

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE****RESOCONTO STENOGRAFICO****AUDIZIONE****4.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 NOVEMBRE 2019****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE NICOLA STUMPO****INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>dell'articolo 1, comma 313, della legge n. 147 del 2013:</b>	
Stumpo Nicola, <i>Presidente</i> .....	3	Stumpo Nicola, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 9, 11
<b>Audizione del presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva, Claudio Zucchelli, sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e <i>x-leges</i> e sulle loro prospettive di sviluppo, ai sensi</b>		Buratti Umberto (PD) .....	8
		Dell'Olio Gianmauro (M5S) .....	7, 9
		Zucchelli Claudio, <i>presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva</i> .....	3, 7, 8, 10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
NICOLA STUMPO

**La seduta comincia alle 8.40.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva, Claudio Zucchelli, sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e *x-leges* e sulle loro prospettive di sviluppo, ai sensi dell'articolo 1, comma 313, della legge n. 147 del 2013.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva, Claudio Zucchelli, sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e *x-leges* e sulle loro prospettive di sviluppo, ai sensi dell'articolo 1, comma 313, della legge n. 147 del 2013.

Invito quindi il presidente Zucchelli ad aggiornarci sui risultati raggiunti e le prospettive di sviluppo dei due programmi.

CLAUDIO ZUCHELLI, *presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva*. Grazie dell'opportunità che la Commissione ci dà di illustrare lo stato dell'arte, ma soprattutto il futuro, di questi due progetti. Il primo, Normattiva, è un progetto che parte da molto lontano, il secondo è il progetto *x-leges*, anch'esso di

nascita risalente, ma la cui attuazione è più complessa, come vedremo.

Il portale Normattiva nacque per l'esigenza di mettere a disposizione dei cittadini, delle imprese e di tutti gli interessati una banca dati aggiornata che fornisse la conoscenza di tutto l'ordinamento normativo della Repubblica. Intendo con ciò non soltanto gli atti primari aventi forza e valore di legge – leggi, decreti-legge, decreti legislativi – ma anche i regolamenti, con una visione molteplice: non soltanto della normativa vigente al momento della ricerca, quindi il giorno della ricerca, ma, volendo, anche quella che chiamiamo la multivigenza, indicando nella stringa di ricerca una data alla quale la norma fosse vigente e nel testo vigente in quel momento. Questo perché il *target* di questo portale non è mai stato quello specializzato degli avvocati, dei giudici e degli operatori del diritto – anche se in realtà è stato particolarmente utilizzato da costoro – ma il *target* previsto all'epoca dalla legge istitutiva era quello del cittadino comune, il quale non può essere chiamato a un'opera molto complessa di analisi della successione delle leggi nel tempo, e può avere l'interesse a conoscere la normativa in una data magari risalente rispetto a quella della ricerca.

Il progetto si è basato sul *database* che è a disposizione della Repubblica per legge: quello relativo alla *Gazzetta Ufficiale*. Come voi sapete, la *Gazzetta Ufficiale* è attribuita dalla legge in esclusiva a quello che una volta si chiamava Istituto poligrafico e Zecca dello Stato – adesso è un ente pubblico economico –, quindi per definizione, data l'informatizzazione della *Gazzetta Ufficiale* che si è avuta nel corso degli anni, la Repubblica aveva a disposizione in formato informatico tutta la legislazione da una

certa data in poi. L'implementazione compiuta dal 2017 – data dell'ultima audizione compiuta dalle Camere sul portale – è stata mirata a completare il quadro della normativa vigente e a risalire nel tempo, anche prima della data in cui i testi di legge erano per definizione in formato informatico, perché già si era avviato il processo di informatizzazione della *Gazzetta Ufficiale*. Quindi, attraverso alcune convenzioni, il Poligrafico, utilizzando vari strumenti, come la scannerizzazione dei vecchi testi, quindi la traduzione con OCR in testo leggibile, ha completato l'intera informatizzazione delle norme dell'ordinamento giuridico fin dal 1865.

Quindi oggi il portale Normattiva contiene tutta la legislazione, primaria e secondaria, a partire dall'unità d'Italia in multivigenza, il che, per le norme risalenti approssimativamente a più di trent'anni fa, quarant'anni fa, ha soltanto un interesse storico o specialistico per ricerche e simili, però per le leggi tuttora in vigore ci dà un quadro completo e comunque fornisce un utile strumento agli operatori, anche quelli del settore universitario – infatti molti ricercatori fanno un grande uso di Normattiva perché permette con certezza l'analisi e la visione anche delle leggi molto risalenti.

