

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE****RESOCONTO STENOGRAFICO****AUDIZIONE****16.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 APRILE 2017****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		<i>comma 2, del regolamento della Camera dei deputati):</i>	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2	Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2, 4
Audizione del Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Roberto Cerreto, sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti <i>Normattiva</i> e <i>X-leges</i> e sulla loro progettazione di sviluppo, a norma dell'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (ai sensi dell'articolo 143,		Cerreto Roberto, <i>Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	2
		ALLEGATO: 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)	5

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 13.55.

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 del Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Roberto Cerreto, sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti *Normattiva* e *X-leges* e sulla loro progettazione di sviluppo, a norma dell'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Roberto Cerreto. Nella seduta odierna il consigliere Cerreto riferisce alla Commissione sui risultati raggiunti nell'attuazione dei programmi « Normattiva » ed « X-Leges » e sulle loro prospettive di sviluppo. L'informativa annuale del Governo sullo sviluppo dei due programmi è stata prevista dall'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Invito, quindi, il consigliere Cerreto ad aggiornarci sui risultati raggiunti e sulle prospettive di sviluppo dei due programmi.

ROBERTO CERRETO, *Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Grazie, presidente. Per me è un grande onore riferire per la prima volta alla Commissione parlamentare per la semplificazione sui risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva e x-Leges e sulle loro prospettive di sviluppo. Si tratta, a dire il vero, di un onore non meritato, perché la relazione, che, se il presidente consente, poi lascerei agli atti in versione integrale, si riferisce all'anno 2016, durante il quale il Dipartimento è stato diretto dall'avvocato Manzione, avendo assunto io l'incarico il 1° febbraio di quest'anno.

Nell'audizione dell'anno scorso il capo *pro tempore* del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) aveva evidenziato che il 2015 era stato un anno di transizione, contraddistinto dalla lunga e articolata procedura di definizione dell'assetto normativo per la gestione del portale prefigurato dalla legge n. 147 del 2013, cioè l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa tra Presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati e previo parere della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

La procedura si è conclusa — veniva ricordato già l'anno scorso — con l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 settembre 2015. Si è allora anche accennato ai contatti intercorsi con la Corte dei conti, in vista della registrazione della convenzione, all'epoca della precedente audizione già pronta in bozza, che prevedeva anche la regolazione dei costi sostenuti dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato per alimentare il

portale nel periodo intercorrente tra la scadenza dei precedenti accordi (9 ottobre 2014) e la data di decorrenza della nuova convenzione.

Quest'ultima, tuttavia, sottoscritta il 6 maggio, non è stata registrata, ragion per cui è stata preparata una nuova convenzione con efficacia *ex nunc*, sottoscritta l'8 agosto sempre dello scorso anno e regolarmente registrata. Grazie a tale atto l'alimentazione del portale è garantita contrattualmente fino all'agosto del 2019. Per il periodo pregresso è stato adottato un provvedimento di riconoscimento di debito, anch'esso regolarmente registrato dagli organi di controllo. Nel contempo, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha provveduto a rinnovare la registrazione del marchio « Normattiva » fino a gennaio 2027.

Al momento il sito Normattiva, come è noto, mette a disposizione di tutti i cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione, con accesso libero e gratuito, il *corpus* completo degli atti normativi pubblicati dal 1933, con aggiornamento e multivigenza degli atti dal 1936, vale a dire un patrimonio informativo costituito da oltre 100.000 atti normativi consultabili sia nel testo originariamente pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, sia nel testo vigente a una data prescelta, sia in versione multivigente. Il sito è pienamente funzionale, rapido, veloce e agevole nella consultazione.

Il portale verrà ulteriormente sviluppato mediante l'adozione di altre convenzioni con l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato da approvare, così come avvenuto per la convenzione che ho già ricordato, d'intesa tra il capo del DAGL e i segretari generali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Le risorse stanziare in bilancio appaiono sufficienti allo scopo. Trovate, naturalmente, tutti i dettagli nella relazione che depositerò.

Il programma di sviluppo è predefinito nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 settembre 2015 e prevede l'integrazione della banca dati con tutti gli atti normativi pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* tra il 1861 e il 1932 – si tratta di circa 80.000 atti –, l'aggiornamento in multivigenza degli atti normativi pubblicati dal

1861 al 1935 – circa 87.000 –, lo sviluppo grafico del portale, con specifico riguardo alle modalità di ricerca e alla presentazione dei contenuti, nonché la definizione di un motore federato di ricerca per la convergenza nel portale delle banche dati delle leggi regionali. Questo in sintesi per quanto riguarda Normattiva.

Il progetto X-Leges, come è noto, è il sistema previsto dalla legge n. 147 del 2013 finalizzato alle trasmissioni telematiche tra organi costituzionali per assicurare la completa informatizzazione del processo di formazione degli atti normativi e delle deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri.

A differenza di Normattiva, per X-Leges sono da confermarsi alcuni dei problemi già esposti nell'audizione dello scorso anno, nel senso che il sistema, collaudato soltanto nel 2015, si è rivelato non del tutto idoneo ad assumere il ruolo di strumento gestionale e di controllo e monitoraggio dei tempi e dell'efficienza del processo normativo. Le ragioni sono state già esposte alla Commissione: obsolescenza dell'*hardware*, difficoltà nel definire l'assetto gestionale del sistema in assenza di specifiche indicazioni normative – Normattiva, al contrario, beneficia di dettagliate previsioni normative che ne disciplinano la gestione – nonché alcuni problemi nel coinvolgimento degli altri organi istituzionali interessati.

Comunque, successivamente all'audizione, il 2016 ha visto il dipartimento attivarsi per trovare soluzioni che favorissero il raggiungimento dell'obiettivo fissato dal legislatore, pianificando le attività necessarie per la realizzazione del progetto e adeguando la componente elettronica ai moderni *standard*.

Sono stati, allo scopo, intrapresi contatti con gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri competenti per la gestione delle risorse strumentali e, una volta ottenuta l'autorizzazione del segretario generale, è stato dato mandato al Dipartimento per i servizi strumentali di procedere all'acquisizione di nuovo *hardware* e *software*, mediante gara di rilievo comunitario europea e contestuale avvio di procedura sul mercato elettronico della Pubblica Amministra-

zione, che ridefiniscano il sistema in modo da garantire la gestione centralizzata presso il Centro di elaborazione dati della Presidenza del Consiglio dei ministri degli attuali quattro nodi residenti presso Presidenza del Consiglio dei ministri, Camera dei deputati, Senato della Repubblica e Ministero della giustizia.

