

Circolare 22 aprile 2002 n. AIPA/CR/40

Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML.

A tutte le Amministrazioni pubbliche

1. Premessa

L'impulso istituzionale sui temi del riordino normativo e della qualità della regolazione persegue l'obiettivo di semplificazione del *corpus* normativo, attraverso azioni mirate a ridurre il numero delle norme e a favorirne la chiarezza. A tale scopo, la circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 aprile 2001, n. 97 (in seguito riferita come *circolare 2001*) ha riformato le regole alle quali le amministrazioni sono invitate ad attenersi nella redazione dei provvedimenti (cosiddetta attività di *drafting*). Tali regole sono state riformulate in maniera più analitica, ed integrate con riferimento alla redazione dei testi regolamentari, nella "Guida alla redazione dei testi normativi", pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* del 3 maggio 2001, n. 101.

Per rendere effettiva la conoscibilità delle norme da parte dei cittadini è necessario che, accanto agli interventi di semplificazione, siano intraprese iniziative idonee a consentire l'accessibilità telematica alle norme, risolvendo i problemi di carattere giuridico e tecnologico che ne ostacolano l'attuazione. La necessità di prevedere azioni finalizzate a consentire l'accessibilità telematica del *corpus* normativo trova una sua affermazione nel programma *e-Europe*, che colloca i dati giuridici tra i dati pubblici essenziali, classificati come prioritari, l'accessibilità dei quali è riconosciuta come diritto dei cittadini che gli Stati membri dell'Unione europea devono impegnarsi a garantire.

2. Standard per la rappresentazione dei provvedimenti normativi

La diffusione di strumenti informatici per la produzione, il trattamento e la pubblicazione dei testi costituisce un fattore abilitante per perseguire gli obiettivi citati, ma va accompagnata dalla definizione di regole e criteri volti ad accrescere l'efficacia e l'interoperabilità degli strumenti automatici di elaborazione e dei servizi connessi nel contesto specifico della produzione e pubblicazione di documenti a carattere normativo.

Il progetto intersettoriale dell'Aipa "Norme in rete" ha affrontato, nella sua prima fase, i problemi relativi all'uniformità delle funzioni di ricerca delle norme attraverso internet, indipendentemente dai formati di rappresentazione dei provvedimenti. È stato, quindi, realizzato un portale per l'accesso unificato ai documenti di interesse normativo

pubblicati sui siti web istituzionali, ricorrendo alle tecnologie di indicizzazione e ricerca dei documenti in base alle parole presenti nel testo.

Parallelamente sono state avviate attività di standardizzazione finalizzate a favorire l'interoperabilità tra sistemi diversi e a consentire la realizzazione di funzionalità più specifiche. In particolare, sono state definite le regole per l'assegnazione di un nome identificativo univoco ai provvedimenti normativi, allo scopo di semplificare la realizzazione di funzionalità di navigazione ipertestuale tra basi documentali normative distinte e di migliorare l'efficacia delle funzioni di ricerca. Tale standard è stato divulgato attraverso la circolare 6 novembre 2001, n. AIPA/CR/35 "Assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici" (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 novembre 2001, n. 262).

Un altro elemento determinante per la realizzazione di sistemi di elaborazione più efficaci è rappresentato dalla possibilità di identificare gli elementi costitutivi dei documenti appartenenti ad una stessa classe (come, ad esempio, gli elementi che costituiscono la struttura dei provvedimenti normativi quali: titolo, parti, articoli, commi e altro) e di associare ad essi altre informazioni che ne arricchiscano o qualificano il contenuto. Tale integrazione del contenuto informativo di un testo può essere attuata con i linguaggi di marcatura (o *mark-up*) che forniscono le tecniche per associare ai documenti testuali, o a loro specifiche parti, informazioni aggiuntive.

La condivisione di un medesimo formalismo di marcatura dei testi normativi resi accessibili da organismi differenti, anche se dotati di sistemi informatici tecnologicamente eterogenei, consente di costruire un sistema di ricerca unitario, in grado di offrire funzionalità più efficaci ed un livello di precisione superiore a quello ottenibile con la semplice ricerca per parole. Inoltre, la marcatura dei provvedimenti normativi in base a regole definite consente di rappresentare informazioni relative anche a quelle specifiche parti del testo che contengono riferimenti ad altri provvedimenti e - soprattutto se attuata già a partire dalle fasi di *drafting* - rende possibile la realizzazione di sistemi informatici di supporto alle azioni di riordino normativo e di costruzione dei testi vigenti.

