

NORMATTIVA: una banca dati “liquida”

Il progetto

Dal mese di marzo del 2010 la normativa nazionale vigente è accessibile *on line* gratuitamente grazie a *Normattiva: il portale della legge vigente*¹. La banca dati è aggiornata in tempo reale ed è consultabile *on line* gratuitamente da qualsiasi cittadino che abbia l'opportunità di accedere a internet. *Normattiva* consente l'accesso alle norme vigenti, ma anche a ciascuna delle versioni precedenti di ogni norma, modificate o abrogate da norme successive. Il progetto è frutto della collaborazione tra istituzioni statali, diverse per natura e finalità: il *Ministro per la semplificazione normativa*, la *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, il *Senato della Repubblica*, la *Camera dei Deputati*, la *Corte di Cassazione*. La banca dati - come d'altronde il sito web - è realizzato e gestito dall'*Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*. *Normattiva* prende vita dall'art. 107 della Legge finanziaria 2001² che aveva istituito un “fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo”³, da realizzarsi grazie all'intervento della *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, del *Senato della Repubblica* e della *Camera dei Deputati*. Successivamente, il D.L. 200/2008⁴, che ha confermato le finalità e la struttura interistituzionale del progetto *Normattiva*, ha affidato al *Ministro per la semplificazione normativa* i compiti di promuovere e coordinare le attività, oltre che assicurare la confluenza presso il *Dipartimento degli affari giuridici e legislativi* della *Presidenza del Consiglio dei Ministri* di “tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche”⁵.

Contenuti, copertura, aggiornamento

Normattiva contiene gli atti normativi pubblicati in *Gazzetta Ufficiale - Serie Generale*, quali “leggi, decreti-legge, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica dotati di numero, cioè contestualmente pubblicati nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica Italiana. *Normattiva* non contiene i

¹ URL: <http://www.normattiva.it>.

² L. 23 dicembre 2000, n. 388 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001). (GU n. 302 del 29-12-2000 - Suppl. Ordinario n.219). URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000;388>.

³ Cfr. La sezione del sito di *Normattiva* dedicata alla presentazione del progetto. URL: <http://www.normattiva.it/static/progetto.html>.

⁴ D.L. 22 dicembre 2008, n. 200 Misure urgenti in materia di semplificazione normativa. (GU n. 298 del 22-12-2008 - Suppl. Ordinario n.282). URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2008;200>.

⁵ Cfr.: <http://www.normattiva.it/static/progetto.html>.

provvedimenti non numerati, come ad esempio i decreti del Presidente della Repubblica o i decreti ministeriali non numerati (cioè non inseriti nella Raccolta) oppure gli atti che hanno una propria autonoma numerazione (ad esempio le Ordinanze della Presidenza del consiglio) che tuttavia, non essendo inseriti nella Raccolta ufficiale, non ne prendono la numerazione”⁶.

Rispetto alla copertura, la banca dati attualmente permette la consultazione degli atti normativi pubblicati in epoca repubblicana. Tuttavia, al momento sono consultabili in “multivigenza” solo gli atti che vanno dal 1 gennaio 1960 ad oggi. Per gli atti dal 1946 al 1960 è ancora disponibile solo il testo storico. Va aggiunto che nella sua versione definitiva, prevista per il 2014, *Normattiva* comprenderà l'intero *corpus* normativo nazionale dal 1861 in poi (sempre limitatamente a leggi, decreti legge, decreti legislativi e altri atti numerati). La copertura, soprattutto per quello che riguarda la “multivigenza” delle norme, ha seguito una *road map* molto dettagliata, che ad oggi sembra più che rispettata. Nella fase di avvio erano infatti consultabili nella modalità della “multivigenza” solo gli atti normativi pubblicati dal 1° gennaio 1981 fino al corrente; in questa prima fase gli altri atti normativi pubblicati fra il 2 giugno 1946 e il 31 dicembre 1980 erano consultabili solo nel testo originario. A partire dal mese di maggio 2010 la banca dati ha offerto la possibilità di accedere anche alla consultazione in “multivigenza” degli atti pubblicati dal 1° gennaio 1970 a oggi, mentre rimanevano disponibili nel solo testo storico gli atti dal 2 giugno 1946 al 1969. In una fase successiva, vale a dire a partire dal mese di giugno 2010, la banca dati ha poi consentito la consultazione in “multivigenza” anche agli atti normativi della Repubblica Italiana pubblicati dal 1° gennaio 1960⁷.

