

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 MAGGIO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 8
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3	Lavagno Fabio .....	6
<b>Audizione del Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonella Manzione, sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e x-Leges e sulle loro prospettive di sviluppo, a norma dell'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):</b>		Manzione Antonella, <i>Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri</i> .....	3, 6
		Taricco Mino .....	6
		<b>ALLEGATO.</b> Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e x-Leges e sulle loro prospettive di sviluppo (articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) .....	9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 8.15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonella Manzione, sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e x-Leges e sulle loro prospettive di sviluppo, a norma dell'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.**

PRESIDENTE. Nella seduta odierna l'avvocato Antonella Manzione, Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, riferisce alla Commissione sui risultati raggiunti in attuazione dei progetti Normattiva e x-Leges e sulle loro prospettive di sviluppo. È la prima volta che il Governo riferisce alla Commissione su questi temi, come previsto dall'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in leggero ritardo rispetto alla scadenza del 30 aprile indicata dalla legge.

Ricordo che già nell'audizione svoltasi il 6 novembre 2014 l'avvocato Manzione aveva aggiornato la Commissione sui due

programmi, cui partecipano, con la Presidenza del Consiglio, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.

Come i colleghi sanno, Normattiva è la banca dati pubblica e gratuita della legislazione vigente. L'idea originaria, di Beniamino Andreatta, fu trasfusa nell'articolo 107 della legge finanziaria per il 2001. Ci sono voluti nove anni per la messa in linea della banca dati, avvenuta il 19 marzo 2010. In cinque anni la banca dati si è consolidata e arricchita ed è molto usata dai cittadini, come abbiamo avuto conferma anche dalle audizioni precedenti. L'avvocato Manzione ci potrà illustrare le novità intervenute nel quinquennio e quali saranno i prossimi sviluppi.

Il programma x-Leges riguarda la trasmissione telematica dei testi delle leggi dalla Presidenza del Consiglio alle Camere, alla Presidenza della Repubblica e, infine, alla *Gazzetta Ufficiale*. Anche su questo programma attendiamo di conoscere gli aggiornamenti.

Ringrazio i colleghi presenti e do la parola all'avvocato Antonella Manzione.

ANTONELLA MANZIONE, *Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Grazie, presidente. Cercherò di essere, per quanto possibile, sintetica e pragmatica.

Sono già stati ben illustrati la finalità e il modo in cui nascono sia Normattiva, sia x-Leges. In realtà, essi sono sottoprogetti che si inseriscono nella stessa idea di informatizzazione del procedimento legislativo, da un lato, e di divulgazione dei dati attinenti allo stesso, dall'altro, anche se poi hanno proceduto in maniera parallela.

Com'è noto, io sono capo del Dipartimento soltanto da un anno. L'importanza di questa strumentazione, ovviamente, è

stata sentita e percepita dal mio Dipartimento. Sottolineo, però, che la struttura del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) non ha una propria « cellula operativa » con capacità informatico-gestionali tali da poter presidiare la parte direttamente operativa di queste importanti strumentazioni.

Andiamo con ordine. Il risultato di Normattiva è sotto gli occhi di tutti. Non faccio autocelebrazione, anche perché è stato giustamente ricordato dal presidente di chi è stata l'idea. Posso dire, rispetto alla precedente audizione, quali sono le parti operativo-gestionali che sono state innovate.

Rispetto al passato, la legge del 2013 ha previsto espressamente che la regolamentazione dell'attività inerente alla gestione del portale Normattiva avvenisse non più sulla base del mero rapporto convenzionale con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS), ma attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ci siamo quindi occupati della redazione di questo DPCM, che ha un *iter* piuttosto travagliato, in quanto doverosamente condiviso con gli altri attori interessati a Normattiva. Pertanto, esso è stato trasmesso alla Camera e al Senato e poi alla Conferenza Stato-Regioni, dove, peraltro, sono state proposte alcune modifiche in termini di richiesta di partecipazione di rappresentanti delle regioni per gli sviluppi che avranno a oggetto l'inserimento degli atti regionali nel portale. Recepite le indicazioni, il DPCM è tornato nuovamente a Camera e Senato ed è, credo, sulla dirittura d'arrivo per poter diventare un atto ufficiale che regolamenterà l'attività futura di Normattiva.

In sintesi, il DPCM prevede una sorta di gestione piramidale che parte dal riconoscimento — è una questione davvero meramente ricognitiva, perché è stato così anche per il passato — della cabina di regia privilegiata, cioè il DAGL e le Segreterie generali di Camera e Senato e prevede anche, come già attualmente sta operando, un Comitato tecnico, che può avvalersi dell'attività di sottocomitati.

Il DPCM tende anche a distinguere le due attività sulle quali noi vorremmo sviluppare le potenzialità di Normattiva: l'attività ordinaria di pubblicizzazione degli atti normativi e l'attività, che definirò straordinaria, di implementazione — alcune istanze vennero anche nella precedente audizione del novembre 2014 — che sarà legata, ovviamente, anche alla disponibilità economica. Prima ci preoccuperemo di mantenere il sistema attuale, che è molto ben strutturato e molto ben utilizzato. Poi, se ci sono risorse, faremo anche delle possibili implementazioni.

Per quanto riguarda l'attività prevalente svolta nel 2014, ricordo che prima del DPCM ci si è mossi su base convenzionale, come ho già detto. C'era una prima convenzione con IPZS, un accordo del 2008. Successivamente, nel 2013, fu fatto un *addendum* funzionale con il quale è stata esplicitata la filosofia che ispira il DPCM: si cerca innanzitutto di far bene l'attività ordinaria e poi ci si preoccupa di far « esplodere » le ulteriori potenzialità che innegabilmente il portale possiede.

In quest'ottica, nel corso dell'anno, IPZS è stato incaricato di inserire gli atti normativi dal 1933 al 1945. Nella relazione scritta che consegnò al presidente ci sono dati numerici precisi su questi atti. Il periodo 1936-1945 è stato inserito anche in multivigenza.

Come potete intuire, non è stato un lavoro semplice, anche dal punto di vista della ricerca. Il Comitato e il sottocomitato hanno effettuato controlli a campione, per verificare che l'inserimento fosse andato a buon fine. Adesso rimangono da svolgere gli adempimenti operativo-gestionali, ossia la liquidazione delle spettanze, che peraltro è quasi del tutto completata.

Aggiungo che, ovviamente, sulla base del DPCM — per questo motivo siamo in leggero ritardo, perché vorremmo avere prima il DPCM che fa da cornice e poi la convenzione — dovrà addivenirsi a una nuova convenzione, sempre con IPZS, il quale rappresenta necessariamente l'interlocutore unico. Da questo punto di vista la procedura è semplice. Non lo è altrettanto dal punto di vista della valutazione della

congruità dell'offerta e dei dettagli tecnici che possono essere sottesi allo sviluppo dell'attività.

Il leggero ritardo che c'è stato non è un ritardo operativo, come significato dalle numerose riunioni del Comitato e del sottocomitato, tutte regolarmente verbalizzate, e dalle interlocuzioni tra i vari soggetti istituzionali interessati. Esso è dipeso dal fatto che abbiamo chiesto una valutazione di congruità dell'offerta all'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), che ci sembra il soggetto dotato delle competenze di settore idonee allo scopo.

Comunque, credo che in pochi giorni si arriverà a chiudere sia il DPCM, sia la nuova convenzione. Questo per quanto riguarda Normattiva. Spero di essere stata esaustiva. Troverete i dati nella mia relazione.

X-Leges, invece, è un po' più problematico, per esprimersi con grande onestà intellettuale. È un programma che trova il fondamento normativo nella stessa legge n. 388 del 2000, e viene anch'esso periodicamente finanziato.

