

ENRICO ALBANESI

IL PRINCIPIO DELLA GRATUITÀ DELLA FRUIZIONE DELLA *GAZZETTA* *UFFICIALE* TELEMATICA

SOMMARIO: 1. Il principio della gratuità della fruizione della *Gazzetta Ufficiale* telematica. — 2. L'AVCP censura l'affidamento a titolo oneroso da parte dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato del servizio di diffusione telematica della *Gazzetta Ufficiale* in quanto « servizio universale » ed afferma il principio della gratuità della sua fruizione. — 3. Le indicazioni dello *European Forum of Official Gazettes* e la gratuità della fruizione della maggior parte delle *legal gazettes* nei Paesi dell'Unione europea. — 4. Le novità nella legislazione italiana regionale e statale: la gratuità della fruizione della maggior parte dei *Bollettini ufficiali* regionali telematici in Italia e la rideterminazione dei costi dell'abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* per effetto del c.d. taglia-carta. — 5. La fruizione gratuita della pubblicazione legale telematica degli atti amministrativi. — 6. L'auspicabile approdo: la consultazione gratuita sulla banca dati GURITEL anche dei numeri della *Gazzetta Ufficiale* precedenti gli ultimi sessanta giorni.

1. IL PRINCIPIO DELLA GRATUITÀ DELLA FRUIZIONE DELLA *GAZZETTA* *UFFICIALE* TELEMATICA.

● Ormai da tempo si è andato formando in Italia tra i giuristi e gli studiosi delle nuove tecnologie un movimento di opinione per rendere gratuito l'accesso alla versione telematica della *Gazzetta Ufficiale*¹. Allo stato attuale sono infatti consultabili gratuitamente (peraltro in formato testuale ed in versione non autenticata) sul sito <http://www.gazzettaufficiale.it> gli atti contenuti nei soli numeri della *Gazzetta Ufficiale* pubblicati negli ultimi sessanta giorni² mentre sono fruibili a pagamento (in formato PDF ed in

* Il presente scritto è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente il Comitato Scientifico dei Referenti della Rivista secondo le correnti prassi nella comunità dei giuristi.

¹ Si vedano in particolare i molti contributi apparsi nel corso degli anni sul sito di InterLex, diretto dal giornalista Mario Cammarata, nella sezione *Diritto di accesso* alla pagina web <http://www.interlex.it/accesso/indice.htm>.

² Sono altresì consultabili gratuitamente i soli indici dei numeri della *Gazzetta Ufficiale* pubblicati precedentemente agli ultimi sessanta giorni. Il sito fornisce altresì la possibilità di iscriversi ad una *newsletter* che periodicamente riporta agli iscritti i provvedimenti di maggior interesse pubblicati sulle varie serie della *Gazzetta Ufficiale*. Cfr. <http://www.gazzettaufficiale.it/newsletter.jsp>.

versione autenticata) sulla banca dati GURITEL alla pagina <http://www.guritel.it> i numeri precedenti gli ultimi sessanta giorni.

L'unica possibilità offerta di consultare gratuitamente i contenuti della *Gazzetta Ufficiale* anche nei numeri precedenti gli ultimi sessanta giorni, sembra essere oggi parzialmente offerta dal servizio *on-line* messo a disposizione dal Comune di Jesi in Provincia di Ancona, il quale pubblica dal 1998 gli indici dei numeri delle *Gazzette Ufficiali*, consentendo altresì la possibilità di accesso ai testi degli atti più rilevanti in essi contenuti³.

In una recente deliberazione dell'11 gennaio 2012⁴, su cui ci si soffermerà a breve, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (di seguito: AVCP) ha tuttavia affermato come le scelte strategiche dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (di seguito: IPZS), l'ente preposto alla pubblicazione ed alla diffusione della *Gazzetta Ufficiale*, debbano essere ispirate al « principio della gratuità della fruizione » della versione telematica di quest'ultima da parte dell'utenza, auspicando in particolare l'AVCP che la consultazione gratuita della *Gazzetta Ufficiale* sulla banca dati GURITEL sia estesa anche ai numeri precedenti gli ultimi sessanta giorni.

La deliberazione dell'AVCP può costituire l'occasione per compiere in questa sede una ricognizione della normativa italiana (statale e regionale) e dei Paesi dell'Unione europea al fine di verificare quale sia lo « stato dell'arte » in materia di pubblicazione telematica delle *legal gazettes*⁵ sotto lo specifico aspetto della loro gratuità e per domandarsi se sussista o meno nel nostro ordinamento un principio che possa effettivamente condurre a rendere totalmente gratuita la fruizione della *Gazzetta Ufficiale* telematica.

³ Cfr. <http://www.comune.jesi.an.it/gazzette.htm>. Tale iniziativa nacque nel giugno 1998, utilizzando il Comune di Jesi il servizio di consultazione gratuita degli ultimi sette numeri della *Gazzetta Ufficiale* messo a disposizione gratuitamente da parte del Ministero dell'Interno agli enti istituzionali. Nel marzo 2000 il Ministero dell'Interno invitò tuttavia il Comune a sospendere la diffusione sul proprio sito dei provvedimenti pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*, specificando che la fornitura da parte del Ministero dell'Interno agli enti istituzionali del servizio di consultazione gratuita della *Gazzetta Ufficiale* doveva essere inteso come supporto legislativo da utilizzare per fini istituzionali e non per fornire servizi ulteriori alla collettività. Successivamente all'esposizione da parte del Comune delle proprie motivazioni al Ministero dell'Interno, quest'ultimo ha poi autorizzato nel giugno 2000 il Comune a continuare a svolgere tale attività, a condizione che fosse limitato alla visualizzazione della *Gazzetta Ufficiale* sullo schermo, senza la possibilità di riprodurre la forma grafica della *Gazzetta* cartacea, e che fosse riportata nelle pagine a stampa la dicitura che i testi non rivestono carattere di ufficialità e che non sono sostitutivi in

alcun modo della pubblicazione ufficiale cartacea. Sulla vicenda cfr. M. CAMMARATA, *Così cade il monopolio della legge*, 2000, in <http://www.interlex.it/accessofinrete.htm>. Se ne veda altresì un'accurata ricostruzione nell'intervento del sindaco del Comune di Jesi in risposta ad un'interpellanza nella seduta del Consiglio comunale dell'11 luglio 2008. Cfr. in <http://www.comune.jesi.an.it/opencms/export/jesiit/sito-JesiItaliano/MenuPrincipale/Il-Comune/IlConsiglioComunale/VerbalidSedute/index.html>.

⁴ Cfr. <http://www.avcp.it/portall/pubblic/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=4902>.

⁵ Si ricorre qui all'espressione *legal gazettes*, cui si fa riferimento nel sito dello *European Forum of Official Gazettes* (cfr. <http://circa.europa.eu/irc/opoce/oj/infodatalprod/html/index.htm>) per indicare le pubblicazioni ufficiali contenenti la normazione. In alcuni Paesi dell'Unione europea esistono tuttavia distinte pubblicazioni (*official gazettes*) che raccolgono atti non normativi mentre nella maggior parte dei Paesi dell'Unione europea si utilizza un'unica pubblicazione ufficiale (*office journal*) per entrambi i contenuti (è il caso della *Gazzetta Ufficiale* in Italia).

Quello della gratuità della pubblicazione telematica delle *legal gazettes* è un aspetto che appare connesso ad altri essenziali profili giuridici, sui quali tuttavia non si ha modo di soffermarsi specificatamente in questa sede. Ci si riferisce, in particolare, al riconoscimento a tale pubblicazione di un valore ufficiale⁶; o, ancora, alle problematiche connesse all'accesso alla pubblicazione medesima a fronte dei ritardi nel campo della c.d. alfabetizzazione informatica ed, in generale, a fronte del c.d. *digital divide*.

