

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE****RESOCONTO STENOGRAFICO****AUDIZIONE****14.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 APRILE 2016****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI****INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 5, 6
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3	Manzione Antonella, <i>Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri</i> .....	3, 4, 5
<b>Audizione del Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonella Manzione, 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>		<b>ALLEGATO:</b> Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti <i>Normattiva</i> e <i>X-leges</i> e sulle loro prospettive di sviluppo (Articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) .....	7



PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 8.20.**

**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, a norma dell'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonella Manzione, che riferirà alla Commissione sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti *Normattiva* e *X-leges* e sulle loro prospettive di sviluppo.

L'avvocato Manzione aveva già riferito lo scorso anno sugli sviluppi dei due programmi, come previsto dall'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Ricordo che, nella precedente audizione, l'avvocato Manzione aveva preannunciato l'imminente adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Presidenti delle Camere, sul nuovo assetto organizzativo del programma. Il decreto è stato emanato il 4

settembre 2015 ed è in distribuzione. Sulla base del decreto, deve essere stipulata la Convenzione con l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato per il proseguimento dell'attività, sulla quale l'avvocato Manzione potrà aggiornarci.

Do la parola all'avvocato Antonella Manzione, Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, per lo svolgimento della relazione.

ANTONELLA MANZIONE, *Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Grazie a lei e ben ritrovato.

Innanzitutto, ho predisposto una relazione scritta perché i passaggi formali e burocratici non sono semplicissimi da ricostruire in maniera orale e non rendono nemmeno la fatica – lo dico in senso costruttivo – del risultato conseguito.

Per quanto riguarda *Normattiva*, ma anche per quanto riguarda *X-leges*, facendo un'estrema sintesi, io considero l'anno 2015 come un anno di transizione che è servito – utilizzo il termine in maniera impropria perché credo renda l'idea – a mettere a posto tutto il pregresso e a lanciare un ponte verso i progetti di implementazione che, con le ulteriori convenzioni che ci si prefigge di siglare, si intendano appunto realizzare.

Senza troppi voli pindarici, vorrei dire che l'attività svolta è consistita, come è stato detto, in tutta l'attività preparatoria e istruttoria che ha portato al DPCM e, contemporaneamente, per evitare che ciò si risolvesse in una perdita di tempo, nell'elaborazione della prima convenzione per garantire i rapporti con l'Istituto poligrafico, peraltro addivenendo appunto a una bozza di documento condivisa che è in corso di definizione in questi giorni.

Stiamo, tra virgolette, « trattando » con gli organi di controllo, essendo questo un procedimento un po' anomalo per impostazione: la convenzione, laddove si limita alla parte gestionale ordinaria, è una sorta di ratifica di un'attività che l'Istituto deve fare per legge e che è finalizzata al passaggio degli atti dalla Gazzetta Ufficiale, su cui l'Istituto ha ovviamente il monopolio, a *Normattiva*, per cui è evidente che questo procedimento, in tale ottica, è stato impostato. Ho parlato di una gestazione un po' lenta e faticosa, il che non è assolutamente un'accezione negativa, anzi, al contrario, è costruttiva, nel senso che già le precedenti modalità gestionali prevedevano un organismo collegiale — non sto a perdermi nelle denominazioni — sia disciplinato dal vecchio DPCM sia riportato nella prima convenzione attuativa di quel DPCM.

La scelta che si è fatta, anche nel nuovo DPCM, è la stessa perché si crede nella valenza di servizio pubblico di *Normattiva*, quindi era importante la collegialità anche con il Segretariato generale di Camera e Senato, con AgID e con tutti i soggetti istituzionali che ci coadiuvano nelle scelte e nella elaborazione della fase gestionale. Ovviamente, siccome siamo tutti comprensibilmente molto impegnati, non perché non si consideri prioritario questo tipo di attività, raggiungere un punto di convergenza richiede molti incontri non facilmente calendarizzabili.

Tuttavia, direi che il risultato del 2015 è sicuramente questo per *Normattiva*: si è finalmente arrivati alla definizione del DPCM che ci lancia verso il futuro e alla predisposizione della convenzione che, per scelta condivisa dal Comitato, prima risistema l'ordinario e poi lancia un ponte verso tutte le attività di implementazione.

Come è stato già detto, forse l'elemento di maggiore novità è che le nuove convenzioni — nella relazione scritta ho utilizzato questa espressione — « verranno strutturate a progetto », nel senso che, siccome bisogna tenere conto delle risorse che vengono stanziare di anno in anno e, nel tempo stesso, le idee di ciascuno possono avere una visione particolare su ciò che si vuol fare di *Normattiva*, intendiamo appunto

convenzionarci in relazione a singole idee e non più solo in relazione all'ordinario.

Credo che troviate per iscritto i numeri sull'attività ordinaria. Non li ricordo a mente, quindi non sto nemmeno a tediarmi su questo, però vorrei dire che sono notevoli. Ovviamente il risultato si ottiene con la comparazione, per cui noi, per valutare la funzionalità del servizio, ci compariamo sempre con Leggi d'Italia che è il servizio più affine e — per dirla in gergo poco giuridico — la concorrenza più blasonata.

