss.

² Nella citata sent. n. 364/88.

³ Si vedano, *ex multis*, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2010; ID., *Se 50.000 leggi vi sembrano poche. Nel labirinto delle istituzioni, tra norme assurde e riforme impossibili*, Mondadori, Milano, 1999; VANDELLI L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Il Mulino, Bologna, 2006; MATTARELLA B. G., *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna, 2011.

ampia accessibilità agli strumenti pubblicitari, sia che si sostanzino nell'uso di modalità tradizionali (la stampa su carta), sia che assumano – come, si vedrà, sovente accade – forme più “moderne” (la pubblicazione *on-line*).

A quest'ultimo proposito, infatti, è noto come l'utilizzo dell'informatica nell'ambito dei procedimenti e delle attività pubbliche abbia subito, nell'ultimo decennio, un notevole incremento, in particolare in seguito all'approvazione, nel 2005, del Codice dell'amministrazione digitale, e, recentemente, con l'istituzione della cosiddetta “Agenda digitale”, a sancire l'impegno dei pubblici poteri ad avvalersi di moduli procedurali improntati alla dematerializzazione quale elemento generatore di efficienza ed economicità all'interno dell'ordinamento giuridico.

Da questo punto di vista, appare significativa l'introduzione, a livello regionale, del Bollettino ufficiale telematico in sostituzione di quello tradizionalmente stampato e diffuso su supporto cartaceo: come è noto, il decreto cosiddetto “taglia-carta” (n. 112/2008), all'art. 27, ha imposto alle pubbliche amministrazioni di ridurre del cinquanta per cento la spesa complessiva prevista per le pubblicazioni cartacee effettuate a norma di legge o regolamento e, in virtù di tale previsione, le Regioni hanno, pertanto, provveduto a istituire il BUR in forma elettronica, che consente di contenere i costi e di ottenere, in tal modo, significativi risparmi. Solo in un caso – quello della regione Toscana – la creazione del BUR telematico precede il decreto citato, ma si iscrive comunque all'interno del più ampio processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione avviato, come si è detto, già nel 2005 con il CAD.

A partire dall'illustrazione della legislazione regionale in tema di pubblicità legale telematica, si esporranno, dunque, alcune considerazioni in ordine alle implicazioni che la scelta dell'una o dell'altra modalità pubblicitaria produce.

2. Le varie esperienze regionali.

Ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, la disciplina della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti costituisce un contenuto “necessario” degli Statuti regionali⁴, la cui concreta e specifica regolamentazione è puntualmente rimessa dagli Statuti stessi alla legge. Ciascuna Regione se ne è dotata: in alcuni casi, le norme approvate sono precedenti rispetto alla nuova fase statutaria e, non essendo state innovate, prevedono ancora la pubblicità legale cartacea; in

⁴ Sull'esame delle disposizioni statutarie in materia, sia consentito rinviare a B. MALAISI, *Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi Statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti regionali atto II*, EUM, Macerata, 2007, 153 ss..

altri, invece, si assiste all'introduzione di nuove disposizioni che prevedono la sostituzione di quest'ultima con quella telematica.

L'Abruzzo è passato alla pubblicità legale *on-line* con la legge n. 51/2010, che ha istituito il B.U.R.A.T., qualificato come strumento di conoscenza e pubblicità legale delle leggi regionali, dei regolamenti e di tutti gli atti in esso pubblicati, nonché mezzo attraverso il quale la Regione intende favorire il diritto di accesso e di informazione in conformità alle disposizioni vigenti in materia. Esso è redatto in forma digitale e diffuso in forma telematica, con modalità volte a garantire l'autenticità, l'integrità e la conservazione degli atti pubblicati, e la sua consultazione è libera e gratuita.

In Calabria, è la l.r. n. 11/2011 a istituire il Bollettino Ufficiale Telematico della Regione e dettare norme per la pubblicazione degli atti. Interessante l'art. 1, laddove si prevede che, pur costituendo il BURC lo strumento esclusivo di comunicazione istituzionale e di pubblicità legale della Regione, resta ferma la possibilità, in via integrativa, di effettuare la pubblicità anche sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione. Il BURC – la cui consultazione è libera, permanente e gratuita – è emesso esclusivamente in forma digitale, sull'apposita sezione del sito *web* della Regione e del Consiglio regionale, con specifiche modalità tecniche che garantiscono l'autenticità e l'integrità degli atti pubblicati. Pertanto, la pubblicazione degli atti sul BURC ha valore legale e il testo delle leggi, dei regolamenti regionali e degli altri atti in esso inseriti si presume conforme all'originale. Appare estremamente interessante – ed è una previsione che si ritrova anche in altri Statuti – l'art. 17 della legge in oggetto, rubricato “Consultazione del BURC”, laddove, tra l'altro, si prevede che “gli utenti che risiedono in una zona del territorio regionale ove gli operatori pubblici non rendono disponibili servizi di connessione alla rete in banda larga, possono chiedere alla redazione del BURC l'invio per posta di una stampa dell'atto di interesse, dietro pagamento in contrassegno di una quota fissata dal responsabile del BURC e comprensiva dei diritti di estrazione di copie”, ciò al fine, evidentemente, di ovviare agli inconvenienti derivanti dalla possibile mancanza di copertura di Rete su tutta l'estensione del territorio regionale e garantire, così, il massimo livello di accesso e conoscibilità delle norme a tutti i cittadini.