Naturalmente Normattiva non ha valore legale, è sempre la *Gazzetta Ufficiale* che fa fede. C'è un *disclaimer* infatti all'inizio di Normattiva, nella *home page*, in cui si chiarisce questo aspetto. Ma i controlli a cui l'operazione è sottoposta garantiscono una ragionevolissima affidabilità. I controlli vengono compiuti esattamente dal Comitato di gestione, composto dalla Presidenza del Consiglio che secondo la legge istitutiva è il *dominus* dell'operazione, ma con la collaborazione doverosa di Camera e Senato e trimestralmente, nel momento stesso in cui occorre validare la fatturazione del Poligrafico dello Stato, il Comitato compie un esame a campione dell'aggiornamento delle leggi, dal quale fino adesso in tutti questi anni è sempre emerso un perfetto adempimento di quest'opera di aggiornamento che – come potete immaginare – è compiuta da uno *staff* editoriale del Poligrafico,

quindi da un esame non automatico ma sempre validato e curato dall'essere umano.

Implementazioni future potranno anche prevedere un'automatica modificazione delle leggi preesistenti, ma è un po' di là da venire, perché in ogni caso abbiamo sempre ritenuto che il coinvolgimento dell'essere umano sia fondamentale per avere una certezza, anche perché poi voi sapete che spesso e volentieri la complicazione delle norme, soprattutto delle modifiche ad intarsio degli articoli di legge, spesso pone dei problemi, quindi l'automatismo, che anche altri Paesi hanno tentato, è stato sostanzialmente abbandonato un po' dappertutto.

I recenti sviluppi che vorrei sottolineare sono: oltre al completamento della banca dati dal 1865, un *restyling* del sito per renderlo più accattivante, ma soprattutto l'introduzione di un nuovo linguaggio di ricerca che andrà in linea fra poco, un linguaggio di ricerca simile a quello utilizzato da *Google*, un linguaggio di ricerca familiare. Oggi la ricerca testuale deve avvenire utilizzando i termini giuridici ovviamente previsti, utilizzati anche nelle leggi, perché è una ricerca testuale, mentre invece questo nuovo linguaggio è direi concettuale. Posso fare un esempio banale. Chi ha letto sui giornali « Quota 100 » non può andare a cercare « Quota 100 », perché nella ricerca testuale non è un termine espressamente giuridico, ma se anche andasse a cercare « Quota 100 » o andasse a cercare « pensione anticipata », « andare prima in pensione » o cose di questo genere, il linguaggio di tipo concettuale lo indirizzerebbe verso le norme corrette. Ci sarà un po' di rumore, come si dice in gergo tecnico, invece che una legge ne troverà tre o quattro, però riesce a muoversi.

La seconda cosa, dal punto di vista tecnico molto importante per noi, è l'introduzione del sistema di marcatura in cui il *file* delle norme contiene al suo interno dei riferimenti, che permettono al motore di ricerca di andare a trovare esattamente quella norma, e queste marcature hanno come contenuto gli estremi della legge ma anche le parole – le parole con questo linguaggio più moderno che vi ho detto.

Abbiamo introdotto un sistema di marcatura internazionale che si chiama *Akoma Ntoso*, termine *swahili* che significa « lavoriamo insieme ». Questo sistema di marcatura per noi è molto importante, perché è un sistema internazionale che ha come scopo la possibilità di ricercare, fra gli ordinamenti giuridici, i concetti simili o il medesimo concetto. Nell'esempio banale che ho fatto prima di « Quota 100 », il linguaggio permette di andare a individuare anche negli altri ordinamenti giuridici quello che si vuole cercare. Questo è molto importante perché il progetto, non voglio dire di omogeneizzazione, ma di collegamento fra gli ordinamenti giuridici dei vari Paesi, soprattutto europei, è un progetto dell'Unione europea, nel quale siamo orgogliosi di dire che l'Italia è *leader* e ha la responsabilità dell'operazione attraverso il nostro tecnico, che è il Poligrafico dello Stato, così come veniva chiamato.