In merito, possiamo dire che *Normattiva* sicuramente è più complesso. Questo è un risultato che tutti rappresentiamo con orgoglio. Ad onore del vero e per essere intellettualmente onesti, Leggi d'Italia è visivamente più accessibile, quindi ha un sito più intrigante e più appetibile, se mi si passa il termine. Tant'è che, messa a posto finalmente questa parte apparentemente burocratica, ma determinante anche per disposto normativo, l'idea cui accennavo anche l'anno scorso è di lavorare appunto sulle modalità di esternazione della banca dati perché il sito è molto funzionale, però è meno carino rispetto ad altri. Ecco, forse ho un po' banalizzato quest'aspetto, ma questo è il senso. Spero di essere stata chiara.

Quanto ho detto riguarda Normativa e, se vuole, vado avanti su *X-leges*.

PRESIDENTE. Sì.

ANTONELLA MANZIONE, *Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Non ripercorro la storia di *X-leges*, limitandomi a ricordare che anche lì ho trovato una situazione, da un punto di vista degli adempimenti burocratico-gestionali, un po' deficitaria perché, per esempio, mancava il collaudo, per cui tutta la parte relativa alla dinamica del sistema non era ancora stata collaudata, benché il contratto lo prevedesse da tempo e appunto la tempistica fosse superata.

Siamo riusciti finalmente a fare questo collaudo, con non poca fatica. Ovviamente il passare del tempo, laddove si parla di tecnologie informatiche, significa automaticamente invecchiamento delle stesse.

C'è una criticità oggettiva rappresentata dalla parte *hardware*, che ormai è totalmente inadeguata, quindi non fa girare il sistema come dovrebbe, e dal fatto che il programma *X-leges* è stato concepito, il che era ottimo, come un sistema di flusso del procedimento normativo tra le varie istituzioni coinvolte.

Le difficoltà applicative ne hanno determinato un sottoutilizzo, al quale ho cercato di rimediare.

Dal primo gennaio di quest'anno, personale del Dipartimento affari giuridici e legislativi — capisco che lo dovrò riferire nella relazione dell'anno prossimo, ma lo dico per far capire — è stato « costretto » a fare tutti gli inserimenti.

Questo rivela la prima criticità del sistema, perché, a mio avviso e per quel che vale la mia opinione, un sistema condiviso funziona laddove tutti gli utenti inseriscono e non dove c'è soltanto un collettore finale che fa questa attività. Lo dico perché oltretutto il Dipartimento ha un carico di lavoro tale, com'è comprensibile e intuibile, per cui non c'è personale da dedicare a quell'attività. Inoltre, se il Dipartimento deve recuperare i mancati inserimenti degli altri, si comprende che la cosa non può funzionare.

Poi, oggettivamente c'è una problematica pratica che è rappresentata dal fatto che, secondo me, per rendere un prodotto consistente e moderno — quando è stato concepito probabilmente lo era, ma in questi ambiti, innegabilmente, il mondo va più veloce del diritto — bisognerebbe riuscire, per esempio, a garantire anche un monitoraggio che quella macchina non fa. Detto banalmente, quando parlo di monitoraggio, mi riferisco al fatto che voi ci dite, per esempio, che i testi restano troppo tempo in Dipartimento.

Tuttavia, nel mio mondo meraviglioso, c'è l'idea di un sistema informatico per cui tu clicchi un tasto e quello ti dice: quando è arrivato il provvedimento; quanto è rimasto in istruttoria; quanti passaggi ci sono stati di ritorno indietro; quando è andato in pre-Consiglio, se c'è andato o meno; se è arrivato al Consiglio dei ministri e, se è uscito dal Consiglio dei ministri, quanto

tempo c'è voluto per arrivare alla Ragioneria generale dello Stato; i tempi di bollinatura; i cambiamenti conseguenti alla bollinatura, eccetera.

Questo tipo di attività richiede un inserimento di dati manuali e un'elaborazione finale, a oggi, mancanti, che oggettivamente vorrebbero personale dedicato allo scopo, per cui è ovvio che, anche qui, va garantito che la macchina sia portata allo *start* in maniera corretta.

Stiamo valutando di utilizzare le risorse per implementazioni che si risolvano in modifiche, fermo restando che, se i tecnici, visto che io non lo sono, ci diranno che il sistema è obsoleto perché l'*hardware* non lo regge, bisognerà pensare a dei cambiamenti.

Questo è lo stato dell'arte.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'avvocato Antonella Manzione. Avverto che il nostro ospite ha consegnato una relazione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Mi pare che la sua relazione sia stata molto precisa e per noi soddisfacente e non so se i colleghi abbiano qualche osservazione da fare.

Prima ho preso anche nota del fatto che c'è un problema anche di collaborazione che si deve instaurare e di personale per fare queste cose che richiedono un impegno notevolissimo.

**ANTONELLA MANZIONE, Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.** Secondo me, questo è determinante perché l'informatica è oggettivamente il futuro, quindi è innegabilmente così. Tuttavia, il Dipartimento è stato strutturato e organizzato senza una parte gestionale a supporto, cioè il Dipartimento affari giuridici e legislativi manca completamente di una parte di gestione amministrativa perché è una cellula all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel momento in cui si vogliono ottimizzare determinati sistemi, il problema organizzativo a contorno va necessariamente

posto, altrimenti, paradossalmente, quei sistemi diventano una zavorra, mentre devono essere una risorsa. Lo dico perché ci credo moltissimo.