Il 2017 si preannuncia, quindi, favorevole per la realizzazione del progetto. Sono state, infatti, avviate, a cura del competente ufficio della Presidenza del Consiglio dei ministri, tutte le attività necessarie per la manutenzione e l'aggiornamento *hardware* del sistema. In particolare, è stato predisposto il capitolato per i servizi di completamento e per lo sviluppo del sistema, per la realizzazione del più ampio progetto di reingegnerizzazione complessiva e per lo sviluppo di nuove funzionalità.

Il capitolato è stato inserito come terzo lotto nell'ambito di una gara europea che comprende la generale fornitura di servizi elettronici alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Mediante variazioni compensative tra i capitoli di bilancio sono state trasferite al competente ufficio le necessarie risorse.

Concludo questa esposizione dei punti salienti della relazione con l'auspicio — e vorrei quasi dire con l'impegno — che la

prossima audizione del capo del DAGL relativa all'anno 2017 possa evidenziare anche per il progetto « X-Leges » significativi progressi nella gestione, come si è potuto fare quest'anno per quanto riguarda il progetto « Normattiva ».

Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il consigliere Roberto Cerreto, capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, per aver svolto questa relazione e per le informazioni che ci ha fornito. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*) della relazione che ci ha consegnato.

Se non ci sono osservazioni da svolgere e non c'è nient'altro da aggiungere, la ringrazio molto per i dati che ci ha fornito e per il lavoro che ha fatto e le rivolgo anche l'augurio di buon lavoro, visto che la sua nomina è recente. Mi auguro che abbia buon successo nell'interesse generale.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.05.

*Licenziato per la stampa
il 14 luglio 2017*

ALLEGATO



PROGETTI NORMATIVA E X – LEGES

RELAZIONE

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

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

Anno 2016

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), si forniscono elementi informativi sulla gestione dei progetti *Normattiva* e *X-leges* e sulle loro prospettive di sviluppo.

La presente relazione è focalizzata sulle fasi progettuali successive al 21 aprile 2016, in cui si è tenuta l'ultima audizione del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi *pro tempore* dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

Si reputa utile, in ogni caso, ripercorrere sinteticamente le vicende dei due progetti fino alla suddetta data, rinviando, per ogni ulteriore dettaglio, al contenuto delle precedenti relazioni consegnate alla Commissione all'atto delle audizioni.

NORMATIVA

1. Le premesse per la gestione del servizio pubblico che offre ai cittadini la possibilità di prendere visione della legislazione in vigore, mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche, sono state poste dalla previsione dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge finanziaria 2001), che istituì un fondo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, autorizzando la spesa di 25 miliardi di lire per il quinquennio 2001-2005, per realizzare in via informatica l'accesso gratuito dei cittadini alla normativa vigente e favorire il suo riordino.

In attuazione di tale disposizione, fu emanato il DPCM. 24 gennaio 2003, che istituì un Comitato guida, composto dai Segretari generali della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presi-

denza del Consiglio dei ministri, incaricato di definire gli indirizzi generali per la realizzazione del programma.

In seguito, intervenne 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, 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 però abrogata dall'articolo 1, comma 311, della richiamata legge 27 dicembre 2013, n. 147, nel contesto delle norme, di cui si dirà appresso, che hanno ristrutturato l'assetto ordinamentale per la gestione del programma.

Durante la vigenza della disposizione di cui al decreto-legge n. 200 del 2008, la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) 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 nella messa on line sull'omonimo portale, 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.

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 o da un suo delegato, ovvero dal Capo del DAGL, e composto da membri designati dalla Camera dei deputati, dal Senato della Repubblica, dalla PCM, 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 Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della PCM, per l'approvazione dei piani di attività e la redazione dei verbali di verifica dell'attività svolta nelle diverse fasi in cui era articolato il programma.

In base ad una delibera del Comitato tecnico-scientifico, che ritenne prioritario il completamento della banca dati piuttosto che il suo sviluppo, fu 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.

Tale accordo prevedeva, all'articolo 5, un'efficacia estesa al quinquennio, decorrente dalla data di sottoscrizione, senza disciplinare espressamente un regime di *prorogatio*, talché esso è venuto a scadere nell'ottobre 2014.

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 modificato presupposto normativo, sono state avviate, di concerto con le componenti istituzionali coinvolte nel procedimento, le attività per delineare il nuovo assetto procedurale e, nel contempo, per garantire che non si realizzassero soluzioni di continuità nella gestione del portale, trattandosi di un servizio di pubblico interesse.

Dopo un lungo ed elaborato lavoro preparatorio con i rappresentanti di Camera e Senato, dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e dell'Agenzia per l'Italia digitale, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 settembre 2015, attuativo della disposizione della legge di stabilità 2014, che ha individuato i contenuti e le modalità di adozione del programma, nonché le forme organizzative e le modalità di funzionamento delle attività relative al portale. L'articolo 3 del provvedimento ha istituito un Comitato di gestione, presieduto dal Capo del DAGL e formato dai rappresentanti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della PCM, con partecipazione estesa a 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.

Nella precedente audizione, il Capo del Dipartimento *pro tempore* ha rappresentato alla Commissione che il Comitato di gestione istituito dal DPCM 4 settembre 2015 si è insediato il 19 gennaio 2016 e che, nella riunione di insediamento, ha preso atto delle risultanze dei lavori condotti dal preesistente Comitato tecnico-scientifico, deliberando l'approvazione dello schema di convenzione da quest'ultimo a suo tempo predisposto, e a tale determinazione sono seguite, richieste dal DAGL, le intese dei Segretari Generali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del medesimo DPCM.

Nelle more del procedimento finalizzato a impostare la nuova struttura organizzativa, l'originario organismo rappresentativo delle componenti istituzionali ha continuato a operare, creando le premesse per assicurare che il programma gestionale-operativo del portale « Normattiva » non soffrisse battute d'arresto. Nel contempo, l'IPZS ha assicurato la continuità gestionale del portale, erogando il servizio in conformità con il dettato normativo, da cui emergeva la volontà del legislatore della legge di stabilità 2014 di non interrompere un servizio di utilità collettiva.