L'ultima innovazione – lo sviluppo – che abbiamo avuto è l'ampliamento del portale anche alla normativa regionale. In realtà sin dall'inizio la legge istitutiva del portale aveva previsto che fosse messa a disposizione non soltanto la normativa statale ma anche quella regionale, ma naturalmente questo scontava delle difficoltà dovute all'autonomia legislativa e anche organizzativa delle regioni, nonché alla disomogeneità nei sistemi informatici, nei motori di ricerca, perché alcune regioni non l'avevano per niente, mentre le più avanzate avevano motori di ricerca, ma diversi tra loro, quindi è stato un lavoro abbastanza faticoso, che però si è concluso proprio quest'anno. Il 7 novembre scorso, se non ricordo male, è stata rilasciata anche la parte di portale che riguarda le regioni, quindi oggi è possibile, con il medesimo motore di ricerca utilizzato per la normativa statale, la ricerca anche nei vari *database* delle regioni.

La differenza è che, mentre il *database* delle leggi e dei regolamenti statali è di proprietà della Presidenza del Consiglio attraverso il Poligrafico dello Stato, che ne è solo il gestore per legge, i *database* delle leggi regionali sono delle regioni, di loro proprietà, quindi il meccanismo è un po'

indiretto. L'operatore che cerca una legge regionale in una determinata regione o anche in tutte le regioni – si può fare una ricerca complessiva in tutte e venti le regioni e nelle due province autonome – viene indirizzato nella *home page* della regione, perché ciascuna regione ha la responsabilità dell'inserimento dei dati, anche se ovviamente c'è una verifica da parte del Poligrafico dello Stato.

Abbiamo concluso l'accordo con le regioni per verificare la cosiddetta « indicizzazione degli atti », che prevede che nel *file* delle singole leggi regionali devono essere inseriti quei dati, quei marcatori di cui parlavo prima, necessari per poter far funzionare il sistema, e questo deve essere compatibile ovviamente con il sistema dello Stato, e in questo le regioni si sono perfettamente adeguate, quindi il sistema funziona. Il sistema è stato rilasciato, anche se per pochi giorni è ancora utilizzabile soltanto da alcune *password* che stanno continuando a fare il controllo sul campo – che sta andando benissimo – e stiamo organizzando una presentazione ufficiale di tutto questo progetto, coinvolgendo i Presidenti di Camera e Senato, il Presidente del Consiglio e i Presidenti delle Commissioni interessate, il Comitato per la legislazione e la Commissione per la semplificazione, per presentare questa iniziativa che, a parte l'aspetto tecnico, ha sempre avuto una valenza politica. Questo in breve lo stato dell'arte e delle prospettive immediate.

A fianco al progetto di Normattiva vi è il progetto *x-leges*, così chiamato dalla legge. Si tratta di un progetto molto ambizioso, dove l'aggettivo « ambizioso » può avere un significato ambivalente: di qualcosa che è al di là delle tue forze, quindi « sei troppo ambizioso per »; oppure un progetto di chi vuole gettare il cuore oltre l'ostacolo e arrivare a qualcosa di alto. Noi lo intendiamo e lo abbiamo sempre inteso in questa seconda accezione. Il progetto *x-leges* – mi piace dire che anche questo è uno degli obiettivi dell'Unione europea e il Paese guida è l'Italia, ancora una volta – ha l'ambizione di dematerializzare, informatizzare e rendere trasparente tutto l'iter di formazione

legislativa. L'idea è che – banalizzo – tutta la vita di un atto normativo dal momento iniziale, che è all'interno dei singoli ministeri che propongono il disegno di legge, o delle due Camere per quanto riguarda invece le proposte di legge parlamentari, e tutti i passaggi che si succedono fino al prodotto finale – la legge in *Gazzetta Ufficiale* – siano contenuti in un unico *file* posto sul *cloud*, quindi su questa entità astratta, nel quale passaggi, documenti, interventi, modifiche, implementazioni, eccetera, siano tutte presenti, *logged* con l'indicazione precisa di chi ha compiuto la modifica, l'ora, il giorno e quant'altro, e soltanto i soggetti autorizzati possono entrare in questo *file*.