Inoltre, penso che, per esempio, nel caso di *X-leges*, un monitoraggio del procedimento normativo in tutti i suoi passaggi garantisca davvero la qualità della regolazione e sia la risposta documentale e oggettiva a ogni tipo di critica o, al contrario, alla necessaria presa d'atto che esistono delle criticità.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'avvocato Manzione e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 8.35.**

---

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

**DOTT. RENZO DICKMANN**

---

*Licenziato per la stampa  
il 29 luglio 2016*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## ALLEGATO

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).

**Anno 2015.**

1. In attuazione di 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.

Nella relazione dello scorso anno, consegnata alla Commissione Parlamentare per la semplificazione in sede di prima audizione del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ai sensi della disposizione sopra richiamata, sono stati esposti in maniera dettagliata i presupposti normativi dei due progetti, le finalità prefissate e le attività operative che ne hanno contraddistinto la conduzione.

Nella presente relazione, pertanto, si sofferma l'attenzione sugli sviluppi successivi al maggio 2015, in cui si è tenuta l'audizione del Capo del DAGL, non senza fornire, per ogni utilità informativa, una estrema sintesi delle vicende progettuali maturatesi fino a tale data, che qui di seguito si riassumono.

**NORMATTIVA.**

1. L'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (finanziaria 2001), istituì, come noto, un fondo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri autorizzando la spesa di 25 miliardi di lire (pari ad euro 12,5 milioni), per il quinquennio 2001-2005, per realizzare in via informatica l'accesso gratuito dei cittadini alla normativa vigente e favorirne il riordino.

Sotteso a tale finanziamento, il riconoscimento della natura di servizio pubblico della divulgazione, garantendone l'accessibilità con modalità informatica, delle norme in vigore, di cui doveva — *rectius*, deve — farsi carico l'Amministrazione centrale dello Stato.

Una breve ricostruzione delle tappe salienti del procedimento, che arriva fino all'attuale « prodotto » a disposizione dei cittadini, si rende nuovamente necessaria.

In attuazione della legge finanziaria 2001, dunque, fu emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 gennaio 2003 che, in particolare, istituì un Comitato guida, composto dai Segretari generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, incaricato di definire gli indirizzi generali per la realizzazione del programma. Si volle, cioè, una sorta di cabina di regia che garantisse un approccio sinergico alla tematica fra le istituzioni coinvolte. E tale collegialità decisoria costituisce il fil rouge anche degli interventi successivi, a sottolineare il riconoscimento dell'importanza del servizio per il Governo, il Parlamento e le altre istituzioni coinvolte.

Con 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, si è 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. Tale disposizione è stata abrogata dall'articolo 1, comma 311, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nel contesto delle norme, di cui si dirà appresso, che hanno ristrutturato l'assetto ordinamentale per la realizzazione del programma.

In attuazione della 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 – stipularono, in data 8 ottobre 2009, un accordo di durata quinquennale per la realizzazione del programma « Normattiva » consistente appunto nella messa *on line* sul portale così denominato, per la consultazione pubblica, libera e gratuita da parte di un'utenza generalizzata, della banca dati contenente gli atti normativi numerati emanati dallo Stato, in versione multi-vigente, a partire dal 1946, sino all'attualità.

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 Presidenza del Consiglio dei ministri dei corrispettivi ivi previsti.

Per quanto riguarda l'aspetto organizzativo, si prevedeva poi l'istituzione di un Comitato tecnico-scientifico, presieduto dal Ministro per la semplificazione normativa, ovvero da un suo delegato o dal Capo del DAGL e composto da membri designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, 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, fu attivato un apposito Sottocomitato operativo, composto dai rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, 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 opportunamente ritenne prioritario completare la banca dati prima di dare il via alla sua implementazione, fu stipulato, in data 8 marzo 2013, un nuovo accordo, modificativo di quello dell'8 ottobre 2009, in base al quale, tenendo conto anche di sollecitazioni provenienti dall'utenza, si è addivenuti all'acquisizione e all'alimentazione della banca dati con gli

atti numerati pubblicati dal 1933 al 1945 in versione originale e con l'aggiornamento in multi-vigenza degli atti numerati pubblicati dal 1936 al 1945.

Tale ultimo accordo, per le parti non modificate, confermava le clausole del precedente, ivi compresa la data di scadenza, fissata in un quinquennio, decorrente dalla data di sottoscrizione.

In prossimità della scadenza, è intervenuta la richiamata legge 27 dicembre 2013, n. 147 il cui articolo 1, comma 310, ha così disposto:

*« Il fondo di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è destinato al finanziamento delle iniziative finalizzate alla gestione e all'implementazione del portale "Normattiva" volto a facilitare la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini della normativa vigente, nonché a fornire strumenti per l'attività di riordino normativo. Il programma, le forme organizzative e le modalità di funzionamento delle attività relative al portale, anche al fine di favorire la convergenza delle banche dati regionali, sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con il Presidente del Senato della Repubblica e con il Presidente della Camera dei deputati e previo parere della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri assicura la gestione e il coordinamento operativo delle attività. La banca dati del portale è alimentata direttamente dai testi degli atti normativi pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e le relative attività sono svolte, su base convenzionale, dal medesimo soggetto preposto alla stampa ed alla gestione, anche con strumenti telematici, della Gazzetta Ufficiale. Per le finalità di cui al presente comma, il fondo è incrementato di euro 1.500.000 per l'anno 2014, di euro 1.000.000 per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di euro 800.000 a decorrere dall'anno 2017. Ulteriori finanziamenti possono essere attribuiti al fondo da soggetti pubblici e privati, con le modalità stabilite dallo stesso decreto ».*

Su tale rinnovata base normativa, sono state avviate, di concerto con le componenti istituzionali interessate, le attività per delineare il nuovo assetto procedurale e, nel contempo, per garantire che non si realizzassero soluzioni di continuità nella gestione del portale.