Quanto al primo profilo, non può comunque omettersi di osservare come in diversi Paesi dell'Unione europea⁷ si sia ormai affermata la scelta di considerare come « necessaria »⁸ (*legally binding*⁹) anche la pubblicazione telematica delle *legal gazettes*. Ove tuttavia sia compresente anche la tradizionale pubblicazione cartacea, quest'ultima avrà prevalenza in caso di discordanza con quella digitale¹⁰, anche se autenticata (come accade ad esempio in Italia nel caso della *Gazzetta Ufficiale* pubblicata nella banca dati GURITEL¹¹, mentre quella reperibile all'indirizzo <http://www.gazzettaufficiale.it> ha senz'altro mero valore notiziale¹²). Ove la pubblica-

⁶ Cioè un valore di « testo legale », in quanto idoneo a conferire certezza circa il tenore letterale dell'atto normativo, quanto meno « fino a che le autorità preposte alla effettuazione della pubblicazione o alla conservazione degli originali non rilascino un atto autentico ». Così A. D'ATENA, *La pubblicazione delle fonti normative. I. Introduzione storica e premesse generali*, Padova, 1974, 162 ss. Si veda d'altronde l'art. 8, comma 1, D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 ai sensi del quale « la pubblicazione degli atti normativi nella *Gazzetta Ufficiale* si presume conforme all'originale e costituisce testo legale degli atti medesimi » solo « fino a quando non se ne provi l'inesattezza, mediante esibizione di atto autentico rilasciato dal Ministro Guardasigilli o dall'Archivio centrale dello Stato ».

⁷ Cfr. A. BERGER, *Online Access to Legislation in the EU: from Fee-Based to Free Information*, in *Proceedings of the IX International Conference « Law via the Internet »* (Firenze, 30-31 ottobre 2008), a cura di G. Peruginelli-M. Ragona, Florence, 2009, 49 ss.

⁸ Nel nostro ordinamento, sulla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* (allora: cartacea) come « necessaria », in quanto insopprimibile presupposto dell'entrata in vigore dell'atto, cfr. A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, 68 ss. e A. D'ATENA, *La pubblicazione delle fonti normative*, cit., 9 ss.

⁹ Come si legge in *Access to legislation in Europe. Guide to the legal gazettes and other official information sources in the European Union and the European Free Trade Association*, Luxembourg, 2009, 14 per « *legally binding* » si intende la pubblicazione che costituisce « *one precondition for the law to enter into force* ». Ove dun-

que in un Paese la pubblicazione telematica è « *legally binding* », ciò significa che « *if the paper version cannot be issued in a timely manner [...] the publication of the text of law on the Internet [is] sufficient to fulfill the constitutional precondition of its prior official publication* ».

¹⁰ Per un approfondimento delle peculiari esperienze di alcuni Paesi dell'Unione europea (e non solo) cfr. P. COSTANZO, *La pubblicazione normativa al tempo di internet*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, 206 ss. Sul tema cfr. anche P. COSTANZO-M. PIETRANGELO, *Theory and Reality of the Official Publication of Legal Acts on Internet*, in *Proceedings of the IX International Conference « Law via the Internet »*, cit., 111 ss.

¹¹ Sugli strumenti per assicurare oggi l'autenticità del documento telematico della *Gazzetta Ufficiale* sulla banca dati GURITEL (la firma digitale ed il timbro digitale) cfr. in particolare P.L. GETI, *La pubblicazione « autenticata » delle norme su internet: quando le cose cambiano per restare invariate*, 1° giugno 2012, in <http://www.tecnichenormative.it/geti.pdf>, 7 ss., il quale sottolinea la perdurante prevalenza del testo della *Gazzetta Ufficiale* cartaceo nonostante l'introduzione di una pubblicazione telematica autenticata. Sulle misure volte a garantire l'autenticazione e la sicurezza dei documenti come condizione imprescindibile per attribuire valore ufficiale alla pubblicazione telematica dei testi normativi cfr. P. COSTANZO, *La pubblicazione normativa al tempo di internet*, cit., 216 ss.

¹² Sul punto cfr. M. PIETRANGELO, *Prove di pubblicazione legale telematica*, 7 aprile 2011, in

zione telematica sia invece esclusiva (come in alcuni Paesi dell'Unione europea¹³, in numerose Regioni italiane¹⁴ nonché, può opinarsi, *de iure condendo* nell'Unione europea¹⁵, anche sulla scia della pronuncia della Corte di giustizia nella causa Skoma-Lux¹⁶), non trovando più spazio l'edizione cartacea, essa costituisce l'unica fonte di cognizione con valore ufficiale.

Ebbene, per quanto qui interessa, l'ormai progressiva diffusione di pubblicazioni telematiche delle *legal gazettes* e dei *Bollettini Ufficiali* non può che implicare la gratuità della loro fruizione, non sembrando più sussistere ragionevoli motivi per il pagamento di un servizio che in quanto telematico non comporta più costi di stampa e di distribuzione¹⁷.

Quanto al « diritto » di accesso ad *internet*¹⁸ ed agli ostacoli che di fatto possono impedire una effettiva fruizione della pubblicazione telematica a

telematica/, la quale, peraltro, cita in proposito quanto recentemente disposto dall'art. 32, comma 7, della L. n. 69/09 (sul quale cfr. *infra* il paragrafo 5).

¹³ Cfr. ancora P. COSTANZO, *La pubblicazione normativa al tempo di internet*, cit.

¹⁴ Ci si riferisce alle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Molise, Piemonte, Abruzzo, Veneto, Calabria, Lazio, Lombardia e Sardegna. Su tali esperienze si tornerà nel paragrafo 4, se pur limitatamente al profilo della gratuità dei *Bollettini Ufficiali* telematici di quasi tutte tali Regioni.

¹⁵ Si segnala infatti la proposta di regolamento del Consiglio Com (2011) 162 del 4 aprile 2011, la quale prevede che « la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea pubblicata in formato elettronico [...] fa fede e produce effetti giuridici » (art. 1).

¹⁶ Cfr. sentenza Corte di giustizia dell'Unione europea 11 dicembre 2007, causa C-161/06, Skoma-Lux sro c. Celní ředitelství Olomouc nella quale la Corte ha chiarito che, « se è vero che la legislazione comunitaria è effettivamente disponibile su Internet [sul sito EUR-Lex] 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, della Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea » (punto 48). Con riferimento al caso oggetto del giudizio, la Corte di giustizia ha quindi dichiarato che « l'art. 58 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione [della Repubblica Ceca all'Unione europea] osta a che gli obblighi contenuti in una normativa comunitaria che non è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea nella lingua di un nuovo Stato membro, allorché quest'ulti-

ma è una lingua ufficiale dell'Unione, possano essere imposti ai singoli in tale Stato, anche nel caso in cui tali soggetti avrebbero potuto prendere conoscenza della normativa suddetta con altri mezzi » (punto 51).

¹⁷ Sul punto si tornerà commentando il c.d. taglia-carta nel paragrafo 4.

¹⁸ Sulla configurabilità di un vero e proprio diritto di accesso ad *internet* si registrano nel dibattito dottrinale posizioni articolate. Alcuni Autori, sul presupposto metodologico che le tecnologie determinano nuove forme di diritti di libertà, lo qualificano come un diritto sociale o comunque « una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche » (così T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in *Il diritto di accesso ad internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia 2010 (Roma, 30 novembre 2010)*, a cura di M. Pietrangelo, Napoli, 2011, 23 ss.); con l'avvento di *internet* la libertà informatica (sulla quale cfr. V. FROSINI, *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in *Privacy e banche di dati*, a cura di N. Matteucci, Bologna, 1981, 37 ss.) avrebbe infatti assunto la fisionomia di una pretesa di libertà in senso attivo di « valersi degli strumenti informatici per fornire e per ottenere informazioni di ogni genere » (così V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico di internet*, in questa *Rivista*, 2000, 275). Nell'alveo di tale orientamento si collocano poi quanti qualificano il diritto di accesso ad *internet* come diritto sociale fondamentale peculiare in quanto « strumentale all'esercizio di altri diritti » (così A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in *Il diritto di accesso ad internet*, cit., 48 s. nonché similmente M. PIETRANGELO, *The Right of access to the Internet Network as a New Social Right: Problems and Prospects*, in *Proceedings of the IX International Conference « Law via the Internet »*, cit., 41 ss. secondo la