Su tali presupposti, il Comitato di nuova costituzione non ha, pertanto, avuto difficoltà a riconoscere che le scelte operate dal preesistente organismo rispondevano all'esigenza di completare il quadro regolamentare delineato dalla legge di stabilità 2014 per la gestione del portale e, nel contempo, di evitare che, alla già avvenuta scadenza dei precedenti accordi con l'IPZS, fosse interrotta l'alimentazione del portale per l'assenza di un idoneo strumento contrattuale che regolasse i rapporti con l'erogatore del servizio.

Si è pervenuti, pertanto, in data 9 maggio 2016, alla stipula della convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a., recante le pattuizioni già delineate nel previgente assetto regolatorio e successivamente confermate in quello attuale.

Del contenuto di tale convenzione, che era ancora in corso di perfezionamento alla data della precedente audizione del Capo del DAGL, sono stati forniti alla Commissione parlamentare per la semplificazione dettagliati elementi di conoscenza.

Ciò che preme in questa sede sottolineare è che le componenti istituzionali rappresentate nel Comitato (sia preesistente sia attuale) hanno ritenuto che il documento, ancorché recasse la denominazione di « convenzione », in realtà si discostava dalla fattispecie tipica di accordo tra amministrazioni ex art. 15 della legge n. 241 del 1990, in quanto non costituiva una modalità di regolamentazione (facoltativa, tra l'altro) scelta da un'amministrazione per gestire rapporti con un'altra componente istituzionale, e ciò per effetto di una disposizione primaria – l'art. 1, comma 310, della legge n. 147 del 2013 – che configurava la convenzione, a giudizio del Comitato, come atto ordinamentale conclusivo dell'*iter* procedurale attuativo della disposizione medesima; e tanto meno costituiva una fattispecie di strumento contrattuale, mancando il necessario presupposto dell'individuazione della controparte, che deve essere necessariamente l'IPZS nella sua qualità

di « *soggetto preposto alla stampa ed alla gestione, anche con strumenti telematici, della Gazzetta Ufficiale* ».

In aderenza a questa valutazione, la convenzione prevedeva anche la regolazione dei costi sostenuti dall'IPZS nel periodo intercorrente dalla scadenza dell'originario assetto contrattuale fino alla sottoscrizione della convenzione medesima ⁽¹⁾.

Per tale esclusivo aspetto, la convenzione non è stata registrata, unitamente all'atto di approvazione, dal competente Ufficio di controllo della Corte dei conti, il quale ha affermato il principio della decorrenza *ex nunc* degli effetti dell'accordo, e ha indicato, come esclusivo mezzo per la regolazione dei rapporti pregressi, il riconoscimento di debito dell'Amministrazione nei confronti dell'IPZS.

In conseguenza dell'anzidetto rilievo, benché il Comitato di gestione sia rimasto convinto della linearità della propria tesi, a scopo di economia procedurale, si è deliberato di non assumere ulteriori iniziative di sostegno della posizione non condivisa dalla Corte e di privilegiare, al contrario, un percorso alternativo, peraltro già ipotizzato dal Comitato.

È stata pertanto predisposta una nuova convenzione con efficacia *ex nunc* e, con l'urgenza che il caso ha richiesto, è stato prontamente riattivato il Comitato di gestione, che nella seduta del 25 luglio 2016 ha approvato l'atto, con rinvio alla procedura di riconoscimento di debito per la regolazione delle spettanze dell'IPZS in relazione al periodo pregresso, intercorrente dal 9 ottobre 2014, data di cessazione dei preesistenti accordi tra la PCM e l'IPZS, alla data di decorrenza del nuovo accordo.

2. La suddetta convenzione, di durata triennale al pari della precedente, è stata sottoscritta in data 8 agosto 2016 dai delegati delle parti e approvata dal Capo Dipartimento *pro tempore* il 10 agosto 2016, nonché registrata alla Corte dei Conti il 16 settembre successivo. Sono state impegnate le somme necessarie per adempiere agli obblighi (euro 136.477,34 per l'anno 2016, euro 341.193,33 per l'anno 2017 e euro 343.633,33 per l'anno 2018, per un importo totale di euro 821.304,00). L'atto è stato preceduto dalle necessarie formalità propedeutiche, consistenti nell'autorizzazione del Segretario Generale della PCM all'impegno di spesa pluriennale e nelle intese dei Segretari Generali di Camera e Senato.

Ad avvenuta registrazione della convenzione da parte della Corte dei conti, è stata tempestivamente avviata la predisposizione degli atti per il riconoscimento di debito, in relazione al rimborso dei costi sostenuti dall'IPZS per assicurare la continuità del servizio nell'anzidetto periodo. A tale scopo, è stato richiesto all'IPZS un dettagliato resoconto sulle attività svolte *ope legis* per la continuità gestionale del

(1) È il caso di evidenziare, sul punto, che per effetto dell'entrata in vigore della nuova normativa in tema di gestione del portale, occorre anche ridefinire le condizioni dell'offerta tecnico-economica dell'IPZS da valutare a cura dell'organismo a ciò deputato, vale a dire l'originario Comitato tecnico-scientifico successivamente sostituito dal Comitato di gestione, non potendo conservare alcun valore le pregresse pattuizioni, essendo queste basate su accordi definiti in periodo di vigenza di disposizioni abrogate.

portale – in conformità con il dettato del citato articolo 1, comma 310, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 – da sottoporre al Comitato di gestione, ai fini della stesura del verbale di verifica in ordine all’assolvimento da parte dell’Istituto delle attività programmate e al rispetto dei livelli di prestazione dei servizi tecnici.

In aderenza alla richiesta, l’IPZS ha prodotto l’elenco degli atti aggiornati in « multivigenza », nonché la quantificazione delle modifiche apportate agli stessi dagli atti normativi pubblicati dal 9 ottobre 2014 all’8 agosto 2016.