Anche la Campania ha informatizzato la pubblicità legale in seguito all'approvazione della legge n. 1/2009 (specificamente, art. 27).

L'Emilia-Romagna si è dotata di un Bollettino Ufficiale *on-line*, denominato BURERT, mediante la legge n. 7/09. Esso è redatto in forma digitale e diffuso in forma telematica, con modalità volte a garantirne l'autenticità, l'integrità e la conservazione. I testi delle leggi e dei regolamenti regionali pubblicati nel BURERT, pertanto, si presumono conformi all'originale e

costituiscono testo legale degli atti stessi fino a quando non se ne provi l'inesattezza mediante esibizione della copia conforme all'originale.

Per quanto riguarda il Lazio, la legge che ha attuato le previsioni statutarie in tema di pubblicazione delle leggi è la n. 12/2011, che all'art. 1, commi 111-122 (*sic*)m istituisce il BUR telematico quale “strumento di informazione e comunicazione istituzionale e di pubblicità legale” e specifica che “i testi pubblicati sul BUR si presumono conformi all'originale e costituiscono il testo legale dell'atto normativo stesso sino a quando non se ne provi l'inesattezza mediante esibizione dell'originale o di copia conforme all'originale”.

Anche la Lombardia ha digitalizzato la pubblicazione del Bollettino Ufficiale con la legge n. 3/2011, riconnettendo, pertanto, il valore legale dei suoi atti all'inserimento nel periodico in formato elettronico. Nella successiva legge n. 1/2012 si prevede, inoltre, a fini di maggior divulgazione e come misura ulteriore rispetto alla necessaria pubblicazione, che per le leggi di particolare rilievo e che comportino significative innovazioni rispetto all'ordinamento previgente possano essere predisposte idonee forme di comunicazione istituzionale.

Il Molise pubblica il proprio Bollettino in formato esclusivamente digitale, ai sensi del regolamento regionale n. 4/2010 attuativo dell'art. 3, comma 3, della l.r. n. 1/2009, in modo tale che la sua diffusione a tutti i soggetti avvenga con la più assoluta tempestività e consenta di favorire l'attività di comunicazione istituzionale, così come previsto dallo Statuto.

La Regione Piemonte ha anch'essa provveduto a creare il Bollettino Ufficiale telematico, che costituisce, ai sensi della l.r. n. 22/2010, “lo strumento esclusivo di comunicazione istituzionale e di pubblicità legale delle leggi e dei regolamenti regionali, degli atti amministrativi ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto regionale, e di tutti gli atti della Regione”. Esso è redatto in forma digitale e diffuso in forma telematica, sull'apposita sezione del sito *Internet* ufficiale della Regione, con modalità volte a garantire l'autenticità, l'integrità e la conservazione dei documenti digitali nativi ivi contenuti. Il testo delle leggi e dei regolamenti regionali pubblicati nel Bollettino telematico si presume conforme all'originale e costituisce testo legale dell'atto normativo stesso sino a quando non se ne provi l'inesattezza mediante esibizione dell'originale o di copia conforme all'originale. Vi è, poi, una disposizione di grande interesse in ordine alla personalizzabilità dei contenuti, in quanto l'art. 7 della legge in questione prevede la predisposizione di un servizio telematico di informazione automatica in virtù del quale ogni cittadino ha la possibilità di richiedere alla redazione del Bollettino l'invio automatico, presso una casella di posta elettronica previamente comunicata, degli atti pubblicati in corrispondenza a una determinata materia dell'indice sistematico.

Lo statuto della Regione Toscana regola la pubblicazione e l'entrata in vigore delle leggi e dei regolamenti all'art. 43 , rinviando ad un successivo intervento legislativo per l'introduzione di ulteriori modalità "dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione" di essi. Tale intervento si è effettivamente concretizzato con l'adozione della l.r. n. 23/2007, che ha dato vita al Bollettino Ufficiale telematico avente valore legale ed accesso libero, permanente e gratuito. Per quanto concerne la Regione Umbria, l'art. 38 dello Statuto prevede che vengano individuate "forme idonee ed efficaci di comunicazione anche telematica e di pubblicità delle leggi, al fine di diffondere e migliorare la conoscenza dell'attività legislativa". La disposizione in oggetto è stata recentemente attuata con legge n. 9/2012, che ha previsto l'avvio della procedura telematica di pubblicità legale degli atti regionali a partire dal 1° gennaio 2013.