fronte del c.d. *digital divide*¹⁹, occorre invece sottolineare, ai fini della presente indagine, come la gratuità delle pubblicazioni telematiche costituisce uno strumento privo di reale utilità in assenza di interventi pubblici che assicurino comunque la possibilità di fruire dei contenuti di tali pubblicazioni anche ai soggetti impossibilitati ad accedere ad *internet* (come

quale « *on one hand it is an autonomous right, on the other hand it is a right functional to the exercise of other rights and, specifically, of the civil liberties* ») o configurano come diritto sociale finanche il diritto alla connessione veloce (cfr. G. DE MINICO, *Diritti regole Internet*, in *www.constituzionalismo.it*, 2011). Altri Autori ritengono invece incongruo « attribuire alle pur straordinarie caratteristiche di *internet* capacità nomopoietiche tali da accreditare senz'altro la comparsa nell'ordinamento di un nuovo, autonomo e, secondo alcuni, fondamentale diritto individuale identificabile con quello di accedere al mezzo »: con la conseguenza di riconoscere una rilevanza costituzionale dell'accesso ad *internet* semplicemente quale « strumento connotato dalla stessa libertà di qualsiasi altro mezzo idoneo ed efficace per l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti » e di riferirsi all'accesso alla rete come « “diritto” a che non siano frapposti ostacoli al suo esercizio diversi dai condizionamenti derivanti dalla fisionomia giuridica del mezzo », in relazione al quale sono comunque configurabili in alcuni casi delle pretese azionabili (così P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in corso di pubblicazione in *Scritti in memoria di Paolo Barile*, Firenze, 2012). Cauta è altresì la posizione di P. PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in *Il diritto di accesso ad internet*, cit., specie 82 (il quale parla di « tutela “a geometria variabile” » poiché, « se l'accesso ad *internet* è un diritto strumentale all'esercizio di altri, la sua natura ed il suo rango e, quindi, il grado di tutela ad esso approntata non è determinabile *a priori* ed in astratto, ma deve essere commisurato al tipo di situazione specifica che l'accesso medesimo è volto a tutelare ») e di P. TANZARELLA, *Accesso a internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno annuale dell'associazione *Gruppo di Pisa* svoltosi a Trapani l'8-9 giugno 2012 *I Diritti Sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*. Sul punto paiono potersi richiamare le parole di Stefano Rodotà, se pur non ancora riferite alla specifica esperienza di *internet*: « non basta riconoscere un largo diritto

d'accesso, insistere sul servizio universale. Perché queste non siano soltanto formule senza riferimenti concreti, bisogna rispondere ad una domanda: diritto d'accesso a che cosa? La risposta può essere trovata in quello che diventerà il nuovo punto centrale della discussione: è indispensabile che al diritto di accesso corrisponda un “contenuto informativo essenziale”, una massa critica di informazione che dia senso e sostanza alla posizione dei cittadini. Ed è proprio quello che si cerca di fare in Gran Bretagna e in Spagna, nel Parlamento europeo, individuando un certo numero di [contenuti] che, comunque, devono essere [...] messi a disposizione di tutti senza costi aggiuntivi [...]. Nasce così l'esigenza di definire alcune informazioni come “pubbliche”, indipendentemente dal soggetto che le detiene, per mantenere nella società il necessario grado di trasparenza e di potere dei cittadini fondato sull'informazione. È sempre il tema della “massa critica” di informazioni alle quali si deve poter accedere liberamente come connotato della nascente cittadinanza elettronica » (cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997, 96 s.). Si preferisce infine porre l'accento sul principio di eguaglianza digitale quale aspetto dell'eguaglianza sostanziale in E. DE MARCO, *Introduzione alla « eguaglianza digitale »*, in *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, a cura di E. De Marco, Milano, 2008, 1 ss.: tale principio costituirebbe il presupposto per l'individuazione di una serie di situazioni giuridiche soggettive, riconducibili alla categoria dei diritti sociali, basate sulla richiesta ai pubblici poteri di prestazioni quali l'alfabetizzazione informatica (sulla quale cfr. A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, *ibidem*, 11 ss. e F.G. PIZZETTI, *Il progetto « pc ai giovani » nel quadro della promozione dell'eguaglianza digitale da parte dello Stato e delle regioni*, *ibidem*, 37 ss.) o il diritto all'usabilità dei siti *internet* con particolare riferimento ai soggetti parzialmente abili (su cui cfr. D. GALLIANI, *L'accessibilità ai siti internet delle pubbliche amministrazioni e la c.d. « Legge Stanca »*, *ibidem*, 107 ss.).

¹⁹ Per alcune riflessioni sulle problematiche poste dal c.d. *digital divide* a fron-

peraltro si prevede in alcune Regioni italiane²⁰), specie ove la pubblicazione *on-line* sia esclusiva²¹.

2. L'AVCP CENSURA L'AFFIDAMENTO A TITOLO ONEROSO DA PARTE DELL'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO DEL SERVIZIO DI DIFFUSIONE TELEMATICA DELLA *GAZZETTA UFFICIALE* IN QUANTO « SERVIZIO UNIVERSALE » ED AFFERMA IL PRINCIPIO DELLA GRATUITÀ DELLA SUA FRUIZIONE.

Con la deliberazione n. 2/12, l'AVCP ha censurato l'affidamento a Telecom Italia S.p.a. da parte della IPZS del servizio di diffusione telematica della *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* attraverso lo *store on-line* sul portale web *Biblet.it*.

L'oggetto del contratto tra l'IPZS e Telecom Italia S.p.a. era costituito dall'acquisto da parte di quest'ultima dei contenuti digitali della *Gazzetta Ufficiale* al fine di venderli, attraverso il suddetto *store on-line*, ai clienti finali sulle moderne piattaforme di comunicazione (quali *e-book*, *tablet* e *smartphone*)²². Come si legge nella deliberazione dell'AVCP, tale affidamento si configurava come un appalto pubblico ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici, cioè un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto tra una stazione appaltante (IPZS) ed un operatore economico (Telecom Italia S.p.a.), avente per oggetto la prestazione di servizi come definiti dallo stesso Codice. L'Autorità ha censurato l'affidamento di tale servizio in quanto avvenuto a titolo oneroso (oltre che senza l'indizione di una procedura ad evidenza pubblica), avendo l'IPZS trattato la diffusione della *Gazzetta Ufficiale* telematica « alla stregua di un qualsivoglia servizio "commerciable" ». La diffusione della *Gazzetta Ufficiale*, ha ritenuto invece l'AVCP, deve considerarsi come « servizio universale ».

La qualificazione che l'IPZS compie della diffusione della *Gazzetta Ufficiale* come « servizio universale » muove dal riconoscimento della « fon-

te del potenziamento della diffusione della *Gazzetta Ufficiale* nella versione telematica e del riconoscimento ad essa di un valore ufficiale, cfr. P. COSTANZO, *La pubblicazione normativa*, cit., specie 214 ss. (il quale invita a non sopravvalutarle, « pur non potendosi disconoscere il peso »).

²⁰ Paiono particolarmente all'avanguardia le normative di alcune Regioni italiane che, nell'introdurre l'esclusivo valore ufficiale della pubblicazione telematica dei propri *Bollettini Ufficiali*, si sono premurate di predisporre strumenti idonei a superare le problematiche connesse al c.d. *digital divide* derivanti dalla mancata copertura di parti del territorio con i servizi di connessione alla rete in banda larga. Sul punto cfr. *infra* il paragrafo 4.

²¹ Peraltro secondo alcuni Autori, proprio a fronte di servizi fruibili esclusivamente in via telematica (quale in questo caso la conoscibilità delle norme), l'accesso ad *internet* costituirebbe oggetto di una vera e propria pretesa giuridica per l'utente. Cfr. in tal senso P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad internet*, cit., e P. PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet*, cit., 83 ss.