Anche su questo argomento, senza fare voli pindarici, cercherò di essere molto pragmatica. Anche recentemente ho chiesto una vera e propria *demo* per comprendere le potenzialità e le criticità, e anche per capire per quali motivi i possibili sviluppi del sistema abbiano subito delle battute di arresto.

Innanzitutto, che cos'è x-Leges? Lo ricordo, anche se è sicuramente noto a tutti. Sostanzialmente, è una piattaforma informatica e, quindi, un sistema che dovrebbe garantire la tracciabilità dei provvedimenti normativi dalle Camere alla Presidenza del Consiglio e, quindi, ovviamente, per la Presidenza del Consiglio, al DAGL, che è il Dipartimento deputato a sovrintendere all'attività normativa del Governo.

Era previsto anche il coinvolgimento del Quirinale, ma in un primo momento l'idea è stata accantonata perché, come mi è stato riferito, vi era la necessità di valutare le compatibilità dal punto di vista dei sistemi informatici. Abbiamo deciso peraltro di provare a ripercorrere tale ipotesi, tanto è vero che ho recentemente

costituito un gruppo operativo, coinvolgendo, grazie alla collaborazione del Segretariato generale del Quirinale, una dirigente la quale si era già occupata della questione, in maniera tale che anche il Quirinale possa essere coinvolto.

Il meccanismo prevedeva, in questo caso, una vera e propria procedura ad evidenza pubblica, che è stata effettuata individuando come stazione appaltante l'AGID. Ha vinto la gara un'Associazione temporanea di imprese, come spesso accade.

Tuttavia, poiché l'appetito vien mangiando, nel senso che i ritardi sono nati dal fatto che i Governi che si sono succeduti hanno, nel tempo, richiesto una continua implementazione del prodotto originario.

Questa continua implementazione del prodotto originario ha fatto sì che ci sia stato un primo collaudo del *software* nel 2012 e che, successivamente, la cosa sia stata lasciata languire per un po', per verificarne, attraverso una prima sperimentazione, l'efficacia, nonché per implementarla in base alle ulteriori richieste pervenute dall'allora Ministro per l'attuazione del programma.

Ne è derivato che il collaudo finale, ossia l'atto che dà il via all'utilizzo effettivo del sistema x-Leges, non è stato ancora effettuato. È fissato per il 21 maggio ed è, dunque, in via di definizione. Da quel momento in poi dovremmo cercare di individuare le potenzialità di utilizzo e di sviluppo del sistema.

Dico « di utilizzo » perché nel mondo dell'informatica — anche se non sta a me dirlo — ciò che nasce nel 2008 nel 2015 è già vecchio. Pertanto, ovviamente, alcune criticità sono legate al fatto che l'*hardware* della Presidenza del Consiglio non è in grado di sostenere un sistema così evoluto. Tanto è vero che, quando si è passati a discutere della « condivisione » — utilizzo tale termine impropriamente, per essere pragmatica — della cabina di regia, le segreterie generali di Camera e Senato, a fronte di tali criticità, hanno ritenuto fosse meglio affidarla a noi, nel senso che sa-

rebbe stato opportuno prima migliorare la macchina per poi perfezionare il motore.

Ci sono anche delle necessità, emerse in sede di analisi dell'utilizzo in via sperimentale di x-Leges, che nascono dal fatto che si tratta di un ottimo sistema per garantire il flusso informativo verso le Istituzioni esterne, mentre va necessariamente migliorato per quanto riguarda la tracciabilità all'interno. Esso, peraltro, potrebbe diventare un ottimo strumento di controllo di gestione e anche di analisi statistica dello stato dei procedimenti all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Mi spiego meglio. È prevista, all'interno di ogni struttura, una cabina dedicata all'inserimento dei dati, che, ovviamente, il DAGL non ha. Se ciascuno potesse presidiare ogni segmento del procedimento normativo, come nei fatti è, ovviamente si migliorerà molto anche la qualità dell'attività interna del Dipartimento.

Mi sono permessa questa digressione perché credo che l'utilizzo di uno strumento informatico con le potenzialità, nel caso di specie, di x-Leges debba essere sfruttato a trecentosessanta gradi, facendone anche, con piccoli aggiustamenti, uno strumento gestionale interno. Lo stanziamento in bilancio c'è. Ripeto, ciò verrà sicuramente tentato, anzi attuato, dopo il collaudo, che è fissato per il 21 maggio 2015.

**PRESIDENTE.** Grazie, dottoressa Manzione, anche per l'assoluta precisione della sua relazione.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**FABIO LAVAGNO.** Chiedo solo un chiarimento. Lei ha fatto riferimento al 21 maggio 2015. Non ho capito se è la data del collaudo o se è la data da cui partirà poi un *iter* al termine del quale il sistema diventerà effettivamente attivo. Se è così, ossia se questa è la data del collaudo da cui partirà un *iter*, vorrei sapere quanto prevedete che questo *iter* durare.

**MINO TARICCO.** Pongo due brevissime domande. Su Normattiva abbiamo capito lo stato dell'arte e il lavoro di recupero del passato, che è in corso ed è sicuramente imponente. Sono previste ulteriori implementazioni, oppure, di fatto, l'impianto attuale è quello che continuerà ad essere utilizzato? E, se sì, come si sta ragionando su questo?

Invece su x-Leges, per quel che riguarda la sua utilizzabilità dall'esterno, avete un'idea di che cosa potrà essere messo a punto in termini di fruibilità dall'esterno di analisi dei procedimenti interni?

**PRESIDENTE.** Do la parola alla nostra ospite per la replica.

**ANTONELLA MANZIONE, Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.** L'attività gestionale e l'attività progettuale non sono mai distinte, ma vanno di pari passo. Io, però, ho ricordato le scansioni gestionali – scusatemi se mi permetto di dirlo; magari è poco o troppo autoreferenziale, a seconda di come lo si legge – perché la parte gestionale spesso e volentieri viene trascurata.

Non a caso, ho voluto dire che il collaudo si farà il 21 maggio 2015. Ciò significa che, fino a quel momento, teoricamente, la procedura a evidenza pubblica non sarà, almeno nella parte esecutiva, formalmente conclusa. Questo va detto, perché diversamente si fornirebbe un dato fuorviante e fuorviato.

Ciò non significa affatto che non si sia contemporaneamente ragionato, in parallelo, dei possibili utilizzi e miglioramenti di x-Leges, altrimenti significherebbe che siamo stati fermi, il che non è accaduto.

Durante quest'anno io ho cercato di capire, per esempio, il perché del sottoutilizzo di questo strumento. Si è parlato di una fase di sperimentazione, che peraltro si è conclusa a ridosso, forse immediatamente prima, del mio arrivo. La sperimentazione ha avuto a oggetto soltanto una determinata tipologia di atti normativi e, di fatto, si è conclusa con la verifica

della possibilità di realizzare un *database*, ma non la tracciabilità degli atti, che è la vera potenzialità di x-Leges da perseguire.

Andando su un piano meramente pragmatico: mi sono domandata perché nessuno abbia fatto questa sperimentazione e come effettivamente svilupparne le potenzialità.

Sono emerse alcune criticità che, giustamente, erano state evidenziate anche dalla Camera e dal Senato in occasione delle riunioni del sottocomitato: ad esempio, l'inadeguatezza dell'*hardware*, che non è una questione da poco. Uso una metafora: è inutile lanciarsi in una corsa con una Ferrari se si ha una 500. Occorre capire che cosa si può fare con quella 500, oppure come migliorarla.

Invece, a mio avviso, il problema è stato prima posto all'attenzione e poi trascurato. Questa è una delle questioni che stiamo cercando di comprendere. Da una parte, si tratta di sfruttare ciò che contrattualmente spetta ancora ad AGID; si tratta di un altro aspetto gestionale. Va ricordato che AGID era la stazione appaltante e conclude la sua attività con il collaudo. Fino a quel momento deve operare e deve essere il nostro interlocutore privilegiato.

