



Lucio Maggio - Ignazio Zangara

***Normattiva per l'accesso ai provvedimenti legislativi.
Anacronismi e difetti di prospettiva***

**Working papers del Centro di ricerca sulle tecnologie
informatiche e multimediali applicate al diritto (Timad)
n. 1/2012**



Università degli studi di Catania
Centro di ricerca Timad
Via Gallo, 25 - 95124 CATANIA
Tel. +39 095 230855/230447
cr.timad@unict.it - www.timad.unict.it

© Lucio Maggio - Ignazio Zangara (2012)
Università degli studi di Catania

ISSN 2279-770X
WP del Centro di ricerca Timad
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel. +39 095 230855 – Fax. +39 095 230447
cr.timad@unict.it – www.timad.unict.it

Normattiva per l'accesso ai provvedimenti legislativi. Anacronismi e difetti di prospettiva*

**Lucio Maggio – Ignazio Zangara
Università di Catania**

1. Con sorpresa, nei primi mesi del 2010, è stato progressivamente disattivato il portale *Norme in rete* (NIR), operante sin dal 1999 e frutto di un lavoro serio e, per molti versi, innovativo.

Il lavoro serio era scaturito dalla cooperazione di una cinquantina di enti pubblici e, in particolar modo nella fase di start up, dal Ministero della Giustizia, dal CNIPA (che, con Dlgs. 177/2009, ha assunto la nuova denominazione di DigitPA¹) e dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica (ITTIG) del CNR di Firenze. Il portale *Norme in rete* era divenuto prestissimo il punto di riferimento assoluto per la consultazione gratuita, semplice ed esaustiva della normativa italiana – quella statale dal 1904 e quella regionale dal 1948 – da parte dei giuristi e dei cittadini. Sotto il profilo tecnologico, nel progetto erano stati individuati e condivisi alcuni standard per la rappresentazione dei dati; in primo luogo, la descrizione dei contenuti di tutti i testi normativi con l'xml, in anticipo e in conformità con quanto poi sarebbe stato previsto dalla Circolare AIPA 40/2002 sul *Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura xml*; in secondo luogo, le regole di struttura degli atti normativi con le definizioni dei tipi di documenti (dtd) per il controllo della correttezza formale degli atti; e, in terzo luogo, l'identificazione univoca delle risorse con l'*uniform resource name* (urn), che assicurava il reperimento delle

* Gli autori hanno elaborato e condiviso i contenuti di questo articolo. Lucio Maggio ha curato la stesura del secondo paragrafo e Ignazio Zangara ha curato la stesura del primo.

¹ Sul punto, si segnala *Da CNIPA a DigitPA: cambiare tutto per non cambiare nulla? 'botta' e 'risposta'*, rispettivamente di A. OSNAGHI e di F. TORTORELLI, disponibili in rete al seguente url: <http://saperi.forumpa.it/story/41870/da-cnipa-digitpa-cambiare-tutto-non-cambiare-nulla>.

norme in rete qualunque fosse la relativa collocazione fisica e che, di fatto, superava i limiti dell'*uniform resource locator* (url), legato appunto alla collocazione fisica della risorsa in rete. Era stato realizzato, inoltre, un efficace *parser*, a disposizione di tutti gli utenti, per collegare automaticamente tra loro in forma ipertestuale le stringhe delle citazioni normative contenute nelle norme, al fine di semplificare la lettura e la ricostruzione del quadro normativo. L'ITTIG aveva condotto l'intero studio di fattibilità del progetto² – al quale si rinvia per la descrizione dettagliata degli standard adottati –, realizzando persino un tutorial al fine di indicare agli utenti in maniera interattiva e immediata come utilizzare le svariate funzioni, principalmente di ricerca, che il portale NIR metteva loro a disposizione.

