

Che i pubblici poteri assicurino la conoscibilità della legge – da intendersi estensivamente come complesso delle prescrizioni normative giuridicamente vincolanti vigenti nell'ordinamento – è di fondamentale importanza, al fine di consentire una consapevole partecipazione dei cittadini alla vita associata e metterli in grado di godere pienamente dei propri diritti e di adempiere ai propri doveri. Perché ciò si concretizzi, non appare più sufficiente il semplice impiego dei tradizionali strumenti pubblicitari ufficiali, ma occorre predisporre strategie divulgative a tutto campo che siano capaci di avvicinare le leggi ai consociati e realizzare, infine, il passaggio dalla presunzione di conoscenza alla conoscenza effettiva. Il Volume indaga queste tematiche, illustrando le criticità degli attuali metodi di pubblicità legale e proponendo un possibile percorso divulgativo alternativo/complementare rispetto ad essi.

BARBARA MALAISI è Ricercatrice di Istituzioni di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli Studi di Macerata. Ha scritto, fra l'altro, di convergenza multimediale, poteri del Presidente della Repubblica, qualità della normazione e semplificazione normativa.

ISBN 978-88-13-33210-5



9 788813 332105

00142519



5 000001 425197

€ 20,00

CEDAM

LA CONOSCIBILITÀ DELLA LEGGE

B. MALAISI

BARBARA MALAISI

LA CONOSCIBILITÀ DELLA LEGGE

CEDAM

BARBARA MALAISI

LA CONOSCIBILITÀ DELLA LEGGE



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

2012

QUESTO VOLUME È ANCHE ONLINE

Consultalo gratuitamente ne "La Mia Biblioteca", la prima biblioteca professionale in the cloud con le pubblicazioni di CEDAM, UTET Giuridica, IPSOA. Grazie al suo evoluto sistema di ricerca puoi accedere ai tuoi scaffali virtuali e ritrovare tra i tuoi libri la soluzione che cerchi da PC, iPad o altri tablet. Ovunque tu sia.

Per conoscere le modalità di accesso al servizio e consultare il volume online collegati a www.lamiabiblioteca.com e clicca su "Richiedi la tua password".

La consultazione online viene offerta all'acquirente del presente volume a titolo completamente gratuito ed a fini promozionali del servizio "La Mia Biblioteca" e potrebbe essere soggetta a revoca da parte dell'Editore.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright 2012 Wolters Kluwer Italia Srl

ISBN 978-88-13-33210-5

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Stampato da L.E.G.O. S.p.A., Lavis (TN)

*A Irene e alla mia famiglia,
sempre nel mio cuore*

INGRAZIAMENTI

Vi sono persone che vorrei ringraziare per quanto mi hanno dato. Innanzitutto il Prof. Roberto Scazzano, che ha reso possibile la realizzazione di questo progetto. Il mio primo pensiero è per il Prof. Roberto Scazzano, verso il quale avevo sentito un debito di riconoscenza per gli insegnamenti che mi ha impartito e per l'entusiasmo positivo che per me ha coltivato. Grazie infinite. Poi il mio più amabile e sempre disponibile amico e compagno di viaggio, Massimo Spazzoli. Lui, Piacenza. Simone Cappelletti del vostro blog. Ho saputo già, in vostro anticipo e in dono per il grande risultato oggi giunto. Mi siete stati vicini nel momento più non meno importante nella mia vita e questo, per me, ha un valore inestimabile. Vi ringrazio.

INDICE

PROLOGO KAFKIANO	Pag. XIII
------------------------	-----------

CAPITOLO I

LA CONOSCIBILITA' DELLA LEGGE TRA DRAFTING E DIVULGAZIONE

1. Sull'importanza della conoscibilità della legge	Pag. 1
2. La legge come atto comunicativo	» 4
3. Conoscibilità della legge e strategie divulgative	» 7
4. Per un possibile percorso dalla conoscibilità alla conoscenza	» 9

CAPITOLO II

GLI OSTACOLI A UNA CORRETTA COMUNICAZIONE DELLE REGOLE GIURIDICHE

1. Le problematiche connesse alla comunicazione delle leggi.....	Pag. 13
2. L'ipertrofia legislativa.....	» 15
3. Il pluralismo delle fonti normative.....	» 23
4. (In)Certeza del diritto	» 25
5. Sovranità e globalizzazione	» 35

CAPITOLO III

FONTI DI COGNIZIONE E DIFFUSIONE DEL DIRITTO

1. L'informazione giuridica tra carta stampata e <i>bit</i>	Pag. 41
2. Informazione e democrazia	» 46
3. La pubblicità delle regole giuridiche	» 49
4. Il livello statale: dalla "Gazzetta piemontese" alla "Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana"	» 52
4.1. Il sistema della c.d. "doppia pubblicazione"	» 55
4.2. Il procedimento di pubblicazione di atti in Gazzetta Ufficiale: <i>iter</i> e contenuti.....	» 57

5. Il livello regionale: Bollettini Ufficiali delle Regioni, qualità della normazione e divulgazione delle leggi nei nuovi statuti e nella legislazione regionale Pag. 59

5.1. Le singole esperienze regionali » 61

5.1.1. Abruzzo » 61

5.1.2. Basilicata » 62

5.1.3. Calabria » 62

5.1.4. Campania » 64

5.1.5. Emilia-Romagna » 64

5.1.6. Lazio » 67

5.1.7. Liguria » 68

5.1.8. Lombardia » 69

5.1.9. Marche » 69

5.1.10. Molise » 71

5.1.11. Piemonte » 72

5.1.12. Puglia » 73

5.1.13. Toscana » 74

5.1.14. Umbria » 76

5.1.15. Veneto » 77

5.1.16. Le Regioni a Statuto speciale » 78

6. Considerazioni di sintesi » 78

7. Il livello locale: l'esperienza dell'albo pretorio telematico » 83

8. Uno sguardo all'Europa: la "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea" verso l'edizione elettronica con valore legale » 90

9. La pubblicità legale telematica nell'esempio di alcuni Stati europei » 91

CAPITOLO IV
ASPETTI GIURIDICI RELATIVI
ALLA DIVULGAZIONE DELLE LEGGI

1. Le leggi tra pubblicazione e pubblicità Pag. 95

2. La sentenza n. 364/88 della Corte costituzionale » 97

3. La comunicazione incompleta » 101

4. Pubblicità delle regole e Costituzione » 104

5. Il diritto all'informazione giuridica » 109

6. Osservazioni conclusive » 116

CAPITOLO V
LA DIVULGAZIONE DELLE LEGGI

1. Potenzialità della conoscenza del diritto Pag. 119

2. Considerazioni critiche sugli attuali strumenti di pubblicazione e diffusione » 124

3. La conoscenza delle leggi come primo obiettivo dell'attività divulgativa » 127

4. Caratteristiche dell'attività divulgativa » 143

5. Fasi dell'attività divulgativa » 150

6. La selezione degli atti da divulgare » 153

7. L'elaborazione della strategia divulgativa » 154

8. Il momento divulgativo » 158

8.1. La televisione » 159

8.2. La radio » 160

8.3. La stampa » 161

8.4. La telefonia » 162

8.5. Internet » 163

BIBLIOGRAFIA Pag. 167

PROLOGO KAFKIANO

“L’Imperatore – così si dice – ha inviato a te proprio a te individuo singolo, miserrimo tra i sudditi, a te che davanti al sole imperiale sei fuggito come futile ombra nella più remota lontananza, un messaggio dal suo letto di morte. Accanto al letto ha fatto inginocchiare un messo e gli ha bisbigliato all’orecchio il messaggio, e ci teneva tanto, che se l’è fatto ripetere a sua volta nell’orecchio; poi, con un cenno del capo, ne ha confermato l’esattezza. E al cospetto di tutto il pubblico presente alla sua morte – i muri che fanno ostacolo sono demoliti, e sulle gradinate che si elevano alte e maestose fanno circolo i dignitari dell’impero – davanti a tutti costoro ha licenziato il messo. Questi si è posto subito in viaggio: uomo gagliardo, instancabile, muovendo ora questo ora quel braccio, si fa strada tra la folla; se incontra resistenza, agita sul suo petto il segno del sole; l’avanzare gli è facile come a nessun altro. Ma la folla è smisurata, le sue dimore non hanno fine. Se egli trovasse campo libero, come volerebbe! E ben presto udresti alla tua porta, imperioso, il rimbombo dei suoi pugni. Invece, si affatica invano; sta ancora aprendosi il cammino attraverso le stanze del palazzo più interno; non riuscirà mai a superarle, e se anche ci riuscisse, sarebbe ancora nulla: gli rimarrebbe da attraversare i cortili; e dopo i cortili la cerchia del secondo palazzo, e di nuovo scale e cortili; e poi un altro palazzo; e così via per millenni; e quando finalmente sbucasse dall’ultimissima porta – ma ciò non accadrà mai e poi mai – si troverà dinanzi la città imperiale, il centro del mondo, colma fino all’orlo di tutta la sua feccia: nessuno può venirne a capo, anche se sia latore del messaggio di un morto. Ma tu siediti alla finestra e immagini che giunga a te. Quando scende la sera.”

(F. KAFKA, *Un messaggio dell’Imperatore*)

Il "prologo kafkiano" con il quale si apre questo contributo alla conoscibilità della legge ci introduce, secondo uno schema metaforicamente perfetto, ai nodi problematici che riguardano la diffusione delle regole di diritto tra i consociati e l'inidoneità degli attuali strumenti di comunicazione ufficiale (il "messo" del racconto) a consentire un grado di sufficiente conoscenza di esse, le quali disciplinano sì il quotidiano agire di ogni cittadino, ma sono affogate nei mari di una normazione ormai ipertrofica e perse nei labirinti degli eccessi informativi tipici della nostra era.

Prima di entrare in medias res, tuttavia, va fatta una necessaria premessa di carattere linguistico-concettuale. Il titolo del volume fa riferimento al tema della conoscibilità della "legge": ebbene, va preliminarmente chiarito che per quest'ultima deve correttamente intendersi non soltanto l'atto formalmente concepito come tale, bensì, in senso estensivo, l'intero complesso delle prescrizioni normative giuridicamente vincolanti vigenti nell'ordinamento, vale a dire tutto il diritto prodotto ad opera dei pubblici poteri. Sicuramente, la legge come risultato del dibattito assembleare parlamentare o consiliare – e, dunque, quale espressione indiretta della volontà popolare – costituisce l'atto fondamentale al quale garantire la più ampia conoscibilità, ma in un sistema multilivello e

LA CONOSCIBILITÀ DELLA LEGGE TRA DRAFTING E DIVULGAZIONE

SOMMARIO: 1. Sull'importanza della conoscibilità della legge – 2. La legge come atto comunicativo – 3. Conoscibilità della legge e strategie divulgative – 4. Per un possibile percorso dalla conoscibilità alla conoscenza

1. Sull'importanza della conoscibilità della legge

Il "prologo kafkiano" con il quale si apre questo contributo alla conoscibilità della legge ci introduce, secondo uno schema metaforicamente perfetto, ai nodi problematici che riguardano la diffusione delle regole di diritto tra i consociati e l'inidoneità degli attuali strumenti di comunicazione ufficiale (il "messo" del racconto) a consentire un grado di sufficiente conoscenza di esse, le quali disciplinano sì il quotidiano agire di ogni cittadino, ma sono affogate nei mari di una normazione ormai ipertrofica e perse nei labirinti degli eccessi informativi tipici della nostra era.

Prima di entrare in medias res, tuttavia, va fatta una necessaria premessa di carattere linguistico-concettuale. Il titolo del volume fa riferimento al tema della conoscibilità della "legge": ebbene, va preliminarmente chiarito che per quest'ultima deve correttamente intendersi non soltanto l'atto formalmente concepito come tale, bensì, in senso estensivo, l'intero complesso delle prescrizioni normative giuridicamente vincolanti vigenti nell'ordinamento, vale a dire tutto il diritto prodotto ad opera dei pubblici poteri. Sicuramente, la legge come risultato del dibattito assembleare parlamentare o consiliare – e, dunque, quale espressione indiretta della volontà popolare – costituisce l'atto fondamentale al quale garantire la più ampia conoscibilità, ma in un sistema multilivello e

reticolare di produzione delle norme parrebbe semplicistico ridurre le molteplici sfaccettature dell'attività normogenetica alla possibilità di conoscenza della sola legge intesa in senso formale.

Ciò posto, il tentativo di indagare le questioni legate alla conoscibilità della legge e alla divulgazione di essa, in un momento di tale complessità normativa dell'ordinamento tutto, appare quanto mai essenziale al fine di assicurare e, possibilmente, implementare il grado di democraticità dell'ordinamento giuridico stesso. Le regole prodotte dai pubblici poteri, infatti, si susseguono a un ritmo incalzante senza che si abbia il tempo materiale per assimilarne i contenuti (o per infrangerle, per parafrasare Goethe) e, parallelamente, gli odierni mezzi ufficiali di divulgazione non facilitano certo l'accesso e, in particolare, la fruizione dell'informazione giuridica, che viene sì "data", ma senza l'individuazione di forme predefinite che ne sistematizzino tempi e modi della fornitura e senza alcuno sforzo di elaborazione sistematica post-pubblicitaria che ne semplifichi la comprensione da parte dei destinatari.

Eccezion fatta per alcuni pregevolissimi studi sulla pubblicazione delle leggi e sulla divulgazione giuridica che saranno ricordati nel corso del lavoro, è da rilevare come la problematica della divulgazione, e, dunque, della comunicazione delle disposizioni al fine della loro conoscenza, costituisca argomento cui la dottrina – concentrata soprattutto sullo studio delle fasi che precedono l'emanazione degli atti – ha prestato scarsa attenzione: i contributi più rilevanti sull'argomento dei quali disponiamo risalgono, tranne rare eccezioni, a parecchi decenni or sono e, comunque, non si sono mai spinti sino ad una compiuta teorizzazione del momento diffusivo-informativo, impegnandosi più nello studio e nell'elaborazione di un concetto di pubblicità legale delle regole che non nello sviluppo di una sua possibile, concreta applicazione in senso evolutivo. Non si può non concordare con l'affermazione di un autorevole giurista secondo cui "c'è un grande assente nella letteratura giuridica italiana: è il tema della 'resa' delle disposizioni normative, della loro capacità di spiegare effetti realmente vincolanti. Mentre crescono in misura esponenziale gli studi sul *drafting* legislativo, mentre anche l'antica questione concernente la certezza del diritto incontra una stagione di rinnovato interesse, rimane in ombra tuttavia il

nesso tra l'uno e l'altro fronte di ricerca, su come insomma sia possibile trasferire la diffusa sensibilità verso la fattura delle leggi per migliorare, in ultimo, la conoscenza dell'universo normativo"¹.

Eppure, la conoscenza – anche sommaria – e l'osservanza delle regole giuridiche che guidano la condotta comportamentale di un determinato gruppo sociale in un certo ambito spazio-temporale può ritenersi come uno dei principali fondamenti della pacifica convivenza tra istituzioni e cittadini e tra questi ultimi nel loro quotidiano interagire e relazionarsi: si può, in ultima analisi, dire che il livello di democraticità di un ordinamento sia parametrabile in relazione alla circolazione al suo interno delle corrette informazioni, a maggior ragione se si tratta di informazioni concernenti atti che sono destinati a incidere unilateralmente e imperativamente sulle situazioni giuridiche dei loro destinatari. Presupposti di questo stato di cose, tanto desiderabile quanto arduo da raggiungere e mantenere, sono innanzitutto una costante ed efficace informazione all'individuo sulle regole – più o meno rilevanti – preposte a fungere da guida al suo agire e, d'altra parte, un consenso quanto più possibile ampio da parte degli stessi individui nei confronti di quegli atti che pretendono di disciplinare secondo date modalità i rapporti che si sviluppano tra loro.

La comunicazione della regola, cioè, diviene un gesto di grande importanza nel momento in cui essa entra a far parte integrante dell'ordinamento giuridico e la sua violazione comporta la messa in atto di comportamenti illegittimi e l'eventuale irrogazione di sanzioni per mano dell'autorità competente. Naturalmente, non si vuole qui sostenere che le norme sarebbero generalmente osservate per tema di possibili reazioni previste dall'ordinamento, ma la tesi secondo cui una regola risulta tanto più efficace quanto più essa costituisca la risposta ad un'esigenza realmente avvertita a livello sociale, cosa che più di ogni altra garantisce la spontanea osservanza e l'automatico adeguamento delle abitudini della collettività a nuovi precetti normativi. D'altronde, è noto che *ubi societas, ibi ius* e *ubi ius, ibi societas*, a testimonianza dell'indissolubile legame che unisce il diritto e la società, l'uno specchio

¹ Così M. AINIS, *Sulla comunicazione delle regole giuridiche (e su un vuoto di comunicazione nella letteratura giuridica)*, in *Quad. cost.*, 2002, 627.

dell'altra, e a riprova dell'importanza della corrispondenza – o, almeno, della complementarità – tra i due elementi.

2. La legge come atto comunicativo

In questo contesto, ci piace dunque considerare la norma, alla stregua di taluna dottrina², come un vero e proprio atto comunicativo, intendendosi per esso “qualsiasi movimento, modificazione, comportamento di una parte in grado di assumere significato di ‘messaggio’ per un'altra parte, e cioè in grado di influenzare o produrre modificazioni nel movimento-comportamento di un'altra, che a sua volta influenzerà e modificherà il movimento-comportamento della prima, in un circuito ricorsivo, in cui ogni messaggio di una parte è contemporaneamente stimolo, risposta e rinforzo dei messaggi dell'altra”³.

In sostanza, istituzioni e cittadini vanno considerati quali soggetti interagenti in un autentico scambio comunicativo, in cui, tuttavia, non risulta sempre agevole l'individuazione dell'emittente – e pertanto del soggetto attivo – e del ricevente – soggetto passivo –, considerando che, come si è appena avuto modo di accennare, ci troviamo di fronte a un rapporto interattivo e circolare, in cui ciascuna delle due parti orienta la propria comunicazione sui messaggi e segnali che l'altra invia, in un gioco dialettico che ha come fine ultimo quello di farne convergere le rispettive posizioni su un'unica soluzione soddisfacente per entrambe⁴.

A tal riguardo, di grande interesse e complessità è la tesi della ricorsività esposta da Hofstadter, il quale, esaminando in un suo lavoro la particolare struttura delle composizioni di Bach (in specie, canoni e fughe), delle realizzazioni grafiche di Escher e del Teorema del matematico, introduce il fenomeno cosiddetto degli “Strani Anelli”, in base al quale, salendo o scendendo lungo i gradini di qualche sistema gerarchico, ci si ritrova inaspettatamente al punto di partenza, e un sistema nel quale sia presente uno Strano Anello è definito dall'Autore

² M. SCARDOVELLI, *Mente e norma. Verso un'ecologia della comunicazione giuridica*, F. Angeli, Milano, 1992, *passim*, in specie parte prima, cap. 3.

³ *Ibidem*, 94.

⁴ D. R. HOFSTADTER, *Gödel, Escher, Bach: un'Eterna Ghirlanda Brillante*, Adelphi, Milano, 1997, *passim*.

“Gerarchie Aggrovigliate”⁵. Trasponendo l'intuizione hofstadteriana al mondo giuridico, potremmo supporre che le due estremità di questo processo ricorsivo siano rappresentate l'una dalle istituzioni, l'altra dai componenti del gruppo sociale, che non verrebbero più a trovarsi rispettivamente nella posizione gerarchica di vertice e base di una piramide, bensì si configurerebbero quali soggetti interagenti in un rapporto di tipo circolare, in cui esiste un continuo interscambio comunicativo che consente la condivisibilità di obiettivi e intendimenti da entrambe le parti⁶.

Non va peraltro dimenticato l'apporto sempre più massiccio ed importante offerto dalle nuove ICT (*Information and Communication Technologies*) al tipo di impostazione ora descritta, grazie alle quali risulta oggi possibile configurare un'interattività - per molto tempo impensata e impensabile - tra i cittadini e i vari organi dello Stato di un'intensità tale che un autorevole giurista si è risolto a parlare di “contratto sociale continuo” o “democrazia continua”, a indicare la grande rivoluzione messa in atto tramite gli strumenti telematici nella società contemporanea⁷. Quanto più una regola sarà

⁵ *Ibidem*, cap. V, 137 ss.

⁶ “Oggi accade (...) che, per così dire le valenze comunicative delle istituzioni si dispieghino più pienamente in entrambe le direzioni, fino a permettere che esse trasmettano non solo messaggi provenienti dalla sfera del potere, ma anche impulsi, tendenze e istanze provenienti dalla società. Si interrompe insomma quella fase in cui le istituzioni sancivano una vittoriosa capacità del potere di dirigere il senso della comunicazione istituzionale”. Così M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, 60-61.

⁷ “Si assiste ad un uso congiunto della televisione tradizionale e di quelle via cavo e via satellite, del computer e del telefono, delle reti telematiche e dei sondaggi, della posta elettronica e del marketing politico, dei focus groups e delle consensus conferences, e via seguitando, grazie ad una dinamica che davvero sembra inesauribile, creatrice ogni giorno di nuove opportunità (...) L'intero sistema della comunicazione è ormai coinvolto nel processo politico (...) Con un riferimento sintetico all'insieme degli strumenti appena elencati, si può parlare di una tecnopolitica come forza strutturante dei nostri sistemi (...) Le nuove tecnologie non consentono soltanto di andare oltre l'alternativa secca tra un sì e un no, allargando il numero dei quesiti e modificandone l'articolazione. Permettono di sottoporre ai cittadini una serie di variabili, sia pure all'interno di uno schema, sì che la stessa soluzione è concretamente ‘costruita’ attraverso il processo di consultazione, che cambia sostanzialmente natura poiché approda ad un risultato non prefigurabile in precedenza”. In S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 9-10 e 75, e *Id.*, *Tecnologie dell'informazione e frontiere del sistema socio-politico*, in *Pol. dir.*, 1982, 25

corrispondente alla scala dei valori generalmente accolta all'interno di un gruppo sociale, tanto più quella stessa regola risulterà condivisa dai consociati e dotata di effettività nell'ordinamento.

Un altro aspetto di sicura rilevanza è poi rappresentato dall'elaborazione testuale del messaggio che si intende comunicare, il quale, per essere efficace e raggiungere il suo destinatario, necessita di chiarezza: i contenuti che si vogliono trasmettere devono essere caratterizzati, nei limiti del possibile, da concisione, facile decifrabilità, univocità. Sfortunatamente, l'atto normativo, nella gran parte dei casi, non possiede nessuno dei tre requisiti indicati, sebbene, tuttavia, appaia evidente come esso debba, invece, possederli, almeno nella misura indispensabile per il raggiungimento della necessaria condivisione e dell'effettività cui si è adesso fatto cenno. Non è infrequente imbattersi in testi di inaudita prolissità, di un livello di difficoltà linguistica elevata e, spesso, gratuita (che potremmo dire quasi solo per "addetti ai lavori"), aperti a interpretazioni diversificate e, talora, contrastanti. Senza contare che ogni nuovo atto va a inserirsi in un contesto giuridico preesistente, con il quale deve risultare, almeno in astratto, coerente e in armonia, anche se il grado di complessità dell'ordinamento è divenuto tale che in concreto il quadro generale della normativa vigente è ignoto persino al legislatore. Perché, quindi, si possa comunicare con successo la regola e renderla effettivamente conoscibile al pubblico dei consociati, è essenziale che questa sia inserita in uno spazio più ampio, compatto e non contraddittorio, per cui non sia possibile lanciare al destinatario messaggi contrastanti o palesemente irragionevoli, che rischierebbero di interrompere in maniera brusca e traumatica il processo comunicativo tra istituzioni e società.

Il problema dell'ipertrofia normativa è argomento ben noto ai giuristi e rappresenta, a nostro avviso, un nodo centrale – insieme con la questione linguistica⁸ – per l'instaurazione di

ss.. Ancora, sul legame tra informatica e democrazia, si vedano G. DE MICHELIS, *Il possibile dell'informatica e i processi democratici*, in *Amministrare*, 1990, 203 ss., e P. MANACORDA, *Le nuove tecnologie della comunicazione per la democrazia locale*, in *Amministrare*, 1990, 229 ss..

⁸ La lingua, infatti, non è soltanto il mezzo che veicola la volontà legislativa, ma "essa è piuttosto il grande portone attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini. Dal momento che il diritto da applicare – si tratti

un corretto dialogo tra i due soggetti sopra citati ed è per tale ragione che questo studio prende avvio dall'esame di una serie di aspetti critici legati alla concreta realizzabilità di una corretta comunicazione, i quali impediscono, di conseguenza, un'efficace divulgazione della regola giuridica.

3. Conoscibilità della legge e strategie divulgative

A ben vedere, dunque, l'argomento trattato si presta a essere affrontato con gli strumenti di una pluralità di discipline, poiché le implicazioni del tema sono molteplici e tutte certamente degne di essere indagate; va perciò precisato che l'angolo visuale che si è scelto per descriverlo è prevalentemente giuridico, anche se considerazioni di altra natura non resteranno completamente al di fuori della tematica studiata. La conoscibilità delle regole giuridiche, che si realizza in primo luogo attraverso la loro divulgazione – per essa intendendo quell'attività, che dovrebbe essere propria dei pubblici poteri, volta a favorire, semplificare, pianificare in modo organizzato e strutturato la comunicazione delle regole presso i consociati al fine della conoscenza delle stesse –, rappresenta, in un ordinamento articolato e complesso quale quello attuale, un compito di assoluto rilievo in quanto strumentale alla realizzazione di uno Stato di diritto informato ai valori della trasparenza e dell'eguaglianza. Essere al corrente dell'esistenza di una regola giuridica o non esserlo può, in alcuni casi, risultare del tutto irrilevante. In altri, in determinate situazioni, può non esserlo affatto ed è esattamente in simili circostanze e a queste regole particolarmente importanti che andrebbero applicate opportune strategie comunicative che consentano di andare al di là del mero momento pubblicitario per tentare di realizzare il passaggio dalla presunzione di conoscenza alla conoscenza reale.

È a questo fine che appare opportuno approntare apposite misure a livello ordinamentale che garantiscano il passaggio dalla fase istituzionale della pubblicità legale a

di un sistema giuridico scritto o di un sistema di consuetudini – è rivestito della forma linguistica, la sua applicazione si deve bene o male adattare a questa forma. Le leggi della lingua sono immanenti alle leggi giuridiche". Così A. MERKL, *Das doppelte Rechtsantlitz*, in C. GERACI (trad. it. a cura di), *Il duplice volto del diritto*, Giuffrè, Milano, 1987, 125.

quella, diversa e ulteriore, della divulgazione, il cui significato va qui meglio precisato. Si è detto che gli attuali processi di produzione normativa si contraddistinguono per il fatto di essere caratterizzati da una sorta di “ricorsività”, che rende ardua l’individuazione inequivocabile di produttore e destinatario di regole, di chi emette e di chi riceve il messaggio. Alla luce di ciò, potrebbe apparire poco appropriato parlare di divulgazione, poiché il termine sembra evocare una modalità comunicativa che procede dall’alto verso il basso, chiusa ad interventi esterni e piramidalmente impostata. In realtà, sarebbe stato forse più corretto utilizzare il concetto di “circolazione” normativa per descrivere possibili strategie di comunicazione della regola giuridica, dato che essa, una volta emanata, presenta comunque una certa attitudine alla dinamicità, che si esprime in frequenti proposte e tentativi di modifica che fanno sì che la norma “rimbalzi” da un soggetto all’altro. Si arriva a un punto in cui diviene davvero difficile identificare soggetti – anche esterni rispetto al circuito politico-rappresentativo – coinvolti in senso esclusivamente attivo od esclusivamente passivo, cosicché sembrerebbe che il significato della parola “circolazione” meglio si attagli a tale specifica situazione. Tuttavia, ci si è infine risolti a parlare di divulgazione per sottolineare il ruolo di primo piano che, a nostro avviso, per le ragioni che saranno illustrate nel prosieguo, le istituzioni devono per forza di cose ricoprire nell’ambito dell’intero processo.

Riteniamo, infatti, che l’attività di divulgazione, finalizzata a garantire la massima conoscibilità delle regole giuridiche, debba essere connotata da un carattere di ufficialità – concernente sia la fonte di provenienza, sia i canali comunicativi utilizzati – che, invece, non necessariamente è richiesta ad una generica attività di incentivazione della circolazione delle informazioni esercitata da soggetti non istituzionali, la quale, semmai, può affiancarsi alla prima per aggiornarne e ampliarne i contenuti, ma mai sostituirsi a essa o, peggio, confondersi con essa, pena la vanificazione degli scopi per cui una teoria della divulgazione delle regole giuridiche nasce e ha ragione di esistere. D’altronde, l’argomento della pubblicità e della diffusione delle regole giuridiche non è, in via generale, certo nuovo: il tema è, anzi, stato piuttosto dibattuto – si pensi, solo per citare alcuni Autori, a Montesquieu, Rousseau, Hegel – dal punto di vista del legame che questo

indubabilmente intrattiene con i concetti di democrazia – della quale la pubblicità delle norme è il portato essenziale ed elemento indefettibile – e di cittadinanza – ponendosi la pubblicità stessa quale requisito di esigibilità del rispetto delle regole da parte dei consociati e, al medesimo tempo, quale condizione per l’esercizio dei diritti in capo a questi ultimi riconosciuti.

4. Per un possibile percorso dalla conoscibilità alla conoscenza

Nell’affrontare un tema complesso come quello della conoscibilità della legge non si può prescindere dalla disamina delle criticità che impediscono di realizzare la piena ed effettiva conoscenza di essa, a cominciare dall’annosa questione legata all’ipertrofia legislativa, argomento non influente sul processo di comunicazione e diffusione delle regole giuridiche, che, per poter esplicitare la loro natura di atto comunicativo, necessitano non soltanto di essere pubblicate, ma anche, e soprattutto, di essere adeguatamente divulgate all’interno della collettività.

D’altra parte, è la stessa complessità sociale che, nel modo in cui determina la necessità di un elevato grado di normazione al fine di rispondere alle varie istanze partecipative, similmente e parallelamente richiede la soddisfazione di esigenze di carattere comunicativo che, a nostro avviso, si presentano non come un fatto eccezionale ma, al contrario, come la naturale, banale conseguenza della volontà di adesione – che si manifesta, per l’appunto, nella posizione di determinate regole giuridiche – a quelle stesse istanze sociali.

In effetti, per avvalorare la tesi della necessità di una revisione radicale delle modalità divulgative relative alle regole di diritto e per ipotizzare un percorso alternativo (non in senso sostitutivo, si badi, ma complementare) a quello attualmente utilizzato, abbiamo avuto bisogno di procedere ad una disamina, pur rapida, degli strumenti diffusivi correntemente utilizzati, giungendo a poco incoraggianti conclusioni. Innanzitutto, si è rilevato come, a oggi, non esistano mezzi alternativi di divulgazione rispetto a quello tradizionalmente e positivamente previsto rappresentato dalla pubblicazione della legge in un foglio ufficiale dello Stato, che, peraltro, non ne garantisce l’effettività della conoscenza ma è meramente volto ad

assicurarne la conoscibilità. Oneri di conoscenza possono certo essere imposti ai cittadini, ma li si deve mettere in condizione di poter assolvere a essi, facilitando l'accesso al patrimonio normativo vigente, creando occasioni di contatto tra le istituzioni e i cittadini, dando vita a un'opera di divulgazione che riduca la complessità del diritto, frutto della complessità sociale in cui viviamo, e la tramuti in risorsa immediatamente fruibile da parte dei consociati.

L'elaborazione di una strategia di comunicazione e divulgazione delle regole giuridiche non va, dunque, isolata dal procedimento legislativo o considerata alla stregua di un appesantimento del sistema di pubblicità legale predisposto per legge; rendere pubblico un atto non coincide esattamente con la divulgazione delle regole di diritto in esso presenti, poiché in tale seconda attività è incorporata una dinamicità concettuale che nella prima non è presente. La divulgazione, infatti, si concretizza in un'opera di diffusione delle regole giuridiche che mira a informare i destinatari circa l'esistenza di un messaggio normativo che li riguarda, a stimolare il loro interesse e la loro consapevolezza nei confronti di un tipo di informazione tanto importante quanto, in genere, poco diramata, a consentire che i destinatari, una volta venuti a conoscenza dell'esistenza della regola di diritto, si attivino al fine di comprendere il messaggio normativo in essa contenuto e dunque ad applicare (o a violare consapevolmente) le norme giuridiche.

Presentano delle criticità anche le iniziative sviluppatesi in Rete, laddove il valore informazione rischia piuttosto di convertirsi in disvalore e di produrre una pericolosa disinformazione, vuoi per la molteplicità e, spesso, non verificabilità delle fonti da cui i dati provengono, vuoi per la disorganicità con cui il materiale normativo è presente nel *web*, elementi, questi, che non consentono né ad un'utenza esperta, né a una scarsamente preparata di effettuare ricerche giuridiche soddisfacenti e strutturate.

Le osservazioni ora solo accennate, ma che saranno più ampiamente sviluppate nel prosieguo del lavoro, ci hanno persuasi che la conoscenza delle regole giuridiche emanate dai pubblici poteri vada fatta oggetto di un'apposita strategia istituzionale diretta ad evitare quanto sopra evidenziato, che, cioè, l'attività di divulgazione privilegi alcuni canali comunicativi – che, ad oggi, si presentano ancora, per taluni aspetti, come discriminatori – a scapito di altri e che

l'informazione diffusa attraverso tali modalità si riveli inaffidabile o parziale. Non si può non notare, infatti, come tanto l'edizione cartacea dei fogli ufficiali, quanto la loro edizione telematica, singolarmente considerate, presentino entrambe profili problematici di non poco momento, l'una per la scarsa diffusione territoriale (compensata solo parzialmente dalla pubblicazione *on-line*, cui non è riconosciuto valore legale), l'altra per l'esigere negli utenti il possesso di una serie di conoscenze e strumenti informatici che, per svariate ragioni, non rientrano nella disponibilità generalizzata di tutti gli individui. Ecco, allora, che i due profili dell'accesso e del valore legale delle pubblicazioni ufficiali si intrecciano e si condizionano reciprocamente: allo stato attuale, appare anacronistico, per un verso, pensare di continuare a dotare la sola edizione a stampa del valore legale (*Gazzetta ufficiale*), e futuristico, per l'altro, affidarsi unicamente e in via esclusiva all'edizione ufficiale elettronica (*Bollettini ufficiali regionali e albi pretori degli enti locali*); in ambedue i casi, sussistono concreti rischi di esclusione di nutrite fasce sociali, non già dalla conoscenza della legge, ma persino dalla sua presumibile conoscibilità. Per tali ragioni, affinché la divulgazione della legge sia orientata a rafforzare quel principio di eguaglianza sostanziale che la Costituzione sancisce e tutela, si deve iniziare a pensare, in primo luogo, a una riforma del sistema di pubblicità legale che riconosca l'ufficialità di entrambi i supporti – cartaceo e informatico – e predisponga adeguate modalità di risoluzione dei possibili conflitti derivanti da eventuali difformità tra i testi pubblicati; in secondo luogo, va messa in atto, ad opera di un soggetto appositamente istituito, una strategia divulgativa delle leggi approvate basata sulla multicanalità, che sfrutti, cioè, al meglio le potenzialità di ciascun mezzo di comunicazione, tradizionale e tecnologico, affinché si riesca a raggiungere il maggior numero possibile di cittadini-utenti utilizzando linguaggi e modalità consone a ciascun *medium* (e, conseguentemente, alle diverse tipologie di utilizzatori di essi).

Alla luce di simili considerazioni, risalta con particolare evidenza come l'attività di divulgazione appaia caratterizzata da una duplice connotazione, ascrivibile al fatto che si ha vera informazione quando il processo comunicativo avviene secondo i canoni della comprensibilità, della completezza e della chiarezza: da un versante, allora, si tratta di un concetto con il

quale è possibile identificare un processo di “traduzione” del messaggio da chi lo emette a chi è chiamato ad applicarne o rispettarne i contenuti; d’altro canto, si tratta di un vero e proprio procedimento divulgativo da mettere in atto attraverso tutti i canali di comunicazione di cui disponiamo e ci serviamo quotidianamente, vivificando in tal modo quello scambio comunicativo che soggiace all’emanazione di qualsiasi regola giuridica, che, torniamo a ribadirlo, è, prima di ogni altra cosa, un atto di comunicazione dotato di caratteristiche sue proprie e di nessun altro.

Pur riconoscendo che l’eccesso di normazione tipico del nostro tempo possa essere considerato come una naturale conseguenza della pluralizzazione dello Stato e che tale fenomeno richieda, per il suo stesso esistere, la soddisfazione di una molteplicità di istanze attraverso la predisposizione e l’emanazione di regole giuridiche; pur prendendo atto, dunque, che vi è nella piaga dell’ipertrofia legislativa un aspetto di ineluttabilità e, quasi, di naturalità, fisiologicità cui non ci si può, se non entro certi limiti, opporre⁹; ebbene, ciò considerato, l’auspicio è che, comunque, ci si adoperi affinché una condizione simile non arrivi a compromettere più di quanto non abbia già fatto i rapporti tra le istituzioni ed i cittadini, che devono trovare nel momento diffusivo un’occasione di dialogo e di incontro, poiché la comunicazione, e la produzione di informazione che da esso deriva, è un pilastro fondamentale di ogni società realmente democratica. I tempi sono ormai maturi per impostare una strategia di divulgazione delle regole giuridiche a tutto campo, le *NTC (New Technology Communications)* sono pronte per supportare un simile processo e, soprattutto, istituzioni dal carattere moderno ed evoluto come quelle attualmente esistenti non possono più riversare l’onere di conoscenza delle regole giuridiche tutto sui cittadini, ma devono responsabilmente farsi carico, agendo in via legislativa o addirittura a livello costituzionale, di un’esigenza tanto avvertita quanto insoddisfatta, affinché, per citare un vecchio brocardo, le leggi non vadano in soccorso soltanto di chi “vigila”, bensì – come è giusto che sia – di tutti coloro che legittimamente ne invocano il disposto.

⁹ Si vedano le considerazioni espresse sul punto da N. LUPO, *Fisiologie e patologie in una produzione normativa necessariamente sempre più complessa*, in *St. parl. pol. cost.*, 2010, 73 ss..

CAPITOLO II

GLI OSTACOLI A UNA CORRETTA COMUNICAZIONE DELLE REGOLE GIURIDICHE

SOMMARIO: 1. Le problematiche connesse alla comunicazione delle leggi – 2. L’ipertrofia legislativa – 3. Il pluralismo delle fonti normative – 4. (In)Certezza del diritto – 5. Sovranità e globalizzazione

1. Le problematiche connesse alla comunicazione delle leggi

Così il cinico Azzecagarbugli manzoniano parlava all’ingenuo Renzo, uomo di natura (e vocabolario) semplice, non avvezzo al linguaggio della legge né, tanto meno, ai “giochi” interpretativi cui questa può, all’occorrenza, essere piegata: “Dovete dirmi chi sia l’offeso, come si dice: e, secondo la condizione, la qualità e l’umore dell’amico, si vedrà se convenga più di tenerlo a segno con le protezioni, o trovar qualche modo d’attaccarlo noi in criminale, e mettergli una pulce nell’orecchio; perché, vedete, a saper ben maneggiare le gride, nessuno è reo, e nessuno è innocente”¹.

La frase sopra riportata ben si presta a introdurre il discorso sui problemi, annosi, che riguardano una corretta trasmissione della legge e, più in generale, di tutto il diritto, che, vuoi per la sua naturale inclinazione a essere variamente interpretato, vuoi per la caoticità del tessuto normativo che pretenderebbe di regolare ogni aspetto del vivere quotidiano, si ritrova a un po’ a fungere da “coperta di Linus”, stratonato com’è a destra e a manca al fine di coprire e legittimare le situazioni più disparate.

A ben vedere, nonostante da allora sia trascorso del tempo, quell’inciso appare ancor oggi più vivo e vero che mai;

¹ A. MANZONI, *I promessi sposi*, cap. III.

come spesso si suole polemicamente ricordare, citando un celebre aforisma giolittiano, “la legge si applica ai nemici e s’interpreta per gli amici”. Il nesso è evidente. La straordinaria attualità del passo citato suona come il drammatico avvertimento che nulla nel corso dei secoli sembra essere cambiato e che, se il mondo è popolato di scaltri manipolatori (non, si badi bene, di interpreti, anche se il confine tra gli uni e gli altri è sempre meno delimitabile) del diritto, forse qualche problema c’è che richiede di venire urgentemente considerato e, possibilmente, risolto.

Si tratta, come è facile intuire, di restituire un minimo di certezza al diritto, che, in conformità allo scopo per cui viene creato, necessita di interpretazione per poter essere applicato ai casi della vita e disciplinarli nel modo quanto più omogeneo possibile. Impresa ardua, certo, tanto più ardua se si pensa che le parole si prestano normalmente ad assumere diversi significati in relazione al contesto in cui esse si trovano e al tempo in cui vengono scritte, poiché può ben darsi che un termine di cui conosciamo il senso nel linguaggio comune voglia intendere tutt’altra cosa in quello giuridico; o che un vocabolo, con lo scorrere del tempo, arrivi a identificare e ricomprendere fattispecie ulteriori rispetto a quelle per le quali era stato inizialmente utilizzato². Non si può, infatti, non riconoscere come il linguaggio giuridico, che costituisce un linguaggio tecnico-specialistico, possieda l’intrinseca capacità di creare fattispecie astratte che poi trovano concretizzazione e visibilità esterna nei comportamenti umani da esse regolati e che a esse devono necessariamente conformarsi. Le norme, dunque, in ultima analisi, tendono a conformare a sé lo

² Sul linguaggio giuridico si vedano, tra gli altri, A. BELVEDERE, *I poteri semiotici del legislatore (Alice e l’art. 12 Preleggi)*, in L. GIANFORMAGGIO – M. JORI (a cura di), *Scritti per Uberto Scarpelli*, Giuffrè, Milano, 1997, 85 ss.; P. DI LUCIA, *Teorie dei rapporti tra diritto e linguaggio*, *ibidem*, 263 ss.; R. GUASTINI, *Lezioni sul linguaggio giuridico*, Giappichelli, Torino, 1985, *passim*; ID., *Il Diritto come linguaggio. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2006, *passim*; B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Einaudi, Torino, 2001, *passim*, ma, in particolare, cap. I; P. PETTA, *Il linguaggio del legislatore*, in *Quad. reg.*, 1994, 1303 ss.; F. LEDDA, *Alla ricerca della lingua perduta del diritto (Divertimento un poco amaro)*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 1 ss.; G. LAZZARO, *Diritto e linguaggio comune*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, 140 ss.; A. MARIANI MARINI (a cura di), *La lingua, la legge, la professione forense*, Giuffrè, Milano, 2003, *passim*; S. CAVAGNOLI, *La comunicazione specialistica*, Carocci, Roma, 2007, 85 ss..

svolgersi della vita associata e, in questo senso e per tale motivo, appare quanto mai rilevante un impiego di formulazioni letterali dei testi il più lineare e chiaro possibile. Si badi: non si vuole qui semplicisticamente e demagogicamente sostenere che il linguaggio giuridico debba risultare di immediata comprensione alla generalità indifferenziata dei consociati, ciò che *ex se* appare utopistico e irrealizzabile, bensì che la necessaria e ineliminabile tecnicità di esso non ridondi in artifici retorico-stilistici che compromettano la leggibilità e la funzione comunicativa dell’atto³.

Tali questioni ricorrono in diversi punti della ricerca, mentre oggetto specifico dei successivi paragrafi sarà invece costituito dall’altro grave “virus” che infetta il nostro ordinamento giuridico, minando alla base le radici stesse dell’intero sistema democratico: l’ipertrofia legislativa, nel quale concetto vanno ricompresi e analizzati sia l’aspetto quantitativo del fenomeno (eccesso di normazione), sia l’aspetto qualitativo di esso (scarsa qualità della legislazione), con deleteri riflessi, come si avrà modo di constatare, sul ruolo della legge nell’ambito del sistema delle fonti del diritto e, più in particolare, sull’accessibilità e sulla comprensibilità della produzione normativa.

2. L’ipertrofia legislativa

“La forza legale non proteggeva in alcun conto l’uomo tranquillo, inoffensivo, e che non avesse altri mezzi di far paura altrui. Non già che mancassero leggi e pene contro le violenze private. Le leggi anzi diluviavano; i delitti erano enumerati, e particolareggiati, con minuta prolissità; le pene, pazzamente esorbitanti e, se non basta, aumentabili, quasi per ogni caso, ad arbitrio del legislatore stesso e di cento esecutori; le procedure, studiate soltanto a liberare il giudice da ogni cosa che potesse essergli d’impedimento a proferire una condanna... Con tutto ciò, anzi in gran parte a cagion di ciò, quelle gride, ripubblicate e rinforzate di governo in governo, non servivano ad altro che ad attestare ampollosamente l’impotenza de’ loro autori; o, se producevan qualche effetto immediato, era

³ Cfr. G. CAROFIGLIO, *La manomissione delle parole*, Rizzoli, Milano, 2011, 127 ss..

principalmente d'aggiunger molte vessazioni a quelle che i pacifici e i deboli già soffrivano da' perturbatori, e d'accrescer le violenze e l'astuzia di questi". (Manzoni, *I promessi sposi*, cap. I)

Le leggi diluviavano nell'ormai lontano 1600 e continuano a diluviare ancor oggi, mettendo a repentaglio il rapporto tra cittadini e istituzioni, già duramente provato da scandali coinvolgenti la classe politica e dall'inefficienza degli apparati burocratici statali, così che sembra radicarsi nella società civile un sentimento di sfiducia nei pubblici poteri e, in particolare, nei rappresentanti del popolo, che, nel pur lodevole intento di non dare adito ad eventuali vuoti normativi, in un eccesso di *horror vacui*, finiscono con l'emanare un numero inaccettabile di atti che vanno a sovraccaricare e paralizzare l'ordinamento⁴.

Nella *Presentazione alla Guida alla redazione dei testi normativi* predisposta nel 2001 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri⁵ è ben evidenziato il fatto che "la norma giuridica non è neutra, ma anzi orienta la dislocazione di risorse materiali e umane. Essa è quindi parametro di efficienza o d'inefficienza del sistema economico e sociale. Le regole non sono di per sé troppe o poche in termini assoluti. Sono troppe le regole cattive, e sono tali quelle che costituiscono onere ingiustificato per cittadini e imprese. Come quei rimedi che, nell'intento di curare un male, ne provocano di nuovi e maggiori o comunque generano gravi effetti collaterali"⁶. E si sa che le leggi inutili finiscono per indebolire le leggi necessarie⁷.

In effetti, le cure devono aver finito per aggravare la malattia, se si pensa, ma si tratta di dati molto incerti e oscillanti

⁴ G. DELLACASA, *Quanto costa all'Italia il caos legislativo in cui si trova?* intervento al Convegno *Definizione e Ruolo dell'analisi di fattibilità delle leggi. Metodi, Tecniche e Strumenti per l'attuazione dell'analisi di fattibilità delle leggi*, Genova, 20-21 giugno, 1996, in <http://www.parlamentiregionali.it>, ha calcolato che "il costo" complessivo dell'inflazione normativa nel settore delle imprese private ammonterebbe a circa 40.000 miliardi delle vecchie lire all'anno – equivalente al 2,3% del reddito nazionale – che, anziché essere destinati a recuperi di competitività, vengono invece impegnati per consultare o addirittura assumere persone capaci ad orientarsi nella giungla delle leggi.

⁵ Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2001, n. 101, supplemento ordinario.

⁶ Pag. 1 della *Guida*.

⁷ Così C. L. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois* (1748), ed. a cura di R. DERATHÉ, trad. it. di B. BOFFITO SERRA, BUR, Milano, 1989, libro XXIX, cap. 16, 943.

e di cifre controverse, che in Italia – almeno finché il Governo non è intervenuto, a partire dal 2005, con la nota manovra denominata "taglia-leggi", al cui esito risultano essere state abrogate circa 29.000 leggi ritenute obsolete⁸ – il numero delle leggi vigenti era stimato in una cifra prossima alle 50.000⁹ (la difficoltà di quantificare, ma anche di qualificare gli atti normativi vigenti, è sintomatica di un caos di proporzioni ragguardevoli), contro le circa 10.000, arrotondando per eccesso, di Francia e Germania. Naturalmente, al netto della vasta produzione normativa europea, dei vari regolamenti ministeriali e locali e delle norme emanate da altri soggetti legittimati a farlo, tra cui si fanno notare, per ampiezza di potestà normativa loro attribuita, le Autorità indipendenti. Sono cifre che non lasciano indifferenti e che denotano una sofferenza generale all'interno del sistema, carico di leggi che sovente sembrano ricalcare le caratteristiche proprie degli atti amministrativi e regolamentari ("leggi provvedimento"), perse come sono nella disciplina di fattispecie sin troppo minuziose e, talora, poco "nobili", orfane dei requisiti di generalità e astrattezza che dovrebbero essere loro connaturati (è il fenomeno ribattezzato delle c.d. "leggine")¹⁰. E così, in quella grande "casa"¹¹ che è costituita dall'ordinamento giuridico, ci

⁸ Sull'argomento, in senso critico, si vedano, *ex multis*, N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normativa tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2011, *passim*; M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti taglia-leggi (Criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente insolubile)*, in www.federalismi.it, 2010; F. MODUGNO, *Procedimento "taglia-leggi": profili problematici*, *ibidem*, 2010; P. CARNEVALE, *Per un tentativo di rilettura critica della c.d. manovra taglia-leggi*, in *St. parl. pol. cost.*, 2010, 83 ss.; N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Aracne, Roma, 2008, *passim*; B. MALAISI, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Dentro il Governo*, EUM, Macerata, 2010, 151ss..

⁹ Cfr. M. AINIS, *Se 50.000 leggi vi sembrano poche. Nel labirinto delle istituzioni, tra norme assurde e riforme impossibili*, Mondadori, Milano, 1999, *passim*.

¹⁰ Si assiste, in altre parole, a quella che G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, 43 ss., definisce la "polverizzazione" del diritto legislativo, il cui tratto distintivo è l'emanazione non di norme, ma di semplici misure.

¹¹ R. BORRUSO, *Computer e diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, 103, nota 29, scrive: "Sono spesso tratto a pensare che il legislatore stesso non si orienti più tanto facilmente nella 'selva selvaggia ed aspra e forte' di tutto l'ordinamento. Ciò lo induce forse ad assecondare troppo supinamente la richiesta di continue "leggi e leggine" a getto continuo che, ovviamente, rendono il panorama

ritroviamo ad avere norme di legge in materia di recipienti semplici a pressione, decibel di tosaerba, tignola della patata, maiali sentinella, battelli ro-ro, protezione di galline ovaiole e via discorrendo, in un'apoteosi dell'assurdo e del cattivo impiego (per non dire dell'abuso) dello strumento legislativo¹². Questa situazione di *overload* origina un pericoloso *gap* comunicazionale tra chi le leggi le approva e chi, invece, per precisa disposizione costituzionale (art. 54, 1° comma, cost.: "Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi"), quelle stesse leggi è tenuto a osservare, sempre ammesso che si riesca ad averne conoscenza prima di infrangerle¹³.

legislativo ancora più confuso e inquietante. Si verifica, così, una situazione molto simile a quella esistente in una casa dotata di tanti oggetti, ma tutti riposti alla rinfusa, sicché, quando serve uno di essi, la fatica e l'incertezza di trovarlo si prospetta in termini così scoraggianti che si preferisce comprarne uno nuovo. In tal modo, la quantità di oggetti che, via via, si accumulano nella casa cresce a dismisura: parimenti cresce la difficoltà di reperirli. Si crea così, in quella casa come nella legislazione, un circolo vizioso esiziale per la certezza del diritto: c'è sempre il pericolo che dal sepolcro delle decine di migliaia di leggi e provvedimenti aventi forza di legge emanati dall'unità d'Italia (1861) in poi (291.405!) e non più applicati in tempi recenti si levi improvviso il ricordo spettrale di alcuno di essi per colpire alle spalle l'ignaro cittadino; c'è sempre il pericolo di non essere aggiornati con le più recenti disposizioni: l'uomo, infatti, non è un *computer* ed è illusorio pensare che basti inviargli ogni giorno la Gazzetta Ufficiale perché possa avere il tempo di leggerla e la capacità di ricordare".