Il Veneto si è già dotato di un sistema telematico di pubblicità legale con la legge n. 29/2011, istitutiva del BURVET. I testi degli atti pubblicati al suo interno si presumono conformi all'originale e costituiscono testo legale degli atti medesimi fino a quando non se ne provi l'inesattezza mediante esibizione dell'originale o della copia conforme all'originale.

Tra le Regioni a Statuto speciale, la Val D'Aosta ha istituito il Bollettino ufficiale telematico con l.r. n. 25/2010 e lo stesso hanno fatto il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna con l.r. n. 3/2012.

In definitiva, le Regioni che sono rimaste ancorate al sistema tradizionale di pubblicità legale realizzato su supporto cartaceo sono soltanto sei: la Basilicata, che non prevede la pubblicità legale telematica per le leggi, i regolamenti e tutti gli altri atti di sua competenza; le Marche, che restano ancorate al supporto cartaceo: la l.r. n. 17/2003 stabilisce, infatti, l'ufficialità del Bollettino stampato in edizione cartacea, chiarendo che "i testi contenuti nel b.u.r., diffuso per via telematica, non hanno carattere di ufficialità" e che dovrà essere la Giunta, in relazione agli strumenti offerti dallo sviluppo tecnologico nel settore dell'informazione, a predisporre "le modalità operative idonee a garantire l'istituzione di un'edizione del b.u.r. diffusa per via telematica, avente carattere di ufficialità uguale all'edizione cartacea" (art. 14), ciò che, evidentemente, non è ancora avvenuto, essendo ben segnalato *on-line* che "il testo dei provvedimenti pubblicati nel sito non ha valore legale per il quale si rinvia al Bollettino Ufficiale della Regione su supporto cartaceo"; la Regione Liguria, che non si è dotata di Bollettino Ufficiale telematico (la legge n. 32/2004, come modificata dalla l.r. n. 26/2009, dopo aver specificato che il B.U.R.L. è lo strumento di legale conoscenza delle leggi e dei regolamenti regionali e di tutti gli atti in genere in esso pubblicati, dispone che esso, al fine di garantire la più rapida informazione e rendere maggiormente agevole l'accesso, sia altresì

diffuso attraverso l'utilizzo – che dunque è da intendersi come complementare rispetto all'edizione cartacea, non come sostitutivo – di strumenti informatici e telematici); la Puglia, che, per quanto attiene alla pubblicazione del Bollettino ufficiale, riconosce valore legale alla versione a stampa, mentre quanto pubblicato *on-line* non ha carattere di ufficialità ed ha natura meramente informativa; il Trentino Alto Adige, il quale, pur avendo recentemente modificato la vecchia disciplina vigente in materia di pubblicazioni ufficiali, ha tuttavia ribadito, con la l.r. n. 2/2009, il valore legale di quanto pubblicato in edizione cartacea e che, pertanto, l'unico testo definitivo è quello pubblicato sul Bollettino Ufficiale a mezzo stampa, che prevale in casi di discordanza con il testo digitale, la cui ragion d'essere sta semplicemente nella maggior capacità di divulgazione del mezzo utilizzato – la Rete – e che ha quindi finalità meramente conoscitive; infine, la Sicilia, che sembra non aver proceduto all'informatizzazione del servizio di pubblicazione legale, potendosi leggere nel sito che “il testo della Gazzetta Ufficiale è riprodotto solo a scopo informativo e non se ne assicura la rispondenza al testo della stampa ufficiale, a cui solo è dato valore giuridico”.

3. Osservazioni critiche.

3.1. I problemi della pubblicazione cartacea.

La modalità tradizionale di pubblicità legale è legata alla stampa su carta. La Gazzetta Ufficiale, almeno fino al 1° gennaio 2013⁵, e i Bollettini ufficiali delle regioni da ultimo esaminate legano l'ufficialità della pubblicazione alla versione cartacea, e non anche a quella digitale, che invece ha una funzione meramente informativa.