Dall'altra parte, si tratta di vedere se ci vengono delle idee. Non a caso, ho fatto, con grande trasparenza e suscitando, forse, anche delle critiche, l'esempio di ciò che è emerso dalle *demo* che abbiamo realizzato. È bello e utile pensare a una tracciabilità degli atti verso l'esterno. Forse sarebbe altrettanto bello e utile pensare a una tracciabilità interna, che potrebbe consentire a tutti — così rispondo in parte anche all'altra domanda — di comprendere la tempistica dei provvedimenti: il perché un provvedimento resta un certo numero di giorni presso il Dipartimento, quanto tempo passa prima che sia firmato, quanto tempo occorre per la cosiddetta bollinatura da parte della Ragioneria generale dello Stato, per la firma del Presidente della Repubblica e per la sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Poiché x-Leges ha queste potenzialità, ma non si è riflettuto in quest'ottica, ho utilizzato la seguente espressione: « si garantisce uno strumento di controllo di gestione », il che non vuol dire affatto voler fare il capo cattivo, ma semplicemente presidiare la struttura che si ha, temporaneamente, l'onore e l'onere di dirigere. Nel contempo, a mio avviso, si possono fare delle analisi statistiche e di criticità che possono condurre a un miglioramento significativo della qualità della normativa. Utopisticamente penso questo.

Ripeto, quindi, io aspetto questa data del 21 maggio semplicemente per portare avanti in maniera formalmente corretta, con gli atti che ne conseguiranno, la parte che possiamo ancora mettere in carico ad AGID e la parte per la quale, con le risorse previste dalla legge di stabilità, dovremo svolgere una nuova procedura a evidenza pubblica. A tale proposito dovremo valutare le modalità con cui svolgerla nonché i soggetti di cui avvalersi, dal momento che non abbiamo un adeguato *background* all'interno. Queste valutazioni sono, ovviamente, tutte sul piatto e vengono portate avanti in parallelo con l'analisi che vi sto descrivendo.

X-Leges non ha una leggibilità esterna per l'evidente ragione che si tratta di un sottoprodotto o, meglio, un'articolazione del globale programma di informatizzazione dell'attività normativa previsto dalla legge n. 388 del 2000, nell'ambito del quale Normattiva è il prodotto leggibile all'esterno; avremmo, altrimenti, un duplicato.

Non è escluso — ma si tratta di una scelta non mia, bensì di una scelta politica che andrà valutata anche dal punto di vista giuridico — che, una volta realizzato il mio sogno, cioè una vera informatizzazione, anche interna, degli *step* del procedimento normativo, non se ne possano renderne pubblici i risultati, almeno per quanto riguarda gli atti del Governo.

Personalmente, io mi esimerò da critiche, che non sempre sono gradevoli e gradite, e che talvolta sono giuste e talvolta meno. I numeri rispondono in maniera

chiara e rappresentano una risposta documentata, che va al di sopra di ogni tipo di polemica.

Quanto agli sviluppi di Normattiva, invece, il DPCM prevede, volutamente, questa struttura piramidale che ho enucleato: una cabina di regia, che non ha una denominazione precisa e che è costituita, in questo momento, da me, o comunque dal Capo del DAGL e dai due Segretari generali di Camera e Senato, nonché da un Comitato e da eventuali sottocomitati. La funzione di questa struttura non è creare un'ulteriore ipertrofica articolazione interna fine a se stessa, ma è sviluppare le potenzialità del sistema.

Per esempio, sembra una banalità — ne avevamo già accennato nell'audizione dell'altra volta e, peraltro, è una considerazione che condivido — si potrebbe migliorare la veste grafica. Normattiva, se paragonata con altre banche dati, è sicuramente la più completa. Forse, però, non è la migliore in termini di immediata accessibilità e, quindi, si potrebbe lavorare su questo. Ovviamente, questa può sembrare solo forma, ma per gli utenti, secondo me, è anche sostanza.

Accanto a questa ci sono altre idee emerse in questa sede. Per esempio, penso agli atti non numerati: l'utente, laddove c'è un riferimento a un atto non numerato, molto spesso deve fare una ricerca certosina per capire dove trovarlo.

Onestamente, all'interno di Comitati e sottocomitati, con interlocuzioni tanto autorevoli, ci sono moltissime idee. Andranno valutate le risorse finanziarie, ma questo è un altro aspetto ancora.

**PRESIDENTE.** Se non ci sono altre osservazioni, mi pare che le risposte fornite dall'avvocato Manzione siano state molto esaurienti.

Comunico che la relazione depositata dall'avv. Manzione sarà allegata al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato*).

Ricordo che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 13 maggio, alle ore 8.15 per l'audizione dei capi uffici legislativi del Ministero dell'economia e delle finanze e giovedì 14 maggio, sempre alle 8.15, per l'audizione del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Maria Anna Madia.

#### **La seduta termina alle 8.45.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa  
il 28 luglio 2015.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

## **PROGETTI NORMATTIVA E X - LEGES**

**RELAZIONE**

**SUI RISULTATI RAGGIUNTI NELL'ATTUAZIONE DEI PROGETTI  
NORMATTIVA E X-LEGES E SULLE LORO PROSPETTIVE DI SVILUPPO**

**(Articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147)**

In relazione a quanto previsto dall'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, si forniscono elementi informativi sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti *normattiva* e *x-leges* e sulle loro prospettive di sviluppo.

Occorre ricordare che l'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo.

In base a tale previsione, con il d.P.C.M. 24 gennaio 2003 è stato istituito un Comitato guida composto dai Segretari generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), della Camera dei Deputati e del Senato, che ha progettato la realizzazione di un sito contenente la banca dati degli atti normativi statali.

Successivamente, è intervenuto l'articolo 1 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 18 febbraio 2009, n. 9, che ha previsto che il Ministro per la semplificazione normativa promuovesse e coordinasse le attività volte a realizzare l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente, con la collaborazione delle amministrazioni di Camera e Senato ed assicurando la convergenza, presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale, questi ultimi in cooperazione con la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome. La richiamata disposizione è stata abrogata dall'articolo 1, comma 311, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

In attuazione di tale ultima disposizione del 2008, la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e l'Istituto Poligrafico e

Zecca dello Stato (IPZS) - in qualità di soggetto istituzionalmente deputato, in via esclusiva, alla stampa, alla gestione e alla diffusione, anche in via telematica, della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - hanno stipulato, in data 8 ottobre 2009, un accordo di durata quinquennale per la realizzazione del programma “Normattiva” consistente nella messa *on line* sul portale “Normattiva”, per la consultazione pubblica, libera e gratuita da parte dell’utenza generalizzata, della banca dati contenente le leggi statali e gli atti normativi numerati emanati dallo Stato, in versione multivigente, a partire dal 1946 sino all’anno corrente.

Il contratto prevedeva la realizzazione del programma da parte dell’IPZS, attraverso il compimento di specifiche attività in determinate fasce temporali e la corresponsione da parte della PCM dei corrispettivi ivi previsti.

Per quanto riguarda l’aspetto organizzativo, era previsto un Comitato tecnico-scientifico, presieduto dal Ministro per la semplificazione normativa ovvero da un suo delegato ovvero dal Capo del DAGL e composto da membri designati dalla P.C.M., dal Senato, dalla Camera dei Deputati, dalla Corte di Cassazione e dall’IPZS.

In capo al predetto Comitato erano ricondotte funzioni di indirizzo delle attività previste dal programma “Normattiva” e di valutazione dei risultati ottenuti in conformità a quanto previsto nell’accordo medesimo.