¹² Un'ampia - e tristemente divertente - casistica di esempi di tal genere è presente in M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 15 ss. e in ID., *Se 50.000 leggi vi sembrano poche. Nel labirinto delle istituzioni, tra norme assurde e riforme impossibili*, cit., *passim*. Una breve rassegna di esempi di cattiva legislazione regionale si trova in ID., *Neoregionalismo e qualità della legge*, in *Rass. parl.*, 2002, 313 ss.. Per un consolante raffronto con la legislazione di altri Paesi, si può consultare il sito *Internet www.dumblaws.com*. Per quanto riguarda, in particolare, gli Stati Uniti, cfr. il volume di J. KOON - A. POWELL, *You may not tie an alligator to a fire hydrant*, The Free Press, New York, 2002. Recentemente, sulla qualità della legislazione, B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna, 2011, *passim*, e M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011, *passim*; R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, *passim*.

¹³ Sull'argomento, cfr. G. M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006; B. MALAISI, *Art. 54*, in F. CARINGELLA - C. SILVESTRO - F. VALLACQUA (a cura di), *Codice del pubblico impiego*, Dike giuridica, Roma, 2011, 74 ss..

Non è una battuta di spirito, ma (purtroppo) una constatazione di fatto: nessuno, senza peccare di presunzione, potrebbe affermare di conoscere nei dettagli la vigente normativa nazionale, poiché all'interno dei testi normativi sono contenute valanghe di rinvii ad ulteriori atti che, a volerli seguire, si potrebbe arrivare, cronologicamente parlando, ben lontano (si pensi al celeberrimo "allegato E" della legge n. 2248 del 20 marzo 1865 concernente l'abolizione del contenzioso amministrativo)¹⁴. Si è dunque avuta una continua stratificazione di atti nel tempo che, in mancanza di una politica codificata di manutenzione delle regole prodotte¹⁵, hanno finito per appesantire l'ordinamento e oberare di lavoro i soggetti preposti alla loro applicazione, con conseguente paralisi degli apparati politici e amministrativi e crisi del rapporto Stato-cittadini¹⁶. La situazione deve aver destato una certa preoccupazione nelle alte sfere istituzionali, se persino la Corte costituzionale si è risolta a dichiarare la parziale illegittimità dell'art. 5 del codice penale nella parte in cui non esclude dal principio dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale i casi di ignoranza inevitabile e, dunque, scusabile¹⁷.

¹⁴ Si origina quella che G. U. RESCIGNO, *La catena normativa. Contributo al tema della fattibilità delle leggi*, in *Pol. dir.*, 1987, 349 ss., definisce "catena normativa", che l'Autore sostiene, a un certo punto, esaurirsi e chiudersi. Riteniamo di dover aderire, tuttavia, alla posizione espressa da M. AINIS, *Attuazione di norme a mezzo di norme*, in *Giur. cost.*, 1996, 2015 ss., in particolare 2030, il quale asserisce invece che non esistono catene normative "sature" o "chiuse", considerando la rete di rapporti orizzontali che potenzialmente si sviluppano tra i diversi atti normativi, per cui "nessuno può stabilire in anticipo di quante carte sia composto il mazzo".

¹⁵ Sulla manutenzione delle regole come funzione, e, quindi, parte essenziale del ciclo regolatorio, M. DE BENEDETTO, *La manutenzione delle regole: il perché e il percome*, in *St. parl. pol. cost.*, 2010, 7 ss.; cfr. anche A. LA SPINA, *Manutenzione delle regole, dei testi normativi, delle politiche pubbliche*, *ibidem*, 61 ss..

¹⁶ Per una completa disamina del fenomeno, si veda M. AINIS, *La legge oscura*, cit., *passim*. Scrive l'Autore, *ibidem*, 61, riprendendo le riflessioni di Kaplan e Habermas: "Date un martello a un bambino, e lui immediatamente scoprirà che ogni cosa ha bisogno di venire presa a martellate; date ai parlamentari l'opportunità d'intervenire senza troppi vincoli e legacci, e presto il mondo intero verrà ingabbiato in un reticolo di norme. In ciò gioca peraltro anche una sorta di sentimento d'onnipotenza del diritto, o per meglio dire dei giuristi, che per solito stanno dietro le quinte dell'attività legislativa: è il vecchio e mai sconfitto pregiudizio secondo cui il diritto debba regolare tutte le azioni umane".

¹⁷ Si tratta della nota sentenza n. 364/88, di cui avremo modo di parlare più avanti.

Vari sono i fattori che hanno man mano condotto a un tale livello di inflazione legislativa¹⁸, tra cui spiccano in particolar modo l'ingresso nella vita politica di nuovi attori sociali (fenomeno che, come noto, Giannini ha ribattezzato con il nome di "Stato pluriclasse"¹⁹) – e, conseguentemente, di nuove istanze partecipative che hanno determinato un ampliamento dei settori da ricomprendere nell'area regolatoria istituzionale²⁰ – e l'avvento dello Stato sociale, che ha comportato la predisposizione di interventi legislativi più mirati e specifici nel contenuto al fine di realizzare il fondamentale principio dell'eguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini²¹, per cui "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e

¹⁸ Vedi, a tal proposito, F. BIENTINESI, *Inflazione legislativa*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 247-248. Per un rapido "ripasso" dei numerosi tipi di atti normativi presenti nell'ordinamento si rimanda a F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, II, Giuffrè, Milano, 2000, 30 ss., il quale arriva a individuarne almeno 14 categorie.

¹⁹ M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986, 69 ss.

²⁰ Così C. FARALLI, *Certeza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Mat. st. cult. giur.*, 1997, 89 ss., in particolare 101 ss., la quale riconosce che la crescita incontrollata della legislazione, attraverso l'emaneazione di provvedimenti vaghi, frammentari e scarsamente coordinati fra loro, frutto del compromesso politico, altro non sono che lo specchio di una società attraversata da profonde e rapide trasformazioni e da una continua diversificazione di gruppi e strati sociali, ciascuno portatore di interessi diversi, per cui la legge come previsione generale e astratta perde gradualmente la sua centralità. Sul pluralismo sociale si sofferma anche la riflessione di F. MODUGNO, *A mo' di introduzione*, cit., 2-3, il quale asserisce che la legge si è necessariamente trasformata in un modello di regolazioni diversificate, articolate e settoriali, in base alle richieste di una società divenuta pluralista, cioè da cui si origina una legislazione occasionale, sovrabbondante e disordinata.

²¹ In tal senso G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 44, quando afferma che gruppi e strati sociali "determinano una accentuata differenziazione dei trattamenti normativi, sia come implicazione fisiologica del principio di uguaglianza del cosiddetto 'Stato sociale' (per ogni situazione, una disciplina adeguata alle particolarità), sia anche in conseguenza della pressione sul legislatore degli interessi corporativi. Da qui l'esplosione delle legislazioni di settore, con conseguente crisi del principio di generalità. La vitalità crescente di taluni gruppi determina poi, come si dice, situazioni sociali in sempre più rapida trasformazione che richiedono norme giuridiche *ad hoc*, via via adeguate alle esigenze e destinate a venir rapidamente meno e a essere sostituite in seguito all'emergere di nuove esigenze. Da qui, la crisi del principio di astrattezza".

l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", sempre tenendo conto del fatto che applicare il suddetto principio non consiste nel trattare tutti allo stesso modo, ma, al contrario, nel trattare situazioni differenti in maniera differente, secondo un criterio generale di ragionevolezza²².

L'art. 3, dunque, spinge il legislatore a intervenire attivamente nei processi sociali. Ma questo "significa più leggi, e significa altresì il tramonto della generalità che gli illuministi avevano istillato nel dettato della legge (...). L'eguaglianza sostanziale reclama tante discipline per quanti sono i casi, poiché ciascuno vanta le sue specifiche ragioni. Sicché dietro la spinta di un sentimento di giustizia la produzione delle leggi si disgrega in normative settoriali (le donne, i neri, i portatori di *handicap*; e poi via gli orfani, i cassintegrati, i pensionati di questa o quella istituzione pubblica o privata...). (...) Diventa forse più precisa, ma al contempo più effimera e volatile; e in conclusione smarrisce le quattro virtù "teologiche" della chiarezza, quali erano state codificate dal pensiero illuministico (semplicità, generalità, stabilità, parsimonia)²³. Ciò che, in sostanza, si evidenzia – e che rappresenta una questione nodale del nostro discorso – è che il dato quantitativo, cioè il numero

²² Sull'argomento si vedano, tra gli altri, L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, I, aggiornamento, Giuffrè, Milano, 1997, 899 ss.; A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1975, 561 ss.; A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur. Treccani*, XXV, Roma, 1994; R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, 545 ss.; A. CORASANITI, *La ragionevolezza come parametro del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1995, 1 ss.; M. R. DONNARUMMA, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2000, 239 ss.; AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Atti del seminario tenutosi a Roma, palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Giuffrè, Milano, 1994; V. KURKDJIAN, *Il principio di ragionevolezza come strumento di contropotere nei confronti del legislatore*, in *Dir. soc.*, 1991, 247 ss.; J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Utet, Torino, 1997, 341 ss.

²³ Così M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 58. L'Autore, *ibidem*, 48, rileva anche in un altro passaggio che "la garanzia del pluralismo sociale (che è una ricchezza) si traduce giocoforza nella pluralità delle fonti normative; e tale fenomeno impoverisce viceversa i canali di comunicazione fra governanti e governati, perché alla lunga accresce il tasso di complessità del diritto positivo".

eccessivo di atti emanati (che di per sé, tra l'altro, potrebbe anche ritenersi un dato assolutamente neutro, in quanto scaturente – come si è già spiegato – dalle rinnovate e più numerose istanze sociali che il legislatore si trova a dover soddisfare) va a riverberarsi negativamente sulla bontà dei testi prodotti, determinando gioco-forza l'abbassamento qualitativo del livello dell'intera produzione normativa²⁴ e la non trascurabile difficoltà di comunicarne ai consociati i contenuti.

Il problema dell'ipertrofia legislativa è, ad ogni modo, fortemente avvertito dalla classe politica, che lo ha posto tra le priorità da affrontare soprattutto a partire dalla XIV Legislatura, quando si è chiaramente manifestata la volontà, nel piano di governo allora presentato, di rivisitare il complesso delle leggi e dei Codici quale punto qualificante delle politiche governative, da attuarsi attraverso l'abrogazione di numerose leggi, la raccolta delle varie materie in Testi Unici e, più in generale, compiendo un'ampia opera di delegificazione, di riduzione degli eccessi regolamentari e amministrativi e affermando il principio di sussidiarietà al fine di limitare l'intervento statale ai soli casi in cui si evidenzia il fallimento dell'iniziativa dei singoli privati o imprese. Il percorso così iniziato ha successivamente trovato concreta attuazione nell'adozione di atti normativi, segnatamente nella XVI Legislatura, che hanno effettivamente prodotto un alleggerimento dello *stock* legislativo complessivo, ma che, sul piano del metodo utilizzato, hanno destato non poche critiche²⁵. Certamente, non va sottaciuto il fatto che si tratta di interventi difficili e di non rapida soluzione. L'inflazione di norme che da decenni opera il sistema giuridico italiano nella sua totalità e ne depotenzia l'efficacia mal si presta ad essere debellata con provvedimenti d'urgenza non ben ponderati che rischiano di produrre più caos di quanto se ne intenda eliminare; il fatto che, tuttavia, il problema sia stato concretamente preso in considerazione è indice di interessamento della classe politica alla questione e, indirettamente, un segnale di rispetto nei confronti di cittadini, imprese e operatori del diritto.

²⁴ Un'ironica casistica sulle varie schizofrenie della legislazione moderna è contenuta in L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Il Mulino, Bologna, 2006, cap. I.

²⁵ Sul punto, sia consentito il rinvio a B. MALAISI, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, cit., 151ss..

3. Il pluralismo delle fonti normative

La crescita smisurata dei settori d'intervento ha costituito per lo Stato, e, in particolare, per il Parlamento, un aggravio nell'esercizio della funzione legislativa, che, mano a mano, è stata decentrata verso altri poli di produzione normativa, vuoi per l'incapacità (non dichiarata, ma evidentemente sottintesa) delle Assemblee legislative di disciplinare compiutamente materie ad alta qualificazione tecnica – affidate, per questo, alla cura di soggetti istituzionali appositamente creati con legge, vale a dire le ormai famose *Authorities* – vuoi per supplire a un cronico *empasse* dovuto, per l'appunto, all'abnorme quantità di atti accumulatisi negli anni e ancora in attesa di vedere la luce – ciò a cui segue un costante incremento delle deleghe al Governo e un rafforzamento dell'Esecutivo nell'ambito delle sue funzioni normative²⁶ che, per quanto costituzionalmente circoscritte, sembrano oggi assumere un significativo rilievo nel panorama delle fonti del diritto²⁷.

La perdita di fiducia nella politica, cioè, ha indotto a uno spostamento del baricentro istituzionale verso l'esterno, o

²⁶ “La ‘crisi’ si esprime ormai nella trasformazione della funzione legislativa, attraverso l'emersione di fonti “nuove” e la modificazione delle fonti tradizionali. Trasformazione che si traduce spesso in trasferimento dalla sede parlamentare ad altra sede del potere di produzione normativa, secondo una tendenza, favorita anche dal processo di integrazione europea, che sembra riservare al Governo la posizione centrale in ogni processo di decisione politica”. Così F. MODUGNO, *A mo' di introduzione*, cit., 63.

²⁷ Sulla crisi della politica, A. BARBERA E AL., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, F. Angeli, Milano, 1985, *passim*; C. PINELLI, *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enc. dir.*, I, aggiornamento, Giuffrè, Milano, 1997, 212-213; M. AINIS, *La crisi costituzionale degli anni Novanta*, in *Nomos*, 1999, 7 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 6-7, in particolare, afferma: “Forze corrosive sono potentemente all'opera dalla fine del secolo scorso tanto all'interno quanto all'esterno: il pluralismo politico e sociale, che contesta l'idea stessa di sovranità e di soggezione; la formazione di centri di potere alternativi e concorrenziali con lo Stato, operanti nel campo politico, economico, culturale e dell'esperienza religiosa, spesso in dimensioni totalmente indipendenti dal territorio statale; la progressiva istituzionalizzazione, talora promossa dagli Stati stessi, di ‘contesti’ che ne integrano i poteri in dimensioni sovrastatali, con ciò sottraendoli alla disponibilità degli Stati come singoli; perfino l'attribuzione ai singoli individui di diritti che essi possono far valere contro gli Stati di appartenenza, di fronte a giurisdizioni internazionali”.

comunque verso soggetti che, pur interni al sistema, non derivano direttamente la loro legittimazione dal popolo, acutizzando così quella crisi della "centralità" parlamentare già in atto da oltre un decennio e che si è ormai inevitabilmente radicalizzata all'interno dell'organo: la crisi della politica ha spinto il legislatore a ricercare nuove strade e nuovi soggetti istituzionali che fossero in grado di arginare il fenomeno di decadenza in atto, seppure consapevole che ciò avrebbe implicato una "rinuncia a legiferare", un'inerzia legislativa, e determinato un ulteriore spostamento del baricentro politico verso l'esterno.

Ciò che si riscontra, in questa ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale, è la necessità di territori "neutri" e di regolazioni tecniche²⁸, di soggetti svincolati dal tradizionale circuito rappresentativo e avulsi dalle logiche partitiche che hanno caratterizzato la cosiddetta "prima Repubblica" e che a tutt'oggi non sembrano ancora destinate all'archiviazione.

Non sarà dunque un caso se le Autorità indipendenti hanno trovato terreno fertile per crescere e moltiplicarsi (secondo taluni, a sproposito) proprio in quest'ultimo decennio, quando il bisogno di ricorrere a soggetti terzi rispetto al binomio Governo – Parlamento si è avvertito in tutta la sua urgenza, particolarmente in quei settori dell'ordinamento definiti "sensibili" per la delicatezza degli interessi – tra cui, ad esempio, l'informazione, la riservatezza, la concorrenza – coinvolti²⁹.

²⁸ Sull'argomento, cfr. F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001, *passim*.

²⁹ La letteratura sulle Autorità indipendenti è praticamente sterminata, pertanto le seguenti indicazioni bibliografiche non hanno la pretesa di essere esaustive, ma, semmai, di costituire un punto di partenza per successivi approfondimenti. Si vedano, in particolare, C. FRANCHINI, *Le Autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 549 ss.; A. CAGLI, *Il quadro normativo delle amministrazioni pubbliche indipendenti*, in *Foro Amministrativo*, 1991, II, 1627 ss.; F. SEVERO SEVERI, *Amministrazioni indipendenti, Agenzie, Autorità: nuove (o vecchie) formule organizzative per la Pubblica Amministrazione*, in *Id.* (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti. Aspetti problematici*, Giuffrè, Milano, 1998, 107 ss.; G. GRASSO, *Spunti per uno studio sulle Autorità amministrative indipendenti: il problema del fondamento costituzionale (Italia, Francia, Stati Uniti d'America)*, in *Quaderni Regionali*, 1993, II, 1310 ss.; M. G. ROVERSI MONACO, *Note su alcune "Autorità garanti e sulla tutela giurisdizionale"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, 245 ss. (l'Autrice ben definisce le Autorità organismi nati per "la regolamentazione e la protezione di interessi collettivi all'interno di settori

4. (In)Certeza del diritto

A fare le spese di una situazione tanto confusa e complessa è il principio cardine di ogni Stato democratico, vale a dire la certezza del diritto, quella norma senza disposizione – come gran parte dei principi generali del diritto³⁰ – da intendersi come "prevedibilità delle conseguenze che il diritto connette all'agire del soggetto"³¹, e dunque come elemento

socialmente rilevanti, quali l'informazione e le comunicazioni, le assicurazioni e il mercato dei valori mobiliari, i rapporti tra amministrazione e amministrati, la tutela della concorrenza e dell'iniziativa economica privata, di settori cioè in cui il confronto tra diritti privati legati alle iniziative economiche, libertà fondamentali ed esigenze di controllo pubblico si presenta particolarmente complesso"); A. PREDIERI, *L'arcipelago delle Autorità indipendenti*, relazione introduttiva alla Giornata di studi su *Le Autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, promossa dalla Fondazione Cesis il 16 febbraio 1996; M. MORISI, *Le Autorità indipendenti in Italia. Premesse per una riflessione politologica*, in *Queste istituzioni*, 1996, 103 ss.; F. BASSI- F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993; G. PERICU, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. Amm.*, 1996, 1 ss.; S. BARONCELLI, *La costituzionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998, 265 ss.; M. MANETTI, *Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione*, in *Pol. dir.*, 1997, 657 ss.; F. P. CASAVOLA, *Quale statuto per le Autorità indipendenti*, in *Impresa e Stato*, 1996, 39 ss.; S. CASSESE - C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996; P. BILANCIA, *Riflessi del potere normativo delle Autorità indipendenti sul sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1999, 251 ss.; P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Cedam, Padova, 2002, *passim*; M. MANETTI, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Roma, 1988; R. PEREZ, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 143 ss.; M. PASSARO, *Le Amministrazioni Indipendenti*, Giappichelli, Torino, 1996; V. CAIANIELLO, *Le Autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro Amm.*, 1997, 346 ss.; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994; C. FRANCHINI, *Mito e realtà delle Autorità indipendenti*, in *Impresa e Stato*, 1996, 36ss.; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia*, in *Riv. trim. di Dir. pubbl.*, 1997, 645 ss.; E. VITIELLO, *Basta la parola? Uso e abuso di Authorities*, in *Rass. Parl.*, 1999, 471 ss.; F. MERUSI – M. PASSARO, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Il Mulino, Bologna, 2003.

³⁰ Si veda R. GUASTINI, *In tema di "conoscenza del diritto"*, in *Foro it.*, V, 1987, 379, nt. 5.

³¹ Così M. CORSALE, *Certeza del diritto. Profili teorici*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1988, I; cfr. anche L. GIANFORMAGGIO, *Certeza del*

stabilizzante dell'intero sistema giuridico³², entro il quale non è ammissibile che vi siano zone d'ombra non chiaramente e definitivamente identificate in cui i confini del diritto lascino spazi di manovra così ampi da consentire all'interprete, da un canto, di poter esprimersi in vari modi, talora contrapposti tra loro, e da non permettere al destinatario della norma, dall'altro, di essere mai pienamente sicuro degli effetti che si produrranno nella sua sfera giuridica soggettiva in seguito all'applicazione della norma stessa³³. Se non si conosce con esattezza la legge applicabile a una determinata fattispecie o una stessa disciplina risulta frammentariamente disseminata in decine di provvedimenti susseguentisi nel tempo, allora certo non sarà facile conseguire quel livello di prevedibilità sufficiente a realizzare il principio della certezza, secondo taluna dottrina da intendersi quale eticità specifica del diritto³⁴.

Un'ordinanza³⁵ emessa anni addietro dal T.A.R. della Sicilia afferma che “una delle esigenze fondamentali di ogni ordinamento giuridico è la sua certezza, vale a dire la sicurezza, che tutti i soggetti debbono poter avere, in ordine al trattamento che ad essi sarà riservato qualora divengano, in conseguenza del verificarsi di determinati fatti giuridici previsti dalle norme, destinatari concreti di situazioni giuridiche soggettive attive o passive astrattamente contemplate dalle stesse norme, e quindi

diritto, in *Dig. Disc. Priv.*, sezione civile, II, Utet, Torino, 1988, 274 ss.; C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, cit., 89 ss.

³² N. LUHMANN, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1978, *passim*, ascrive al diritto proprio la funzione di garanzia delle aspettative dei consociati circa le modalità di concreto esercizio del potere, stabilizzandole come “aspettative normative”.

³³ Sulla certezza del diritto come strumento di un'efficace comunicazione tra ordinamento giuridico e destinatari delle norme, si veda F. RIMOLI, *Certezza del diritto*, in *Dizionario costituzionale*, cit., 58-59.

³⁴ “Perché la società si costituisca e sussista come tale, è condizione necessaria che venga garantita la stabile (cioè uguale e certa) valutazione dei comportamenti possibili, e tale garanzia si consegue unicamente per mezzo del diritto che, con la norma, ‘introduce la certezza nella vita sociale’. La prevedibilità (delle valutazioni) dei comportamenti possibili fonda la fiducia, cioè rende possibile la continuità che lega l'azione presente all'azione futura. (...) Così la certezza diviene eticità specifica del diritto, in quanto, realizzando l'uguaglianza nella diversità, la permanenza nella variazione, si pone come condizione della realizzazione della razionalità e della vocazione di verità di ciascuno o di tutti”. Così, riprendendo a tratti le parole di Lopez De Oñate, S. PUGLIATTI, *Conoscenza*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961, 57.

³⁵ Ordinanza 1 febbraio 1996, n. 35, emessa dal T.A.R. per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania.

titolari di rapporti giuridici, di guisa che può affermarsi che la certezza del diritto, o sicurezza giuridica, costituisce un corollario dell'astrattezza e generalità della norma giuridica. Vero è che l'incertezza è spesso causata dal sovrapporsi di norme (primarie e secondarie) contraddittorie, dalla loro oscurità, dalla loro abnorme e disorganica proliferazione, che rende arduo il loro coordinamento e quindi meno evitabili le antinomie. Ma è altresì vero che la causa d'incertezza più insidiosa, e purtroppo egualmente frequente, è costituita dalle interpretazioni erranee degli organi giurisdizionali, ed in particolare da quelle che (...) rappresentano un ritorno a schemi concettuali ed orientamenti superati da tempo dalla consolidata evoluzione giurisprudenziale, rispetto alla quale si pongono come deviazioni ingiustificate e non più accettabili dalla coscienza giuridica maturata e acquisita dalla collettività in un dato momento storico (ed è noto che tale coscienza consiste, in estrema sintesi, nel complesso dei precetti – ai quali devono informarsi il legislatore e l'interprete – che conferiscono l'impronta ad un determinato ordinamento giuridico nel suo continuo divenire e progredire plasmato dall'indirizzo storico-politico del tempo)”.

Il passo dell'ordinanza appena citato sottolinea l'importanza di norme astratte e generali a presidio della tanto vituperata certezza del diritto e, soprattutto, indica chiaramente alcune delle cause per cui si è giunti a una situazione di forte instabilità sul piano normativo: in primo luogo, la sovrapposizione e, talora, la contrapposizione, di norme di diverso grado all'interno dell'ordinamento; in secondo luogo, l'oscurità delle disposizioni; in terzo luogo, la copiosa e disorganica proliferazione delle fonti del diritto positivo; da ultimo, le interpretazioni erranee degli organi giurisdizionali.

Le prime tre ipotesi attengono tutte al momento, per così dire, genetico della norma, della quale vanno a intaccare il potenziale applicativo sin dall'inizio, vuoi per una cattiva redazione del testo, dovuta all'utilizzo di termini impropri o alla mancata osservanza delle regole di *drafting*, vuoi per il contrasto con altre norme già presenti nell'ordinamento. L'ultima ipotesi, invece, concerne il momento ermeneutico, con ogni probabilità la fase più delicata in cui la norma si trova coinvolta, poiché è proprio in essa che viene attribuito un significato alla parola, alla disposizione, all'enunciato nel suo

complesso³⁶, ed è ancora qui che è possibile che si creino tante interpretazioni differenti quanti sono i giudici che ne applichino il precetto, non essendo nel nostro ordinamento in vigore – come invece accade nei Paesi di *common law* – il principio dell'obbligatorietà del precedente giudiziale³⁷. Tuttavia, sarebbe affrettato condannare il legislatore per la redazione di enunciati

³⁶ “Verso il centro della trama, il significato è chiaro, certo, non soggetto a discussione, e come tale – possiamo ben dire – suscettibile di conoscenza. Quanto più ci si allontana dal centro, però, più il significato si fa sfumato, incerto, discutibile, controverso: in questa area di ‘penombra’, ogni attribuzione di significato è frutto non di conoscenza, ma di volizione, ossia di scelta e decisione. (Naturalmente, è proprio nell’area di penombra che sorgono questioni, e controversie, giuridiche)”. Così R. GUASTINI, *In tema di “conoscenza del diritto”, cit.*, 381.

³⁷ Presso di noi, infatti, al “precedente” è riconosciuto un qualche valore giuridicamente rilevante solo in quanto sia idoneo a costituire quello che viene definito il “diritto vivente”, quale risulta, cioè, dalla costante e consolidata interpretazione delle norme di legge data, in particolare, dalla Corte di cassazione, alla quale spetta garantire una certa unitarietà nell’interpretazione del diritto (funzione nomofilattica) orientando la giurisprudenza con proprie pronunce di indirizzo. Unico caso di precedente vincolante è costituito dalle sentenze di cassazione con rinvio e indicazione del principio di diritto. Sul concetto di diritto vivente, cfr., *ex multis*, G. SICCHIERO, *Il principio di effettività ed il diritto vivente*, in *Giur. it.*, 1995, 263 ss.; A. PUGIOTTO, *La problematica del “diritto vivente” nella giurisprudenza costituzionale del 1994: uso e matrici*, in *Foro it.*, 1995, 474 ss.; M. R. MORELLI, *Il “diritto vivente” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1995, 169 ss.; A. PUGIOTTO, *Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio – Il riferimento al diritto vivente*, in *Foro it.*, 1998, 366 ss.; A. ANZON, *Il giudice a quo e la Corte costituzionale tra dottrina dell’interpretazione conforme a Costituzione e dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1998, 1082 ss.; F. GAMBINI, *Un’ipotesi di conflitto fra Corte e giudice sull’esistenza del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 2000, 195 ss.; R. MENEGHELLI, *Breve nota sulla tanto diffusa nozione di diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1994, 2305 ss.; M. COMBA, *La Corte costituzionale tra diritto vivente e diritto in embrione*, in *Giur. it.*, 1992, 393 ss.; A. PUGIOTTO, *Corte costituzionale e diritto vivente superveniens*, in *Giur. cost.*, 1991, 641 ss.; sulla funzione nomofilattica esercitata dalla Cassazione, cfr. V. POLI, *Funzione nomofilattica e certezza del diritto: la vincolatività delle decisioni del giudice superiore nazionale – comunitario*, in *Foro it.*, 2000, 219 ss.; A. NAPPI, *La Corte di cassazione nel sistema dei mezzi d’impugnazione: funzione nomofilattica o di giudice di terzo grado*, in *Cass. pen.*, 2000, 518 ss.; G. ROMEO, *Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur: segnato il destino della nomofilachia?*, in *Cass. Pen.*, 2000, 1412 ss.; G. ROMEO, *La nomofilachia, ovvero l’evanescente certezza del diritto*, in *Cass. Pen.*, 1997, 1989 ss.; C. CONSOLO, *Di una ipotesi di “cassazione” costituzionale di decisione della Corte di cassazione: il giudicato e la stessa pronuncia dell’organo della nomofilachia quale atto illecito ed invasivo?*, in *Giur. it.*, 1991, 1289 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1986, 1148 ss.

piuttosto “elastici”, se non altro per la capacità che questi dimostrano nell’adattarsi alle singole fattispecie e, soprattutto, per la loro “resistenza” al processo evolutivo. Un autorevole giurista afferma come a volte possa rivelarsi più efficace una legge “che, proprio lasciando un margine di ambiguità interpretativa, consenta a tutte le parti in gioco (o a gran parte di esse) il riconoscimento dei propri interessi, rispetto ad un’altra che, nella sua drastica univocità, si ponga come fattore di esclusione di taluni dei soggetti in gioco e precostituisca, dunque, le forme della propria totale esclusione da parte di un consistente gruppo sociale (...). Sul piano sociale e sul piano politico (...) assume piuttosto un ruolo eminente la capacità della norma di rendersi accettabile, di soddisfare in un dato momento la maggior parte degli interessi concorrenti, di produrre l’equilibrio contingente capace di prevenire e assorbire le deviazioni extraistituzionali degli effetti delle delusioni subite dai consociati (...). Una ipotetica (quanto improbabile) univocità assoluta della norma sarebbe probabilmente apprezzabile ed auspicabile sul piano linguistico e comunicativo, ma inefficace, se non inopportuna, sul piano politico e sistemico, ove il margine lasciato all’interprete, o in sede di redazione delle disposizioni (con l’uso di concetti indeterminati o formule estensive), ovvero in sede di definizione del ruolo del medesimo (cui siano conferiti spazi ampi di discrezionalità, anche con un accorto impiego di strumenti di eterointegrazione dell’ordinamento) potrebbe rappresentare, infine, l’unica reale garanzia di effettività”³⁸.

Da ciò si evince che solo le disposizioni di respiro, per così dire, sufficientemente ampio riescono a oltrepassare il momento in cui vengono formulate per proiettarsi dinamicamente nella dimensione futura, in un adattamento che avrà tanto più successo quanto più vago e indeterminato sarà stato l’utilizzo del lessico da parte del legislatore³⁹. Ma è altresì evidente che l’altra caratteristica fondamentale per l’“accettabilità” delle norme debba essere individuata nella natura in certo modo compromissoria e negoziata delle norme

³⁸ Così F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un’analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della tecnica legislativa*, cit., 88 ss.

³⁹ Un’attenta analisi del rapporto tra la dimensione semantica e l’esperienza temporale del diritto è svolta da M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge, miscellanea di studi e materiali*, Giappichelli, Torino, 1996, XI-XIII e 3-16.

stesse, piegate ai particolarismi e agli interessi settoriali dei vari gruppi di pressione presenti nel tessuto sociale⁴⁰. Pertanto, l'ambiguità che caratterizza oggi gran parte della normazione è dovuta, per citare le parole di Aristotele, "alla difficoltà di raggiungere il meglio con una regola generale: le sue intenzioni vanno valutate non su ciò che accade ora, bensì sul complesso della sua costituzione"⁴¹.

La scelta, in definitiva, sarebbe tra un sistema giuridico in cui norme caratterizzate da un certo grado di rigidità non lascino adito a dubbi sul piano applicativo – ma a scapito della flessibilità, che ne potrebbe garantire la sopravvivenza al di là della situazione contingente – e un sistema giuridico caratterizzato, al contrario, da norme piuttosto malleabili e plasmabili sui casi concreti – stavolta a danno, come è agevole intuire, proprio della certezza del diritto –⁴².

Si è di fronte ad una scelta del tipo *aut-aut*, di tipo, cioè, esclusivo, ciò da cui deriva l'ovvia conseguenza che se si propende per la prima opzione, la seconda sarà automaticamente accantonata e viceversa. Voltaire, Rousseau, Montesquieu, e, come loro, tanti altri illuministi, non avrebbero avuto dubbi: il secolo dei lumi ha infatti massimamente esaltato, attraverso la tipologia codicistica, il principio della certezza, che, afferma Irti, "proviene dalla stabilità, uniformità ed organicità di disciplina: le norme del codice civile non sono mutevoli, hanno riguardo alla figura astratta e generale del "cittadino", si compongono in un sistema coerente e rigoroso (...). Il codice civile, predisponendo modelli di condotta e determinandone la rilevanza giuridica, permette di valutare in anticipo i rischi ed i vantaggi di una data azione. La certezza sta

⁴⁰ Cfr. G. FONTANA, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., 117 ss. e bibliografia ivi citata.

⁴¹ ARISTOTELE, *Athenaion politeia*, IX, 2.

⁴² Cfr. A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto. Profili applicativi*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1988, 1; F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, nuova edizione a cura di G. ASTUTI, Giuffrè, Milano, 1968, 157 ss.; S. BERTEA, *La certezza del diritto nel dibattito teorico-giuridico contemporaneo*, in *Mat. St. cult. Giur.*, 2001, 131 ss.; F. CARNELUTTI, *La certezza del diritto*, in *Riv. dir. proc. civ.*, XX, 1943, 81 ss.; L. PEGORARO, *La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee*, in L. GIANFORMAGGIO – M. JORI (a cura di), *Scritti per Uberto Scarpelli*, cit., 705 ss.

nella possibilità e nell'attendibilità di questo giudizio prognostico, che elimina o riduce le incognite del futuro"⁴³.

Sapere come e in che misura un determinato provvedimento legislativo avrebbe influito sulla posizione giuridica dei destinatari era ritenuto un dato fondamentale e perseguibile solo attraverso l'estrema chiarezza e semplicità della normazione tutta, unitamente alla sua generalità, stabilità nel tempo e parsimonia nell'uso⁴⁴. D'altra parte, è opinione condivisa da molti che l'esigenza di certezza generi un inevitabile conflitto con il fine-valore, perseguito dall'ordinamento, della giustizia: se vi fosse, cioè, un'assoluta e immutabile prevedibilità nell'agire giuridico del singolo, si verificherebbe inevitabilmente una violazione del principio di eguaglianza, impedendo di fatto la giusta e doverosa valutazione delle variabili di volta in volta presenti nei vari casi⁴⁵. Ci sembra, anzi, accoglibile la tesi per cui un certo grado di incertezza all'interno del sistema sia esigenza insopprimibile al fine di dotare l'ordinamento di quella flessibilità di cui una società pluralista non può privarsi e di adattare le decisioni alla mutevolezza delle situazioni contingenti, senza dover continuamente avvalersi della modificazione del diritto vigente.

È, allora, in base alle considerazioni sin qui svolte che riteniamo si possa legittimamente addivenire a sostenere una concezione dell'indeterminatezza del diritto come elemento non patologico, ma necessario, in quanto questa fungerebbe da fattore di richiamo contro l'eventualità di possibili fughe dei meccanismi di assorbimento delle delusioni verso modelli extraistituzionali⁴⁶. La certezza del diritto, cioè, andrebbe considerata come appartenente a quella categoria di diritti

⁴³ N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1989, 94-95. Una panoramica sulla tipologia codicistica è offerta da V. FROSINI, *La codificazione: problemi e prospettive*, in *Rass. Parl.*, 1999, 439 ss.

⁴⁴ Queste le caratteristiche imprescindibili delle norme come sintetizzate da M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 33 ss..

⁴⁵ F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in MODUGNO F. (a cura di), *Trasformazioni della tecnica legislativa*, cit., 81, porta l'esempio del sistema del diritto penale, in cui la determinazione discrezionale della pena da parte del giudice entro un minimo e un massimo definiti dal legislatore costituisce la prova dell'impraticabilità di un canone assoluto di prevedibilità nell'ordinamento positivo, che, se applicato, condurrebbe sicuramente a una pena ingiusta.

⁴⁶ Cfr. F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti*, cit., 96.

prefigurata da un noto giurista⁴⁷ e definita dei “diritti-obiettivi”, i quali non tutelano situazioni giuridiche in quanto tali, ma hanno la caratteristica di porsi il raggiungimento tendenziale di talune situazioni ottimali (come quello, appunto, di un ordinamento giuridico “certo”), guidando l’azione dei pubblici poteri.

La certezza del diritto interessa non solo, e non tanto, in senso assoluto⁴⁸ – vale a dire nell’accezione in cui è stata finora trattata, come prevedibilità degli effetti delle norme in seguito a proprie azioni – ma anche, e soprattutto, in relazione ad aspetti specifici del diritto stesso e del sistema giuridico complessivamente considerato⁴⁹:

- *certezza e sistema delle fonti del diritto*: la moltiplicazione dei livelli di produzione normativa, così come dei soggetti istituzionali legittimati a porre validamente in essere norme, ha generato all’interno dell’ordinamento un grave disordine, acuitizzato dal fatto che il legislatore non è mai intervenuto a dettare una disciplina che ne rendesse finalmente un’utile sistemazione⁵⁰. Sembra, infatti, corretto convenire con

⁴⁷ A. MANZELLA, *Dal mercato ai diritti*, in A. MANZELLA – P. MELOGRANI – E. PACIOTTI – S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2001, 29 ss., in particolare 39.

⁴⁸ Non è un caso che di tale argomento non si siano specificamente occupati in molti; tra gli studiosi che lo hanno affrontato, annoveriamo F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, cit.; M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, II ed., Giuffrè, Milano, 1979; C. LUZZATI, *L’interprete e il legislatore: saggio sulla certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999; E. DICCIOTTI, *Verità e certezza nell’interpretazione della legge*, Giappichelli, Torino, 1999.

⁴⁹ Le scienze filosofiche e giuridiche si sono raramente occupate del problema della certezza del diritto, considerandola come “un *prius* rispetto alla stessa esistenza dell’ordinamento giuridico, nel senso che un ordinamento in tanto esiste in quanto le norme che lo compongono sono create per dare certezza”. Così P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, 2347 ss., in particolare 2348. Sul punto, cfr. anche la ricostruzione teorica operata da M. CORSALE, *Certezza del diritto*, cit., I ss.

⁵⁰ Illuminante, in proposito, è il già ricordato secondo volume della pubblicazione curata da F. MODUGNO, *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit., XI ss. Lo stesso curatore indica, nella prefazione del libro, una serie di cause che hanno condotto alla crisi della legge, distinguendole in esogene – il processo di graduale erosione della sovranità statale, la frammentazione e la crescita della complessità del sistema delle fonti “concorrenti”, l’atomizzazione costituzionale del tipo legge – ed endogene – la detronizzazione del Parlamento quale luogo principe della decisione politica, il sovraccarico

la tesi di taluna dottrina che imputa la crisi legislativa non tanto alla mancanza di provvedimenti generali e astratti o ai fenomeni delle c.d. leggine, ovvero delle leggi-provvedimento, ovvero ancora delle leggi speciali, quanto piuttosto alla mancata predisposizione di opportune regole sulla produzione di regole, vale a dire di normazione sulla normazione⁵¹;

- *certezza e interpretazione del diritto*: l’attività interpretativa può, è vero, generare un certo grado di confusione nell’ordinamento, soprattutto nei rapporti che questo intrattiene con la collettività, ma non per questo sarebbe oggi possibile, come nel periodo illuministico, paragonare l’interpretazione ad un atto di corruzione⁵², poiché, nota giustamente Ainis, “il mondo rimane inesorabilmente muto finché non viene interrogato”⁵³ (purché, ci permettiamo di aggiungere, le domande siano obiettivamente formulate e non, invece, manipolate al fine di indurre gli enunciati normativi a dire qualcosa che mai, in realtà, intenderebbero dire⁵⁴). Anzi, si

funzionale e la conseguente divisione tipologica, la fuga dalla funzione propriamente regolatoria, l’eccesso di legislazione, la scarsa *qualitas* dei testi legislativi. Ma in particolare, sulla trasformazione del sistema delle fonti, si veda il saggio di F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti*, *ibidem*, 73 ss.; inoltre, cfr. F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss., e F. MODUGNO – A. CELOTTO – M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in *St. parl. pol. cost.*, 1999, 7 ss.

⁵¹ Così F. MODUGNO, *A mo’ di introduzione*, cit., I ss., ma così, già negli anni Trenta, anche F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 1930, 424 ss.

⁵² Così VOLTAIRE, *Lois civiles et ecclésiastiques*, in *Dizionario filosofico* (1764), trad. it. di M. ENOCH, Roma, 1991, 199; cfr. anche C. L. DE MONTESQUIEU, *De l’esprit de lois*, cit., libro XI, cap. 6, 311.

⁵³ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 30.

⁵⁴ Saper porre domande è anch’essa un’arte che, a seconda di come la si esercita, può dar luogo a risposte diverse. A tal proposito, c’è una breve storiella narrata da M. OVADIA, *L’ebreo che ride. L’umorismo ebraico in otto lezioni e duecento storielle*, Einaudi, Torino, 1998, 16-17, i cui protagonisti, due studenti di *yeshivà*, sono accaniti fumatori e sanno che questo loro vizio è guardato con sospetto. Decidono, allora, di chiedere consiglio su come comportarsi al rabbino. È il turno del primo studente, *Shloimele*: “Rabbino io te lo volevo domandare...quando si studia il *Toyre*, si può fumare?”. “Cosa te lo viene in mente razza di vizioso che lo sei? Quando si studia, si studia e basta!”. Così redarguito, torna dall’amico, *Duvidl*, il quale lo rimprovera di non saper fare le domande, e così si reca anch’egli dal rabbino a porre il medesimo quesito: “Rabbino, rabbino io te lo voglio qualche cosa domandare”. “Dimmi *Duvidl* caro, sono qvi per quello”. “Rabbino, quando si

manifesta con sempre maggiore incisività una certa propensione dell'attività ermeneutica a configurarsi quale tecnica preordinata non tanto a creare incongruenze interpretative all'interno del tessuto ordinamentale vigente, quanto, semmai, a rappresentare un possibile espediente *ex post* alla scarsa chiarezza delle disposizioni, all'oscurità dei testi legislativi, all'intollerabile indeterminatezza che talora li contraddistingue⁵⁵;

- *certezza e conoscibilità del diritto*: non può esservi certezza in un ordinamento che non si adoperi per favorire la massima diffusione e, quindi, la conoscenza delle norme che regolano i comportamenti dei consociati⁵⁶. In tal senso, dunque, la certezza si identifica con la "possibilità di conoscere il contenuto delle disposizioni normative da parte dei loro destinatari"⁵⁷. Questo aspetto, che sarà analizzato separatamente e specificamente più oltre, costituisce l'elemento fondamentale

fuma, si può studiare il *Toyre*?" "Certo *Duvidl* caro! Sempre è un buon momento per studiare il *Toyre*!" esclama il rabbino entusiasta.

⁵⁵ G. M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1034 ss., esamina alcune pronunce della Corte costituzionale, molto diverse tra loro ma aventi come elemento comune l'attenzione riservata dalla Consulta alle modalità di redazione del testo legislativo, che acquistano, nella motivazione delle decisioni, un rilievo non solo complementare o ausiliario, ma, a volte, persino determinante ai fini della definizione della tipologia del dispositivo e dell'articolazione delle motivazioni delle decisioni stesse. Dall'analisi condotta su di esse, l'A. trae un esplicito richiamo della Corte al legislatore a perseguire l'ideale della chiarezza al fine di favorire la certezza del diritto, poiché "soltanto disposizioni legislative da cui derivi, in via interpretativa, un contenuto normativo chiaro e facilmente comprensibile, possono contribuire alla certezza del diritto, inteso come sufficiente grado di uniformità del trattamento giuridico delle medesime fattispecie all'interno dello stesso ordinamento giuridico. Al contrario, tale stato di sufficiente uniformità del trattamento giuridico, se è compatibile con i normali margini di flessibilità dovuti alle possibili diverse interpretazioni delle disposizioni legislative correttamente formulate, risulta gravemente menomato là dove l'erronea formulazione della legge incida in modo decisivo sull' 'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica' che 'costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto'", *ibidem*, 1065-1066.

⁵⁶ Tant'è vero che R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, 1090 ss., in particolare 1096, individua, tra le quattro condizioni necessarie per garantire la prevedibilità dell'agire giuridico, la conoscibilità e comprensibilità della legge, accanto alla fedeltà alla legge da parte dei giudici, alla stabilità della giurisprudenza e all'irretroattività della legge.

⁵⁷ M. AINIS, *Sulla comunicazione delle regole giuridiche*, cit., 629.

di ogni Stato che voglia definirsi realmente democratico, pur nella consapevolezza che la compiuta realizzazione di idonei meccanismi pubblicitari è vincolata al superamento di una serie di difficoltà di non poco momento che di seguito si andranno ad illustrare.

Il problema della conoscibilità del diritto, infatti, si lega indissolubilmente a quello dei canali trasmissivi tradizionali attraverso cui avviene la pubblicizzazione degli atti normativi; esiste, cioè, una questione di efficacia comunicativa dei mezzi di pubblicazione e la domanda che ci si deve porre è se, considerati l'inflazione legislativa in atto e il caos in cui versa il sistema delle fonti, la sola diffusione del giornale di pubblicità legale – avvenga essa in forma cartacea o telematica – sia strumento sufficiente a quell'informazione giuridica che potremmo definire essenziale al consapevole esercizio della cittadinanza e, nel caso (probabile) in cui la risposta sia negativa, se vi siano alternative praticabili e più funzionali all'ottenimento di una conoscibilità effettiva della normazione⁵⁸, sfruttando a tale scopo in via primaria, quantunque, teniamo a sottolinearlo, non esclusiva – poiché integrabile attraverso l'utilizzo di altre tecnologie, quali il telefono, gli SMS, la televisione, il televideo, le soluzioni *on-demand*, la *pay-tv*, il satellite etc. –, le possibilità di comunicazione offerte da *Internet*.

5. Sovranità e globalizzazione.

Di globalizzazione si parla spesso in termini economico-finanziari, o, tutt'al più, sociologici e politici⁵⁹. Ciò accade probabilmente perché il dato giuridico è considerato come qualcosa che si trova già a monte di qualsiasi valutazione

⁵⁸ Nota A. ALBAMONTE, *I problemi della conoscenza giuridica nella società tecnologica*, in *TAR*, 1990, IV, 207-208, che "il combinato affacciarsi nell'era tecnologica dell'informazione, come bisogno di conoscenza, e dell'individualismo, come tutela dei valori del singolo in modo polidirezionale e diffuso, assegni al diritto ma soprattutto alla conoscibilità del diritto un ruolo primario, legato alla proliferazione di regole giuridiche ed alla molteplicità dei problemi esistenti che richiedono una disciplina tempestiva".

⁵⁹ Sull'argomento si vedano due interessanti numeri monografici di *Telèma*, edito dalla Fondazione Ugo Bordoni: AA. VV., *Globalizzazione, rischi e opportunità*, n. 11 (inverno 1997/98), e AA. VV., *Il mondo è globale, noi ancora no*, n. 23 (inverno 2000/01).

di altra natura, presupponendolo e avendolo a fondamento delle restanti considerazioni. Ma la globalizzazione giuridica, specialmente a livello europeo, comporta delle implicazioni talmente rilevanti sul piano interno da non poter esser consegnata a un'implicita omissione da parte nostra, andando anzi a rappresentare un elemento di complicazione entro il quadro normogenetico italiano, considerando che essa impone la conoscenza, e talora il confronto e la concorrenza, delle norme degli ordinamenti stranieri, nonché la necessità di far conoscere le proprie anche ai non cittadini.

L'abbattimento dei confini nazionali, infatti, mette in evidenza problemi di armonizzazione e adeguamento del contesto normativo interno con la copiosa produzione normativa europea, che si pone in tal modo come ulteriore fattore aggravante di quella frammentazione delle fonti del diritto di cui si è discusso poco sopra⁶⁰.

Scrivono Pinelli: "Ancora, almeno fino a questo momento, la perdita di potestà deliberative delle istituzioni politiche nazionali non ha dato vita ad una concentrazione di tali potestà presso un centro istituzionale alternativo: il potere politico si è al contrario frammentato, e il quadro dei rapporti fra mercati globali, istituzioni nazionali e tecnocrazie transnazionali appare strutturalmente instabile"⁶¹.

Sul piano della comunicazione delle regole giuridiche ad un livello straordinariamente alto, si riscontra pressoché il medesimo frazionamento e, come ha rilevato la Commissione Europea, "l'informazione pubblica in Europa è sovente frammentata e dispersa, per cui, in molti casi, è meno chiara del previsto. Questa situazione di deve in gran parte alla diversità delle legislazioni nazionali sul modo in cui l'informazione può essere oggetto di accesso e sfruttamento, e alle diverse prassi che ostacolano la disponibilità dei dati. Il problema non è che gli Stati membri dovrebbero produrre più informazioni, ma che l'informazione già disponibile al pubblico dovrebbe essere più chiara e più accessibile per i potenziali utenti"⁶². La difficoltà di

⁶⁰ Per un'analisi a tutto campo del processo globalizzante, cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, *passim*.

⁶¹ C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 1999, 228.

⁶² COM(1988)585, "Libro Verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione", 1, punto 2. Un'attenta disamina degli strumenti

accesso all'informazione pubblicamente disponibile in altri Paesi europei costituisce, pertanto, "una minaccia ai diritti dei cittadini in base ai trattati CE"⁶³, specialmente se si tiene conto del fatto che una corretta e tempestiva informazione ai cittadini dell'Unione sui loro diritti costituisce l'elemento determinante che consente di partecipare più attivamente ai processi di integrazione e di avvantaggiarsi delle occasioni di mobilità tra Stati membri e di sfruttamento del mercato interno.

L'informazione del settore pubblico, dunque, assume il ruolo di risorsa fondamentale e primario contenuto informativo nello sviluppo di una cittadinanza europea consapevole, in grado di orientarsi con cognizione di causa in una dimensione spaziale che in tanto le è propria in quanto riesca a gestirne il funzionamento nonché a percepirne la "vicinanza istituzionale", che deve essere comunicata attraverso idonei strumenti divulgativi atti ad informare i cittadini sulle attività poste in essere a livello comunitario, spesso anticipatorie di successivi interventi normativi interni.

Il primo passo per favorire un tempestivo adattamento del diritto nazionale a quello di origine comunitaria lo si è fatto, come è noto, nel 1989, con l'introduzione della legge n. 86 (cosiddetta "legge La Pergola"), poi sostituita dalla legge n. 11/2005, la quale prevede l'approvazione annuale da parte del Parlamento della cosiddetta "legge comunitaria", che contiene le disposizioni necessarie al fine di dare esecuzione alle normative comunitarie attraverso la previsione di diverse modalità di recepimento interno. Attraverso queste modalità, i due ordinamenti entrano in contatto tra loro e la normativa interna subisce una serie di modificazioni e integrazioni che le consentono di fare proprie (e, quindi, di non essere in contrasto con) le disposizioni di livello sovranazionale.