È un po', per utilizzare un'immagine che è più congeniale, a noi che non siamo nativi digitali – almeno io –, come se avessimo un unico grosso faldone di quelli di cartone, nel quale man mano vengono inseriti tutti gli atti, le comunicazioni, i pareri, gli emendamenti, le modifiche, uno sopra l'altro e questo faldone con il famoso camminatore girasse per tutti gli uffici coinvolti nell'attività legislativa: il Ministero; la Presidenza del Consiglio, con le sue articolazioni interne, il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (DAGL), gli altri Dipartimenti che devono dare i pareri; la segreteria del Consiglio; il pre-Consiglio; il Consiglio dei ministri; nuovamente la segreteria del Consiglio; il Presidente della Repubblica per l'autorizzazione alla presentazione; le Camere – che al proprio interno stanno elaborando procedure che possano lavorare gli emendamenti –, le *navette*, le varie modifiche, poi questo faldone ritorna al Capo dello Stato per la promulgazione e poi, tramite la Presidenza del Consiglio, al Ministero della Giustizia e infine alla *Gazzetta Ufficiale*. Oggi avviene una cosa simile, ma voi pensate che ciascuno di questi luoghi ha un suo fascicolo. Invece in questa maniera – pensate la valenza politica – c'è un unico fascicolo virtuale che permette la più ampia trasparenza e conoscibilità dell'*iter* legislativo di un qualsiasi atto normativo. Questo non soltanto a fini scientifici ma anche per una

completa trasparenza dell'attività normativa.

Anche di questo progetto si occupa il Poligrafico dello Stato, perché è connesso alla gestione del prodotto finale, la *Gazzetta Ufficiale*, ma anche alla formazione di questo prodotto. Noi contiamo di parlo in linea sperimentale il prossimo anno.

Il progetto *x-leges* è partito più tardi del progetto di Normattiva, innanzitutto perché era stato previsto in una legge finanziaria successiva, ma soprattutto perché è un progetto molto complesso che deve mettere insieme quelli che noi chiamiamo i quattro nodi fondamentali: Presidenza del Consiglio, Camera, Senato e Ministero della Giustizia. Quindi è complesso anche il colloquio, il linguaggio fra sistemi informativi diversi.

Quello che vorrei sottolineare è che non si tratta di un progetto di semplice comunicazione. Già in realtà oggi la comunicazione fra questi organi costituzionali avviene tramite *e-mail*, ma sono *e-mail* quasi di cortesia nel senso che poi c'è sempre l'atto formale: la Presidenza del Consiglio trasmette al Parlamento i disegni di legge approvati dal Consiglio dei ministri, li trasmette con i *file*, ma poi arriva l'atto cartaceo, formale che viene conservato, quindi questa operazione non è soltanto una trasmissione, ma è la condivisione di un prodotto. Come sempre il primo risultato dell'informatica è la dematerializzazione, ma, se ci fermassimo alla semplice dematerializzazione, in realtà avremmo messo in campo molte risorse e molto denaro per ottenere un risultato in certa misura banale: sostituire un *file* informatico a un pezzo di carta. Se fosse solo questo, probabilmente quasi non varrebbe la pena di impegnarsi in queste attività che implicano l'uso dell'informatica. Ci deve essere sempre un *quid pluris*, un valore aggiunto nell'operazione di informatizzazione e in questo caso il valore aggiunto è la trasparenza, la sicurezza, la certezza nella trasmissione e nella conoscenza reciproca. Il testo che parte dalla Presidenza del Consiglio e arriva al Senato in un *file* sicuramente è indenne da errori, dimenticanze, battiture e cose del genere, perché il *file* è

l'ufficialità dell'operazione. Questo è il futuro del grande progetto Normattiva e *x-leges*.

Normattiva allo stato attuale delle cose ci sembra finalmente giunto a una fase in cui è necessaria solo la manutenzione, perché tutte queste innovazioni di cui vi ho parlato, allo stato attuale delle cose ci sembrano esaurire l'innovazione tecnologica, però ovviamente nell'informatica ventiquattro ore è il passato, quindici giorni è un'era geologica quasi, quindi non possiamo mai dirlo. Però siamo pronti, con il supporto del Poligrafico dello Stato, che è molto efficiente, a fare fronte al futuro.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Zucchelli, per la relazione.

Chiedo se ci sono interventi da parte dei colleghi.