Nell’ambito del suddetto Comitato era operativo un apposito Sottocomitato, composto dai rappresentanti della P.C.M., della Camera dei Deputati e del Senato, per l’approvazione dei piani di attività e la redazione dei verbali di verifica dell’attività svolta nelle diverse fasi del programma.

In base ad una delibera del Comitato tecnico-scientifico che ha ritenuto prioritario il completamento della banca dati piuttosto che il suo sviluppo, è stato stipulato in data 8 marzo 2013 un accordo modificativo di quello dell’8 ottobre 2009, in base al quale, anche su sollecitazioni dell’utenza, è stata disposta l’acquisizione e l’alimentazione della banca dati con gli atti numerati pubblicati dal 1933 al 1945 in versione originale e con l’aggiornamento in multivigenza degli atti numerati pubblicati dal 1936 al 1945.

L'articolo 1, comma 310, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), ha previsto che il fondo di cui al citato articolo 107 della legge n. 388 del 2000 sia destinato esclusivamente al finanziamento delle iniziative finalizzate alla gestione e all'implementazione del portale "Normattiva" e che il programma e le forme organizzative per la realizzazione di dette attività siano disciplinate con d.P.C.M., previa intesa con il Presidente del Senato della Repubblica e con il Presidente della Camera dei Deputati, previo parere della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

La citata norma stabilisce, inoltre, che le attività di gestione e implementazione del portale sono svolte, su base convenzionale, dall'IPZS, soggetto preposto alla stampa e alla gestione, anche con strumenti telematici, della Gazzetta Ufficiale da cui originano i testi presenti in banca dati.

Nel periodo 2013 - 2014, oltre la gestione ordinaria del portale, si è proceduto al completamento delle attività progettuali da parte dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, come da Accordo dell'8 marzo 2013, mediante:

- individuazione degli atti numerati pubblicati in Gazzetta Ufficiale dal 1° gennaio 1933 al 31 dicembre 1945, attraverso la lettura di tutte le Gazzette presenti sulla banca dati Au.Gu.Sto.;
- analisi e individuazione delle Gazzette mancanti dalla banca dati Au.Gu.Sto. (e dei relativi atti numerati in esse pubblicati), con reperimento del relativo supporto cartaceo e trattamento dello stesso;
- analisi e individuazione degli atti pubblicati nel periodo 1936-1945 e modificati sulla base dei provvedimenti cosiddetti "taglia-leggi";
- acquisizione ed alimentazione della Banca Dati con i "Codici" pubblicati nel periodo 1933 - 1945;
- acquisizione degli atti pubblicati dal 1933 ed aggiornamento in "multivigenza" degli atti pubblicati nel periodo 1936 - 1945.

Allo stato, collegandosi al sito di produzione [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it), è possibile accedere al *corpus* completo degli atti pubblicati dal 1933 ad oggi con aggiornamento in “multivigenza” per gli atti pubblicati dal 1936.

Da parte dell’IPZS è stato prodotto il resoconto delle attività contrattuali svolte a conclusione dell’Accordo.

Le ultime integrazioni della Banca dati, in esecuzione integrale degli obblighi dell’Accordo citato, sono state positivamente verificate da un gruppo di lavoro congiunto composto da funzionari del Senato, della Camera dei Deputati e del DAGL che ha riferito al Sottocomitato Normattiva nella riunione del 2 febbraio 2015 e verbalizzati dal Sottocomitato nella relazione di verifica.

L’attività di verifica è stata svolta in prosecuzione della verifica effettuata in precedenza e avente ad oggetto l’acquisizione degli atti pubblicati dal 1940 al 1945 e le attività ad essa prodromiche, come da verbale di verifica del novembre 2013.

Nella relazione del Sottocomitato si dà conto che, dalle verifiche effettuate a campione su singoli atti, risultano inseriti gli atti pubblicati dal 1933 al 1939 e aggiornati in multivigenza gli atti pubblicati dal 1936 al 1945, come previsto dal citato Accordo, e che conseguentemente, come da resoconto del’IPZS, risultano portate a termine tutte le attività previste nell’Accordo dell’8 marzo 2013.

In generale, dalle verifiche emerge che, prendendo come metro di paragone le banche dati di “Leggi d’Italia”, nel complesso “Normattiva” è più completa, mentre “Leggi d’Italia” presenta taluni profili di maggiore praticità per la lettura.

Riguardo in particolare al triennio 1936-1938, particolarmente interessante in quanto va dalla proclamazione dell'impero all'ultimo anno prima della trasformazione della Camera in Camera dei fasci e delle corporazioni, emerge quanto segue:

1. *Gli atti normativi immessi nella banca dati*

Sono stati acquisiti complessivamente 7.547 atti in multivigenza, così ripartiti per anno:

1936: 2.526 atti;

1937: 2.724;

1938: 2.297 atti.

La produzione normativa del triennio si caratterizza per un basso numero di leggi, per lo più di conversione, ed una ingente mole di atti di rango secondario, in genere di contenuto puntuale.

Le leggi emanate sono infatti:

566 nel 1936 (di cui 508 di conversione);

668 nel 1937 (di cui 609 di conversione);

404 nel 1938 (di cui 341 di conversione).

Come da prassi consolidata, la verifica è stata effettuata anche attraverso il confronto con la banca dati legislativa più diffusa (Leggi d'Italia).

Molti dei testi acquisiti da Normattiva non sono reperibili in Leggi d'Italia, che, in molti casi non ne tiene alcun conto e, in altri, li richiama ma senza riportarne il testo.

I testi acquisiti da Normattiva appaiono completi, anche se non esenti da qualche refuso.

Normattiva dà notizia con accuratezza sia delle modifiche subite dagli atti acquisiti (generalmente in maniera più completa rispetto a Leggi d'Italia), sia degli atti che risultano abrogati, anche quando l'abrogazione è stata ribadita da più provvedimenti. Non dà invece notizia (contrariamente a quanto fa in genere ma non sempre Leggi

d'Italia) della eventuale “salvezza” dell'atto disposta dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179.

La verifica ha consentito di svolgere ulteriori considerazioni per le iniziative circa la funzionalità dei link per riferimenti normativi e visualizzazione dei testi degli atti abrogati.

Per scelta editoriale Normattiva ha un novero ridotto di annotazioni, per lo più disponibili solo dopo essere entrati in ogni aggiornamento all'atto (es. attualizzazione delle denominazioni e degli importi; estensione del campo di applicazione delle norme; norme successive che possono incidere, anche solo in via di interpretazione, sul contenuto dell'atto).

Il Comitato tecnico-scientifico, nella riunione del 10 febbraio 2015, ha preso atto delle risultanze della relazione di verifica.

Conseguentemente, si è disposto per la liquidazione della fattura emessa dall'IPZS riguardante:

1. canone annuale 2014 (primo rimborso semestrale) - riferito all'attività espletata nel periodo *ottobre 2013 - marzo 2014*; in particolare:
  - mantenimento ed erogazione del servizio,
  - rilascio in produzione, in versione “multivigente”, degli atti pubblicati nel periodo 1942-1945;
2. canone annuale 2014 (secondo rimborso semestrale) - riferito all'attività espletata nel periodo *aprile 2014 - ottobre 2014*; in particolare:
  - mantenimento ed erogazione del servizio,
  - rilascio in produzione, in versione “multivigente”, degli atti pubblicati nel periodo 1938-1941;
3. integrazione Banca Dati (secondo rimborso semestrale) - riferito all'attività espletata nel periodo *aprile 2014 - ottobre 2014*; in particolare:

- acquisizione degli atti pubblicati nel periodo 1933-1941,
- rilascio in produzione, in versione “multivigente”, degli atti pubblicati nel periodo 1938-1945.