Per garantire continuità di impostazione gestionale, si è mantenuto in vita sia il Comitato guida di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 gennaio 2003, sia il sopra citato Sottocomitato operativo. L'interlocuzione con tale Sottocomitato è stata determinante per addivenire all'individuazione di un percorso gestionale da un lato doveroso, perché imposto dalla vigente normativa ed allo scopo di evitare soluzioni di continuità del servizio; dall'altro non necessariamente semplice, come proveremo ad evidenziare nel prosieguo.

Fin qui, quanto sicuramente già noto e già sinteticamente illustrato in occasione della predetta audizione. Si vanno ora a sintetizzare le attività condotte nel corso del 2015 volte a perfezionare la nuova disciplina per la gestione del portale, significando che le operazioni di chiusura della procedura – preannunciata in tempi brevi nell'audizione del 6 maggio 2015 – non sono ancora concluse, in ragione della necessità di condividere, con le varie componenti istituzionali coinvolte, le scelte di settore, e della proficua, ma per molti versi complessa, interlocuzione che ne è doverosamente conseguita.

In data 8 aprile 2015, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri predisposto in attuazione della norma della legge di stabilità per il 2014, è stato inviato, per l'acquisizione del prescritto parere, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, che si è espressa favorevolmente, nella riunione del Sottocomitato in data 21 aprile 2015, con la raccomandazione di valorizzare il ruolo della Conferenza prevedendo che il Comitato di gestione previsto dal provvedimento, sostitutivo del precedente organismo, si riunisca in composizione integrata dai rappresentanti della Conferenza stessa quando siano trattati temi connessi con la convergenza delle banche dati delle leggi regionali nel portale *Normattiva*. Nella riunione del Sottocomitato del 29 aprile 2015, è stato quindi definito il testo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 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'articolo 1 della legge n. 147 del 2013.

I lavori di definizione del nuovo assetto normativo hanno trovato realizzazione soltanto nell'autunno, con il varo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 settembre 2015 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 217 del 18 settembre 2015) che, in attuazione del citato articolo 1, comma 310, della legge di stabilità 2014, individua i contenuti e le modalità di adozione del programma, le forme organizzative e le modalità di funzionamento delle attività relative al portale. Il travagliato iter di definizione del testo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri rende l'idea delle difficoltà – sia detto in termini di valorizzazione dell'apporto costruttivo di ciascuna componente del Comitato ad ogni singola fase – di comprimere la tempistica per la formalizzazione dei provvedimenti necessari allo scopo di completare l'iter del procedimento.

Del contenuto – allora ipotetico – del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si è diffusamente riferito nella precedente relazione, essendone il contesto normativo già impostato nella sua interezza. Ciò che assume rilievo, in questa sede, è l'avvenuta costituzione del nuovo organismo che compendia le competenze gestionali del sistema, vale a dire il Comitato di gestione, presieduto dal Capo del DAGL o da un suo delegato, e composto da 4 rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Senato, della Camera dei deputati e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Si è voluta mantenere, come già evidenziato in precedenza, la previsione di un momento di collegialità nell'adozione delle decisioni, garantendo il sovrapporsi, senza soluzione di continuità, tra « vecchio » Sottocomitato e « nuovo » Comitato di gestione.

Il Comitato di gestione è l'organismo incaricato di redigere il programma delle attività e lo schema (o gli schemi) di convenzione da stipulare dal DAGL con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, relativa alla gestione e all'alimentazione della banca dati e allo sviluppo del portale.

Si è ritenuto non solo corretto, ma anche doveroso coinvolgere tale organismo già nella definizione dei contenuti della prima convenzione regolatrice dei rapporti tra PCM e IPZS fondata sulla nuova disciplina.

Si trattava, *in primis*, di valutare l'opportunità dell'inserimento immediato di elementi innovativi, ovvero della definizione del punto di approdo del percorso pregresso, portandolo a regime ed ottimizzando la fruibilità e dunque il risultato.

In questa logica, nella fase di passaggio tra vecchia e nuova struttura organizzativa, l'originario organismo rappresentativo delle componenti istituzionali — giova ripetere, il Sottocomitato operativo costituito ai sensi del citato Accordo dell'8 ottobre 2009 — ha continuato ad operare, per assicurare che il programma operativo del portale non soffrisse battute d'arresto in dipendenza dei lunghi tempi occorrenti per impostare il nuovo assetto ordinamentale.

L'IPZS, con il quale si è mantenuta ovviamente una interlocuzione costante, ha assicurato la continuità gestionale del portale, erogando il servizio in conformità al dettato normativo (« *La banca dati del portale è alimentata direttamente dai testi degli atti normativi pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana...* ») nella condivisa convinzione della non necessità di un immediato accordo pattizio, di fatto reiterativo di indicazioni desumibili *ex lege*, e nelle more della condivisione del suo eventuale contenuto aggiuntivo con gli altri soggetti coinvolti nel processo decisionale. Sulla base, dunque, dell'articolo 1, comma 310, della legge n. 147 del 2013, dal quale emergeva la volontà del legislatore della stabilità 2014 di non interrompere un servizio di utilità collettiva, lo stesso è continuato senza particolari criticità, ma nemmeno, ad onor del vero, significativi elementi di novità.