Il valore legale delle pubblicazioni a stampa presenta indubbi vantaggi dal punto di vista della “democraticità” del sistema: esse, infatti, sono potenzialmente reperibili e consultabili da tutti e non sono richiesti il possesso o l'uso di particolari dispositivi tecnici nè di competenze ulteriori rispetto al normale livello di alfabetizzazione comunemente posseduto pressoché dalla totalità della popolazione. Non si rilevano, cioè, particolari criticità nell'uso, ma qualche rilievo va mosso in relazione alle possibilità di accesso consentite dal mezzo. I giornali ufficiali, infatti, sono disponibili presso specifici uffici delle Amministrazioni pubbliche, o in abbonamento (in questo caso, anche il prezzo diviene un fattore rilevante: l'abbonamento al BUR Puglia, ad esempio, è all'incirca di 135 euro), o presso punti di vendita convenzionati, in genere librerie (la Gazzetta ufficiale è posta in vendita nei soli capoluoghi di provincia). La

⁵ Con una nota del 26 ottobre 2012, il Governo ha reso noto che, a partire da tal data, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con il Ministero della Giustizia – con l'apporto dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – metterà a disposizione gratuitamente la Gazzetta Ufficiale telematica nel formato autentico dato alle stampe.

collocazione, per così dire, fisica delle pubblicazioni, in buona sostanza, diventa un elemento condizionante l'accesso, la qual cosa non è priva di conseguenze in un ambito spaziale vasto e, spesso, geograficamente complesso qual è il territorio nazionale.

Alla luce di queste considerazioni, vanno accolte con favore le iniziative di diffusione telematica dei giornali ufficiali: sia la Gazzetta ufficiale, sia i Bollettini regionali – ma anche, a livello sovranazionale, la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – sperimentano edizioni telematiche prive del carattere dell'ufficialità (per i BUR, come visto, ciò vale solo in alcuni casi) che puntano a colmare le aporie divulgative delle edizioni a stampa, consentendo a un maggior numero di soggetti di avere conoscenza degli atti pubblicati senza che questi debbano necessariamente recarsi al luogo dove le edizioni su carta sono rese disponibili. Colmato il *deficit* di accesso, permane, tuttavia, quello relativo al valore legale, che resta ancorato alla carta: i testi pubblicati in Rete non hanno carattere ufficiale, che è riconosciuto in capo alle sole edizioni stampate, con tutti i problemi che ne conseguono con riferimento alla certezza del diritto.

Le forme pubblicitarie telematiche, a nostro avviso, per non rappresentare un vuoto esercizio di falsa cittadinanza tecnologica, dovrebbero dispiegare pieni effetti giuridici al pari delle omologhe edizioni su carta: ci si dovrebbe, cioè, muovere su un piano di integrazione delle due modalità, al fine di minimizzare i rischi che derivano dal conferimento dell'ufficialità solo a una di esse.

L'unico caso in cui, probabilmente, l'attribuzione del valore legale alla sola edizione digitale potrebbe rivelarsi ampliativo, e non riduttivo, del diritto d'accesso spettante ai cittadini, a prescindere dall'ufficialità della versione stampata, concerne la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. È in questa direzione che va una recente proposta di regolamento avanzata dalla Commissione al Consiglio in merito alla pubblicazione elettronica del giornale ufficiale dell'Unione⁶, che dal 1958 è prodotto in versione stampata e dal 1998 diffuso – ma soltanto con finalità informativa – anche in via telematica, la cui consultazione risulta inidonea a far valere diritti giuridici e obblighi. La Corte di giustizia dell'Unione ha, infatti, chiarito che “se è vero che la legislazione comunitaria è effettivamente disponibile su *Internet* e che i singoli ne prendono conoscenza sempre più frequentemente tramite tale strumento, mettere a disposizione tale legislazione in siffatta maniera non può equivalere, in mancanza di una normativa comunitaria al riguardo, ad una pubblicazione, nelle forme di legge, nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea”⁷. La proposta della Commissione si inserisce proprio in questo

⁶ COM(2011)162 del 4.4.2011.

⁷ Così nella causa Skoma-Luz, C-161/06, 11 dicembre 2007.

vuoto normativo, mirando a conferire pieno ed esclusivo valore legale all'edizione elettronica della G.U.U.E., nel contempo sottraendolo alla versione a stampa, la quale, tuttavia, lo riacquista in via eccezionale e temporanea nell'unico caso in cui, ai sensi dell'art. 4 della proposta di regolamento, l'accesso al sistema informatico dell'Ufficio delle pubblicazioni risulti impedito a causa di guasti gravi e imprevisti che non possano essere risolti entro un giorno lavorativo. Nella motivazione del progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo⁸ con cui si approva il testo così presentato si sottolinea l'opportunità di una rapida riforma delle modalità di pubblicazione della Gazzetta, al fine di assicurare una maggiore certezza del diritto e un più ampio accesso dei cittadini agli atti giuridici dell'Unione. Appare "inaccettabile" – così si legge – che la versione elettronica del giornale ufficiale, consultata dalla quasi totalità delle persone, sia priva di valore giuridicamente vincolante, riconosciuto, per converso, all'edizione cartacea, la cui consultazione richiede un processo assai lungo e macchinoso ed è effettuato da un numero molto ridotto di utenti.