In definitiva, grazie alla fattiva collaborazione dei soggetti istituzionali coinvolti e dell’IPZS, si è posto in atto il primo sistema di consultazione in multivigenza, gratuito per il cittadino, certamente da sviluppare, ma che già ora costituisce sicuramente uno strumento importantissimo, in termini di accessibilità e, quindi, di semplificazione.

In particolare, la multivigenza, pur da completare riguardo ad atti più datati, consente di collocare cronologicamente nel mondo del diritto un provvedimento normativo in tutta la sua storia presente e passata, offrendo un essenziale ausilio non solo agli operatori del diritto ma all’intera comunità.

\*\*\*\*\*

#### *Schema di DPCM per il riordino dell’assetto organizzativo e procedurale*

In relazione al disposto del comma 310 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013, in collaborazione con gli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, si è delineata una proposta di schema di DPCM per il riordino dell’organizzazione delle procedure attuali inerenti la gestione e lo sviluppo del portale Normattiva.

Lo schema di DPCM, già inoltrato ai Segretari generali del Senato e della Camera dei Deputati con nota del 30 dicembre 2014, è stato modificato in accoglimento delle osservazioni pervenute sulla formulazione di alcune disposizioni, e successivamente nuovamente diramato con nota del 28 gennaio 2015 per la stesura condivisa.

Lo schema di DPCM, definito in collaborazione con gli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, è stato quindi inviato con nota in data 8 aprile 2015 alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, per il parere previsto dall'art. 1, comma 310, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

La Conferenza, nella riunione del 21 aprile 2015, ha espresso parere favorevole, formulando l'auspicio che sia data precedenza, tra le attività previste nel programma, alla convergenza in Normattiva delle banche dati regionali; a questo scopo, raccomanda che il ruolo della Conferenza venga valorizzato, prevedendo che il Comitato di gestione si riunisca in composizione integrata dai rappresentanti della Conferenza stessa ogni qual volta tratti temi connessi con la convergenza delle banche dati delle leggi regionali nel portale Normattiva.

Nella riunione del Sottocomitato del 29 aprile 2015 è stato definito il testo, recependo quanto espresso dalla Conferenza.

Il testo è quindi stato inviato ai Segretari generali del Senato e della Camera dei Deputati, con nota del 30 aprile 2015, ai fini dell'intesa di cui al comma 310 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013

Passando all'illustrazione dello schema di DPCM, è da dire che viene richiamato il ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL), cui spetta assicurare la gestione e il coordinamento operativo delle attività relative al portale Normattiva, curando altresì la

predisposizione della relazione annuale sui risultati raggiunti nell'attuazione del progetto, avvalendosi della collaborazione dell'Agenzia per l'Italia digitale.

In base a tale schema, il Capo del DAGL ed i Segretari Generali del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati approvano:

- il programma e gli schemi di convenzione da stipulare dal DAGL con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, in ordine all'alimentazione della banca dati ed allo sviluppo del portale "Normattiva" e loro eventuali modifiche;
- eventuali schemi di convenzioni da stipulare dal DAGL con soggetti pubblici o privati volte al finanziamento del portale, con relative modalità attuative.

Viene, inoltre, istituito un Comitato di gestione, presieduto dal Capo del DAGL o da un suo delegato e composto da 4 rappresentanti per ciascuna delle seguenti istituzioni: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati. Ai suoi lavori possono partecipare rappresentanti della Corte di cassazione, dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome nonché dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Il Comitato di gestione:

- a) redige il programma e lo schema di convenzione con l'indicazione delle specifiche attività da realizzare e della relativa tempistica;
- b) definisce le modalità con le quali i testi storici degli atti pubblicati nel portale Normattiva, gli aggiornamenti di vigenza degli stessi e i relativi metadati sono resi disponibili per il riuso pubblico e gratuito, in aderenza alla normativa vigente;
- c) individua una o più licenze motivate per il riuso gratuito e il pubblico accesso ai dati;

- d) valuta i risultati ottenuti e approva i verbali di verifica delle attività svolte in attuazione del programma e della convenzione, con le scadenze ivi indicate;
- e) propone al Capo del DAGL ed ai Segretari generali del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati eventuali modifiche ed aggiornamenti del programma e della convenzione, anche all'esito delle verifiche effettuate;
- f) predispone schemi di convenzioni con soggetti pubblici o privati volte al finanziamento del portale, con definizione delle relative modalità attuative.

Il Comitato di gestione è integrato da non oltre 4 rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome quando si trattano temi connessi con la convergenza delle banche dati delle leggi regionali nel portale Normattiva, anche nell'ambito del programma di cui all'articolo 4.

Per lo svolgimento di attività istruttorie, il Comitato può istituire sottocomitati ai quali possono partecipare altri soggetti istituzionali, nonché enti universitari e di ricerca, senza nuovi o maggiori oneri per l'erario.

Il Comitato si avvale, attraverso il DAGL, della collaborazione dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Le attività di sviluppo del portale sono definite in un programma, di durata pluriennale, che individua gli obiettivi per lo sviluppo del portale e l'integrazione della banca dati e definisce le priorità da realizzare mediante le attività oggetto di convenzione al fine di:

- a) integrare la banca dati con tutti gli atti normativi pubblicati nella "Gazzetta ufficiale" a decorrere dal 1861;
- b) sviluppare il portale, con specifico riguardo alle modalità di ricerca, alla veste grafica e alla presentazione dei contenuti;

- c) realizzare la convergenza nel portale delle banche dati delle leggi regionali.

Sulla base del programma sono stipulate le convenzioni con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, quale soggetto preposto alla stampa e alla gestione, anche con strumenti telematici, della "Gazzetta ufficiale".

Gli incarichi di Presidente e di componente degli organismi indicati nel decreto, nonché la partecipazione ai medesimi, sono svolti a titolo gratuito.

\*\*\*\*\*

### Nuova Convenzione

A seguito della cessazione dell'accordo stipulato in data 8 ottobre 2009, è stato presentato da parte dell'IPZS un documento di proposta economica per la nuova Convenzione.

Si è svolto quindi un lavoro istruttorio, in collaborazione con i competenti uffici del Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, riguardo all'impostazione del nuovo assetto convenzionale, anche con riguardo alla dettagliata individuazione dei costi per la specificazione dell'offerta, nell'architettura tecnica e nei suoi diversi profili tecnico-economici.

Nelle riunioni tra rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, nelle more della definizione del riordino delle procedure e dell'adozione del programma di sviluppo delle attività del portale, si è convenuto di

procedere in primo luogo alla regolazione della gestione ordinaria del portale, in considerazione della cessazione dell'accordo dell'8 ottobre 2009, rimandando le questioni di sviluppo e completamento della banca dati alla stipula di convenzioni successive e diverse da quella di gestione ordinaria.

Da parte dell'I.P.Z.S. è stato rinnovato l'impegno a garantire la continuità del portale, evitando comunque effetti interruttivi della gestione ordinaria del portale a seguito della cessazione dell'accordo stipulato tra le parti in data 8 ottobre 2009, nelle more dell'adozione della nuova Convenzione.

Con nota PCM in data 30 gennaio 2015, in relazione a quanto comunicato da IPZS per l'offerta tecnico-economica a seguito della nota PCM in data 23 settembre 2014, è stato quindi richiesto all'IPZS di mirare l'offerta con riguardo specifico all'attività di gestione ordinaria del portale, per la quale è stata rilevata - nei lavori istruttori e nelle riunioni tecniche con rappresentanti della PCM e dei competenti uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati - l'esigenza di acquisizione di elementi necessari per la specificazione dell'offerta stessa ai fini del servizio richiesto.