Si tratta di misure di fondamentale importanza, proprio perché miranti a creare un quadro armonizzato e quanto più omogeneo possibile all'interno dell'Unione, in cui è necessario

pubblicitari utilizzati a livello comunitario è svolta da A. TIZZANO, *Brevi note sulla "conoscenza" del diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1988, II, parte IV, 114 ss.

⁶³ *Ibidem*, I, punto 5. Nel *Libro*, pag. 4, è riportato il caso delle elezioni del Parlamento europeo, caso in cui la mancanza di informazione dei cittadini europei sui nuovi diritti elettorali ha avuto un'influenza assolutamente negativa: la partecipazione dei votanti non nazionali nei rispettivi Stati membri di residenza si è attestata su un livello relativamente basso ed un solo candidato non nazionale è risultato eletto nello Stato membro di residenza.

che vi siano delle regole comuni in grado di “cementare” e rafforzare la coesione interna tra i vari Stati membri. Se venisse a mancare un adeguato quadro giuridico di riferimento, non avrebbe alcun senso parlare di globalizzazione, in quanto anche il contesto economico – che abbiamo visto essere predominante in seno alla riflessione sul tema – ne verrebbe gioco-forza condizionato (probabilmente, con grande compiacimento da parte degli operatori economici più forti, i quali potrebbero avvantaggiarsi della loro posizione consolidata sul mercato per mettere a punto strategie anti-concorrenziali, grazie all’assenza o alla scarsa incisività di precise disposizioni normative). Uno degli aspetti problematici più rilevanti, in effetti, è costituito dall’impatto negativo che la confusione normativa e la scarsa conoscibilità del diritto generano sulla competitività del Paese: un ordinamento ipertrofico e nebuloso non risulta attrattivo agli imprenditori nazionali, figurarsi agli occhi di investitori stranieri, che si troverebbero a rischiare in un contesto giuridico scarsamente chiaro e altamente frammentato, dal quale possono in ogni momento scaturire deleterie conseguenze di carattere economico-finanziario non prevedibili *ab initio*⁶⁴.

Il processo globalizzante ha anche un’altra implicazione, ed è quella che maggiormente ci interessa: esso è in grado di mettere in comunicazione culture con altre culture, economie con altre economie, stili di vita con altri stili di vita e, non ultimi, sistemi di norme con altri sistemi di norme, i quali rappresentano l’origine e la *conditio sine qua non* da cui prendono forma e si strutturano in un determinato modo tutti i restanti parametri ora considerati. È per questa ragione che riteniamo costituisca una priorità dei governi nazionali offrire al maggior numero raggiungibile di soggetti la facoltà di accedere – da qualsivoglia parte del mondo e in qualunque momento – al patrimonio giuridico di un Paese, almeno creando appositi *databases* interconnessi tra loro e consultabili in Rete, gratuitamente e integralmente, da cittadini, imprese o utenti stranieri che desiderino acquisire informazioni in merito ad atti adottati dalle autorità di un certo Stato.

⁶⁴ Sotto questo profilo, si segnala l’interessante *Report* effettuato nel 2009 dal *Regulatory Policy Committee* dell’OCSE intitolato *Indicators of regulatory management systems*. Inoltre, sul costo economico dell’incertezza del diritto, cfr. gli interventi contenuti in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., 317 ss..

Così facendo, la democrazia ne guadagnerebbe in trasparenza, le istituzioni in fiducia, lo Stato in competitività e le persone – fisiche o giuridiche che siano – in un ritrovato interesse per la partecipazione attiva ai processi decisionali democratici, che troppo spesso vengono subiti, e non realmente partecipati, dai destinatari finali.

CAPITOLO III

FONTI DI COGNIZIONE E DIFFUSIONE DEL DIRITTO

SOMMARIO: 1. L'informazione giuridica tra carta stampata e *bit* – 2. Informazione e democrazia – 3. La pubblicità delle regole giuridiche – 4. Il livello statale: dalla "Gazzetta piemontese" alla "Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana" – 4.1. Il sistema della c.d. "doppia pubblicazione" – 4.2. Il procedimento di pubblicazione di atti in Gazzetta Ufficiale: *iter* e contenuti – 5. Il livello regionale: Bollettini Ufficiali delle Regioni, qualità della normazione e divulgazione delle leggi nei nuovi statuti e nella legislazione regionale – 5.1. Le singole esperienze regionali – 5.1.1. Abruzzo – 5.1.2. Basilicata – 5.1.3. Calabria – 5.1.4. Campania – 5.1.5. Emilia-Romagna – 5.1.6. Lazio – 5.1.7. Liguria – 5.1.8. Lombardia – 5.1.9. Marche – 5.1.10. Molise – 5.1.11. Piemonte – 5.1.12. Puglia – 5.1.13. Toscana – 5.1.14. Umbria – 5.1.15. Veneto – 5.1.16. Le Regioni a Statuto speciale – 6. Considerazioni di sintesi – 7. Il livello locale: l'esperienza dell'albo pretorio telematico – 8. Uno sguardo all'Europa: la "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea" verso l'edizione elettronica con valore legale – 9. La pubblicità legale telematica nell'esempio di alcuni Stati europei

1. L'informazione giuridica tra carta stampata e *bit*

Il celebre aforisma latino "*ignorantia legis non excusat*" riassume in sé un concetto importante: quello secondo il quale il non essere a conoscenza dell'esistenza di determinati precetti giuridici non pregiudica l'efficacia e l'applicabilità delle norme ignorate dal soggetto che inconsapevolmente incorra nella loro violazione¹. Ignorare – nel senso etimologico di "non

¹ "E stanno sempre a posto legalmente, perché 'la legge non ammette ignoranza'. E non è giusto. Perché, secondo me, allora, la legge non ammette tre quarti di popolazione". Così, simpaticamente e con arguzia, recitava una

conoscere” – non costituisce un alibi per aver infranto le leggi, le quali, superato il breve periodo di *vacatio*, talora previsto, entrano pienamente a far parte dell’ordinamento giuridico ed esplicano i loro effetti in maniera piena e totale nei confronti della collettività. In realtà, nota giustamente Ainis, “serve a ben poco accordare ai consociati un arco di tempo per prendere visione delle leggi se queste ultime si inseguono a ritmi sempre più incalzanti, si contraddicono l’un l’altra, si integrano e modificano in un gioco di scambi e di rinvii simile ai riflessi d’un caleidoscopio”².

La prospettiva con cui guarderemo all’argomento della diffusione del diritto è quella che mira alla formazione di una cittadinanza informata, poiché solo un’adeguata e tempestiva conoscenza del tessuto normativo che di giorno in giorno va a integrare (o sovraccaricare?) l’ordinamento può consentire lo sviluppo di una coscienza democratica consapevole e di una democrazia realmente vissuta e partecipata³.

D’altronde, è la stessa Costituzione ad imporre al cittadino il rispetto della legge (art. 54, 1° c.) e a sancire, seppure implicitamente, il diritto all’informazione (art. 21) – nell’accezione passiva di “diritto ad essere informati” – cui non si sottraggono certo gli atti pubblici normativi, che costituiscono il cemento di quella grande casa che è la società civile.

E’ stato affermato⁴ che al diritto d’accesso spettante ai cittadini, diritto che si concretizza nella possibilità di rendersi edotti circa i provvedimenti adottati dai pubblici poteri in qualunque momento e con ogni mezzo, si contrappone il dovere di diffusione (“*dissemination*”) da parte dello Stato, rivolto alla maggiore pubblicizzazione possibile della propria produzione legislativa, affinché la collettività sia in grado trarne utile vantaggio nell’esercitare compiutamente la sovranità di cui il

battuta, ripresa da B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia*, cit., 174, della commedia di Eduardo, *Il Sindaco del Rione Sanità*, atto II.

² M. AINIS, *L’entrata in vigore delle leggi. Erosione e crisi d’una garanzia costituzionale: la vacatio legis*, Cedam, Padova, 1986, 191.

³ Nello stesso senso, F. VENTURINI, *L’informazione normativa in Rete: limiti e incongruenze della situazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 981, quando afferma che “il coinvolgimento e la partecipazione sono basati sulla piena trasparenza delle decisioni pubbliche, a cominciare, come è ovvio, dalle decisioni normative e dall’istruttoria che le precede”.

⁴ F. BRUGALLETTA, *Poteri pubblici e dovere di disseminazione: l’altra faccia del Diritto all’informazione*, in *www.interlex.com*, 1997.

popolo è titolare ai sensi dell’articolo 1, 2° c., della Carta Costituzionale⁵.

In sostanza, la domanda che ci si pone è la seguente: la semplice pubblicazione delle leggi nella Gazzetta Ufficiale – fonte ufficiale di cognizione – è sufficiente ad assicurarne in effetti la più ampia conoscibilità o l’uso dei moderni mezzi di comunicazione – in specie, ma non in via esclusiva, di telecomunicazione – può rappresentare il *deus ex machina* della situazione, portando praticamente in casa dei cittadini le istituzioni e la loro attività? Sebbene si possa riscontrare come, da un decennio circa a questa parte, molti passi in avanti siano stati fatti al fine di promuovere l’accesso digitale alle risorse giuridiche – segnatamente, alla legislazione vigente –, deve tuttavia rilevarsi, ancora oggi, la mancanza del carattere dell’ufficialità rispetto ai testi pubblicati *on-line*, ancora legata alla stampa del giornale ufficiale (per lo meno, è quanto accade a livello statale, dovendosi invece sottolineare come la situazione, a livello regionale, sia parzialmente differente⁶). Eppure, negli anni la digitalizzazione della normativa nazionale ha assunto una rilevanza via via crescente, come sta a testimoniare, per iniziare, la seduta n. 606 del 19/10/99, quando, durante la discussione sulla relazione per l’adozione del programma di “riordino delle norme legislative e regolamentari”, venne approvata una risoluzione con cui la Camera impegnava il Governo “a promuovere l’operatività di strumenti informatici che consentano la consultazione gratuita da parte dei cittadini sulla rete *Internet* del testo della legislazione vigente aggiornato in tempo reale”, mettendo “a disposizione via *Internet* a titolo gratuito il testo della Gazzetta Ufficiale”. Il Senato, nella Seduta del 24/11/99, chiese poi al

⁵ A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, aspetti di diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992, 75, sostiene che nel momento in cui il diritto all’informazione non si identifica più soltanto con il diritto di richiedere informazioni o dati sugli interventi posti in essere, ma viene riferito al dovere dello Stato di attuare correttamente i canali della comunicazione pubblica, è implicito che si passi dalla “casa di vetro” allo “Stato comunicatore”, naturale evoluzione dello Stato democratico di diritto, cui si riconnette un più articolato modo di intendere le relazioni tra autorità e cittadini e di instaurare procedimenti partecipativi, il tutto nel contesto di una società in rapida evoluzione tecnologica in cui la comunicazione assume una speciale rilevanza.

⁶ Cfr. *infra*, § 5.1.

Governo di “orientare l’attività di riordino e semplificazione verso concreti risultati di conoscibilità delle norme vigenti da parte dei destinatari, anche attraverso procedure informatiche”. Infine, nel “Piano per l’*e-government*” presentato dal Governo era indicata nel quarto quadrimestre del 2001 la scadenza entro cui tutte le leggi italiane, e non solo, avrebbero dovuto essere liberamente disponibili *on-line*, mettendo così fine alle affannose ricerche di introvabili numeri della Gazzetta⁷.

Il processo così iniziato ha trovato opportuno seguito nella legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001), in particolare all’art. 107, con il quale si è prevista l’istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di un fondo destinato 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”, culminate nell’allestimento del sito denominato “Normattiva”⁸. In attuazione del disposto legislativo è intervenuto il D.P.C.M. 24 gennaio 2003, con cui si è provveduto a individuare i contenuti del programma di informatizzazione – tra cui spiccano la messa a disposizione gratuita, con strumenti informatici e telematici, di leggi statali e degli altri atti normativi dello Stato, la classificazione della normativa vigente secondo parametri che ne facilitino la ricerca, la realizzazione di specifici portali e siti *Internet* a ciò destinati – e si è prevista la costituzione di un “Comitato guida”, costituito dai segretari generali della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza del Consiglio dei Ministri o da loro delegati, avente il compito di determinare gli indirizzi generali del programma, monitorarne i tempi e modalità attuative e riferirne ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio con cadenza almeno annuale. Successivamente, con il d.l. n. 200/2008, il legislatore ha ribadito le finalità e la natura interistituzionale del progetto “Normattiva”, ponendo in capo al Ministro per la semplificazione normativa il compito di coordinare le attività e disponendo la convergenza presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri

⁷ Per una descrizione più accurata degli interventi previsti per il settore dell’informazione, cfr. F. VENTURINI, *L’informazione normativa in Rete*, cit., 971 ss.

⁸ www.normattiva.it.

di “tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche”. La banca dati legislativa così realizzata consente l’accesso agli atti di provenienza statale, mentre non comprende quelli di livello regionale, che vanno ricercati all’interno dei siti delle singole Regioni. La versione definitiva del progetto, che dovrebbe aversi entro il 2014, consentirà la consultazione dell’intero *corpus* normativo statale dei provvedimenti numerati (leggi, decreti legge, decreti legislativi, altri atti numerati), dalla nascita dello Stato unitario, valutato, al 31 dicembre 2009, in circa 75.000 atti. La criticità di questa pur lodevole iniziativa, tuttavia, sta nel fatto che l’aggiornamento della banca dati avviene a ridosso della pubblicazione della Gazzetta Ufficiale sul sito dell’Istituto Poligrafico dello Stato (dove, per inciso, non è neanche prevista la possibilità di abbonarsi ad una *newsletter* – strumento che si rivelerebbe, invece, di grandissima efficacia ed utilità informativa – che aggiorni gli utenti sulle novità normative pubblicate all’interno del giornale ufficiale dello Stato e riprodotte gratuitamente, per un tempo limitato di soli 60 giorni, all’interno del sito stesso): se nella *home page* di quest’ultimo si legge a chiare lettere che “l’unico testo definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale a mezzo stampa, che prevale in casi di discordanza. La riproduzione dei testi forniti nel formato elettronico è consentita purché venga menzionata la fonte, il carattere non autentico e gratuito”, va da sé che, conseguentemente, anche i contenuti di Normattiva presentano la medesima caratteristica, ben evidenziata, infatti, nell’avviso legale presente nel sito: “I testi presenti nella banca dati “Normattiva” non hanno carattere di ufficialità. L’unico testo ufficiale e definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Italiana a mezzo stampa, che prevale in casi di discordanza. La riproduzione dei testi forniti nel formato elettronico è consentita purché venga menzionata la fonte, il carattere non autentico e gratuito. I testi sono disponibili agli utenti al solo scopo informativo. La raccolta, per quanto vasta, è frutto di una selezione redazionale. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., non sono responsabili di eventuali errori o imprecisioni, nonché di danni conseguenti ad azioni o determinazioni assunte in base alla consultazione del portale”.

Appare opportuno affermare che il primo passo verso una divulgazione corretta dei messaggi normativi inizia, invece, dall'ufficialità conferita anche alle fonti digitali: è del tutto incomprensibile – ma anche anacronistico, considerati i tempi e l'evoluzione tecnologica – come debba ancora rendersi necessario il riferimento alla sola copia stampata della Gazzetta quando la stessa è integralmente pubblicata sulla Rete.

2. Informazione e democrazia

Si sente talora affermare che oggi il livello di democraticità di una società si misura anche e soprattutto dalla quantità di informazioni che il cittadino è messo in condizione di poter conoscere agevolmente.

Secondo questa teoria, più l'informazione è quantitativamente presente, maggiore è il grado di autonomia e libertà che possiamo conquistare nei confronti dei condizionamenti esterni⁹. Sembra un'affermazione quanto meno azzardata, comunque non rispettosa del significato più profondo del termine "democrazia": va tenuto in debita considerazione il fatto che l'informazione non consiste e non si esaurisce in un semplice trasferimento di dati e notizie, ma piuttosto, si identifica con "ogni forma di comunicazione di sapere o conoscenza"¹⁰.

In effetti, una grave distorsione che l'*information society* ha portato con sé è stato il far credere che la quantità fosse più importante della qualità delle informazioni che quotidianamente riceviamo e che, in qualche modo, il fatto di sapere di tutto un po' supplisse alla mancanza di approfondimenti critici e ragionati sugli argomenti maggiormente rilevanti; è come se avessimo ricevuto una sorta di anestesia informativa di massa che non ci fa avvertire l'urgenza di dedicarci a questioni complesse e produttrici di reale, concreta conoscenza¹¹, cosicché appare assolutamente

⁹ Cfr. S. RODOTÀ, *Tecnologie dell'informazione e frontiere del sistema socio-politico*, cit., 26.

¹⁰ S. SCHAFF, *La nozione di informazione e la sua rilevanza giuridica*, in *Dir. inf.*, 1987, 449.

¹¹ G. DA EMPOLI, *Overdose. La società dell'informazione eccessiva*, Marsilio, Venezia, 2002, 52-53, scrive a tal proposito: "E' questo, uno dei grandi equivoci della società dell'informazione sovrabbondante: l'idea che allo

condivisibile quel "paradosso dell'informazione" secondo cui "ad una quantità crescente di notizie, dati, conoscenze sembra corrispondere una diminuzione complessiva della capacità di comunicare, di dire effettivamente ed efficacemente qualcosa alla gente"¹².

Se c'è un così grande spazio per ogni specie di informazione, non si vede perché quella giuridica debba rimanere confinata al margine dell'intero universo comunicativo¹³, soprattutto in un momento storico in cui

sviluppo di un incessante flusso di informazione immediata e globale corrisponda automaticamente un progresso della conoscenza. (...) In realtà, oltre una certa soglia, i nuovi *input* tendono a trasformarsi in informazione negativa. In questo caso, anziché accrescere il grado di conoscenza di una questione, le nuove informazioni diminuiscono le capacità di analisi del soggetto, accentuando il carattere passivo dell'informazione. (...) Vale la pena, quindi, di smentire l'ingenua retorica sulla base della quale la disponibilità a costi contenuti di un flusso di informazione costante consentirebbe di ridurre le distanze socio-culturali tra gli individui e le aree territoriali. Questa retorica si fonda sulla confusione tra informazione e conoscenza che abbiamo appena osservato. Nella realtà, l'informazione è solo uno strumento, che può essere, o non essere, impiegato per produrre conoscenza. E, contrariamente a un luogo comune dilagante, ad avere valore è solo la conoscenza, non l'informazione". Similmente, L. VICI, *L'impatto delle nuove tecnologie sul mercato dell'editoria e sulla distribuzione*, in *Sistematico*, 2002, 71, quando afferma che, in seguito all'introduzione delle nuove tecnologie e dei *new media*, "nell'ambito dell'informazione, gli effetti sono stati veramente stravolgenti: oggi ci troviamo sommersi, soprattutto per effetto della diffusione di *Internet*, da una smisurata quantità di informazioni, che depista la nostra attenzione, ci allontana dallo scopo della nostra ricerca o interesse, e a cui non riusciamo a dare una priorità. Siamo bombardati da tantissime informazioni e non ne approfondiamo alcuna".

¹² Così E. ZUANELLI, (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip.to per l'Informazione e l'Editoria, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, 42. Tuttavia, prosegue l'A., ciò non pregiudica la "validità complessiva della crescita costante di informazione come strumento di partecipazione, di promozione e di uguaglianza sociale: patrimonio che si è accresciuto enormemente in questi anni per tutti i cittadini creando, di fatto, le premesse per l'esercizio di un fondamentale aspetto dei diritti di cittadinanza". Nello stesso senso P. PERLINGIERI, *Informazione, libertà di stampa e dignità della persona*, in *Rass. civ.*, 1986, 624, quando afferma che l'informazione sta a "fondamento della partecipazione del cittadino alla vita del paese, e quindi dello stesso corretto funzionamento delle istituzioni".

¹³ A tal proposito, si veda la riflessione di U. FRAGOLA, *La solitudine del libro giuridico*, in *Riv. giur. Sc.*, 1999, 593 ss., il quale rileva come, nonostante i libri di diritto occupino il secondo posto per numero di titoli pubblicati dopo i romanzi, essi restino per lo più opere destinate ad un pubblico di "cultori" della materia, pur avendo "una base sociale che interessa tutti (es. nuove

l'esaltazione del valore della trasparenza sembra rivestire un ruolo di primaria importanza nella gestione dei rapporti fra cittadini e organi di governo del Paese.

In effetti, è innegabile che tra questi soggetti debba esistere un rapporto di continuo scambio, una relazione dialogica che mette in contatto i due livelli, i quali non costituiscono mondi separati, ma sono indissolubilmente congiunti da legami di responsabilità di diversa natura – i cittadini nei confronti dello Stato in forza della vincolatività delle norme da questo emanati, e lo Stato verso di loro in virtù del sistema rappresentativo in base al quale l'organo rappresentante risulta essere emanazione del popolo, che elegge (cioè, sceglie) i propri rappresentanti esercitando quella sovranità esplicitamente sancita in Costituzione.

Sulla scorta di tale ragionamento, si comprende perché sia tanto importante che gli atti provenienti dai pubblici poteri abbiano la maggiore visibilità possibile e siano oggetto di una comunicazione corretta, capillare e generalizzata: la pubblicità degli atti, infatti, conferisce trasparenza (anche se solo nella fase finale) e permette un controllo sull'operato di chi governa, consente una più alta partecipazione alla vita pubblica, costituisce, insomma, l'antecedente logico all'esercizio di qualsiasi altro diritto¹⁴. Perché questo si realizzi, è necessario un duplice sforzo da entrambe le parti, in quanto sarà senz'altro dovere del cittadino tenersi informato sugli obblighi e sui doveri, nonché sui diritti, riguardanti la sua sfera giuridica; ma, d'altro canto, sarà anche impegno dei governanti quello di

norme della Comunità Europea sulle clausole vessatorie nei contratti, eredità e successioni), perché le istanze sociali si traducono in leggi e queste sono commentate e interpretate dai giuristi", 599.

¹⁴ Afferma M. PERA, nel suo intervento sul tema *Servizio pubblico e pluralismo televisivo nell'era del digitale*, Atti delle "Giornate di Riflessione", Camera dei Deputati – Sala della Lupa, 18-19 novembre 2002, Senato della Repubblica, 2003, 10, "il vero e principale strumento della democrazia non è il voto. Il voto, naturalmente, è essenziale, ma il voto arriva dopo un processo di discussione, argomentazione, confronto. Come già insegnava il vecchio Aristotele, prima della deliberazione, che è un atto della volontà con cui si esprime un gesto (ad esempio, premere un pulsante), viene la conoscenza, che è invece un atto dell'intelletto. Così, prima della deliberazione viene l'informazione, che è, appunto, il nutrimento dell'intelletto. Ecco perché il vero e principale strumento della democrazia è l'informazione. È l'informazione che porta il confronto davanti al corpo elettorale". Informazione, ci permettiamo di aggiungere, tanto di provenienza privata, quanto di fonte pubblica.

promuovere la conoscenza delle regole che disciplinano i comportamenti dei consociati e facilitare l'accesso all'informazione giuridica essenziale, attuando strategie comunicative che, pur non svilendo l'inevitabile tecnicità del messaggio normativo, lo rendano disponibile – nei contenuti e nella raggiungibilità mediatica – a quanti più soggetti possibile, tanto più che, come è stato correttamente notato, la lacuna divulgativa originata dalla mancanza di una informazione pubblica attendibile, aggiornata e stabile pregiudica la trasparenza dei processi decisionali ed alimenta la diffusione di surrogati inaffidabili e parziali¹⁵.

3. La pubblicità delle regole giuridiche

Nel nostro ordinamento, il momento della divulgazione delle regole di diritto coincide fatalmente con la loro pubblicazione sul foglio ufficiale dello Stato a soddisfare un'esigenza di "certezza informativa"¹⁶, cosicché non esistono – né, peraltro, sono esattamente previsti, se non nei limiti di quanto affermato nell'art. 11 della legge n. 839/1984¹⁷ – ulteriori specifici adempimenti atti ad agevolarne una maggiore conoscibilità da parte dei consociati. La pubblicazione legale, del resto, è destinata di per sé ad assolvere un compito specifico nell'ambito del processo di produzione delle norme che scaturiscono dagli atti scritti: si rende conoscibile l'atto produttivo di diritto al fine di imporre la generale osservanza delle norme che da esso scaturiscono in via interpretativa¹⁸. Una volta trascorso il periodo di *vacatio*, le norme si danno per conosciute: da quel punto in poi, esse acquistano vincolatività

¹⁵ Così F. VENTURINI, *L'informazione normativa in Rete*, cit., 974.

¹⁶ Cfr. M. S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, 769 ss.

¹⁷ "L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato assicura la più ampia e rapida diffusione della Gazzetta Ufficiale nell'intero territorio italiano, avvalendosi anche dei mezzi di distribuzione dei giornali. La Gazzetta Ufficiale è posta in vendita in ogni capoluogo di provincia non oltre il giorno successivo a quello in cui essa è pubblicata. La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle leggi e degli atti di maggiore importanza è comunicata attraverso i notiziari radiotelevisivi".

¹⁸ In questo senso P. COSTANZO, *La circolazione dell'informazione giuridica digitalizzata: fenomenologia e profili problematici*, in *Dir. inf.*, 1999, 581, quando parla dell'istituto della pubblicazione delle leggi quale "mezzo ambivalente".

erga omnes a prescindere dalle condizioni oggettive o soggettive che possano determinare difficoltà o, peggio, impossibilità di conoscere il contenuto delle disposizioni pubblicate¹⁹. Esiste, dunque, un *gap* ineliminabile tra la soddisfazione dell'esigenza formale di pubblicità legale e quella della necessità sostanziale della comunità di ricevere un'informazione tempestiva e quanto più precisa possibile sull'esistenza delle regole di diritto poste in essere da parte dello Stato e degli enti pubblici territoriali²⁰.

In questa sede, si intende affrontare la tematica della divulgazione separandola decisamente dalla fase istituzionale della pubblicità legale connessa al fenomeno della produzione normativa. Del resto, solo scindendo la funzione della divulgazione delle regole giuridiche dalla visione tipicamente burocratizzata della pubblicazione a fini di integrazione dell'efficacia dell'atto normativo si può riuscire a distinguere l'esito non-normativo della divulgazione – il cui oggetto sono essenzialmente e propriamente le regole di diritto, cioè le disposizioni – dall'esito normativo della pubblicazione. In realtà, a ben vedere, non si tratta propriamente di creare un istituto *ex novo*, bensì di tornare al momento genetico dell'istituto pubblicitario, che, come è noto, trova la sua prima, compiuta espressione con l'istituzione del primo giornale ufficiale, il *Bullettin des lois de la Republique*, risalente alla Francia rivoluzionaria del 1789. Già allora ci si rese conto che la pubblicazione e la divulgazione costituiscono due momenti separati e complementari di un medesimo processo cognitivo: la prima, effettuata tramite l'inserimento dell'atto-fonte nel periodico ufficiale, consentiva ad esso di spiegare efficacia giuridica e, dunque, di divenire vincolante nei confronti dei suoi destinatari; la seconda, che invece avveniva attraverso la lettura del testo in ogni comune *a son de trompe ou de tambour*, mirava a creare una reale conoscenza dell'atto tra il popolo. In sostanza, ad una conoscenza formale si affiancava una

¹⁹ Ma, come si è già ricordato, cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 364/88 (*infra*, cap. IV, § 2.)

²⁰ Si veda l'intervento di V. ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto del cittadino all'informazione giuridica*, relazione presentata al Seminario "Il diritto del cittadino all'informatica giuridica", 25 settembre 2000, consultabile nel sito Internet www.giustizia.it.

conoscenza materiale delle norme prodotte²¹. Certo, sarebbe oggi inimmaginabile e causa d'ilarità pensare a una lettura pubblica degli atti a fini divulgativi, ma tale passaggio, che un tempo, come si è detto, era eseguito da persone, potrebbe oggi essere agilmente e ottimamente svolto avvalendosi delle moderne tecnologie di comunicazione, che hanno il vantaggio di poter diffondere messaggi a bassissimi costi e con una capillarità quanto meno sufficiente a raggiungere la maggior parte della popolazione italiana: dalla relazione annuale 2011 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si evince che 25,8 milioni di italiani utilizzano attivamente la rete *Internet*, e, in ogni caso, per le fasce escluse dall'uso di quest'ultima, sarebbe sempre possibile una copertura mediante i mezzi tradizionali di comunicazione, quali la televisione e la radio²².

Nel caso dell'attività di divulgazione delle regole giuridiche, dunque, sarebbe opportuno, anche considerando l'ufficialità dell'organo che dirama l'informazione, riuscire a stabilire un qualche grado di vincolatività derivante dall'attività svolta dal soggetto divulgatore per lo meno nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. E allora appare necessario chiarire come la divulgazione qui proposta, a differenza del procedimento di pubblicazione legale, non sia né diretta a produrre esiti normativi o comunque immediatamente interferenti con il processo di produzione e interpretazione delle norme giuridiche, né a produrre un nuovo atto-fonte diverso ed ulteriore rispetto a quello in relazione al quale essa si svolge²³.

Si può riprendere qui, adattandola al nostro caso, una nota teoria concernente la classificazione e il valore da attribuirsi a quelle particolari fonti di cognizione del diritto che sono i testi unici "di mera compilazione"²⁴, secondo la quale agli atti di tale natura andrebbero riconosciuti "effetti vincolanti perlomeno per l'amministrazione statale ed i suoi funzionari", valendo "come vincolo per l'amministrazione, insindacabile da

²¹ Sulla ricostruzione di tale istituto, cfr. A. D'ATENA, *La pubblicazione delle fonti normative. Introduzione storica e premesse generali*, I, Cedam, Padova, 1974, 65 ss..

²² Cfr. *infra*, cap. V, § 8 ss..

²³ Cfr. F. MAUTINO – R. PAGANO, *Testi unici, teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2000.

²⁴ Cfr. F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, I, "La Litotipo", Padova, 1914, 195 ss.

altri soggetti dell'ordinamento complessivo medesimo"²⁵. In tal modo, se si riconosce così alla divulgazione delle regole giuridiche un seppur minimo carattere di innovatività, in accoglimento della tesi di Esposito²⁶ in virtù della quale ogni attività di ricognizione o conoscenza del diritto porta inevitabilmente con sé un *quid novum*, si deve altresì confermare che i testi redatti dall'organismo divulgatore sono diretti a soddisfare una esigenza essenzialmente conoscitiva delle regole di diritto, ma non possono incidere direttamente sul processo di produzione e di interpretazione delle norme giuridiche.

In altri termini, tutti i destinatari delle regole giuridiche, venuti a conoscenza di queste ultime anche per mezzo dell'attività di divulgazione, saranno tenuti ad osservare le norme che scaturiscono in via interpretativa dall'atto che è stato oggetto della pubblicazione legale. Tuttavia, è ipotizzabile che, proprio perché le regole di diritto che sono oggetto di divulgazione risultano pervenute a conoscenza dei cittadini per il tramite della divulgazione medesima, quest'ultima potrebbe ritenersi idonea a porre un vincolo ermeneutico, per lo meno provvisorio, a carico delle pubbliche amministrazioni. Queste ultime, cioè sarebbero tenute ad applicare le regole divulgate nel senso normativo reso particolarmente evidente dalla divulgazione medesima, salvo che l'amministrazione, con adeguata motivazione, non ne dimostri un diverso significato prescrittivo.

4. Il livello statale: dalla "Gazzetta piemontese" alla "Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana"

L'obiettivo formale di pubblicità legale di cui si riferiva poco sopra è presto raggiunto mediante la pubblicazione degli atti nel foglio ufficiale dello Stato, la Gazzetta Ufficiale, che nasce in via "ufficiosa" nel 1797 con il nome di "Gazzetta piemontese"²⁷. A tal proposito, vi è da segnalare un fatto

²⁵ Così V. ANGIOLINI, *Testo unico*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 531.

²⁶ C. ESPOSITO, *Testi unici*, in *Nss. Dig. It.*, XII, 2, Utet, Torino, 1940, 181 ss.

²⁷ Per una ricostruzione storica, si veda lo studio di G. MUGNOZZA, *La Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia dalle origini ai giorni nostri e sue vicende storiche*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1933; inoltre,

curioso: in realtà, essa inizialmente si presenta come un comune giornale d'informazione, in cui – tra notizie di cultura, spettacolo, politica e quant'altro – uno spazio non trascurabile è riservato alla produzione normativa e all'attività di Corona e Governo.

La singolare commistione tra attualità di vario genere e attività di governo, pur destinata ad un successivo abbandono, rappresenta tuttavia un indicatore della volontà di mettere in contatto governanti e governati, Stato e comunità, non già attraverso canali specializzati ed ordinati ad una diffusione ristretta od elitaria, ma mediante l'impiego di uno strumento potenzialmente consultabile da chiunque fosse in possesso di una sufficiente istruzione. È anche vero che l'esiguità degli atti emanati e il carattere ufficioso della pubblicazione costituiscono una grande facilitazione al fine di porre in essere simili iniziative. Nel 1849, viene aggiunto il sottotitolo "Gazzetta Ufficiale del Regno" e inserita una speciale rubrica dedicata esclusivamente alla pubblicazione degli atti ufficiali. Ciononostante, la pubblicazione non riveste ancora alcun carattere realmente formale, poiché dall'inclusione di essi nel foglio – non prevista da alcuna disposizione – non si fa discendere nessuna conseguenza giuridicamente rilevante.

La vera svolta – con l'attribuzione al giornale di vere finalità di natura giuridica – si ha con l'introduzione della legge n. 1731/1854 e del relativo regolamento esecutivo 30 giugno 1854, laddove si dispone espressamente che la Gazzetta piemontese fornisce "l'avviso ufficiale" dell'inserzione di leggi e decreti reali a contenuto normativo e che, a partire da siffatto momento, inizia a decorrere il *dies a quo* della *vacatio legis*.

Nel 1860 la Gazzetta piemontese diviene "Gazzetta Ufficiale del Regno" e poco dopo, nel 1861, "Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia". Con il passare degli anni, la funzione informativa – parallela a quella giuridico-pubblicistica – viene via via perdendo la sua importanza, fino quasi a scomparire intorno al 1883. Dieci anni più tardi, con il r.d. n. 377/1893, si provvede a disciplinare struttura e organizzazione del giornale,

cfr. A. DE ROBERTO, *Gazzetta Ufficiale*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, 557 ss.; F. NOCITA – A. CENCI (a cura di), *La Gazzetta Ufficiale. Disciplina e cenni storici*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1999; A. CONTALDO – P. MAGGIOLI, *La comunicazione pubblica: gli strumenti tradizionali*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *La comunicazione pubblica*, cit., 185 ss.

disponendo, tra l'altro, la pubblicazione della Gazzetta a cura del Ministero dell'interno "tutti i giorni non festivi nelle ore pomeridiane" e la suddivisione di essa in tre sezioni: parte ufficiale (leggi, decreti...), parte non ufficiale (notizie scientifiche ed altro), parte riservata agli "annunci legali", qualora necessari *ex lege*. La seconda parte scompare definitivamente con il r.d. n. 1252/1923, il quale sancisce anche il passaggio della Gazzetta dalle dipendenze del Ministero dell'Interno – cosa giustificata finché nel Giornale erano contenuti fatti di natura politica, artistica, letteraria – a quelle del Ministero della Giustizia e detta norme per la sua pubblicazione, conferendo ad essa quella struttura che a tutt'oggi ritroviamo nella suddivisione dei fascicoli. Così, la "Parte Prima" riporta vari atti normativi e la "Parte Seconda", o "foglio delle inserzioni", gli annunci ed altri avvisi prescritti dalla legge. Con legge n. 2744/1928 viene successivamente istituito l'Istituto Poligrafico dello Stato, avente personalità giuridica di diritto pubblico, al quale è affidata la gestione della Gazzetta nonché, con R. D. n. 1058/1929, l'amministrazione, la stampa e la vendita sotto la vigilanza del Provveditorato generale dello Stato.

La Gazzetta assume quella che è l'odierna denominazione a partire dal n. 134, uscito in Edizione Straordinaria il 20 giugno 1946 per la pubblicazione dei risultati referendari e di altre disposizioni di adeguamento alla mutata forma istituzionale.

Per la prima volta, al centro della testata non compare più lo stemma del regno sabaudo, ma il nuovo simbolo della Repubblica italiana, costituito da una ruota dentata – al cui centro compare una stella a cinque punte – circondata da foglie di alloro e di ulivo, legate tra di loro da un nastro recante la dicitura "Repubblica italiana".

Il periodo post-costituzionale coincide con l'esigenza dell'elaborazione di una riforma organica della disciplina della pubblicazione degli atti normativi, al fine di ovviare ad alcune carenze del sistema introdotto negli anni '20-'30. Dopo numerose ricerche avviate a partire dalla metà degli anni '70 ed in seguito all'insediamento di una Commissione di studio presso la Presidenza del Consiglio²⁸, nominata dall'allora

²⁸ Si veda la relazione presentata nell'ambito dei lavori della Commissione da E. LUPO, *La raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti e la Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 650 ss.

Ministro per la funzione pubblica, M. S. Giannini, si giunge nel 1981 alla predisposizione di un disegno di legge che sarà approvato in via definitiva solo nel 1984 come legge n. 839/84²⁹, entrata in vigore il 1° gennaio del 1985 e recante "norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana". Va sottolineato il fatto che la nuova disciplina interviene su due piani paralleli: infatti, la riforma dei meccanismi pubblicitari non punta soltanto a migliorare la conoscibilità delle vicende dell'ordinamento giuridico, ma anche ad incrementare il livello della stessa intelleggibilità delle leggi, prevedendo a tal fine, solo per fare alcuni esempi, la limitazione della tecnica del rinvio a casi in cui sia strettamente necessario, la pubblicazione contestuale della norma emendata e della disposizione modificatrice, la numerazione dei commi e la rubricazione dei singoli articoli di legge³⁰, tutte tecniche, insomma, che oggi sono comunemente ricomprese nelle attività di *drafting* sviluppate soprattutto, seppure con esiti non sempre soddisfacenti, in tempi piuttosto recenti.

A tale atto, sono seguiti il "testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana" (D.P.R. n. 1092/85³¹) ed il relativo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 217/86³²), che a tutt'oggi costituiscono il perno centrale attorno al quale ruota l'intera disciplina della pubblicazione degli atti normativi emanati nello Stato italiano.

4.1. Il sistema della c.d. "doppia pubblicazione".

Dal complesso di norme ora considerate, trae origine il sistema attualmente vigente della c.d. "doppia pubblicazione".

²⁹ In G.U. n. 345 del 17 dicembre 1984.

³⁰ Cfr. M. AINIS, *Dalla produzione alla diffusione della regola: la conoscenza delle fonti normative tra vecchi equivoci e nuovi modelli*, in *Foro it.*, 1987, V, 406.

³¹ In G.U. n. 123 del 29 maggio 1986, supplemento ordinario.

³² In G.U. n. 123 del 29 maggio 1986, supplemento ordinario.

Nel nostro ordinamento, infatti, è previsto un duplice meccanismo di pubblicazione³³ risalente alla già ricordata legge n. 1731/1854, che allora affidava l'espletamento della funzione pubblicitaria all'inserzione in ben due fogli legali complementari: la "Raccolta degli atti di Governo" ed il "Giornale Ufficiale del Regno", l'uno volto a rendere pubblico il testo ufficiale dei singoli atti, l'altro avente il fine di dare semplicemente avviso dell'evento al verificarsi del quale la legge condizionava la decorrenza del periodo di *vacatio*.

Attualmente, pur avendo la nuova normativa introdotta con il Testo Unico del 1985 mantenuto in vita le due pubblicazioni ufficiali – oggi, rispettivamente, "Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica" e "Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana" –, essa ha tuttavia disposto che l'assolvimento del compito costituzionalmente previsto (art.

³³ Sull'argomento, si vedano, tra gli altri, A. D'ATENA, *La c.d. "pubblicazione delle leggi"*, in *Giur. cost.*, 1980, 1291 ss.; E. LUPO, *op. cit.*, 650 ss.; A. D'ATENA, *La pubblicazione delle fonti normative. Introduzione storica e premesse generali*, cit., 122 ss.; D. DI RAGO, *La pubblicazione nel diritto pubblico. Profili generali*, I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1983, 52 ss.; G. MARZIALE, *La Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana nel 1986*, in *Foro it.*, V, 1987, 386 ss.; M. AINIS, *Dalla produzione alla diffusione della regola: la conoscenza delle fonti normative tra vecchi equivoci e nuovi modelli*, cit., 403 ss.; S. M. CICCONE, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, 100 ss., in particolare 122 ss.; A. MELONCELLI, *Pubblicazione (diritto pubblico)*, *ibidem*, 927 ss.; ID., *La circolazione della conoscenza nel diritto pubblico*, in *Foro amm.*, 1984, 2008 ss.; A. D'ATENA, *Pubblicazione degli atti normativi*, in *Enc. giur. Treccani*, XXV, Roma, 1991; A. PIZZORUSSO, *Gazzetta Ufficiale*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma, 1989; ID., *La pubblicazione degli atti normativi*, Giuffrè, Milano, 1963; A. DE ROBERTO, *op. cit.*, 557 ss.; AA. VV., *La riforma della "Gazzetta Ufficiale": problemi risolti e problemi aperti*, in *Foro it.*, 1987, V, 373 ss.; G. FERRARI, *Quesiti vecchi e nuovi in tema di pubblicazione degli atti della pubblica autorità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 435 ss.; E. LUPO, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.*, 1986, 1168 ss.; M. STRANO, *La nuova disciplina della pubblicazione delle leggi e degli atti normativi nella "Raccolta" e nella "Gazzetta Ufficiale"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 171 ss.; G. ZANOBINI, *La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 1917, *passim*; A. D'ATENA – P. GROSSI, *La pubblicazione delle leggi e dei decreti: esame della disciplina vigente e formazione di eventuali proposte di modifiche per la soluzione dei problemi del settore*, in *Quad. Giust.*, 1981, 29 ss.; G. CANAVESIO, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, Utet, Torino, 1991, 116 ss. Ulteriori spunti bibliografici sono contenuti in M. AINIS – R. PAGANO, *Guida bibliografica al drafting legislativo*, in *Rass. parl.*, 1995, 59 ss.; P. BONETTI, *Art. 73*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1402 ss., in particolare 1420 ss..

73 Cost.) di pubblicazione necessaria fosse affidato esclusivamente alla stampa della Gazzetta, rimanendo la Raccolta quale strumento di mera ripubblicazione a scopo notiziale e conservativo dei soli atti normativi³⁴. Ha, infatti, stabilito all'art. 7 l'entrata in vigore degli atti normativi statali da pubblicarsi ai sensi dell'art. 15 "nel quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, salvo che sia altrimenti disposto", a specificazione della previsione già contenuta nell'art. 10 delle disposizioni sulla legge in generale.

4.2. Il procedimento di pubblicazione di atti in Gazzetta Ufficiale: iter e contenuti

Nello specifico, l'iter di pubblicazione prevede la trasmissione degli originali delle leggi, dei decreti, delle delibere e degli altri atti normativi al Ministro Guardasigilli, che appone ad essi il proprio visto e il sigillo dello Stato. Il Ministro della Giustizia cura la pubblicazione della Gazzetta, di cui stampa e gestione sono, invece, rimesse all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Nelle pagine della Gazzetta Ufficiale finisce una ingente mole di atti normativi, che rende quanto meno disagiata e tortuosa il percorso che conduce alla selezione e al reperimento del materiale giuridico in carenza di precisi

³⁴ M. AINIS, *Dalla produzione alla diffusione della regola*, cit., 410, fa notare il passaggio effettuato dal criterio formale a quello sostanziale avvenuto nel cambiare denominazione alla *Raccolta ufficiale*, non più "delle leggi e dei decreti", bensì "degli atti normativi". Non si tratta semplicemente, come si potrebbe pensare, di un mutamento terminologico, ma di una modifica che ha il potere di operare un "trasferimento sotterraneo di poteri" nelle mani del governo, cui spetta di decidere sul valore normativo delle fonti del diritto. È, infatti, quest'ultimo che, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del T.U. approva gli elenchi dei decreti e delle delibere da collocare nella *Raccolta*, ragion per cui "a mezzo di questa decisione l'organo di governo raggiunge il doppio scopo di condizionare il regime pubblicitario dell'atto ed anche la sua stessa qualificazione normativa". In realtà, va precisato che successivamente, per effetto dell'emanazione del D.P.R. n. 611/86, il legislatore delegato non ha proceduto all'approvazione degli elenchi dei singoli atti aventi natura normativa, ma ha effettuato una tipizzazione per categorie di atti, ricomprendendovi i regolamenti governativi, "strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge", le delibere e gli altri atti di Comitati di Ministri aventi natura regolamentare.

riferimenti o al testo desiderato o al fascicolo in cui questo è contenuto.

Una previsione che ha in parte consentito di ovviare al sovrappiombamento del foglio ufficiale dello Stato, razionalizzandone la struttura dei contenuti, è quella secondo la quale il Ministro della Giustizia, con proprio decreto avente effetto a decorrere dall'inizio dell'anno successivo alla sua pubblicazione, può prevedere la divisione della prima parte (la G.U. è già in origine suddivisa in due parti stampate e vendute separatamente, come disposto all'art. 9, comma 2, del T.U.) in più serie distinte per tipologia di atti da pubblicare, e fissare per ciascuna serie la frequenza di pubblicazione³⁵. Così, a costo di tediare il lettore, ma al fine di illustrare la frammentarietà cui il patrimonio normativo è destinata nel momento della pubblicazione, appare opportuno ricordare che, attualmente, la Gazzetta risulta suddivisa nel modo che segue:

- PARTE PRIMA

Serie generale: è pubblicata tutti i giorni feriali, ne fanno parte i supplementi ordinari e straordinari e contiene leggi ed altri atti normativi, atti degli organi costituzionali, decreti presidenziali, decreti, delibere ed ordinanze ministeriali, decreti e delibere di altre autorità, testi coordinati e aggiornati, circolari, estratti, sunti e comunicati, rettifiche (avvisi di rettifica – *errata corrige*).

1° Serie speciale: si pubblica il mercoledì e contiene decisioni della Corte costituzionale, ricorsi per conflitti di attribuzione, ricorsi che sollevano questioni di legittimità costituzionale, ordinanze con cui l'autorità giurisdizionale promuove il giudizio della Corte.

2° Serie speciale: si pubblica il lunedì e il giovedì; rappresenta l'edizione italiana dell'analoga serie "L" della Gazzetta Ufficiale pubblicata dall'Unione europea e riporta, dunque, gli atti comunitari.

3° Serie speciale: si pubblica il sabato e contiene leggi regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, regolamenti regionali e delle province autonome.

4° Serie speciale: è pubblicata il martedì e il venerdì e contiene: concorsi indetti dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli altri organismi pubblici nazionali e locali; diari delle prove di esame; altri avvisi concernenti i concorsi pubblici.

³⁵ Ai sensi dell'art. 10 della l. n. 839/84 e dell'art. 9 del T.U.

5° Serie speciale: istituita nel 2007, ha lo scopo di pubblicizzare i procedimenti di gara della pubblica amministrazione.

- PARTE SECONDA

Foglio delle inserzioni: si pubblica di martedì, giovedì e sabato e contiene inserzioni commerciali o giudiziarie di soggetti pubblici e privati come, ad esempio, convocazioni di assemblea, ammortamenti, richieste e dichiarazioni di assenza e di morte presunta, espropri, concessioni demaniali, varianti ai piani regolatori, cariche associative, specialità medicinali ecc...

Una volta stampata, la Gazzetta viene diffusa e posta in vendita in ogni capoluogo di provincia non oltre il giorno successivo a quello in cui essa è pubblicata, ai sensi dell'art. 23 del T.U., nel quale sono contenute altre disposizioni a proposito della diffusione del giornale ufficiale. Si stabilisce, infatti, che "l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato assicura la più ampia e rapida diffusione della Gazzetta Ufficiale nell'intero territorio nazionale, avvalendosi anche dei mezzi di distribuzione dei giornali" (comma 1) e che "la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle leggi e degli altri atti di maggiore importanza è comunicata attraverso i notiziari televisivi" (comma 3).

Non si può certo affermare che il dettato della disposizione ora ricordata sia stato e sia a tutt'oggi diligentemente applicato: a nostro avviso, esso non ha mai ricevuto il giusto rilievo al fine di favorire il processo di acquisizione della conoscenza giuridica primaria da parte del pubblico dei suoi naturali destinatari.

5. Il livello regionale: Bollettini Ufficiali delle Regioni, qualità della normazione e divulgazione delle leggi nei nuovi statuti e nella legislazione regionale

Comparando le varie disposizioni regionali di carattere statutario e legislativo con la disciplina statale relativa all'istituto pubblicitario che si è sopra illustrata non è difficile notare come le prime risultino, almeno in alcuni casi, decisamente più avanzate e innovative rispetto alla seconda, in special modo con riguardo alla modalità diffusiva utilizzata. Quello relativo alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti della Regione, infatti, si pone come uno tra gli aspetti maggiormente significativi che vanno a costituire parte

integrante di quel contenuto statutario necessario indispensabile ai fini della legittimità costituzionale dell'atto, così come previsto dall'art. 123 Cost. in seguito alla novella del 1999.

Questo dato non si tradurrebbe in nulla di particolarmente significativo se non si potesse constatare che, di fatto, al di là del mero adempimento dell'obbligo costituzionalmente imposto di inserire norme sulla pubblicazione nei singoli statuti, molti Consigli regionali hanno scelto di introdurre di ulteriori in riferimento sia ad aspetti linguistici e di chiarezza lessicale degli atti – il cui inserimento negli statuti potrebbe trovare aggancio costituzionale in un'interpretazione estensiva del concetto di “iniziativa” delle leggi –, sia in relazione ad aspetti più specificamente divulgativi dell'attività istituzionale – il cui ancoraggio si rinviene con maggior facilità facendo riferimento al termine “pubblicazione” delle leggi –, ciò che testimonia una maturità istituzionale assolutamente inedita nell'ambito dell'agire dei pubblici poteri territoriali e configura un vero e proprio impegno giuridico a carico degli organi rappresentativi regionali³⁶.

La peculiarità delle varie esperienze statutarie, infatti, sta nel fatto che, spesso, nelle immediate vicinanze delle disposizioni riguardanti l'istituto pubblicitario, si riscontra la presenza – alternativa o contemporanea – di altre vertenti ora sulla qualità della normazione, ora sulla predisposizione di forme diffusive parallele all'inserimento di leggi e regolamenti nel Bollettino Ufficiale della Regione. In tal senso, dunque, si rinviene già un *quid pluris* delle normative regionali rispetto a quella statale, invero ormai datata: elementi di novità che si manifestano, come si spiegherà meglio di seguito, sia relativamente al mezzo utilizzato per dare pubblicità legale agli atti, sia per la previsione di apposite fasi divulgative accanto a quella strettamente pubblicitaria.

Pare, dunque, opportuno illustrare congiuntamente gli aspetti relativi alla qualità della normazione³⁷ e alla

³⁶ Su tali argomenti, si vedano anche M. GIACHETTI FANTINI, *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, 227 ss.; C. IUVONE, *Le esperienze regolative e di AIR in alcune Regioni*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 2004, 138 ss.; G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. Parl.*, 2005, 513 ss..

³⁷ Sul punto, cfr. AA.VV., *La qualità della legislazione regionale*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2011, *passim*.

divulgazione delle leggi, così come disciplinati all'interno dei nuovi statuti regionali, per essenziali ragioni di contenuto e di metodo. Dal primo punto di vista, è innegabile che ci si trovi di fronte a temi che, pur concettualmente distinti, sono entrambi riconducibili all'unica problematica a carattere generale della comunicazione normativa, per essa intendendo quel complesso di attività istituzionali e non, tendente a trasferire il messaggio normativo dalla sfera produttiva del mittente a quella conoscitiva del destinatario. In quest'ottica, diviene allora rilevante il secondo punto di vista, quello metodologico, che suggerisce l'esame simultaneo delle due questioni affrontate, considerando che non può utilmente instaurarsi rapporto di comunicazione sia nel caso in cui si intenda divulgare un messaggio oscuramente formulato, sia nel caso inverso in cui si trascuri di sottoporre ad adeguata strategia divulgativa un messaggio correttamente formulato.