In tal caso, allora, sembra che la sola attribuzione del valore legale all'edizione digitale della G.U.U.E. sia idonea ad aumentare non soltanto la conoscibilità del diritto europeo, ma anche la sua certezza: considerate la vastità territoriale dell'Unione e l'oggettiva difficoltà a consultare copia cartacea del giornale, si tratta di una soluzione che elimina in radice eventuali difficoltà di composizione di conflitti derivanti da possibili difformità tra il testo pubblicato *on-line* e quello pubblicato su carta, ciò che, in una dimensione europea, appare come un vantaggio non poco significativo.

3.2. I problemi della pubblicazione telematica.

Eccezion fatta, allora, per il caso ora esaminato, anche la pubblicazione digitale delle leggi non è scevra da profili problematici. Va subito detto che la tendenza degli ultimi anni va esattamente nel senso di una digitalizzazione "forte" degli strumenti di pubblicità legale, con ciò intendendo dire che, in molti casi, specialmente per gli enti territoriali, si assiste a un passaggio netto e deciso verso forme di pubblicazione ufficiale esclusivamente telematiche, adottate in completa sostituzione della carta: si pensi a molte esperienze regionali (tra le altre, quelle di Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto) o, in maniera ancor più percepibile ed eclatante, all'albo pretorio degli enti locali.

Tale *switch off* ha senza dubbio il pregio di ridurre sensibilmente le spese legate alla pubblicazione tradizionale, spesso molto rilevanti e di consentire un'immediata certezza del

⁸ Raccomandazione del Parlamento europeo del 30 marzo 2012.

diritto legata all'autenticità dei testi caricati in Rete, garantita dall'utilizzo di specifiche modalità tecniche che attestano l'integrità e l'immodificabilità degli atti inseriti. D'altro canto, tuttavia, permangono forti perplessità sull'effettiva democraticità dello strumento informatico, le quali non compensano pienamente i vantaggi derivanti dall'uso esclusivo della telematica, che, per quanto se ne dica, non può rappresentare – allo stato attuale del complessivo sviluppo tecnologico nazionale – l'alternativa *tout court* ai tradizionali metodi di pubblicità legale. Il rischio è che si crei una categoria di analfabeti informatici, o, comunque, di utenti che per svariate ragioni, anche tecniche, non riescono a fruire dei contenuti digitali, esclusi dall'accesso alla risorsa pubblica più importante, vale a dire la produzione normativa dei pubblici poteri. In altri termini, con l'uso della telematica si guadagna in certezza del diritto, ma – paradossalmente – si perde in accessibilità.

In questo senso, appare paradigmatico il caso belga, in cui, sostanzialmente, si è verificato un vero e proprio “ritorno al passato”. In Belgio, la disciplina della pubblicazione legale è contenuta in una legge-programma del 24 dicembre 2002 (artt. 472-478), modificata da una legge approvata successivamente il 20 luglio 2005 (artt. 4-8). In essa si prevede che il *Moniteur belge* venga stampato esclusivamente in quattro esemplari depositati, rispettivamente, presso la *Bibliothèque royale de Belgique*, presso il Ministro della giustizia, presso l'Archivio generale del Regno, presso la Direzione del giornale stesso a fini di consultazione pubblica e un ultimo esemplare impresso su *microfilm*. Il *Moniteur*, praticamente, viene diffuso soltanto in quattro esemplari staticamente conservati nei luoghi anzidetti ed è disposto che “*Les publications mises à disposition sur ce site Internet sont les reproductions exactes dans un format électronique des exemplaires sur papier*” (art. 475 della legge-programma). Nel caso – infausto – in cui si renda necessario provare l'esattezza di quanto pubblicato nel giornale ufficiale, la legge prevede la necessità di produrre copia conforme all'esemplare conservato presso il Ministro della giustizia. La particolarità del caso belga risiede nel fatto che la legge-programma relativa al *Moniteur* è stata impugnata davanti alla *Court d'Arbitrage* per violazione dei principi di eguaglianza e non discriminazione, lamentando il fatto (per certi versi, paradossale, ma non del tutto insensato) che il numero delle copie stampate si rivelava completamente inadeguato a soddisfare una sufficiente conoscibilità delle norme ad opera di chi non poteva accedere alla versione telematica del giornale. Il ricorso, incentrato sul tema dell'accesso e non del valore legale della pubblicazione, è stato accolto dalla Corte, che, con sentenza n. 106/2004, ha annullato gli articoli 474 e 475 della legge citata affermando che la possibilità di avere accesso in ogni momento ai testi ufficiali costituisce “*un droit inhérent à l'Etat de droit puisque c'est cette*

connaissance qui permettra à chacun de s'y conformer". In conseguenza di tale decisione, le disposizioni annullate sono, poi, state sostituite nel 2005 con altre in cui si prevede che tutti i cittadini possono ottenere dal *Moniteur* a prezzo di costo, tramite un servizio di aiuto telefonico gratuito, copia stampata degli atti e dei documenti in esso pubblicati, al fine di garantire il massimo accesso possibile ai contenuti del giornale ufficiale.

