

Informatica

Tra innovazione e confusione

di Nicola Bortolotti

Da quando Internet è entrata nelle case della maggior parte degli italiani, uno dei servizi maggiormente richiesti alle istituzioni era quello di mettere a disposizione online (e gratuitamente) il – purtroppo assai cospicuo – patrimonio di leggi e decreti della Repubblica Italiana.

In un'epoca nella quale le informazioni nascono naturalmente in formato digitale, sembrava infatti quantomeno grottesco il doversi affidare onerosamente prima al mezzo cartaceo e poi ad abbonamenti a Guritel (dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato) o a società editrici terze come De Agostini o Giuffrè (Juris Data e Dejure).

Una certa sensazione destò, quindi, il comunicato del Governo dell'8 ottobre 2009 (http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/testo_int.asp?d=51258):

“Dall'inizio del 2010 ogni cittadino potrà consultare gratuitamente tutte le leggi vigenti, attraverso una banca dati pubblica e gratuita. Questa mattina, a Palazzo Chigi, il ministro per la Semplificazione Normativa, Roberto Calderoli e il sottosegretario Aldo Brancher hanno firmato un accordo tra Governo e Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, per rendere operativa la banca dati chiamata Normattiva. Il progetto, previsto dall'art. 107 della legge 388/2000, permetterà di consultare gratuitamente tutte le leggi vigenti, il cui numero, entro dicembre sarà drasticamente ridotto con l'entrata in vigore del decreto legislativo che ne manterrà poco più di 14.000 rispetto alle 450.000 attualmente in vigore.”

Promessa rispettata

Un po' di diffidenza era d'obbligo: i rapporti delle istituzioni con il “web” sono, infatti, spesso assai delicati anche quando l'idea di partenza è vincente e non si era ancora spenta l'eco del sostanziale fallimento del portale turistico “italia.it”.

In aggiunta, in un paese che ha fatto delle proroghe la normalità, i ristretti termini temporali fissati per l'operazione potevano lasciare perplessi.

La promessa di Calderoli, invece, è stata mantenuta: dal marzo 2010, dopo una breve fase pilota,

www.normattiva.it è liberamente consultabile ed è giunto nella “fase 2”, nel pieno rispetto della “road-map” prefissata, così come si può leggere su www.normattiva.it/static/progetto.html#fasi:

Fase 1 (marzo – maggio 2010): in questa prima fase di avvio sono consultabili nella modalità della multivigenza gli atti normativi pubblicati dal 1° gennaio 1981 fino al corrente. Gli altri atti normativi pubblicati in epoca repubblicana (quindi fra il 2 giugno 1946 e il 31 dicembre 1980) sono consultabili solo nel testo originario.

Fase 2 (maggio – ottobre 2010): la banca dati consentirà la consultazione in multivigenza dell'insieme degli atti normativi pubblicati fra il 1° gennaio 1970 e il 31 dicembre 1980.

Fase 3: a partire dall'ottobre 2010 sarà consultabile con piena funzionalità in “multivigenza” l'intero corpus normativo di epoca repubblicana (dal 1946 fino al corrente).

Fase 4: a partire dall'ottobre 2011 verrà introdotta (per l'intera banca dati) la possibilità di navigare attraverso link dinamici dalla norma modificata all'articolo della successiva legge modificante.

Fase 5: a partire dall'ottobre 2013 la ricerca delle norme potrà essere effettuata anche “per concetti” e per classi semantiche (sistema di classificazione EUROVOC, adottato in ambito Unione Europea).

Fase 6: entro l'ottobre 2014 sarà recuperato e reso disponibile l'insieme degli atti normativi pubblicati nel periodo del regno (1861 – 1946).

Luci e ombre

Fin dalla sua prima apparizione, tuttavia, il sito *Normattiva* ha raccolto un certo numero di critiche per l'“avviso legale” che vi compare, del tutto incompatibile con il fine istituzionale del sito e quasi beffardo in tempi di smaterializzazione documentale e di **“Codice dell'Amministrazione Digitale”**. Tale annuncio così recita: *“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.”

Ora, se è vero che in tutto il mondo il “salvo errori o omissioni” SE&O (E&OE nei paesi anglosassoni) rappresenta la norma e non l'eccezione anche per quanto riguarda servizi a pagamento, l'affermazione che lascia maggiormente perplessi è quella relativa alla “selezione redazionale”, quasi che potessero essere scelte alcune leggi a discapito di altre sulla base di tanto arbitrari quanto oscuri criteri di scelta. È chiaro (anche se difficilmente comprensibile) l'intento di non volersi porre come alternativa a prodotti commerciali di consolidata diffusione, che sono fin qui riusciti assai meritevolmente a colmare un imbarazzante vuoto istituzionale. Ma a chi e a che cosa può servire una base di dati giuridica che non assicuri completezza di informazioni?