GIANMAURO DELL'OLIO. Normattiva è un sito che noi utilizziamo molto spesso e le do un'informazione: ha dei problemi di latenza molto forti. Non so i sistemi informativi presso cui si poggia, i *server*, però ho notato, visto che potrebbe essere un'informazione utile, che spesso ci sono tempi di attesa piuttosto lunghi, quando uno clicca sul *form* di ricerca per ritornare sulla pagina di ricerca. Non tanto nel momento in cui si inserisce l'atto e l'anno, quindi per avere direttamente il documento, ma proprio nell'accesso al sito. Quindi non so se c'è qualche problema. Io non so neanche dove è depositato, però magari se può verificare. Glielo chiedo da utente, da utente smodato, perché lo utilizzo spesso.

L'altra è una domanda sul progetto *x-leges*: immagino che sarà fatto un *link* a Normattiva. Io continuerò ad avere Normattiva per quanto riguarda la legge in sé, il prodotto finale, ma, se poi voglio andare a vedere tutto quel faldone, quindi non solo l'ultimo foglio, avrò un *link* per andare a vedere tutto quel faldone, immagino.

CLAUDIO ZUCHELLI, *presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva*. Allo stato attuale non è previsto. La trasparenza è un obiettivo fondamentale, però è anche vero che la formazione legislativa,

finché è *in itinere*, ha margini non di segretezza ma di riservatezza. Una volta che la legge è stata pubblicata, è evidente che *x-leges* serve anche per la ricerca da parte dell'utente, quindi avrà gli stessi motori di ricerca.

GIANMAURO DELL'OLIO. Non so se avete già previsto di farlo in questa maniera, ma potrebbe essere utile, nel momento in cui doveste andare a farlo, quando andate a mettere tutto quanto nel faldone, tener presente che ci sono una serie di documenti che sono unitari, ma che riportano a vari punti.

Ad esempio con un emendamento ci sono anche le motivazioni per cui lo stesso è passato o non è passato, che però sono in un *file* a parte, in un *file* unico: potrebbe essere utile, anche se difficile e pesante, andare ad agganciare all'emendamento anche le motivazioni di quell'emendamento che sono in un altro documento, perché permette a questo punto di capire quell'emendamento perché è passato, perché non è passato, dove si è fermato. Una volta che c'è il dato, riuscire a legare tutte queste informazioni potrebbe essere utile. Non so se ci avevate pensato, però è un qualcosa che a posteriori ci faciliterebbe. Ieri stavo cercando una normativa di un decreto che abbiamo appena approvato, sul quale ricordavo c'erano degli emendamenti, io mi ricordavo che erano passati, invece ho visto che nel testo finale non c'erano, quindi vorrei capire chi li ha presentati e perché non sono passati, anche per ricostruire ed eventualmente riproporlo da qualche altra parte o per vedere come aggiustare. Una cosa del genere potrebbe essere molto utile.

CLAUDIO ZUCHELLI, *presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva*. Lei ha toccato un punto molto delicato che è stato oggetto — più che di discussione — di chiacchierata all'interno del Comitato, però noi abbiamo assunto un indirizzo strategico: quello di lasciare all'autonomia delle singole Camere la decisione su come organizzare il *file* virtuale al proprio interno, perché sono stati rilevati da parte delle due Camere anche aspetti di estrema

riservatezza, la presenza anche di documenti o di passaggi che non devono essere oggetto di trasparenza. Questo, proprio per il rispetto dell'autonomia dell'organo costituzionale, è stato lasciato interamente alla elaborazione di Camera e Senato, quindi saranno loro che organizzeranno al proprio interno i flussi, gli inserimenti, l'autorizzazione all'inserimento, l'oggetto dell'inserimento in questo treno che cammina, perché si tratta ovviamente di prerogative costituzionali, nelle quali la stessa Presidenza del Consiglio non deve e non può entrare.

Io mi sono appuntato questa sua osservazione, perché in effetti è stato uno degli argomenti di discussione, a valle della quale però si è ritenuto opportuno lasciare alle singole Camere l'autonomia decisionale sul punto. Poi voi siete parlamentari, comprendete che ci sono alle volte dei motivi di riserbo, di attenzione su determinati passaggi interni alla singola Camera, nei quali nessuno di noi vuole entrare per non disturbare e non ingerirsi in un'autonomia che poi è costituzionalmente garantita. Però è stato uno degli argomenti, e io lo riporterò al Comitato.