4. Conclusioni.

Si sente spesso parlare della tecnologia e dell'informatica come di una sorta di panacea a tutti i mali contemporanei. Probabilmente, quando si ragiona di democrazia, di cittadinanza, di diritti fondamentali e di doveri pubblici, sarebbe il caso di usare una maggior cautela e di non lasciarsi andare a facili entusiasmi, che, particolarmente in questo caso, non appaiono del tutto giustificati.

La diffusione dei giornali ufficiali assicura la conoscibilità della legge, vero caposaldo di ogni democrazia che voglia definirsi tale, poiché, come è stato affermato, questa è "il governo del potere pubblico in pubblico"⁹. La pubblicità della legge, dunque, costituisce il presupposto per l'esigibilità del rispetto delle regole da parte dei consociati¹⁰ e, al medesimo tempo, la condizione necessaria e indefettibile per l'esercizio dei diritti in capo a questi ultimi riconosciuti.

Poiché, dunque, la funzione della pubblicità legale è di estrema importanza ai fini della complessiva democraticità dell'ordinamento e di un'attiva e consapevole partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, ci si deve seriamente interrogare sui limiti che concretamente entrambi i metodi oggi in uso – quello cartaceo e quello informatico – presentano nell'assolvimento del loro compito.

Si è visto come la criticità maggiore della pubblicazione cartacea sia fondamentale rappresentata dalla scarsa diffusione territoriale, che è solo parzialmente compensata dalla parallela pubblicazione *on-line*, priva di valore legale. In realtà, si può sostenere che, nella sua "vetustà", il metodo a stampa si riveli più efficiente di quello telematico, e, certamente, più democratico: chiunque, infatti, seppure previo superamento di qualche inconveniente logistico, può entrare in possesso di una copia su carta del giornale ufficiale, la quale, pertanto, passa l'esame sia sotto l'aspetto dell'accessibilità, sia sotto quello della certezza del diritto. Il sistema di pubblicità legale tradizionale sarebbe del tutto sufficiente a se stesso se

⁹ Così N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1980, 182.

¹⁰ Cfr. P. COSTANZO, *La circolazione dell'informazione giuridica digitalizzata: fenomenologia e profili problematici*, in *Dir. inf.*, 1999, 581.

non risultasse, però, carente dal punto di vista della capacità diffusiva, che, per oggettive ragioni legate alle modalità distributive dei giornali ufficiali, appare piuttosto circoscritta.

È sotto questo profilo che, invece, la pubblicità legale telematica dà miglior prova di sé. Non esiste *medium* più pervasivo della Rete, il cui utilizzo, se sostenuto da adeguate politiche pubbliche di accesso e fruizione, nonché di alfabetizzazione informatica, può realmente dispiegare i suoi massimi effetti sul piano della democraticità dell'ordinamento. Il punto è che, *rebus sic stantibus*, la pubblicazione telematica interamente sostituiva di quella cartacea presta il fianco a rilievi di costituzionalità dal punto di vista del rispetto del principio di eguaglianza e non discriminazione (l'esempio del Belgio, sopra ricordato, funge da promemoria per il legislatore), che, ad oggi, non sono ancora arrivati, ma che non possono essere del tutto esclusi per il futuro.

Come si evince dalla rapida disamina sopra effettuata, a livello regionale prevale nettamente la tendenza a informatizzare i procedimenti legati alla pubblicazione delle leggi, sostituendoli *in toto* a quelli tradizionalmente effettuati tramite il supporto cartaceo. Sul punto, riteniamo sia utile introdurre alcune osservazioni di commento.

La pubblicità legale telematica ha l'indubbio vantaggio di produrre, per l'amministrazione regionale, un sostanzioso risparmio rispetto alla diffusione cartacea: da dati reperiti in Rete, si apprende che tale risparmio va dagli 86.000 euro per il Veneto ai 5.000.000 di euro per il Lazio, denaro che può utilmente essere investito in ulteriori attività di informazione e comunicazione da parte dell'ente nei confronti della cittadinanza. Inoltre, essa presenta come altra caratteristica positiva quella di riunire in sé la natura ufficiale di quanto pubblicato – che, dunque, ha valore legale – e la disponibilità immediata dei testi, ciò che, diversamente, non accade per le Regioni che utilizzano in maniera dicotomica sia l'edizione stampata, cui è riconosciuto valore legale, sia l'edizione telematica, che ha finalità meramente notiziali e diffusive. In quest'ultimo caso, cioè, si è indotti, qualora si riveli necessario essere indubitabilmente certi dei contenuti di un determinato atto normativo, a dotarsi di copia del giornale ufficiale stampato su supporto cartaceo, che è l'unico a fare fede, mentre, nel caso di pubblicazione ufficiale telematica, è sufficiente visualizzare il *file* e salvarlo sul proprio *pc* o stamparlo.