Un'altra obiezione riguarda la tempistica di introduzione degli atti normativi ante 1946, che saranno disponibili solo entro la fine del 2014, perché leggi del periodo ante repubblicano hanno ancora notevoli ripercussioni sulla vita italiana moderna; si pensi, ad esempio, alla Legge 22 aprile 1941 n. 633 sul Diritto d'autore.

Sull'altro piatto della bilancia va invece riconosciuto quanto la realizzazione sia di buon livello: le maschere di ricerca (peraltro molto rapida) sono di immediata comprensione e, nella versione avanzata (Figura 1), permettono di distinguere l'atto originario dal testo vigente ad una certa data a scelta; la presentazione è assai versatile, con una barra a sinistra che permette di scegliere l'articolo e vari pulsanti che consentono di attivare i “riferimenti normativi”, ossia link ipertestuali agli articoli citati nel testo, nonché di visualizzare la lista di aggiornamenti al singolo articolo o all'intero atto (in Figura 2, ad esempio, quelli relativi al “Codice dell'Amministrazione Digitale”) e, infine, eventuali circolari e note inerenti.

È possibile optare per la “versione stampabile” del documento, nella sua interezza o selezionandone un gruppo di articoli, che viene proposta come testo ASCII facilissimo da “copiaincollare”, dunque idoneo a soddisfare qualsiasi esigenza, previa eventuale rimozione degli “a capo” di formattazione.

Figura 1

Si tratta, quindi, di un prodotto di livello professionale nonostante il prudenziale “avviso legale” che sarà opportuno – prima o poi – rivisitare.

Un vero PECcato

Ad appena due numeri di distanza è opportuno tornare a parlare di Posta Elettronica Certificata, dopo il gran clamore destato dall'iniziativa del ministro Brunetta (l'ormai famoso “PEC-day” del 26 aprile). Non di rado accade, infatti, che buone intenzioni lungimiranti e innovative finiscano per naufragare al momento dell'attuazione, e che provvedimenti nati per semplificare portino invece a notevoli complicazioni.

Sembra essere questo il caso della “PEC, non PEC, anzi CEC-PAC” targata Brunetta: ciò che è stato offerto gratis a tutti i cittadini tramite il sito www.postacertificata.gov.it (e che peraltro veniva fornito fin dall'anno scorso, seppure in via sperimentale, da INPS e ACI) non è infatti una vera PEC, tanto da essere stata ribattezzata CEC-PAC (e, impropriamente, anche CEC-PEC), ossia “Comunicazione Elettronica Certificata tra Pubblica Amministrazione e Cittadino”.

Qual è la differenza sostanziale?

Che la CEC-PAC consente la comunicazione del cittadino solo con la Pubblica Amministrazione, e non tra cittadino e cittadino o tra cittadino e professionista. Dunque non è una PEC. Proprio per questo, nonostante le tante informazioni errate diffuse al riguardo ancora presenti in rete (si vedano, ad esempio, www.fasipress.it/2009/12/pec-convenzionata-no-gratis, www.gazzettadellavoro.co m/posta-elettronica-cert

NORMATTIVA	
Elenco Aggiornamenti all'Atto	
Data Pubblicazione	Aggiornamento all'Atto
29/04/2006	- Il D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 159 (in S.O. n. 105/L, relativo alla G.U. 29/4/2006, n. 99) ha disposto (con gli artt. da 1 a 32) la modifica degli artt. 1, 2, 3, 10, 12, 14, 17, 20, 21, 22, 23, 28, 30, 32, 34, 36, 41, 47, 50, 53, 54, 56, 58, 59, 62, 64, 65, 71 e 75.
28/12/2007	- La L. 24 dicembre 2007, n. 244 (in S.O. n. 285, relativo alla G.U. 28/12/2007, n. 300) ha disposto (con l'art. 1 comma 120 e l'art. 2 comma 591) la modifica degli artt. 64 e 78.
31/12/2007	- Il D.L. 31 dicembre 2007, n. 248 (in G.U. 31/12/2007 n. 302) convertito con modificazioni con L. 28 febbraio 2008, n. 31 (in S.O. n. 47/L, relativo alla G.U. 29/2/2008, n. 51) ha disposto (con l'art. 35) la modifica dell'art. 64.
29/11/2008	- Il D.L. 29 novembre 2008, n. 185 (in S.O. n. 263/L, relativo alla G.U. 29/11/2008, n. 280), convertito con modificazioni con L. 28 gennaio 2009, n. 2 (in S.O. n. 14/L, relativo alla G.U. 28/1/2009, n. 22) ha disposto (con l'art. 16) la modifica dell'art. 23.
19/06/2009	- La L. 18 giugno 2009, n. 69 (in S.O. n. 95/L, relativo alla G.U. 19/6/2009, n. 140) ha disposto (con gli artt. 34, 36 e 37) la modifica degli artt. 2, 6, 54, 64 e 66.
01/07/2009	- Il D.L. 1 luglio 2009, n. 78 (in G.U. 1/7/2009 n. 150), convertito con modificazioni con L. 3 agosto 2009, n. 102 (in S.O. n. 140/L, relativo alla G.U. 04/08/2009, n. 179) ha disposto (con l'art. 17 comma 28) l'introduzione della lettera c-bis all'art. 65 comma 1; (con l'art. 17 comma 29 l'introduzione dell'art. 57-bis).
30/12/2009	- Il DECRETO-LEGGE 30 dicembre 2009, n. 194 (in G.U. 30/12/2009, n. 302), convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25 (in S.O. 39/L, relativo alla G.U. 27/2/2010, n. 48), ha disposto (con l'art. 1, comma 5) la modifica dell'art. 64, comma 3.
30/12/2009	- La LEGGE 23 dicembre 2009, n. 191 (in S.O. n. 243, relativo alla G.U. 30/12/2009, n. 302) ha disposto (con l'art. 2, comma 101) la modifica dell'art. 66, comma 8-bis.
09/03/2010	- Il DECRETO LEGISLATIVO 27 gennaio 2010, n. 32 (in S.O. n. 47, relativo alla G.U. 09/03/2010, n. 56) ha disposto (con l'art. 5, comma 4) la modifica dell'art. 59, comma 5.