5.1. *Le singole esperienze regionali*

5.1.1. *Abruzzo*

Lo statuto abruzzese contiene la disciplina della pubblicazione delle leggi all'art. 35³⁸, disponendone l'inserimento nel giornale ufficiale regionale subito dopo la promulgazione e l'entrata in vigore dopo quindici giorni, salvo diversa previsione legislativa. Più interessante il prosieguo della disposizione, laddove si prescrive l'impegno della Regione al miglioramento della conoscenza dell'attività legislativa mediante l'impiego di strumenti telematici e di altre forme, non meglio specificate, di pubblicità, ma che, in ogni caso, saranno da considerarsi come facoltative ed aggiuntive rispetto alle modalità divulgative tradizionali.

In materia di qualità redazionale, poi, lo statuto prevede, da un lato, un esplicito richiamo a principi di chiarezza e semplicità di formulazione dei testi normativi, nel rispetto

³⁸ Art. 35 St. Abruzzo (La pubblicazione e la vacatio):

“1. Le leggi regionali sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore dopo quindici giorni, salvo che le leggi stesse non dispongano diversamente.

2. La Regione cura forme di pubblicazione telematica e di pubblicità delle leggi, per migliorare la conoscenza dell'attività legislativa”.

delle regole del *drafting*³⁹, collocando però una disposizione che concerne indistintamente tutti i testi normativi della Regione nella specifica sezione dedicata alla potestà regolamentare; dall'altro, l'istituzione ad opera del Consiglio, secondo le disposizioni del proprio regolamento interno, di uno specifico organismo denominato, con poca originalità, "Comitato per la legislazione"⁴⁰, del quale non si indicano affatto le attribuzioni ma di cui parrebbe corretto immaginare un ruolo consultivo nell'ambito dell'istruttoria legislativa regionale, alla stregua di quanto fa l'omonimo organo previsto dal regolamento della Camera dei deputati.

5.1.2. Basilicata

La Basilicata non prevede la pubblicità legale telematica per le leggi, i regolamenti e tutti gli altri atti di sua competenza.

5.1.3. Calabria

Lo Statuto calabrese, che si occupa di promulgazione e pubblicazione all'art. 41⁴¹, si preoccupa di fornire un'informazione costante sull'attività istituzionale, collocando all'interno del Titolo dedicato alla partecipazione popolare la disposizione – art. 9⁴² – relativa al diritto all'informazione da

³⁹ Art. 40 St. Abruzzo (La qualità delle norme e i Testi unici):

"1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione".

⁴⁰ Art. 27 St. Abruzzo (Il Comitato per la legislazione):

"1. Il Consiglio istituisce, secondo le disposizioni del Regolamento, il Comitato per la legislazione".

⁴¹ Art. 41 St. Calabria (Promulgazione e pubblicazione):

"1. La legge regionale è promulgata dal Presidente della Giunta entro dieci giorni dalla sua approvazione, è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione entro i successivi dieci giorni ed entra in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione, salvo che la legge stessa preveda un termine diverso".

⁴² Art. 9 St. Calabria (Informazione):

"1. La Regione, nel rispetto del pluralismo, predispone gli strumenti necessari per offrire un'informazione costante sull'attività istituzionale e per acquisire informazioni sulle esigenze e sulle aspirazioni della comunità calabrese in Italia e all'estero.

parte della cittadinanza sugli atti, sui programmi e sulle iniziative regionali "attraverso l'impiego di strumenti di informazione e di comunicazione di massa e, in particolare, di quelli radiotelevisivi", addirittura prevedendo che la Regione istituisca appositi organismi che abbiano come compito quello di "assistere i cittadini nella ricerca ed acquisizione di informazioni sull'attività regionale". La l.r. n. 11/2011, che istituisce il Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Calabria e detta norme per la pubblicazione degli atti, ribadisce, all'art. 1, che, se il BURC costituisce 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. Di rilievo è la previsione per cui il BURC – la cui consultazione è libera, permanente e gratuita – è pubblicato esclusivamente in forma digitale, sull'apposita sezione del sito *web* della Regione Calabria 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

2. La Regione istituisce appositi organismi per assistere i cittadini nella ricerca ed acquisizione di informazioni sull'attività regionale e per favorire il controllo sociale sul buon andamento e sull'imparzialità dell'azione amministrativa.

3. La Regione riconosce nel diritto all'informazione il presupposto fondamentale della partecipazione ed un aspetto essenziale dei diritti del cittadino ed assicura la più ampia informazione sugli atti, sui programmi e sulle iniziative di propria competenza, nonché sul funzionamento dei propri organi ed uffici attraverso l'impiego di strumenti di informazione e di comunicazione di massa e, in particolare, di quelli radiotelevisivi".

territorio regionale e garantire, così, il massimo livello di accesso e conoscibilità delle norme a tutti i cittadini.

5.1.4. Campania

Lo Statuto campano disciplina gli aspetti di *drafting* dei testi normativi all'art. 29, disponendo che questi siano informati a criteri di chiarezza e semplicità e demandandone le modalità di redazione al regolamento consiliare. La pubblicazione delle fonti regionali è invece trattata nell'art. 55, che, letto in connessione con l'art. 11, rubricato "Partecipazione e pubblicità", evidenzia l'impegno della Regione a garantire la massima diffusione delle informazioni, degli atti e dei documenti. Il Bollettino Ufficiale è edito in versione telematica ai sensi dell'art. 27 della l.r. n. 1/2009.

5.1.5. Emilia-Romagna

Interessanti le disposizioni previste nello statuto dell'Emilia-Romagna, che, congiuntamente considerato con quelli di Marche e Toscana, ha il merito di disciplinare alcuni aspetti di *drafting*, inteso – secondo la distinzione che classicamente si utilizza in dottrina⁴³ – non solo in senso formale, ma anche in senso sostanziale⁴⁴.

La legge fondamentale dell'Emilia-Romagna, nello specifico, oltre a riconoscere anch'essa in capo ai cittadini "e ai residenti", quale presupposto di una effettiva partecipazione, il diritto all'informazione "sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale", attraverso la pubblicazione degli atti, l'impiego di strumenti di informazione e comunicazione tradizionali (radiotelevisione e carta stampata) ed innovativi (mezzi telematici), incontri diretti degli organi regionali con i cittadini, nonché facilitazioni d'accesso a tutti gli atti della

⁴³ E che, in accordo con quanto sostenuto da R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004, 52, va ritenuta distinzione meramente classificatoria, poiché "nella realtà forma e sostanza non sono scindibili".

⁴⁴ Cfr., per tutti, G. U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993.

Regione (art. 14⁴⁵), pone tra l'art. 52⁴⁶, dedicato alla promulgazione delle leggi, e l'art. 55⁴⁷, dedicato alla loro pubblicazione, le norme che riguardano l'impatto delle leggi e la redazione dei testi (art. 53⁴⁸) e l'adozione di testi unici (art.

⁴⁵ Art. 14 St. Emilia-Romagna (Trasparenza e informazione):

"1. L'attività della Regione si ispira al principio di massima trasparenza e circolazione delle informazioni, anche al fine di garantire ai cittadini e ai residenti una effettiva partecipazione.

2. La Regione riconosce, favorisce e promuove il diritto dei residenti singoli o associati all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale. Tale informazione è assicurata: a) dalla pubblicazione delle leggi, dei regolamenti e di ogni altro atto e documento sulle attività della Regione; b) dall'impiego degli strumenti di informazione e di comunicazione ed in particolare di quelli radiotelevisivi e della carta stampata; c) dagli incontri diretti degli organi regionali con i residenti singoli o associati; d) dalla facilitazione all'accesso a tutti gli atti della Regione; e) dall'utilizzo di strumenti di comunicazione telematica.

3. La Regione predispone iniziative adeguate per dare concreta attuazione a quanto previsto dal presente articolo".

⁴⁶ Art. 52 St. Emilia-Romagna (Promulgazione delle leggi):

"1. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Regione entro dieci giorni dall'approvazione. La formula della promulgazione è la seguente: "L'Assemblea legislativa regionale ha approvato. Il Presidente della Regione promulga"; ad essa segue il testo della legge e a questo segue la formula "La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Emilia-Romagna".

2. Se l'Assemblea legislativa, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito".

⁴⁷ Art. 55 St. Emilia-Romagna (Pubblicazione ed entrata in vigore delle leggi):

"1. Le leggi sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione entro cinque giorni dalla promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso".

⁴⁸ Art. 53 St. Emilia-Romagna (Impatto delle leggi e redazione dei testi):

"1. Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.

2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.

3. Il Regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 e il coinvolgimento delle Commissioni assembleari e della Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini di cui all'articolo 41".

54⁴⁹). Al di là dell'osservazione critica – che, per ironia della sorte, si riferisce proprio a profili di tecnica legislativa – sul non proprio corretto inserimento delle predette disposizioni nella sequenza logica del procedimento legislativo così come disegnato nello statuto, resta il dato positivo dell'attenzione rivolta alla “valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi” ed anche al “monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite”, controllo da espletarsi sulla scorta di successive leggi attuative e del Regolamento dell'Assemblea legislativa secondo tempi e modalità previsti in clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge. Se ne trae la

⁴⁹ Art. 54 St. Emilia-Romagna (Testi Unici):

“1. Al fine di attuare un processo di razionalizzazione e semplificazione della normativa regionale, l'Assemblea legislativa riunisce e coordina la legislazione vigente in testi unici, in conformità ai seguenti criteri:

- a) il testo unico disciplina l'intero settore considerato, indicando espressamente le disposizioni abrogate;
- b) la redazione del testo unico tende a ridurre il numero delle disposizioni originarie, riservando alle norme riunificate il compito di determinare discipline generali e direttive e attribuendo alla Giunta regionale l'eventuale ulteriore disciplina in forma regolamentare;
- c) nel testo unico possono essere riunificate anche disposizioni formalizzate con regolamento se ciò è necessario ai fini di un coordinamento organico della disciplina;
- d) le disposizioni riunite nel testo unico esprimono il testo vigente del complesso di norme da esso coordinate, tenendo conto delle abrogazioni e della cessata vigenza per qualsiasi causa, ma anche di materie riservate alla competenza regolamentare dei Comuni, nonché delle esigenze di aggiornamento derivanti da pronunce della Corte costituzionale, da modifiche dei principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione, dalla normativa comunitaria e da qualsiasi altra causa;
- e) previa verifica della funzionalità e snellezza dei procedimenti disciplinati dalla legislazione vigente, il testo unico modifica le disposizioni che prevedono passaggi procedurali, cui non corrisponde una rilevante e comprovata utilità nell'acquisizione degli elementi di valutazione necessari all'adozione del provvedimento.

2. L'Assemblea legislativa, con propria delibera, individua i casi ed avvia le procedure per la definizione del testo unico, e può incaricare la Giunta di predisporre il progetto di testo unico, indicando le fonti legislative e regolamentari da raccogliere e stabilendo un termine entro cui operare il riordino delle materie.

3. I testi unici sono, di norma, approvati con procedura redigente.

4. Nel tempo fissato per portare all'esame dell'Assemblea il testo unico, le proposte di modifica dei provvedimenti oggetto del coordinamento o del riordino, se formalmente presentate, sono sospese sino all'emanazione del testo unico o possono formare oggetto di modifica della delibera di cui al comma 2”.

prefigurazione di un modello procedimentale ideale che non si limita ad uno studio *ex-ante* dell'opportunità di adottare una legge e della sua idoneità a sortire certi prevedibili effetti sui piani amministrativo, giuridico, economico-finanziario e sociale⁵⁰, ciò che notoriamente va sotto il nome di “fattibilità” legislativa⁵¹, ma estende le sue potenzialità di verifica anche al momento successivo all'entrata in vigore, nel chiaro intento di favorire eventuali adeguamenti o correzioni che si rendessero necessari allo scopo di conseguire le finalità obiettivate nel disposto normativo. Specificamente sulla pubblicità legale degli atti regionali, l'Emilia-Romagna si è dotata di un Bollettino Ufficiale *on-line*, denominato BURERT e previsto dalla l.r. n. 7/09, 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.

5.1.6. Lazio

Lo statuto della Regione Lazio prevede, come è tenuta a fare, all'art. 39⁵², la “promulgazione, pubblicazione ed entrata

⁵⁰ Si vedano, a tal proposito, le indicazioni contenute nella notissima *Relazione Barettoni-Arleri*, 1981.

⁵¹ Diversamente, secondo una condivisibile precisazione terminologica, la fattibilità della legge individuerebbe solo la prima delle due operazioni citate, mentre la seconda rientrerebbe nei concetti di applicabilità ed attuabilità della legge stessa, i quali presuppongono un prodotto legislativo già elaborato. Così G. U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, cit., 4 ss..

⁵² Art. 39 St. Lazio (Promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore della legge regionale):

“1. Il Presidente della Regione promulga la legge regionale entro trenta giorni dall'approvazione.

2. Ove il Consiglio regionale a maggioranza dei propri componenti ne dichiara l'urgenza, la legge regionale è promulgata nel termine da esso stabilito.

3. Successivamente alla promulgazione, la legge regionale è pubblicata nel bollettino ufficiale della Regione ed entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la stessa legge preveda un termine diverso.

4. I termini di cui ai commi 1 e 2 sono sospesi nel caso di richiesta, ai sensi dell'articolo 68, comma 7, della pronuncia del Comitato di garanzia statutaria sulla conformità allo Statuto della legge regionale approvata dal Consiglio. I

in vigore della legge regionale”, demandando alla legge regionale – art. 52⁵³ – la definizione delle effettive modalità di pubblicazione delle leggi, dei regolamenti e degli atti di alta amministrazione nel B.U.R., nonché delle “ulteriori forme di pubblicità degli atti regionali, anche attraverso sistemi di diffusione telematica”, nell’evidente consapevolezza che non sempre la semplice inserzione dell’atto nel giornale ufficiale sia di per sé idonea ad indurre i destinatari ad uno stato di conoscenza di quanto pubblicato. La legge attuativa è la n. 12/2011, che all’art. 1, commi 111-122 (*sic*) 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”.

5.1.7. Liguria

Lo statuto ligure disciplina promulgazione e pubblicazione all’art. 49⁵⁴ e si occupa della pubblicità degli atti e dell’informazione all’art. 11⁵⁵, disponendo che la Regione

termini riprendono a decorrere dalla data in cui il Comitato di garanzia statutaria si pronuncia favorevolmente in ordine alla conformità ovvero dalla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio ai sensi dell’articolo 68, comma 8”.

⁵³ Art. 52 St. Lazio (Pubblicità degli atti regionali):

“1. La legge regionale disciplina le modalità di pubblicazione delle leggi nonché dei regolamenti e degli atti di alta amministrazione regionali sul bollettino ufficiale della Regione e le ulteriori forme di pubblicità degli atti regionali, anche attraverso sistemi di diffusione telematica”.

⁵⁴ Art. 49 St. Liguria (Promulgazione e pubblicazione):

“1. Le leggi regionali sono promulgate dal Presidente della Giunta regionale entro quindici giorni dalla loro approvazione.

2. Le leggi regionali sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione, istituito presso il Consiglio regionale, subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

3. L’entrata in vigore può avvenire anche prima della scadenza del termine di cui al comma 2, qualora la legge sia dichiarata urgente dal Consiglio a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati. La legge regionale può stabilire che i propri effetti decorrano da una data diversa da quella dell’entrata in vigore”.

⁵⁵ Articolo 11 St. Liguria (Pubblicità degli atti e informazione):

“garantisce la più ampia informazione sulla propria attività e favorisce tutte le forme per migliorarne la conoscenza”, provvedendo a realizzare “un sistema di integrato di servizi e informazioni utili”. Va rilevato che la Regione Liguria non si è dotata di Bollettino Ufficiale telematico: la l.r. 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.

5.1.8. Lombardia

La Lombardia ha digitalizzato la pubblicazione del Bollettino Ufficiale con la l.r. n. 3/2011, riconnettendo, pertanto, il valore legale dei suoi atti all’inserimento nel periodico in formato digitale. Nella successiva l.r. 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.

5.1.9. Marche

Lo statuto delle Marche, che disciplina promulgazione e pubblicazione all’art. 33⁵⁶, nulla di preciso stabilisce riguardo a

“1. La Regione garantisce la più ampia informazione sulla propria attività e favorisce tutte le forme di pubblicità per migliorarne la conoscenza.

2. La Regione assicura il diritto di accesso ai documenti e provvede a realizzare un sistema integrato di servizi e informazioni utili”.

⁵⁶ Art. 33 St. Marche (Promulgazione e pubblicazione):

“1. La legge regionale è promulgata dal Presidente della giunta regionale entro dieci giorni dalla trasmissione del testo deliberato dal Consiglio, salvo che la stessa legge non preveda un termine inferiore per ragioni di urgenza, dichiarata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio.

2. Le leggi regionali sono pubblicate nel bollettino ufficiale della Regione subito dopo la loro promulgazione ed entrano in vigore non prima del

forme di pubblicità dell'attività legislativa regionale che non siano quelle legate alla necessaria pubblicazione degli atti nel Bollettino Ufficiale della Regione, semplicemente prevedendo all'art. 39⁵⁷ la predisposizione degli "strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali", mentre in tema di *drafting* si preoccupa di enunciare all'articolo 34⁵⁸ che "i testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione"; che le varie proposte di legge devono essere "accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione"; che vanno individuate entro l'organizzazione amministrativa consiliare "le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione". In questo caso, lo studio preventivo di fattibilità diviene un vero e proprio elemento di valutazione della proposta di legge nel momento in cui essa viene assegnata ad una commissione, anche se lo statuto non prevede sanzioni nel caso di inadempimento di tale previsione. È interessante notare che la

quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le stesse leggi stabiliscano un termine diverso e, comunque, non prima del giorno successivo alla pubblicazione.

3. La formula di promulgazione è la seguente: "Il Consiglio regionale ha approvato. Il Presidente della giunta regionale promulga". Al testo della legge segue la formula "La presente legge regionale è pubblicata nel bollettino ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Marche".

⁵⁷ Art. 39 St. Marche (Informazione e partecipazione):

"1. La Regione predispone gli strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali.

2. La legge regionale stabilisce le modalità per assicurare adeguate forme di raccordo tra il Consiglio regionale e le organizzazioni della società marchigiana per la determinazione e l'attuazione della politica regionale".

⁵⁸ Art. 34 St. Marche (Qualità della normazione):

"1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione.

2. Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione.

3. Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione".

disposizione in questione richiama in maniera più che evidente la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 recante la disciplina esattamente dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR): mentre la prima consiste in una verifica della compatibilità della nuova normativa con l'ordinamento giuridico vigente, in specie con il disposto costituzionale – pure in riferimento alle competenze degli enti territoriali – e comunitario, anche alla luce della giurisprudenza esistente, dovendo inoltre dar conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo, nonché delle tecniche modificative ed abrogative delle disposizioni vigenti, la seconda è invece volta a stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e a scegliere lo strumento più efficace per perseguirlo, valutando il rapporto costi-benefici derivanti dalla misura regolatoria soprattutto in ordine all'impatto che essa avrebbe sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e su cittadini e imprese⁵⁹. Per quanto attiene specificamente alle modalità di pubblicazione, la Regione Marche resta ancorata 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".

5.1.10. Molise

Il Molise pubblica il 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

⁵⁹ Più puntualmente, sull'AIR, vedi M. DE BENEDETTO, *Il quasi-procedimento per l'analisi di impatto della regolamentazione*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 2004, 145 ss..

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.

5.1.11. Piemonte

Lo statuto del Piemonte, che all'art. 47⁶⁰ regola promulgazione e pubblicazione della legge prevedendo una specifica formula da apporre in chiusura del testo della legge, riconosce, all'art. 12⁶¹, in una informazione ampia e plurale su programmi, decisioni ed atti di rilevanza regionale il "presupposto della partecipazione" dei cittadini alla vita della comunità regionale, promuovendo a tale scopo l'istituzione di non meglio precisati mezzi e strumenti idonei. La Regione ha istituito 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 Piemonte, 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

⁶⁰ Art. 47 St. Piemonte (Promulgazione e pubblicazione della legge):

"1. La legge regionale è promulgata dal Presidente della Giunta regionale entro quindici giorni all'approvazione.

2. La legge regionale è pubblicata entro dieci giorni dalla promulgazione ed entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la legge stessa stabilisca un termine diverso.

3. Al testo della legge segue la formula: "La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Piemonte".

⁶¹ Art. 12 St. Piemonte (Informazione):

"1. La Regione riconosce quale presupposto della partecipazione l'informazione sui programmi, le decisioni e gli atti di rilevanza regionale e promuove a tal fine l'istituzione di mezzi e strumenti idonei.

2. La Regione garantisce l'informazione più ampia e plurale sulla propria attività come presupposto per promuovere e favorire la partecipazione dei cittadini alla vita della comunità regionale.

3. La Regione favorisce e tutela il più ampio pluralismo dei mezzi di informazione e garantisce i diritti degli utenti".

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 particolare 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.

5.1.12. Puglia

Laconico lo statuto della Regione Puglia, che, disciplinando le modalità di pubblicazione all'art. 53⁶², poco prevede in merito agli aspetti divulgativi, genericamente sancendo all'art. 14⁶³, contenuto nel Titolo III dedicato alla "partecipazione", un "diritto dei cittadini all'informazione sull'attività istituzionale", rimettendo alla legge regionale la definizione delle concrete modalità di esercizio del diritto in questione. Per quanto attiene alla pubblicazione del Bollettino ufficiale, quella con valore legale è la versione a stampa, mentre

⁶² Art. 53 St. Puglia (Pubblicazione delle leggi e dei regolamenti):

"1. Le leggi regionali e i regolamenti sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione non oltre dieci giorni dalla data della promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salva l'ipotesi dell'urgenza che deve essere esplicitamente contenuta nei relativi contesti e ne determina l'entrata in vigore alla data di pubblicazione".

⁶³ Art. 14 St. Puglia (Diritto all'informazione):

"1. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini all'informazione sull'attività istituzionale.

2. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini a essere informati sulle condizioni e qualità dell'ambiente, sui rischi per la salute derivanti dall'esercizio di attività economiche o dall'esecuzione di opere pubbliche o private e, in generale, su ogni situazione di pericolo che possa loro derivare da attività incidenti sul territorio.

3. La Regione attiva adeguate forme di ascolto finalizzate alla migliore conoscenza dei bisogni dei cittadini e delle istanze sociali per il miglioramento dei servizi e delle prestazioni.

4. La legge regionale disciplina l'esercizio dei diritti di cui al presente articolo".

quanto pubblicato *on-line* non ha carattere di ufficialità ed ha natura meramente informativa.

5.1.13. Toscana

Lo statuto della Regione Toscana regola la pubblicazione e l'entrata in vigore delle leggi e dei regolamenti all'art. 43⁶⁴, 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.

Elabora poi una serie di disposizioni riferite alla qualità delle fonti normative (art. 44⁶⁵) e al controllo sulle leggi (art. 45⁶⁶): mentre queste ultime ricalcano sostanzialmente quanto

⁶⁴ Art. 43 St. Toscana (Pubblicazione ed entrata in vigore):

"1. Le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento.
2. La legge prevede altre forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti".

⁶⁵ Art. 44 St. Toscana (Qualità delle fonti normative):

"1. La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure.
2. E' promossa, per le finalità del primo comma, la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici.
3. I testi unici legislativi sono approvati con legge e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.
4. Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto.
5. I testi unici regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.
6. La legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici
7. Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza".

⁶⁶ Art. 45 St. Toscana (Controllo sulle leggi):

"1. Le commissioni consiliari esercitano controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari.

detto in precedenza per l'Emilia-Romagna, prevedendo analisi di fattibilità e studio dell'impatto della regolamentazione, le prime si distinguono per la singolare forza giuridica che ad esse viene attribuita nell'ambito del procedimento legislativo. L'art. 44 esordisce assai ambiziosamente disponendo che la Regione "tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure", in particolare promuovendo la formazione di testi unici legislativi e regolamentari in conformità alla disciplina prevista nei commi seguenti. Non vi sarebbero in questa apertura elementi di singolarità se non fosse per il fatto che l'eventuale inosservanza delle disposizioni poste a salvaguardia della qualità della legislazione comporta la dichiarazione di improcedibilità delle relative proposte di legge ad opera del presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza. Si prevede, dunque, una vera e propria sanzione subordinatamente al mancato rispetto delle regole di *drafting*, previsione che, se da un lato ha l'indiscutibile pregio di essere rivolta a correggere le potenziali storture derivanti da una legislazione ipertrofica e qualitativamente scadente, dall'altro rischia di trasformarsi nei fatti in un pericoloso strumento di manipolazione dell'iniziativa legislativa a fini di stretta opportunità politica, dovendosi constatare come l'osservanza di principi di buona normazione sia attività in cui forma e sostanza delle cose si confondono inevitabilmente, tanto da rendere impossibile che l'alterazione dell'una non provochi riflessi di sorta sull'altra. Peraltro, va aggiunto che ancor oggi appare significativamente difficoltoso isolare con il massimo grado di certezza leggi indubitabilmente "buone" da leggi sicuramente "cattive" sul piano della tecnica legislativa, poiché le categorie in base alle quali esse vengono giudicate (chiarezza, semplicità, coerenza...) sono categorie relative legate alla previa applicazione di tecniche ermeneutiche al dettato normativo, cosicché potrebbe ben verificarsi l'evenienza in cui il soggetto deputato allo *screening* preventivo

2. La legge regionale sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie.

3. Il regolamento interno del consiglio disciplina le forme di esercizio delle funzioni previste dal presente articolo.

4. Il bilancio del consiglio garantisce, ai fini dello svolgimento delle funzioni, la disponibilità di adeguate risorse".

sulla qualità della normazione rilevi difetti che ai presentatori della proposta di legge non paiano tali, ma che comunque siano, in tal modo, idonei ad impedire la prosecuzione dell'*iter legis*. Il legislatore statutario regionale, allora, assume su di sé una responsabilità di non scarso peso nel momento in cui stabilisce di precludere la continuazione di un procedimento legislativo in virtù di principi cui oggi non corrisponde – né, forse, potrà mai corrispondere – un contenuto definito, la cui ampiezza, cioè, è rimessa dall'ordinamento all'interprete di volta in volta coinvolto⁶⁷, e rischia di tramutare un giudizio tecnico in un verdetto di natura politica. Il procedimento prefigurato dallo statuto toscano, in sintesi, può indurre il presidente dell'assemblea regionale a rigettare, in conformità ai parametri stabiliti dalla legge e dai regolamenti interni del consiglio e della giunta, proposte di legge anche di pregevole valore sul piano dell'interesse pubblico, ma che, secondo la sua valutazione e quella dell'ufficio di presidenza, non sono formulate in modo tale da rispettare i dettami della "qualità della legislazione" di cui all'art. 44, con ciò trascurando il fatto che sussisterebbe in ogni caso la possibilità di intervenire in senso migliorativo sulla redazione del testo nella successiva fase istruttoria, qualora si reputasse che l'oggetto dell'atto, pur in una formulazione iniziale ritenuta scorretta, fosse degno di essere portato all'attenzione del dibattito assembleare. Se poi l'esito della discussione desse risultanza negativa in ordine all'approvazione del progetto, si sarebbe comunque sortito l'effetto di attivare un procedimento decisionale a carattere plurale e improntato alle regole democratiche del dibattito e del confronto tra tutte le forze politiche rappresentate nell'assemblea regionale.

5.1.14. Umbria

Si distingue, nell'ambito del panorama statutario così come tracciato sinora, lo statuto della Regione Umbria, che considera i profili relativi alla pubblicazione e alla comunicazione dell'attività legislativa al medesimo tempo unitariamente e distintamente, trattando sì di entrambi nel

⁶⁷ Come nota correttamente M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., 80, la tecnica legislativa "non è (non è ancora) una materia il cui perimetro appare scientificamente delineato".

medesimo art. 38⁶⁸, ma riconoscendo il fatto che si tratta di ambiti non sovrapponibili sul piano giuridico, temporale e realizzativo: si assume chiaramente, cioè, che gli adempimenti giuridicamente imposti concernenti la fase della pubblicazione non si rivelano per lo più idonei a trasmettere il messaggio normativo alla comunità cittadina, con ciò impedendo che le potenzialità democratiche che l'ordinamento attribuisce a tale momento dell'*iter* formativo degli atti giuridici possano dispiegarsi compiutamente e che possa sorgere tra i governati un consapevole rapporto critico – sia esso di approvazione o di dissenso – nei confronti dei governanti. Ed allora, perché questo, invece, possa accadere, spetta alla Regione prefigurare "forme idonee ed efficaci di comunicazione anche telematica e di pubblicità delle leggi, al fine di diffondere e migliorare la conoscenza dell'attività legislativa". Di particolare interesse la parola "anche" dell'inciso, la quale dimostra la consapevolezza che la strategia divulgativa prenda in considerazione l'utilizzo di una pluralità di canali informativi, non limitandosi soltanto all'immissione dei dati in Rete. La disposizione è stata recentemente attuata con l.r. n. 9/2012, che ha previsto l'avvio della procedura telematica di pubblicità legale degli atti regionali a partire dal 1° gennaio 2013.

5.1.15. Veneto

Il Veneto si è dotato di un sistema telematico di pubblicità legale con la l.r. n. 29/2011, istitutivo 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.

⁶⁸ Art. 38 St. Umbria (Pubblicazione e comunicazione):

"1. La legge regionale è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione entro dieci giorni dalla sua promulgazione da parte del Presidente della Regione ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione, salvo che la legge stessa preveda un termine diverso.

2. La Regione provvede a forme idonee ed efficaci di comunicazione anche telematica e di pubblicità delle leggi, al fine di diffondere e migliorare la conoscenza dell'attività legislativa".

5.1.16. *Le Regioni a Statuto speciale*

La Val D'Aosta ha istituito il Bollettino ufficiale telematico con l.r. n. 25/2010; lo stesso hanno fatto il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna con l.r. n. 3/2012; il Trentino Alto Adige, 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, anche la Sicilia 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”.

6. Considerazioni di sintesi

Dall'esame delle disposizioni regionali sopra richiamate è possibile trarre una serie di considerazioni sulle due tematiche, tra loro distinte ma interconnesse, della divulgazione delle regole di diritto prodotte a livello territoriale e del crescente rilievo che viene assegnato alla tecnica legislativa nell'elaborazione delle leggi.

Quanto al primo aspetto, il dato che emerge in maniera piuttosto evidente dalla lettura delle norme degli Statuti che regolano l'istituto pubblicitario è che esso costituisce sì il momento conclusivo del procedimento legislativo, ma è considerato adempimento che, pur necessario, non appare di per sé sufficiente a garantire la conoscibilità delle norme presso i consociati⁶⁹. Il legislatore statutario, cioè, si dimostra consapevole della limitatezza informativa che deriva dalla mera pubblicità legale degli atti e associa ad essa – almeno questo è

⁶⁹ Per l'individuazione di alcuni profili critici relativi agli aspetti della promulgazione e della pubblicazione delle leggi, cfr. A. D'ALOIA – P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, 181 ss.

l'intendimento dimostrato in via positiva – ulteriori iniziative di carattere secondario volte ad amplificare presso la cittadinanza l'eco dei provvedimenti approvati e a promuovere, in tal modo, un modello di democrazia partecipativa basata sulla condivisione e sulla concreta conoscenza dell'attività normativa regionale. È vero, infatti, che se la comunicazione non sortisce l'effetto per cui viene attuata – la “messa in comune” di informazioni, nel caso specifico di particolare importanza, in quanto idonee a modificare la sfera giuridica dei soggetti cui sono rivolte – essa perde il suo scopo e rimane lettera morta, o viva solo per ristrette cerchie di individui o categorie di individui che vi hanno più facilmente accesso.

Viene in mente, a tal proposito, quel vecchio interrogativo filosofico sull'albero che cade nella foresta: fa rumore se nessuno lo sente? Allo stesso modo, la comunicazione delle regole giuridiche può dirsi tale, se si esaurisce nel compito istituzionalmente previsto della pubblicazione in Gazzetta o nei Bollettini regionali degli atti adottati dai pubblici poteri senza che questi abbiano cura di “farne sentire il rumore” ai consociati⁷⁰?

Così problematicamente inquadrata la questione, buone cose lascia presagire la costante attenzione rivolta a livello statutario al rapporto di comunicazione-informazione con la cittadinanza, nel giusto convincimento che l'esposizione continua all'opinione pubblica dell'attività legislativa ed istituzionale in genere dell'ente territoriale quale strumento partecipativo costituisca il presupposto per il corretto esercizio dei diritti di cittadinanza sanciti negli statuti. Non è un caso che, come si è visto, spesso le disposizioni concernenti la diffusione delle leggi attraverso forme di pubblicità diverse da quelle ufficiali siano state collocate all'interno di Titoli o Sezioni espressamente dedicati alla partecipazione popolare, a riprova del fatto che la divulgazione delle regole giuridiche, spesso rimessa all'intervento attuativo del legislatore regionale, è considerato un importante strumento attraverso il quale è

⁷⁰ R. BORRUSO, *L'informatica al servizio del cittadino*, in E. ZUANELLI (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip.to per l'informazione e l'editoria, IPZS, Roma, 1990, 313, riferisce di un sistema di pubblicità legale che è rimasto fermo all'invenzione della stampa, un sistema del tutto inadeguato, quando non assurdo, per cui “si arriva così al paradosso che oggi il miglior sistema per occultare una notizia...è quello di farla oggetto di sistemi di pubblicità assolutamente inadeguati”, *ibidem*, 317.

possibile costruire un rapporto circolare di scambio e critica costruttiva tra governanti e governati. Sembra, insomma, che la nuova stagione statutaria porti con sé la consapevolezza del fatto che sia di fondamentale importanza creare un sistema informativo istituzionale aperto su cui costruire una coscienza cittadina comune, volta a rafforzare la legittimazione democratica degli organi di governo regionali. Il fatto, poi, che nella stragrande maggioranza delle esperienze regionali si sia provveduto a istituire il Bollettino Ufficiale telematico è sintomatico di una volontà di aggiornare le tradizionali modalità di pubblicazione legale alle più efficienti ed efficaci tecniche di diffusione dei messaggi normativi legate alla digitalizzazione: il passaggio all'utilizzo del mezzo telematico, infatti, non solo produce *ex se* un grande risparmio⁷¹ – che può essere utilmente reinvestito in attività divulgative – dell'amministrazione rispetto ai costi di stampa e distribuzione delle copie cartacee, ma genera un'utilità informativa di non poco momento presso i consociati, i quali, da un lato, si giovano di un procedimento pubblicitario improntato all'immediatezza, e, dall'altro, possono anche fare pieno affidamento su quanto pubblicato *on-line*, trattandosi di pubblicazioni dotate del carattere dell'ufficialità.

Altrettanto rilevante, per quanto più problematica, appare la cura profusa nel prevedere disposizioni di “buona normazione”, che rappresentano senza dubbio un elemento fondamentale ai fini di quel processo di comunicazione istituzionale cui si è accennato poc'anzi. Sull'argomento, in particolare, pare opportuno svolgere alcune considerazioni.

In primo luogo, sul piano del *drafting* formale, appare assai significativa – benché, come si chiarirà tra breve, non decisiva – la collocazione di siffatte previsioni all'interno della fonte statutaria, ciò che le dota di una forza giuridica sconosciuta rispetto alla precedente esperienza regionale, in cui l'osservanza delle regole di tecnica legislativa s'imponesse agli apparati regionali per il tramite dell'adozione, facoltativa, del noto Manuale interregionale unificato “Regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi”, rielaborato nel marzo 2002 dall'OLI (Osservatorio legislativo interregionale) e destinato ad essere il terreno comune su cui innestare una prassi redazionale

⁷¹ Da dati reperiti in Rete si apprende, ad esempio, che per il Veneto il risparmio stimato è di circa 86.000 euro, per l'Umbria di 185.000, per il Piemonte di 600.000, per la Calabria di 1.600.000 e per il Lazio addirittura di 5.000.000.

quanto più omogenea possibile. Se i principi di buona normazione vanno considerati alla stregua di metanorme⁷², allora la loro “statutarizzazione” – costituendo lo statuto un atto di natura materialmente costituzionale – diviene un fatto naturale ed equivale ad attribuire ad essi il rango di norme costituzionali, ciò che sembra rappresentare un elemento di novità che conferisce dignità ad un modo linguisticamente corretto di produrre diritto e, in particolar modo, rende potenzialmente concretizzabile l'ipotesi – seppure assai remota – di impugnazione della legge regionale che non rispetti le disposizioni statutarie concernenti la buona fattura delle leggi. Sul punto permangono, tuttavia, forti perplessità, sia sul piano oggettivo, in ordine all'individuabilità del vizio concretamente rilevabile, sia sul piano soggettivo, in ordine, per l'appunto, ai soggetti che potrebbero effettivamente avere interesse a dedurre in giudizio dinanzi alla Corte il mancato rispetto dei principi di corretta normazione positivizzati all'interno degli statuti: dal primo punto di vista, è da rilevarsi che il modo in cui le disposizioni sono per lo più formulate (*ex multis*: “I testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione”, “La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità”, “La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure”⁷³) conduce ragionevolmente a ritenere che, qualora la Consulta dovesse mai essere investita della questione, potrebbe non avere molte remore a collocare le stesse entro l'ambito di quelle norme statutarie di natura programmatica o proclamatoria alle quali non va riconnessa alcuna efficacia giuridica, in quanto inidonee a ledere concretamente i precetti costituzionali⁷⁴. Dubbi di non minore entità sorgono anche sul piano soggettivo, apparendo assai improbabile un intervento censorio da parte dello Stato nei riguardi di una legge regionale irrispettosa delle regole di *drafting*, nonché impossibile, in quanto precluso dal vigente

⁷² Così M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normative regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 814.

⁷³ Rispettivamente, art. 48 St. Piemonte, art. 61, c. 2, St. Umbria, art. 44, c.1, St. Toscana.

⁷⁴ Cfr. sentt. Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del dicembre 2004.

ordinamento costituzionale, quello, peraltro astrattamente giustificabile, di un cittadino residente nel territorio della Regione che ha emanato un atto redatto in maniera sì poco chiara e intellegibile da renderne eccessivamente difficoltosa la comprensione. Rimarrebbe, pertanto, percorribile la sola via dell'accesso alla Corte in via incidentale, laddove un giudice ritenesse, ad esempio, che una legge regionale fosse a tal punto mal formulata da impedire l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito. È evidente come si sia indotti a ragionare per ipotesi, vuoi per la mancanza di un esplicito aggancio costituzionale alle regole di buona fattura delle leggi⁷⁵, vuoi per la sporadicità di pronunciamenti ad opera del giudice costituzionale sul punto⁷⁶, ciò che è dovuto all'estrema difficoltà di procedere all'espulsione di disposizioni dall'ordinamento in carenza di punti di riferimento univoci nonché adeguatamente circoscritti. In definitiva, insomma, lo stato di indeterminatezza in cui continua a versare ancor oggi l'universo della tecnica legislativa – costituito da regole che, benché tecniche, conducono inesorabilmente ad un conflitto con le istanze di natura politica che caratterizzano l'attività normogenetica – e l'inesistenza di un espresso richiamo ad essa nella Carta fondamentale finisce per rendere poco significative anche le attuali apprezzabili previsioni statutarie, che rischiano di ridursi a mere invocazioni di principio prive di reali ricadute sulla qualità della produzione normativa regionale e di rivelarsi del tutto inadeguate a configurare nei confronti di quest'ultima un efficace vincolo giuridico.

In ultimo, sul piano del *drafting* sostanziale, pur apparendo pregevole l'inserimento negli Statuti di disposizioni sull'utilizzo dell'analisi di fattibilità delle leggi, è verosimile che esse – come testimonia anche l'esperienza statale, ma anche la pregressa esperienza regionale⁷⁷ – siano destinate, se non all'insuccesso, ad una comunque rara ed occasionale applicazione, in considerazione del fatto che non esiste una

⁷⁵ Ma, sui riferimenti costituzionali impliciti alla chiarezza normativa, si veda M. ANIS, *La legge oscura*, cit., 117 ss..

⁷⁶ Per lo studio di alcuni casi, cfr. G. M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, cit., 1034 ss..

⁷⁷ Cfr. C. IUVONE, *Le esperienze regolative...*, cit., 133 ss., e il documento elaborato dal Fornez, Area editoria e documentazione, dal titolo "L'analisi di impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali", 39 ss..

checklist ufficiale, che la valutazione legislativa richiede tempi e risorse organizzative e amministrative di cui spesso gli apparati pubblici non dispongono, che essa interferisce inevitabilmente con il momento della decisione politica, notoriamente refrattaria ad ingerenze di natura tecnica.

Quanto detto, dunque, porta a concludere che alla maggiore sensibilità giuridica dimostrata con l'approvazione dei nuovi statuti nei confronti delle tematiche del *drafting* non pare corrispondere un'altrettanto marcata capacità da parte delle relative previsioni normative di incidere apprezzabilmente sulla qualità dell'attività regionale di produzione delle norme: è senz'altro indubitabile che l'eventuale sindacato sulla buona o cattiva fattura di una legge rischia di scivolare rapidamente e pericolosamente sulla china del merito politico della questione – ed è forse questa la motivazione che più di ogni altra trattiene il giudice costituzionale dal pronunciarsi in base a parametri di tipo, per così dire, redazionale o di correttezza linguistica –, ma è anche vero che tale sfuggevolezza può alla lunga determinare un inarrestabile declino della legislazione ad un livello ordinamentale – quello regionale – nel quale la funzione comunicativa della legge andrebbe considerata sommamente importante⁷⁸.

L'auspicio, in definitiva, è che si giunga presto ad esplicitare sul piano costituzionale la materia della tecnica legislativa e che così facendo si renda infine esperibile un reale esame sulla qualità degli atti legislativi – anche statali – che renda concretamente ragione dell'inserimento dei principi del *drafting* nelle fonti statutarie.

7. Il livello locale: l'esperienza dell'albo pretorio telematico

Anche la pubblicità legale degli enti locali è stata investita da importanti novità sul piano delle modalità realizzative, passando dalla tradizionale affissione pubblica dell'atto cartaceo al suo inserimento nel sito istituzionale dell'ente, in un'apposita sezione ben evidenziata nella *home page*, nel tentativo di fornire al cittadino-utente la massima fruibilità e semplicità di consultazione dei contenuti ivi

⁷⁸ Cfr. V. ITALIA, *Prime riflessioni sulla forma delle leggi regionali*, in *Quad. reg.*, 2012, 9 ss..

immessi. Siamo, come è ovvio, nella categoria degli atti amministrativi, non più di quelli legislativi, ma ci sembra opportuno inserire il discorso della loro pubblicizzazione in questa sede per evidenziare come, in realtà, ad oggi l'unico livello di governo che non abbia ancora provveduto a sostituire la pubblicazione legale cartacea con quella digitale è il livello statale: è certamente vero che, nell'ottica di un sistema di governo improntato alla sussidiarietà e, dunque, alla prossimità dei centri decisionali al cittadino, gli atti prodotti dagli enti territoriali hanno un impatto di grande incisività e interesse sulla realtà quotidiana di cittadini e imprese, ma la normativa statale rimane centrale e strategica in settori di primaria importanza, e, pertanto, poter fare pieno affidamento su quanto pubblicato in Rete genererebbe un indubbio vantaggio nel favorire, da un lato, una maggior certezza del diritto e, dall'altro, anche un sensibile risparmio di carta e denaro.

Le riforme di carattere legislativo attuate da qualche anno a questa parte, d'altro canto, puntano proprio – tramite l'introduzione di procedure informatizzate nei processi decisionali pubblici – alla realizzazione di un effettivo avvicinamento delle istituzioni ai cittadini, a una più efficace comunicazione tra la pubblica amministrazione e questi ultimi, a una gestione più efficiente e trasparente e meno “burocratizzata” della cosa pubblica e, non ultimo, a un abbattimento dei costi derivanti dall'utilizzo della carta stampata. L'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale cond. lgs. n. 82/2005 e recentemente modificato con d. lgs. n. 235/2010, l'introduzione della posta elettronica certificata, la previsione di procedimenti amministrativi informatici testimoniano chiaramente la volontà politica di percorrere modalità alternative nell'espletamento delle tradizionali attività della pubblica amministrazione.

In particolare, per quanto di nostro interesse, la l. n. 69/09, al fine, tra l'altro, di eliminare gli sprechi legati al mantenimento di documenti in forma cartacea – vantaggio che andrà concretamente valutato e controbilanciato alla luce della complessità della gestione informatica e archivistica dei dati trattati –, prevede all'art. 32 che, già a decorrere dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendano assolti attraverso la pubblicazione nei propri siti *Internet* da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici

obbligati e che, allo scopo di superare progressivamente la pubblicazione in forma cartacea, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti riguardanti procedure a evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le medesime modalità previste dalla normativa vigente al momento dell'entrata in vigore della legge, ivi compreso il richiamo all'indirizzo elettronico, provvedano alla parallela pubblicazione nei siti informatici, secondo modalità stabilite con D.P.C.M., su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di propria competenza. Va, peraltro, segnalato che la fissazione della data a partire dalla quale viene riconosciuto il valore legale, tra gli altri, anche dei pubblici registri – quale l'albo pretorio è – realizzati su supporto informatico avrebbe dovuto essere definita non con legge, bensì con fonte secondaria, precisamente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 40, c. 4, del CAD.

L'art. 32 innova, dunque, l'ordinamento in modo non trascurabile: notoriamente, infatti, l'albo pretorio contiene i più svariati atti e documenti – le deliberazioni dell'ente, le determinazioni dirigenziali, le pubblicazioni di matrimonio, i bandi di concorso, i provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi, gli atti amministrativi di carattere generale, le varianti al Piano Regolatore, solo per citarne alcuni – e se, in taluni casi, la mancata necessaria pubblicità, pur essenziale, non conduce ad esiti particolarmente gravi (si pensi, ad esempio, alla mancata affissione all'albo delle pubblicazioni di matrimonio, dalla quale deriva – *ex art. 99 c.c.* – l'impossibilità di celebrare il matrimonio, ma, qualora ciò avvenga ugualmente, l'unica conseguenza sarà la comminazione agli sposi e all'ufficiale di stato civile di una sanzione amministrativa tra i 41 e i 206 euro, ferma restando la piena validità del matrimonio stesso), in altri può invece dar adito a un contenzioso amministrativo di non poco momento.

La legge prevede, inoltre, che gli adempimenti previsti possano essere soddisfatti tramite l'utilizzo di siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni, e che sia il CNIPA (poi DigitPA e ora Agenzia per l'Italia digitale) a realizzare e gestire portale di accesso ai siti delle varie amministrazioni ed enti, ferma restando la possibilità

di effettuare, in via integrativa, la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggior diffusione, “nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio” (art. 32, c. 5): quale modo migliore per esporre al rischio di totale ineffettività una disposizione di legge?

Il primo dato interessante sta nella tempistica di attuazione del disposto normativo: mentre non vi sono state modifiche della data del 1° gennaio 2013, originariamente prevista, per passare all’esclusiva pubblicazione *on-line* di atti e provvedimenti inerenti le procedure a evidenza pubblica e i bilanci, nel caso della pubblicazione telematica di tutti gli altri vi sono stati ben due slittamenti rispetto al termine previsto del 1° gennaio 2010, posticipato, prima, in sede di approvazione del d.l. n. 194/09 (c.d. “milleproroghe”) al 1° luglio 2011 e, successivamente, in sede di conversione del decreto medesimo, al 1° gennaio 2011.

Se stiamo ai termini per primi stabiliti, appare evidente come il legislatore abbia forse peccato di ottimismo nel prevedere l’attuazione di una norma di tale portata e impatto sulle amministrazioni pubbliche entro soli sei mesi dall’entrata in vigore, considerati i risvolti del passaggio alla modalità digitale sia sul piano più propriamente tecnico, sia su quello organizzativo: solo per citare un esempio, la Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione richiede l’individuazione di uno o più responsabili del procedimento di pubblicazione dei contenuti sui siti *Internet* delle varie amministrazioni, i cui nominativi risultino chiaramente riconoscibili all’interno del sito e siano accompagnati da indirizzo e-mail, venendo così, di fatto, a introdurre una nuova figura, distinta dal responsabile del procedimento amministrativo, alla quale imputare la responsabilità delle operazioni di messa 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.

Peraltro, il responsabile del procedimento di pubblicazione ha anche la responsabilità dell’apposizione della firma digitale al documento in tutti i casi in cui quest’ultimo

non nasca originariamente in via informatica ovvero debbano essere pubblicati un estratto informatico o un documento informatico con *omissis*, casi nei quali la firma viene apposta dal sottoscrittore, rispettivamente, del documento stesso ovvero dell’estratto o del documento con *omissis*. In sintesi, la responsabilità dell’incaricato della pubblicazione si ha nelle eventualità in cui si debba procedere alla messa *on-line* di un documento cartaceo e quella in cui si abbia un estratto cartaceo o un documento cartaceo con *omissis*, evenienze in cui dovrà essere apposta la firma digitale sulla copia per immagine dell’originale analogico, che dunque assume il valore giuridico di copia conforme all’originale ai sensi del CAD. In questo senso, l’introduzione dell’albo pretorio telematico rappresenta anche un’imperdibile occasione per procedere alla reingegnerizzazione dei processi amministrativi, per cui ciò che viene inserito nell’apposito sito non è un semplice *file* o una mera rappresentazione informatica di documenti analogici, ma un vero e proprio documento informatico, generato ai sensi della normativa vigente e pienamente valido sotto il profilo giuridico. È chiaro che l’approccio “digitale” costringe a un ripensamento dell’organizzazione e del funzionamento della macchina burocratica, che deve reinventarsi secondo modalità inedite non prive di difficoltà, ma, allo stesso tempo, anche di potenzialità. L’utilizzo sistematico del documento informatico, opportunamente corredato di firma digitale che gli conferisca quel valore probatorio che non può non avere, deve, cioè, costituire l’occasione per attuare concretamente la riforma della pubblica amministrazione in senso digitale e l’introduzione dell’albo pretorio telematico può indubbiamente – nonostante la partenza stentata che esso ha avuto – fungere da volano per far decollare in direzione digitale tutto il complesso delle operazioni amministrative che ne stanno a monte.

Attualmente, dunque, l’albo pretorio tradizionale, quello spazio fisico materialmente ubicato per lo più all’ingresso dell’edificio pubblico, recante bandi, avvisi, delibere e tutto quanto vada necessariamente affisso per legge, per regolamento o per statuto, risulta in tutto e per tutto sostituito dall’albo telematico, dopo un periodo di transizione di circa un anno e mezzo in cui quest’ultimo ha affiancato, ma senza rimpiazzarlo definitivamente ai fini legali, la pubblicità effettuata in forma cartacea. Tale periodo di “compresenza” di entrambi i sistemi – cartaceo e telematico –, finalizzato ad uno

switch-off definitivo, appariva giustificato dalla necessità di assicurare un graduale adattamento alla nuova normativa da parte delle amministrazioni, nell'attesa di disposizioni attuative in relazione alle quali, per quanto non legislativamente previste, si è più volte invocato un intervento a livello centrale per garantire uniformità ed omogeneità sul piano tecnico e su quello procedimentale. Essendo tale aspettativa stata completamente disattesa, le amministrazioni si sono adoperate autonomamente per non risultare inadempienti, ma questo ha comportato una frammentazione e un livello di incertezza nell'attuazione tali per cui, allo stato attuale, non esiste una situazione parametrica ottimale per verificare la correttezza dell'iter seguito nella realizzazione dell'albo pretorio telematico, dallo *standard* tecnologico utilizzato, al rispetto delle norme sulla *privacy* – in relazione alla quale il Garante ha sottoposto a consultazione pubblica lo schema delle "Linee guida in materia di trattamento dei dati personali effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e di diffusione sul *web* di atti e documenti adottati dalle pubbliche amministrazioni"⁷⁹ – e sulla sicurezza, essendo di fatto i vari aspetti lasciati all'autonoma applicazione delle amministrazioni interessate dal cambiamento, pur nel perimetro – non sempre chiaro, per la verità – delle normative vigenti.