D'altro canto, tuttavia, vi sono profili problematici che non possono essere ignorati.

Da un primo punto di vista, vi sono *standard* tecnici da rispettare affinché siano garantite l'autenticità, l'integrità e la conservazione degli atti pubblicati, che costituiscono a tutti gli effetti documenti informatici e che, in quanto tali, debbono essere prodotti e conservati in conformità alle regole tecniche poste ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale. Ciò

implica che all'interno dell'ente vi sia personale appositamente preparato a una tipologia di gestione documentale interamente digitalizzata e che sia possibilmente istituito un ufficio competente con a capo la figura di un responsabile amministrativo, cui imputare la responsabilità delle operazioni di inserimento in Rete del documento la cui pubblicazione genera effetti di pubblicità legale: a partire dal ricevimento della richiesta di pubblicazione, passando per la verifica di conformità dell'atto alla normativa vigente, per la pubblicazione *on-line* dell'atto stesso, per la predisposizione della notifica di avvenuta pubblicazione, e finendo con la conservazione del repertorio degli atti pubblicati e delle relative notifiche. In questo senso, dunque, l'introduzione della pubblicazione telematica porta con sé, all'interno dell'ente, un complesso cambiamento di tipo strutturale e funzionale che deve essere gestito in modo tale da non pregiudicare la correttezza dell'intero procedimento.

Da un secondo punto di vista, l'abbandono ad opera della maggioranza delle Regioni delle tradizionali pubblicazioni cartacee genera alcune perplessità su un piano strettamente costituzionalistico. Le leggi, infatti, ma in generale tutti gli atti produttivi di effetti giuridici, si distinguono, da un lato, per essere atti comunicativi dotati della singolarissima caratteristica di poter incidere, modificandole in modo anche sensibile, sulle situazioni giuridiche soggettive dei loro destinatari, nonché, dall'altro, per rappresentare quell'elemento politico di conoscenza che consente alla cittadinanza di esprimersi consapevolmente in occasione del voto. Se a ciò si aggiunge il generale obbligo imposto dall'art. 54 della Carta di rispettare le leggi, si comprende senza dubbio alcuno come sia non soltanto importante, ma, anzi, doveroso che i pubblici poteri si adoperino affinché i consociati siano messi nella condizione più favorevole possibile per prendere cognizione delle leggi approvate. In altri termini, si pone un problema di accessibilità al dato normativo pubblico che l'utilizzo esclusivo del mezzo telematico esalta massimamente.

Se i bollettini ufficiali regionali approdano definitivamente all'edizione telematica con valore legale e, contestualmente, cessano di essere stampati e distribuiti su supporto cartaceo, non si pone forse un problema di legittimità costituzionale in riferimento ai principi di eguaglianza e non discriminazione? Non è, infatti, così scontato che tutti i cittadini – per citare giusto l'art. 54 Cost. – abbiano accesso alle risorse digitali, per diverse ragioni: c'è, innanzi tutto, una barriera, che potremmo definire materiale, da abbattere, costituita dal possesso delle necessarie apparecchiature tecniche che consentono il concreto accesso alla Rete – vale a dire, come minimo, *computer* e *modem* – e dal pagamento di una connessione *Internet* che permetta la navigazione dei contenuti, ricordando poi che non tutto il Paese è coperto dalla

banda larga¹¹. Ve n'è poi una seconda, non meno seria, di natura, potremmo dire, formativa, legata al fatto che esistono cospicue sacche di analfabetismo informatico formate da individui che rischiano di rimanere esclusi dalla conoscenza delle leggi, il che non è giuridicamente ammissibile, poiché, se rispettare le leggi è un dovere, conoscerle è, per converso, un vero e proprio diritto. Il pericolo che si corre è quello di creare una irragionevole discriminazione tra cittadini che, in virtù e a cagione delle loro condizioni economiche e personali – in senso, dunque, esattamente contrario al disposto costituzionale – , possono facilmente avere conoscenza delle leggi, solo telematicamente rese note, e cittadini cui tale possibilità è, di fatto, preclusa, per le motivazioni sopra esposte.