Ma in cosa consiste la “multivigenza”, che rappresenta forse l’aspetto più innovativo e accattivante di *Normattiva*? In sintesi, tale modalità di consultazione delle norme permette di recuperare una legge in ciascuna delle sue fasi di vigenza. Prima di tutto gli atti sono consultabili nel testo vigente, ovvero alla data di consultazione della banca dati, secondariamente sono disponibili gli atti normativi nel loro testo originario, vale a dire esattamente come pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale - Serie generale*. Ma non è tutto. È infatti possibile il recupero di un testo normativo vigente a qualunque data pregressa indicata dall'utente che interroga la banca dati. Se, ad esempio, si volesse consultare la L. 165/2001 che regola il pubblico impiego, *Normattiva* consente, oltre che l’accesso all’atto originario e alla rispettiva versione vigente, anche l’accesso a tutte le singole vigenze precedenti alla cosiddetta “Riforma Brunetta”⁸, a seconda degli estremi temporali indicati dall’utente in fase di interrogazione.

Rispetto all’aggiornamento della banca dati, la tempistica varia a seconda del tipo di atto. I testi delle nuove norme emanate sono pubblicate in *Normattiva* “in tempo reale”, vale a dire quasi contemporaneamente

⁶ Citazione estratta dalla scheda descrittiva di *Normattiva* pubblicata nel repertorio DFP – Documentazione pubblica in rete”. URL: <http://dfp.aib.it/SPT--FullRecord.php?ResourceId=1480>.

⁷ Per una agevole consultazione della cronologia relativa alle varie fasi del progetto *Normattiva*, si segnala la consultazione di una *timeline* realizzata *ad hoc* e disponibile all’URL: <http://www.dipity.com/lantonelli/personal>.

⁸ L. 15/2009 e D.lgs. 150/2009.

alla pubblicazione della Gazzetta certificata sul sito dell'IPZS (esattamente: entro un'ora dalla pubblicazione sul sito della GU). L'aggiornamento delle norme già esistenti ma modificate avviene invece entro "i successivi tre giorni per la gran parte della normativa, oppure entro i successivi quindici giorni nel caso di un numero molto rilevante di modifiche", così come indicato sul sito web.

Per concludere la descrizione relativa ai contenuti della banca dati, appare opportuno mettere in evidenza un ultimo elemento, relativo all'ufficialità dei testi presenti in *Normattiva*. Dalla nota legale presente sul sito web si apprende che i testi presenti nella banca dati non hanno carattere di ufficialità e che "L'unico testo ufficiale e definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Italiana a mezzo stampa". Tale posizione evidentemente stride con i principi e gli obiettivi di un progetto che, come chiaramente espresso nelle pagine del sito, "si basa sull'impiego di innovative tecnologie informatiche per la creazione di un servizio affidabile, gratuito e completo di informazione sulle leggi italiane"⁹. Tecnologie che, tra l'altro, non sembrano ormai rappresentare un ostacolo alla eventuale pubblicazione di atti certificati e "ufficiali".