E' stato pertanto predisposto, e definito nella riunione del Sottocomitato del 14 aprile 2015, lo schema di convenzione per la disciplina dei rapporti di gestione ordinaria del portale tra il D.A.G.L. e l'I.P.Z.S., in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 310, della legge n. 147 del 2013.

Tale convenzione è chiamata a confermare l'impegno delle Parti a collaborare per l'elaborazione del programma "Normattiva", da definirsi nei limiti delle risorse allo scopo disponibili, fatto sempre salvo il rispetto del nuovo assetto procedurale da delinearsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi del comma 310 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013.

Le attività di integrazione della banca dati e di sviluppo del portale, che potranno riguardare specifici progetti modulati secondo priorità definite nel programma e risorse temporalmente disponibili, saranno oggetto di convenzioni separate da stipularsi in base al programma previsto dal predetto articolo, da approvarsi con le procedure del nuovo DPCM in via di adozione.

L'ottica è quella di separare la regolazione degli oneri di gestione ordinaria da quelli relativi a filoni di ulteriore sviluppo delle attività, i quali ultimi sono necessariamente condizionati dall'entità delle risorse effettivamente rese disponibili e non "tagliate" da manovre finanziarie.

Con la convenzione sulla gestione ordinaria, le Parti contraenti si impegnano nella reciproca collaborazione per la continuità gestionale del portale "Normattiva", garantendo:

- a) l'alimentazione corrente della Banca Dati Legislativa con i contenuti degli atti normativi numerati statali originati dalla Gazzetta Ufficiale Telematica Certificata ed aggiornati in "multivigenza" con le modifiche apportate anche da atti normativi non numerati;
- b) l'erogazione del servizio – con accesso libero e gratuito – e la gestione del portale Normattiva ([www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)), comprensivo di funzionalità avanzate di ricerca.

L'IPZS provvede all'espletamento delle attività secondo specifiche tecniche individuate in allegato che forma parte integrante della convenzione; le liquidazioni delle somme dovute da parte della P.C.M. sono dovute in rate semestrali posticipate sulla base di fattura emessa dall'IPZS previa verifica delle attività svolte dall'IPZS; a tal fine, l'IPZS deve consegnare alla PCM il resoconto delle attività svolte entro 30 giorni dal termine del semestre di riferimento.

Viene regolato anche il rimborso all'IPZS dei costi per la continuità gestionale del portale "Normattiva" a seguito della cessazione degli accordi con l'I.P.Z.S., prima della stipula della convenzione in questione.

L'IPZS si impegna ad adottare, nell'esecuzione delle proprie obbligazioni, tutte le misure e procedure necessarie per proteggere l'integrità dei dati negli archivi della banca dati.

E' affermato che il portale web e il dominio "Normattiva" sono di esclusiva titolarità della PCM e la titolarità della banca dati rimane in capo a IPZS e alla PCM disgiuntamente.

Alla scadenza della convenzione o in caso di risoluzione o di perdita dell'efficacia per qualsiasi motivo della convenzione in data anteriore rispetto alla scadenza, non dipendente dall'IPZS, ovvero nel caso in cui IPZS, per qualsiasi motivo, dovesse perdere la qualifica di organismo pubblico, la PCM acquisisce copia della banca dati nonché delle versioni sorgenti ed eseguibili (ivi incluse successive modifiche o aggiornamenti o nuove versioni) di:

- procedure e parti delle procedure sviluppate da IPZS per la realizzazione della banca dati;
- interfacce software sviluppate da IPZS per l'interazione della banca dati con il portale;
- contenuti redazionali del portale Normattiva;

il tutto corredato dalla documentazione tecnica e gestionale necessaria per migliorare, integrare, modificare e sviluppare la banca dati e le procedure di cui essa si compone, con diritto di utilizzare e distribuire *on line* sul portale Normattiva la banca dati stessa senza limiti di tempo, spazio o numero di utenze/postazioni.

Con nota in data 2 aprile 2015 l'IPZS ha integrato la nota del 3 marzo 2015 di offerta tecnico-economica relativa alla gestione ordinaria del portale con la versione ultima dei documenti "Relazione di sintesi del progetto" e "Allegato tecnico e caratteristiche del servizio".

L'importo dei costi per il rimborso a IPZS è dell'ordine di circa euro 344.000 annui, comprensivo di IVA.

L'offerta tecnico-economica, corredata del relativo schema di convenzione come definito da ultimo nella riunione del Sottocomitato del 14 aprile 2015, è stata trasmessa all'Agenzia per l'Italia digitale con nota in data 20 aprile 2015 per il parere di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c) del decreto legislativo del 1° dicembre 2009, n. 177, con indicazione della necessità di formalizzare la sollecita regolazione convenzionale dei rapporti a seguito della cessazione dell'accordo stipulato tra le parti in data 8 ottobre 2009.

\*\*\*\*\*

### Sviluppi - NORMATTIVA

La pianificazione delle future attività formerà oggetto quindi del programma da approvarsi secondo le linee operative ed organizzative indicate dal predetto schema di DPCM.

Per l'elaborazione del programma si sono avviati incontri di lavoro, avvalendosi della collaborazione tecnica dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Nella riunione del Sottocomitato del 14 aprile 2015 si è operata una nuova analisi dello stato di problematiche per la migliore e più soddisfacente fruibilità ed accessibilità del portale per l'utenza e per le soluzioni tecniche per le linee del programma da definire.

Un obiettivo rilevante è quello di estendere il raggio di azione della banca dati agli atti non numerati che modificano quelli numerati a contenuto normativo, con una scelta funzionale all'obiettivo di chi consulta.

Un operatore del diritto, o anche un semplice cittadino, per comprendere una norma, in presenza di un atto non numerato modificativo, deve poterlo reperire da qualche parte, senza dover necessariamente svolgere una ricerca archivistica.

Sul programma, nella riunione del Sottocomitato del 29 aprile 2015, anche in relazione al parere reso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, si è impostato quindi il lavoro in relazione alla priorità:

- di aggiornamento degli atti normativi numerati modificati da atti non numerati, tenendo conto della diversità dell'articolazione temporale delle operazioni in relazione alla possibilità di utilizzare parzialmente il lavoro già svolto (solo aggiornamento per gli atti dal 1988 in poi; acquisizioni per gli atti anteriori al 1988);
- di aggiornamento in multivigenza degli atti normativi per il periodo 1933-1935, e di inserimento anche del codice penale;
- di definizione di motore federato di ricerca per la convergenza delle banche dati delle leggi regionali nel portale Normattiva.

Nel programma, le priorità si svilupperanno temporalmente, tenendo conto del quadro delle risorse finanziarie disponibili, estendendosi a comprendere il rifacimento della veste grafica del portale, secondo criteri di usabilità ed accessibilità per l'utenza, facilitando e potenziando le funzionalità attuali ed anche considerando le difficoltà incontrate dall'utenza con altre banche dati.

Altresì, il programma si svilupperà completando il recupero degli atti normativi, con inserimenti degli atti numerati dal 1861 al 1932.

Per il raccordo con banche dati regionali si opererà in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, anche riguardo alla complessità di attività tecniche ed operative da svolgere, con individuazione di supporti organizzativi da concordare.

Sempre nello sviluppo del programma è la considerazione di quella particolare tipologia di atti che sono le ordinanze di protezione civile, per le quali si sta operando per definire link di collegamento con la banca dati della protezione civile.

Sono altresì in corso riflessioni e verifiche tecniche su attuabilità e condizioni di intervento per definizione di licenze per il riutilizzo dei dati.

\*\*\*\*\*

### Progetto x-leges

Il Programma per l'informatizzazione della normativa vigente, previsto dall'art. 107 della legge n. 388 del 2000, ha delineato un fondo per il finanziamento di "iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al

fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo".