UMBERTO BURATTI. Ringrazio il presidente Zucchelli. Penso che noi tutti dobbiamo ringraziare Normattiva per il servizio che viene fornito con il quale ricercare e trovare facilmente, anche per noi che non siamo nativi digitali, il testo del quale siamo alla ricerca.

Invece una riflessione, alla quale credo che la risposta sia nelle sue considerazioni espresse al collega. Visto che noi siamo una Commissione per la semplificazione, la riflessione è la seguente. Quanto a *x-leges* l'importante è che guardiamo il sistema Italia nella sua interezza, non arriviamo a organizzare o a fare delle duplicazioni, triplicazioni di servizi e di attività, ma da quello che diceva lei mi sembra di aver capito che la Camera farà il suo, lo renderà disponibile e poi accessibile attraverso un unico ingresso, che sarà questo grande fascicolone. Altrimenti corriamo il rischio, come spesso accade, che abbiamo una serie di banche dati, le andiamo a moltiplicare: chi le fa per un verso, chi le fa per un altro,

con un aumento di costi che alla fine il sistema deve sostenere. Quindi mi sembra di aver capito che ciascuna istituzione, autonomamente, crea questo suo fascicolone che verrà inserito nell'unico grande contenitore. Funzionerà così?

CLAUDIO ZUCHELLI, *presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva*. Forse mi sono spiegato male. L'idea del *file* condiviso sul *cloud*, di cui ormai tutti parlano, è l'esatto contrario di quello che potrebbe accadere. Non esiste un *database* del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali che ha proposto il disegno di legge, separato da questo *file*. Questo *file* è il *database* condiviso di tutti i Ministeri, Presidenza del Consiglio, Camera, Presidente della Repubblica, eccetera, quindi è lui il *database*. Non ne esistono altri.

Questa è stata una delle difficoltà iniziali per far comprendere e far accettare ovviamente dalla burocrazia e dai sistemi ministeriali quella che sembrava quasi una deprivazione delle proprie prerogative. Ho fatto anch'io il capoufficio legislativo per tanti anni, anche con l'informatica, e nel mio ufficio c'era il mio *database* con tutte le proposte che venivano dalle Direzioni generali, i vari pareri e guai a chi me lo tocca. Non è così, perché posso avere un *file* mio personale, un *database* personale dove scambio la letterina con il collega capoufficio legislativo di un altro Ministero e colloquialmente si dice «fai questa cosa», ma quello non ha niente a che vedere con l'ufficialità del processo. Il processo è solo all'interno di questo grande *file* condiviso, dove non è che possono entrare tutti per modificare, ma solo per consultare. Anche questo è uno dei problemi, ma facilmente risolvibile, perché è chiaro che all'interno di un Ministero potrà entrare solo il Ministro, il capo di Gabinetto, il capo dell'ufficio legislativo, e, analogamente, ecco anche la grande difficoltà che Camera e Senato hanno, perché mentre il lavoro all'interno della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri è abbastanza lineare, all'interno di una Camera invece, con le Commissioni, i vari pareri, il lavoro d'Aula, l'analisi degli emendamenti in Commissione, è molto complicato, ci sono dei passaggi molto com-



pleSSI fra diversi luoghi decisionali all'interno di Camera e Senato, quindi la maggior difficoltà di reingegnerizzare il processo sta esattamente in Camera e Senato, che infatti all'inizio erano rimasti perplessi rispetto a questo progetto, ma che adesso lo hanno sposato con entusiasmo.

**GIANMAURO DELL'OLIO.** Se posso vorrei aggiungere una cosa. Quando parla della maggiore difficoltà alla Camera e al Senato, che però hanno accettato di reingegnerizzare un po', quindi state dicendo che voi come progetto avete la possibilità di interagire con Camera e Senato per dare magari anche qualche indicazione che, se accettata, può migliorare anche il risultato finale.