²² Ai sensi del contratto, Telecom Italia S.p.a. avrebbe corrisposto allo IPZS il 70% del prezzo di copertina pagato dai clienti, trattenendo la differenza. Come si legge nella deliberazione dell'AVCP « il vantaggio economico per l'operatore economico [era] dunque presente e speculare all'onerosità per l'Istituto ».

damentale importanza della *Gazzetta Ufficiale* quale strumento di conoscenza dell'attività legislativa e amministrativa dello Stato». Da ciò, prosegue l'Autorità, emerge «l'interesse alla sua più ampia diffusione su tutto il territorio nazionale, al fine di rendere edotta la popolazione tutta dell'attività posta in essere dallo Stato»: d'altronde proprio a questo scopo il legislatore ha attribuito all'IPZS il compito di provvedere «alla stampa ed alla gestione, anche con strumenti informatici della *Gazzetta Ufficiale*» (art. 2, comma 2, L. 13 luglio 1966, n. 559) nonché l'obbligo di assicurarne «la più ampia e rapida diffusione [...] nell'intero territorio italiano» (art. 23, comma 1, D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092). L'universalità di tale servizio deriverebbe quindi in conclusione, secondo l'Autorità, dalla «valutazione circa la sua rilevanza per la collettività all'interno del sistema economico e, dunque, garantirne la massimizzazione della diffusione diventa espressione ed applicazione pratica di un fondamentale diritto della persona».

In tale ottica l'Autorità riconosce comunque l'impegno profuso dall'IPZS nell'individuazione delle modalità più efficaci per estendere la diffusione della *Gazzetta Ufficiale* telematica anche attraverso le più moderne piattaforme di comunicazione (quali *e-book*, *tablet* e *smartphone*), in aggiunta alla banca dati GURITEL. Tuttavia il primario obiettivo dell'IPZS dovrebbe essere, si legge nella deliberazione dell'Autorità, «anziché lo sfruttamento economico della *Gazzetta Ufficiale*, la garanzia della sua massima diffusione», con la conseguenza che essa «non dovrebbe essere vista come “prodotto” da vendere al miglior offerente, ma come strumento per garantire l'avvicinamento delle istituzioni ai cittadini, affinché possa essere effettivamente ed efficacemente esercitato il loro diritto di cittadinanza»²³.

La deliberazione dell'AVCP ha ovviamente come oggetto diretto, in ragione delle specifiche competenze dell'Autorità, il rapporto tra una stazione appaltante ed un operatore economico. Tuttavia un passaggio argomentativo, al quale l'Autorità ricorre nella deliberazione n. 2 del 2012, assume il punto di vista dell'utente finale e per tale ragione pare particolarmente meritevole di menzione in questa sede: per giungere infatti a censurare l'affidamento a titolo oneroso del servizio di diffusione telematica della *Gazzetta Ufficiale*, l'Autorità sottolinea tra l'altro come, «alla base delle scelte strategiche [che l'IPZS deve perseguire] per ottenere la più ampia diffusione» della *Gazzetta Ufficiale* telematica, deve esserci «il principio della gratuità della fruizione» di quest'ultima da parte dell'utenza.

Un principio, quest'ultimo, il cui accoglimento nel nostro ordinamento dovrebbe peraltro comportare secondo gli auspici dell'AVCP, come già detto, l'estensione della consultazione gratuita della *Gazzetta Ufficiale* telematica sulla banca dati GURITEL anche ai numeri precedenti gli ultimi sessanta giorni.

²³ Pertanto con riguardo alla diffusione della *Gazzetta Ufficiale* mediante tali piattaforme di comunicazione l'AVCP auspica «il massimo coinvolgimento, a ti-

tolo gratuito, degli operatori economici del settore in grado di mettere a disposizione le predette piattaforme innovative».

3. LE INDICAZIONI DELLO *EUROPEAN FORUM OF OFFICIAL GAZETTES* E LA GRATUITÀ DELLA FRUIZIONE DELLA MAGGIOR PARTE DELLE *LEGAL GAZETTES* NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA.

Il principio della gratuità delle *legal gazettes* telematiche è stato peraltro più volte affermato nel corso degli annuali *meeting* dello *European Forum of Official Gazettes*²⁴ (mentre si segnala, più in generale, il fatto che il principio di gratuità della *public legal information* sia stato affermato nella *Montreal Declaration on «Free Access to Law»*, sottoscritta nel 2007 dai membri del FALM - *Free Access to Law Movement*²⁵).

In particolare nel *Final Report of the Working group on Consolidation* redatto in occasione del settimo *meeting* del *Forum* tenutosi a Roma nel settembre 2010, oltre a constatarsi che «*legislation published on Internet is no longer an alternative to laws printed on paper, but the other way round — laws printed on paper are an alternative*»²⁶, si auspica che «*in the case of electronic publication, the state should not charge a fee for availability of the law in force*»²⁷.

Il principio prevalentemente accolto per quanto riguarda le modalità di accesso alle versioni telematiche delle *legal gazettes* nei Paesi dell'Unione europea è d'altronde proprio quello della gratuità²⁸. La diffusione telematica delle *legal gazettes* è infatti completamente gratuita in ventuno dei ventisette Paesi dell'Unione europea: ciò avviene in Belgio²⁹, Bulgaria³⁰, Repubblica Ceca³¹, Danimarca³², Estonia³³, Irlanda³⁴, Gre-

²⁴ Cfr. <http://circa.europa.eu/irc/lopoce/ojff/info/data/prod/html/index.htm>. Si tratta dell'organismo creato nel 2004 dagli Enti responsabili della pubblicazione delle *official gazettes* nei vari Paesi dell'Unione europea nonché dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea allo scopo di scambiarsi idee ed informazioni sui processi di pubblicazione, tecnologie e *best practices*.

²⁵ Il FALM (<http://www.falm.info/>) raccoglie le organizzazioni statali impegnate nella promozione dell'obiettivo del libero accesso alla normazione, tra le quali l'italiano Ittig - Istituto di teorie e tecniche dell'Informazione giuridica del CNR. Nella Dichiarazione di Montreal si legge che «*public legal information is digital common property and should be accessible to all on a non-profit basis and free of charge*». Per il testo completo della Dichiarazione cfr. *Proceedings of the IX International Conference «Law via the Internet»*, cit., 487 s.

²⁶ Cfr. http://circa.europa.eu/irc/lopoce/ojff/info/data/prod/pdf/restricted/Rome2010_book.pdf, 43.

²⁷ *Ibidem*, 63.

²⁸ I dati emergono da *Access to legislation in Europe*, cit.

²⁹ In Belgio vi è un unico *office journal*. Si tratta del *Belgisch Staatsblad/ Moniteur belge* la cui edizione telematica è reperibile dal 1997 (<http://www.ejustice.-just.fgov.be/cgi/welcome.pl>).

³⁰ Anche in Bulgaria vi è un unico *office journal*, il *Darzhaven vestnik: ofitsialno izdanie na Republika Bulgaria* reperibile on-line dal 2005 per i soli sommari, dal 2008 per l'intero testo (<http://dv.parliament.bg>).

³¹ Nella Repubblica Ceca le *legal gazettes* sono la *Sbírka zákonů* (per gli atti interni) e la *Sbírka mezinárodních smluv* (per i trattati internazionali) la cui versione telematica è disponibile dal 2000 (<http://www.sbirka.cz/>).

³² In Danimarca le *legal gazettes* sono la *Lovtidende* (per la normazione primaria e secondaria) e la *Ministerialtidende* (per i provvedimenti ministeriali) reperibili su siti internet rispettivamente dal 2008 e dal 1998 (<http://www.lovtidende.dk> e <https://www.retsinformation.dk/>).

³³ In Estonia la *legal gazette* è la *Riigi Teataja (RT)* disponibile on-line dal 1997, anche se in forma ufficiale dal 2002 (<http://www.rigiteataja.ee>).

³⁴ In Irlanda non esiste a rigore una *legal gazette* quanto piuttosto raccolte separate di atti: primari, gli *Achtanna an Oi-*

cia³⁵, Spagna³⁶, Francia³⁷, Cipro³⁸, Lettonia³⁹, Lussemburgo⁴⁰, Ungheria⁴¹, Malta⁴², Olanda⁴³, Austria⁴⁴, Polonia⁴⁵, Slovacchia⁴⁶, Finlandia⁴⁷, Svezia⁴⁸ e Regno Unito⁴⁹. La stessa Unione europea pubblica gratuitamente on-line dal 1998 l'*Official Journal of the European Union*⁵⁰.