3. Formalismo di rappresentazione adottato

Il linguaggio di marcatura che offre la possibilità di definire strutture per classi omogenee di documenti e che si sta progressivamente affermando come standard nell'ambito della rete internet è l'*extensible markup language* (XML), già adottato dall'Aipa nella circolare 7 maggio 2001, n. AIPA/CR/28 (*Gazzetta Ufficiale* del 17 maggio 2001, n. 113) per rappresentare le informazioni da associare ai documenti scambiati attraverso i sistemi di protocollo informatico.

Il linguaggio XML consente di specificare vincoli di correttezza strutturale su una classe di documenti attraverso un formalismo di definizione di regole, denominato *document type definition* (DTD): ogni insieme di documenti che presenta caratteristiche uniformi può essere descritto con uno specifico DTD.

Nell'ambito delle attività svolte dai gruppi di lavoro del progetto "Norme in rete", tale formalismo è stato adottato per rappresentare i principali tipi di atti normativi. La necessità di fornire regole di rappresentazione valide per diverse tipologie di provvedimenti e di affiancare ad esse una modalità di marcatura semplificata ha dato luogo alla definizione di tre DTD tra di loro compatibili in quanto adottano le medesime

definizioni per gli elementi comuni. Essi, pur descrivendo all'incirca lo stesso insieme di provvedimenti, si differenziano per la rigidità dei vincoli imposti alla struttura del documento, come illustrato nel seguito:

- a) il *DTD base* descrive documenti che hanno una struttura molto semplice e regolare, non presentano eccezioni e rispettano le regole per la redazione dei documenti normativi espresse nella *circolare 2001*. L'attuazione della marcatura secondo le regole specificate in questo DTD risulta semplice e copre una casistica sufficientemente ampia. La sua maggiore semplicità facilita, inoltre, le fasi di sperimentazione;
- b) il *DTD completo* è in grado di descrivere documenti di struttura più complessa, ma anch'essi conformi alle prescrizioni della *circolare 2001*, rappresentando i vincoli nella numerazione e nella composizione delle parti della struttura previsti per ciascun tipo di atto. Dal momento che il DTD completo consente la gestione di una più estesa varietà di informazioni e strutture, esso risulta necessariamente più complesso;
- c) il *DTD flessibile* si adegua alle possibili strutture irregolari dei documenti normativi esistenti, permettendo di descriverne le caratteristiche, anche se difformi dalle regole di tecnica legislativa previste per le norme più recenti, e permette di descrivere documenti che presentino eccezioni o particolarità.

4. I provvedimenti descritti

I provvedimenti normativi descritti dai tre DTD possono essere raggruppati, in funzione della loro struttura, in due categorie di documenti:

- a) il *documento articolato*, che prevede una struttura costituita da intestazione, formula iniziale (che può contenere un preambolo), articolato, formula finale, conclusione, eventuali annessi. L'articolato è in genere strutturato secondo una rigida gerarchia nella quale ciascun componente ha una numerazione e una rubrica. I provvedimenti che riflettono la struttura del documento articolato sono: leggi, leggi costituzionali, decreti legge, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, Regi Decreti, leggi regionali;
- b) il *documento semi-articolato*, in cui sono previsti gli stessi elementi che compongono la struttura del documento articolato, ma senza vincoli sull'obbligatorietà della loro presenza e sull'ordine in cui compaiono. Oltre agli elementi previsti nella struttura, possono essere presenti elementi testuali arbitrari, non strutturati gerarchicamente. A questa categoria di documenti appartengono, ad esempio, gli atti di autorità, i decreti ministeriali non numerati, i decreti del Presidente della Repubblica non numerati e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non numerati.

5. La rappresentazione della struttura degli atti

Gli elementi della struttura formale di un atto normativo, che vengono identificati attraverso specifiche modalità secondo le regole di marcatura proposte, sono:

- a) intestazione: ogni documento normativo possiede un'intestazione composta da un tipo di documento, una data, un numero d'ordine ed un titolo;
- b) formula iniziale: le formule di rito iniziali sono obbligate e ripetute tra tutti i documenti di uno stesso tipo e vengono opportunamente marcate. Essa contiene l'eventuale preambolo;

- c) articolato: l'articolato si compone di libro, parte, titolo, capo, sezione, paragrafo ed articolo secondo le regole di composizione relative a ciascun tipo di provvedimento. Ogni elemento della gerarchia può avere una rubrica testuale ed un numero d'ordine;
- d) elementi interni all'articolo: un articolo è composto da commi, che contengono o un corpo di testo o elenchi composti di elementi lettera o di elementi numero, eventualmente tra loro nidificati. Articoli e commi possono presentare la cosiddetta decorazione, che consente di specificare l'origine normativa dell'articolo stesso, aggiungendosi alla rubrica;
- e) formula finale: le formule di rito finali sono strutturate ed appositamente marcate;
- f) conclusione: in essa viene identificata la parte in cui si specificano la data e il luogo in cui è stato firmato l'atto normativo. Il blocco di sottoscrizioni è composto dai sottoscrittenti e dal visto;
- g) annessi: un documento normativo può prevedere uno o più annessi, che possono essere semplici elementi testuali, grafici, tabelle o interi documenti strutturati. Le regole di marcatura prevedono sia la possibilità di porre il corpo dell'annesso all'interno del documento ospite, sia di rappresentarlo esternamente, in un documento autonomo.