Nella seduta tenutasi in data 17 luglio 2015, il Sottocomitato ha deliberato l'approvazione della convenzione per la regolazione del rapporto tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'IPZS, con l'intento di sottoporla all'approvazione dell'originario Comitato tecnico-scientifico.

Di fatto e in sintesi, evitando inutili lungaggini su passaggi burocratici complessi, ma doverosi: per garantire collegialità nelle decisioni e, nel contempo, per quanto possibile, snellezza procedurale, come si evince dalla cronologia ricordata (17 luglio, approvazione della bozza di convenzione; 4 settembre, varo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), la stessa è stata gestita facendo subentrare nuovi a vecchi organismi, sì da ottenere avallo di contenuti e processi dagli uni e dagli altri. Per quanto necessariamente il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dovesse precedere la convenzione, il percorso formativo dell'uno e dell'altro atto sono andati avanti in parallelo, così come la sovrapposizione operativa tra organismi coinvolti si è svolta senza soluzione di continuità. Il risultato è l'avvenuta definizione, in piena condivisione di scelte di metodo e di merito, dei provvedimenti necessari a garantire il funzionamento del sistema e a porre finalmente le basi per il suo futuro miglioramento.

Emblematica di tale approccio è la modalità di svolgimento della riunione di insediamento del Comitato di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 settembre 2015, che si è svolta appunto in sessione allargata ai componenti del vecchio Sottocomitato, garantendo nel contempo garbo istituzionale e doveroso ringraziamento per l'attività svolta, ma soprattutto acquisizione formale dei risultati raggiunti senza fratture tra vecchio e nuovo.

Se ci è lecita l'espressione, il 2015 ha dunque rappresentato l'anno ponte dall'ordinarietà di un servizio — straordinario per risultati conseguiti — all'implementazione qualitativa, che ci si prefigge con le nuove convenzioni.

2. Anche della convenzione, il cui contenuto si è definito di recente, si è diffusamente riferito nella precedente relazione. Si ritiene comunque utile ricostruirne l'*excursus* elaborativo e le principali previsioni.

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, costituenti il Sottocomitato operativo, è stata privilegiata la scelta di procedere in primo luogo alla regolazione della gestione ordinaria del portale, rimandando le questioni di sviluppo e completamento della banca dati alla stipula di convenzioni successive e diverse da quella di gestione ordinaria. Avere un sistema definitivamente rodato, è parso un buon viatico per il futuro del servizio.

Da parte dell'I.P.Z.S. è stato rinnovato l'impegno a garantire la continuità del portale, evitando comunque effetti interruttivi della sua gestione ordinaria. Si sono tuttavia affinati gli aspetti economici della « stipulanda » convenzione, con il necessario interessamento di soggetti preposti per competenza tecnica a supportare le scelte e validarne la congruità.

Con nota della Presidenza del Consiglio dei ministri in data 30 gennaio 2015, in relazione a quanto comunicato da IPZS per l'offerta tecnico-economica a seguito della nota della Presidenza del Consiglio dei ministri 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 Presidenza del Consiglio dei ministri e dei competenti uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati — l'esigenza di acquisizione di elementi necessari per la sua specificazione.

È stato infine definito, nella riunione del Sottocomitato del 14 aprile 2015, lo schema di convenzione per la disciplina dei rapporti di gestione del portale tra il D.A.G.L. e l'I.P.Z.S., nelle more della stesura e conseguente stipula di nuovi atti implementativi.

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, ai sensi del comma 310 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013. Le nuove convenzioni invece, come peraltro già convenuto, si occuperanno dell'integrazione della banca dati e dello sviluppo del portale, e saranno impostate « a progetto », ovvero su specifici progetti modulati secondo priorità definite nel programma e risorse temporalmente disponibili.

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 erose da eventuali, successive, manovre di contenimento della spesa pubblica.

La rappresentazione di tale visione, che può apparire banale nella sua espressione di sintesi, ha richiesto un percorso condiviso di

valutazioni anche prognostiche cristallizzatosi negli atti reiteratamente richiamati.

Con la convenzione, le Parti contraenti si impegnano dunque, nella reciproca collaborazione per la continuità gestionale del portale « Normattiva », a garantire:

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 nell'allegato che forma parte integrante della convenzione; le liquidazioni delle somme da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri sono dovute in rate semestrali posticipate sulla base di fattura emessa dall'IPZS previa verifica delle attività svolte. A tal fine, l'IPZS deve consegnare alla Presidenza del Consiglio dei ministri il resoconto delle attività svolte entro 30 giorni dal termine del semestre di riferimento. Viene, altresì, regolato anche il rimborso all'IPZS dei costi dovuti per la continuità gestionale del portale « Normattiva ».

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.

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 l'IPZS, per qualsiasi motivo, dovesse perdere la qualifica di organismo pubblico, la Presidenza del Consiglio dei ministri 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.

Sempre per esplicitare la complessa attività istruttoria sottesa all'elaborazione dello schema di convenzione, per una corretta valutazione degli importi necessari si è richiesto, come già detto, all'IPZS un'offerta tecnico-economica, pervenuta nell'aprile 2015. Essa è comprensiva della « Relazione di sintesi del progetto » e dell'« Allegato tecnico e caratteristiche del servizio ». L'offerta tecnico-economica,

corredata dello schema di convenzione come definito, da ultimo, nella menzionata 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.