La funzione informativa di NIR era soddisfatta da un database di norme distribuito e da un motore di ricerca centralizzato; la base documentale risiedeva, infatti, nei *server* delle diverse amministrazioni pubbliche che avevano aderito al progetto. Le norme erano, dunque, quelle pubblicate nei portali degli enti consorziati. Unico, invece, era il sistema di *information retrieval*. Per questa ragione, il motore di ricerca agiva su un'area limitata del web e restituiva griglie di risultati assai affidabili e la cui percentuale di rumore era inesistente (dato non trascurabile per coloro che esercitano le professioni giuridiche – e non solo – e che devono ottimizzare i tempi dell'euristica informatizzata). Lo *spider* di NIR non indicizzava le norme pubblicate dai siti web di qualunque origine, ma solo provvedimenti pubblicati dalle istituzioni consorziate. Anche le ricerche 'a testo libero' risultavano assai efficaci per via dell'indicizzazione totale dei testi e delle svariate strategie di ricerca contemplate nel sistema di interrogazione del database. NIR dava la possibilità agli utenti di visualizzare i testi selezionati nelle forme di pubblicazione che rispondevano maggiormente alle esigenze informative individuali di ciascun utente. Il portale, infatti, proponeva all'utente di scegliere la visualizzazione della norma così come pubblicata dall'ente consorziato, rimandando alla pagina originaria relativa per la lettura del testo pieno. In tal modo, coloro che avevano l'esigenza di scorrere tutto il

² Si vedano i numeri di *Informatica e Diritto* (1, 2000 e 1, 2001) dedicati interamente al progetto NIR.

dettato normativo in una sola videata potevano scegliere la versione di una certa amministrazione pubblicante; altri, che diversamente preferivano visualizzare un indice ipertestuale dell'articolato normativo, potevano ottenerlo selezionando la versione del testo pubblicato dall'ente consorziato che quella impaginazione adottava; altri ancora, che preferivano la versione accompagnata da un certo commento, potevano selezionare la versione pubblicata dall'ente che forniva questo servizio aggiuntivo. Ciò avveniva in maniera, per così dire, libera e gli utenti avevano la piena consapevolezza di potere disporre di un database di atti normativi tendenzialmente completo e aggiornato³.

Da quando poi, nel 2004, al progetto aveva aderito anche il CED della Corte suprema di Cassazione, permettendo allo *spider* di NIR di indicizzare i suoi archivi di legislazione (che era, e rimane ancora oggi, tra i sistemi più ricchi al mondo), il portale era diventato la fonte di cognizione *elettronica* del diritto per eccellenza in Italia, con oltre trecentomila testi disponibili per la consultazione e con centinaia di migliaia di ricerche effettuate mensilmente dagli utenti. Gli *score* del sito web erano davvero sorprendenti, nell'ordine delle centinaia di migliaia di ricerche effettuate per ciascun mese.

Dal marzo del 2010, il progetto *Normattiva* ha sostituito il precedente sistema. Alcuni pregi di questo servizio telematico sarebbero innegabili, stante a ciò che viene riportato nelle pagine illustrative del nuovo portale⁴. Si legge, infatti, che su *Normattiva* possono essere reperiti tutti i testi normativi entro un giorno dalla loro pubblicazione; inoltre, ed è qui la novità più rilevante, i testi sono coordinati tra loro per offrire agli utenti il testo vigente dei provvedimenti entro tre giorni dalla loro pubblicazione (più esattamente, il coordinamento è garantito solo per i casi di abrogazione/integrazione espressa e di dichiarazione di illegittimità costituzionale).

³ NIR indicizzava i provvedimenti pubblicati dalle istituzioni consorziate ogni due giorni. Inoltre, la base documentale andava dagli atti normativi locali fino alle norme di rango primario. Era possibile, dunque, recuperare in maniera selettiva, ordinanze, regolamenti, circolari, accordi, convenzioni, direttive, delibere, decreti, leggi, ecc., purché gli enti li conformassero agli standard del progetto.

⁴ La nota illustrativa del progetto è consultabile al seguente url: <http://www.normattiva.it/static/progetto.html>.