Utilizzo: la ricerca e la visualizzazione dei risultati

La banca dati consente differenti modalità di ricerca: semplice e avanzata. La ricerca semplice - che avviene digitando gli estremi dell'atto o, in alternativa, le parole del titolo o del testo dell'atto - è la porta di accesso al testo vigente degli atti normativi d'interesse. La ricerca avanzata, che permette l'interrogazione anche attraverso la tipologia di atto (oltre che per estremi o parole del titolo o del testo), può invece prevedere diverse opzioni di visualizzazione dei risultati, a seconda delle esigenze informative dell'utente. Il punto di forza della ricerca avanzata consiste, infatti, nella possibilità di ricercare l'atto vigente ad una data specifica (attualmente dal 1960 ad oggi), oppure l'atto originario con aggiornamenti. Quest'ultima visualizzazione consente l'accesso ai testi degli aggiornamenti, inseriti con link ipertestuali articolo per articolo; anche in questo caso, gli atti che al momento consentono tale possibilità sono quelli che vanno dal 1960 in poi. Un'ulteriore opzione di visualizzazione, sempre a partire dalla maschera di ricerca avanzata, prevede infine l'accesso all'atto originario, ovvero al testo storico; tale modalità è prevista per tutti gli atti ma, come già accennato, attualmente è l'unica ammessa per la normativa che va dal 1946 ad 1960.

Per meglio comprendere le possibilità di consultazione di un atto normativo e dei suoi relativi riferimenti, vale la pena approfondire la descrizione della modalità di visualizzazione dei risultati, poiché vengono offerte differenti possibilità di navigazione grazie ad un uso sicuramente efficace di link ipertestuali.

⁹ Cfr. la sezione del sito *Normattiva* denominata "Progetto". A commento dell'avviso legale presente sul sito di *Normattiva*, si vedano: Guido Scorza, *Normattiva: il portale (FORSE) delle leggi (FORSE) italiane (FORSE) vigenti (FORSE)*, 11 febbraio 2010, disponibile all'URL: <http://www.guidoscorza.it/?p=1515> e Ernesto Belisario, *Governo 1.0*, 7 febbraio 2010, disponibile all'URL: <http://blog.ernestobelisario.eu/2010/02/07/governo-1-0/>.

A seguito di una specifica interrogazione a partire dalle maschere di ricerca predisposte, si otterranno due esiti possibili: o un solo titolo con relativo collegamento ipertestuale al testo dell'atto normativo, oppure un elenco di titoli, ciascuno dei quali è linkato al rispettivo testo di riferimento. Una volta scelta la norma di interesse, viene quindi presentata una schermata con il testo relativo. La pagina di risultato che contiene il testo normativo, oltre a offrire un segnalibro laterale che permette il *browsing* articolo per articolo, consente due possibili modalità di accesso ad ulteriori riferimenti e informazioni, grazie ai collegamenti ipertestuali: di tali modalità, l'una è attivata dal menù di navigazione superiore e l'altra, invece, da pulsanti posizionati all'interno del testo che contiene gli articoli. Nel menù superiore, che fa riferimento a funzioni di collegamento ipertestuale riferibili all'intero testo della norma ricercata, è presente, prima di tutto, un pulsante per accedere a tutti gli aggiornamenti all'atto: attivare il collegamento da questo pulsante significa aprire una pagina contenente l'elenco delle norme che hanno aggiornato l'atto in questione, ordinate cronologicamente; tale elenco, che segnala sinteticamente gli articoli modificati, è a sua volta ipertestuale e permette la navigazione tra le norme che hanno modificato l'atto di partenza. Altri due pulsanti del menù superiore sono, rispettivamente, quello che rimanda a tutte le circolari collegate all'atto di partenza e quello relativo alle note eventuali, connesse sempre alla stessa norma in oggetto: in entrambi casi, anche qui, ciascun atto di riferimento è collegato ad un link. Un ultimo elemento del menù superiore è invece di servizio e attiva le funzioni di stampa: si può scegliere di stampare l'intero atto, oppure solamente uno o più articoli selezionati. Rispetto, invece, alle possibilità di navigazione ipertestuale offerte all'interno del testo dell'atto, il sistema permette di visualizzare, per ciascun articolo, altri testi normativi collegati: utilizzando tali link ipertestuali opzionali, viene consentito di attivare i collegamenti eventuali ai riferimenti normativi citati e, soprattutto, di visualizzare l'elenco degli aggiornamenti relativi al singolo articolo selezionato.