Ad ogni buon conto, l'istituzione dell'albo pretorio telematico, pur con tutte le problematiche che ne scaturiscono⁸⁰, costituisce un passo in avanti verso l'esternazione nei confronti della cittadinanza delle attività di competenza dell'ente, ciò che incentiva possibilità di partecipazione attiva alla vita politica locale indubbiamente più elevate rispetto al passato: nonostante un quadro normativo frammentato, e rispetto al quale si è ripetutamente lamentata la carenza di regole certe concretamente applicabili, emerge, infatti, da dati ufficiali⁸¹ che tutte le città metropolitane hanno ottemperato all'obbligo della pubblicità legale telematica e che il 66.8% dei Comuni si è dotato di albo pretorio telematico, pur trattandosi, in verità, di un adempimento di legge che dovrebbe ad oggi essere stato assolto dalla totalità delle amministrazioni citate. Ciò che affiora in modo evidente, in questo passaggio dall'albo

⁷⁹ Pubblicato nel Bollettino n. 122, dicembre 2010.

⁸⁰ Per una disamina delle questioni problematiche, sia consentito il rinvio a B. MALAISI, *L'albo pretorio telematico*, in www.federalismi.it, 2011.

⁸¹ Monitoraggio effettuato dal CNR Pisa sul totale dei Comuni italiani.

analogico a quello digitale, è una sostanziale "autoregolazione" da parte dei soggetti destinatari della norma, esperienza non priva di criticità, certo – vista la delicatezza dell'oggetto su cui questa insiste e considerato che le singole realtà non risultano oggettivamente confrontabili e valutabili alla stregua di elementi tecnici preventivamente individuati –, ma da considerarsi complessivamente positiva e foriera di ulteriori sviluppi sul piano del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Da dati ufficialmente diffusi dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in una presentazione disponibile nel relativo sito⁸², esistono, infatti, *best practices* da cui prendere esempio nella realizzazione dell'albo pretorio telematico – il riferimento è ai Comuni di Milano, Rimini, Bagheria, Padova, alla Provincia di Bologna, all'ATC di Torino –, così da ridurre l'incertezza e la frammentazione mediante l'individuazione di modelli virtuosi, benchè comunque ancora in via di implementazione e perfezionamento e la cui rispondenza a eventuali futuri dettami tecnico-operativi potrà o dovrà essere rimessa in discussione. È un fatto, ad esempio, che l'approvazione nel luglio 2011 dell'aggiornamento delle Linee guida per i siti *web* della P.A. dedicato proprio all'albo *on-line* – che prevedono, ad esempio, la predisposizione da parte dell'ente di un'adeguata regolamentazione interna che disponga in merito alle modalità di pubblicazione, di accesso al servizio, di redazione degli atti destinati alla pubblicazione, dei tempi di pubblicazione, di *download* dei documenti informatici pubblicati, di archiviazione degli stessi e alla responsabilità della gestione dell'intera fase procedimentale – comporti per le amministrazioni medesime la necessità di rivalutare la compatibilità di quanto già realizzato con i criteri e le modalità attuative introdotte con il documento in questione.

Al di là delle criticità che possono rilevarsi, comunque, è innegabile come l'ingresso dell'informatica nei rapporti tra istituzioni e cittadini inizi a produrre un positivo cambiamento nel modo con cui la pubblica amministrazione si relaziona con il cittadino: la possibilità di consultare l'albo pretorio a distanza mediante l'utilizzo del computer, prendendo visione degli atti, potendoli salvare e conservare informaticamente e stampare dalla propria postazione di lavoro costituisce, oltre ad una vera

⁸² http://www.innovazionepa.gov.it/media/625832/albo_pretoriodef_2.pdf.

e propria “comodità” tecnologica, anche un importante incentivo per l’utente del servizio a informarsi sull’attività istituzionale dell’ente di suo interesse, il quale, a sua volta, è tenuto a garantire la massima trasparenza e accessibilità alle informazioni immesse nel sistema. Da un punto di vista democratico, la pubblicità legale *on-line* è certamente una conquista significativa e contribuisce a realizzare quell’avvicinamento delle istituzioni ai cittadini che è il nucleo più intimo del principio costituzionale di sussidiarietà.

8. Uno sguardo all’Europa: la “Gazzetta ufficiale dell’Unione europea” verso l’edizione elettronica con valore legale

Come si è avuto modo di illustrare, sia le Regioni, o comunque la gran parte di esse, sia gli enti locali hanno optato per un sistema di pubblicità legale integralmente digitalizzato, abbandonando la versione stampata e riconnettendo la produzione degli effetti giuridici agli atti inseriti in Rete.

Nella medesima direzione sta andando anche l’Unione europea: è del 4 aprile 2011 la proposta di regolamento avanzata dalla Commissione al Consiglio in merito alla pubblicazione elettronica della Gazzetta ufficiale dell’Unione europea⁸³, giornale ufficiale dell’Unione che dal 1958 è prodotta in versione stampata e dal 1998 diffusa – ma soltanto a fini notiziali – anche in via telematica, la cui consultazione risulta inidonea a far valere diritti giuridici e obblighi.

Va, infatti, rilevato 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”⁸⁴. La proposta della Commissione si inserisce proprio in questo *vacuum* 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,

⁸³ COM(2011)162 del 4.4.2011.

⁸⁴ Così la Corte di giustizia dell’Unione nella causa *Skoma-Luz*, C-161/06, 11 dicembre 2007.

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 imprevisi che non possano essere risolti entro un giorno lavorativo.

Nella motivazione del progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo⁸⁵ 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. Pur essendo ormai slittato il termine del 1° gennaio 2012 previsto nella proposta di regolamento, entro il quale si sarebbe dovuto realizzare il passaggio definitivo alla pubblicità legale telematica, appare, tuttavia, chiaro che il processo verso l’abbandono della tradizionale modalità pubblicitaria cartacea è stato avviato e ci auguriamo che sia destinato a concludersi positivamente in tempi ragionevolmente brevi.

9. La pubblicità legale telematica nell’esempio di alcuni Stati europei

Vi sono, in Europa, esempi virtuosi che l’Italia potrebbe agevolmente imitare al fine di attribuire valore legale alla Gazzetta ufficiale pubblicata *on-line*. Va, infatti, segnalato che questo obiettivo è già stato conseguito da alcuni Stati membri virtuosi, i quali hanno provveduto a dotare di autenticità e ufficialità l’edizione telematica dei rispettivi giornali ufficiali al pari o in completa sostituzione dell’edizione cartacea.

La Spagna pubblica in Rete il proprio *Boletín Oficial del Estado* (BOE), che, a partire dal 1° gennaio 2009 – in conformità al disposto della legge n. 11/2007, concernente l’accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici – ha

⁸⁵ Raccomandazione del Parlamento europeo del 30 marzo 2012.

carattere di piena ufficialità e autenticità e dal quale si producono i necessari effetti sul piano giuridico. I testi ivi pubblicati, pertanto, hanno valore legale ai sensi del decreto reale n.181/2008, che disciplina l'ordinamento del BOE e le modalità, anche tecniche, di pubblicazione degli atti all'interno del sito del Bollettino. A garantire l'autenticità, l'integrità e l'inalterabilità di quanto pubblicato, nonché l'accesso universale a gratuito ad esso, è la *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*. Si prevede, inoltre, che in casi eccezionali in cui, per ragioni tecniche, non sia possibile accedere all'edizione elettronica del Bollettino, faccia fede l'edizione stampata dello stesso, poiché a entrambe è riconosciuto il medesimo valore giuridico.

Valore legale ad ambedue le edizioni – pubblicate dall'agenzia governativa *Riigi Teataja Kirjastus* – è attribuito anche alla *Riigi Teataja* (Gazzetta ufficiale) estone, pubblicata in forma cartacea (RT) ed elettronica (eRT), con la specificazione che, in caso di difformità tra i testi, prevale l'edizione a stampa.

L'Austria, invece, ha del tutto abbandonato la carta per diffondere esclusivamente e gratuitamente *on-line* il *Bundesgesetzblatt* a partire dal 1° gennaio 2004, che viene oggi stampato solo dietro eventuale richiesta del cliente e, comunque, a titolo oneroso.

La Francia sceglie, invece, la compresenza di entrambi i metodi di pubblicazione, che hanno identico valore legale. La pubblicazione della Gazzetta ufficiale è di competenza della Direzione dei *journaux officiels* (DJO), la quale ha provveduto, a partire dal 1° giugno 2004, a pubblicare la prima versione della *édition Internet del Journal officiel* ai sensi dell'ordinanza n. 2004/164, relativa alle modalità e agli effetti della pubblicazione ufficiale stampata ed elettronica, sancendo la consultazione permanente e gratuita di quest'ultima. Al sito con valore legale, si affianca, poi, quello denominato *Légifrance*, che costituisce una banca-dati contenente leggi e decreti a partire dal 1990 ma alla quale non è riconosciuta alcuna ufficialità, non essendo l'autenticità dei testi ivi contenuti certificata in alcun modo⁸⁶.

⁸⁶ Sulla Francia, cfr. anche P. PASSAGLIA, *L'entrata in vigore delle leggi in un recente Rapport del Conseil D'Etat francese: fra tradizione e futurismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 161 ss..

Singolare il caso del Belgio, dove 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*, cioè, 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). In caso di necessità di 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.

CAPITOLO IV

ASPETTI GIURIDICI RELATIVI ALLA DIVULGAZIONE DELLE LEGGI

SOMMARIO: 1. Le leggi tra pubblicazione e pubblicità – 2. La sentenza n. 364/88 della Corte costituzionale – 3. La comunicazione incompleta – 4. Pubblicità delle regole e Costituzione – 5. Il diritto all'informazione giuridica – 6. Osservazioni conclusive

1. Le leggi tra pubblicazione e pubblicità

È stato autorevolmente affermato che la democrazia è “il governo del potere pubblico in pubblico”¹, laddove l'aggettivo “pubblico” non va inteso in contrapposizione a privato, ma, piuttosto, nell'accezione di manifesto, palese, visibile.

La “visibilità” del potere costituisce un requisito insopprimibile dello stato costituzionale e, al momento attuale, tale esigenza viene soddisfatta in via ufficiale per lo più, come si è visto, attraverso la stampa della Gazzetta, con tutte le limitazioni di accesso e di effettiva informazione che ciò comporta. Scriveva Kant che “tutte le azioni relative al diritto di altri uomini, la cui massima non è suscettibile di pubblicità, sono ingiuste”². Pur senza giungere ad una conclusione tanto drastica e adeguando il senso di questa frase al nostro discorso, è comunque possibile sostenere che una pubblicità inefficace dal punto di vista propriamente comunicativo finisce in definitiva per comprimere, quando non per impedire, la piena

¹ Così N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1980, 182.

² I. KANT, *Risposta alla domanda: che cosa è l'illuminismo*, in *ID., Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1956, 328.

“realizzazione del proprio orizzonte di vita”³ quale potrebbe aversi essendo informati dei propri diritti (e, naturalmente, consci dei propri doveri).

Si è già osservato che nel nostro ordinamento il momento della divulgazione non si presenta alla stregua di una fase autonoma del procedimento di adozione della legge, ma coincide e si consuma con la conclusione dell'*iter legis*, vale a dire con l'atto della pubblicazione nel giornale ufficiale dello Stato, che implica – opportunamente trascorso il periodo di *vacatio* – una presunzione di conoscenza di quanto pubblicato, a prescindere dall'idoneità del mezzo approntato a raggiungere efficacemente il fine che ne giustifica l'esistenza. La comunicazione della regola giuridica, così, subisce un brusco arresto: come si può pretendere l'osservanza di regole che rimangono confinate nelle pagine di un giornale distribuito solo in determinati punti del territorio nazionale, stampato in pochi esemplari⁴ dal costo non propriamente irrisorio e destinato dunque in prevalenza – per le sue caratteristiche “genetiche” – ad un pubblico selezionato di professionisti ed operatori del diritto? La questione non è priva di rilevanza, poiché pensiamo che diffondere in modo ampio e corretto l'informazione sull'operato dei pubblici poteri, per quanto tecnica essa possa essere, contribuisca – attraverso un miglior utilizzo del valore della trasparenza – al rafforzamento del legame tra istituzioni e società, nonché a formare cittadini più consapevoli e a creare una cultura della legalità di cui si avverte notevolmente la mancanza.

Le regole giuridiche rappresentano un elemento imprescindibile del vivere in comunità e vengono emanate da un soggetto che trae la sua legittimazione da un'investitura popolare diretta, per cui tra eletto ed elettore si instaura un legame, il legame di rappresentanza – in virtù del quale viene ad

³ G. M. SALERNO, *I nostri diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 40. Successivamente, inoltre, l'Autore torna sull'argomento, specificando che “soltanto quando il cittadino è messo in condizione di conoscere preventivamente le conseguenze giuridiche delle proprie e delle altrui azioni, egli può consapevolmente esercitare i diritti inviolabili e rispettare i doveri pubblici”, *ibidem*, 64.

⁴ Si pensi, ad esempio, che nel 1998 sono state stampate mediamente 54.000 copie della serie generale, il che equivale a dire che si rendeva disponibile circa una sola copia ogni 1.000 italiani. La tiratura riportata e quelle relative agli altri fascicoli e serie si trovano in F. NOCITA – A. CENCI, *La Gazzetta Ufficiale*, cit., 39.

esistere una sorta di “specularità” tra situazione politica e situazione sociale all'interno del Paese. Ebbene, sarebbe quanto meno opportuno che il filo comunicativo che unisce i due mondi nel momento immediatamente precedente la scelta della classe governante rimanesse saldo e forte per l'intero corso della legislatura, ma, per ottenere ciò, è necessario che la cittadinanza sia posta in grado di conoscere gli atti emanati, cosa realizzabile soltanto attraverso la predisposizione di adeguati strumenti di pubblicità dell'attività normativa, la quale attività può essere senz'altro considerata tra i più significativi indicatori dell'efficienza di un ordinamento statale. La pubblicità delle regole appare, in quest'ottica, fortemente collegata al sistema di democrazia rappresentativa, in quanto è ragionevole ritenere che l'elettore possa consapevolmente esprimere la sua preferenza soltanto nell'ipotesi in cui i pubblici poteri si siano premurati di soddisfare le necessarie “precognizioni di ordine politico, sociale ed economico”⁵.

2. La sentenza n. 364/88 della Corte costituzionale

Si è osservato come il rapporto di comunicazione normativa si contraddistingua per la sua natura bipolare⁶, poiché in essa non risulta sempre così agevole la distinzione tra soggetto attivo e soggetto passivo, dato che entrambi debbono adoperarsi affinché questa abbia luogo, l'uno (emittente) rendendo pubblico il contenuto della sua comunicazione (la norma) con idonei mezzi pubblicitari, l'altro (ricevente) avendo cura di usare almeno la normale diligenza per entrare in possesso di quelle informazioni che, pur essendo a lui dirette, non sono tuttavia poste nella sua piena disponibilità e richiedono comunque uno sforzo per la loro acquisizione nella sfera di conoscibilità del destinatario.

Di tale necessità appare ben conscio il giudice costituzionale quando, nel 1988, pronuncia la nota sentenza⁷

⁵ G. F. FERRARI, *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXV, Roma, 1991, 2.

⁶ M. AINIS, *Sulla comunicazione delle regole giuridiche*, cit., 633.

⁷ In *Giur. cost.*, 1988, 1504 ss. A commento, si vedano, per tutti, 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.*

con cui assesta un duro colpo al principio della inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, il quale non ne esce certo demolito, ma sicuramente fiaccato e in certa misura affievolito nel suo ambito di applicabilità, che fino ad allora era stato considerato pieno ed assoluto con riguardo all'intero universo normativo⁸. Con tale sentenza, infatti, si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile e si intende l'adeguata circolazione delle informazioni giuridiche quale condizione di esigibilità del contenuto dei precetti normativi nei confronti dei loro destinatari⁹. Va subito premesso che, pur riferendosi la pronuncia in oggetto specificatamente alla materia penale, essa racchiude tuttavia un significato che può essere senz'altro traslato ed esteso a tutto il complesso dell'ordinamento giuridico, investendo una questione – quella della conoscibilità dei precetti normativi – che va oltre i singoli settori in cui è suddiviso il diritto.

La Corte muove dall'assunto che gli opposti principi dell'assoluta irrilevanza o dell'assoluta rilevanza dell'ignoranza della legge penale sono allo stesso modo privi di un valido fondamento, l'uno perché conduce a dare incondizionata prevalenza alla tutela dei beni giuridici a discapito della tutela della libertà e dignità della persona umana, "costretta a subire la pena (la più grave delle sanzioni giuridiche) anche per

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. Alcuni rilievi di ordine formale e stilistico in B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia*, cit., 174-175.

⁸ Cfr. 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. PULITANO, *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.; C. ESPOSITO, *La conoscenza della legge nel diritto e nella morale*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1935, 407 ss.; A. D'ATENA, *La pubblicazione delle fonti normative*, cit., 15 ss.

⁹ Così P. COSTANZO, *La circolazione dell'informazione giuridica digitalizzata*, cit., 581.

comportamenti (allorché l'ignoranza della legge sia inevitabile) non implicanti consapevole ribellione o trascuratezza nei confronti dell'ordinamento"; l'altro, viceversa, perché, esaltando il valore del rispetto della persona umana, porta a "rimettere alla variabile 'psicologia' dei singoli la tutela di beni che, per essere tutelati penalmente, si suppone siano fondamentali per la società e per l'ordinamento giuridico statale". È dunque necessario temperare l'estremismo espresso da ciascuna delle due posizioni attraverso il riconoscimento dell'incostituzionalità dell'art. 5 del codice penale (la norma impugnata) laddove esclude ogni rilevanza dell'ignoranza od errore sul precetto dovute all'impossibilità non rimproverabile di venirne a conoscenza. Questo concetto – allo scopo di definirne meglio estensione e limiti – va ricollegato a quelli che nella sentenza vengono indicati come "doveri strumentali di conoscenza delle leggi" incumbenti sui destinatari delle regole, la cui attività conoscitiva svolge un insostituibile ruolo di "mediazione" nella realizzazione del passaggio dall'oggettiva possibilità di conoscenza assicurata dallo Stato (ma, in senso estensivo, a tutti i soggetti pubblici produttori di norme) all'effettiva e concreta cognizione delle leggi stesse, poiché se è vero che sullo Stato grava l'obbligo di non punire senza preventivamente informare i cittadini, lo è altrettanto che, in contropartita, ai singoli spetta di informarsi sulle leggi e di rendersi attivi per conoscerle¹⁰. Torna, insomma,

¹⁰ "Vigilantibus, non dormientibus, succurrunt iura": a chi è vigile, non a chi dorme, le leggi vengono in aiuto. Così recita un vecchio brocardo, che R. BORRUSO, *L'informatica al servizio del cittadino*, in E. ZUANELLI, *op. cit.*, 333-334, nell'elogiare le possibilità di semplificazione ottenibili dall'applicazione dell'informatica al mondo del diritto, così depreca, ritenendolo "antidemocratico": "Invece di fare affidamento esclusivamente sulle minacce tradizionali delle sanzioni (sia civili che penali), invece di imporre ai cittadini oneri di conoscenza, di diligenza e di attivazione che non si sa più in che misura siano oggi umanamente esigibili dalla persona media, invece di abbandonarci sulla china pericolosissima di una criminalizzazione sempre più estesa e più dura tanto da far ricordare le grida di manzoniana memoria che comminavano (come si legge nel famoso romanzo) 'pene pazzamente esorbitanti', invece di ricorrere a tutto questo 'antiquariato', serviamoci dell'informatica per realizzare un nuovo ordinamento che tenda non tanto a punire, quanto a prevenire, rendendo se non impossibile certamente difficile la trasgressione dei precetti di legge, un nuovo sistema che, se da un lato consenta il controllo continuo delle Autorità sul cittadino nel pubblico interesse, dall'altro lato lo aiuti concretamente sollevandolo (...) dall'incubo dell'applicazione a sorpresa di leggi troppo vecchie o troppo nuove e, comunque, troppe volte oscure e troppo numerose, dall'ossessione di

il tema della bipolarità della comunicazione giuridica: in tanto i cittadini sono tenuti a rispettare l'ordinamento democratico, in quanto quest'ultimo – come tale – li metta in condizione di comprenderlo “senza comprimere la loro sfera giuridica con divieti non riconoscibili ed interventi sanzionatori non prevedibili”.

Fondandosi sulle considerazioni svolte, la Corte conclude che l'inevitabilità dell'errore non va misurata in base a criteri “soggettivi puri” – che, cioè, valutino i dati influenti sulla conoscenza del precetto soltanto alla luce delle particolari caratteristiche personali del soggetto agente –, bensì secondo criteri oggettivi, per cui l'errore sul precetto è da ritenersi inevitabile allorché ci si trovi di fronte all'evenienza di un'impossibilità di conoscenza del disposto normativo da parte di ogni consociato. Tipici casi che il giudice costituzionale rileva possono attenersi, ad esempio, alla oggettiva mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa (come nel caso di assoluta oscurità del testo legislativo) o ad un atteggiamento interpretativo “*gravemente caotico*” ad opera degli organi giudiziari e così via. A temperamento della forte spersonalizzazione che un giudizio formulato alla stregua di tali criteri comporta, tuttavia, si ammette che possano essere valutati come rilevanti almeno due fattori: l'eventualità di particolari conoscenze ed abilità possedute dal singolo agente – le quali, variando da soggetto a soggetto, consentono una cognizione più o meno consapevole del significato del disposto normativo – nonché la “generalizzazione” dell'errore, nel senso che qualsiasi consociato sarebbe stato indotto in errore trovandosi nelle medesime condizioni dell'agente (salva la rilevanza attribuita, come detto, a specifiche competenze ascrivibili al soggetto che viola il precetto di legge). Ricorda, infine, la Corte che “il fondamento costituzionale dell'inevitabile ignoranza della legge penale vale soprattutto per chi versa in condizioni soggettive d'inferiorità e non può certo essere strumentalizzata per coprire omissioni di controllo, indifferenze, ecc..., di soggetti dai quali, per la loro elevata condizione sociale e tecnica, sono esigibili particolari comportamenti realizzativi degli obblighi strumentali di diligenza nel conoscere le leggi penali”.

un obbligo di attenzione che oggi va molto spesso oltre i limiti delle possibilità del sistema nervoso umano”.

Dunque, si ammette esplicitamente la presenza di “zone d'ombra” all'interno dell'ordinamento rappresentate quantomeno dalla presenza di testi normativi assolutamente oscuri¹¹, che minano la comprensibilità e, dunque, l'efficacia del dettato legislativo, e dalla contestuale presenza di interpretazioni diverse, quando non del tutto contraddittorie, delle stesse disposizioni ad opera degli organi giurisdizionali, aspetto che finisce per investire, invece, quel principio cardine di ogni sistema democratico che è la certezza del diritto¹².

3. La comunicazione incompleta

La sentenza appena ricordata ha il merito di porre l'accento su un peculiare elemento della comunicazione normativa, vale a dire che essa manifesta tutta la sua efficacia solo nell'incontro, nell'interscambio con i destinatari cui le regole sono dirette e, da monologo, si fa dialogo e relazione con essi nell'atto di metterli in condizione di poter partecipare attivamente al processo comunicativo. Scriveva Cicerone: “*Est igitur (...) res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis comunione sociatus*”¹³, con ciò intendendo dire che lo stato è il popolo organizzato non soltanto sul fondamento della comune utilità, ma, ancor prima, sulla comune coscienza giuridica. Naturalmente, il formarsi di essa non può essere lasciato alla sorte o rimesso quasi del tutto allo sforzo di conoscenza dei singoli consociati, come spesso, purtroppo, accade, ma va creato giorno dopo giorno avvalendosi dell'utilizzo di adeguati strumenti divulgativi all'uopo predisposti, prevedendo un percorso in cui i due agenti della comunicazione – il mittente e il destinatario – possano almeno

¹¹ Citando ancora una volta M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 142 ss., possiamo individuare nell'ambiguità, nell'irrazionalità e nell'incoerenza i “tre peccati capitali” che rendono la legge oscura, indicibile, dalla quale, cioè, non emerge in via interpretativa alcun significato, o per meglio dire rispetto alla quale non si può argomentare l'estrazione di una norma vincolante. Cfr. anche, recentemente, il contributo di M. RICCUCCI, *Oscurità e ambiguità: enunciati di normative*, in AA.VV., *Manuale di scrittura amministrativa*, Agenzia delle Entrate, Roma, 2003, 43 ss.

¹² Cfr. *supra*, cap. I, § 4.

¹³ CICERONE, *De re publica*, I, XXV.

incontrarsi a metà strada e realizzare quello che a tutt'oggi suona ancora come un'utopia: la comunicazione normativa.

Tipicamente rivolta a soddisfare esigenze di certezza, ma anche a perseguire finalità educative o "di cittadinanza", chiamando le istituzioni ad orientare i comportamenti dei consociati in senso conforme alle statuizioni dell'ordinamento giuridico, essa si contraddistingue "non solo per essere al servizio della conoscibilità (utilizzando lo strumento della pubblicazione in 'luoghi' ufficiali) del sempre più complesso sistema delle fonti del diritto, ma della loro comprensibilità ed effettiva conoscenza da parte dei destinatari. Tale aspetto permette anche di riconsiderare il regime di responsabilità dell'agire pubblico in questa direzione"¹⁴.

D'altro canto, è l'etimologia della stessa parola "comunicazione" che suggerisce la messa in comune¹⁵, la condivisione di un contenuto che, nel caso specifico, è costituito dalle regole giuridiche, come sta a precisare il giustapposto aggettivo "normativa".

Allo stato attuale, il percorso della comunicazione, come già esposto, si interrompe proprio nel momento in cui si rivelerebbe propizio un maggiore impegno da parte delle istituzioni nel far sì che i cittadini possano far propria e spontaneamente conformarsi alla normativa vigente, la quale, nella sua "virtuale coercitività", tende non ad imporre direttamente un comportamento, bensì ad agire quale "deterrente che facilita l'ottenere comportamenti conformi alle regole", costituendo uno stimolo ad un comportamento indipendentemente dal fatto che sia formulata come comando o meno, provocando, dunque, un mutamento di situazioni¹⁶.

Eppure, se non vi è incontro tra soggetto emittente e destinatario non può dirsi effettivamente realizzata alcuna comunicazione. Potremmo, a tal proposito, richiamare alla mente la "metafora della trasmissione" di Luhmann, in virtù della quale "l'aspetto essenziale della trasmissione risiede

¹⁴ P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002, 202-203.

¹⁵ J. S. PETOFI, *Aspetti della comunicazione e del suo studio scientifico*, prolusione all'inaugurazione dell'A.A. 2002/2003 dell'Università degli Studi di Macerata, 24 marzo 2003.

¹⁶ Così A. PREDIERI, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, 1613 ss., in particolare 1627 e 1630.

nell'atto di trasmissione, nel comunicare. L'attenzione e i requisiti di abilità sono quindi rivolti a colui che invia la comunicazione. Ma tale atto non è che una proposta selettiva, un suggerimento. Solo nel momento in cui questo suggerimento viene raccolto e l'impulso viene sottoposto ad elaborazione, si realizza la comunicazione"¹⁷.

Si è visto come nell'ordinamento sia operante una presunzione di conoscenza delle regole ufficialmente pubblicate, in virtù della quale non rileva sul piano giuridico (ma con l'opportuno temperamento del principio realizzato dalla Corte con la sentenza prima ricordata) che i consociati ne siano o meno effettivamente a conoscenza. Ebbene, perché non rivalutare il momento didattico-divulgativo delle norme, che, tra l'altro, avendo perduto quei caratteri di generalità ed astrattezza che dovrebbero contraddistinguerle per assumere sempre più una natura "provvedimentale", risulta enormemente facilitato nell'individuazione e nel conseguente raggiungimento dei potenziali destinatari? Detto in altri termini, sarebbe opportuno attuare un "processo di informazione civica"¹⁸ che tenda non a raccogliere un consenso passivo, quanto, piuttosto, a determinare una condotta sociale in relazione ad un dato provvedimento. Questa tematica costituirà l'oggetto di un'apposita riflessione all'interno del presente lavoro, nel contesto dell'elaborazione di un procedimento divulgativo delle regole giuridiche che possa avere principalmente la caratteristica dell'essere fortemente orientata e funzionalizzata nelle modalità comunicative in base all'individuazione dei soggetti da informare, poiché, come ha affermato la Corte nella citata sentenza n. 364/88, il passaggio dall'oggettiva all'effettiva possibilità di conoscenza delle leggi avviene attraverso l'insostituibile mediazione dell'attività conoscitiva dei singoli individui.

¹⁷ N. LUHMANN, *Sistemi sociali*, Il Mulino, Bologna, 1990, 253.

¹⁸ In questa accezione A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, aspetti di diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *op. cit.*, 17, il quale afferma anche che l'indice di positività di una determinata comunicazione istituzionale "è valutabile proprio dal grado di notorietà, efficacia ed accoglimento che si riesce ad imprimere ad un certo atto normativo, coerentemente anche, è ovvio, con i suoi reali contenuti".

4. Pubblicità delle regole e Costituzione

È stato scritto che quello della pubblicità degli atti del potere “rappresenta il vero e proprio momento di svolta nella trasformazione dello stato moderno da stato assoluto a stato di diritto”¹⁹, e, più recentemente, che “l’instaurarsi di una relazione informativa tra governanti e governati appare come la conseguenza dello stesso modo d’essere della pubblica autorità ed anzi un connotato essenziale della forma di Stato che caratterizza l’attuale ordinamento costituzionale italiano”²⁰.

La Costituzione italiana sancisce esplicitamente il principio di pubblicità delle leggi all’art. 73, comma 2, laddove dispone che “le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso” e, se lo si legge in combinato disposto con l’art. 54, comma 1, ai sensi del quale “tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi”²¹, si può dedurre l’esistenza di un legame fondante del sistema democratico tra lo *status* di cittadino – sul quale gravano, come ha affermato la Corte costituzionale, “doveri strumentali” di conoscenza delle leggi, seppur entro il limite della loro chiarezza – e l’ampiezza dell’esercizio della facoltà, che a quest’ultimo lo Stato accorda, di entrare in possesso del patrimonio normativo prodotto²². La

¹⁹ Così N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, cit., 200. Lo stesso Autore, in altro lavoro (*L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992, 57), specifica che è con l’avvento dello Stato di diritto che avviene la definitiva transizione “dal punto di vista del principe a quello dei cittadini. (...) Nello Stato di diritto l’individuo ha verso lo Stato non solo diritti privati ma anche diritti pubblici. Lo Stato di diritto è lo Stato dei cittadini” e, aggiungiamo citando A. VIGNUPELLI, *Il diritto della Sibilla: informarsi od essere informati?*, Maggioli, Rimini, 1993, 232, il diritto all’informazione rappresenta una delle funzioni proprie dello Stato di diritto e sociale.

²⁰ P. COSTANZO, *La circolazione dell’informazione giuridica digitalizzata*, cit., 580.

²¹ In realtà, sottolinea M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 131-132, si tratta pur sempre di “una norma dichiarativa di un’esigenza giuridica assoluta e indipendente da qualsiasi codificazione formale, posto che le leggi non sarebbero meno vincolanti se anche l’art. 54 mancasse di pretenderne il rispetto”.

²² P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 126 ss., connette strettamente il principio di pubblicità con i principi fondamentali che caratterizzano la nostra forma di Stato, quale espressione che individua la configurazione del rapporto esistente tra autorità e libertà nell’ambito dell’ordinamento democratico.

Costituzione, pertanto, si limita a prevedere un necessario principio di pubblicità delle leggi senza, tuttavia, formulare una disciplina puntuale dell’istituto, la quale, come si è visto, è stata oggetto di un intervento di natura primaria e successivamente, in attuazione di questo, secondaria, ricevendo nel periodo post-costituzionale una compiuta sistemazione solo con l’emanazione del testo unico n. 1092/85.

Il discorso deve essere ulteriormente allargato fino a ricomprendere quelle norme della Carta costituzionale che prefigurano la partecipazione dei cittadini alla vita democratica delle istituzioni, quali, perlomeno, gli articoli 1 (principio democratico)²³, 3 (principio di eguaglianza) e 49 (libertà di associazione partitica), che – ora in maniera diretta, ora in maniera mediata – implicano comunque un coinvolgimento attivo dei singoli nei diversi ambiti della vita del Paese, e le modalità tramite cui l’ordinamento persegue la conoscibilità di atti ed eventi pubblici significativi (come è, ad esempio, la pubblicazione degli atti normativi in Gazzetta) “si devono, dunque, considerare come direttamente applicativi dei principi desumibili dalle norme costituzionali sopra richiamate”²⁴. Se la “rivoluzione” introdotta in ambito amministrativo con la legge

Scrive, inoltre R. BORRUSO, *L’informatica al servizio del cittadino*, cit., 310, che, venendo a mancare il principio di necessaria pubblicità di taluni atti, “il vivere civile, per universale riconoscimento, sarebbe reso praticamente impossibile o quanto meno insidiato in maniera oggi intollerabile: la pubblicità di ciascuna categoria di essi ha, infatti, rappresentato sempre, nella storia dei singoli paesi, una tappa del cammino verso la tutela della buona fede, la chiarezza e la razionalità dei rapporti, il controllo popolare, la democrazia, lo Stato di diritto”.

²³ “(...) viene in gioco, perché no?, lo stesso principio democratico evocato nella solenne formula dell’art. 1, poiché le disposizioni scarsamente intelligibili sono al contempo imprevedibili quanto al loro contenuto precettivo, e il singolo rimane allora esposto ad ogni arbitrio, è un suddito, non un cittadino”. Con tali parole M. AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in Id., *Le parole e il tempo della legge*, cit., 45.

²⁴ Così P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 127. Afferma, inoltre, M. AINIS, *Dalla produzione alla diffusione della regola*, cit., 414, che “la conoscenza delle leggi – in un ordinamento ispirato a principi democratici – va per quanto possibile assicurata prima e non dopo che la fonte spieghi i propri effetti in seno alla comunità civile; ed è proprio nell’arco di tempo intercorrente fra l’approvazione della legge e la sua entrata in vigore che dovrebbero fiorire le iniziative pubblicitarie. In caso contrario, l’evoluzione del diritto positivo finisce per cogliere i consociati alla sprovvista; né si può realisticamente pretendere un’applicazione tempestiva delle nuove regole da parte degli stessi funzionari dello Stato”.

n. 241/90 ha avuto il senso di rendere il “segreto” l’eccezione e il “pubblico” la regola, allo scopo di favorire l’accessibilità, la trasparenza e la partecipazione dei privati all’iter procedimentale, allo stesso modo la pubblicità delle regole pervade l’intero disegno costituzionale, rendendo l’esercizio del potere criticabile e limitabile²⁵ e contribuendo alla piena realizzazione del principio democratico attraverso la formazione di un’opinione pubblica informata e consapevole, in grado di esercitare opzioni politiche fondate sull’oggettività di atti scaturenti dalla dialettica interistituzionale e di condividere responsabilmente l’astrattezza degli ideali politici attraverso la concretezza della normazione prodotta²⁶. La questione di un’adeguata pubblicizzazione delle regole giuridiche, cioè, investe direttamente l’esercizio della sovranità popolare e la modalità rappresentativa mediante la quale questo è realizzato, poiché è normale che il cittadino sia portato a compiere particolari scelte, sia nell’ambito privato, sia nell’ambito pubblico, che maturano in base alle informazioni di cui riesce ad entrare in possesso, determinandone, per l’appunto, la modificazione dei comportamenti in un senso piuttosto che in un altro²⁷.

In altri termini, l’istituto della rappresentanza può efficacemente operare solo se sorretto da un accettabile grado di informazione che possa garantire “una scelta consapevole dei rappresentanti ed un effettivo controllo sull’attuazione dei programmi politici”²⁸. Da un lato, infatti, sta l’art. 1 della

²⁵ P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 81.

²⁶ Sul concetto di opinione pubblica, cfr., fra gli altri, N. MATTEUCCI, *Opinione pubblica*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, 420 ss.; ID., *Opinione pubblica*, in N. BOBBIO – L. MATTEUCCI – G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Tea Utet, Torino, 1990, 705 ss.; J. HABERMAS, *Cultura e critica*, Einaudi, Torino, 1980, in particolare 53-54, laddove afferma che “alla sfera pubblica intesa come sfera mediatrice fra la società e lo Stato in cui il pubblico si configura come portatore dell’opinione pubblica, corrisponde il principio della pubblicità – quella pubblicità che in passato dovette essere conquistata contro la politica segreta dei monarchi, e da allora consente un controllo democratico sull’attività statale”; ID., *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1971; S. RODOTÀ, *La società del primo emendamento*, in A. ZOLLO (a cura di), *Il villaggio di vetro*, Editori riuniti, Roma, 1987, 66 ss.; P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 83 ss.

²⁷ Cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto del cittadino all’informazione giuridica*, cit.

²⁸ A. VIGNUDELLI, *Il diritto della Sibilla: informarsi od essere informati?*, cit., 17.

Costituzione, che, sancendo il principio democratico, attribuisce al popolo l’esercizio, seppure in certe “forme” ed entro certi “limiti”, della sovranità; dall’altro sta l’art. 67, che specifica il principio democratico stesso, indicandone la natura rappresentativa, e, nel contempo, ne subisce implicitamente una limitazione, poiché, se così non fosse e i parlamentari si ritrovassero del tutto autonomi nell’espletamento del loro mandato, allora “alla sovranità del popolo si sostituirebbe la sovranità dei parlamentari e delle camere, l’esercizio della sovranità da parte dei cittadini sarebbe frustrato e il sistema costituzionale che ne risulterebbe sarebbe più conforme allo stato liberale ottocentesco che allo stato democratico e sociale”²⁹. Dall’elezione, quindi, discende un vincolo di segno politico che legittima l’esercizio di un controllo permanente sui rappresentanti ad opera dell’opinione pubblica, controllo che trova una sua modalità di espressione e tutela, ad esempio, nelle

²⁹ Così A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, 62, il quale puntualizza inoltre il fatto che mentre la Costituzione qualifica come principio fondamentale il principio democratico, relega invece l’art. 67 nella parte contenente la disciplina del Parlamento, conferendogli la natura di una disposizione di organizzazione “il cui contenuto normativo deve essere logicamente mantenuto nell’ambito dei limiti invalicabili delineati dall’art. 1 cost.”, *ibidem*, 71. In generale sulla rappresentanza politica, cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991 e bibliografia ivi citata; ID., *Il “patto Segni” e il diritto costituzionale della rappresentanza politica*, in *Quad. cost.*, 1993, 195 ss.; G. U. RESCIGNO, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Pol. dir.*, 1995, 543 ss.; P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997, 116 ss.; D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 543 ss., e bibliografia ivi citata; F. RIMOLI, *Rappresentanza*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 383 ss.; R. MORETTI, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 406 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, I, 486 ss.; D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001; N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001; E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle Assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001, 1-53; approfondimenti di diritto comparato sono contenuti in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001.

disposizioni costituzionali che impongono la pubblicità delle discussioni in Aula e la pubblicazione delle leggi nel giornale ufficiale dello Stato.

È cosa risaputa, infatti, che nel nostro ordinamento non vige in capo ai rappresentati, come accade altrove, un potere di revoca nei confronti del parlamentare che non tenga fede agli impegni assunti ad inizio legislatura. Solo ed unico potere sanzionatorio – ovviamente in senso politico, mai giuridico – di cui dispone l'elettorato consiste, come è noto, in quella "facoltà intermittente di revoca"³⁰ che gli è consentito di esercitare nel momento in cui è chiamato alle urne per riconfermare (o meno) in carica il parlamentare³¹, che, in prospettiva della propria ricandidatura, dovrebbe sentirsi spinto ad espletare il suo mandato secondo un senso di *responsiveness* che lo induca a perseguire l'interesse generale nonché a sforzarsi di aderire alle istanze provenienti dal corpo sociale.

Alla luce di quanto detto, ci si chiede se esista un diritto soggettivo del cittadino ad una migliore comunicazione (e, dunque, divulgazione) delle regole giuridiche che sottendono al suo agire ed un corrispondente dovere di diffusione delle stesse da parte delle istituzioni. Si può fondare positivamente la pretesa dei consociati ad ottenere un'azione diffusiva a carico dei pubblici poteri che vada oltre la mera pubblicazione in nei giornali ufficiali, che si rivelano uno strumento divulgativo scarsamente idoneo a perseguire le finalità risultanti dall'interpretazione sistematica del disegno costituzionale? Esiste, cioè, un "diritto all'informazione giuridica" che deve essere istituzionalmente soddisfatto o è necessario che i privati continuino ufficiosamente a sostituirsi al pubblico lucrando sulla erogazione di un servizio informativo (ad esempio,

³⁰ Così D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell'AIC, Cedam, Padova, 2001, 59.

³¹ Cfr. C. MORTATI, *op. cit.*, 486 ss., in particolare quando afferma che "il significato specifico della rappresentatività dei membri del parlamento (...) è consacrato dalla terminologia che riserva il termine 'rappresentativo' alle istituzioni o ai regimi caratterizzati dalla presenza di organi non solo provenienti dalle elezioni popolari, ma soggetti a periodiche rielezioni a brevi intervalli di tempo, proprio allo scopo di offrire agli elettori il modo di controllare l'operato degli eletti, sia pure con il solo risultato di non confermare nella carica alla fine del mandato coloro che non avessero corrisposto alla fiducia in essi riposta, o comunque non rispecchiassero più (o meno bene di altri) il sentimento popolare".

creazione di *cd-rom* contenenti l'intera legislazione vigente, *databases* normativi *on-line* a pagamento e simili) che dovrebbe rientrare nella normalità del funzionamento di uno Stato democratico?

5. Il diritto all'informazione giuridica

La risposta ad un simile interrogativo non può prescindere da un seppur rapido esame del contenuto dell'art. 21 della Carta costituzionale – quanto meno allo scopo di escluderne l'applicabilità al tipo di informazione che riguarda la nostra indagine –, laddove si sancisce quel principio cardine del sistema democratico che è rappresentato dalla libertà di manifestazione del pensiero nelle accezioni che ora andremo ad illustrare.

In effetti, sia la giurisprudenza costituzionale, sia la dottrina hanno contribuito a costruire un quadro interpretativo piuttosto complesso del significato, dell'ampiezza, dei contenuti ipotizzabili di questa libertà, configurando l'esistenza di un lato attivo ed un lato passivo della stessa³², per cui è possibile parlare, rispettivamente, di diritto di informare come "libertà di dare e divulgare notizie, opinioni e commenti" e diritto ad essere informati come "interesse generale, anch'esso indirettamente protetto dall'art. 21, all'informazione"³³. Mentre

³² Mentre sulla sussistenza di un versante "attivo" della comunicazione non vi sono mai stati dubbi (si vedano, tra i molti, i contributi di L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, 10 ss.; S. FOIS, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1957, 199; V. CRISAFULLI, *Problematica della "libertà di informazione"*, in *Il Politico*, 1964, 286 ss.; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, *passim*; A. M. SANDULLI, *Libertà di informazione e mass media nell'odierna realtà italiana*, in *Dir. soc.*, 1978, 71 ss.; AA.VV., *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*, Atti del I Convegno AIC, Padova, 16-18 ottobre 1986, Cedam, Padova, 1992; G. CORASANITI, *Diritto dell'informazione*, Cedam, Padova, 1995, *passim*), su quella di un lato "passivo" la dottrina si è lungamente dibattuta, pervenendo ad esiti non sempre concordi tra loro. Cfr., per tutti, A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 472 ss.; *contra*, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, parte speciale, II edizione, Cedam, Padova, 1992, 427.

³³ Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 105/72. Il "diritto all'informazione", come anche, ad esempio, quelli all'abitazione, all'ambiente, all'identità sessuale, alla salute e così via, viene annoverato tra i

il primo aspetto riguarda il *produttore* di informazione e la sua "libertà di informare" – e, nel caso in cui a produrre informazioni sia un soggetto pubblico, appare evidente il rilievo che tale funzione informativa comporta ai fini della formazione dell'opinione pubblica e della definizione degli orientamenti politici degli elettori –, il secondo investe il *fruitore* dell'informazione diffusa, per il quale va verificato, alla luce del disposto costituzionale, se sussista o meno un diritto di esso ad ottenere (nel caso di specie, dallo Stato) determinate notizie secondo certe modalità comunicative³⁴ e se si tratti di un diritto

cosiddetti "nuovi diritti" – contrapposti ai diritti "tradizionali" –, tali per il fatto di porsi quali "istanze di libertà che emergono nel corso del tempo a livello della Costituzione materiale" e per l'essere "proposti dallo sviluppo della coscienza sociale" (G. M. SALERNO, *Diritti inviolabili*, in *Dizionario costituzionale*, cit., 151). Per un'analisi delle due tipologie di diritti e dei rapporti tra esse intercorrenti, si vedano F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, *passim*, e M. FOIS, *Nuovi diritti di libertà*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *La libertà di "informazione". Scritti sulla libertà di pensiero e la sua diffusione*, I, Maggioli, Rimini, 1991, 439 ss., il quale sottolinea come, in generale, si sia "parlato del complesso dei diritti relativi all'informazione come qualcosa da ricomprendere in un nuovo 'diritto della democrazia'", 442. Più in generale, va ricordato che è attraverso l'art. 2 della Costituzione che i nuovi diritti trovano riconoscimento e tutela, supposto e accettato il fatto che l'articolo in questione non si risolve in una mera *summa* dei diritti esplicitamente sanciti dalla Carta Costituzionale, ma amplia la sua tutela a ulteriori aspetti della personalità richiamati in testi diversi dalla legge ordinaria (trattati, convenzioni.). È la questione dei diritti inviolabili "non enumerati": le loro potenzialità normative, cioè, sarebbero dotate di un'elasticità tale da essere in grado di ricomprendere qualsiasi altro "nuovo diritto" che la costituzione materiale così identifichi (cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 54 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 3 ss.). Gran parte della dottrina e la stessa Corte Costituzionale hanno rigettato la tesi estensiva, ma non l'interpretazione estensiva, che si fonda sul fatto che in molti casi questi diritti non sono altro che aspetti, sfaccettature di quelli già presenti in Costituzione, e pertanto si configurano come diritti "impliciti" o "trasversali", potendo essi trovare riconoscimento e garanzia, isolatamente o in combinato disposto, nelle norme relative ai diritti "enumerati", ai quali, pertanto, sono in qualche modo agganciati. Per un'ampia disamina della questione, A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1988, il quale richiama anche numerose sentenze con le quali la Corte ha tracciato il suo orientamento giurisprudenziale contrario a trattare l'articolo 2 come "clausola aperta", ossia come mezzo tecnico di rinvio a diritti completamente slegati dai diritti enumerati.

³⁴ Così A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica*, cit., 48. R. ZACCARIA, *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, Padova, 2000, 9,

soggettivo, di un interesse legittimo o di un interesse semplice, giacché da una diversa qualificazione giuridica muove conseguentemente una diversa azionabilità degli strumenti di tutela³⁵.

È subito necessario introdurre una distinzione indispensabile ai nostri fini, relativa all'ambito soggettivo del produttore di informazione, tra il caso in cui ci si riferisca ad un rapporto informativo intercorrente tra privati e quello, differente, in cui soggetti del rapporto siano le istituzioni, da un lato, e, dall'altro, i cittadini. Infatti, a seconda che la richiesta di informazione sia indirizzata a soggetti privati o pubblici, differenti si rivelano i fondamenti costituzionali.

Per ciò che concerne la prima ipotesi, la Corte costituzionale è ripetutamente intervenuta – a partire dagli anni in cui il "caos dell'etere" metteva a repentaglio la tutela di principi fondamentali dell'ordinamento quali la pluralità, l'obiettività, l'imparzialità delle fonti d'informazione, fino ad arrivare alla recentissima sentenza n. 155/02 – a sottolineare l'importanza di un sistema informativo – nello specifico, radiotelevisivo – che garantisca "il massimo del pluralismo esterno, al fine di soddisfare, attraverso una pluralità di voci, il diritto del cittadino all'informazione"³⁶. In generale, si può

parla del diritto all'informazione quasi come di un "contro-diritto" che finisce inopportuno per sottoporre ad obblighi il diritto di informare. Nella stessa posizione critica A. PACE, *Libertà di informare e diritto di essere informati*, in ID., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi giurisprudenziali*, Cedam, Padova, 1990, 11, laddove afferma che "sostenere l'esistenza di un rapporto giuridico tra chi informa e chi viene informato è in palese contraddizione sia con la formula costituzionale dell'art. 21, sia con la struttura della libertà costituzionale, tutelata come diritto assoluto".

³⁵ Sui profili costituzionalistici dell'argomento, vedi anche L. VESPIGNANI, *La comunicazione pubblica: aspetti giuspubblicistici*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *La comunicazione pubblica*, cit., 129 ss.

³⁶ Sentenza n. 826/88. Come è noto, a presidio del pluralismo informativo il Legislatore ha predisposto – accanto alle disposizioni anticoncentrazione aventi carattere generale già contenute nella legge n. 287/90, istitutiva, tra l'altro, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato – una disciplina *antitrust* speciale specificamente destinata a regolare il settore delle comunicazioni di massa. Tali norme si ritrovano nella legge n. 249/97, che istituisce espressamente un'Autorità *per le garanzie* nel settore delle comunicazioni, con questo intendendo che l'organismo è preposto a *vigilare*, a mo' di arbitro, sul "rispetto e la realizzazione di diritti fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione, da quello di manifestare liberamente il proprio

comunque affermare che non si possa individuare un diritto all'informazione inteso come pretesa ad ottenere certe notizie, salvo che il legislatore non abbia disposto un preciso obbligo in tal senso per determinate situazioni; infatti, il riconoscimento di un diritto soggettivo dei cittadini ad essere informati di fatto comprimerebbe la tutela costituzionale che è indubabilmente accordata al diritto d'informare e, di conseguenza, ai soggetti che diffondono le notizie³⁷.

Diversa appare, invece, la seconda ipotesi prospettata, in cui uno dei due soggetti coinvolti nel processo comunicativo è un pubblico potere e l'altro il *civis*, al quale, in considerazione dello stato giuridico che gli è riconosciuto, va senz'altro garantito il diritto a ricevere quell'informazione essenziale che gli è necessaria al fine di formare la propria coscienza sulla scorta della conoscenza di dati oggettivi di diritto positivo. Il "diritto all'informazione" riconnette, così, sotto un profilo politico, la sua operatività sia al principio di sovranità popolare in quanto riconducibile all'attribuzione del diritto di voto, sia ai principi di rappresentanza e responsabilità politica³⁸. Il parametro costituzionale di riferimento, cioè, non va ricercato tanto nella disposizione che tutela la manifestazione del pensiero – in quanto applicabile, come si è visto, a rapporti differenti da quello ora considerato –³⁹, quanto in una lettura sistematica di quelle disposizioni che sviluppano e strutturano in senso rappresentativo il principio democratico quale espresso

pensiero a quello di essere correttamente informati" (citazione tratta dalla I *Relazione annuale* dell'Autorità, parte I, par. 4).

³⁷ In tali termini P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 122-123.