Il progetto complessivo denominato e-Leges si articolava in cinque sottoprogetti:

- x-Leges, progetto interistituzionale per la realizzazione di un sistema di supporto alla trasmissione e alla gestione dei flussi documentali che intercorrono tra la Presidenza del Consiglio, la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica ed il Ministero della Giustizia durante l'iter di formazione, approvazione e pubblicazione dei provvedimenti legislativi.
- s-Leges, finalizzato all'evoluzione degli standard di cui alle circolari AIPA n. 35 e n. 40 (nel seguito denotati come Standard NIR) al fine di renderli più specificatamente idonei a soddisfare i requisiti del programma e le iniziative di formazione e divulgazione necessarie ai fini del programma;
- Normattiva (già p-Leges) per la realizzazione di una versione prototipale del sito di accesso alla normativa storica e vigente, di cui si è detto;
- c-Leges per lo studio, la sperimentazione e l'eventuale realizzazione di un sistema che supporti le attività di classificazione dei provvedimenti di carattere normativo;
- r-Leges finalizzato allo studio e alla eventuale sperimentazione di sistemi di supporto ad attività finalizzate al riordino.

Ad oggi i sottoprogetti di e-Leges ancora attivi sono tre: x-Leges, s-Leges e "Normattiva".

In particolare, il progetto denominato *x-leges* ha riguardato la realizzazione di un software di trasmissione in formato elettronico degli atti approvati dal Consiglio dei Ministri; tale iniziativa ha coinvolto i rappresentanti della Presidenza del Consiglio, del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e del Ministero

della Giustizia, questi ultimi solo per gli aspetti legati alla fase di pubblicazione in gazzetta ufficiale.

Obiettivi del progetto *x-leges* sono:

- informatizzare le fasi di invio dei provvedimenti anche per evitare duplicazioni di attività di trasmissione;
- mettere a disposizione degli uffici interni alle istituzioni un sistema di tracciatura dello stato dei provvedimenti sia per la gestione della documentazione che delle informazioni relative a corredo dell'atto normativo;
- fornire una visione di insieme dell'iter di un provvedimento normativo fornendo al contempo meccanismi di interrogazione e di recupero dei documenti collegati alle norme per alimentare la banca dati degli atti normativi che confluiscono nella banca dati normativa direttamente dalla gazzetta ufficiale;
- promuovere l'utilizzo degli standard di marcature e di identificazione delle norme che confluiscono nella banca dati della normativa vigente, ciò al fine di assicurare, durante il processo di produzione normativa, un trattamento informatico uniforme del testo sin dalla fase iniziale, mediante l'inserimento di particolari "marcature informatiche" che consentano l'individuazione delle caratteristiche di qualità per la costruzione del testo vigente (quest'ultimo aspetto è stato implementato in PCM mediante l'utilizzo di un editor di drafting che provvede all'inserimento delle particolari marcature informatiche sul file di word che, alla fine del processo di lavorazione, viene trasformato in file xml).

Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato realizzato un segmento ulteriore del workflow denominato "snodo-pcm" finalizzato all'informatizzazione dell'attività normativa coordinata dal DAGL, anche al fine di allineare la Presidenza del Consiglio ai sistemi informatici, decisamente più avanzati, delle altre istituzioni coinvolte.

Tale supporto consente di informatizzare l'intera gestione degli atti normativi dall'ingresso del documento mediante posta elettronica certificata, all'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e del Consiglio dei Ministri.

L'Agenzia per l'Italia Digitale è stazione appaltante della fornitura dei servizi informatici di sviluppo software, della fornitura hardware e dei servizi strumentali per la realizzazione e la messa in esercizio del suddetto sistema x-Leges (contratto CNIPA 1/2008 CIG 3418073B0F).

La gestione del progetto è demandata ad un Gruppo di gestione coordinato dall'Agenzia per l'Italia Digitale e composto dai referenti delle Amministrazioni utenti.

Il contratto prevedeva all'art 4 comma 1 una fase di sviluppo della durata di mesi 6 (sei) e una fase di esercizio successiva al superamento del collaudo della durata di 24 (ventiquattro) mesi, con scadenza naturale del contratto in data 18 marzo 2011.

A causa del protrarsi della fase realizzativa del sistema, non prevedibile all'avvio del contratto e principalmente dovuta alla complessità dell'iter di formazione ed approvazione delle leggi, siano esse di iniziativa parlamentare o governativa, il Gruppo di gestione della fornitura nella riunione dell'11 ottobre 2012 ha deciso di procedere al necessario completamento delle attività previste dal contratto CNIPA n. 1/2008, vista la rilevanza strategica assunta dal progetto x-Leges per gli uffici coinvolti nella produzione normativa delle Istituzioni medesime, evidenziando che l'interruzione dei servizi da parte dell'attuale fornitore avrebbe comportato danni economici alle Istituzioni partecipanti al progetto.

Pertanto, vista la disponibilità del fornitore a completare le attività previste dal contratto CNIPA n. 1/2008, fermo restando l'importo e le condizioni già pattuite e senza altro obbligo per il committente e le amministrazioni partecipanti al progetto x-Leges, il Gruppo di gestione ha richiesto all'Agenzia per l'Italia Digitale di formalizzare con il RTI aggiudicatario del contratto l'estensione temporale della

durata dei lavori al fine di dare completa esecuzione a tutte le attività previste dal contratto e non ancora erogate, ivi compresa l'automazione del flusso informativo relativo ai DPR.

Sulla base delle suddette determinazioni è stato sottoscritto dall'Agenzia per l'Italia digitale e dal RTI Reply-TAI l'atto aggiuntivo n. 2 al contratto n. 1/2008 che ha esteso fino al 30/06/2014 la durata delle attività contrattuali, senza oneri aggiuntivi per l'Agenzia per l'Italia Digitale e le amministrazioni utenti.

In data 23 maggio 2012 il Gruppo di gestione della fornitura, ha richiesto che il sistema venisse posto in esercizio a partire dal 1° luglio 2012, data dalla quale hanno avuto decorso i 24 mesi di esercizio del sistema, approvando la seguente pianificazione delle attività:

- 1 giugno 2012: avvio del servizio di Help Desk;
- 1 luglio 2012: messa in esercizio del sistema x-Leges sui nodi di produzione presso le singole amministrazioni;
- 1 settembre 2012: avvio delle attività di formazione, in aula e on the job, relative all'uso del sistema x-Leges presso le singole amministrazioni, ed avvio sperimentale sistema;
- 1 ottobre 2013: su specifica richiesta del Ministro per i rapporti con il Parlamento, fine della sperimentazione ed avvio in esercizio del sistema per la trasmissione dei testi di Legge, Decreti legge e Decreti legislativi.

Le unità organizzative coinvolte nell'utilizzo del sistema x-Leges sono:

- Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (PCM)
- Segreteria del Consiglio dei Ministri (PCM)
- Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento (PCM)
- Servizio per la qualità degli atti normativi (Senato della Repubblica)
- Servizio dell'Assemblea (Senato della Repubblica)

- Servizio testi normativi (Camera dei Deputati)
- Servizio Assemblea (Camera dei Deputati)
- Ufficio Pubblicazione Leggi e Decreti (Ministero della Giustizia).