L’AgID ha concluso per una valutazione favorevole del progetto, manifestando unicamente perplessità nelle previsioni recate dallo schema di convenzione in ordine ai riferimenti sui livelli di servizio offerti dall’IPZS, ritenuti troppo generici e quindi non misurabili né verificabili con la necessaria precisione. Ha suggerito pertanto di modificare le indicazioni, ed a tanto si è successivamente provveduto con un serrato susseguirsi di contatti informali tra i due organismi, ovviamente portati a conoscenza del Sottocomitato operativo.

Nel mese di novembre, i Segretari generali di Senato e Camera hanno ufficializzato le loro designazioni. Il Comitato di gestione ex decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 settembre 2015 si è insediato il 19 gennaio del corrente anno.

Nella prima riunione, il Comitato di gestione ha quindi preso atto delle risultanze dei lavori condotti dal preesistente organismo, deliberando per l’approvazione dello schema di convenzione, ed a tale determinazione sono seguite, richieste dal DAGL con nota del 27 gennaio 2016, le intese dei Segretari Generali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ai sensi dell’articolo 2, comma 2, del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, pervenute in data 23 febbraio 2016.

Il Comitato di gestione ha effettuato ulteriori due sedute, rispettivamente in data 29 febbraio e 16 marzo 2016, per rivisitare i principali temi del programma di sviluppo e di implementazione del portale. A giorni si auspica di portare a definizione quanto necessario a garantire efficacia alla nuova convenzione, all’esito delle doverose interlocuzioni preliminari con gli organi di controllo.

3. Tutto quanto premesso, è il caso di analizzare, dal punto di vista tecnico, la situazione attuale del portale « Normattiva ».

Dalla verifica emerge, assumendo a riferimento le banche dati del portale « Leggi d’Italia » per valutarne comparativamente l’efficacia, che nel complesso « Normattiva » è più completa, in quanto « Normattiva » offre dati normativi che « Leggi d’Italia » non contempla, come è il caso di molte disposizioni normative anteriori agli anni cinquanta e tuttora in vigore. Innegabile, per contro, la presenza in « Leggi d’Italia » di taluni profili di migliore leggibilità.

Allo stato, collegandosi al sito di produzione *www.normattiva.it*, è possibile accedere al *corpus* completo degli atti pubblicati dal 1933 ad oggi con aggiornamento in multi-vigenza per gli atti pubblicati dal 1936.

L’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato ha proceduto al completamento delle attività previste dall’Accordo integrativo dell’8 marzo 2013. In particolare:

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 ed 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; acquisizione in versione originale, con relativa alimentazione della Banca Dati, degli atti numerati pubblicati nel periodo 1933-1945; aggiornamento in multi-vigenza degli atti numerati pubblicati nel periodo 1936-1945.

Riguardo 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. sono stati acquisiti, immessi in banca dati ed aggiornati in « multivigenza » complessivamente 7.547 atti, così ripartiti per anno:

1936: n. 2.526 atti;

1937: n. 2.724 atti;

1938: n. 2.297 atti.

2. la produzione normativa del triennio si caratterizza per un basso numero di leggi, per lo più di conversione, e per una ingente mole di atti di rango secondario, in genere di contenuto puntuale. Le leggi emanate nel periodo considerato sono infatti:

n. 566 nel 1936 (di cui 508 di conversione);

n. 668 nel 1937 (di cui 609 di conversione);

n. 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 delle « Leggi d'Italia ».

È il caso di ribadire che 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.

« Normattiva » dà notizia con accuratezza sia delle modifiche subite dagli atti (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.

Le operazioni di verifica hanno 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).

In esito alle operazioni di verifica, condotte nei primi mesi del 2015, è stata disposta la liquidazione delle spettanze dell'IPZS, relative a:

il canone annuale 2014 (primo e secondo rimborso semestrale);  
l'integrazione della Banca Dati (secondo rimborso semestrale);  
con riferimento alle attività espletate nel periodo *ottobre 2013-ottobre 2014*; in particolare:

mantenimento ed erogazione del servizio;  
acquisizione degli atti numerati pubblicati nel periodo 1933-1945;  
rilascio in produzione, in versione « multivigente », degli atti pubblicati nel periodo 1936-1945.

In definitiva, grazie alla fattiva collaborazione dei soggetti istituzionali coinvolti e dell'IPZS, è ormai pienamente operante il primo sistema di consultazione in multi-vigenza, gratuito per il cittadino, certamente perfettibile dal punto di vista grafico e della completezza documentale, ma che già ora costituisce sicuramente uno strumento importantissimo, in termini di accessibilità e di semplificazione. I dati relativi all'accesso dei cittadini al sito confermano l'utilità e la qualità del prodotto.

In particolare, la multi-vigenza, 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.