³⁸ Cfr. A. VIGNUDELLI, *Il diritto della Sibilla*, cit., 19 e, più approfonditamente, 231 ss. In tal senso anche E. VITIELLO, *Il Parlamento e la comunicazione web (Camera con vista?)*, in *Rass. parl.*, 2002, 298, quando afferma che "in un sistema fondato sulla sovranità popolare e sulla rappresentanza, l'esercizio consapevole dei diritti politici richiede un costante aggiornamento sull'attività delle istituzioni rappresentative e delle formazioni politiche".

³⁹ Il diritto di assumere informazioni e, tanto più, il dovere di fornirle, "non hanno a che vedere con l'art. 21, ma possono essere dedotti dall'esigenza di un'efficace tutela dei diritti dei cittadini e da quella del buon funzionamento del regime democratico, che postula una certa conoscenza da parte dei cittadini dei problemi politici e sociali in atto, nonché dei propositi e dell'azione dei pubblici poteri per risolverli". Così M. MAZZIOTTI DI CELSO – G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, 182.

nell'art. 1⁴⁰, pur rimanendo consapevoli del fatto che esiste una "legge del tempo e del numero: più alto è il numero dei cittadini di un insieme democratico, minore è la possibilità per i cittadini di partecipare direttamente alle decisioni di governo"⁴¹.

Naturalmente, anche solo ventilare l'ipotesi di un ritorno alla democrazia diretta mediante le possibilità offerte dallo sviluppo dell'informatica e delle nuove tecnologie di comunicazione appare ancora oggi prospettiva in larga parte inattuabile, ma, al contrario, è senza dubbio realistico pensare che l'utilizzo delle nuove risorse di comunicazione⁴² – fornendo una molteplicità di canali comunicativi alternativi a quello ufficiale ed una facoltà di modulazione e personalizzazione nell'uso degli stessi in relazione alla categoria di utenza cui l'atto si rivolge – possano costituire un valido aiuto nella diffusione delle regole giuridiche e, dunque, nella formazione di una cittadinanza consapevole e preparata ad esprimersi con cognizione di causa⁴³. È vero, infatti, che la

⁴⁰ Il fondamento del diritto ad essere informati va collegato alle interrelazioni esistenti "tra il trinomio sovranità popolare (democrazia) – rappresentanza (elezione) – responsabilità politica (responsività) e la cultura della comunicazione", la quale consente la maturazione del processo democratico. Così A. VIGNUDELLI, *ult. op. cit.*, 249.

⁴¹ Così R. DAHL, *Sulla democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 117.

⁴² È il caso di richiamare qui la sentenza della Corte costituzionale n. 348/90, nella quale la Consulta ha puntualizzato il fatto che nessun soggetto pubblico può oggi risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa per rendere più efficace la propria funzione.

⁴³ "Il ruolo crescente dei nuovi diritti di cittadinanza, strettamente connessi alla comunicazione sia nella prospettiva nazionale sia in quella comunitaria, tendono a riorientare il contenuto e gli scopi del comunicare e dell'informare di tutti i soggetti responsabili dell'informazione, *in primis* le istituzioni", le quali dovrebbero rivelarsi sensibili rispetto a "come garantire al cittadino, nella sua vita e nei suoi interessi quotidiani, la possibilità di ricevere e di disporre di informazioni chiare, essenziali, trasparenti; e come tutelarle rispetto ad una informazione aggressiva e disordinata che spesso non raggiunge gli scopi di utilità sociale e culturale ai quali è destinata e finisce col negare il principio stesso per il quale è prodotta: quello, cioè, di comunicare qualcosa di rilevante e utile a qualcuno: il cittadino". E. ZUANELLI, *op. cit.*, citazioni alle pagine, rispettivamente, 25 e 42. Cfr., inoltre, G. PASQUINO, *Buone notizie per i cittadini democratici*, in *Il Mulino*, 1992, 525, quando afferma che "qualsiasi dialogo e qualsiasi esito democratico si fondano e si costruiscono da e su cittadini perfettamente informati. Anzi, i dialoghi e gli esiti democratici presuppongono ed esigono l'esistenza di cittadini informati. Soltanto se informati, infatti, i cittadini possono, se lo desiderano, partecipare consapevolmente, in maniera più o meno diretta, all'amministrazione della cosa pubblica".

critica formulata da un'opinione pubblica consapevole è tanto più efficace "quanto più il soggetto attivo conosce in tutti i suoi aspetti la condotta del soggetto responsabile e può criticarlo non genericamente ma in base a dati specifici"⁴⁴. Il livello di partecipazione del popolo ai processi decisionali dello Stato democratico sarà tanto più alto e responsabile quanto più sarà stato messo in condizione di acquisire l'informazione – non solo politica, ma anche, più obiettivamente, giuridica – necessaria per crearsi un'autonoma coscienza riguardo all'operato dei pubblici poteri⁴⁵, poiché, per riprendere un pensiero hegeliano, non vi può essere democrazia se le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette⁴⁶.

In tale ottica, una più attenta e capillare divulgazione delle regole giuridiche, una loro migliore conoscibilità, contribuirebbero a rinsaldare un legame tra istituzioni e società civile che gli eventi politico-economici degli ultimi anni hanno messo a dura prova, e, comunque, sarebbero gli elementi che consentirebbero di chiudere il rapporto rappresentativo: mettere i consociati effettivamente in grado di accedere alla produzione normativa dei pubblici poteri e di sfruttarla opportunamente

⁴⁴ G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 118. Per una definizione della democrazia come "controllo del popolo sui governanti", *ibidem*, 132.

⁴⁵ Scrive A. VIGNUDELLI, *Il diritto della Sibilla*, cit., 244-245, che "l'informazione (sia pubblica, sia privata) costituisce la linfa vitale del sistema democratico, l'alimento di cui si nutrono i significati più profondi del voto. Ed è appunto sotto questo profilo che si comprende come la cultura della comunicazione sia consustanziale alla compiutezza del processo democratico, costituendo lo sfondo su cui risaltano sia i rapporti tra Stato e cittadini, sia quelli tra Stato e partiti, in una rete continua di scambi ed interazioni reciproche certamente favorita pure dallo sviluppo tecnologico dei mass-media". Ugualmente, sottolineando il valore dell'informazione in democrazia, V. ONIDA, *Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione in Italia*, in *Pol. dir.*, 1988, 304, sostenendo che "democrazia significa appunto un sistema di organizzazione del potere che ne assicuri l'esercizio diffuso ed eviti arbitri e prevaricazioni; nonché un sistema di rapporti fra cittadini e apparati fondato sulla garanzia dei diritti di tutti e sul libero confronto delle idee. Perciò l'effettiva disponibilità e la libera circolazione delle informazioni condizionano il tasso di democraticità del paese".

⁴⁶ G. F. W. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, a cura di F. MESSINEO, Laterza, Roma-Bari, 1965, parte III, 188. In tale accezione anche M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi*, cit., 198, laddove afferma che "se una produzione legislativa disordinata e straripante mette in crisi l'efficienza dei sistemi pubblicitari, continuando a pretendere l'osservanza di leggi che non possono conoscersi si avvicina pericolosamente il limite di guardia, al di là del quale l'ordinamento giuridico statale cessa di vestirsi di panni democratici".

(vale a dire di poter far valere i diritti che questa riconosce loro e di consentire di non violare inconsapevolmente le regole poste) significa, in ultima analisi, accettare di sottoporre il proprio operato – man mano che questo viene prodotto, e non soltanto alla fine del mandato ricevuto – al giudizio del cittadino, in capo al quale sussiste un "diritto-dovere" costituzionalmente sancito di conoscere le regole. Il rapporto di rappresentanza, è stato autorevolmente sostenuto, emerge, infatti, non tanto nel momento in cui esso si instaura, "quanto, piuttosto, successivamente, nel momento in cui il rappresentante è chiamato a render conto del proprio operato"⁴⁷. E si potrebbe aggiungere che ogni atto emanato – più di qualsiasi campagna elettorale – costituisce per i votanti parametro di valutazione per l'attività svolta nel corso della legislatura.

È in tal senso che si può cogliere nel diritto all'informazione giuridica un evidente carattere di "funzionalizzazione" alle esigenze dello sviluppo armonico della democrazia, alla quale non è concesso prescindere dal potenziale democratico insito nella circolazione dell'informazione stessa, che fonda il rapporto rappresentativo e, contestualmente, contribuisce a definire una più o meno solida struttura di relazione tra rappresentanti e rappresentati. Come sostenuto da autorevole dottrina, infatti, "è pacifico che la effettiva disponibilità e la circolazione delle informazioni rappresentano un valore costituzionalmente protetto, atto a fondare e a orientare la disciplina legale del 'mercato' delle informazioni medesime. Anzi, esse rappresentano qualcosa di più: sono uno dei capisaldi essenziali della democraticità dell'ordinamento"⁴⁸.

⁴⁷ D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, cit., 543 ss..

⁴⁸ Così V. ONIDA, *Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione in Italia*, cit., 303. Sull'ipotesi di introduzione di un preciso riferimento alla comunicazione pubblica in Costituzione si è espresso il Ministro della Funzione Pubblica, Mazzella, a margine della presentazione del volume "Informazione e comunicazione della P.A. dopo la legge 150/2000", avvenuta il 25 settembre 2003 a Roma, evidenziando come "da tempo l'acquisita consapevolezza del valore della comunicazione pubblica, intesa come garanzia di interessi fondamentali dei cittadini, ha portato ad una rilettura dell'attività informativa e comunicativa dell'amministrazione, in una prospettiva di tutela e di realizzazione di veri e propri valori costituzionali".

6. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto detto, ci sembra più che corretto condividere il punto d'osservazione di taluna dottrina che vede nel complesso dei diritti relativi all'informazione il profilarsi di un nuovo "diritto alla democrazia"⁴⁹, poiché è dall'ampiezza della facoltà che lo Stato riconosce al cittadino di accedere al patrimonio giuridico-normativo dell'ordinamento che discende la possibilità di agire nel rispetto delle regole e di sfruttare eventualmente i benefici da queste predisposte in loro favore.

Già nel 1939 un insigne giurista così si esprimeva: "A che giova fare una legge, se essa non è nota a coloro che dovrebbero osservarla; e se essa è ignota o poco nota persino a molti di coloro che dovrebbero vigilare per l'osservanza di essa? Evidentemente, una legge poco nota rimane molto spesso, o quasi sempre, inosservata. Non giova molto, a tale scopo, includere nella legge una delle consuete, esigue sanzioni penali: sia perché la sanzione è ignorata come il resto della legge; sia perché gli organi di polizia, ed amministrativi in genere, sono sovraccarichi di compiti, e si dedicano più che altro a colpire le violazioni delle leggi più importanti o più recenti: la così detta grida fresca di manzoniana memoria"⁵⁰. È curioso – in un momento storico in cui la produzione di regole appare giustificata dall'esigenza di rispondere alle istanze provenienti da una democrazia di stampo pluralista, la quale, per funzionare correttamente ed agevolare la coesione sociale, richiede l'emanazione di un gran numero di norme dirette per lo più a categorie di destinatari determinate o, comunque, facilmente individuabili – che tali destinatari, paradossalmente, non riescano, se non con grandi difficoltà, ad accedere a quell'informazione che li riguarda sempre più direttamente e, di conseguenza, a sfruttarne le potenzialità nel modo più ampio e compiuto possibile.

Il fatto che nel dettato costituzionale si sia potuta rintracciare l'esistenza, più che di un vero e proprio diritto – che presupporrebbe l'azionabilità innanzi all'autorità giudiziaria, o anche il risarcimento del danno in caso di violazione –, di un interesse costituzionalmente protetto del cittadino democratico ad ottenere informazioni dal soggetto pubblico in ordine alle

⁴⁹ Così S. FOIS, *Nuovi diritti di libertà*, cit., 442.

⁵⁰ M. LA TORRE, *La divulgazione delle Leggi*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 1939, 586.

norme vigenti, non è purtroppo condizione sufficiente a che tale interesse sia concretamente garantito e tutelato all'interno dell'ordinamento. Perché ciò si realizzi, sono almeno quattro i presupposti dai quali non si può prescindere: le informazioni devono essere sistematicamente raccolte; devono essere accessibili presso i soggetti e le strutture in cui esistono; devono essere organizzate in modo fruibile, elaborate e diffuse in modo da poter essere effettivamente conosciute dai destinatari cui sono dirette; non devono esistere ostacoli alla loro libera circolazione e diffusione⁵¹.

Le informazioni, in effetti, ci sono e, grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie di comunicazione, la ricerca e il reperimento di esse si presenta oggi come un'operazione relativamente semplice. Ma ciò che manca, semmai, in particolare proprio all'informazione giuridica, è la sua elaborazione, organizzazione e canalizzazione, in una parola manca la necessaria opera di mediazione tra il flusso informativo e gli interessati⁵², cui non sempre è garantito un adeguato grado di accessibilità alle informazioni concernenti la normazione vigente⁵³.

Ecco allora che, ancora una volta, acquista senso l'idea della necessità dell'elaborazione di una teoria della divulgazione

⁵¹ Cfr. V. ONIDA, *Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione in Italia*, cit., 304.

⁵² V. ONIDA, *Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione in Italia*, cit., 305. Cfr. anche A. ALBAMONTE, *I problemi della conoscenza giuridica nella società tecnologica*, cit., 208, quando afferma che "le caratteristiche della conoscenza delle regole giuridiche del singolo nell'era che viviamo vanno identificate nella tempestività e nella completezza, nel bisogno dell'intermediazione, e nella varietà delle fonti di informazione, non più tipizzate soltanto nelle forme tradizionali, ma riconducibili alla cibernetica, ed infine agli stessi *mass-media*".

⁵³ "Non esiste un rischio di 'sovraccarico' dell'informazione: esiste, invece, ed è concreto, proprio il rischio opposto. L'informazione – e in particolare quella che dovrebbe provenire dai soggetti pubblici – non è mai sufficiente, talora manca del tutto, o risulta assolutamente incomprensibile, ai soggetti interessati. Il diritto all'informazione, e quindi il principio della piena 'trasparenza' nei rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche istituzioni, si trova ad essere al centro della nuova legislazione partecipativa degli anni novanta. Ma un ordinamento autenticamente democratico non deve limitarsi alla fissazione di disposizioni di legge: è necessario che queste possano tradursi in altrettante concrete garanzie informative per il cittadino; è indispensabile formare una vera e propria cultura della comunicazione, in grado di assicurare attuazione a tali principi di libertà". Così G. CORASANITI, *Tra potere e servizio. Informazione e giustizia in Italia*, Liguori, Napoli, 1997, 5-6.

delle regole di diritto, la cui ragion d'essere germoglia direttamente dal contesto costituzionale sopra esaminato e il cui sviluppo, invece, tra origine dalla constatazione dell'esistenza di una lacuna che, sino ad ora, gli studiosi del diritto hanno forse auspicato ma mai portato ad una compiuta teorizzazione⁵⁴.

⁵⁴ Come nota, giustamente, A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico*, cit., 11-12, affrontare un'indagine concernente le problematiche informativo-comunicative del soggetto pubblico significa confrontarsi con aspetti di natura sociologica, epistemologica, di filosofia della scienza, di scienza della politica, ciò che induce a ritenere che si tratti di una materia "carente di un punto di singolarità individuato". Ed è probabilmente a questa particolare trasversalità della disciplina che va imputata la scarsa considerazione riservata dalla dottrina giuspubblicistica alla problematica della divulgazione delle norme, che comunque presenta implicazioni dal profilo costituzionalistico di non trascurabile entità.

CAPITOLO V

LA DIVULGAZIONE DELLE LEGGI

SOMMARIO: 1. Potenzialità della conoscenza del diritto – 2. Considerazioni critiche sugli attuali strumenti di pubblicazione e diffusione – 3. La conoscenza delle leggi come primo obiettivo dell'attività divulgativa – 4. Caratteristiche dell'attività divulgativa – 5. Fasi dell'attività divulgativa – 6. La selezione degli atti da divulgare – 7. L'elaborazione della strategia divulgativa – 8. Il momento divulgativo – 8.1. La televisione – 8.2. La radio – 8.3. La stampa – 8.4. La telefonia – 8.5. *Internet*

1. Potenzialità della conoscenza del diritto

Si è sinora dato conto di come, nel nostro ordinamento, alla pubblicità formale delle regole di diritto, e delle leggi in particolare – necessaria al fine di assicurare la piena vigenza dell'atto e garantirne la conoscibilità ad opera dei destinatari –, non faccia seguito una ulteriore fase istituzionalizzata di pubblicità "materiale" che consenta di favorire la vera e propria conoscenza delle stesse.

L'istituto pubblicitario costituisce un fattore coesenziale al funzionamento di una moderna democrazia¹, giacché esso si ricollega ai principi fondamentali dell'ordinamento sanciti in Costituzione – in particolare, ai principi democratico, rappresentativo e di eguaglianza –; ciò nonostante, solo una piccola parte, benché autorevolissima, della dottrina, lo si è detto, ha affrontato l'argomento, così che è venuto a mancare l'importante stimolo del dibattito scientifico nei confronti della classe politica sulla tematica della

¹ "Avendo lo Stato italiano una forma che è determinata dai principi di democraticità, di giuridicità e di socialità, tutte le sue fondamentali funzioni sono inevitabilmente ispirate al principio di pubblicità: l'esercizio dei poteri pubblici è conoscibile, deve poter essere conosciuto". Così A. MELONCELLI, *La circolazione della conoscenza*, cit., 2014-2015.

divulgazione delle regole giuridiche, quello che taluno ha definito – non a torto, a nostro avviso – l’impegno più elevato ed urgente cui oggi i giuristi vengono chiamati². Anzi, si può forse dire che questo silenzio sull’argomento abbia contribuito ad autorizzare il legislatore nazionale ad autoassolversi dall’incombenza di provvedere – come egli stesso ha, invece, imposto agli enti territoriali di fare – a riformare i propri strumenti pubblicitari annettendo alla pubblicazione della Gazzetta *on-line* valore legale: si deve, infatti, rilevare come nell’art. 32, comma 7, della già ricordata legge n. 69/2009, si riaffermino la validità e la vigenza della disciplina tradizionale già esistente, esimendo la Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana dal passaggio alla produzione di effetti giuridici mediante la versione elettronica.

Si è anche osservato come, in relazione alla comunicazione delle regole giuridiche, ci si muova, in sostanza, su un terreno ancora largamente inesplorato, cosicché appare utile e giustificato – ancorché poco ortodosso sul piano scientifico – un massiccio ricorso alla fantasia, alla “proverbiale fantasia dei giuristi”, come è stata definita da Ainis, per il quale l’esigenza di questo tipo di comunicazione richiede l’uso di strumenti flessibili ed informali, quali comunicati, specchietti illustrativi, *abstracts*, griglie dei destinatari³, espedienti, cioè, che siano in grado di “tradurre” la complessità dei contenuti della normazione in dati di semplice comprensione e, di conseguenza, di immediata fruibilità da parte dei destinatari.

È indubbio che le attuali forme di pubblicità legale e obbligatoria assicurino la conoscibilità – dunque, una situazione possibile in potenza – delle regole, ma non ne garantiscono certo la conoscenza – cioè, la traduzione in atto – e l’opportuna diffusione⁴. È questo il carattere “statico” della pubblicazione, che si ritiene effettuata allorquando la conoscenza è posta a disposizione altrui, senza che si renda necessario l’avvio di un processo, che potremmo definire di *feedback*, allo scopo di saggiare la reale acquisizione di essa o se vi sia stato effettivo godimento degli eventuali vantaggi da essa stessa previsti⁵. Va, tuttavia, precisato che, di contro e per conseguenza, la staticità

² In simili termini M. AINIS, *Sulla comunicazione delle regole giuridiche*, cit., 635.

³ Cfr. ancora M. AINIS, *Sulla comunicazione delle regole giuridiche*, cit., 635.

⁴ Così P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 236.

⁵ P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 37-38.

della pubblicazione implica una certa inclinazione alla dinamicità da parte dei fruitori dei suoi contenuti: è, infatti, chiaro che, nel caso della divulgazione normativa, il cittadino è costretto ad attivare un processo di mediazione cognitiva, peraltro, allo stato attuale, piuttosto complesso, per ottenere le informazioni di suo interesse, le quali, altrimenti, non arriverebbero nella sua sfera di conoscibilità così facilmente o, addirittura, potrebbero non giungervi affatto.

Eppure, se una legge resta chiusa nelle pagine di un giornale, per ufficiale che sia, e i consociati ne vengono a conoscenza solo qualora ne violino il disposto o quando i benefici che avrebbero potuto trarne abbiano cessato di essere esigibili, non si può allora sostenere che il compito del legislatore si esaurisca con l’adempimento delle prescritte incombenze pubblicitarie⁶. Si rende, in altri termini, conveniente una revisione in senso “dinamico” dell’istituto pubblicitario, in virtù della quale emittente e ricevente possano incontrarsi quanto meno a metà strada, l’uno predisponendosi all’utilizzo – complementare a quello del canale ufficiale di divulgazione – di mezzi di massa per raggiungere anche il *quisque de populo*, o “cuoca di Lenin” che dir si voglia, attraverso modalità comunicative per quest’ultimo relativamente accessibili, l’altro adoperandosi per raggiungere le informazioni che gli vengono così fornite senza che l’onere della conoscenza gravi più completamente sulla sua attitudine alla ricerca giuridica, che, tra l’altro, presuppone il possesso di specifiche competenze nel campo del diritto senza le quali il reperimento degli atti normativi risulta difficile o scarsamente fruttuoso.

⁶ “L’organizzazione e la circolazione delle conoscenze sono fenomeni comuni a tutti i settori del diritto. (...) Per essi è operante il principio secondo cui, se un soggetto ha interesse a rispettare una situazione sia per trarne un beneficio sia per evitare uno svantaggio, egli deve anche essere posto nella condizione di poterne acquisire la conoscenza”. Così A. MELONCELLI, *Pubblicazione*, cit., 927. Nello stesso senso R. GUASTINI, *In tema di “conoscenza del diritto”*, cit., 380, quando sostiene che “la conoscenza del diritto è altresì condizione necessaria di effettività del diritto stesso. Una norma che sia sconosciuta ai suoi destinatari non può svolgere alcuna funzione sociale: se impone un obbligo, l’obbligo non può essere adempiuto; se conferisce un potere, il potere non può essere esercitato, d’altra parte, una norma che sia tenuta segreta al suo destinatario forse neppure merita il nome di ‘norma’, giacché nell’uso comune ‘norma’ designa una comunicazione intesa a dirigere il comportamento dell’interlocutore”.

Così come negli ultimi anni si è attribuita grande importanza al momento preparatorio della legge, sancita con l'istituzione di un'apposita struttura, denominata "Comitato per la legislazione", alla stessa maniera sembrerebbe più che opportuno predisporre una seconda – magari un "Comitato per la divulgazione" – dotandola di personale variamente qualificato nell'ambito delle comunicazioni di massa e delle tecniche e teorie dell'informazione e della comunicazione, affinché possa essere attuata una strategia comunicativa multilivello che, lungi dal realizzare disegni propagandistici, miri piuttosto, dopo che si sia provveduto all'opportuna selezione dell'informazione da fornire, a costruire, pianificare, organizzare campagne informative che tengano conto sia della tecnicità più o meno elevata dei contenuti da trasmettere – semplificandone, all'occorrenza e ove ciò sia possibile, il linguaggio – sia del pubblico di destinatari cui la regola è rivolta. È necessario, in altri termini, operare "un passaggio ulteriore, spostando il tiro dalla pubblicazione alla comunicazione delle regole giuridiche"⁷.

Si dovrebbe, perciò, intervenire, tanto sul piano linguistico – predisponendo misure di "traduzione" del linguaggio tecnico-giuridico⁸ – quanto su quello divulgativo, risultando, a questo punto, evidente che il sistema di pubblicità legale – quanto meno a livello statale – è ancora legato all'edizione stampata⁹, a nulla valendo il fatto che le moderne tecnologie di comunicazione consentirebbero di giovare di una serie di supporti alternativi o complementari a quello cartaceo a maggior impatto diffusivo e dai costi decisamente inferiori per i soggetti potenzialmente interessati. In questo senso, dunque,

⁷ Così M. AINIS, *Sulla comunicazione delle regole giuridiche*, cit., 632.

⁸ Scrive A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, cit., 206, che "nei rari casi in cui vengono sottoposte all'attenzione pubblica proposte concrete, queste sono spesso incomprensibili al largo pubblico per il loro alto tasso di tecnicismo. Ad esempio, 'contro le scarcerazioni facili', si dice, 'occorre elevare i tempi della custodia cautelare'. Pochi sanno tra il pubblico cosa sia esattamente la custodia cautelare e quali siano le più ampie implicazioni di proposte di tal genere rispetto al processo penale, alla presunzione d'innocenza e ad altri principi costituzionali. Sicché il dibattito va avanti coinvolgendo soltanto gli esperti e gli addetti ai lavori. Il tecnicismo è, in realtà, una delle varianti della sottrazione dei temi di interesse generale alla discussione pubblica e denota, insieme all'abuso di vuoti slogan politici, il complessivo abbassamento del livello discorsivo della democrazia nell'epoca globale".

⁹ Cfr. il commento di R. BORRUSO riportato alla nt. 120.

poco significativo appare – a nostro avviso – lo sforzo comunicativo compiuto dal Poligrafico dello Stato nel rendere gratuitamente disponibili *on-line* le Gazzette pubblicate negli ultimi sessanta giorni¹⁰: è sicuramente apprezzabile l'utilizzo di un mezzo popolare quale il *web* al fine di aumentare la diffusione e la fruibilità dei contenuti del Giornale ufficiale dello Stato presso il grande pubblico dei navigatori, ma ciò assume i toni di un'operazione dalla dubbia validità nel momento in cui, una volta decorsi i due mesi dalla pubblicazione del provvedimento in G.U., i dati vengono cancellati e sostituiti con altri, più recenti, e l'archivio risulta consultabile solo a pagamento. Questa constatazione ha spinto taluna dottrina, della quale condividiamo pienamente il punto di vista, a sostenere che la Gazzetta Ufficiale – la quale dovrebbe rappresentare il perno della diffusione dei documenti normativi in Rete – sia da considerarsi una "fonte marginale" per la ricerca in *Internet*, rendendo impossibile l'uso di *links*, e finendo per costituire un grave ostacolo alla costruzione di un sistema coordinato di documentazione normativa sul *web*¹¹. Va, peraltro, notato come i rinvii ad altri atti contenuti in quelli pubblicati nei vari numeri della Gazzetta ufficiale in Rete non risultano attivi, per cui, in sostanza, si verifica la paradossale circostanza per cui si hanno due siti istituzionali – quello curato dal Poligrafico, da un lato, e Normattiva, dall'altro – che non dialogano tra loro, pur gestendo le medesime informazioni e condividendo le stesse finalità. A queste constatazioni, si affianca poi quella, già segnalata e non certo di secondaria rilevanza, per cui quanto viene pubblicato *on-line* non ha carattere di ufficialità, dovendosi a tal fine far riferimento all'edizione cartacea. Insomma, si sta facendo davvero il minimo per favorire l'accesso e la fruizione del diritto da parte dei consociati.

Non va, poi, trascurato il fatto che avvalersi in via esclusiva di *Internet* come canale alternativo alla carta stampata significa rivolgersi ad un'utenza in grado di gestire strumenti informatici di tipo interattivo e, per converso, emarginare una nutrita fetta di "analfabeti informatici" che non possiedono

¹⁰ Si veda l'art. 2, comma 2, del d. lgs. n. 116/99, che ha previsto l'introduzione nell'ordinamento della versione telematica della Gazzetta Ufficiale.

¹¹ Cfr. F. VENTURINI, *L'informazione normativa in Rete*, cit., 975.

conoscenze sufficienti per l'accesso a quel tipo di *medium*¹², risultando evidente che "l'impiego delle risorse offerte da *Internet* non esaurisce le condizioni minime di trasparenza e pubblicità, anche perché – e questo non ci sembra un aspetto trascurabile – non tutta la popolazione ha accesso alla Rete"¹³. Ma queste sono tematiche che ci si riserva di affrontare tra qualche pagina, essendo prima doveroso fornire alcune precisazioni in merito all'utilizzo dei due termini fondamentali intorno ai quali ruota il senso della prefigurazione di una teoria giuridica della divulgazione normativa.

2. Considerazioni critiche sugli attuali strumenti di pubblicazione e diffusione

Va, innanzitutto, precisato l'assunto da cui si muove: gli strumenti attualmente disponibili preposti a realizzare finalità pubblicitarie sono gli stessi su cui ricade anche l'ulteriore compito di divulgare le regole che essi rendono pubbliche. I momenti pubblicitario e divulgativo, cioè, coincidono fatalmente, con il risultato di non assicurare una effettiva conoscenza del tessuto normativo, ma di fermarsi alla realizzazione di una conoscenza del tutto potenziale e virtuale, potremmo dire di una "non-conoscenza".

Ciò che si evidenzia è, pertanto, una marcata inadeguatezza funzionale dei mezzi di pubblicazione – che si manifesta tanto sul piano più strettamente comunicativo, quanto su quello diffusivo – a raggiungere il grande pubblico dei consociati, proprio a causa di un problema di efficacia

¹² "La conoscenza è sì più abbondante e meglio conservata, ma non è affatto accessibile come può sembrare. Infatti, per potervi accedere è indispensabile superare lo sbarramento di un *software* sempre più complesso, cioè bisogna imparare preliminarmente regole, istruzioni e procedure che ci dicono quali passi vanno fatti per arrivare a sapere o a fare una cosa determinata. (...) In un certo senso, questa situazione paradossale riproduce alcuni limiti tipici della società tradizionale: in questa, la conoscenza era limitata e poco accessibile; oggi è abbondantissima, ma la sua accessibilità è solamente potenziale". Così, sulla "ricchezza apparente" prodotta dalla circolazione delle conoscenze su nuovi supporti mass-mediali tecnologici, R. SIMONE, *La Terza Fase. Forme di sapere che stiamo perdendo*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 65-66.

¹³ E. VITIELLO, *Il Parlamento e la comunicazione web (Camera con vista?)*, cit., 304-305 e 309. Dalla Relazione Agcom 2011 si apprende come quasi il 70 % degli individui tra gli 11 e i 74 anni abbia accesso a *Internet*: molti, dunque, ma non ancora la totalità della popolazione.

comunicativa dei mezzi di pubblicazione legale, i quali, mentre la società si è evoluta, è divenuta più complessa ed articolata, anche nel modo di interagire al suo interno, sono invece rimasti ancorati – almeno in alcuni casi – a vecchie tipologie pubblicitarie, tipiche di "una società pre-industriale con un assetto del territorio centrato più sulle realtà rurali che non sulle grandi realtà urbane, accumulando così un *gap* di almeno mezzo secolo nella organizzazione di un'efficace rete di comunicazione legale"¹⁴.

In quest'ottica, sembra necessario rivedere il meccanismo, attribuendo alla fase della comunicazione della regola giuridica un'autonoma dignità di esistenza, sganciandola dalla sua simbiosi forzata con l'inserimento dell'atto nel giornale ufficiale e funzionalizzandola al soddisfacimento di un vero e proprio interesse costituzionale¹⁵.

Allo stato attuale, vanno segnalate alcune criticità della diffusione delle regole giuridiche, legate al sistema di pubblicazione cartacea, dalla cui individuazione non si può prescindere se si vuole impostare una metodica alternativo-complementare che si riveli efficace dal punto di vista comunicativo e, soprattutto, che, dai nodi problematici partendo, ne consenta la revisione od il superamento. Così, la scarsa attitudine alla divulgazione del metodo pubblicitario tradizionale si rivela nelle seguenti questioni, in parte già accennate:

- *scarsa diffusione sul territorio*: è un problema centrale dal quale discende un'accentuata difficoltà ad accedere all'informazione contenuta nella Gazzetta Ufficiale, derivante, peraltro, da un'espressa previsione legislativa, che ne relega la messa in vendita ai soli capoluoghi di provincia; torna ad essere rilevante, in questo caso, la questione della mancanza di valore legale dell'edizione telematica: nei casi di discordanza tra

¹⁴ Così A. CONTALDO – P. MAGGIOLI, *La comunicazione pubblica: gli strumenti tradizionali*, cit., 189.

¹⁵ Scrive, a tal proposito, M. AINIS, *La divulgazione delle leggi*, in ID., *Le parole e il tempo della legge*, cit., 92, che "al di là delle diverse forme con cui l'attività divulgativa venga in concreto a realizzarsi, non c'è dubbio però che il *fine* della divulgazione descriva in ultimo – per effetto della XVIII disp. trans., ma a conti fatti non soltanto per tale via interpretativa – un valore costituzionale autonomo e distinto da quello che sorregge l'istituto della pubblicazione; e ciò introduce dunque un profilo di doverosità costituzionale in ogni iniziativa che si proponga di diffondere il messaggio legislativo presso i suoi destinatari".

quanto pubblicato su carta e quanto pubblicato in Rete fa ancor oggi fede la carta, sebbene la versione elettronica goda *ex se* di più ampia diffusione e accessibilità e consenta una modalità di utilizzo improntata all'immediatezza dei contenuti inseriti;

- *alti costi di fruizione*: informarsi sulle novità normative non è semplice né, tanto meno, economico. I costi della pubblicazione del Poligrafico sono elevati e, considerata la frequenza delle uscite, comportano un esborso di denaro non indifferente. Non si può certo sottacere che anche la consultazione degli stessi documenti disponibili a pagamento su supporto cartaceo mediante *Internet* abbia un costo; anche la connessione alla Rete richiede un pagamento, ma proporzionalmente è molto minore e dà possibilità di accesso a una quantità decisamente superiore di dati, per cui quello telematico è un *medium* il cui utilizzo a fini di divulgazione normativa va sostenuto e incentivato attraverso la predisposizione di adeguate politiche pubbliche di alfabetizzazione informatica e l'implementazione delle reti di connettività su tutto il territorio nazionale; d'altronde, è un fatto che il Codice dell'amministrazione digitale abbia ricompreso l'alfabetizzazione informatica dei cittadini tra i diritti in esso sanciti (art. 8 del d. lgs. n. 82/2005), così impegnando lo Stato a promuovere concrete iniziative in tal senso, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione;

- *staticità del metodo di pubblicazione*: la conoscenza delle regole non avrà mai luogo se i singoli non si attivano in prima persona per prenderne cognizione, poiché non sono previsti nel nostro ordinamento metodi ufficiali di diffusione e comunicazione delle norme una volta espletate le necessarie formalità legate agli adempimenti pubblicitari. Tutto questo ricorda un po' il messaggio introdotto in una bottiglia dal naufrago e consegnato alle fredde acque dell'oceano, nella speranza che qualcuno, prima o poi, per pura casualità, vi si imbatta e lo legga (nel frattempo, il naufrago potrebbe essere passato a miglior vita). I moderni strumenti del comunicare - che segnano il passaggio da una comunicazione verticale, di stampo autoritario, ad una orizzontale, in cui l'utente è soggetto attivo e interagisce nell'ambito della comunicazione stessa¹⁶ - consentirebbero di ovviare a questo problema attraverso la

¹⁶ Così S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, cit., 27.

caratteristica dell'interattività e l'uso della tecnologia *on-demand*, da cui potrebbe trarre origine una modalità informativa costante e personalizzata attivata esattamente in base a precise necessità del richiedente¹⁷. Si tratta, cioè, della differenza esistente tra tecnologie di tipo *push* e tecnologie di tipo *pull*: nelle prime le informazioni sono spinte verso l'utilizzatore, che per fruirne non deve compiere particolari azioni di ricerca (la televisione ne è un chiaro esempio); nelle seconde è l'utente a scegliere i contenuti secondo i propri interessi personali, interagendo con il mezzo di comunicazione. Ed è in questa ultima direzione, a nostro avviso, che dovrebbe oggi spingersi la comunicazione delle regole giuridiche e, segnatamente, delle leggi.

3. La conoscenza delle leggi come primo obiettivo dell'attività divulgativa

A questo punto, risulta ormai chiaro che ci troviamo a ragionare nel campo della comunicazione istituzionale, che

¹⁷ Sui possibili rischi prodotti da un'eccessiva personalizzazione dell'informazione, cfr. C. SUNSTEIN, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, Il Mulino, Bologna, 2003, *passim*, il quale paventa gravi rischi per la democrazia dovuti al fatto che l'utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione di massa mette l'utente in grado di confezionarsi menù giornalieri su misura ("*Daily Me*") "delle fonti di informazioni alle quali vuole attingere e delle notizie che vuole unicamente ricevere, ad esclusione di qualsiasi notizia (...) contraria alle sue preferenze". In tal modo, "si verrebbero a costituire nicchie di percettori di informazioni preconfezionate, isolate e protette, autarchiche, che comunicherebbero esclusivamente al loro interno, che si rafforzerebbero non soltanto nelle loro opinioni, ma anche nei loro pregiudizi (...) e che, in sostanza, finirebbero per minare alla base quello che è, forse, il principale fondamento, e la ricchezza, della democrazia: le relazioni fra cittadini di opinioni diverse". Così alle pagine 8 e 9. Riteniamo, tuttavia, che, pur sembrando l'opinione condivisibile a ragionare di informazione in linea astratta e generale, essa non lo sia invece a voler ragionare, in particolare, di informazione giuridica, rispetto alla quale, a nostro avviso, andrebbe semmai operata una riflessione esattamente inversa a quella prospettata dall'Autore: in questo caso, infatti, la scarsa efficacia della comunicazione risiede, soprattutto, nella difficoltà dei destinatari di giungere a conoscenza delle informazioni di loro preminente interesse, cosa che, come si intuisce, non tanto "viziosa" il circuito dialogico, quanto ne impedisce a monte persino la possibilità di instaurazione. Ecco che, pertanto, il vero attentato alla democrazia si concretizza non nella personalizzazione dell'informazione, ma, piuttosto, nella reale inidoneità dell'informazione stessa ad entrare nella sfera di conoscibilità di coloro cui è diretta.

“attiene principalmente, se non esclusivamente, all’attività, al programma e allo scopo del soggetto pubblico: insomma, al complesso della sua produzione normativa”¹⁸.

Ci si concentra, dunque, sulla conoscibilità della legge, per essa intendendo, come si è inizialmente chiarito, la conoscibilità del diritto nella sua accezione più generale, con una importante specificazione che ora si rende necessaria. Secondo autorevole dottrina¹⁹, infatti, vi sono almeno tre diverse accezioni secondo le quali può essere validamente inteso il termine “diritto”: in un primo senso, esso può indicare un insieme di testi o documenti normativi, laddove la parola “norma” è impiegata per designare l’enunciato del discorso normativo, la disposizione, *oggetto* dell’attività interpretativa; in un secondo senso, può individuare il contenuto di significato normativo (prescrittivo, precettivo, direttivo) di tali testi, per cui “norma” è il *prodotto* o risultato dell’attività ermeneutica; in un terzo senso, può infine significare l’insieme delle decisioni adottate dagli organi preposti all’applicazione, da cui consegue che “norma” è piuttosto il prodotto dell’applicazione che non dell’interpretazione. Perché si realizzi una conoscenza in senso pieno è necessario che siano note, allo stesso tempo, disposizioni, norme e decisioni degli organi dell’applicazione. La mera conoscenza dei documenti normativi, dunque, alla stregua di tale ragionamento, non configura un’acquisizione di conoscenza *tout court*, che presuppone, invece, anche la conoscenza della giurisprudenza, inclusa quella costituzionale.

Pur condividendo un simile impianto argomentativo ed, in generale, il fatto che, in una società complessa ed articolata come quella contemporanea, l’informazione giuridica di cui si necessita non si arresta al livello delle fonti di rango primario, ma si estende altresì a quello delle fonti secondarie, della giurisprudenza e della dottrina²⁰, va sostenuto, tuttavia, forse più realisticamente, che costituirebbe già un pregevole risultato riuscire ad ottenere un livello medio di conoscenza delle regole da parte dei consociati che si fermasse anche solo al primo dei tre possibili livelli conoscitivi sopra richiamati, quello che potremmo definire il “livello base” dell’informazione giuridica,

¹⁸ A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico*, cit., 14.

¹⁹ Cfr. R. GUASTINI, *In tema di “conoscenza del diritto”*, cit., 377 ss.

²⁰ Così P. COSTANZO, *La circolazione dell’informazione giuridica digitalizzata*, cit., 582-583.

che a tutt’oggi è comunque mancante e fortemente trascurato. L’esigenza che sembra avvertirsi è soprattutto quella, in effetti, di “disporre di filtri selettivi che orientino il cittadino fra i labirinti del diritto, fornendogli una prima e sommaria indicazione, che chi ha interesse potrà successivamente controllare e approfondire”²¹. Come a nessuno parrebbe corretto edificare una casa senza aver prima predisposto solide fondamenta, allo stesso modo non si potrebbe pensare di procedere a fornire un’informazione di livello giuridicamente avanzato – quale quella risultante da prassi interpretative e pronunce giurisdizionali – senza che al cittadino sia stata data la possibilità di accedere al dato normativo essenziale dal quale procede poi lo sviluppo dell’intero ordinamento, e che è costituito dalla legge. Sarebbe, insomma, un po’ come trovarsi ad apprendere una nuova lingua partendo direttamente dal corso avanzato, ignorandone completamente l’abc.

Posto, dunque, che ciò che interessa ai nostri fini è primariamente la diffusione della legge nel suo livello più semplice, quello dispositivo-testuale – poiché, al di là del saperla interpretare e comprendere, esiste una difficoltà oggettiva a sapere che essa, semplicemente, esiste e produce effetti indipendentemente dal fatto che se ne sia effettivamente a conoscenza – si pone il problema di quale possa essere il soggetto deputato a trattare e trasferire questa tipologia di contenuti. Si è, infatti, rilevato che, in risposta alle istanze formulate da una pluralità di attori sociali e, conseguentemente, alla formazione dello “Stato pluriclasse”, si assiste ad una notevole frammentazione della funzione normativa, non più facente capo soltanto ad un Parlamento, ormai orfano della sua centralità nell’attività normogenetica, ma anche ad una serie di soggetti istituzionali cui l’ordinamento riconosce la potestà di porre validamente in essere regole giuridiche. Per non dire, poi, che ai livelli nazionale ed infra-nazionale anzidetti se ne aggiunge un altro, rappresentato dall’apporto normativo sovranazionale, di cui gli altri due costituiscono, per gran parte,

²¹ Così M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 100, il quale, in altro scritto (M. AINIS, *La divulgazione delle leggi*, in ID., *Le parole e il tempo della legge*, cit., 92), sottolinea come “ciò probabilmente non elide in termini assoluti la necessità che il cittadino si serva poi di un consulente tecnico, ma quantomeno dovrebbe risparmiargli la fatica di capire se il provvedimento lo coinvolge oppure no”.

emanazione²². Va, pertanto, stabilito se, in considerazione del fatto che, allo stato attuale, ciascun ente produttore di regole provvede ad utilizzare circuiti pubblicitari e modalità diffuse svincolati gli uni dagli altri, si renda più opportuno unificare in un unico soggetto creato *ad hoc* la funzione di comunicazione delle regole stesse, ovvero continuare a mantenere distinti i vari sistemi divulgativi, ma, parallelamente, immaginare un percorso tipizzato e predeterminato entro il quale far convergere la massa dei materiali normativi prodotti ad ogni livello in modo da facilitarne il reperimento rendendone prevedibili luoghi e tappe della diffusione.

²² “(...)la produzione normativa delle Comunità europee non solo non è estranea all’esperienza giuridica degli Stati membri, ma ne costituisce al contrario una parte essenziale e di crescente rilevanza”. Così A. TIZZANO, *Brevi note sulla “conoscenza” del diritto comunitario*, cit., 115. L’Autore ricorda come le istituzioni comunitarie non manchino di provvedere ad assicurare la necessaria pubblicità ai propri atti, sia per il tramite dell’apposito “Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee”, sia attraverso i propri servizi, ma è costretto a rilevare che “malgrado tutti questi sforzi, che si traducono in una produzione cartacea dai costi e dalle dimensioni ormai impressionanti, specie se si tien conto della pluralità delle lingue ufficiali, sarebbe azzardato concludere che i risultati siano pienamente soddisfacenti e, in particolare, che si sia effettivamente riusciti a rendere più ‘leggibile’ la prassi comunitaria e più facilmente accessibile, in ogni senso, la documentazione cui essa è consegnata. Per certi versi, anzi, l’incessante alluvione di documenti finisce, paradossalmente, addirittura per confondere e disorientare il pubblico degli utenti, che già fatica non poco a familiarizzare con i complessi meccanismi del sistema comunitario”, *ibidem*, 116. Tutto questo crea confusione e disorientamento ed “annega i documenti davvero utili ed importanti in un mare indistinto di titoli”, e, inoltre, “se è vero che tutto ciò che è pubblicato è utile, è anche vero che non tutto ciò che è utile è pubblicato”, lamentando l’A. una certa mancanza di pubblicazioni “di supporto” che organizzino sistematicamente la prassi delle istituzioni, nonché di pubblicazioni “di informazione generale e di carattere più divulgativo, che illustrino con chiarezza e semplicità determinati aspetti della tematica comunitaria e che siano organizzate e distribuite in modo mirato, in funzione cioè delle concrete e specifiche esigenze dei potenziali utenti”, *ibidem*, 117-118. Per una “ipotesi di regolazione in materia di qualità redazionale, codificazione e pubblicità della legislazione comunitaria”, si veda il contributo elaborato dalla Scuola di scienza e tecnica della legislazione dell’ISLE pubblicato in *Rass. parl.*, 2003, 837 ss., dove si individuano almeno quattro fasi fondamentali volte a favorire la conoscenza del diritto comunitario: quella della *pubblicazione* in G.U.C.E., quella della *diffusione* mediante strumenti ulteriori (*Internet*, stampa, tv...), quella della *divulgazione* dei contenuti essenziali del testo e, infine, quella della *notificazione* degli atti normativi a valenza non generale, ma destinati a singole istituzioni.

In realtà, non è detto che la prima soluzione escluda l’altra: è, infatti, possibile pensare ad un organismo che si occupi di raccogliere gli atti maggiormente significativi²³ – quelli, in sostanza, dalle cui disposizioni il cittadino possa ricavare vantaggi (ad esempio, agevolazioni fiscali, esenzioni, facilitazioni per determinati acquisti e così via) o in virtù dei quali possa essere sottoposto a particolari sanzioni²⁴ o, ancora, in base a cui possano prodursi rilevanti modificazioni nello stile di vita dei consociati o ai quali possano essere ricondotti effetti particolarmente incisivi sul piano istituzionale –, fungendo così da “centro unico e unificante” di raccolta dei dati, cui spetti il compito, in una prima fase, di raccogliere presso di sé le informazioni selezionate secondo il criterio, per l’appunto, della loro significatività, e, in un secondo momento, di elaborare un’adeguata strategia divulgativa secondo principi e metodi standardizzati e ripetibili.

Questa prima fase selettiva riveste particolare importanza all’interno dell’elaborazione di un corretto procedimento di divulgazione, poiché rappresenta il momento in cui si opera una scelta in relazione ai contenuti da diffondere; essendovi il rischio che tale cernita avvenga sulla base di

²³ Va da sé che una legge che autorizzi la riparazione di una gru nel porto di Ancona, o una che regolamenti l’eviscerazione dei volatili da cortile, quando non la costituzione di pegno sui prosciutti (esempi tratti da M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 15 ss.), od offra l’esatta nozione di semolino, sono atti che si può anche tollerare possano passare inosservati, ma di altri – riguardanti, solo per citare alcuni temi, l’immigrazione, il diritto alla riservatezza, la tutela delle minoranze, il diritto di voto degli italiani all’estero – non si può non pretendere la più attenta e capillare divulgazione possibile.

²⁴ Si può ricordare, ad esempio, l’obbligo introdotto nel 2002 dal codice stradale di tenere accesi anche di giorno i fari anabbaglianti: l’informazione allora fornita dai mezzi di comunicazione (e, di conseguenza, i comportamenti degli utenti della strada) si rivelò per un lungo periodo assolutamente incerta e contraddittoria. Il disordine e la disinformazione che accompagnarono l’introduzione di questa disposizione, affermò G. BARBIELLINI AMIDEI, *Leggi troppo fumose e gli anabbaglianti diventano clandestini*, in *Il Corriere della Sera* del 24 giugno 2002, furono “le conseguenze vaste di un errore di strategia comunicativa nell’introduzione di nuove regole di massa. Nel nostro sistema giuridico vale l’assfissante principio generale: *ignorantia legis non excusat*. Cioè: anche quando la legge ti è sconosciuta, se la violi ti punisco. Ma se la legge nasce metà oscura e metà quasi clandestina, non è giusto far passare la gente per ignorante”. In condizioni, come questa, di scarsa conoscibilità delle norme, afferma M. AINIS, *L’entrata in vigore delle leggi*, cit., 197, “lo stesso principio dell’*ignorantia iuris* meriterebbe d’essere riconsiderato criticamente”.

parametri soggettivi e discrezionali liberamente individuati ad opera del soggetto divulgatore, appare opportuno precisare una serie di criteri quanto più oggettivi possibile che consentano di ridurre al minimo l'arbitrarietà dell'operazione.

A nostro avviso, possono senz'altro essere ricompresi nella categoria degli atti significativi, in primo luogo, quelli che intervengono a modificare il testo costituzionale, come è accaduto, ad esempio, per la riforma del Titolo V della Costituzione o per l'introduzione del pareggio di bilancio nella stessa, della cui esistenza tutti dimostrano di essere più o meno a conoscenza, ma delle quali pochi, in prevalenza studiosi e amministratori pubblici, sono realmente e consapevolmente informati. Eppure, si tratta di materie non certo riservate ad una ristretta cerchia di soggetti, determinando esse, al contrario, una profonda modificazione che involge la fonte di diritto fondamentale del nostro ordinamento giuridico e che è destinata a riverberarsi concretamente sulla vita dei consociati. Non possono, poi, essere tralasciati gli atti che introducono rilevanti novità a livello economico e sociale o dai contenuti di particolare incisività diretti ad una pluralità di soggetti. Si pensi, per citarne una di grande impatto mediatico, alla recente riforma del sistema pensionistico, rispetto alla quale è apparso subito chiaro come la complessità normativa dell'atto avrebbe necessitato di iniziative di comunicazione istituzionale ben diverse da quelle di mero stampo giornalistico. In terzo luogo, meriterebbero di essere divulgati gli atti dai quali possano derivare al cittadino determinati vantaggi (agevolazioni fiscali, esenzioni, facilitazioni per determinati acquisti ecc...). Andrebbero, ad esempio, meglio diffuse tra i consociati le varie opportunità di fruire di incentivi statali per la ristrutturazione di immobili o per il loro ammodernamento in senso ecologico, o di quelli destinati all'acquisto di un *personal computer*, solo per citare due semplici esempi, situazioni dalle quali trarrebbero senz'altro beneficio i destinatari delle norme, ma di cui potrebbero avvantaggiarsi anche, rispettivamente, l'estetica delle città, la qualità della vita ed il livello di alfabetizzazione informatica dell'intero Paese. Infine, a noi sembrerebbe opportuno che atti in virtù dei quali il cittadino possa essere sottoposto a sanzioni di particolare gravità venissero anch'essi trattati secondo un corretto procedimento divulgativo.