In tre Paesi l'accesso all'edizione telematica è a pagamento solo nel caso in cui l'utente intenda avvalersi di speciali servizi quali il *download* in Germania⁵¹ o la ricerca testuale in Portogallo⁵² e in Slovenia⁵³.

reachtais (Acts of the Oireachtas), e secondari, gli *Ionstraim Reachtuil* (statutory instruments). Dal 2002 sono disponibili su internet (<http://www.irishstatutebook.ie/home.html>).

³⁵ In Grecia vi è un unico official journal, l'*Εφημερίς των Κιvernισεως των Ελληνικων Δημοκρατίας* che dal 1999 è reperibile sul web (<http://www.et.gr/>).

³⁶ Anche in Spagna si pubblica un unico official journal, il *Boletín Oficial del Estado* (BOE). Dal 1995 è reperibile on-line (<http://www.boe.es/>).

³⁷ In Francia l'unico official journal è il *Journal officiel de la République française* la cui edizione telematica è reperibile dal 1998 (<http://www.journal-officiel.gouv.fr/>).

³⁸ A Cipro l'unico official journal è l'*Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας της Κyprou*, dal 2003 disponibile in versione telematica (<http://www.mof.gov.cy/>).

³⁹ In Lettonia si pubblica un unico official journal. Si tratta del *Latvijas Vēstnesis*, nella versione on-line dal 1995 (<http://www.vestnesis.lv/>).

⁴⁰ In Lussemburgo l'edizione on-line dell'unico official journal, il *Mémorial - Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, è disponibile dal 1996 (<http://www.legilux.public.lu/legai/index.php>).

⁴¹ In Ungheria si pubblica un unico official journal, il *Magyar Közlöny* (MK), la cui edizione on-line è apparsa per la prima volta nel 2001 (<http://kozlo.ny.magyarorszag.hu/>).

⁴² Anche a Malta si pubblica un unico official journal, il *Il-Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*, disponibile nella versione telematica dal 2003 (<http://www.doi.gov.mt/>).

⁴³ In Olanda le legal gazettes sono la *Staatsblad* (per la normazione primaria), la *Staatscourant* (per la normazione secondaria) e la *Tractatenblad* (per i trattati internazionali), reperibili sul web dal 1995 (<https://www.officielebekendmakingen.nl/>).

⁴⁴ In Austria la legal gazette è la *Bundesgesetzblatt*, disponibile on-line dal 1997 ed in versione autenticata dal 2004 (<http://www.ris.bka.gv.at/default.aspx>).

⁴⁵ In Polonia la legal gazette è la *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U.) la cui edizione telematica è on-line dal 2008 (<http://www.rcl.gov.pl/>).

⁴⁶ In Slovacchia si pubblica un unico official journal, il *Zbierka zákonov Slovenskej republiky* di cui non esiste ancora una versione ufficiale on-line. Tuttavia è disponibile un servizio privato, comunque gratuito (<http://www.zbierka.sk/>).

⁴⁷ In Finlandia la legal gazette è la *Suomen säädöskokoelma/Finlands författningssamling*, dal 1997 reperibile nella versione telematica (<http://www.finlex.fi/fil>).

⁴⁸ In Svezia non esiste a rigore una legal gazette quanto piuttosto una raccolta di atti, la *Svensk författningssamling* (SFS), pubblicata dal 2000 on-line (<http://www.lagrummet.se/>).

⁴⁹ Neppure nel Regno Unito esiste una vera e propria legal gazette quanto una raccolta di atti primari (Acts of Parliament) e secondari (Statutory instruments) che è dal 1996 sul web (<http://www.legislation.gov.uk/browse>).

⁵⁰ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/JOIn dex.do?ihmlang=en>.

⁵¹ In Germania la legal gazette è la *Bundesgesetzblatt*, disponibile nella versione telematica (<http://www1.bgbl.de/>) dal 1998 (Parte I) e dal 2002 (Parte II).

⁵² In Portogallo si pubblica un unico official journal, il *Diário da República* (GRD), reperibile on-line dal 2006 (<http://www.dre.pt/>) e, per la versione a pagamento, http://dre.pt/comum/html/assinaturas_precos.html.

⁵³ Anche in Slovenia si pubblica un unico official journal. Si tratta dell'*Uradni list Republike Slovenije*, sul web dal 1995 (<http://www.uradni-list.si/>).

In due Paesi (Lituania⁵⁴ e Romania⁵⁵) l'accesso all'edizione telematica è invece esclusivamente a pagamento.

Il caso dell'Italia si pone a metà strada. La *Gazzetta Ufficiale* è pubblicata on-line: tuttavia, come si è detto, è esclusivamente gratuita la fruizione dei numeri relativi agli ultimi sessanta giorni nonché dei soli sommari relativi ai numeri precedenti (<http://www.gazzettaufficiale.it/>). È invece a pagamento la fruizione dei numeri completi precedenti gli ultimi sessanta giorni (<http://www.guritel.it/>).

Occorre tuttavia dare atto di alcune recenti novità introdotte in Italia nella legislazione regionale e statale disciplinanti le modalità di fruizione on-line rispettivamente dei *Bollettini Ufficiali* regionali e della *Gazzetta Ufficiale*.

4. LE NOVITÀ NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA REGIONALE E STATALE: LA GRATUITÀ DELLA FRUIZIONE DELLA MAGGIOR PARTE DEI *BOLLETTINI UFFICIALI* REGIONALI TELEMATICI E LA RIDETERMINAZIONE DEI COSTI DELL'ABBONAMENTO ALLA *GAZZETTA UFFICIALE* PER EFFETTO DEL C.D. TAGLIA-CARTA.

Le novità più significative degli ultimi anni in Italia provengono, per quanto qui interessa, dalla legislazione regionale.

Come si è sopra accennato, in alcune Regioni italiane, sulla scia dell'esperienza inaugurata dalla Regione Toscana che nel 2007 fece da apripista⁵⁶, la pubblicazione telematica dei rispettivi *Bollettini ufficiali regionali* ha ormai assunto valore ufficiale esclusivo. Ebbene, la maggior parte⁵⁷ delle leggi regionali istitutive dei *Bollettini ufficiali regionali* telematici si premura di configurare l'istituto in termini di diritto di accesso dei cittadini; di disporne espressamente la gratuità della consultazione; di garantire la fruizione presso gli Uffici per le relazioni con il pubblico o presso le Biblioteche della Regione; di apprestare addirittura in alcuni casi strumenti finalizzati a superare le problematiche connesse al c.d. *digital divide*, assicurando l'invio per posta di una stampa dell'atto ai cittadini che risiedono in parti del territorio in cui gli operatori pubblici non rendono disponibili servizi di connessione alla rete in banda larga.

⁵⁴ In Lituania l'unico *official journal* è il *Valstybės žinios*, reperibile on-line dal 1995 (<http://www.valstybes-zinios.lt/vpp3/lt/>).

⁵⁵ In Romania l'unico *official journal* è il *Monitorul Oficial al României*. La versione telematica è disponibile dal 1999 (<http://www.expert-monitor.ro/expert-monitor/>).

⁵⁶ Sulla l. reg. Toscana 23 aprile 2007, n. 23, cfr. P. COSTANZO, *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su internet (osservazioni a margine della legge regionale toscana n. 23 del 2007)*, in questa *Rivista*, 2007, 29 ss.

⁵⁷ Fa eccezione la l. reg. Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, la

quale all'art. 14, comma 18, si è limitata ad abrogare la parola « non » all'art. 65, comma 5, ult. per., che così disponeva: « l'Amministrazione regionale è autorizzata a divulgare gratuitamente il Bollettino Ufficiale della Regione e ogni altro documento che sia ritenuto opportuno, mediante strumenti informatici e telematici, ferme restando le condizioni di abbonamento alla versione cartacea del Bollettino medesimo. Il testo degli atti divulgati mediante strumenti informatici e telematici non ha valore legale ». Il BUR in formato digitale e con valore legale è accessibile, a pagamento, su <http://bur.regione.fvg.it/newbur/>.