È possibile, altresì, ricostruire il testo vigente di una certa norma ad una data fissata dall'utente. Una funzione, quella della multivigenza, particolarmente utile agli specialisti per inquadrare questioni secondo il principio *tempus regit actum*. Tale funzione di ricostruzione dell'ordinamento giuridico ad una certa data era già presente nelle banche dati giuridiche di maggiore rilievo prodotte dalle più note case editrici nazionali, ma non era stata ancora implementata nei portali delle norme gratuitamente accessibili in rete.

Pur ammirando lo sforzo della redazione che regge questo profilo del portale, una prima perplessità sta nel fatto che il lavoro di ricostruzione del testo vigente delle norme – sia pure entro i limiti appena menzionati – è sempre il frutto di un'interpretazione e, per questo, potrebbe non avere un valore assoluto se non sono considerate le abrogazioni tacite.

2. *Normattiva* è un progetto ambizioso che va alla sostanza. Con molta probabilità, nel tempo sarà migliorata l'usabilità, l'ergonomia e la veste grafica, che, per adesso, risultano carenti. Basti pensare che non si può visualizzare, scorrere o stampare un intero testo normativo se non procedendo articolo per articolo.

Sotto il profilo della completezza della banca dati emergono altre carenze⁵, anche se, come si legge nella nota illustrativa del progetto, il sistema dovrebbe presto comprendere l'intero *corpus* normativo statale sin dalla nascita dello Stato unitario, stimato in settantacinquemila atti. Di conseguenza, una ricerca storica di provvedimenti non più vigenti, ma che hanno contribuito alla crescita e allo sviluppo del nostro Paese, probabilmente, non potrà essere effettuata attraverso questo strumento che lo rende vocato per l'aggiornamento normativo ma inadeguato per ciò che concerne l'evoluzione storica di un istituto o di un precetto.

La perplessità maggiore è data dal fatto che l'esperienza di NIR non è stata ereditata da *Normattiva*; i presupposti del progetto NIR – sebbene innovativi, coerenti e proiettati verso un sistema di condivisione

⁵ La base documentaria, per taluni atti, è del tutto inadeguata, basti pensare che sono presenti nel database soltanto alcune ordinanze e deliberazioni pubblicate negli anni 1987 e 1988.

delle risorse aperto (l'xml, oltre alla descrizione semantica dei contenuti, consente proprio l'interoperabilità tra archivi analoghi) – sono stati abbandonati e sepolti. L'idea di rete e di scambio delle informazioni è presente nel progetto solo a metà: beneficiari dei dati sono tutti, ma unico è il gestore dell'informazione. *Normattiva* fa un passo indietro rispetto allo stato di evoluzione dei sistemi informativi: il sistema distribuito predisposto per NIR è stato sostituito da un sistema centralizzato. Le conseguenze, come accennato, si ripercuotono sulla quantità e sul tipo di informazioni reperibili. Mentre con NIR potenzialmente ogni provvedimento normativo, anche secondario e locale, poteva essere reperito, essendo sufficiente la pubblicazione di esso su uno dei siti consorziati, *Normattiva* ha effettuato una selezione a monte dei provvedimenti e solo quelli che rientrano nelle categorie individuate potranno essere ricercati.

A questi limiti se ne aggiungono altri.

Normattiva ha avuto una ricaduta anche sull'archivio telematico delle leggi ad accesso gratuito gestito, da oltre un decennio, dal Parlamento italiano. Nella nuova pagina di presentazione di questo archivio, si legge testualmente "gli atti sono riprodotti nel loro testo originario, così come pubblicato in Gazzetta Ufficiale e non sono quindi riportate eventuali modifiche introdotte da atti normativi successivi", ma quando si interroga l'archivio delle leggi, dal sito web del Parlamento italiano, vengono richiamate a video le norme del portale *Normattiva*, che riproduce invece il testo vigente dei provvedimenti.