La pubblicazione di n. 395 atti, come riportato sinteticamente nel seguente prospetto, ha comportato il trattamento di n. 1.977 atti normativi per un totale di n. 13.951 modifiche apportate:

atti recanti aggiornamenti		numero atti	numero atti modificati	numero modifiche
pubblicazione				
anno	mese			
2014	Ottobre	9	23	129
	Novembre	16	172	969
	Dicembre	11	204	937
2015	Gennaio	14	46	195
	Febbraio	11	108	348
	Marzo	22	59	350
	Aprile	12	34	266
	Maggio	17	41	297
	Giugno	18	77	1648
	Luglio	27	88	415
	Agosto	14	118	877
	Settembre	17	97	1067
	Ottobre	17	64	492
	Novembre	14	40	306
	Dicembre	17	242	1183
2016	Gennaio	18	117	538
	Febbraio	17	114	550
	Marzo	27	43	369
	Aprile	9	60	1050
	Maggio	30	74	886
	Giugno	18	46	331
	Luglio	32	89	697
	Agosto	8	21	51
totale		395	1977	13951

La verifica ha avuto luogo il 21 ottobre 2016 ed è stata riferita, ovviamente, agli atti immessi nella banca dati nel più volte richiamato periodo. Essa è stata effettuata selezionando un campione di 39 atti (circa il 10 per cento), che a loro volta hanno modificato 709 atti aggiornati per un totale di 4.064 modifiche.

Il campione individuato è apparso quantitativamente significativo e ben distribuito dal punto di vista della tipologia. Sono stati verificati: 11 decreti-legge; 11 leggi di conversione di decreti-legge; 1 legge di stabilità; 2 leggi europee; 3 leggi ordinarie; 10 decreti legislativi; infine, 1 regolamento nella forma di decreto del Presidente della Repubblica.

L'esito della verifica è stato complessivamente positivo: in generale, le modifiche sono risultate registrate correttamente e tempestivamente nella banca dati. Si può affermare che la gestione del portale, nel periodo considerato, è stata condotta in modo rispondente alla finalità precipua di Normattiva, che è quella di avvicinare il cittadino alla legislazione, offrendo un servizio di informazione esaustivo e agevolmente utilizzabile.

Sono state formulate, comunque, alcune osservazioni, riassumibili come segue.

1. La più rilevante riguarda la ricostruzione della multivigenza nel caso dei decreti-legge; le modifiche apportate ad atti preesistenti da articoli del decreto-legge modificati in sede di conversione vengono riportate soltanto con riferimento a quest'ultimo testo, mentre non vi è traccia delle modifiche apportate dal decreto-legge nell'originaria stesura; se gli articoli del decreto-legge non vengono modificati, le modifiche appaiono correttamente registrate.

2. In taluni casi, quando le modifiche concernono parti riportate nella banca dati in formato grafico (caso tipico, gli allegati), delle modifiche si dà conto in calce, sotto le relative immagini.

3. Non sono poche le modifiche non riscontrabili in quanto incidono su importanti atti precedenti al 1936, non ancora inseriti in banca dati.

4. Modifiche e abrogazioni non sono riscontrabili quando riguardano atti non numerati, il cui inserimento nella banca dati costituirà oggetto di apposita convenzione.

5. Nelle note si riscontra un utilizzo generico del termine « modifica » per indicare non solo novelle testuali, ma anche deroghe o proroghe.

6. Sempre in via generale, si nota che, attivando i riferimenti normativi, la disposizione sostituita, modificata o integrata appare nella sua stesura originaria con aggiornamenti. Per rinvenire la disposizione in vigore occorre riferirsi all'indice degli articoli nella colonna a sinistra, in cui sono riportati gli aggiornamenti di volta in volta effettuati.

7. Appare ancora perfettibile la visualizzazione dei provvedimenti normativi interamente abrogati, attraverso la ricerca semplice.

Le tematiche trattate nelle osservazioni 1, 3 e 6 troveranno soluzione, rispettivamente, con la rivisitazione delle regole di aggiornamento del portale, in corso di esame presso il Comitato (osservazione 1: multivigenza dei decreti-legge), con lo sviluppo della banca dati e il recupero del pregresso (osservazione 3: atti precedenti al 1936 in

multivigenza) e con il rilascio della nuova versione della banca dati (osservazione 6: puntamento dei riferimenti normativi).

Nel medesimo lasso temporale, l'IPZS è stato anche invitato a produrre il documento recante la quantificazione in dettaglio delle spese effettivamente sostenute per la gestione del portale nel periodo in argomento, al fine di sottoporre lo stesso al parere di congruità dell'AgID nonché all'esame del Comitato, la cui approvazione andava considerata come momento essenziale del procedimento di riconoscimento delle spettanze, al fine di fornire ai conseguenti provvedimenti di spesa un adeguato sostegno motivazionale.

L'Istituto, a conclusione di una procedura interna di ricognizione ed a seguito di apposite intese con l'Agenzia per l'Italia digitale, ha provveduto all'incombenza in data 16 novembre 2016, producendo documentazione a supporto della richiesta di corresponsione di euro 458.538,00 (559.416,36 con IVA al 22%). Giova rilevare, sul tema, che la somma richiesta dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. è stata impostata su importi calcolati secondo i medesimi criteri di ripartizione adottati nell'originaria offerta tecnico-economica presentata dall'IPZS e sottoposta con esito positivo alla valutazione di congruità da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale. Tali criteri, che hanno formato oggetto della convenzione originariamente stipulata dalle parti e ritirata a seguito del ricordato rilievo della Corte, sono stati confermati in sede di elaborazione della convenzione dell'8 agosto 2016.

Nella riunione del Comitato di gestione in data 25 novembre 2016, il documento dell'IPZS è stato approvato, salva la constatazione, da parte del Comitato, che ricorressero le condizioni di applicabilità della decurtazione del 5% della somma richiesta dall'Istituto, in ossequio alla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione (*ex multis* SS.UU n. 10868/2007, n. 5951/2008, n. 1875/2009, n. 3905/2010 e n. 5696/2011), secondo la quale, nell'ipotesi di prestazioni eseguite da una società a favore dell'Amministrazione pubblica in assenza di un valido rapporto contrattuale, è possibile riconoscere all'esecutore della prestazione un importo riferibile alla sola diminuzione patrimoniale subita, escludendosi la riconoscibilità dei benefici relativi alla controprestazione inizialmente pattuita come corrispettivo.