Ci si riferisce alle leggi regionali (o comunque, in due casi, ai regolamenti di attuazione) della Toscana⁵⁸, dell'Emilia-Romagna⁵⁹, della Campania⁶⁰, della Valle d'Aosta⁶¹, del Molise⁶², del Piemonte⁶³, dell'Abruzzo⁶⁴,

⁵⁸ L'art. 1, comma 2, della l. reg. Toscana 23 aprile 2007, n. 23, recante *Nuovo ordinamento del Bollettino ufficiale della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti*, chiarisce che attraverso il Bollettino «la Regione Toscana favorisce il diritto di accesso e di informazione dei cittadini». Il BURT è accessibile su <http://www.regione.toscana.it/burt/>.

⁵⁹ L'art. 2 della l. reg. Emilia-Romagna 6 luglio 2009, n. 7, recante *Ordinamento del Bollettino Ufficiale telematico della Regione Emilia-Romagna* dispone che «la consultazione del BURERT sul sito web della Regione è libera e gratuita» (comma 1) e «garantita presso gli uffici per le relazioni con il pubblico e le biblioteche della Regione e degli Enti locali nonché presso eventuali punti di accesso [...]». Il rilascio di stampa, a richiesta degli interessati, è soggetto ad un contributo in misura corrispondente a quella fissata per l'estrazione di copie di atti amministrativi» (comma 2). «Ove non sia praticabile l'accesso telematico al BURERT, gli interessati possono richiedere alla redazione del BURERT l'invio a mezzo posta di una stampa della pubblicazione, dietro pagamento in contrassegno di una quota per l'invio» (comma 3). Il BURERT è accessibile su <http://bur.regione.emilia-romagna.it/ricerca>.

⁶⁰ L'art. 1 del D.P.R.G. Campania 20 novembre 2009, n. 22, recante *Regolamento di disciplina del Bollettino Ufficiale della Regione Campania in formato digitale*, adottato in attuazione dell'art. 27 della l. reg. Campania 19 gennaio 2009, n. 1, dispone che «la Regione Campania favorisce il diritto di accesso e di informazione dei cittadini consentendo la consultazione permanente, gratuita e libera del BURC sul sito web della Regione» (comma 2) e che «tutte le pubblicazioni sono gratuite» (comma 3). Il BURC è accessibile sulla pagina web <http://burc.regione.campania.it/eBurcWeb/publicContent/home/index.it?face>.

⁶¹ L'art. 3 della l. reg. Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 25, recante *Nuove disposizioni per la redazione del Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per la pubblicazione degli atti della Regione e degli enti locali*, dispone che «la consultazione del BUR sul sito istituzionale della Regione è libera e gratuita» (comma 1) e «garantita presso le biblioteche del sistema bibliotecario re-

gionale [...] e presso gli uffici comunali» (comma 2). Il Bollettino è accessibile su http://www.regione.vda.it/bollettino_ufficiale/default_i.asp.

⁶² L'art. 3 del regol. reg. Molise 20 agosto 2010, n. 4, recante *Regolamento per la realizzazione e la diffusione del Bollettino Ufficiale della Regione Molise in formato digitale*, adottato in attuazione dell'art. 3, comma 3, della l. reg. Molise 13 gennaio 2009, n. 13, dispone che «la consultazione del Bollettino Ufficiale sul sito web della Regione Molise è permanente, libera e gratuita». Il Bollettino è accessibile sulla pagina web <http://regione.molise.it/web/burm/burm.nsf/Info?OpenPage>.

⁶³ L'art. 6, comma 2, della l. reg. Piemonte 12 ottobre 2010, n. 22, recante *Istituzione del Bollettino Ufficiale telematico della Regione Piemonte*, dispone che «la consultazione del Bollettino Ufficiale telematico è gratuita ed è garantita presso gli uffici relazione con il pubblico (URP) della Regione, e le biblioteche degli enti locali. Il rilascio di stampa, a richiesta degli interessati, è soggetto ad un contributo corrispondente a quello fissato per l'estrazione di copia degli atti amministrativi». Il comma 3 dispone poi che «i cittadini 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 struttura [amministrativa competente della Giunta], l'invio per posta cartacea o telematica di una stampa dell'atto di interesse, dietro pagamento, in caso di inoltro in cartaceo, di un contributo fissato [nel Manuale di gestione del procedimento di pubblicazione]». Il Bollettino è accessibile sulla pagina web <http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2012/correntel>.

⁶⁴ L'art. 2 della l. reg. Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51, recante *Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo* dispone che «la consultazione del BURAT sul sito web della Regione è libera e gratuita» (comma 1); che «la stampa ed il rilascio del BURAT in formato cartaceo su richiesta degli interessati sono soggetti ad un contributo fissato con deliberazione di Giunta regionale» (comma 2); che «il Bollettino Ufficiale in versione cartacea è inoltre assicurato alle istituzioni non ancora dotate di rete internet adeguata» (comma 3). Il BURAT è accessibile alla pagina web <http://bura.regione.abruzzo.it/>.

del Veneto⁶⁵, della Calabria⁶⁶, del Lazio⁶⁷, della Lombardia⁶⁸ e della Sardegna⁶⁹.

Per quanto riguarda invece la legislazione statale merita di essere segnalata l'introduzione del provvedimento denominato dall'art. 27, comma 2, della L. 6 agosto 2008, n. 133, «taglia-carta». Con tale norma si è disposto che, «al fine di ridurre i costi di produzione e distribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la diffusione della *Gazzetta Ufficiale* a tutti i soggetti

⁶⁵ L'art. 12 della l. reg. Veneto 27 dicembre 2011, n. 29, recante *Ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Veneto in versione telematica (BURVET)*, dispone che «la consultazione del BURVET nel sito istituzionale della Regione è libera e gratuita» e che «è garantita presso gli uffici per le relazioni con il pubblico (URP) della Regione e gli altri uffici individuati [...], nonché presso le biblioteche o altri uffici degli enti locali allo scopo individuati dagli enti medesimi». Il BURVET è accessibile sulla pagina web <http://bur.regione-veneto.it/BurVServices/public/Home-Consultazione.aspx>.

⁶⁶ L'art. 17 della l. reg. Calabria 6 aprile 2011, n. 11, recante *Istituzione del Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Calabria e norme per la pubblicazione degli atti*, dispone che «la consultazione del BURC sul sito web della Regione Calabria e del Consiglio regionale della Calabria è libera, permanente e gratuita» (comma 1); che «la consultazione gratuita del BURC sul sito web della Regione Calabria e del Consiglio regionale della Calabria è garantita, con l'opportuna assistenza, presso gli uffici per le relazioni con il pubblico della Regione e degli enti ed aziende da essa dipendenti, nonché le biblioteche degli enti locali e presso tutti i comuni della Calabria provvisti dei relativi servizi» (comma 2); che «gli utenti possono richiedere ai soggetti di cui al comma 2 la stampa degli atti di proprio interesse pubblicati sul BURC» (comma 3), corrispondendo «per la stampa degli atti [...] ai soggetti di cui al comma 2 un contributo in misura corrispondente a quella fissata per l'estrazione di copie di atti amministrativi» (comma 4); 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» (comma 5).

⁶⁷ L'art. 1 della l. reg. Lazio 13 agosto 2011, n. 12 (la quale ai commi 111 e ss. isti-

tuisce il Bollettino ufficiale telematico della Regione) dispone che «la consultazione del BUR è gratuita» ed «è garantita presso gli uffici preposti alle relazioni con il pubblico (URP) della Regione e le biblioteche degli enti locali. Il rilascio di stampa, a richiesta degli interessati, è soggetto a un contributo corrispondente a quello fissato per l'estrazione di copia degli atti amministrativi. I cittadini 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 [...] l'invio per posta cartacea o telematica di una stampa dell'atto di interesse, dietro pagamento, in caso di inoltro in cartaceo, di un contributo [...]». Il Bollettino è accessibile dal 1° luglio 2012 su <http://burl.ipzs.it/>.

⁶⁸ L'art. 20 della l. reg. Lombardia 1° febbraio 2012, n. 1, dispone che «la consultazione [del Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia telematico] è libera e gratuita». Il BURL è disponibile sulla pagina <http://www.consultazioniburl.serviziurl.it/ConsultazioneBurl/>.