Figura 2

ificata-iscritto-ordine-professionista/13085, www.agi.it/repository/struttura-sito/la-voce-dei-consumatori/centro-tutela-consumatori-utenti/notizie/poste-elettronica-certificata-pec-ndash-informazioni-importanti) e – addirittura – una comunicazione ufficiale dell'Ordine dei Giornalisti della Basilicata rivolta a tutti i propri iscritti

(http://www.odg.basilicata.it/news/new10/new2010_1.pdf) gli indirizzi CEC-PAC non sono idonei ad adempiere agli obblighi previsti dalla Legge n. 2 del 28/01/2009, che imponeva a tutti gli iscritti a un albo professionale l'apertura di una casella PEC “vera” e la comunicazione all'ordine di appartenenza entro il 29 novembre dello scorso anno.

La smaterializzazione delle comunicazioni “raccomandate” è cosa troppo importante e seria per potersi permettere tale confusione e complicazione, soprattutto nella prima fase attuativa di quella che viene definita “una rivoluzione”.

Non è ancora – peraltro – chiaro se a un professionista, per poter dialogare come privato cittadino con la Pubblica Amministrazione, sarà richiesta l'apertura anche di una casella CEC-PAC.

Questo caos, i cui effetti negativi non tarderanno ad evidenziarsi, andava assolutamente evitato.

La risposta delle Pubbliche Amministrazioni, peraltro, è stata abbastanza tardiva, come documentato, ad esempio, dall'articolo di Italia Oggi del 21 aprile 2010 nel quale si sottolineava il fatto che, a quel tempo, solo sette regioni su venti avessero attivato almeno un indirizzo PEC, 62 province su 109 e 71 comuni su 117, addirittura con alcuni ministeri fuori dall'elenco.

A distanza di diversi mesi dall'obbligo, peraltro, la maggioranza dei professionisti sembra preferire ancora l'utilizzo della comunicazione cartacea tradizionale e dell'ormai vetusto – ma sempre sugli scudi – fax.

I rischi della CEC-PAC

Le osservazioni critiche già espresse su queste pagine nei confronti della PEC (in particolare quelle relative all'“automatismo di consegna” che, in taluni casi, la

rende assai più insidiosa della consueta raccomandata cartacea), si moltiplicano nel caso della CEC-PAC brunettiana. Il DPCM 6 maggio 2009 all'art. 3 comma 4 recita infatti, senza lasciare spazio ad alcun dubbio interpretativo: “La volontà del cittadino espressa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, rappresenta la esplicita accettazione dell'invio, tramite PEC, da parte delle pubbliche amministrazioni di tutti i provvedimenti e gli atti che lo riguardano”. Si provi a pensare di ricevere una cartella esattoriale in un momento in cui – per cause diverse – si sia impossibilitati ad accedere alla propria casella posta elettronica “simil PEC”; o che, dopo averla scaricata e prima della stampa, un guasto all'hard disk la renda irrecuperabile...

Quasi sicuramente i tantissimi italiani che – stimolati dal tam tam mediatico – si sono subito precipitati sul sito www.postacertificata.gov.it facendolo collassare nelle prime ore del “PEC-day”, non si sono posti tali domande, così come quella – fondamentale – sul valore che possa avere un'istanza – pur se equivalente ad una raccomandata – non firmata. Un ulteriore problema posto dalla CEC-PAC, infatti, è legato al valore dei documenti con essa inoltrati che – non essendo firmati digitalmente (per potere apporre una “digital signature” occorre un apposito kit hardware-software e la smart-card personale, tutt'altro che gratuiti e di immediato utilizzo) – ben difficilmente potranno essere presi in esame “con presunzione di identità” da parte delle pubbliche amministrazioni destinatarie.