Su tali premesse, è stato emanato, in data 1° dicembre 2016, il decreto di riconoscimento del debito, per un ammontare di euro 435.611,10 (euro 531.445,54 comprensivo di IVA al 22%), con contestuale impegno di spesa e ordinativo di pagamento.

Un ulteriore adempimento, relativo al portale « Normattiva », è stato svolto tra la fine del 2016 e l'anno in corso.

Il 17 gennaio 2017 è venuto infatti a scadere il decennio di validità del marchio Normattiva, che fu registrato il 17 gennaio 2007 su incarico affidato dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri *pro tempore* ad uno studio legale. La procedura di rinnovo, per assicurare la tutela del marchio per un ulteriore periodo di pari durata, è stata avviata e conclusa, su autorizzazione del Segretario generale, dal dirigente delegato alla gestione del capitolo di bilancio relativo al portale, nelle forme indicate dall'Ufficio italiano brevetti e marchi presso il Ministero dello sviluppo economico. È il caso di evidenziare che la procedura di rinnovo del marchio ha comportato una spesa di

soli euro 237,00, di molto inferiore a quanto occorso per la registrazione del marchio dieci anni prima.

3. Tutto quanto premesso, è il caso di accennare brevemente alle ultime vicende relative al portale – ancorché successive all’anno di riferimento della presente relazione, e quindi da trattare in dettaglio nella prossima relazione annuale – dal momento che le stesse traggono il proprio presupposto dagli impegni programmati nella convenzione dell’8 agosto 2016 relativamente al primo semestre di vigenza.

La convenzione prevede che, per l’espletamento delle attività devolute all’IPZS, in relazione all’intera durata del rapporto tra le parti, la Presidenza del Consiglio dei ministri si obbliga a corrispondere la somma di euro 843.000,00 (euro 1.028.460,00 con IVA al 22 per cento) per il rimborso dei costi come quantificati dall’Istituto e validati dalla PCM dietro valutazione di congruità dell’Agenzia per l’Italia digitale.

La predetta somma, secondo la previsione di cui all’articolo 2, comma 7, della convenzione, va liquidata in rate semestrali posticipate di eguale importo, una volta ricevuti i resoconti dell’IPZS sulle attività svolte nei periodi come appresso indicati, salvo interruzioni del termine per richieste di integrazioni documentali ed informative: data della stipula – febbraio 2017; marzo 2017 – agosto 2017; settembre 2017 – febbraio 2018; marzo 2018 – agosto 2018; settembre 2018 – febbraio 2019; marzo 2019 – agosto 2019. La liquidazione è subordinata all’approvazione, da parte del Comitato di gestione, del verbale di verifica in ordine all’assolvimento da parte dell’IPZS degli obblighi contrattuali, nel rispetto dei livelli di prestazione dei servizi tecnici, verificati ed approvati dall’AgID.

In riferimento al primo periodo temporale di operatività della convenzione, l’IPZS ha presentato i resoconti delle attività svolte dall’8 agosto 2016 al 7 febbraio 2017, in vista della liquidazione della somma ad esso spettante per la gestione del portale nel periodo medesimo. I resoconti sono stati debitamente trasmessi alla PCM e all’AgID e sono stati verificati ai sensi del richiamato articolo 2, comma 7, della convenzione.

La verifica, effettuata dal Comitato di gestione sulla base di criteri deliberati nella seduta dell’8 marzo 2017, ha riguardato gli atti immessi nella banca dati nel periodo 8 agosto 2016 – 7 febbraio 2017, vale a dire 111 atti, che a loro volta hanno modificato 587 atti, per un totale di 3.936 modifiche. L’esito della verifica, svolta su un campione di 15 atti distribuiti in tre mesi, è stato positivo. Nella seduta successiva, tenutasi il 20 marzo, il Comitato ha quindi dato mandato alla PCM di dare corso agli adempimenti relativi al pagamento delle spettanze dell’IPZS per il medesimo periodo.

4 Dal punto di vista strettamente tecnico, la situazione attuale del portale « Normattiva » è riassumibile nei termini seguenti.

Con il completamento delle attività previste dalla prima convenzione stipulata tra Presidenza del Consiglio dei ministri e l’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato l’8 ottobre 2009 e dall’Accordo integrativo dell’8 marzo 2013, nonché con il continuo aggiornamento della Banca Dati « Normattiva » – garantito dall’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato senza soluzione di continuità fino a tutt’oggi, e che proseguirà fino al 2019 in base alla convenzione dell’8 agosto 2016 – è stato

possibile mettere a disposizione di tutti i cittadini, delle imprese e della Pubblica Amministrazione, **con accesso libero e gratuito**, il *corpus* completo degli atti normativi pubblicati dal 1933 (con aggiornamento in multivigenza degli atti pubblicati dal 1936), vale a dire un patrimonio informativo costituito da oltre **100.000 atti normativi**, così suddivisi:

Num. atti	Tipologia di atto
3.566	Decreti-legge
5.471	Decreti legislativi
21.938	Leggi
47.641	Decreti del Presidente della Repubblica
3.228	Decreti luogotenenziali, Decreti del Capo provvisorio dello Stato
3.543	Regi decreti-legge
120	Regi decreti legislativi
14.699	Regi decreti
42	Leggi costituzionali
900	Altre tipologie di atto

Tutti gli atti sono consultabili sia nel testo originariamente pubblicato in Gazzetta Ufficiale, sia nel testo vigente ad una data, sia in versione multivigente (dal 1936).

Il 2017 si presenta come un anno propizio per l'avvio delle attività finalizzate allo sviluppo e all'implementazione del portale, favorite, da un lato, dalla duttilità degli strumenti giuridici adottabili per la bisogna – convenzioni elaborate dal Comitato di gestione ed approvate d'intesa tra PCM, Camera e Senato – e, dall'altro, dalla disponibilità delle risorse economiche assicurate dalla legge di stabilità 2014, le quali, nonostante abbiano sofferto decurtazioni nel contesto delle politiche di riduzione della spesa pubblica⁽²⁾, mantengono una rilevante consistenza.