C'è una cosa che secondo me a livello di semplificazione potrebbe migliorare molto il sistema attuale, a mio avviso un po' datato, di creazione degli emendamenti e di gestione di questi ultimi. Noi abbiamo al Senato un sistema di gestione degli emendamenti che è cartaceo, che utilizza lo strumento informatico quasi come una macchina da scrivere e non per quello che può essere, per cui abbiamo emendamenti presentati sui fogli di carta, quindi i collaboratori parlamentari che devono poi prendere, fare i fascicoli e io che sono in Commissione bilancio mi sto preoccupando adesso di quei poveracci che dovranno gestire, analizzare i tremila e passa emendamenti che arriveranno, arriva una mole di emendamenti. Invece, se fosse gestito in maniera informatica: io non consegno più ai vari Dipartimenti gli emendamenti — il pacco dei miei trenta, quaranta emendamenti — ma ho un sistema interno in cui ogni gruppo politico, ogni parlamentare inserisce l'emendamento che ha l'articolo di riferimento, il titolo, obbligatoriamente una breve descrizione di tre, quattro righe — perché onestamente ci sono alcuni emendamenti in cui uno legge le quattro cose e ci perde mezz'ora su Normattiva per trovare le leggi per capire a cosa si possa riferire. Un sistema del genere permetterebbe a voi di creare in maniera molto più semplice quel faldone, al Parlamento di lavorare meglio, perché, quando arrivano gli innumerevoli emendamenti, sono già

sistemizzati e quindi possono essere presi e riorganizzati in maniera diversa dal sistema cartaceo.

**PRESIDENTE.** Se posso aggiungere una cosa, nell'idea di bicameralismo perfetto c'è il limite di cui si parlava, perché ad esempio alla Camera è previsto per ciascun deputato un rimborso, fino ad un massimo di 2.500 euro, per spese sostenute per l'acquisto di strumentazioni, materiali informatici e *software* per l'intera durata della legislatura, a condizione che il deputato abbia presentato in formato elettronico, in ciascun anno di legislatura, l'80 per cento delle proposte di legge e degli atti di sindacato a sua prima firma. Questo è un incentivo all'uso. Il tema è nell'autonomia di Camera e Senato, che è il vero limite. Siamo in una Commissione bicamerale e qui noi usiamo il cartaceo per accreditarci, perché il sistema informatico di Camera e Senato non consente a un deputato e a un senatore di timbrare con lo stesso cartellino la presenza. Io vado ora nella Commissione alla quale appartengo e con il tesserino dimostro la mia presenza, qui invece ci sono registri cartacei che poi verranno trasferiti nel sistema informatico di Camera e Senato.

È chiaro che il limite della vicenda è l'autonomia delle due Camere ed è anche un tema che va affrontato rispetto alla semplificazione e alla digitalizzazione, perché l'autonomia ha un valore oggettivo, e nessuno vuole mettere in discussione l'autonomia dei due rami del Parlamento; il tema è che però quando si passa ad utilizzare quelle che sono le produzioni — se così posso dire — di cultura, di legge e quant'altro delle due Camere, bisognerebbe cercare il sistema di metterle insieme. Quello che voi state provando a fare con uno sforzo enorme, perché partire dal dover inserire i dati facendo le scannerizzazioni di tutte le leggi del passato per arrivare adesso a qualche facilitazione dovuta al fatto che già in automatico si va sul digitale, è un fatto oggettivo.

Il tema qual è? Se capisco le cose che giustamente i colleghi dicevano, è risalire alla storia e alle ragioni del perché si è arrivati dentro *x-leges* a chiudere quel per-

corso normativo in quel modo e non in un altro. Io non so se si potrà mai arrivare a tale punto di affinità del risultato, anche perché poi molto spesso i percorsi delle leggi hanno più livelli: quello oggettivo si fa nelle Commissioni, alcuni si fanno, come per il Consiglio dei ministri, nelle pre-Commissioni, nelle maggioranze che devono trovare punti di equilibrio, e alcuni emendamenti vengono respinti dalle Commissioni ed escono dalle discussioni. Per cui il punto vero io credo sia riuscire a trovare un luogo — e devo dire che voi, per tutto quello che c'è, siete una sorta di faro in materia — è trovare la norma, avere a disposizione la norma che possa mettere insieme i dati di più Ministeri.

Noi stiamo facendo questo quadro di audizioni su un punto mirato che è il digitale come semplificazione per i cittadini in generale e poi nella sanità in particolare, ma non è semplice riuscire a capire perché alcune norme non vanno avanti oppure non sono completamente inserite nel contesto della quotidianità, e voi date la possibilità di comprenderlo. Questo è il quadro preciso. Poi è chiaro che non si può chiedere di fare luce laddove non c'è. Questo oggettivamente non è possibile chiedere a voi.