⁶⁹ L'art. 6 della l. reg. Sardegna 1° febbraio 2012, n. 3, recante *Bollettino Ufficiale digitale della Regione Sardegna* dispone infine che «la consultazione del BURAS dal sito internet della Regione autonoma della Sardegna è libera e gratuita» (comma 1); che «la consultazione gratuita del BURAS sul sito della Regione è garantita presso gli uffici per le relazioni con il pubblico (URP) della Regione, le biblioteche della Regione e degli enti locali» e che «a richiesta degli utenti le amministrazioni rilasciano copia stampata del Bollettino, previo pagamento di un contributo» (comma 2); che «gli utenti che risiedono in una zona del territorio regionale ove non sono disponibili servizi di connessione alla rete in banda larga, possono chiedere alla redazione del BURAS l'invio a mezzo posta di una copia del Bollettino o di parti di esso, previo pagamento di un contributo per l'invio, fissato con provvedimento della struttura competente» (comma 3). Il BURAS è accessibile su <http://buras.regione.sardegna.it/custom/frontend/home.xhtml>.

in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico » e che « il costo degli abbonamenti è conseguentemente rideterminato ».

Anche se tale norma non comporta ovviamente la gratuità della fruizione della *Gazzetta Ufficiale* telematica, essa pare significativa perché, disponendo la rideterminazione del costo degli abbonamenti in ragione del fatto che vengano meno le spese di produzione e distribuzione della *Gazzetta Ufficiale* cartacea, sembra palesare l'insussistenza oggi di ragionevoli motivi che giustifichino il persistere della fruizione a pagamento della *Gazzetta Ufficiale* telematica.

5. LA FRUIZIONE GRATUITA DELLA PUBBLICAZIONE LEGALE

TELEMATICA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI.

Merita infine di essere segnalata un'ulteriore fattispecie che, se pur non attinente alla pubblicazione telematica della *Gazzetta Ufficiale* o dei *Bollettini Ufficiali*, costituisce un indicatore che pare mostrare come nell'ordinamento italiano la tendenza sia quella di assicurare la fruizione telematica gratuita delle banche dati nel momento in cui viene riconosciuto effetto di pubblicità legale alla pubblicazione su di esse degli atti (nel caso di specie: amministrativi)⁷⁰.

La L. 18 giugno 2009, n. 69 ha recentemente introdotto per le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici il passaggio da un regime di pubblicità legale mediante affissione degli atti in un luogo fisico (quale l'Albo pretorio) ad uno virtuale (il sito *web*). L'art. 32 dispone infatti che « a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati » (comma 1)⁷¹ e che dalla stessa data, « al fine di promuovere il progressivo superamento della pubblicazione in forma cartacea, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare

⁷⁰ Quanto alla pubblicazione degli atti amministrativi sui siti internet ai fini di pubblicità notizia si segnala in particolare l'art. 18 della l.r. Sicilia 16 dicembre 2008, n. 22 il quale dispone l'obbligo per le amministrazioni comunali e provinciali, ferme restando le disposizioni a tutela della *privacy*, di rendere noto, per estratto, nel rispettivo sito internet tutti gli atti deliberativi adottati dalla giunta e dal consiglio e le determinazioni sindacali e dirigenziali, ai fini di pubblicità notizia (comma 1) nonché l'obbligo per le aziende pubbliche (ex municipalizzate) di rendere noto nel rispettivo sito internet tutti gli atti adottati dal consiglio di amministrazione e le determinazioni presidenziali e dirigenziali (comma 2). Ai sensi dell'art. 10 della l.r. Sicilia 14 maggio 2009, n. 6 si dispone peraltro che l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'art. 18 della l.r. n. 22/08

comporta la sospensione dei trasferimenti regionali a valere sul fondo delle autonomie locali, fino a quando il comune o la provincia inadempiente non abbia ottemperato, mentre l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 2 comporta l'obbligo per il comune di sospendere i trasferimenti di somme a qualsiasi titolo fino a quando l'azienda pubblica non abbia ottemperato.

⁷¹ L'art. 5, comma 6, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (conv. con mod. dalla L. 12 luglio 2011, n. 106) ha peraltro successivamente introdotto un comma 1-bis ai sensi del quale « per le finalità di cui al comma 1, gli elaborati tecnici allegati alle delibere di adozione o approvazione degli strumenti urbanistici, nonché delle loro varianti, sono pubblicati nei siti informatici delle amministrazioni comunali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ».

sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le stesse modalità previste dalla legislazione vigente alla data in entrata in vigore della presente legge, [...] provvedono altresì alla pubblicazione nei siti informatici» (comma 2). A decorrere dal 1° gennaio 2011 e, nei casi di cui al comma 2, dal 1° gennaio 2013, «le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale» (comma 6). È espressamente «fatta salva la pubblicità nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* e i relativi effetti giuridici» (comma 7).

Ebbene, per quanto interessa specificamente in questa sede, nel d.p.c.m. 26 aprile 2011 recante la disciplina di attuazione dell'art. 32, comma 2, della L. n. 69/09 si dispone espressamente che la pubblicazione degli atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o bilanci deve in ogni caso garantire «la fruibilità delle informazioni pubblicate in rete in modalità gratuita» (art. 3, comma 3, lett. c). Anche le *Linee guida per i siti web della PA - 2011* adottate dal Ministro per la funzione pubblica, suggeriscono alle amministrazioni di «rendere disponibili in modo gratuito e senza necessità di registrazione, direttamente dal sito di pubblicazione, strumenti per l'accertamento della autenticità e integrità dei documenti informatici in pubblicazione»⁷².

6. L'AUSPICABILE APPRODO: LA CONSULTAZIONE GRATUITA SULLA BANCA DATI GURITEL ANCHE DEI NUMERI DELLA GAZZETTA UFFICIALE PRECEDENTI GLI ULTIMI SESSANTA GIORNI.

Nel marzo 2010 è stata resa accessibile al pubblico *on-line Normativa*⁷³, la banca dati pubblica e gratuita della legislazione vigente che ha sostituito il precedente portale *Normeinrete*, istituito nel 1999 per favorire l'accesso alla normativa già presente su *internet* nelle banche dati delle varie amministrazioni⁷⁴.

L'obiettivo di tale banca dati è stato quello di realizzare, ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, conv. con mod. dalla L. 18 febbraio 2009, n. 9, «l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente per facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini». Essa costituisce un mezzo in grado di favorire l'ef-

⁷² Cfr. <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

⁷³ Cfr. <http://www.normattiva.it/>. La ricostruzione delle fasi che, sin dalla genesi dell'idea nel 1999, hanno condotto alla realizzazione della banca dati *Normattiva*, è compiutamente esposta in V. DI PORTO, «*Normattiva*»: una cronistoria, in *Tagliarelli e Normattiva tra luci ed ombre*, a cura di N. Lupo, Milano, 2011, 249 ss. Si veda altresì I. SCOTTI-E. SETA, *Italian legislation on the Internet: Citizens' access to Legislation in Force and Regulatory Reorganisation*, in *Proceedings of the IX In-*

ternational Conference «Law via the Internet», cit., 57 ss.

⁷⁴ Sull'esperienza di *Normeinrete* cfr. E. BASSOLI, *L'informazione giuridica pubblica in Internet*, in *Inf. dir.*, 2008, specie 142 e ss. In particolare, sulla marcatura dei testi normativi mediante il linguaggio XML ai fini della realizzazione del progetto, cfr. C. LUPO, *Free access to Legislation in Italy: The Role of Standards for the Integration of Information Systems*, in *Proceedings of the IX International Conference «Law via the Internet»*, cit., 193 ss.

fettiva conoscibilità⁷⁵ degli atti normativi vigenti (quanto meno, quelli numerati⁷⁶): grazie infatti alle potenzialità del mezzo informatico e della multimedialità degli atti normativi fruibili⁷⁷, *Normattiva* rappresenta un salto di qualità incomparabile rispetto a quanto oggi consente la cartacea *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana*⁷⁸. Per la prima volta nel nostro ordinamento *Normattiva* offre quindi la fruizione gratuita telematica dell'intero corpus degli atti normativi numerati a partire dal 1946⁷⁹.