Sul capitolo n. 119 del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, « Fondo per l'informatizzazione e la classifica-

(2) L'articolo 7, comma 1, lettera b), e comma 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, stabilisce che la Presidenza del Consiglio dei ministri, a decorrere dal 2013, deve operare un contenimento delle spese tale da assicurare un risparmio complessivo non inferiore a 40 milioni di euro. Al fine di dare attuazione alle citate disposizioni, la PCM ha proceduto alla ripartizione della riduzione di spesa in forma lineare tra i vari capitoli di bilancio, ivi compreso il capitolo relativo alla gestione del portale « Normattiva ».

zione della normativa vigente », risultano infatti assegnate le seguenti somme:

euro 704.109,00 per l'anno 2017, cui vanno aggiunti euro 1.480.060,12, corrispondenti al riporto all'anno corrente della disponibilità accertata a chiusura dell'esercizio finanziario 2016;

euro 695.330,00 per l'anno 2018 ed euro 706.568,00 per l'anno 2019, corrispondenti alle somme previste nel bilancio pluriennale della PCM redatto ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 novembre 2010.

Dalle suddette somme vanno decurtati euro 341.430,33 per l'anno 2017, euro 343.633,33 per l'anno 2018 — che risultano già impegnati per il pagamento delle spese relative alla gestione ordinaria del portale, oggetto della convenzione dell'8 agosto 2016 e per il rinnovo decennale del marchio — nonché euro 207.156,00 per l'anno 2019⁽³⁾. La disponibilità risulta altresì ridotta di euro 81.783,00, decurtati in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 7, comma 1, lettera b), e comma 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Per il programma di sviluppo ed implementazione del portale, occorrerà pertanto fare riferimento alla somma complessiva di euro 2.612.064,46, utilizzabili attraverso le convenzioni da stipularsi con le modalità previste dal DPCM 4 settembre 2015.

Le attività da condurre sono definite nel programma di cui all'articolo 4 del più volte richiamato DPCM 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. Sulla base del programma, saranno poi stipulate le convenzioni con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, cui si è sopra fatto cenno.

Per completezza di dati informativi, va segnalato che l'elaborazione del programma di sviluppo ed implementazione del portale è già in fase di avanzata definizione, 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 e 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.

Il programma si articola nelle seguenti attività:

- integrazione della banca dati con tutti gli atti normativi pubblicati nella « Gazzetta Ufficiale » a decorrere dal 1861 e fino al 1932 (circa 80.000 atti);

(3) Con un successivo decreto, da adottarsi nel corso del triennio di riferimento, sarà assunto un impegno di spesa per la residua somma indicata nel testo, da destinare alla liquidazione delle spettanze dell'IPZS nel corso del 2019.

- aggiornamento in multivigenza degli atti normativi pubblicati dal 1861 al 1935 (circa 87.000 atti),

- sviluppo del portale, con specifico riguardo alle modalità di ricerca e alla presentazione dei contenuti;

- definizione di un 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 e accessibilità per l'utenza, facilitando e potenziando le funzionalità attuali e anche considerando le difficoltà incontrate dall'utenza con altre banche dati.

Per il raccordo con banche dati regionali, si opererà in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, chiamata a fornire il proprio contributo in seno al Comitato di gestione, come previsto dal DPCM 4 settembre 2015.

PROGETTO X-LEGES

1. Nella relazione dello scorso anno, si è riferito sulle caratteristiche del progetto *X-leges* e sulle vicende legate alla sua realizzazione. Si ritiene comunque utile riassumerne le fasi salienti.

Si premette che 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 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 per la gestione sia della documentazione sia delle informazioni 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, 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.

Ciò premesso, l'articolo 1, comma 312, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità, ha previsto che « per il completamento e la implementazione del progetto X-leges, finalizzato alle trasmissioni telematiche tra organi costituzionali, per assicurare la completa informatizzazione della formazione degli atti normativi e delle deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri, nonché per alimentare la Gazzetta Ufficiale in conformità alle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo con una dotazione complessiva pari ad euro 1.500.000,00 di cui euro 200.000,00 per l'anno 2014, euro 400.000,00 per l'anno 2015, euro 300.000,00 per l'anno 2016, euro 200.000,00 per l'anno 2017, euro 200.000,00 per l'anno 2018 ed euro 200.000 per l'anno 2019 ».

Parlando di « *completamento e di implementazione* » del progetto, la norma si riferiva ad una fattispecie che rientrava nell'ambito generale del programma per l'informatizzazione della normativa vigente, previsto dalla disposizione che, come si è visto, ha creato i presupposti per la realizzazione del programma « Normattiva ».

Con la legge di stabilità 2014, i due progetti sono stati disciplinati in maniera diversa: in una forma più dettagliata per quanto riguarda Normattiva, con il procedimento di cui si è diffusamente riferito nella prima parte della presente relazione, mentre per X-leges il legislatore ha soltanto previsto la finalizzazione progettuale e la relativa copertura finanziaria, con ciò rinviando implicitamente alla procedura già avviata sulla base della pregressa disposizione del 2000, in attuazione della quale è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 gennaio 2003.

Tale provvedimento ha istituito un Comitato Guida, formato dai Segretari generali della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza del Consiglio dei Ministri o da loro delegati, avente compiti sia di determinazione di indirizzi generali per l'attuazione del programma di informatizzazione della normativa (poi realizzati nell'ambito del progetto Normattiva), sia di valutazione della conformità agli obiettivi del programma dei progetti ammissibili a finanziamento da parte del fondo, in cui è rientrato il progetto X-leges.

Sulla base degli indirizzi elaborati dal Comitato Guida, fu dato all'ex CNIPA – ora Agenzia per l'Italia Digitale – l'incarico di 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 (contratto CNIPA 1/2008 CIG 3418073B0F). Il contratto prevedeva, all'art. 4, comma 1, una fase di sviluppo della durata di 6 mesi e una fase di esercizio, successiva al superamento del collaudo, della durata di 24 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 decise 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;
 - 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:
 - ix. licenze di *software* di base, di ambiente ed applicativo, compresa installazione e configurazione;
 - x. *hardware*, compreso trasporto, installazione e configurazione;

- c) servizi a misura:
 - xi. sviluppo, collaudo e messa in esercizio di *software* applicativo valutato in giorni/persona di prefissate figure professionali;

- d) forniture a misura:
 - xii. fornitura di *hardware* (armadi *rack*).