Normattiva e NormeinRete

Per concludere la descrizione di *Normattiva* è opportuno affrontare una breve analisi del rapporto con *NormeinRete*¹⁰. *Normattiva* nasce cronologicamente dopo l'esperienza di *NormeinRete*, che ha rappresentato il primo tentativo nazionale di rendere disponibili *on line*, gratuitamente e facilmente reperibili, leggi e altre tipologie documentarie emanate da enti e istituzioni pubbliche. Sebbene *Normattiva* non abbia sostituito *NormeinRete* e sebbene le differenze tra le due banche dati appaiano evidenti sia per i

¹⁰ Progetto nato nel 1999 la cui fase sperimentale si è conclusa nel 2000. La banca dati NormeinRete prevedeva la compartecipazione di diverse istituzioni, tra cui il Ministero della giustizia, l'allora AIPA (poi CNIPA e ora DigitPA), la Corte di Cassazione, il Parlamento e l'IPZS. NormeinRete non è più disponibile dal gennaio 2010. Per una dettagliata descrizione di Normattiva, si rimanda a: Carla Crivello. *I portali NormeinRete e N-Lex. Biblioteche oggi*, luglio-agosto 2006, disponibile all'url: <http://www.bibliotecheoggi.it/2006/20060607101.pdf>, oltre che alla documentazione relativa al progetto, ancora disponibile *on line* sul sito di NormeinRete, accessibile all'URL: http://www.NormeinRete.it/sito_area2-progetto_documentazione.htm.

contenuti che per gestione/alimentazione¹¹, è pur vero che *NormeinRete* non è stato più disponibile appena prima dell'avvio di *Normattiva*. Anche se, dunque, una relazione diretta tra le due banche dati non è individuabile e il loro rapporto non è sequenziale, appare legittima la posizione di chi ha ipotizzato una eventuale armonizzazione tra i due progetti¹² soprattutto in virtù degli standard per la formazione degli URN – Uniform Resource Name¹³ introdotti da *NormeinRete*, riconosciuti da *Normattiva*. Tali standard potrebbero quindi rappresentare il prerequisito per un possibile punto di contatto tra le due iniziative¹⁴.

Sempre in tema di standard e di interoperabilità, va segnalato che fino al 2009 *NormeinRete* era presente in *N-Lex*¹⁵, il portale dell'Unione Europea che mette a disposizione un'interfaccia di accesso unico alle banche dati legislative ufficiali di 23 Stati membri dell'Unione Europea e che offre "un modulo di ricerca uniforme, disponibile in 22 delle lingue ufficiali dell'UE, che permette al cittadino di effettuare nella sua lingua ricerche nei siti nazionali di diversi paesi. A mano a mano che le loro banche dati diverranno accessibili, saranno aggiunti a *N-Lex* anche i paesi mancanti"¹⁶. Allo stato attuale in *N-Lex* non è ancora prevista l'interrogazione di *Normattiva*, forse perché si tratta di una banca dati di recente realizzazione in pieno divenire. Pertanto, non essendo *NormeinRete* più disponibile e non rilevando ancora alcuna "sostituzione" con *Normattiva*, si registra che a tutt'oggi nel portale *N-Lex* non è attivo alcun accesso a banche dati normative del nostro paese.

Conclusioni

Normattiva si presenta come un progetto sicuramente ben avviato ed è una banca dati che risulta preziosissima grazie soprattutto alla modalità di consultazione in "multivigenza"; inoltre risponde in maniera puntuale all' "esigenza di essere informati in modo continuativo e costante sulla normativa che riguarda un certo oggetto"¹⁷ e permette, non da ultimo, il "recupero del contesto normativo"¹⁸, che

¹¹ *Normattiva* è infatti caratterizzata da una gestione centralizzata, mentre i principi fondanti di *NormeinRete* sono il decentramento e la compartecipazione istituzionale. Su questo tema si veda: Caterina Lupo, *NormeinRete: a federative approach to on-line legislation access*, intervento presentato al convegno "Strengthening Parliament's information system in Africa", Nairobi, 9 febbraio 2005, disponibile all'URL: <http://www.NormeinRete.it/stdoc/presentazioni/nairobi2005.pps.ppt>.