Il catalogo ora indicato non ha certo la pretesa di essere esaustivo potendo anche darsi casi in cui l'atto, pur non

rientrando tra quelli considerati significativi ai fini divulgativi secondo i criteri sopra specificati, appaia comunque degno al soggetto che l'ha emanato di essere diffuso secondo modalità che vadano oltre la canonica pubblicazione ufficiale, che di per sé non sembra assicurare un adeguato livello di conoscenza della regola giuridica. Ovviamente, tale valutazione dovrà essere compiuta in ambito politico e non tecnico, laddove sarà invece possibile studiare e realizzare strategie di comunicazione dei provvedimenti selezionati volte a fungere da efficace *trait d'union* tra le scelte operate, per l'appunto, in sede politica ed i consociati, tra mittenti e destinatari delle regole, le quali, come affermato nelle prime battute del presente lavoro, si configurano, nella loro più intima essenza, come veri e propri atti comunicativi. Unica eccezione a tale regola ci sembra possa essere costituita dall'evenienza in cui la richiesta di informazione tragga origine, per così dire, dal basso, ovvero da soggetti interessati alla sottoposizione di determinate regole al procedimento divulgativo: in tal caso, pensiamo sia possibile, se non opportuno, prevedere una forma di intervento da parte del divulgatore in via sostitutiva, un intervento, insomma, da attuarsi d'ufficio qualora sia segnalata la necessità di colmare un *deficit* informativo ad opera della collettività o di sue specifiche articolazioni. Parallelamente, anche lo stesso legislatore deve poter valutare come opportuna la divulgazione di una legge appena approvata ed esprimere tale necessità mediante l'inserimento nella parte finale del testo di una vera e propria clausola divulgativa, che impegni il soggetto divulgatore a sottoporre l'atto in questione ad un'adeguata strategia diffusiva.

Ciò che più importa è, comunque, che si possa progettare una strategia comunicativa a monte che preceda le modalità concrete di attuazione, che non sia "frammentata in numerosissime iniziative tra loro talvolta incoerenti (comportanti, in genere, diseconomie e scarsa efficacia, proprio perché non hanno il sostegno di un disegno comunicativo più ampio) ed, alla fine, anche a scapito dei canoni della buona amministrazione. Quel che rileva, appunto, è la coerenza di un determinato assetto o programma normativo futuro, anche a livello di comunicazione istituzionale"²⁵.

²⁵ Così A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico*, cit., 35-36.

Giova ripetere che la divulgazione delle leggi si configura come una fase autonoma e distinta rispetto a quella, già descritta, della pubblicazione a fini legali: essa non va né ad escludere, né a sovrapporsi all'utilizzo dei tradizionali strumenti pubblicitari ufficiali (seppure si sia chiarito come i due termini – pubblicazione e divulgazione – allo stato attuale si rivelino, purtroppo, perfettamente corrispondenti nel significato e, anzi, il primo inglobi sostanzialmente il secondo). Per quanto attiene alla pubblicazione, la destinazione di un atto all'inserimento in un giornale ufficiale ne condiziona l'entrata in vigore e, pertanto, ne costituisce un adempimento necessario ed indefettibile ai fini dell'acquisizione di efficacia giuridica; nel caso della divulgazione, diversamente, si deve far riferimento a canali del tutto alternativi e complementari a quello legale, cui semmai si affiancherebbero nel tentativo di ridurne l'inadeguatezza a perseguire finalità non di virtuale conoscibilità, ma di effettiva conoscenza²⁶; in definitiva, una sorta di pubblicità di livello secondario a fini conoscitivi realizzata attraverso un soggetto pubblico appositamente creato e specificamente deputato al compito di divulgare la legge.

Considerato quanto già affermato a proposito dell'inquadramento costituzionale della materia di cui si discute, e, dunque, tenendo a mente il fatto che la divulgazione delle regole giuridiche va trattata alla stregua di una funzione propria di uno Stato di diritto, e che rappresenta una funzione informativa dalla quale discende la creazione di uno *status* di cittadinanza più o meno consapevole, che dal suo maggiore o minore sviluppo deriva un migliore o peggiore funzionamento dell'intero circuito politico-rappresentativo e del sistema democratico nel complesso, che dal grado della sua espansione dipende il corretto esercizio dei diritti inviolabili nonché il rispetto dei doveri pubblici; tutto ciò considerato, si può indubbiamente affermare che un tal genere di responsabilità porti a scartare l'ipotesi di un coinvolgimento di soggetti completamente avulsi dalla sfera pubblica istituzionale, cui sola spetta di creare una base cognitiva relativa alle innovazioni apportate attraverso l'esercizio dell'attività normogenetica suscettibili di intervenire a modificare significativamente le

²⁶ Sull'argomento, si veda F. BIENTINESI, *Il mito della conoscibilità della legge nell'era della comunicazione pubblica*, in *Riv. it. com. pubbl.*, 2002, 6 ss..

situazioni giuridiche soggettive dei consociati, regolandone infine i comportamenti²⁷.

Non si può non ricordare, poi, che anche a livello europeo la Commissione, nel già ricordato "Libro Verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione", ha auspicato una gestione delle informazioni relative al settore pubblico sottratta all'interesse privato, qualificando l'informazione stessa come una risorsa fondamentale per i cittadini europei il cui prezzo dovrebbe essere tale da non impedire l'accesso a nessuno, fatto sintomatico di una tendenza a favorire la diffusione dei dati pubblici – cui non sfuggono gli atti normativi e, segnatamente, le leggi – al più ampio numero possibile di fruitori e a costi che non precludano pressoché ad alcun soggetto la possibilità di informarsi²⁸. Infatti, rileva la Commissione, possono darsi taluni casi in cui "la riutilizzazione commerciale delle informazioni del settore pubblico può peraltro porre questioni quali confini e limiti ai ruoli dei differenti attori. Una volta che interessi privati entrano sul mercato dell'informazione pubblica, la salvaguardia dell'accesso per tutti i cittadini può diventare più difficile"²⁹.

Ad un ulteriore livello di approfondimento, va inoltre stabilito se il compito vada affidato allo stesso soggetto normante, ovvero assegnato ad un soggetto o ad una struttura rispetto ad esso diversa e terza, che sia in grado di informare obiettivamente il cittadino senza fare propaganda, di renderlo edotto senza manipolarne la volontà. Sembra opportuno ritenere che chi pone le regole non ne costituisca, in parallelo, il divulgatore. Una delle caratteristiche fondamentali che l'attività di divulgazione delle regole giuridiche deve possedere sta, infatti, nella neutralità del messaggio trasmesso: esso non deve contenere giudizi di valore – la divulgazione è un'attività

²⁷ "(...) lo Stato moderno ha come tipica missione pubblica quella di assicurare la conoscenza e l'informazione ai propri cittadini: partendo dalle scuole per arrivare all'università; dalla pubblicità degli atti giuridici (le "gazzette ufficiali") agli avvisi alla popolazione, è possibile costruire un articolato sistema disciplinato da leggi, regolamenti e specifici atti amministrativi". Così V. ZENO-ZENCOVICH – G. B. SANDICCHI, *L'economia della conoscenza ed i suoi riflessi giuridici*, in *Dir. inf.*, 2002, 990.

²⁸ Nel "Libro Verde", le leggi sono classificate nell'ambito della tipologia di informazioni fondamentali per il funzionamento della democrazia, p. 11, punto 74.

²⁹ P. 7, punto 45.

tecnica, non politica –, non deve porsi quale strumento di creazione del consenso né di esaltazione della politica delle forze di governo. L'obiettivo è l'informazione del cittadino sull'esistenza di determinati precetti, il suo aggiornamento sui propri diritti e doveri al fine di consentirgli una partecipazione quanto più piena ed attiva possibile alla vita delle istituzioni. Mentre, infatti, la produzione di regole giuridiche implica un ragionamento di tipo politico, con tutti gli sforzi di mediazione e coinvolgimento partitico che ciò comporta – ed è per questo che il “Comitato per la Legislazione”, nonostante la configurazione imparziale e paritaria fra componenti di maggioranza ed opposizione che gli si è voluta conferire resta pur sempre un organo che rischia la contaminazione politica³⁰ –, il divulgarle richiede invece un atteggiamento decisamente più asettico ed estraneo al conflitto tra le forze che ne hanno determinato l'approvazione. Accade, in effetti, non di rado che di un atto particolarmente importante siano noti gli aspetti politici, il dibattito e le schermaglie tra le forze di maggioranza e di opposizione che ne hanno preceduto la definitiva approvazione da parte del Parlamento, ma che, paradossalmente, venga a mancare la fase – una fase che non è eccessivo definire decisiva – di sintesi finale definitiva che consenta al cittadino, in ultimo, di entrare in possesso di quell'informazione giuridica essenziale depurata degli elementi di parzialità che contraddistinguono l'attività divulgativa esercitata da gran parte dei mass-media³¹.

Considerato, dunque, che – come rilevato da autorevole dottrina³² – l'attività di divulgazione soddisfa un interesse pubblico, essa gode di un sicuro ancoraggio ai principi

³⁰ Vedi F. BIENTINESI, *Il Comitato per la Legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 511 ss., e P. PICCIACCHIA, *Il Comitato per la Legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il Politico*, 2000, 29 ss.

³¹ “Sappiamo bene che gli intermediari di interesse generale non svolgono sempre un lavoro eccellente, o anche solo un buon lavoro. Certe volte tali intermediari non riescono a fornire gli elementi per un'adeguata comprensione delle diverse tematiche o opinioni. Certe volte offrono una versione annacquata di ciò che la gran parte delle persone già pensa. Certe volte sono vittime dei loro stessi pregiudizi. Certe volte si attengono poco alla concretezza e mirano piuttosto al colpo di scena o al sensazionalismo, una tendenza degli ultimi due decenni giustamente stigmatizzata”. Così C. SUNSTEIN, *Republic.com*, cit., 51.

³² Cfr. M. AINIS, *La divulgazione delle leggi*, in *Id.*, *Le parole e il tempo della legge*, cit., 89-90.

costituzionali e, qualora non fosse attuata da un soggetto pienamente inserito nello Stato-apparato, sarebbe riconducibile ad una normale attività d'informazione esercitata da privati, “svolta con alterna sollecitudine ma anche con ben minore efficacia persuasiva rispetto a un comunicato scritto o a un video preregistrato e poi mandato in onda su impulso di un'autorità statale”³³.

Alla luce di quanto detto, sostenuta la necessità irrimandabile della previsione di una vera e propria sede istituzionale di carattere tecnico cui conferire il compito di divulgare le regole di diritto, da un lato, si potrebbe pensare alla creazione di un'Autorità garante, o al conferimento del compito in oggetto ad una già esistente; dall'altro, immaginare un organismo tecnico operante all'interno del Parlamento.

L'ipotesi legata all'Autorità indipendente si giustifica considerando che l'interesse in gioco – quello a che sia attuata una divulgazione normativa obiettiva, aggiornata, tempestiva e ufficiale – è sicuramente qualificabile come sensibile e coperto da una tutela di livello costituzionale. Non è, infatti, fuori luogo pensare ad una struttura particolarmente specializzata rispetto ad una composta *in toto* o in larga parte da soggetti politici, comunque “di garanzia” di un preciso interesse costituzionalmente protetto, dotata in prevalenza di competenze tecniche e costituita, diversamente dal “Comitato per la Legislazione”, da personalità fornite di particolari competenze non soltanto nel campo delle scienze giuridiche, ma anche della linguistica e della comunicazione, che agisca alla stregua di un centro di mediazione e smistamento, cui imputare in via esclusiva il compito di stabilire il trattamento opportunamente applicabile ai dati da trasferire ed attuare le strategie di comunicazione più funzionali al raggiungimento della massima divulgazione possibile nei confronti dei destinatari delle leggi. Quel che è certo è che debba trattarsi di un organo comunque collegato al circuito istituzionale, in particolare al Parlamento, cui si dovrebbe rendere conto dell'attività divulgativa posta in essere mediante un'apposita relazione, alla quale va riconosciuto una funzione puramente conoscitiva e ricognitiva nei riguardi dell'organo elettivo e che, pertanto, non si propone come strumento per l'esercizio di un controllo, se non politico.

³³ M. AINIS, *ult. op. cit.*, 90.

Certo, pensare ad un'Autorità indipendente implica dover riflettere su un notevole impiego di denaro pubblico con tutte le difficoltà che l'istituzione di una simile struttura amministrativa comporta dal punto di vista finanziario ed organizzativo e con il limite, ora indicato, dovuto all'impossibilità di configurare in capo a tale organismo una responsabilità giuridica. Eppure, non si tratta, a nostro avviso, di un'ipotesi del tutto peregrina, soprattutto se consideriamo che una entità di tal genere, benché con diversi obiettivi, è già operante altrove con risultati molto positivi. Singolare ed innovativa, infatti, appare l'esperienza australiana, dove opera la *Australian Electoral Commission* (AEC), una struttura indipendente a missione esclusivamente informativa su tutto ciò che concerne pubbliche consultazioni, sia di natura referendaria, sia di natura elettorale. Nello specifico, si tratta di un'organizzazione non governativa, una sorta di Autorità indipendente operante in Australia, istituita con il *Commonwealth Electoral Act* del 1918, strutturata in un Ufficio centrale sito a Canberra ed *head offices* presenti in ogni capitale di Stato; a livello locale operano, inoltre, circa 150 *electoral divisions*. Essa è guidata da una Commissione composta da un Presidente, il quale deve ricoprire od aver ricoperto il ruolo di giudice della Corte Federale, un Commissario elettorale ed un membro non giudice *part-time*, tutti nominati dal *General-Governor*. Si tratta di un'esperienza sulla quale riflettere, soprattutto per l'eccellente qualità e capillarità dell'informazione diffusa presso un pubblico costituito da una ventina di milioni di cittadini australiani, i quali, essendo obbligati ad esprimere un voto in virtù del principio del *compulsory voting*, arrivano a farlo con cognizione di causa ed avendo acquisito quanti più elementi utili è possibile attraverso le campagne pubbliche promosse dall'AEC via *Internet*, radio, televisione ed anche tramite specifici supporti per categorie di soggetti particolarmente svantaggiate (audiolesi, non vedenti)³⁴. Naturalmente, l'attività dell'AEC è interamente finalizzata al momento elettorale, ma nulla vieta che questo sorprendente

³⁴ Nota, giustamente, L. SCAFFARDI, *Dall'Australia una moderna lezione di democrazia*, in *Quad. cost.*, 2001, 634, che l'elezione viene considerata alla stregua di un "prodotto", un "bene di largo consumo da vendere con la massima correttezza informativa possibile", strategia forse discutibile ma indubbiamente efficace nel favorire una partecipazione consapevole agli eventi della vita democratica del Paese.

esempio di democrazia "informata" possa essere riproposto, con i dovuti adeguamenti alle specifiche particolarità ed ai diversi tempi della divulgazione delle regole giuridiche, anche nel nostro Paese ed in altri contesti europei³⁵.

Ed anzi, si può dire di più. Il modello di una struttura centrale con articolazioni su tutto il territorio nazionale merita un serio approfondimento, in quanto potrebbe immaginarsi un soggetto centrale indipendente, cui rimettere la cura della divulgazione di regole giuridiche di interesse comunitario e nazionale, a coordinare una rete di autorità regionali aventi competenza ciascuna sulla propria sfera territoriale di riferimento. D'altronde, il decentramento legislativo impone la necessaria riconsiderazione degli assetti istituzionali e l'introduzione di una serie di soggetti collegati tra di loro "a rete" consente l'impostazione di un sistema divulgativo imperniato sull'orizzontalità e sulla cooperazione tra i livelli centrale e periferico. A ben vedere, il nostro ordinamento già conosce un'esperienza organizzativa simile, ed è quella rappresentata dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che vede nei suoi organi periferici, i Comitati regionali per le Comunicazioni, delle articolazioni funzionali dotate di specifiche competenze che ben potrebbero fungere da centri divulgativi territoriali. Si tratterebbe semplicemente di conferire all'Autorità il compito di divulgazione delle norme secondo i criteri sopra definiti istituendo al suo interno un ufficio *ad hoc* dotato di personale qualificato in una pluralità di

³⁵ Nella XIII Legislatura fu presentato un interessante disegno di legge di iniziativa parlamentare (Atto Senato 4867) concernente la "istituzione della Autorità garante della corretta diffusione della informazione scientifica". Nella relazione di accompagnamento si affermava che, a fronte di un crescente interesse nei riguardi dell'informazione di tipo scientifico manifestato dalla pubblica opinione, non risultava facile "trasmettere una informazione tecnico-scientifica ad un pubblico che, da profano, può facilmente fraintendere o usare in maniera distorta la notizia" e non appariva corretto che esso venisse "a conoscenza di determinate problematiche solo in base alla visione personale di questa o quella testata giornalistica". Nell'idea dei proponenti, tuttavia, l'Autorità (indipendente sì, ma, curiosamente, con sede in Roma presso il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica) si configurava come organo di mera vigilanza dotato di poteri sanzionatori, non intervenendo mai direttamente nel processo di rielaborazione e diffusione dell'informazione, spingendosi, al massimo, a disporre la rettifica a mezzo stampa di notizie palesemente distorte o non aderenti alla realtà scientifica.

discipline che consentano la realizzazione delle strategie divulgative più idonee rispetto ai contenuti da diffondere.

Va, da ultimo, sottolineato un ulteriore nodo problematico che si presenta tentando di immaginare una struttura indipendente dal tradizionale apparato politico-rappresentativo. Abbiamo, infatti, sostenuto che non tutta la produzione normativa deve andare soggetta ad attività di divulgazione, ma ciò sottintende un'autonoma capacità selettiva, in base a quel principio di significatività già espresso sopra, in capo al soggetto divulgatore. L'interrogativo, allora, è il seguente: è ammissibile che una struttura sganciata dal circuito politico-rappresentativo si appropri autonomamente della facoltà di stabilire se una regola debba o non debba essere sottoposta all'*iter* divulgativo? È essa fornita, cioè, di un proprio potere di valutare e selezionare da sé le regole cui dovrà essere applicato il procedimento di diffusione presso una collettività dalla quale non ha mai ricevuto, se non indirettamente ed eventualmente, in caso di investitura parlamentare, alcun mandato o legittimazione? La risposta ad un simile quesito può essere positiva solo ed esclusivamente a condizione che sia la stessa legge – ovviamente sempre in virtù del criterio della significatività – a prescrivere la sua divulgazione da parte del soggetto divulgatore, poiché il momento della scelta si presenta comunque come connotato da forte politicità e potrebbe anche verificarsi il caso che una legge, pur non soddisfacendo pienamente i requisiti richiesti perché possa essere sottoposta ad attività divulgativa, sia, tuttavia, dalle forze politiche ritenuta meritevole di un'opera di diffusione più attenta e capillare di quanto solitamente non si faccia.

Una modalità alternativa organizzativa a quella ora prospettata potrebbe essere rappresentata, sulla scorta del modello inglese del *Parliamentary Counsel*, almeno per ciò che concerne la struttura organizzativa, dalla istituzione di un ufficio composto da esperti, nominati dal Governo, ma operante presso il Parlamento³⁶: mentre l'organismo in funzione in Gran Bretagna espleta una serie di funzioni preliminari all'emanazione del documento legislativo, per lo più incentrate

³⁶ Sull'esperienza inglese del *Parliamentary Counsel*, si veda V. FROSINI, *Il messaggio legislativo: tecnica e interpretazione*, in R. PAGANO (a cura di), *Normative europee sulla tecnica legislativa*, I, Quaderni di documentazione della Camera dei Deputati, Roma, 1988, 18 ss.

sull'utilizzo delle tecniche di *drafting*, quello che fosse costituito in Italia per divulgare le regole giuridiche opererebbe, naturalmente, in via successiva all'emanazione dell'atto stesso, ma l'essere incardinato nella struttura parlamentare gli consentirebbe altresì di attuare una prima forma di comunicazione del messaggio giuridico ai cittadini, ad esempio, come accade nell'esperienza inglese con i *White papers* ed i *Green papers*, predisponendo del materiale informativo che abbia lo scopo di preparare l'opinione pubblica a ricevere successivamente con consapevolezza il messaggio medesimo.

Si può affermare, in definitiva, che i tempi siano maturi per procedere all'istituzione di un organismo divulgatore, quale che sia la formula organizzativa prescelta: non si può più prescindere da una corretta informazione normativa che permetta ai cittadini e alle imprese di operare in un contesto pienamente democratico e trasparente e, soprattutto, appare inaccettabile che a informare sulle leggi siano soggetti esterni al circuito istituzionale le cui motivazioni rispondono a tutt'altra logica che non a quella dell'imparzialità e della completezza.

D'altronde, si è detto che divulgare il contenuto delle leggi risponde alla soddisfazione di un preciso interesse costituzionale, che prende corpo, nello specifico, attraverso la lettura coordinata degli articoli 1, 3 e 49 della Carta fondamentale e costituisce l'essenza propria di uno Stato di diritto, che nel principio di pubblicità degli atti rinviene un imprescindibile carattere del suo esistere.

Dunque, in quest'ottica, ottenere un buon e costante livello di informazione dei consociati in ordine all'attività di produzione delle regole deve considerarsi il primo e più importante scopo cui l'operato dei pubblici poteri deve tendere, senza, tuttavia, giungere alla demagogica conclusione che ciascun cittadino debba poter essere in grado di sostituirsi ad esperti della materia, quali, ad esempio, sono gli avvocati o i giuristi in genere, o poter fare a meno dell'opera di mediazione esercitata da consulenti tecnici, i quali dispongono di strumenti interpretativi e ricostruttivi, nonché di un bagaglio culturale, di cui l'utente medio non è generalmente in possesso³⁷. È evidente

³⁷ Sostiene, a ragione, V. ZENO-ZENCOVICH, *Informatica ed evoluzione del diritto*, in *Dir. inf.*, 2003, 91, che "conoscere non significa necessariamente comprendere, giacché questo risulta il più delle volte dall'esperienza". Pertanto, "resteranno sempre i giuristi colti", e la loro attività ruoterà attorno "a processi di accumulo e redistribuzione di conoscenze", quelle conoscenze

che il fatto “che io sia informato di astronomia non mi trasforma in astronomo, che io sia informato di come va l'economia non mi rende un economista, e che io sia informato di fisica non mi trasforma in un fisico”³⁸.

Piuttosto, e diversamente, ciò che rileva è la creazione di una conoscenza di base, che consenta l'individuazione di un punto di riferimento dal quale partire per poi, eventualmente, estendere la ricerca ad aspetti ulteriori ed approfondire le conoscenze in un determinato ambito. È, infatti, indubbio che non poter contare su una valida base informativa di partenza costituisce uno degli ostacoli più grandi alla circolazione della conoscenza giuridica e, di riflesso, alla formazione di una cittadinanza consapevole e partecipe della vita democratica.

Il fenomeno, già ricordato, dell'ipertrofia legislativa, riverberandosi sulle pagine della Gazzetta Ufficiale, che diviene, così, ipertrofica a sua volta, non alleggerisce affatto la gravosità del compito di reperimento di determinate disposizioni; anzi, rende arduo persino capire se disposizioni che possano interessare la nostra sfera giuridica soggettiva semplicemente esistano o no, il tutto a discapito della certezza del diritto e di una pur virtuale conoscibilità di quella fitta trama normativa che dovrebbe guidare la nostra condotta ed informare il nostro agire, poiché è senz'altro condivisibile la visione predieriana secondo cui “lo stato è un sistema di informazioni o di comunicazioni, è cioè un apparato che raccoglie, immagazzina, elabora e comunica dati e, correlativamente, un sistema che è comprensibile proprio in quanto è una rete di messaggi o un sistema di informazioni”³⁹, ma non va dimenticato che i dati da trasmettere non sono tutti uguali e che ciascuno di essi, in virtù della sua natura, richiede l'utilizzo di un canale comunicativo differenziato in quanto più idoneo ed efficace di altri a raggiungere il destinatario finale. Sulla comunicazione giuridica, ad oggi, non risulta sia stato tentato in tal senso alcuno sforzo di miglioramento, se si eccettua la pur apprezzabile, ma ancora insufficiente, messa in Rete dei più recenti numeri del foglio ufficiale dello Stato.

che egli è consapevole “che le persone comuni e gli esercenti una diversa professione non sanno”.

³⁸ G. SARTORI, *Homo videns*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 93, a proposito della distinzione tra i concetti di “informazione” e “competenza conoscitiva”.

³⁹ A. PREDIERI, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, cit., 1615.

Pensare di trasformare ogni persona in una “cuoca di Lenin” suona, francamente, come falso e demagogico, ma pensare di farne un cittadino di uno Stato democratico non è impossibile né inutile. Progettare un modello comunicativo applicabile alla regola giuridica significa, per l'appunto, mirare a trasferire l'informazione dal piano del produttore al piano del fruitore, in modo da “rendergli immediatamente percepibili gli adempimenti cui egli sia tenuto dopo l'approvazione della nuova legge, o anche, se del caso, i vantaggi che quest'ultima prospetta”⁴⁰. D'altronde, “la battaglia per la sopravvivenza dell'uomo come essere responsabile nell'era della comunicazione, non la si vince là dove la comunicazione parte, ma là dove arriva”⁴¹.

4. Caratteristiche dell'attività divulgativa

Se quella divulgativa costituisce effettivamente una funzione da esercitarsi ad opera di un soggetto pubblico, questa deve possedere una serie di caratteristiche che ne contraddistinguano l'esercizio e la natura, al fine di differenziarla dall'ordinaria attività informativa esercitata dai privati: è, dunque, possibile individuare una serie di peculiarità che debbono ritenersi connaturate allo svolgimento di una così complessa e delicata azione di comunicazione e divulgazione dei contenuti normativi⁴².

In primo luogo, l'attività divulgativa dev'essere improntata alla gratuità. Non è accettabile, alla luce delle considerazioni svolte sulla natura di essa, che il cittadino debba sobbarcarsi un onere economico per ottenere l'accesso all'informazione normativa. In ciò risiede, come affermato da autorevole dottrina, un “paradosso perché se l'informazione sulle leggi è un obbligo è difficile comprendere perché il

⁴⁰ M. AINIS, *La divulgazione delle leggi*, in ID., *Le parole e il tempo della legge*, cit., 92.

⁴¹ Così U. ECO, *Il costume di casa*, Bompiani, Milano, 1983, 297.

⁴² F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nella società dell'informazione*, in ID., *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002, 69, attribuisce all'informazione diffusa al pubblico come informazione di fonte pubblica tre caratteri: la qualità (affidabilità/certezza dei contenuti), l'autenticità (quanto alla provenienza) e l'integrità (relativamente alla sicurezza dei contenuti intesa quale immutabilità ad opera di soggetti esterni).

beneficiario dell'obbligo dovrebbe essere tenuto al pagamento di un corrispettivo⁴³. Né si può correttamente invocare il fatto che, continua l'Autore, da un punto di vista civilistico tale pagamento corrisponda ad un onere commisurato ai costi di stampa a carico di chi vuol essere informato, trattandosi di un approccio riduttivo ad una questione che interessa fondamentali rapporti di diritto pubblico. Se le banche dati maggiormente significative – come quella del CED della Cassazione – sono ancora a pagamento, allora ci si deve aspettare che quelle liberamente disponibili in Rete siano costantemente implementate, aggiornate, mantenute nella più piena funzionalità⁴⁴. Ci si deve, cioè, attendere di non dover metaforicamente “pagare un prezzo” anche per la gratuità. Per le Regioni che hanno provveduto a conferire valore legale all'edizione telematica del Bollettino ufficiale la questione, si pone in termini più limitati relativamente ai costi di accesso al mezzo telematico, ma per quelle che non l'hanno ancora fatto e, naturalmente, a livello statale, per la Gazzetta ufficiale il problema sussiste in maniera più che irragionevole, potendo essere facilmente risolto con la pubblicazione ufficiale *on-line*.

In secondo luogo, l'attività divulgativa richiede il carattere dell'ufficialità, direttamente collegato con la natura – pubblica, come si è detto – del soggetto cui deve essere affidato il compito di divulgare le regole; ci si riferisce, infatti, alla fonte

⁴³ Cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto del cittadino all'informazione giuridica*, cit., in *www.giustizia.it*. Cfr. anche F. VENTURINI, *L'informazione normativa in Rete*, cit., 973.

⁴⁴ E. GIANNANTONIO, *Unità e pluralità delle banche di dati giuridici*, in *Dir. inf.*, 2001, 9 ss., sostiene la necessità di un intervento legislativo che “consideri le banche di dati giuridici del Centro come patrimonio non già di questo o di quell'organo dello Stato, e neppure dell'amministrazione nel suo complesso, ma patrimonio comune di tutti i cittadini; che qualifichi e organizzi il servizio di informatica giuridica come servizio pubblico; che riconosca il diritto soggettivo di ciascun cittadino ad ottenere l'informazione giuridica gratuitamente e senza la necessità di alcun atto di concessione o comunque di alcun provvedimento amministrativo”, anche in considerazione del fatto che l'informazione giuridica presente in Rete è fortemente pluralizzata, dispersa in una miriade di iniziative non coordinate fra loro. Se ciò spinge l'utente a compiere una ricerca giuridica “è la necessità di risolvere un suo problema pratico, di vedere, cioè, quale è la disciplina giuridica della situazione concreta in cui egli si trova” e per far ciò “ha bisogno di conoscere la legislazione vigente e la giurisprudenza e la dottrina che riguardano il suo caso”, si pone allora la necessità “di unificare la documentazione offerta dai vari siti in un solo documento nella forma più idonea a soddisfare i bisogni dell'utente”.

di provenienza dell'informazione, informazione che non può non derivare la sua attendibilità se non dall'opera di diffusione istituzionalmente esercitata dal soggetto a ciò preposto all'interno dell'ordinamento, che assume su di sé la responsabilità dell'attività di mediazione tra produttori e destinatari delle regole da esso stesso esercitata. Va, peraltro, sottolineato come la presenza di un canale divulgativo ufficiale non debba necessariamente operare in via esclusiva e, dunque, non precluda che anche altri soggetti, di diversa natura, possano liberamente esercitare una certa attività informativa – nel qual caso, sarà l'utente a valutare, di volta in volta, l'autorevolezza della fonte in relazione al prestigio, al carattere pubblico o privato, alle funzioni istituzionali svolte dal curatore della raccolta dei documenti, alla coincidenza del curatore con l'ente emittente⁴⁵ –, ma va chiarito che si tratterebbe comunque soltanto di un'attività parallela che, in quanto non ufficiale, in alcun modo si presterebbe a configurare un'assunzione di responsabilità da parte del soggetto divulgatore in caso di scorretta, non veridica, tendenziosa informazione. Per tale motivo, l'utente deve poter essere messo in grado di individuare inequivocabilmente la fonte da cui il dato proviene, così da poter immediatamente distinguere un'informazione ufficiale da una ufficiosa e consapevolmente valutare la possibilità di avvalersi di quel canale divulgativo ovvero di passare ad altro.

In terzo luogo, è essenziale che l'esercizio ufficiale dell'attività divulgativa non venga strumentalizzato a fini particolaristici o volto ad evidenziare peculiarità di tipo politico e che sia, pertanto, neutrale rispetto ad essi. Come abbiamo già osservato, grazie alla (o a causa della) funzione informativa svolta dai tradizionali *mass-media* (radiotelevisione e stampa quotidiana, in specie) non è infrequente che si arrivi a conoscere pressoché ogni particolare del dibattito politico che conduce all'approvazione di determinati provvedimenti e, paradossalmente, non si sappia nulla di preciso riguardo al loro contenuto. Questo dimostra che vi è un'assoluta urgenza di mettere a disposizione dei consociati una divulgazione delle regole che scavalchi il momento più marcatamente politico per concentrarsi, invece, sulla trasmissione del dato positivo che dell'incontro-scontro di volontà politiche. diverse è il prodotto

⁴⁵ Cfr. C. MAIOLI, *I sistemi ipermediali: dagli ipertesti al web semantico, alcune applicazioni alla didattica e al diritto*, Clueb, Bologna, 2002, 291.

ultimo. È dal riscontro di una simile esigenza che trae origine l'ipotesi, poco sopra ventilata, di un organismo divulgatore di natura squisitamente tecnica, poiché solo partendo da un'informazione priva di faziosità e di valutazioni di parte può correttamente impostarsi una strategia di comunicazione giuridica che non si risolva in un'azione propagandistica e manipolatoria.

In quarto luogo, l'attività di divulgazione deve rivolgersi a ed essere fruibile da tutti coloro – cittadini e non – che manifestino la volontà o la necessità di acquisire conoscenze giuridiche in uno o più settori o argomenti su cui le regole intervengono a dettare una disciplina. Tale principio, che potremmo definire di universalità della divulgazione, si ricollega indubbiamente alla scelta dei mezzi mediante i quali veicolare le informazioni, poiché potrebbe ben darsi il caso che l'utilizzo di un unico canale di comunicazione – ad esempio il *web*, che, paradossalmente, “mondializza” l'informazione, rendendola fruibile ben al di là dei confini nazionali, ma, a livello interno, è idoneo a creare situazioni di disparità nell'accesso che lo rendono un mezzo non adatto a realizzare in via esclusiva le finalità che l'attività di divulgazione delle regole giuridiche è preordinata a soddisfare – tenda a creare una “barriera” all'ingresso che potenzialmente esclude dall'accesso ai dati divulgati una porzione non proprio marginale di soggetti interessati, creando irragionevoli discriminazioni tra questi ultimi. E, invece, appare essenziale che l'accesso all'informazione divulgata non sia ostacolato da impedimenti o richiedere adempimenti troppo gravosi che finirebbero per avvantaggiare solo particolari categorie di soggetti e sfavorirne altre, vanificando così quella tendenza a realizzare un passo in avanti verso l'eguaglianza sostanziale che è insita nell'attività di divulgazione delle leggi. Se così fosse, nulla cambierebbe rispetto all'attuale sistema di divulgazione ed ogni sforzo di migliorare la conoscenza delle norme risulterebbe vano.

In connessione a tale principio, dunque, va letta la teorizzazione della caratteristica seguente, la multicanalità, la cui essenza sta proprio nella previsione di una diversificazione dei canali comunicativi al fine di consentire un alto grado di accessibilità alle regole oggetto di divulgazione da parte di qualsiasi soggetto interessato. Questa caratteristica attiene specificamente alle modalità di trasmissione e diffusione delle disposizioni legislative ed è di grande rilevanza sul piano diffusivo. Essa

presenta il pregio di consentire un accesso differenziato all'informazione giuridica, attraverso la fornitura dei dati sui diversi canali trasmissivi che la moderna tecnologia mette a disposizione degli utenti e la possibilità di sfruttare le potenzialità di integrazione offerte dalla cosiddetta *digital collision*, ovvero convergenza tra sistemi di telecomunicazioni, radiotelevisione ed informatica⁴⁶. Facciamo un esempio: negli ultimi tempi, è sempre più frequente assistere all'utilizzo dello *short message service* (SMS) da parte di Pubbliche Amministrazioni al fine di aggiornare costantemente e tempestivamente i cittadini su notizie di pubblica utilità per un ambito geografico territorialmente circoscritto (tra gli altri, ad esempio, il Comune di Roma ed il Comune di Torino⁴⁷ ma anche moltissime realtà comunali minori). Applicando tale

⁴⁶ Più tecnicamente, per *digital collision* s'intende la capacità di differenti piattaforme di rete di gestire servizi di tipo fondamentalmente simile in un processo di graduale scomparsa della distinzione fra mezzi della comunicazione e suoi contenuti (voce, immagini, dati). Così E. CHELI, *Convergenza, grande opportunità che impone nuove regole, flessibili*, in *Telèma*, Fondazione Ugo Bordoni, n. 25/01. Sul tema, cfr. anche l'interessante ed esaustivo documento predisposto dalla Commissione Europea: “Libro Verde sulla convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione e sulle sue implicazioni normative”, Bruxelles, 1997 (COM(97) 623). Sia consentito, inoltre, il rinvio a B. MALAISI, *La convergenza tra televisione e telecomunicazioni nel caso Seat-Tmc*, in *Dir. inf.*, 2002, 73 ss., per l'approfondimento di alcuni profili giuridici legati alla problematica della convergenza tecnologica, prospettiva, peraltro, già accolta all'interno del nostro ordinamento con l'introduzione della legge n. 249/97, istitutiva dell'Autorità – “convergente”, per l'appunto, con riferimento alla scelta operata dal Legislatore italiano di attribuire ad un unico organismo funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria – per le garanzie nelle comunicazioni.

⁴⁷ Agli utenti che sottoscrivono il servizio di informazione via SMS, il Comune di Roma invia dati relativi alle categorie “attualità”, “eventi”, “servizi per il cittadino” e “viabilità”; agli utenti bolognesi vengono, invece, fornite indicazioni sugli orari degli autobus; o, ancora, la Provincia di Asti ha attivato un servizio denominato “SMS cerca lavoro”, con cui informa gli iscritti sulle opportunità di lavoro pubbliche e private nell'ambito locale; e, infine, le città di Ivrea e Torino, che forniscono agli abbonati al servizio notizie su trasporti, farmacie, uffici comunali, eventi ecc... In tutti i casi considerati, si tratta, naturalmente, di informazioni utili a livello strettamente territoriale, ma la graduale espansione di questa modalità di interazione tra Amministrazione Pubblica e cittadini rivela che si è in presenza di un sistema di comunicazione in grado di avvicinare – efficacemente e quasi a costo zero – i due soggetti. Perché, dunque, non tentare l'esperimento anche a livello nazionale per divulgare le regole giuridiche?

metodo alla divulgazione delle leggi, si realizzerebbe la possibilità, per i cittadini che manifestino il desiderio di attivare un servizio di “messaggeria normativa”, di venire rapidamente e correttamente a conoscenza di informazioni a carattere giuridico su argomenti che essi stessi avranno precedentemente provveduto a selezionare in base ai propri interessi e alle proprie necessità, ad esempio esercitando tali opzioni via *Internet* o tramite il contatto diretto con l'operatore di un *call center* appositamente costituito. Dal messaggio di testo si potrebbe trarre l'informazione di base sul dato che interessa, unitamente agli estremi del provvedimento che lo contiene e della Gazzetta in cui è stato pubblicato, nonché un rimando ad un ipotetico sito *web* od altro in cui il soggetto incaricato della divulgazione avrà raccolto ed archiviato per categorie tutti i materiali oggetto della sua attività di diffusione. La multicanalità, dunque, rappresenta un'ottima opportunità per raggiungere un vastissimo numero di cittadini-utenti e per offrire loro la possibilità – oggi negata – di servirsi di un mezzo piuttosto che di un altro, secondo le proprie attitudini, preferenze o disponibilità, per rendersi edotti circa l'esistenza di disposizioni che li riguardano od interessino in maniera più o meno diretta, decidendo se accontentarsi della informazione fondamentale, ma grezza, prodotta, ad esempio, con il “messaggino”, che ha una “capacità comunicativa” piuttosto ridotta, ovvero approfondirne i contenuti avvalendosi di ulteriori mezzi di comunicazione. Avvalersi di una molteplicità di canali di comunicazione consente, infatti, di compiere un'operazione che in un sistema divulgativo mono-canale ed essenzialmente di tipo cartaceo risulta tecnicamente impossibile – o, comunque, complessa da gestire –, vale a dire graduare la complessità e la completezza dell'informazione trasmessa in relazione alla “capacità di carico” del singolo *medium*. Sarà l'utente a stabilire autonomamente, in relazione alle proprie necessità, competenze, finalità conoscitive, quando potersi ritenere soddisfatto dell'informazione acquisita. Come è ovvio, infatti, esisteranno sostanziali differenze in merito alle necessità informative manifestabili da parte, solo per fare un esempio, di un semplice cittadino e di un impiegato della Pubblica Amministrazione. Di conseguenza, diverse potrebbero essere anche le “aspettative conoscitive” di ciascuno dei due soggetti. Ebbene, una strategia di divulgazione ben impostata non deve trascurare di considerare, per l'appunto, le diverse situazioni

cognitive soggettive in cui versano i singoli individui e deve, per questo, ispirare la propria azione ad un generale criterio di gradualità, fornendo all'utente la possibilità di fruire di livelli di approfondimento differenziati a seconda del mezzo scelto per ricevere l'informazione.

Tutto questo presuppone, è a malapena il caso di ribadirlo, la costruzione di un sistema integrato di divulgazione⁴⁸, quindi l'operatività del soggetto divulgatore su vari fronti mediatici, che devono essere sì tra loro interconnessi ma, allo stesso tempo, indipendenti l'uno dagli altri, vale a dire singolarmente idonei a produrre almeno una conoscenza basilare nell'utente, sia che vi acceda appositamente, sia che vi s'imbatta casualmente.

Se la multicanalità concerne, in particolare, il dato oggettivo della divulgazione e le modalità delle quali avvalersi per realizzarla al meglio, la caratteristica dell'interattività, invece, inerisce essenzialmente al lato soggettivo dell'attività di diffusione delle regole giuridiche, andando a configurare un nuovo modo di interpretare la comunicazione giuridica, non più fondata sull'instaurazione di una relazione piramidale tra un soggetto attivo ed uno passivo, tra un'autorità emanante e un cittadino ricevente, bensì sull'interazione attiva dei due soggetti, coinvolti in uno scambio comunicativo che consente anche il ribaltamento dei ruoli tradizionali⁴⁹, per andare a configurare un rapporto di tipo dialogico in virtù del quale sia nella facoltà del cittadino farsi portatore di specifiche istanze e necessità informative di suo interesse che l'interlocutore deve

⁴⁸ D'altronde, sembra andare in questa direzione anche la normativa introdotta con la legge n. 150/00, disciplinante l'attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, laddove, finalizzando tale attività, tra l'altro, ad “illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione” (art. 1, comma 5 a), dispone che essa sia attuata “con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali” (art. 2, comma 2).

⁴⁹ Nota, correttamente, P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 308, che al fine di realizzare un'efficace circolazione delle conoscenze non è sufficiente un'attività tesa all'informazione, ma si tratta anche di “attivare uno scambio comunicativo, volto cioè ad acquisire, valutare e utilizzare i dati, perché le richieste e i bisogni sottesi ad esso trovino risposta, affinché il diritto sia concretamente valutabile come mezzo d'aggregazione e d'integrazione sociale (l'etimologia del termine *ius* rimanda al significato di legame, vincolo)”.

ricevere e soddisfare⁵⁰. Naturalmente, è appena il caso di precisare che il fatto che la divulgazione debba possedere il requisito dell'interattività – dunque, dell'attività su sollecitazione del singolo – non significa che le istituzioni siano esonerate dall'esercitare tale attività in maniera continua e tempestiva nei confronti di tutti i consociati, a prescindere da specifiche necessità da singoli manifestate.

Dal carattere interattivo della comunicazione delle regole di diritto discende, infine, la caratteristica della personalizzabilità, in virtù della quale si deve poter agevolmente essere messi in condizione di ottenere dati specifici in base ad un ventaglio di preferenze espresse nel momento in cui si manifesta il desiderio di venire a conoscenza di leggi relative ad uno o più settori della vita associata, così da evitare affannose, e talora infruttuose, ricerche “fai da te” ed avere a propria disposizione un'informazione selezionata e tempestiva. In questo senso, la possibilità per il cittadino-utente di attivare egli stesso, attraverso una tecnologia che potremmo definire di *law on demand*, un servizio di “messaggeria normativa” su misura si rivela un connotato essenziale ed imprescindibile nell'elaborazione di una corretta strategia divulgativa, poiché consente di trasferire gran parte dei costi e delle difficoltà relative allo sforzo euristico e selettivo in capo a soggetti a ciò specificamente deputati, dotati delle necessarie competenze e dei necessari strumenti di selezione ed organizzazione dei dati.

5. Fasi dell'attività divulgativa

Descritti i principi e le caratteristiche cui dovrebbe essere informato il costruendo sistema di divulgazione, va parallelamente immaginato un vero e proprio procedimento che consenta di istituzionalizzare le funzioni e le fasi legate alla diffusione delle regole giuridiche, nonché potenziare e differenziare i possibili sistemi di divulgazione delle stesse.

Giova ripetere ancora una volta che l'ipotesi di proceduralizzazione dell'attività divulgativa che ci si accinge a prospettare è fondata sull'assoluta – e difficilmente

⁵⁰ Sull'interattività legata essenzialmente alla ricerca giuridica in *Internet*, cfr. F. VENTURINI, *L'informazione normativa in Rete*, cit., 974 ss.

contestabile – convinzione che oggi più che mai si rivela indispensabile provvedere a pianificare le strategie di fornitura di quell'informazione basilare sulle regole di diritto che disciplinano la condotta dei consociati o che, comunque, sono atte a produrre sostanziali modificazioni degli assetti istituzionali vigenti, così valorizzando davvero il carattere comunicativo delle norme che discendono dalla conoscenza e dall'interpretazione delle regole di diritto e rendendole strumento di effettiva realizzazione di una cittadinanza attiva e partecipata.

La strutturazione di tale *iter* procedimentale mira, dunque, in modo specifico, a individuare un percorso di comunicazione che non si limiti a prevedere una divulgazione “mono-canale” attraverso la Rete – la quale, checché se ne voglia dire, non rappresenta affatto l'unica alternativa comunicativa possibile nell'ambito del vasto panorama mediatico che contraddistingue i nostri tempi il cui utilizzo, peraltro, non può ancora dirsi sufficientemente diffuso sul territorio nazionale, sebbene sostenuta sia la crescita dell'utenza italiana⁵¹ –, ma “traghetti” la regola di diritto dalla pubblicazione sulle pagine della Gazzetta Ufficiale alla divulgazione sulle più familiari pagine di un qualche quotidiano, o anche su quelle di un sito *Internet*, o sullo schermo di un televisore quando non sul *display* di uno *smartphone*, avendo, in ogni caso, cura che l'informazione diffusa resti rintracciabile all'interno di archivi appositamente predisposti e non svanisca nel nulla appena dopo – o, comunque, poco dopo – essere stata emessa.

Una critica, in effetti, va mossa all'attuale diffusa convinzione che il *web* risolva di colpo, per il solo fatto di esistere, tutti i problemi di fornitura di informazioni: senza dubbio si tratta di un potente mezzo di comunicazione e diffusione di notizie, in grado di permettere aggiornamenti frequenti e, dunque, di consentire all'utente un grado di

⁵¹ Secondo dati Audiweb rilasciati a settembre 2012, nel primo semestre 2012 14 milioni di famiglie italiane dichiarano di accedere a *Internet* da casa attraverso un computer di proprietà, vale a dire il 64,7 per cento delle famiglie con almeno un componente fino a 74 anni. Guardando il dato in negativo, ciò equivale a dire che quasi 4 famiglie su dieci non hanno accesso alla Rete e si tratta, a nostro avviso, di un elemento non privo di rilevanza se si vuole immaginare una strategia divulgativa che miri a raggiungere la totalità dei consociati.

flessibilità che gli altri *media* non possiedono. Ciononostante, il cosiddetto *digital divide* è una realtà che a tutt'oggi produce effetti dicotomici sulla popolazione, distinguendoli sia in base alle loro possibilità economiche di accesso al mezzo, sia in base alle loro abilità, per così dire, a gestire strumenti e programmi di carattere informatico: se chiunque di noi è in grado di sfogliare un giornale, accendere un televisore, sintonizzarsi su una stazione radio, altrettanta semplicità non può imputarsi all'accesso alla Rete, che richiede l'utilizzo di prodotti *hardware* e *software* a ciò specificamente deputati e di cui non tutti sono capaci di avvalersi in modo così immediato. Naturalmente, da qui potrebbe dipartirsi una serie di considerazioni sulla necessità che lo Stato incentivi l'alfabetizzazione informatica, ma la riflessione critica ora esposta sull'uso "improprio" o, meglio, parziale dell'intero panorama mediatico a netto favore di *Internet* deve a sua volta stimolarne una sulle possibilità che le attuali tecnologie di comunicazione consentono di sfruttare e che vengono, più o meno consapevolmente, tralasciate. Se una strategia di divulgazione delle regole giuridiche può essere attuata, bisogna guardare ad essa proiettandola verso quella finalità di creazione di una cittadinanza attiva e partecipe che ci si è prefissati di raggiungere – o, quantomeno, di incoraggiare – attraverso la diffusione corretta e tempestiva delle regole di diritto e, poiché ad oggi ci troviamo ad (avere la fortuna di) agire su un terreno ancora inesplorato, allora possiamo ancora evitare le storture derivanti dall'uso di un unico canale informativo ed immaginare un percorso strutturato e differenziato di diffusione. Non appare fruttuoso continuare a pensare che l'attività di divulgazione normativa debba essere esercitata in via esclusiva mediante l'abusato *cliché* della messa a disposizione dei dati nella Rete – mezzo che, paradossalmente, pur nella sua estrema modernità, arriva ad essere "arcaico" e quasi barbaro per lo sfruttamento irrazionale ed assolutamente selvaggio che se ne è fatto sin dalla sua genesi – ma, piuttosto, sembra ben più opportuna la predisposizione di una strategia comunicativa realmente multimediale ed onnicomprensiva dell'intero, vasto panorama dei *mass-media* più diffusi, cosa che, senza dubbio, ha le necessarie potenzialità per rappresentare un fattore di concreta innovazione e democratizzazione del processo informativo.

Un buon esempio di divulgazione a tutto campo dovrebbe fondarsi su di un approccio globale al tema della

diffusione delle regole giuridiche, prevedendo l'utilizzo di cartacei, televisione, *spot*, attivazione di *call center* raggiungibili con numero verde per rispondere ai diversi quesiti. Una migliore divulgazione è realizzabile, a patto che la comunicazione avvenga in maniera imparziale ed oggettiva e sia diretta a conseguire autentiche finalità informative, non invece a farsi strumento di mera propaganda politica, a partire dal momento della selezione degli atti da sottoporre a divulgazione.

6. La selezione degli atti da divulgare

Si è già chiarito come non sia necessario divulgare la totalità delle leggi approvate, molte delle quali non sembrano dotate di quel carattere di particolare rilevanza sociale, economica o politica tale da giustificare la sottoposizione degli atti medesimi al procedimento divulgativo. Peraltro, la diffusione di una massa indistinta di informazioni rischierebbe persino di aggravare la caotica situazione in cui versa la produzione del diritto e per sminuire il valore di atti che, invece, richiedono indubbiamente di essere resi noti senza che si ingenerino confusione od equivoci di alcun tipo.

Si tratta, con tutta evidenza, di una scelta di valore, la cui effettuazione, in quanto tale, non può essere demandata al soggetto divulgatore – fatti salvi i pochi casi sopra descritti –, il quale, nella sua tecnicità, potrà sì avere massima discrezionalità nella determinazione delle strategie comunicative da attuare per un determinato provvedimento, ma cui non spetta interferire con l'autorità che, avendo posto in essere l'atto, è anche la sola a poter efficacemente e validamente valutare se per la diffusione dello stesso possa ritenersi sufficiente l'adempimento dei passaggi tradizionali (pubblicazione in un giornale ufficiale) o si renda opportuna, invece, la realizzazione di una strategia comunicativa *ad hoc* che consenta l'acquisizione da parte dei cittadini di una qualitativamente migliore e più capillare attività informativa. Potrà essere, ad esempio, un'ultima disposizione dell'atto normativo, una sorta di "clausola di chiusura", a stabilirne la sottoposizione al soggetto divulgatore, che sarà chiamato ad elaborare specifiche modalità comunicative in accordo ai contenuti delle disposizioni ed alla tipologia ed ampiezza dei loro destinatari. Per fare un esempio di

lapalissiana evidenza, una legge che preveda una serie di agevolazioni per l'acquisto di particolari supporti tecnici da parte di non vedenti non sarà, ovviamente, divulgata attraverso modalità visive – a meno che i comunicati non siano elaborati in *braille* –, ma si avvarrà in via prevalente di mezzi quali il telefono o i messaggi radiofonici o radiotelevisivi.

La fase selettiva riveste una certa importanza nell'ambito dell'intero procedimento divulgativo ed offre a chi produce le regole un grado di discrezionalità nella scelta che riteniamo vada in qualche modo circoscritto, affinché non possa darsi il caso che la clausola di diffusione venga deliberatamente e arbitrariamente apposta solo a quegli atti che appaiano idonei a fondare un consenso intorno all'attività di governo, perseguendo in tal modo un intento propagandistico che, torniamo a ribadire, non è connaturale alla divulgazione delle regole giuridiche, la quale, semmai, ha l'opposta finalità di incentivare un processo di autonomizzazione critica della cittadinanza dalle scelte compiute in sede politica. È con tale intendimento, per l'appunto, e cioè al fine di delimitare tale discrezionalità, che si è introdotto il criterio della significatività e previsto l'intervento in via sostitutiva dell'organismo divulgatore nei casi in cui via sia la manifestazione di un interesse informativo insoddisfatto da parte di soggetti interessati.