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 richiese all'Agenzia per l'Italia Digitale di formalizzare con il RTI Reply-TAI, 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.

Sulla base delle suddette determinazioni, fu sottoscritto dall'Agenzia per l'Italia digitale e dal RTI l'atto aggiuntivo n. 2 al contratto n. 1/2008, che ha esteso fino al 30 giugno 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 l'AgID ha presentato lo stato del contratto giunto alla sua conclusione (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, l'AgID ha informato di aver provveduto a 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*. L'AgID ha sottolineato, nell'occasione, la necessità di portare a termine le attività di chiusura del contratto, con particolare riguardo a: collaudo degli sviluppi *sof-*

tware di manutenzione evolutiva e 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.

In data 25 giugno 2014, il RTI ha trasmesso all’AgID la comunicazione di «*pronti al collaudo*», 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 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 non normativi del Consiglio dei Ministri;
- coinvolgimento nel sistema della Presidenza della Repubblica e della Ragioneria Generale dello Stato;
- integrazione con i sistemi di protocollo e 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 Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, che le attività sopradescritte fossero state concluse, con nota del 24 aprile 2015 è stato chiesto ad AgiD di riferire sul tema ⁽⁴⁾.

A seguito dell’invio della suddetta nota, in data 29 aprile 2015, si è tenuto un incontro tra il DAGL e AgID, nel corso del quale l’Agenzia

(4) Si riporta di seguito 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 aggiudicatarie 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 ».

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 maggio 2015 e si è concluso il 16 luglio 2015. Al termine della riunione, l'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, l'AgID ha proceduto a informare i componenti della Commissione di collaudo che, a seguito della comunicazione del RTI aggiudicataria del contratto CNIPA 1/2008 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 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 dei ministri.

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, funzionali alle attività del DAGL 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 del Consiglio dei ministri, al fine di ospitare il sistema *X-leges* ed erogarlo alle amministrazioni utenti – nonché le esigenze di reingegnerizzazione, implementazione complessiva del sistema e migrazione nella nuova piattaforma, passando da un sistema frammentato a uno unico, in grado di erogare un servizio alle amministrazioni interessate, sono state prese in considerazione dall'AgID, che ha elaborato un nuovo progetto, presentato il 24 dicembre 2015 al DAGL, che ne ha condiviso l'impostazione.

Nelle more dell'attuazione del progetto, dal mese di gennaio 2016 il DAGL ha proceduto ad effettuare operazioni di verifica sul funzionamento del sistema all'interno del settore c.d. « 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 DPCM 10 novembre 1993. L'attività di sperimentazione, che prosegue tuttora, ha fatto emergere seri profili critici e difficoltà di utilizzo del sistema, tra cui, a titolo di 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. Ciò 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.

Fin qui, le vicende pregresse all'audizione del 21 aprile 2016.

2. In seguito (27 maggio 2016), il DAGL ha informato il Dipartimento per le risorse umane e strumentali — che all'epoca comprendeva l'Ufficio informatica e telematica, competente per l'acquisizione di beni e servizi elettronici — di un novero di soluzioni ipotizzate per favorire il proseguimento delle attività necessarie alla realizzazione del progetto. In tale occasione, è stato evidenziato, da un lato, che l'AgID non può più fungere da stazione appaltante, similmente a quanto avvenuto per il precedente contratto — in quanto dall'entrata in vigore del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, all'AgID sono state affidate le funzioni di coordinamento, indirizzo e regolazione già conferite a DigitPA, mentre le attività contrattuali e strumentali già attribuite a DigitPA, ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge citato, sono state affidate alla società Consip S.p.A; dall'altro, l'assenza di proprie risorse interne necessarie allo scopo e di una struttura amministrativa idonea ad avviare e gestire gare. Il DAGL ha auspicato che l'acquisizione di un nuovo *hardware* e *software*, passaggio preliminare e ineludibile per qualsiasi evoluzione del sistema, potesse essere effettuata direttamente dal competente Ufficio della Presidenza del Consiglio dei ministri, già a suo tempo coinvolto nella stesura del progetto elaborato dall'AgID.

Facendo seguito a riunioni tecniche nel frattempo succedutesi, l'Ufficio informatica e telematica del DIPRUS ha manifestato la propria disponibilità a predisporre la documentazione tecnica di gara necessaria per procedere alla realizzazione del progetto complessivo.

Il suddetto Ufficio ha chiarito che tale progetto, secondo la proposta delineata da AgID (dicembre 2015), indicava una pianificazione delle attività distinta in due fasi. Una prima che prevedeva delle acquisizioni sul mercato elettronico (MEPA) e una seconda che prevedeva l'espletamento di una gara di rilievo comunitario. In particolare, la fase da svolgersi sul MEPA comprendeva l'esecuzione di due distinte procedure di acquisizione: una per *hardware* e una per i servizi di installazione, gestione in esercizio, *help desk* formazione e manutenzione correttiva ed evolutiva del *software*. La successiva gara di rilievo

comunitario, da avviarsi al completamento della prima fase e tesa alla realizzazione di un più ampio progetto di reingegnerizzazione complessiva del sistema, prevedeva la completa sostituzione del *software* MAGO e la modifica delle modalità di utilizzo di *X-leges* per gli utenti (Camera dei Deputati, Senato della Repubblica e Ministero della giustizia).

Per quanto concerne la fase da svolgersi mediante il MEPA (prevista da AgID) per ciascuna delle due procedure di acquisizione, era prevista anche la stima dei costi e la base d'asta, valutata in 200.000 euro. Va evidenziato che tali stime dei costi e modalità di acquisizione risultavano coerenti con i valori di soglia di rilevanza comunitaria (209.000 euro) indicati normativamente per l'AgID (art. 3, comma 1, lett. c), del decreto legislativo n. 50 del 2016), ma non altrettanto per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che rientra tra le amministrazioni per le quali si applica l'art. 35, comma 1 lett. b), del decreto citato (limite di 135.000 euro). Pertanto, ai sensi della normativa vigente, non era quindi possibile procedere alle due acquisizioni previste dalla prima fase del progetto con l'utilizzo del mercato elettronico MEPA.