¹² Affronta approfonditamente questo tema Caterina Lupo nel suo intervento al convegno internazionale "Law via the internet", svoltosi a Firenze il 30 e 31 ottobre 2008, dal titolo *Free access to legislation in Italy: the role of standard for the integration of information system*, disponibile all'URL: <http://www.ittig.cnr.it/LawViaTheInternet/templates/lawviatheinternet/slides/Lupo.pdf>.

¹³ Cfr. Caterina Lupo e Pierluigi Spinosa, *Assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici, I ter legis, Informazione e critica legislativa*, luglio-ottobre 2001, disponibile anche all'URL: <http://www.normeirete.it/stdoc/articolounperil4.doc>.

¹⁴ Su questo tema si rimanda all'intervento di Floretta Rolleri, *The role of CNIPA in accessing legal information*, nel suo intervento al convegno internazionale "Law via the internet", svoltosi a Firenze il 30 e 31 ottobre 2008.

¹⁵ URL: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/pays.html?lang=it&info_lang=it. Per una illustrazione delle funzionalità di *N-Lex*, si veda il già citato: Carla Crivello. *I portali NormeinRete e N-Lex. Biblioteche oggi*, luglio-agosto 2006, disponibile all'URL: <http://www.bibliotecheoggi.it/2006/20060607101.pdf>.

¹⁶ Cfr. la guida "Come accedere gratuitamente alla normativa comunitaria su internet", URL: http://images.to.camcom.it/f/DossierEIC/Eu/EurLex_guida.pdf.

¹⁷ Cfr. Fernando Venturini. *Cercare le leggi quando Google non basta: consigli per bibliotecari*, disponibile all'URL: <http://www.aib.it/aib/dfp/cercareleleggi.htm3>.

consente di conoscere gli atti richiamati da una legge o quelli da cui essa ha preso origine. Su questo aspetto, dal 2011 è prevista - per tutta la banca dati - la possibilità di navigare, attraverso link ipertestuali, dalla norma modificata all'articolo della successiva legge modificante. Rispetto, invece, ad alcune criticità di *Normattiva*, si sottolinea l'evidente non esaustività dei contenuti: la banca dati risponde solo in modo parziale alle possibili esigenze informative di quegli utenti potenziali che potrebbero aspettarsi l'accesso alla totalità degli atti normativi in ambito nazionale. Basti pensare, ad esempio, che il portale non permette attualmente l'accesso né alla normativa regionale né, come già accennato, agli atti non numerati della Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

In conclusione, il progetto di *Normattiva* offre una banca dati di indubbio valore e certamente ambiziosa: nell'ambito delle informazioni giuridiche *on line* di fonte istituzionale è una risorsa assolutamente apprezzabile e il fatto che sia disponibile gratuitamente la rende ancor più degna di attenzione. Rappresenta un grosso passo avanti anche solo rispetto al recente passato¹⁹, quando la consultazione dei testi vigenti delle leggi sembravano ancora una chimera. Tuttavia, il possibile superamento della frammentarietà informativa che attualmente caratterizza la diffusione in rete dei documenti normativi nel nostro paese, nonché la realizzazione di un "vero" portale che consenta l'accesso unico alla normativa, alla giurisprudenza e a tutte le informazioni giuridiche e amministrative in ambito nazionale - à la Eur-lex, per intenderci - è ancora da venire.

Lucia Antonelli

Biblioteca della Scuola Superiore Pubblica Amministrazione Locale

Nota: per la stesura del presente articolo è stato fondamentale l'intervento e la collaborazione della Redazione della DFP – Documentazione di fonte pubblica, in particolare ringrazio Fernando Venturini, Carla Crivello e Donata Benini per i preziosi consigli e i suggerimenti proposti.

¹⁸ *Idibem*

¹⁹ *Ibidem*