4. Quanto allo sviluppo e all'implementazione del portale, le attività da condurre sono definite nel programma di cui all'articolo 4 del più volte richiamato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 settembre 2015, predisposto dal Comitato di gestione ed approvato, sulla falsariga degli schemi di convenzione, d'intesa fra il Capo del DAGL ed i Segretari generali di Camera e Senato. Il programma, di durata pluriennale, 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, saranno stipulate le convenzioni con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

L'elaborazione del programma è già in fase di avanzata evoluzione avendo costituito oggetto di discussione, in una con i temi giuridici

affrontati per la convenzione relativa alla gestione ordinaria, nel corso delle riunioni dell'originario Sottocomitato ed anche del nuovo Comitato di gestione, che del primo ha raccolto, al momento del passaggio di consegne, le risultanze dei lavori precedentemente avviati. Il Comitato si è giovato, anche su questo versante, della collaborazione tecnica dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Nella riunione del Sottocomitato del 14 aprile 2015, come già riferito nella precedente relazione, 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. L'attività è già attualmente condotta dall'IPZS.

Nella successiva 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, sono stati ritoccati ed aggiornati i piani di lavoro in relazione alla seguente successione di priorità:

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);

aggiornamento in multi-vigenza degli atti normativi per il periodo 1933-1935, e di inserimento anche del codice penale;

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 l'inserimento, nel testo originariamente pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, degli atti numerati dal 1861 al 1932 e pianificando la relativa attività di aggiornamento in multi-vigenza degli stessi.

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 sono state poste allo studio soluzioni per definire *link* di collegamento con la banca dati della protezione civile.

Per quanto riguarda ulteriori sviluppi del portale, da definire anche in base a specifici piani di attività, si presta particolare attenzione

anche al rifacimento della presentazione e della veste grafica dei contenuti.

Ovviamente, i piani di sviluppo del portale, fino all'assunzione di una forma grafica ritenuta ottimale, saranno anche subordinati alla disponibilità di risorse previste allo scopo.

È il caso di riferirne la consistenza attuale. Sul capitolo n. 119 del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri, « Fondo per l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente », risultano assegnate le seguenti somme: per l'anno 2016, euro 852.930,00, cui vanno aggiunti euro 1.295.053,00, corrispondenti all'incremento effettuato con decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 29 febbraio 2016, con il quale è stata disposta la variazione in aumento dello stanziamento mediante prelevamento dell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015; euro 751.343,00 per l'anno 2017 ed euro 750.861,00 per l'anno 2018, corrispondenti alle somme previste nel bilancio pluriennale della Presidenza del Consiglio dei ministri redatto ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 novembre 2010. Per il programma di sviluppo ed implementazione del portale, occorrerà fare riferimento alle somme stanziare per gli anni 2017 e 2018, mentre quella stanziata per il 2016 sarà destinata, per l'ammontare di euro 1.113.860,00, al pagamento delle spese relative alla gestione ordinaria del portale, come attualmente condotta dall'IPZS ed oggetto della prima convenzione da stipularsi.

### **PROGETTO X-LEGES.**

1. Nella relazione dello scorso anno, si è riferito sulle caratteristiche del progetto *x-leges*. Si ritiene utile ripercorrerne le vicende.

Il progetto riguarda la realizzazione di un *software* di trasmissione in formato elettronico degli atti approvati dal Consiglio dei ministri; tale iniziativa coinvolge 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 *Normattiva* 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*). In parole semplici il *drafting* consente l'esportabilità e la fruizione delle informazioni contenute nei testi normativi e deve rispondere ad uno standard previsto a livello europeo. Si tratta di un aspetto che è importante sottolineare perché il testo draftato è esportabile in tutte le piattaforme (ad esempio anche in banche dati predisposte ad accogliere le informazioni strutturate nel formato *xml*) con effetti positivi sia sulla qualità; sulla protezione del testo; sulla organizzazione e indicizzazione dei testi (che con il *drafting* è automatica). Si sottolinea, tuttavia, come vi sia una carenza di risorse adeguatamente formate in grado di effettuare questa attività, che è essenziale in quanto il testo che viene presentato alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri e al Consiglio stesso deve rispettare i sopradescritti *standard*. Nella consapevolezza dell'importanza di questa attività, che, come detto, costituisce uno degli obiettivi di *x-leges*, si è ipotizzato la creazione di un nucleo di *drafting* interno al DAGL; tale ipotesi ha costituito oggetto di una proposta organizzativa presentata al Vice Segretario della Presidenza il 20 novembre 2015, finora senza esito alcuno.

Ciò premesso, si segnala che l'Agenzia per l'Italia Digitale è stata 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).

Il contratto prevedeva, all'articolo 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, contrattualmente previsto e coordinato dall'Agenzia per l'Italia Digitale e composto dai referenti delle Amministrazioni utenti, nella riunione dell'11 ottobre 2012 ha deciso di procedere al necessario completamento delle attività previste dall'articolo 3 del contratto CNIPA n. 1/2008, ovvero:

a) servizi a corpo:

i. sviluppo software, collaudo e messa in esercizio del sistema denominato « x-Leges »;

ii. manutenzione degli applicativi software;

iii. assistenza agli utenti;

iv. gestione sistemistica e gestione delle configurazioni;

- v. predisposizione della documentazione del sistema;
  - vi. formazione professionale sul sistema;
  - vii. monitoraggio e rendicontazione dei livelli di servizio del sistema;
  - viii. posta elettronica certificata;
- b) forniture a corpo:
- i. licenze di software di base, di ambiente ed applicativo, compresa installazione e configurazione;
  - ii. hardware, compreso trasporto, installazione e configurazione.
- c) servizi a misura:
- i. sviluppo, collaudo e messa in esercizio di software applicativo valutato in giorni/persona di prefissate figure professionali;
- d) forniture a misura:
- i. fornitura di hardware (armadi *rack*) 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 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.