Su tali basi, si è ritenuto quindi opportuno considerare la possibilità di ricondurre le due fasi del progetto, e quindi tutte le acquisizioni necessarie per la sua realizzazione complessiva, a un'unica procedura di rilevanza comunitaria, sia per la parte *hardware* e servizi di installazione, gestione in esercizio, *help desk*, formazione e manutenzione correttiva ed evolutiva del *software*, sia per la complessiva reingegnerizzazione e completa sostituzione del *software* MAGO e la modifica delle modalità di utilizzo di *X-leges*.

Nel medesimo periodo, il DAGL ha convocato una riunione dei rappresentanti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Ministero della giustizia, estesa a rappresentanti dell'IPZS, dell'AgID e del Dipartimento per il personale, finalizzata a sensibilizzare le Istituzioni sulla necessità di individuare soluzioni volte a garantire la realizzazione di quanto prospettato dall'articolo 1, comma 312, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e quindi ad avviare una discussione sulla pianificazione delle attività necessarie per garantire la riattivazione del progetto, anche alla luce di quanto emerso in sedi tecniche e nel corso di riunioni del Comitato di gestione del portale Normattiva, formato in massima parte dalle medesime componenti.

In tale occasione, è stata espressa una disponibilità di massima da parte dei rappresentanti delle Istituzioni convocate ad avviare i lavori per il raggiungimento di uno *standard* operativo adeguato. Rilievi critici sull'attuale funzionalità del sistema stati però avanzati in maniera pressoché unanime. Nella stessa sede, sono stati anche esaminati i contenuti e le modalità operative del sistema di gestione dei processi di acquisizione degli atti e di pubblicazione degli stessi nella Gazzetta Ufficiale, attualmente in uso presso l'IPZS, e nel cui ambiente operativo, secondo una proposta avanzata dallo stesso Istituto, potrebbe essere inserita l'ipotesi progettuale *X-Leges*. Tale soluzione non è però apparsa percorribile, dal momento che l'attribuzione all'IPZS del completamento e dell'implementazione del progetto richiederebbe una modifica legislativa, in assenza della quale non possono essere affidati

all'IPZS compiti operativi, come invece previsto relativamente a Normattiva.

Convincente, al contrario, si è prospettata una soluzione individuata nel corso di ulteriori riunioni con i responsabili interni alla PCM, laddove è emerso che il Dipartimento competente – nel frattempo, individuato nel Dipartimento per i servizi strumentali, scorporato dal citato Dipartimento per le risorse umane e strumentali a decorrere dal 1° ottobre 2016 – avrebbe avviato in tempi brevi una gara di rilievo comunitario per i servizi di manutenzione e sviluppo del *software*. L'ipotesi elaborata era quella di integrare la determina della gara inserendo un terzo lotto, relativo ad *X-leges*, consimile per materia e per esigenze da soddisfare. La soluzione si presentava anche economica dal punto di vista procedurale, risultando necessaria alla bisogna un'integrazione del capitolato tecnico, già predisposto.

Contestualmente, sarebbe stata attivata, sempre a cura del Dipartimento per i servizi strumentali, un'acquisizione MEPA di parte dell'*hardware*, nei limiti di spesa consentiti alla PCM dalla sopra citata vigente legislazione.

La parallela attivazione delle due procedure consentiva di effettuare un primo impegno di spesa nel corso del 2016. La soluzione ipotizzata ha richiesto, sotto l'aspetto tecnico-contabile, un'operazione di variazione compensativa di poste in bilancio, per la quale è stata chiesta al Segretario generale della PCM la necessaria autorizzazione. Il Segretario generale ha autorizzato ambedue gli interventi, consistenti nella variazione compensativa tra capitoli di spesa di competenza del DAGL e del Dipartimento per i servizi strumentali e nella devoluzione a quest'ultimo delle procedure di acquisizione di beni e servizi necessari per l'evoluzione del sistema.

Con DPCM n. 313/BIL dell'11 novembre 2016, il Segretario generale ha disposto la cennata variazione compensativa, per complessivi euro 759.690,00, a valere sui fondi stanziati sul capitolo 182 a favore dei capitoli 213 (euro 107.777,00), 909 (euro 493.313,00) e 910 (euro 158.600,00). Lo stanziamento finale sul capitolo 2016 è risultato quindi pari a zero.

Successivamente, in esito alle attività preliminari sopra esposte, il Dipartimento per i servizi strumentali ha predisposto una richiesta di offerta per l'acquisizione dell'*hardware* e del *software* di base necessario per il trasferimento dei nodi costituenti il sistema *X-leges* e con le stesse funzionalità attualmente disponibili sui sistemi informativi della PCM, in modo da superare l'obsolescenza dell'*hardware* su cui attualmente è installato e in esercizio il sistema, permettendo una gestione centralizzata dei nodi presso il CED della Presidenza del Consiglio dei Ministri (attualmente, il sistema è costituito da 4 nodi residenti nelle 4 amministrazioni coinvolte: PCM, Camera, Senato e Ministero della giustizia).

La situazione allo stato attuale è riassumibile come segue:

- la richiesta di offerta per l'*hardware* e le licenze *VMware* per la virtualizzazione con base d'asta di 130.000,00 euro è stata aggiudicata e si è in fase di pianificazione della consegna;

- il Dipartimento per i servizi strumentali sta inoltre provvedendo all'acquisizione delle licenze del *software* di base necessario mediante accesso alle convenzioni CONSIP attive;

- il medesimo Dipartimento ha poi predisposto il capitolato per i servizi di completamento e sviluppo del sistema *X-leges*, per la realizzazione del più ampio progetto di reingegnerizzazione complessiva del sistema e lo sviluppo di nuove funzionalità. Il capitolato è stato inserito come terzo lotto in una gara europea per la fornitura dei servizi di gestione della componente passiva dell'infrastruttura di rete dati e dell'infrastruttura di rete fonia (lotto 1), dei servizi di manutenzione del parco applicativo e dei siti *web* (lotto 2) e dei servizi di completamento e sviluppo del sistema *X-leges* (lotto 3). La base d'asta per il lotto 3 è pari a 303.696,72 euro.

- attualmente, si sta inoltre predisponendo la documentazione di gara per effettuare una richiesta di offerta per un servizio di installazione, configurazione e avvio operativo del sistema sulla nuova architettura *hardware*, con manutenzione correttiva e adeguativa a copertura del periodo di espletamento della gara europea.