7. L'elaborazione della strategia divulgativa

Una volta compiuta la prima fase di selezione, l'atto viene trasmesso al soggetto divulgatore, cui competono sia la fase centrale di trattamento e rielaborazione degli atti, sia, infine, quella conclusiva di divulgazione.

Questa importante fase intermedia è di centrale importanza, poichè comprende sia il momento di rielaborazione linguistica dell'atto – di traduzione dello stesso, cioè, dal linguaggio tecnico-giuridico ad uno più immediato e naturale, ovviamente in e per quanto questo risulti possibile senza che ne venga stravolto il senso o reso meno preciso il contenuto – sia la predisposizione di relazioni illustrative e schematizzazioni semplificatrici del testo da divulgare, avendo cura che a seguito di tali operazioni sia garantita la possibilità di avere conoscenza, in modo semplice e comprensibile, dell'esistenza della regola di

diritto, senza fornire un'interpretazione del testo o compiere valutazioni di ordine politico.

Il perno fondamentale su cui ruota, infatti, l'attività del divulgatore è la neutralità dell'informazione trasmessa: il cittadino-utente va messo in grado di conoscere le regole di diritto esistenti per il tramite dell'attività di mediazione esercitata dal soggetto a ciò preordinato, processo in cui la funzione critica sarà svolta essenzialmente ed autonomamente dal cittadino stesso; in questo senso, dunque, la fornitura dell'informazione risulta strumentale alla formazione di una cittadinanza consapevole e documentata. Il divulgatore, cioè, non va a sostituirsi all'autorità politica che ha emanato l'atto, né all'attività di interpretazione che ciascuno può compiere in merito alla *ratio* che ne ha ispirato l'adozione, ai contenuti ed alle finalità perseguite dalla regola, ma, semmai, si colloca quale anello di congiungimento tra il soggetto che la produce ed i soggetti che sono tenuti ad osservarne il contenuto normativo. Resta fermo, infatti, che il lavoro svolto dal divulgatore rappresenta per l'utente non un punto di arrivo, bensì un punto di partenza per avviare – qualora ne ravvisi la necessità – un ulteriore percorso autonomo di approfondimento critico che le informazioni di base acquisite attraverso l'attività divulgativa avranno semplicemente contribuito a facilitare.

Dal punto di vista del trattamento del testo, vanno senza dubbio accolte e ribadite le proposte avanzate in dottrina⁵² di predisporre schemi, o griglie, o relazioni che consentano un'immediata identificazione della regola tanto in relazione ai destinatari, quanto rispetto agli oggetti regolati. Appare, infatti, fondamentale l'intervento in un simile processo di un mediatore che sia in grado di analizzare la complessità testuale che molto spesso caratterizza l'attuale regolamentazione giuridica, contraddistinta, dal punto di vista linguistico, da un elevato grado di specializzazione del lessico utilizzato, e, dal punto di vista contenutistico, dalla presenza contemporanea di più disposti che possono rendere disagevole l'individuazione delle "aree tematiche" ricomprese e disciplinate nell'atto medesimo. Se la lingua non è soltanto il mezzo che veicola la volontà legislativa, ma, come sostenuto con grande sensibilità da un autorevole studioso, "essa è piuttosto il grande portone

⁵² In particolare, forte sostenitore di tale idea è Ainis, che in molti dei suoi scritti richiama la necessità di semplificare, schematizzandoli, i contenuti delle leggi più importanti.

attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini⁵³, allora sarà quanto mai opportuno far sì che il linguaggio adoperato risulti trasferibile da un'esperienza linguistica di livello medio-alto ad una di livello medio-basso, che possa effettivamente arrivare alla "coscienza" dei cittadini facilitando loro, per rimanere nello spirito della metafora, l'apertura del "portone"⁵⁴.

L'attività divulgativa, dunque, nella sua neutralità rispetto alla *ratio* politica che possa aver determinato l'assunzione di un determinato provvedimento e che è ad esso sottesa, deve tendere in primo luogo a destrutturare i testi, che spesso sono il risultato di argomentazioni e compromessi di natura politica, per giungere, infine, a ristrutturarli secondo una funzione più propriamente comunicativa e relazionale: le regole di diritto costituiscono, non va dimenticato, una delle più qualitativamente e quantitativamente rilevanti espressioni attraverso le quali lo Stato ovvero altri enti dotati di potestà normativa manifestano la volontà di indirizzare in un senso o nell'altro i comportamenti dei cittadini, che sono, per esplicita disposizione costituzionale, tenuti a rispettare la Costituzione e le leggi della Repubblica. Il divulgatore non è chiamato a spiegare le ragioni politiche dell'adozione dell'atto, né tanto meno ad esprimere opinioni su di esso; il suo lavoro si concretizza, piuttosto, in una rielaborazione del testo in modo tale che sia effettivamente possibile la divulgazione della regola di diritto al "grande pubblico" dei consociati. È anche vero, tuttavia, che in questa massa indistinta di soggetti esistono e possono essere fatte valere delle differenziazioni – di livello culturale, professionale, sociale o quant'altro – in virtù delle quali il divulgatore potrà a sua volta introdurre delle diversificazioni nel grado di approfondimento proposto ai vari destinatari delle regole: rivolgersi a persone definibili come "comuni" e rivolgersi, invece, a funzionari amministrativi non è esattamente la stessa cosa, e, se per i primi può risultare sufficiente la semplice indicazione di estremi, contenuti dell'atto ed eventuali condizioni di applicabilità alla loro situazione giuridica, per i secondi potrà risultare opportuno, solo per fare un esempio, anche illustrare il contesto regolamentare preesistente, o fornire un collegamento a

⁵³ Cfr. *supra*, nota 8.

⁵⁴ Per una critica alla lingua del diritto, cfr. F. LEDDA, *Alla ricerca della lingua perduta del diritto*, cit., I ss.

particolari precedenti giurisprudenziali o alla letteratura esistente in materia.

Per queste ragioni, dunque, sembrerebbe utile e opportuno graduare il livello di informazioni fornite secondo un criterio di progressività: i contenuti trasmessi dal divulgatore non devono essere monolitici e indifferenziati, standardizzati e livellati su un unico piano comunicativo; al contrario, l'informazione data andrebbe improntata ad un generale canone di gradualità che permetta a ciascun utente di fruire di un diverso "pacchetto" informativo modulabile a seconda delle competenze da lui possedute e delle finalità applicative che egli intende conseguire.

La fase elaborativa, allora, che si colloca tra il momento di selezione, operato in sede politica, delle regole giuridiche da sottoporre a particolari adempimenti che ne favoriscano la conoscenza da parte dei consociati, ed il momento di divulgazione vera e propria, intesa come attivazione di una serie di volta in volta variabile di strategie comunicative idonee a trasferire le regole di diritto nella sfera di conoscibilità dei suoi destinatari, si presenta senza dubbio come svolgimento di un'attività di fondamentale rilievo nell'ambito dell'intero processo diffusivo; in essa, infatti, avvengono le più significative trasformazioni del testo, il quale viene rielaborato, come si è già accennato, attraverso dei subprocedimenti concernenti l'individuazione, e l'eventuale scomposizione, degli oggetti e dei destinatari; l'individuazione di tecnicismi, parole straniere, termini dal significato ambiguo o poco chiaro e qualunque altro nodo problematico riguardante la lingua che possa limitare od impedire una corretta comprensione dei contenuti; la semplificazione del linguaggio utilizzato, naturalmente ove ciò sia possibile, ossia non snaturi od alteri il senso del concetto essenziale che il vocabolo vuol esprimere; la predisposizione di schemi illustrativi semplificati in grado di fornire al lettore un efficace "colpo d'occhio" tramite il quale ricavare velocemente le informazioni di cui necessita. In effetti, in particolare in merito a tale ultima ipotesi, bisognerebbe accogliere – secondo una peculiare accezione indicata dall'Autore – la teoria sartoriana dell'*homo videns*, a fondamento della quale sta il non sempre lodevole "primato dell'immagine", che può però sortire effetti virtuosi nella sintesi, possibile, tra la parola e l'immagine, tra "il capire per concetti" e "il capire vedendo", che, combinandosi "a somma

positiva”, si rinforzano e si integrano l’un l’altro⁵⁵. Riportando il discorso alla divulgazione delle regole, si potrebbe facilmente ipotizzare un sistema divulgativo che affianchi, laddove il mezzo lo consenta, una “immagine” – che può presentarsi sotto forma di griglia dei contenuti, griglia dei destinatari, schematizzazione dei principali contenuti dispositivi, scheda di lettura e così via – al testo ufficiale dell’atto oggetto dell’attività diffusiva.

All’esito di tale procedimento, l’atto viene affidato ai mezzi di comunicazione che il soggetto divulgatore avrà identificato come più idonei a diffonderne i contenuti; più precisamente, in un primo momento, la divulgazione avverrà in ogni caso attraverso determinati canali mediatici, cui, ad un secondo livello, potranno andare a sommarsene altri, in considerazione, come si è detto sopra, della tipologia dei destinatari o dei contenuti dell’atto normativo.

8. Il momento divulgativo

Costituisce l’ultimo passaggio dell’intero procedimento ed è la fase in cui si pianificano delle vere e proprie strategie pubblicitarie tramite le quali divulgare le regole di diritto poste dagli atti selezionati.

In linea generale, riprendendo la distinzione tra tecnologie di tipo *push* e *pull*, va osservato che, a un livello basilare dell’attività di divulgazione, un primo approccio comunicativo essenziale deve fondarsi quantomeno sull’utilizzo delle prime, che costituiscono la condizione minima non realizzata la quale non può dirsi che abbia luogo un sufficiente grado di divulgazione delle regole giuridiche. I *mass media* di tipo *push*, infatti, spingendo le informazioni verso gli utilizzatori e non richiedendo loro particolari attività di interazione, tendono a diffondere in maniera uniforme, capillare ed indifferenziata l’informazione, che si rivela, dunque, in grado di raggiungere potenzialmente tutti i fruitori di quei mezzi di comunicazione. Televisione, radio e giornali – vale a dire i cosiddetti “*media domestici*” –, nonostante la concorrenza di più moderni ed evoluti sistemi di

⁵⁵ G. SARTORI, *Homo videns*, cit., 26. Sull’argomento, cfr. anche R. SIMONE, *La Terza Fase*, cit., 71 ss.

comunicazione, continuano a rappresentare una risorsa insostituibile nell’ambito dell’elaborazione di strategie comunicative in ogni campo, non escluso quello giuridico, proprio perché sono idonei a creare un sostrato informativo comune ad un numero elevatissimo di soggetti e si presentano come strumenti largamente diffusi all’interno del territorio nazionale, perciò non particolarmente discriminatori quanto all’accesso ad essi.

8.1. La televisione

Per iniziare a scendere nel dettaglio, possiamo subito riallacciarsi a quanto previsto dal già menzionato D.P.R. n. 1092/85, il quale all’art. 23, comma 3, dispone che “la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle leggi e degli altri atti di maggiore importanza è comunicata attraverso i notiziari radiotelevisivi”. Tale disposizione, benché significativa, è rimasta pressoché inattuata; è assai infrequente sentir parlare di leggi e simili durante un telegiornale e, se questo accade, si ha come l’impressione che lo si faccia in relazione ad atti di secondario interesse o la cui più evidente caratteristica, comunque, possa essere considerato, per così dire, l’alto impatto mediatico, qualità, questa, che non necessariamente coincide con quella della “maggiore importanza” richiamata nel testo del citato articolo⁵⁶.

Dunque, si è subito costretti ad appurare l’esistenza di qualcosa che si sarebbe dovuto fare ma che non si è fatto, o, meglio, si è fatto e si fa secondo modalità non sempre

⁵⁶ Il tema di una televisione troppo attenta al sensazionalismo è già stato affrontato anni addietro da K. POPPER, *Cattiva Maestra Televisione*, edizione a cura di G. BOSETTI, Marsilio, Venezia, 2002, 70, il quale scriveva che “è molto più facile trovare gente che produca per venti ore al giorno materia media e cattiva, più difficile ottenere una buona qualità per una o due ore al giorno. È semplicemente un compito di estrema difficoltà, e quante più sono le stazioni emittenti tanto più diventa difficile trovare professionisti che siano davvero capaci di produrre cose sia interessanti che di valore. (...) Il livello è sceso perché le stazioni televisive, per mantenere la loro audience, dovevano produrre sempre più materia scadente e sensazionale. Il punto essenziale è che difficilmente la materia sensazionale è anche buona”. Per fare un esempio, un decreto sui cani considerati pericolosi smuove senza dubbio l’opinione pubblica, suscita interesse e crea audience, ma, per quanto importante, è lecito dubitare che lo sia al punto tale da dedicare solo ad esso, e non ad altri atti, intere pagine di notiziari e giornali.

corrispondenti allo spirito della disposizione citata: come sovente accade, gli strumenti sono stati predisposti, ma vengono scarsamente o erroneamente adoperati. Eppure, il legislatore ha dimostrato lungimiranza nella scelta del mezzo radiotelevisivo, il quale a tutt'oggi, a dispetto della prepotente avanzata delle tecnologie di comunicazione, continua a rivelarsi in assoluto come il *medium* più "popolare" e diffuso, sia tra i giovani, sia tra gli adulti⁵⁷. Anche all'interno del Televideo, che pure potrebbe costituire una risorsa informativa notevole, allo stato attuale non è dato di constatare una presenza significativa dell'informazione sui principali atti normativi emanati, mentre è rilevabile soltanto una sezione (pagina 465) dedicata a concorsi estratti dalla Gazzetta Ufficiale.

Per di più, l'introduzione del digitale terrestre apre oggi nuove prospettive di sviluppo per l'offerta radiotelevisiva, e l'auspicio è che, nella diversificazione dei canali e degli argomenti che il digitale permette, trovi spazio anche l'informazione sulle regole che guidano il nostro quotidiano agire.

8.2. La radio

L'utilizzo della televisione è immediatamente seguito da quello della radio, ascoltata dal 65% degli italiani⁵⁸, quindi mezzo assolutamente degno di nota ai fini divulgativi che la nostra teoria si propone. La radio, peraltro, possiede una caratteristica che la televisione non ha: essa, infatti, è in grado di intercettare il suo pubblico "in condizioni di mobilità e di portabilità degli apparecchi"⁵⁹, consentendo una connessione al *medium* facilmente ripetibile nell'arco della giornata, ed una fruibilità dell'informazione trasmessa anche maggiore rispetto

⁵⁷ Dalla lettura della *Relazione annuale* 2012 presentata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, a pagina 112, emerge, infatti, che i *media* tradizionali, in primis la radiotelevisione, continuano a essere i più utilizzati dal pubblico italiano, e che a questi si affianca – senza però sostituirli – il consumo di forme più evolute di fruizione dei diversi prodotti. Sul punto, si veda anche P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. inf.*, 2011, 29.

⁵⁸ Dati Gfk Eurisko, RadioMonitor, 2012.

⁵⁹ *Relazione annuale* 2012 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, 134-135.

alla televisione⁶⁰. La radio consente semplicità d'uso, aggiornamenti costanti, interventi diretti da parte degli ascoltatori, tutti elementi che ben si prestano a rendere questo mezzo di comunicazione come uno tra i più adatti ad erogare un servizio di informazione giuridica ad un vasto bacino di utenza.

8.3. La stampa

Per ciò che riguarda la stampa quotidiana, nonostante la forte crisi che essa sta vivendo, soprattutto in ragione del favore che l'utenza ha dimostrato negli ultimi anni verso altri tipi di *media*⁶¹, non si può non ritenere che essa rappresenti comunque un valido mezzo per attuare una strategia di divulgazione, mezzo che, in particolare, ha la peculiarità di permettere la conservabilità dell'informazione fornita nel tempo (un foglio di giornale può essere facilmente ritagliato ed archiviato), nonché la possibilità di offrire su supporto cartaceo al lettore quelle griglie di schematizzazione di cui parlavamo sopra, il cui impatto è fondamentalmente visivo.

Dunque, attraverso questa breve disamina, sono già stati individuati ben tre canali di comunicazione di cui potrebbero essere meglio sfruttate le potenzialità divulgative e che, per la familiarità di utilizzo da esse ammessa, si configurano come modalità più idonee rispetto a quelle che saranno illustrate in seguito ad essere considerate alla stregua di un livello-base dal quale non è possibile prescindere se si vuole realmente raggiungere l'obiettivo di un'ampia e corretta diffusione delle regole giuridiche. Come all'interno dei palinsesti radiotelevisivi o radiofonici vengono inserite rubriche inerenti gli argomenti più disparati, allo stesso modo potrebbero essere previste apposite finestre informative dedicate all'aggiornamento sulle principali novità legislative introdotte nell'ordinamento, possibilmente in orari accessibili al grande pubblico e secondo

⁶⁰ Possono darsi casi in cui il ruolo informativo svolto dalla radio si riveli superiore a quello esercitato dalla tv: un caso emblematico è rappresentato dall'esigenza avutasi durante il memorabile *blackout* del 28 settembre 2003 di aggiornare tempestivamente la popolazione su cosa stesse accadendo; ovviamente, trattandosi di un'interruzione di energia elettrica, la televisione non ha potuto, in quel caso, essere in prima linea sul versante informativo, mentre la radio ha sin da subito efficacemente attivato le proprie risorse comunicative per informare la cittadinanza sull'accaduto.

⁶¹ Dati tratti dal *Terzo Rapporto sulla comunicazione in Italia*, cit., 4.

schemi comunicativi adeguati a raggiungere un pubblico eterogeneo; similmente, i quotidiani potrebbero inserire, anche con cadenza settimanale, una sorta di “foglio di riepilogo” in cui raccogliere il materiale emesso dal soggetto divulgatore.

8.4. La telefonia

La divulgazione può avvalersi anche del mezzo telefonico, sia esso fisso o mobile. L'utilizzo della telefonia, sia fissa, sia mobile, oltre ad essere diffusissimo su tutto il territorio nazionale, consente di accedere o ai cosiddetti “numeri verdi” da qualsiasi parte d'Italia al medesimo costo, in genere uno scatto, od anche ad appositi numeri di servizio gratuiti, dietro ai quali sta un *team* di persone specificamente preparate per affrontare determinate questioni, quello che normalmente viene definito un *call center*.

Si tratta di una modalità comunicativo-informativa di grande immediatezza ed efficacia, in particolare se si considera che il telefono cellulare – o, secondo più recenti evoluzioni, lo *smartphone*, ma anche il *tablet* – non costituisce più un semplice dispositivo per effettuare e ricevere chiamate in mobilità, bensì un vero e proprio strumento di informazione, intrattenimento, lavoro, aggiornamento, offrendo esso una serie di funzionalità che consentono all'utenza un elevato grado di interattività con il mezzo e personalizzabilità delle funzioni. Si pensi solo allo *short message service* (SMS): perché non considerare l'ipotesi di mettere l'utente in grado di attivare un servizio di messaggia telefonica – come già è possibile fare per tanti argomenti di varia (e, talora, discutibile) utilità – tramite cui essere informato sulle nuove leggi ed in particolare su quelle relative ad ambiti di suo interesse? Senza dimenticare, poi, come la telefonia mobile è decisamente evoluta verso *standard* di comunicazione sempre più sofisticati che permettono non soltanto di effettuare traffico vocale, ma anche di inviare e ricevere immagini, testi più o meno complessi, documenti audio e video, sfruttando la connessione alla Rete in mobilità e le applicazioni appositamente studiate per i dispositivi mobili di ultima generazione.

Ebbene, crediamo che una buona strategia divulgativa non possa ignorare queste opportunità mediatiche, le quali, se opportunamente gestite ed organizzate, non possono far altro

che offrire un contributo positivo alla circolazione delle informazioni all'interno del tessuto sociale.

8.5. Internet

In potenza, *Internet* rappresenta la risorsa informativa più rilevante tra tutte quelle sinora considerate – si pensi, solo per fare un banale esempio, alle potenzialità, tuttora inesprese, dell'utilizzo dei *social network*, particolarmente *Facebook* e *Twitter*, a fini di divulgazione delle leggi – ma, in atto, si rivela un mezzo ancora adesso di difficile accessibilità pratica ed economica, risultando, pertanto, piuttosto discriminatorio in relazione a determinate fasce di utenza.

Alcune considerazioni in merito all'utilizzo di questo mezzo di comunicazione sono già state espresse, non senza perplessità, poiché riteniamo che si stia sconsideratamente concentrando un'enorme massa di risorse – economiche e comunicative – sullo sviluppo esclusivo della comunicazione *on-line*, senza, in parallelo, predisporre un piano di accesso al *medium* che elimini o almeno riduca i fattori in base ai quali la Rete rischia di incentivare, e non eliminare, quello che viene comunemente definito *digital divide*.

Va, in effetti, accolta la prospettiva di democrazia elettronica descritta da un autorevole studioso⁶² in base alla quale suddetto concetto può essere variamente interpretato, specialmente intravedendo in esso il senso di una “elettronica democratica” – da intendersi come “disponibilità generalizzata delle nuove tecnologie informative e in particolare delle reti grazie non solo al riconoscimento formale e alla garanzia dell'accesso indiscriminato alle reti stesse, ma anche attraverso più sostanziali politiche d'incentivo per l'acquisizione dell'*hardware* e del *software* necessari e, soprattutto, grazie a mirate politiche industriali (per quanto riguarda la diffusione delle infrastrutture di rete) e tariffarie (per quanto concerne i tempi di connessione), così da rispondere, nel contempo alle esigenze sottese al cd. servizio universale” – ovvero di una “elettronica nella democrazia” – intesa come “utilizzo delle

⁶² P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Dir. inf.*, 2003, 465 ss.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Globalizzazione, rischi e opportunità*, in *Telèma*, n. 11, inverno 1997/98.
- AA.VV., *Il mondo è globale, noi ancora no*, in *Telèma*, n. 23, inverno 2000/01.
- AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Atti del seminario tenutosi a Roma, palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Giuffrè, Milano, 1994.
- AA.VV., *Ipotesi di regolazione in materia di qualità redazionale, codificazione e pubblicità della legislazione comunitaria*, in *Rass. parl.*, 2003, 837 ss.
- AA.VV., *La riforma della "Gazzetta Ufficiale": problemi risolti e problemi aperti*, in *Foro it.*, 1987, V, 373 ss.
- AA.VV., *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*, Atti del I Convegno AIC, Padova, 16-18 ottobre 1986, Cedam, Padova, 1992.
- AA.VV., *La qualità della legislazione regionale*, in *Quad. Ist. Fed.*, 2011.
- AINIS M. – PAGANO R., *Guida bibliografica al drafting legislativo*, in *Rass. parl.*, 1995, 13 ss.
- AINIS M., *Attuazione di norme a mezzo di norme*, in *Giur. cost.*, 1996, 2015 ss.
- AINIS M., *Dalla produzione alla diffusione della regola: la conoscenza delle fonti normative tra vecchi equivoci e nuovi modelli*, in *Foro it.*, 1987, V, 403 ss.
- AINIS M., *Il coordinamento dei testi legislativi*, in ID., *Le parole e il tempo della legge. Miscellanea di studi e materiali*, Giappichelli, Torino, 1996, 17 ss.
- AINIS M., *L'entrata in vigore delle leggi. Erosione e crisi d'una garanzia costituzionale: la vacatio legis*, Cedam, Padova, 1986.
- AINIS M., *La crisi costituzionale degli anni Novanta*, in *Nomos*, 1999, 7 ss.
- AINIS M., *La divulgazione delle leggi*, in ID., *Le parole e il tempo della legge. Miscellanea di studi e materiali*, Giappichelli, Torino, 1996, 81 ss.
- AINIS M., *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 814 ss.

- AINIS M., *Le parole e il tempo della legge. Miscellanea di studi e materiali*, Giappichelli, Torino, 1996.
- AINIS M., *Se 50.000 leggi vi sembrano poche. Nel labirinto delle istituzioni, tra norme assurde e riforme impossibili*, Mondadori, Milano, 1999.
- AINIS M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- AINIS M., *Neoregionalismo e qualità della legge*, in *Rass. parl.*, 2002, 313 ss.
- AINIS M., *Sulla comunicazione delle regole giuridiche (e su un vuoto di comunicazione nella letteratura giuridica)*, in *Quad. cost.*, 2002, 627 ss.
- ALBAMONTE A., *I problemi della conoscenza giuridica nella società tecnologica*, in *TAR*, 1990, IV, 207 ss.
- AMATO G., *Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia*, in *Riv. trim. di Dir. pubbl.*, 1997, 645 ss.
- ANGIOLINI V., *Testo unico*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 525 ss.
- ANZON A., *Il giudice a quo e la Corte costituzionale tra dottrina dell'interpretazione conforme a Costituzione e dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1998, 1082 ss.
- ARISTOTELE, *La costituzione degli Ateniesi*, ed. a cura di LOZZA G., Mondadori, Milano, 1991.
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1988.
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- BARBERA A. E AL., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Angeli, Milano, 1985.
- BARBIELLINI AMIDEI G., *Leggi troppo fumose e gli anabbaglianti diventano clandestini*, ne *Il Corriere della Sera*, 24 giugno 2002.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 163 ss.
- BARONCELLI S., *La costituzionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti*, in CARETTI P. (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998, 265 ss.
- BASSI F. - MERUSI F. (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993.
- BELVEDERE A., *I poteri semiotici del legislatore (Alice e l'art. 12 Preleggi)*, in GIANFORMAGGIO L. - JORI M. (a cura di), *Scritti per Uberto Scarpelli*, Giuffrè, Milano, 1997, 85 ss.
- BERTEA S., *La certezza del diritto nel dibattito teorico-giuridico contemporaneo*, in *Mat. St. cult. Giur.*, 2001, 131 ss.

- BIENTINESI F., *Il Comitato per la Legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 511 ss.
- BIENTINESI F., *Inflazione legislativa*, in AINIS M. (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 247-248.
- BIENTINESI F., *Il mito della conoscibilità della legge nell'era della comunicazione pubblica*, in *Riv. it. com. pubbl.*, 2002, 6 ss.
- BILANCIA P., *Riflessi del potere normativo delle Autorità indipendenti sul sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1999, 251 ss.
- BOBBIO N., *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1980, 181 ss.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992.
- BONETTI P., *Art. 73*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1402 ss.
- BORRUSO R., *Computer e diritto*, Giuffrè, Milano, 1988.
- BORRUSO R., *L'informatica al servizio del cittadino*, in ZUANELLI E. (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip.to per l'Informazione e l'Editoria, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, 309 ss.
- BRUGALETTA F., *Poteri pubblici e dovere di disseminazione: l'altra faccia del Diritto all'informazione*, in *www.interlex.com*, 1997.
- CAGLI A., *Il quadro normativo delle amministrazioni pubbliche indipendenti*, in *Foro Amm.*, 1991, II, 1627 ss.
- CAIANIELLO V., *Le Autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.*, 1997, 346 ss.
- CAIANIELLO V., *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza*, in *St. parl. pol. cost.*, 2001, 7 ss.
- CAMMARATA A., *Sul fondamento del principio "ignorantia iuris non excusat"*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1928, 327 ss.
- CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, I, "La Litotipo", Padova, 1914.
- CANAVESIO G., *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, Utet, Torino, 1991, 116 ss.
- CARANTA R., *Il giudice delle decisioni delle Autorità indipendenti*, in CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001.
- CARNELUTTI F., *Ignorantia iuris*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1926, 305 ss.
- CARNELUTTI F., *La crisi della legge*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 1930, 424 ss.
- CARNELUTTI F., *La certezza del diritto*, in *Riv. dir. proc. civ.*, XX, 1943, 81 ss.
- CARNEVALE P., *Per un tentativo di rilettura critica della c.d. manovra taglia-leggi*, in *St. parl. pol. cost.*, 2010, 83 ss.
- CAROFILIO G., *La manomissione delle parole*, Rizzoli, Milano, 2011.
- CASAVOLA F. P., *Quale statuto per le Autorità indipendenti*, in *Impresa e Stato*, 1996, 39 ss.

- CASSESE S. - FRANCHINI C. (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- CAVAGNOLI S., *La comunicazione specialistica*, Carocci, Roma, 2007.
- CECCHETTI M., *Politiche di semplificazione normativa e strumenti taglia-leggi (Criticità e possibili soluzioni di un rebus apparentemente insolubile)*, in www.federalismi.it, 2010.
- CERRI A., *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur. Treccani*, XXV, Roma, 1994.
- CHELI E., *Convergenza, grande opportunità che impone nuove regole, flessibili*, in *Telèma*, Fondazione Ugo Bordoni, n. 25/01.
- CICCONETTI S. M., *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, 100 ss.
- COLARULLO E., *Rappresentanza politica e gruppi delle Assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001.
- COMBA M., *La Corte costituzionale tra diritto vivente e diritto in embrione*, in *Giur. it.*, 1992, 393 ss.
- CONSOLO C., *Di una ipotesi di "cassazione" costituzionale di decisione della Corte di cassazione: il giudicato e la stessa pronuncia dell'organo della nomofilachia quale atto illecito ed invasivo?*, in *Giur. it.*, 1991, 1289 ss.
- CONTALDO A. - MAGGIOLI P., *La comunicazione pubblica: gli strumenti tradizionali*, in VIGNUDELLI A. (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992, 185 ss.
- CORASANITI A., *La ragionevolezza come parametro del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1995, 1 ss.
- CORASANITI G., *Diritto dell'informazione*, Cedam, Padova, 1995.
- CORASANITI G., *Tra potere e servizio. Informazione e giustizia in Italia*, Liguori, Napoli, 1997.
- CORSALE M., *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, II ed., Giuffrè, Milano, 1979.
- CORSALE M., *Certezza del diritto. Profili teorici*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1988.
- COSTANZO P., *La circolazione dell'informazione giuridica digitalizzata: fenomenologia e profili problematici*, in *Dir. inf.*, 1999, 579 ss.
- COSTANZO P., *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Dir. inf.*, 2003, 465 ss.
- COSTANZO P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. inf.*, 2011, 19 ss.
- CRISAFULLI V., *Problematica della "libertà di informazione"*, in *Il Politico*, 1964, 286 ss.
- D'ALOIA A. - TORRETTA P., *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006.
- D'ATENA A., *Ignoranza della legge (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XX, Giuffrè, Milano, 1970, 13 ss.

- D'ATENA A., *La pubblicazione delle fonti normative. Introduzione storica e premesse generali*, I, Cedam, Padova, 1974.
- D'ATENA A., *La c.d. "pubblicazione delle leggi"*, in *Giur. cost.*, 1980, 1291 ss.
- D'ATENA A., *Pubblicazione degli atti normativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXV, Roma, 1991.
- D'ATENA A., *L'Italia verso il federalismo - taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001.
- D'ATENA A. - GROSSI P., *La pubblicazione delle leggi e dei decreti: esame della disciplina vigente e formazione di eventuali proposte di modifiche per la soluzione dei problemi del settore*, in *Quad. Giust.*, 1981, 29 ss.
- DA EMPOLI G., *Overdose. La società dell'informazione eccessiva*, Marsilio, Venezia, 2002.
- DAHL R., *Sulla democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- DAMIANI P., *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, 2347 ss.
- DE BENEDETTO M., *Il quasi-procedimento per l'analisi di impatto della regolamentazione*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 2004, 145 ss.
- DE BENEDETTO M., *La manutenzione delle regole: il perché e il percome*, in *St. parl. pol. cost.*, 2010, 7 ss.
- DE BENEDETTO M. - MARTELLI M. - RANGONE N., *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- DE MICHELIS G., *Il possibile dell'informatica e i processi democratici*, in *Amministrare*, 1990, 203 ss.
- DELLACASA G., *Quanto costa all'Italia il caos legislativo in cui si trova? intervento al Convegno Definizione e Ruolo dell'analisi di fattibilità delle leggi. Metodi, Tecniche e Strumenti per l'attuazione dell'analisi di fattibilità delle leggi*, Genova, 20-21 giugno, 1996, in www.parlamentiregionali.it.
- DE ROBERTO A., *Gazzetta Ufficiale*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, 557 ss.
- DICIOTTI E., *Verità e certezza nell'interpretazione della legge*, Giappichelli, Torino, 1999.
- DI LUCIA P., *Teorie dei rapporti tra diritto e linguaggio*, in GIANFORMAGGIO L. - JORI M. (a cura di), *Scritti per Uberto Scarpelli*, Giuffrè, Milano, 1997, 263 ss.
- DI RAGO D., *La pubblicazione nel diritto pubblico. Profili generali*, I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1983.
- DONNARUMMA M. R., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2000, 239 ss.
- ECO U., *Il costume di casa*, Bompiani, Milano, 1983.
- ESPOSITO C., *La conoscenza della legge nel diritto e nella morale*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1935, 407 ss.

- ESPOSITO C., *Testi unici*, in *Nss. Dig. It.*, XII, 2, Utet, Torino, 1940, 181 ss.
- ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958.
- FARALLI C., *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Mat. st. cult. giur.*, 1997, 89 ss.
- FERRARESE M. R., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- FERRARI G., *Quesiti vecchi e nuovi in tema di pubblicazione degli atti della pubblica autorità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 435 ss.
- FERRARI G. F., *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXV, Roma, 1991, 1 ss.
- FIANDACA G., *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: "prima lettura" della sentenza n. 364/88*, in *Foro it.*, 1988, 1385 ss.
- FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996.
- FOIS S., *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1957.
- FOIS S., *Nuovi diritti di libertà*, in VIGNUDELLI A. (a cura di), *La libertà di "informazione". Scritti sulla libertà di pensiero e la sua diffusione*, I, Maggioli, Rimini, 1991, 439 ss.
- FONTANA G., *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in MODUGNO F. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, Crisi della legge e sistema delle fonti*, II, Giuffrè, Milano, 2000, 117 ss.
- FRAGOLA U., *La solitudine del libro giuridico*, in *Riv. giur. Sc.*, 1999, 593 ss.
- FRANCHINI C., *Le Autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 549 ss.
- FRANCHINI C., *Mito e realtà delle Autorità indipendenti*, in *Impresa e Stato*, 1996, 36 ss.
- FROSINI V., *Il messaggio legislativo: tecnica e interpretazione*, in PAGANO R. (a cura di), *Normative europee sulla tecnica legislativa*, I, Quaderni di documentazione della Camera dei Deputati, Roma, 1988, 1 ss.
- FROSINI V., *La codificazione: problemi e prospettive*, in *Rass. Parl.*, 1999, 439 ss.
- GAMBINI F., *Un'ipotesi di conflitto fra Corte e giudice sull'esistenza del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 2000, 195 ss.
- GIACHETTI FANTINI M., *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, 227 ss.
- GIANFORMAGGIO L., *Certezza del diritto*, in *Dig. Disc. Priv.*, sezione civile, II, Utet, Torino, 1988, 274 ss.

- GIANNANTONIO E., *Unità e pluralità delle banche di dati giuridici*, in *Dir. inf.*, 2001, 1 ss.
- GIANNINI M. S., *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, 769 ss.
- GIANNINI M. S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- GRASSO G., *Spunti per uno studio sulle Autorità amministrative indipendenti: il problema del fondamento costituzionale (Italia, Francia, Stati Uniti d'America)*, in *Quad. reg.*, II, 1993, 1310 ss.
- GUARDATA M., *L'ignoranza della legge penale dopo l'intervento della Corte costituzionale: prime impressioni*, in *Cass. pen.*, 1988, 1152 ss.
- GUASTINI R., *Lezioni sul linguaggio giuridico*, Giappichelli, Torino, 1985.
- GUASTINI R., *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, 1090 ss.
- GUASTINI R., *In tema di "conoscenza del diritto"*, in *Foro it.*, V, 1987, 376 ss.
- GUASTINI R., *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2006.
- HABERMAS J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1971.
- HABERMAS J., *Cultura e critica*, Einaudi, Torino, 1980.
- HEGEL G. F. W., *Lineamenti di filosofia del diritto*, a cura di F. MESSINEO, Laterza, Roma-Bari, 1965.
- HOFSTADTER D. R., *Gödel, Escher, Bach: un'Eterna Ghirlanda Brillante*, Adelphi, Milano, 1997.
- IRTI N., *L'età della decodificazione*, III ed., Giuffrè, Milano, 1989.
- ITALIA V., *Prime riflessioni sulla forma delle leggi regionali*, in *Quad. reg.*, 2012, 9 ss..
- IUVONE C., *Le esperienze regolative e di AIR in alcune Regioni*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 2004, 138 ss.
- KAFKA F., *Un messaggio dell'Imperatore*, Adelphi, Milano, 1967.
- KANT I., *Risposta alla domanda: che cosa è l'illuminismo*, in ID., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1956, 328 ss.
- KOON J. – POWELL A., *You may not tie an alligator to a fire hydrant*, The Free Press, New York, 2002.
- KURKDIJIAN V., *Il principio di ragionevolezza come strumento di contropotere nei confronti del legislatore*, in *Dir. soc.*, 1991, 247 ss.
- LA SPINA A., *Manutenzione delle regole, dei testi normativi, delle politiche pubbliche*, in *St. parl. pol. cost.*, 2010, 61 ss.
- LA TORRE M., *La divulgazione delle Leggi*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 1939, 586 ss.
- LAZZARA P., *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Cedam, Padova, 2002.

- LAZZARO G., *Diritto e linguaggio comune*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, 140 ss.
- LEDDA F., *Alla ricerca della lingua perduta del diritto (Divertimento un poco amaro)*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 1 ss.
- LOIODICE A., *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 472 ss.
- LOPEZ DE OÑATE F., *La certezza del diritto*, nuova ed. a cura di ASTUTI G., Giuffrè, Milano, 1968.
- LUHMANN N., *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1978.
- LUHMANN N., *Sistemi sociali*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- LUPO E., *La raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti e la Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 650 ss.
- LUPO E., *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.*, 1986, 1168 ss.
- LUPO N., *Fisiologie e patologie in una produzione normativa necessariamente sempre più complessa*, in *St. parl. pol. cost.*, 2010, 73 ss..
- LUPO N. (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2011.
- LUPO N. – ZACCARIA R. (a cura di), *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Aracne, Roma, 2008.
- LUTHER J., *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Utet, Torino, 1997, 341 ss.
- LUZZATI C., *L'interprete e il legislatore: saggio sulla certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999.
- MAIOLI C., *I sistemi ipermediali: dagli ipertesti al web semantico, alcune applicazioni alla didattica e al diritto*, Clueb, Bologna, 2002.
- MALAISSI B., *La convergenza tra televisione e telecomunicazioni nel caso Seat-Tmc*, in *Dir. inf.*, 2002, 73 ss.
- MALAISSI B., *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Dentro il Governo*, Macerata, EUM, 2010, 151 ss..
- MALAISSI B., Art. 54, in F. CARINGELLA – C. SILVESTRO – F. VALLACQUA (a cura di), *Codice del pubblico impiego*, Dike giuridica, Roma, 2011, 74 ss..
- MALAISSI B., *L'albo pretorio telematico*, in *www.federalismi.it*, 2011.
- MANACORDA P., *Le nuove tecnologie della comunicazione per la democrazia locale*, in *Amministrare*, 1990, 229 ss.
- MANETTI M., *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Roma, 1988.
- MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.
- MANETTI M., *Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione*, in *Pol. dir.*, 1997, 657 ss.

- MANNINO A., *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, 61 ss.
- MANZELLA A., *Dal mercato ai diritti*, in MANZELLA A. – MELOGRANI P. – PACIOTTI E. – RODOTÀ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- MARIANI MARINI A. (a cura di), *La lingua, la legge, la professione forense*, Giuffrè, Milano, 2003.
- MARSOCCI P., *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- MARZIALE G., *La Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana nel 1986*, in *Foro it.*, V, 1987, 386 ss.
- MATTARELLA B. G., *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- MATTEUCCI N., *Opinione pubblica*, in BOBBIO N. – MATTEUCCI L. – PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di politica*, Tea Utet, Torino, 1990, 705 ss.
- MATTEUCCI N., *Opinione pubblica*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, 420 ss.
- MAUTINO F. – PAGANO R., *Testi unici, teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2000.
- MAZZIOTTI DI CELSO M. – SALERNO G. M., *Manuale di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- MELONCELLI A., *La circolazione della conoscenza nel diritto pubblico*, in *Foro amm.*, 1984, 2008 ss.
- MELONCELLI A., *Pubblicazione (diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, 927 ss.
- MENEGHELLI R., *Breve nota sulla tanto diffusa nozione di diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1994, 2305 ss.
- MERKL A., *Das doppelte Rechtsantlitz*, in GERACI C. (trad. it. a cura di), *Il duplice volto del diritto*, Giuffrè, Milano, 1987.
- MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001.
- MERLONI F., *Sull'emergere della funzione di informazione nella società dell'informazione*, in ID., *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002, 69 ss.
- MERUSI F. – PASSARO M., *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- MODUGNO F., *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995.
- MODUGNO F., *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, II, Giuffrè, Milano, 2000, 30 ss.

- MODUGNO F., *Procedimento "taglia-leggi": profili problematici*, in www.federalismi.it, 2010.
- MODUGNO F. – CELOTTO A. – RUOTOLO M., *Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in *St. parl. pol. cost.*, 1999, 7 ss.
- MODUGNO F. – NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois* (1748), ed. a cura di DERATHÉ R., trad. it. di B. BOFFITO SERRA, BUR, Milano, 1989.
- MORELLI M. R., *Il "diritto vivente" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giust. civ.*, 1995, 169 ss.
- MORETTI R., *Art. 67*, in CRISAFULLI V. – PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 406 ss.
- MORISI M., *Le Autorità indipendenti in Italia. Premesse per una riflessione politologica*, in *Queste istituzioni*, 1996, 103 ss.
- MORTARA GARAVELLI B., *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Einaudi, Torino, 2001.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975.
- MUGNOZZA G., *La Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia dalle origini ai giorni nostri e sue vicende storiche*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1933.
- NAPPI A., *La Corte di cassazione nel sistema dei mezzi d'impugnazione: funzione nomofilattica o di giudice di terzo grado*, in *Cass. pen.*, 2000, 518 ss.
- NOCILLA D., *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell'AIC, Cedam, Padova, 2001, 47 ss.
- NOCILLA D. – CIAURRO L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 543 ss.
- NOCITA F. – CENCI A. (a cura di), *La Gazzetta Ufficiale. Disciplina e cenni storici*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1999.
- ONIDA V., *Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione in Italia*, in *Pol. dir.*, 1988, 303 ss.
- OVADIA M., *L'ebreo che ride. L'umorismo ebraico in otto lezioni e duecento storielle*, Einaudi, Torino, 1998.
- PACE A., *Libertà di informare e diritto di essere informati*, in *ID., Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi giurisprudenziali*, Cedam, Padova, 1990, 7 ss.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, parte speciale, II edizione, Cedam, Padova, 1992.
- PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004.
- PALADIN L., *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, 10 ss.
- PALADIN L., *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, I, aggiornamento, Giuffrè, Milano, 1997, 899 ss.

- PALAZZO F. C., *Ignorantia legis: vecchi limiti ed orizzonti nuovi della colpevolezza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, 920 ss.
- PASQUINO G., *Buone notizie per i cittadini democratici*, in *Il Mulino*, 1992, 525 ss.
- PASSAGLIA P., *L'entrata in vigore delle leggi in un recente Rapport del Conseil D'Etat francese: fra tradizione e futurismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 161 ss.
- PASSARO M., *Le Amministrazioni Indipendenti*, Giappichelli, Torino, 1996.
- PAVANI G., *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. Parl.*, 2005, 513 ss.
- PEGORARO L., *La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee*, in GIANFORMAGGIO L. – JORI M. (a cura di), *Scritti per Uberto Scarpelli*, Giuffrè, Milano, 1997, 705 ss.
- PERA M., *Intervento*, in AA.VV., *Servizio pubblico e pluralismo televisivo nell'era del digitale*, Atti delle "Giornate di Riflessione", Camera dei Deputati – Sala della Lupa, 18-19 novembre 2002, Senato della Repubblica, 2003, 9 ss.
- PEREZ R., *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 143 ss.
- PERICU G., *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, 1996, 1 ss.
- PERLINGIERI P., *Informazione, libertà di stampa e dignità della persona*, in *Rass. civ.*, 1986, 624 ss.
- PETOFI J. S., *Aspetti della comunicazione e del suo studio scientifico*, prolusione all'inaugurazione dell'A.A. 2002/2003 dell'Università degli Studi di Macerata, 24 marzo 2003.
- PETTA P., *Il linguaggio del legislatore*, in *Quad. reg.*, 1994, 1303 ss.
- PICACCHIA P., *Il Comitato per la Legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il Politico*, 2000, 29 ss.
- PINELLI C., *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enc. dir.*, I, aggiornamento, Giuffrè, Milano, 1997, 212 ss.
- PINELLI C., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 1999.
- PIZZORUSSO A., *La pubblicazione degli atti normativi*, Giuffrè, Milano, 1963.
- PIZZORUSSO A., *Certezza del diritto. Profili applicativi*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Gazzetta Ufficiale*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma, 1989.
- POLI V., *Funzione nomofilattica e certezza del diritto: la vincolatività delle decisioni del giudice superiore nazionale – comunitario*, in *Foro it.*, 2000, 219 ss.
- POPPER K., *Cattiva Maestra Televisione*, edizione a cura di BOSETTI G., Marsilio, Venezia, 2002.

- PREDIERI A., *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, 1613 ss.
- PREDIERI A., *L'arcipelago delle Autorità indipendenti*, relazione introduttiva alla Giornata di studi su *Le Autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, promossa dalla Fondazione Cesifin il 16 febbraio 1996.
- PUGIOTTO A., *Corte costituzionale e diritto vivente superveniens*, in *Giur. cost.*, 1991, 641 ss.
- PUGIOTTO A., *La problematica del "diritto vivente" nella giurisprudenza costituzionale del 1994: uso e matrici*, in *Foro it.*, 1995, 474 ss.
- PUGIOTTO A., *Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio – Il riferimento al diritto vivente*, in *Foro it.*, 1998, 366 ss.
- PUGLIATTI S., *Conoscenza*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961, 45 ss.
- PULITANÒ D., *Ignoranza della legge (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XX, Giuffrè, Milano, 1970, 23 ss.
- RESCIGNO G. U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.
- RESCIGNO G. U., *La catena normativa. Contributo al tema della fattibilità delle leggi*, in *Pol. dir.*, 1987, 349 ss.
- RESCIGNO G. U., *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993.
- RESCIGNO G. U., *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Pol. dir.*, 1995, 543 ss.
- RICCUCCI M., *Oscurità e ambiguità: enunciati di normative*, in AA.VV., *Manuale di scrittura amministrativa*, Agenzia delle Entrate, Roma, 2003, 43 ss.
- RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997.
- RIMOLI F., *Certeza del diritto*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 58 ss.
- RIMOLI F., *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in MODUGNO F. (a cura di), *Trasformazioni della tecnica legislativa, Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, II, Giuffrè, Milano, 2000, 88 ss.
- RODOTÀ S., *Tecnologie dell'informazione e frontiere del sistema socio-politico*, in *Pol. dir.*, 1982, 25 ss.
- RODOTÀ S., *La società del primo emendamento*, in ZOLLO A. (a cura di), *Il villaggio di vetro*, Editori riuniti, Roma, 1987, 66 ss.
- RODOTÀ S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997.
- ROMEO G., *La nomofilachia, ovvero l'evanescente certezza del diritto*, in *Cass. pen.*, 1997, 1989 ss.
- ROMEO G., *Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur: segnato il destino della nomofilachia?*, in *Cass. pen.*, 2000, 1412 ss.

- RONCO M., *Ignoranza della legge*, in *Enc. Giur. Treccani*, XV, Roma, 1989.
- ROVERSI MONACO M. G., *Note su alcune "Autorità garanti e sulla tutela giurisdizionale"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, 245 ss.
- SALERNO G. M., *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1034 ss.
- SALERNO G. M., *Diritti inviolabili*, in AINIS M. (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 151 ss.
- SALERNO G. M., *I nostri diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- SALERNO G. M., *Art. 54*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- SALMONI F., *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001.
- SANDULLI A. M., *Governo e Amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 737 ss.
- SANDULLI A. M., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1975, 561 ss.
- SANDULLI A. M., *Libertà di informazione e mass media nell'odierna realtà italiana*, in *Dir. soc.*, 1978, 71 ss.
- SARTORI G., *Homo videns*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- SCAFFARDI L., *Dall'Australia una moderna lezione di democrazia*, in *Quad. cost.*, 2001, 632 ss.
- SCARDOVELLI M., *Mente e norma. Verso un'ecologia della comunicazione giuridica*, Angeli, Milano, 1992.
- SCHAFF S., *La nozione di informazione e la sua rilevanza giuridica*, in *Dir. inf.*, 1987, 449 ss.
- SEVERO SEVERI F., *Amministrazioni indipendenti, Agenzie, Autorità: nuove (o vecchie) formule organizzative per la Pubblica Amministrazione*, in ID. (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti. Aspetti problematici*, Giuffrè, Milano, 1998, 107 ss.
- SICCHIERO G., *Il principio di effettività ed il diritto vivente*, in *Giur. it.*, 1995, 263 ss.
- SIMONE R., *La Terza Fase. Forme di sapere che stiamo perdendo*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- STORTONI L., *L'introduzione nel sistema penale dell'errore scusabile di diritto: significati e prospettive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, 1313 ss.
- STRANO M., *La nuova disciplina della pubblicazione delle leggi e degli atti normativi nella "Raccolta" e nella "Gazzetta Ufficiale"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 171 ss.
- SUNSTEIN C., *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- TIZZANO A., *Brevi note sulla "conoscenza" del diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1988, II, parte IV, 114 ss.
- TOSI R., *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, 545 ss.

- VANDELLI L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- VASSALLI G., *L'inevitabilità dell'ignoranza della legge penale come causa generale di esclusione della colpevolezza*, in *Giur. cost.*, 1988, 3 ss.
- VENTURINI F., *L'informazione normativa in Rete: limiti e incongruenze della situazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 971 ss.
- VESPIGNANI L., *La comunicazione pubblica: aspetti giuspubblicistici*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992, 129 ss.
- VICI L., *L'impatto delle nuove tecnologie sul mercato dell'editoria e sulla distribuzione*, in *Sistema economico*, 2002, 71 ss.
- VIGNUDELLI A. (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992.
- VIGNUDELLI A., *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, aspetti di diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992, 11 ss.
- VIGNUDELLI A., *Il diritto della Sibilla: informarsi od essere informati?*, Maggioli, Rimini, 1993.
- VITIELLO E., *Il Parlamento e la comunicazione web (Camera con vista?)*, in *Rass. parl.*, 2002, 298 ss.
- VOLTAIRE, *Lois civiles et ecclésiastiques*, in *Dizionario filosofico* (1764), trad. it. di M. ENOCH, Roma, 1991.
- ZACCARIA R., *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in CARLASSARE L. (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, Padova, 2000, 13 ss.
- ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011.
- ZAGREBELSKY G., *La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1986, 1148 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.
- ZANOBINI G., *La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 1917.
- ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.
- ZANON N., *Il "patto Segni" e il diritto costituzionale della rappresentanza politica*, in *Quad. cost.*, 1993, 195 ss.
- ZANON N. – BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001.
- ZENO-ZENCOVICH V., *Il diritto del cittadino all'informazione giuridica*, relazione presentata al Seminario "Il diritto del cittadino all'informatica giuridica", 25 settembre 2000, in www.giustizia.it.

- ZENO-ZENCOVICH V., *Informatica ed evoluzione del diritto*, in *Dir. inf.*, 2003, 89 ss.
- ZENO-ZENCOVICH V. – SANDICCHI G. B., *L'economia della conoscenza ed i suoi riflessi giuridici*, in *Dir. inf.*, 2002, 971 ss.
- ZUANELLI E. (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip.to per l'Informazione e l'Editoria, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990.