Non risultando, 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 una 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 stato effettuato nel 2012 e come, viceversa, non fosse stato ancora effettuato il collaudo della parte evolutiva del sistema, che ha poi avuto inizio il 21/05/2015 e si è concluso il 16/07/2015. 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 agli ulteriori sviluppi evolutivi del sistema, eseguito successivamente al collaudo della componente a corpo, conclusosi con esito positivo il 26 marzo 2012, si sarebbe tenuta una riunione della commissione di collaudo x-leges nei giorni 21 maggio o 22 maggio.

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

Le operazioni di collaudo si sono concluse circa due mesi dopo, cioè il 16 luglio 2015, per lentezze del fornitore nel completamento della documentazione finale e per problemi emersi in fase di precollaudo, effettuato prima della convocazione formale. Le difficoltà tecniche del collaudo, che hanno costretto la commissione a spostarsi tra i vari nodi, ha evidenziato ancora di più la necessità di modificare l'architettura del sistema, non più costruito su nodi dislocati nelle varie sedi, ma centralizzato su modello *cloud*, in seno alla Presidenza del Consiglio.

Il 29 luglio 2015 si è tenuta una riunione del gruppo di gestione a seguito dell'avvenuto collaudo, nel corso della quale si è ribadita la

necessità di procedere ad alcune implementazioni del sistema, che erano state già richieste ad AgID dal DAGL con nota del 6 luglio 2015, funzionali alle attività del Dipartimento stesso e al miglior funzionamento dello « snodo PCM », nonché alla messa in esercizio dello stesso. Tali esigenze, oltre a quelle di acquisizione di hardware per il potenziamento della *server farm* della Presidenza, al fine di ospitare il sistema *x-leges* ed erogarlo alle amministrazioni utenti, nonché quelle di reingegnerizzazione, implementazione complessiva del sistema e migrazione nella nuova piattaforma, passando da un sistema frammentato ad uno unico, in grado di erogare un servizio alle amministrazioni interessate, è stato preso in considerazione dal progetto presentato il 24 dicembre 2015 al DAGL da parte di AgID.

Con nota del 29 dicembre 2015, il DAGL ha preso atto che le previsioni recate dal cronoprogramma in merito alle attività da porre in essere soddisfano, sostanzialmente, le esigenze di evoluzione del sistema, come concordate nel corso dei vari incontri che si sono succeduti tra gli uffici del DAGL e dell’Agenzia, ferma restando la necessità di un aggiornamento delle scadenze dettate dal cronoprogramma, da rivisitarsi in misura compatibile con i tempi ancora occorrenti per riavviare la procedura.

Nel frattempo, sono stati creati i presupposti per assicurare adeguata copertura finanziaria agli sviluppi progettuali.

Nelle more dell’attuazione del progetto, dal mese di gennaio 2016, il DAGL ha proceduto ad effettuare operazioni di verifica sul funzionamento all’interno del settore cosiddetto « del Preconsiglio », vale a dire la struttura deputata alla programmazione dei lavori della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri di cui all’articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993. L’attività di sperimentazione prosegue tuttora. Sono stati inseriti nel sistema tutti i provvedimenti e l’iter delle varie fasi procedurali (ad esempio l’aggiornamento delle varie versioni inviate), per un totale di 85 provvedimenti (di cui 4 decreti-legge; 20 disegni di legge; 50 decreti legislativi; 9 decreti del Presidente della Repubblica; 2 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri). L’apertura di ciascuno dei relativi fascicoli virtuali ha comportato l’inserimento di una media di circa 20 documenti tra originali e revisioni.

È stato chiesto agli utenti di segnalare le criticità del sistema o le difficoltà di utilizzo. In sintesi quanto riportato da questi ultimi – ad esempio la mancanza della possibilità di effettuare reportistica a fini statistici o per stato di avanzamento dei provvedimenti; l’obbligo di mantenere il formato del documento inserito nelle versioni successive; la difficoltà del sistema di gestire *alert* agli utenti sulle scadenze o sulla completezza dei provvedimenti – ha confermato l’attuale inadeguatezza del sistema ad assumere il ruolo di vero e proprio strumento gestionale e anche di controllo e monitoraggio dei tempi e dell’efficienza del processo normativo. Tutto questo si aggiunge alle esigenze già emerse in sede di analisi interna, poi confluite nel progetto presentato da AgID, come, ad esempio, la necessità, oggi non prevista, di individuare l’assegnatario del provvedimento e di tracciare l’*iter* di quest’ultimo per fasi; per passaggi ad uffici e a persone diverse, responsabilizzando così le singole unità; per tempi di permanenza del provvedimento in un determinato stato o presso un singolo ufficio o

assegnatario, creando così un vero e proprio *workflow* di ogni singolo procedimento, al fine di individuarne i punti di stallo e la relativa responsabilità.

2. Nel breve periodo è comunque necessario attivare un contratto di assistenza e manutenzione nelle more della definitiva implementazione del sistema, in modo da garantire continuità alle attività finora svolte e stabilità dei dati immessi. In prospettiva attuare il progetto di rinnovo delle macchine della Presidenza e di manutenzione evolutiva. Allo scopo sono attualmente disponibili sul capitolo 182 del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri per il 2016 risorse per euro 759.690,00 essendo compresi nell'importo anche euro 493.313 prelevati dall'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015.