L'esigenza di assicurare la fruizione gratuita della *Gazzetta Ufficiale* telematica non pare però essere venuta meno con l'introduzione di *Normattiva*. Nonostante le straordinarie potenzialità di cui si è dato conto, *Normattiva* non ha comunque carattere di ufficialità: essa non costituisce né un veicolo di pubblicazione « necessaria »⁸⁰ né testo ufficiale⁸¹ degli atti normativi. Tali funzioni continuano a spettare alla *Gazzetta Ufficiale*⁸²: ecco perché l'esigenza di assicurare la fruizione gratuita on-line (in una versione autenticata ed ufficiale) di quest'ultima permane intatta.

Occorre dunque domandarsi in conclusione se esista un principio che possa effettivamente condurre a rendere gratuita la fruizione della *Gazzetta Ufficiale* telematica nella versione ufficiale ed autenticata.

Come messo in rilievo dall'AVCP nella deliberazione sopra commentata, tale principio è strettamente connesso al riconoscimento della natura di « servizio universale » della *Gazzetta Ufficiale*. Tuttavia il riconoscimento

⁷⁵ Sul punto, cfr. in particolare B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 135 ss.

⁷⁶ Su tale profilo, sia consentito rinviare a E. ALBANESI, *La banca dati Normattiva e gli atti normativi non numerati*, in *Tagliareggi e Normattiva tra luci ed ombre*, cit., 225 ss.

⁷⁷ « Con questo termine si intende che le leggi presenti nella banca dati *Normattiva* potranno essere consultate nelle tre seguenti modalità: nel loro testo originario, come pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*; nel testo vigente, e quindi effettivamente applicabile, alla data di consultazione della banca dati; nel testo vigente a qualunque data pregressa indicata dall'utente ». Cfr. sul sito *Normattiva* la voce *I caratteri qualificanti del progetto* alla pagina <http://www.normattiva.it/static/progetto.html>.

⁷⁸ Sulla quale cfr. A. D'ATENA, *La c.d. « doppia pubblicazione » delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1980, 1291 ss.

⁷⁹ La graduale implementazione del progetto condurrà a partire dal 2014 alla possibilità di fruire anche degli atti normativi pubblicati tra il 1861 ed il 1946. Si segnala peraltro come alcune norme di legge hanno previsto la realizzazione anche di banche dati settoriali, come nel caso della Banca dati per la legislazione in materia di pubblico impiego, istituita dall'art. 19 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante

Codice dell'amministrazione digitale, allo stato inattuato, o come nel caso dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro presso il CNEL, istituito dall'art. 17 della L. 30 dicembre 1986, n. 936, accessibile on-line alla pagina <http://www.portalecnel.it/Portale/homepagesezioniweb.nsf/vwbp/ArchivioContratti?OpenDocument>.

⁸⁰ Cfr. nota 8.

⁸¹ Cfr. nota 6. Si veda d'altronde sul sito la voce *Avviso legale* alla pagina <http://www.normattiva.it/static/legal.html>: « 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 ».

⁸² Sul ruolo della *Gazzetta Ufficiale* nel nostro ordinamento, cfr. *La Gazzetta Ufficiale. Disciplina e cenni storici*, a cura di F. Nocita-A. Cenci, Roma, 1999.

di un servizio come « universale » non implica automaticamente la sua gratuità, quanto piuttosto la garanzia, tra l'altro, della sua diffusione ad un prezzo abbordabile⁸³.

La gratuità della fruizione della *Gazzetta Ufficiale* telematica (tenuto anche conto, come si è detto, che essa non comporta più alcun costo in termini di stampa e distribuzione, come avviene per quella cartacea) sembra però potersi rinvenire direttamente nella Costituzione e nei suoi valori, ove si consideri congiuntamente: da un lato, che la diffusione della *Gazzetta Ufficiale* costituisce un'attività di divulgazione legislativa (i cui fondamenti costituzionali sono l'art. 73 Cost. e la XVIII disp. trans.)⁸⁴, cioè una condizione imprescindibile per assicurare quell'effettiva conoscibilità delle legge sulla quale si è soffermata la Corte costituzionale nella nota sent. n. 364 del 1988⁸⁵; dall'altro, che allo stato attuale dell'evoluzione tecnologica è proprio il *web* a costituire lo strumento principe, dalle « inedite e robuste potenzialità », capace di implementare e rendere effettivi i diritti di partecipazione politica, intesa come « interesse continuativo e multiforme per la cosa pubblica »⁸⁶. A condizione ovviamente di garantire comunque, come si è visto⁸⁷, strumenti alternativi a fronte degli ostacoli posti dal c.d. *digital divide*, specie ove la pubblicazione telematica sia configurata come esclusiva.

Mantenere a pagamento la fruizione telematica della *Gazzetta Ufficiale* per i numeri precedenti gli ultimi sessanta giorni, oltre che « poco significativo » nell'ottica del perseguimento della divulgazione legislativa⁸⁸, appare in definitiva un paradosso perché « se l'informazione sulle leggi è un obbligo è difficile comprendere perché il beneficiario dell'obbligo dovrebbe essere tenuto al pagamento di un corrispettivo »⁸⁹. Senza peraltro dimenticare, come è stato evidenziato da alcuni⁹⁰, che la mancata messa a

⁸³ Cfr. Direttiva 97/33/CE del 30 giugno 1997, art. 2, comma 1, lett. g).

⁸⁴ Cfr. M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Torino, 1996, 91-92. Secondo l'Autore il fondamento costituzionale dell'attività divulgativa è in primo luogo « il medesimo sul quale poggia l'istituto della pubblicazione della legge: dunque l'art. 73 cost., poiché dalla natura recettizia degli atti normativi deriva poi il principio secondo cui la loro efficacia è condizionata al presupposto che i consociati ne vengano informati preventivamente, e tale principio per un verso rappresenta un corollario dello Stato di diritto, per un altro verso ben s'attaglia sia alle attività pubblicitarie che a quelle più propriamente divulgative »; in secondo luogo la XIII disp. trans. dove si stabiliva che il testo della Costituzione fosse depositato nella sala comunale di ciascun comune per l'intero anno 1948, « affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione ». Tuttavia sull'insufficienza della *Gazzetta Ufficiale* a soddisfare l'aspettativa di effettiva conoscenza del diritto, cfr. anche Ib., *Sulla comunicazione delle regole giuridiche (e su un vuoto di comunicazione nella letteratura giuridica)*, in *Quad. cost.*, 2002, specie 632 nonché R. Li-

BERTINI, *La comunicazione legislativa. Dalla forma alla sostanza del messaggio legislativo*, in *Inf. dir.*, 2008, 223 ss.

⁸⁵ Cfr. Corte cost. 24 marzo 1988, n. 364, in *Giur. cost.*, 1988, 1504 ss.

⁸⁶ Cfr. P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in questa *Rivista*, 2011, specie 21 ss. e 43 ss.

⁸⁷ Cfr. il paragrafo 1.

⁸⁸ Così B. MALAISI, *Per una teoria giuridica della divulgazione delle regole di diritto*, in *Dir. soc.*, 2005, 201.

⁸⁹ Così V. ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto del cittadino all'informazione giuridica*, in *Le banche di dati giuridici. Atti del Convegno organizzato dal CED della Corte di Cassazione ed altri contributi sul tema*, a cura di F. Di Ciommo, Milano, 2002, 15 ss. Analoghe riflessioni sono contenute in Ib., *Legal Information As an Essential Aspect of Citizenship*, in *Proceedings of the IX International Conference « Law via the Internet »*, cit., specie 37.

⁹⁰ Cfr. M. PIETRANGELO, *Introduzione. Il diritto di accesso ad Internet a mezzo secolo dalla nascita di Internet. Stato dell'arte e prospettive*, in *Il diritto di accesso ad internet*, cit., 20.

disposizione in modo gratuito della *Gazzetta Ufficiale* telematica da parte dello Stato (a fronte della « illuminata » regolazione che, come si è visto⁹¹, è stata introdotta da alcune Regioni italiane per i rispettivi *Bollettini Ufficiali*) pare porsi in contrasto con l'obbligo costituzionale che impone allo Stato di assicurare un godimento uniforme dei diritti su tutto il territorio nazionale.

⁹¹ Cfr. il paragrafo 4.