Viene da chiedersi se gli autori dei due portali abbiano letto reciprocamente ciò che scrivono.

Ancora da segnalare il singolare *time out* che è previsto durante la consultazione delle pagine di *Normattiva*. Accade che, effettuata una ricerca e ottenuto a video un testo normativo, dopo dieci minuti di inerzia da parte dell'utente il sistema interrompa la sessione⁶ e l'utente, anche per visualizzare un articolo diverso dello stesso provvedimento che sta

⁶ In particolare, compare una schermata che recita: "Il sistema è rimasto inattivo oltre il limite consentito".

visualizzando, è quindi costretto ad effettuare nuovamente la ricerca, ripartendo dalla nuda maschera di interrogazione principale. È difficile comprendere le ragioni di tale evidente malfunzionamento. Anche perché, lavorando su un testo e dovendo tornare più volte su parti diverse del dettato normativo visualizzato, è sicuramente e vistosamente scomodo dovere impostare la ricerca dello stesso provvedimento ripetute volte.

Un'ultima notazione. Il problema fondamentale in tema di pubblicazione delle leggi su Internet evidentemente non è stato affrontato in maniera adeguata ed è ancora una volta rimasto irrisolto. Lo si evince dalla lettura degli avvisi legali del portale *Normattiva* (analoghe avvertenze compaiono in tutte le fonti di cognizione *elettroniche* del diritto⁷). Il riferimento è alla seguente frase: "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".

Nel 2010, in occasione della rivisitazione di un prodotto, che già peraltro esisteva in altre forme (ci riferiamo principalmente a NIR e all'archivio delle leggi del Parlamento), avremmo voluto assistere ad una svolta decisiva per il nostro sistema giuridico, per contare finalmente su testi di legge pubblicati on line, ufficialmente riconosciuti e validi a tutti gli effetti⁸.

⁷ Si vedano, ad esempio, le pagine della Gazzetta Ufficiale on line: "Ricordiamo 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".

⁸ Dello stesso problema si sono occupati, anche di recente: G. SCORZA, *Gli eterni corsi e ricorsi dell'innovazione all'italiana*, pubblicato il 22-02-2010, sul quotidiano on line *Punto-Informatico*, disponibile al seguente url: <http://punto-informatico.it/2817496/PI/Commenti/eterni-corsi-ricorsi-dell-innovazione-all-italiana.aspx>; E. BELISARIO, *Governo 1.0*, disponibile

Alcuni paesi europei (come il Belgio e la Francia) da diversi anni pubblicano i loro testi di legge on line con valenza giuridica piena; in altri paesi la pubblicazione telematica è l'unica legalmente riconosciuta.

Un tratto di penna da parte del legislatore italiano, diretto al riconoscimento del carattere di ufficialità dei testi pubblicati on line (su *Normattiva*, o sul sito della stessa Gazzetta Ufficiale), potrebbe attenuare il problema dell'accesso all'informazione normativa e dare un segnale reale di rinnovamento nel nostro Paese.

Anche perchè, i testi che compaiono nella Gazzetta Ufficiale on line – che dal 2001 rende disponibili solo i numeri pubblicati negli ultimi sessanta giorni – sono identici a quelli che il Poligrafico invia per la versione cartacea della GURI, che – paradossalmente – dal 1° gennaio del 2009 non è più in distribuzione, salvo che per gli abbonati.

Non ci resta che attendere, nella speranza che tale attesa non sia – ancora una volta – vanificata da ulteriori “passi del gambero”, di stampo decisamente anacronistico, di chi è impegnato a coniugare le tecnologie informatiche con il diritto.

nel blog personale dell'autore al seguente url: <http://blog.ernestobelisario.eu/2010/02/07/governo-1-0/>; R. MANNO, *In Francia la Gazzetta on line è "ufficiale"*, pubblicato il 26-07-2004 su *Interlex*, disponibile al seguente url: http://www.interlex.it/accesso/r_manno15.htm.