In data 25 giugno 2014 si è tenuta l'ultima riunione del gruppo di gestione del progetto x-leges in cui AgID ha presentato lo stato del contratto giunto alla sua conclusione (come da atto aggiuntivo n. 2 al contratto CNIPA 1/2008 la data di termine delle attività contrattuali era fissata al 30 giugno 2014). Nella riunione AgID ha informato che l'Agenzia ha provveduto ad inviare al RTI una comunicazione chiedendo di procedere al collaudo delle ultime realizzazioni *software* e di dare corso alle attività finalizzate al subentro delle amministrazioni utenti nell'erogazione dei servizi relativi alle attività di esercizio del sistema x-leges. AgID sottolinea come sia necessario portare a termine in modo ordinato le attività di chiusura del contratto, con particolare riguardo a: collaudo degli sviluppi *software* di manutenzione evolutiva; presa in carico del sistema da parte delle istituzioni utenti, definendo altresì il ruolo dell'Agenzia nell'ambito del progetto e dei gruppi di lavoro. Il gruppo di gestione concorda di fissare una riunione tecnica per esaminare in via preliminare gli sviluppi eseguiti – ossia 1. Implementazione del flusso di gestione dei DPR; 2. Creazione del profilo utente rapporti con il Parlamento- e per pianificare le attività di collaudo, non appena la RTI comunicherà il “pronti al collaudo” (in base all'articolo 13.3. del contratto sarà la commissione già costituita per il collaudo della fornitura a corpo a procedere al collaudo dei nuovi rilasci); dà mandato all'AgID di verificare la possibilità di acquisire sul mercato i servizi di gestione in esercizio e manutenzione del sistema x-leges attingendo ai fondi residui del progetto; concorda di redigere, sotto il coordinamento dell'AGiD un documento che definisca modalità di prosecuzione del progetto x-leges impiegando i fondi stanziati dalla legge di stabilità 2007; dà mandato ad AgID di dare corso alle attività di collaudo.

In data 25 giugno 2014 il RTI ha trasmesso all'AgID la comunicazione di pronti al collaudo per gli sviluppi evolutivi relativi alla gestione dei DPR e del profilo Rapporti con il Parlamento dando disponibilità a mantenere in esercizio il sistema senza oneri aggiuntivi per le amministrazioni fino al completamento delle operazioni di collaudo e in ogni caso non oltre il 30 settembre 2014.

In data 26 giugno 2014 il Gruppo di gestione della fornitura ha dato mandato all'AgID di costituire un gruppo di lavoro tecnico composto da rappresentanti delle istituzioni utenti con l'obiettivo di definire i requisiti della futura evoluzione del sistema per un futuro affidamento mediante gara d'appalto europea, secondo le seguenti linee di attività:

- revisione dell'architettura del sistema x-Leges valutando l'opportunità di una centralizzazione del servizio in logica cloud;
- estensione del sistema alla gestione delle Nomine e degli atti "a latere" del Consiglio dei Ministri;
- coinvolgimento nel sistema della Presidenza della Repubblica e della Ragioneria Generale dello Stato;
- integrazione con i sistemi di Protocollo ed in generale con i sistemi di back office delle istituzioni utenti;
- utilizzo degli standard di rappresentazione dei documenti normativi in logica open data.

Da una prima stima effettuata dall'Agenzia per l'Italia digitale il costo dell'evoluzione del sistema è quantificabile con un importo pari a € 2.535.000,00 in cinque anni.

In data 26 giugno 2013 si è tenuto presso il Quirinale un incontro di presentazione del progetto x-Leges a beneficio della Presidenza della Repubblica, con la partecipazione delle competenze giuridiche e informatiche di Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia e Agenzia per l'Italia digitale. Durante la riunione si è ipotizzato l'ingresso della Presidenza della Repubblica tra le amministrazioni utenti del sistema x-Leges, in un primo momento per attività di consultazione della documentazione degli iter e successivamente come utenti del sistema per le funzioni di competenza dalla PdR. La partecipazione della Presidenza della Repubblica è subordinata ad una evoluzione del sistema in tale direzione.

Il sistema è in esercizio per i flussi documentali afferenti a Leggi, Decreti legge e Decreti legislativi, come previsto dal capitolato di gara. E' in corso di completamento il collaudo degli ulteriori sviluppi evolutivi legati alla gestione dei Decreti del Presidente della Repubblica (DPR) con particolare riferimento all'esito del registrazione presso la Corte dei Conti e la revisione dei profili utente con l'introduzione di un utente specifico per il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento.

Non risultando tuttavia, dall'esame degli atti in possesso del DAGL, che le attività sopradescritte fossero state concluse, con nota protocollo 3545 del 24 aprile 2015 è stato chiesto ad AgID di riferire sul tema. Si riporta di seguito, per maggior completezza, il testo della nota con la quale si comunica che risulta che: *“1. il contratto stipulato in data 27 marzo 2008 (contratto n. 1/2008) tra CNIPA (ora AgID) e RTI tra Reply S.p.A e TAI Srl avente ad oggetto sviluppo software collaudo e messa in esercizio del sistema x- leges sia scaduto al 30 giugno 2014, e non consti il completamento del collaudo, tale da poter garantire il pieno funzionamento del sistema. A tale proposito si fa presente come non risulti l'effettuazione di comunicazione di “pronti al collaudo” da parte del fornitore del servizio, a valle della quale dovrebbe essere stata convocata apposita riunione tecnica per effettuare una verifica preliminare dei prodotti consegnati dal RTI e per pianificare le attività*

*di collaudo (si fa riferimento al verbale dell'ultima riunione del Gruppo di Gestione del progetto, avvenuta in data 25.6.2015, punto 3 "Nomina della Commissione di collaudo per MEV"). In un nota del 20 giugno 2014, agli atti di questo Dipartimento, inviata dall'AGiD alle due società aggiudicatrici del contratto di appalto, già si chiedeva di procedere tempestivamente al collaudo comunicando il cronoprogramma delle attività. Non risultano effettuate comunicazioni a questo Dipartimento su riscontri alla nota citata da parte delle società destinatarie. 2. Sempre ai sensi del predetto verbale, AGiD era responsabile della verifica della possibilità di acquisire sul mercato i servizi gestione in esercizio e manutenzione del sistema attingendo ai fondi residui del progetto (che da nota AGiD datata 24.9.2014 risultano pari a circa 190.000 euro) nonché di coordinare il gruppo di gestione per proposte di impostazione del documento sulle modalità di prosecuzione del progetto x-leges. Non risulta che AGiD abbia proceduto a svolgere le attività sopradescritte. Si chiede quindi di riferire puntualmente e sollecitamente da parte di AGiD quale stazione appaltante designata per il progetto x – leges in ordine ai due punti descritti".*

A seguito dell'invio della suddetta nota, in data 29 aprile 2015, si è tenuto un incontro tra il DAGL e AgID; nel corso dell'incontro AgiD ha chiarito come il collaudo della parte a corpo del contratto fosse stata effettuata nel 2012 e come, viceversa, non fosse stata ancora effettuato il collaudo della parte evolutiva del sistema. Al termine della riunione AgID ha informato che avrebbe provveduto, in ottemperanza a quanto stabilito nel verbale dell'ultimo incontro del Gruppo di gestione, a convocare la Commissione di collaudo; una volta eseguito il collaudo a riunire il Gruppo di gestione per discutere e organizzare il programma degli sviluppi futuri.

In data 30 aprile 2015 AgID ha proceduto ad informare i componenti della Commissione di collaudo che, a seguito della comunicazione del RTI aggiudicataria del contratto CNIPA 1/2008 "Sistema x-Leges" del pronti al collaudo riguardo gli ulteriori sviluppi evolutivi del sistema eseguiti successivamente al collaudo della componente a corpo conclusosi con esito positivo il 26 marzo 2012, si sarebbe tenuta riunione della commissione di collaudo x-Leges nei giorni 21 maggio o 22 maggio.

Il collaudo – come da comunicazione AGiD- viene svolto dalla commissione già nominata con Delibera DigitPA n. 04/PERS del 14 febbraio 2012 .

La riunione della commissione di collaudo è stata convocata per il 21 maggio 2015 con nota AGID del 4 maggio 2015.

*A. Mariani*

€ 4,00



\*17STC0011290\*