Si pone, in definitiva, un vero e proprio dilemma di bilanciamento di interessi costituzionalmente rilevanti: da una parte, sta l'insopprimibile esigenza delle pubbliche amministrazioni di contenere i livelli di spesa pubblica garantendo comunque, al medesimo tempo, il "buon andamento" come prescritto dall'art. 97 della Carta fondamentale; dall'altra, sta la necessità – imprescindibile, per uno Stato che voglia qualificarsi "di diritto" – di assicurare a tutti i cittadini il diritto di conoscere le leggi, che, in ossequio all'art. 54 Cost., sono tenuti a rispettare. L'impressione è che le Regioni non abbiano ben bilanciato questi due interessi, ma si siano decisamente "sbilanciate" da una sola parte, per alcuni versi quella sbagliata, esponendo a rischio di incostituzionalità le leggi approvate.

Certamente, la disposizione "taglia-carta" che ha imposto il dimezzamento delle spese di pubblicazione alle amministrazioni pubbliche ha una *ratio* che, nel merito, non si può non condividere, ma gli esiti a cui essa ha condotto, alla luce delle considerazioni svolte, non possono definirsi altrettanto fausti. Si può dire di più: di tutte le pubblicazioni che, a livello regionale, si possono tagliare, quella della stampa dei Bollettini ufficiali è decisamente la più intoccabile. Come si può considerare spreco di carta l'utilizzo di essa al fine di tutelare un diritto dei cittadini? Come ci si può vantare dei risparmi ottenuti – in molti casi, peraltro, davvero modesti – quando questo avviene a discapito della conoscibilità della legge, caposaldo di ogni sistema democratico?

Certo, il giudizio è forte, ma la questione, come si è visto, non è semplice né priva di profili problematici che, superato l'entusiasmo che sempre suscita l'uso dell'informatica nelle attività di rilevanza pubblica, mostrano i limiti dell'affidarsi indiscriminatamente ai *media* digitali laddove tale scelta non sia assistita dal supporto di adeguate politiche pubbliche di alfabetizzazione e accesso agli strumenti necessari. È evidente, infatti, che, a fronte di una

¹¹ Sul punto, cfr. G. DE MINICO, *I nuovi diritti e le reti. Verso nuove disuguaglianze?*, Relazione al Forum Comunicazioni "Agenda digitale italiana", Roma, 18 gennaio 2011, in www.forumcostituzionale.it, 2011.

scelta tanto radicale operata da gran parte delle Regioni in tema di pubblicità legale, si dovrebbero prevedere meccanismi di “compensazione informativa” che consentano anche a chi non ha possibilità di avvalersi del mezzo informatico di accedere ai contenuti dei Bollettini ufficiali, senza dover ricorrere all’artificio previsto in alcune leggi regionali di richiedere l’invio di copia cartacea, ciò che, peraltro, presuppone che si conosca – per l’appunto, grazie all’accesso telematico – quanto pubblicato. Un numero minimo di copie a stampa dovrebbe in ogni caso essere previsto e distribuito in luoghi di facile accesso (sul punto, si veda, ad esempio, l’articolata previsione contenuta nell’art. 15 della legge toscana, con cui, oltre a garantire la consultazione del bollettino telematico presso gli URP, le biblioteche degli enti locali, i comuni e le comunità montane della regione, nonché la possibilità di invio postale di una stampa dell’atto di interesse, si dispone che sia lasciata in visione gratuita ai cittadini almeno una copia dell’ultimo numero del BURT; similmente, anche le leggi del Lazio, dell’Emilia-Romagna, della Lombardia; laconica la legge umbra, che garantisce la disponibilità del bollettino presso la Giunta) e, soprattutto, dovrebbe essere dotato, come l’omologa edizione digitale, di valore legale. Allora sì che davvero tutti i cittadini vedrebbero tutelato il loro diritto di conoscere le leggi.

A tal fine, dunque, appare essenziale cercare di annullare le criticità riscontrate non avvalendosi in via esclusiva dell’uno o dell’altro metodo di pubblicazione (stampa o digitale), ma integrando le potenzialità di ciascuno di essi in un utilizzo contemporaneo e parallelo, dotando i testi contenuti in entrambi i supporti di ufficialità e prevedendo, di conseguenza, apposite modalità di risoluzione di possibili problemi di difformità tra i testi pubblicati su carta e *on-line*. Questa tipologia pubblicitaria, che potremmo definire “a doppio binario”, sarebbe capace di eliminare *in nuce* qualsiasi questione problematica relativa all’accesso e al valore legale. Da un lato, infatti, appare oggi anacronistico pensare di continuare a dotare la sola edizione a stampa del valore legale, e futuristico, dall’altro, affidarsi unicamente e in via esclusiva all’edizione ufficiale elettronica: in ambo i casi, sussistono concreti rischi di esclusione di nutrite fasce sociali, non già dalla conoscenza della legge, ma persino dalla sua presumibile conoscibilità. Una riforma delle modalità pubblicitarie nel senso sopra indicato appare, dunque, indispensabile affinché non si incorra in possibili violazioni del dettato costituzionale.