CLAUDIO ZUCHELLI, *presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva*. È chiaro che il nostro compito è tecnico e consiste nel mettere a disposizione degli organi costituzionali gli strumenti che vogliono utilizzare. La strategia, soprattutto per il lavoro all'interno delle due Camere, è invece di natura politica e quindi è chiaro che in questo progetto *x-leges* io personalmente sto tentando di coinvolgere esattamente gli organi politici, ovvero i Presidenti di Senato e Camera, perché devono dare loro l'indirizzo politico a questa operazione all'interno delle singole Camere.

Io non sono entrato nei particolari tecnici, ma posso tranquillizzare il senatore Dell'Olio dicendo, per esempio, che una gestione informatica degli emendamenti è previsto che sia collegata a Normattiva. Per quella ricerca a cui accennava — che poi spesso fa impazzire anche noi tecnici perché, quando c'è un emendamento che dice

« all'articolo *x, y* », « dopo le parole è aggiunto », non è che sappiamo tutto a mente — è prevista la marcatura degli emendamenti che siano trattati in maniera informatica, per cui il deputato interessato clicca sul richiamo alla legge e gli compare una finestra con la legge che dovrebbe essere modificata. Questo tipo di procedura interna l'abbiamo già prevista, ed era il minimo per dare un valore aggiunto all'informatizzazione. Ripeto, però, che come e quali siano gli atti interni di Camera e Senato, che devono essere introdotti in questo flusso e come devono essere introdotti è una decisione politica che spetta ai due Presidenti, non a noi.

Aggiungo soltanto un'ultima cosa. Ci siamo accorti nel corso degli anni di un errore di impostazione nella gestione dei decreti-legge. Quando è emanato un decreto-legge, in Normattiva compariva per sessanta giorni il decreto-legge e contemporaneamente venivano modificate le leggi eventualmente modificate dal decreto-legge, quindi avevamo un periodo di tempo di sessanta giorni in cui l'ordinamento giuridico era cambiato grazie al decreto-legge. Al sessantunesimo giorno possono avvenire due cose: o il decreto-legge decade o è approvato con tutte le modifiche. Prima, quello che accadeva dopo i sessanta giorni, in termine tecnico, si sovrascriveva al decreto-legge. Non so se vi siete mai accorti che dopo la conversione o la decadenza il decreto-legge era sparito dal *database*, perché sovrascritto dalla nuova versione. Abbiamo cambiato e da qualche mese rimane anche la versione ormai obsoleta, con le opportune avvertenze: « Attenzione che questo decreto-legge è stato in vigore solo dal primo aprile al 31 maggio ». Ho aggiunto questo, perché è una modifica importante che ci è stata segnalata da molti operatori e ha comportato un grandissimo lavoro — e tuttora lo comporta — perché questa innovazione non è soltanto da oggi in poi, ma dobbiamo andare a rilavorare tutti i decreti-legge e recuperare il loro testo nel *database*.

Io vi ringrazio. Sono molto felice e orgoglioso di questa comunicazione, anche perché devo dire — permettetemi soltanto una digressione personale — che questo

progetto l'ho creato io nel 2001. Quando fu finanziato questo progetto di Normattiva, nessuno ci credeva, tutti dicevano « andatevi a comprare un *database* sul mercato », in quel momento la De Agostini vendeva, « andatevi a comprare quello e fate prima ». Invece, con caparbia, i miei collaboratori ed io sapevamo di avere una risorsa interna che non ci sarebbe costata nulla e abbiamo deciso di fare da soli. Lo Stato italiano è in grado di fare da solo. Sono molto contento di questa cosa, perché alla fine abbiamo realizzato un progetto che non ha eguali in Europa, per questo siamo *leader* nei progetti europei che riguardano la materia; ha caratteristiche di originalità e di efficienza che nessun altro Paese ha raggiunto. *Légi-france* per esempio è stato uno dei primi portali di ricerca delle leggi francesi, ma non aveva niente a che vedere con quello che abbiamo realizzato.

Quindi sono orgoglioso di questo lavoro e vi ringrazio di avermi dato la possibilità di raccontarlo nuovamente alla Commissione, come già è venuto anni addietro.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Zucchelli, per l'esposizione e soprattutto per il lavoro che avete fatto e che ci consegnate con questa comunicazione di oggi, ma anche per il lavoro che consentite di fare quotidianamente ai parlamentari, quindi di utilità oggettiva.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.35.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 15 gennaio 2020*

---



\*18STC0088010\*