Oltre agli elementi che rappresentano aspetti legati alla struttura degli atti normativi, i criteri di marcatura proposti permettono anche di identificare e di integrare informazioni che possono presentarsi ovunque all'interno del testo e che, nel contesto dei documenti normativi, rivestono un ruolo specifico. Tra questi, di notevole importanza sono i riferimenti normativi che contengono richiami ad altre norme. Tali riferimenti possono consistere in semplici citazioni o costituire lo strumento attraverso il quale hanno luogo interventi modificativi o abrogazioni. Una corretta e completa marcatura di queste parti consente la realizzazione di funzionalità di navigazione ipertestuale e di supporto alla costruzione dei testi vigenti.

6. Meta-informazioni

Le meta-informazioni rappresentano informazioni che non fanno parte integrante del testo stesso, ma possono essere di interesse per gli utenti o utili ai fini delle elaborazioni automatiche.

I DTD di *Normeinrete* forniscono una sintassi per la rappresentazione delle meta-informazioni, prevedendone cinque tipi:

- a) **descrittori**: sono alcune meta-informazioni fondamentali per descrivere il documento, come gli estremi della pubblicazione ufficiale, eventuali ripubblicazioni, il nome uniforme (secondo lo standard URN emanato con la citata circolare n. AIPA/CR/35), gli eventuali nomi alternativi usati nel linguaggio corrente (*alias*) con cui il documento è noto (ad esempio: "legge Merloni"), le vigenze, eventuali relazioni con altri documenti normativi e una lista di parole chiave per descrivere il documento;
- b) **lavori preparatori**: in questa sezione è possibile includere, a testo libero, informazioni e documenti connessi ai lavori preparatori relativi al provvedimento;
- c) **proprietario**: uno schema libero di meta-informazioni che ciascuna organizzazione che produce, gestisce o pubblica testi di provvedimenti normativi può liberamente definire per il raggiungimento di scopi applicativi specifici;
- d) **redazionale**: in questa sezione la redazione che si occupa di pubblicare un documento ha la possibilità di inserire informazioni libere sulla pubblicazione. Ad esempio, note di redazione o avvertenze;

e) **disposizioni**: in questa sezione si possono inserire disposizioni caratterizzanti o analitiche per descrivere il contenuto normativo di un documento.

Le meta-informazioni rilevanti possono essere tante e di vario tipo e la definizione dei DTD fin qui messa a punto ne comprende solo alcune. Pertanto, è possibile che le evoluzioni future degli standard qui illustrati, a seguito di ulteriori approfondimenti o di nuovi contributi, diano luogo ad estensioni delle meta-informazioni.

7. La rappresentazione della vigenza

I DTD di *Normeinrete* prevedono la rappresentazione di provvedimenti sia nel testo originale, sia in quello vigente ad una certa data ovvero in una forma redazionale in cui le modifiche intervenute fino alla specifica data stabilita sono riportate nel testo. È inoltre possibile rappresentare provvedimenti *multivigenti*, che riportano tutte le modifiche che si sono succedute nel tempo, con le corrispondenti date di validità. La rappresentazione del testo multivigente consente la realizzazione di applicazioni in grado di ricostruire dinamicamente il testo vigente in funzione di una data richiesta, non prestabilita.

8. Documentazione di supporto

Il formalismo di rappresentazione adottato per lo standard qui proposto si integra con le regole per l'associazione del nome uniforme a ciascun provvedimento definite nella citata circolare n. AIPA/CR/35. L'adozione di entrambi gli standard da parte delle pubbliche amministrazioni, consentendo l'interoperabilità tra le diverse basi documentali e la realizzazione di funzionalità di ricerca e di elaborazione più efficaci, contribuirà a favorire l'esercizio del diritto di accesso all'insieme dei dati pubblici costituito dai provvedimenti normativi.

L'[allegato tecnico](#) alla presente circolare introduce i fondamenti del linguaggio di marcatura adottato, costituisce una guida alla marcatura dei testi normativi secondo i DTD di *Normeinrete* e fornisce alcune indicazioni sugli strumenti software di supporto alle tecnologie adottate.

Sui siti www.aipa.it e www.normeinrete.it sono pubblicati i DTD con i necessari commenti esplicativi al loro interno, un glossario degli elementi e degli attributi adottati ed alcuni riferimenti tecnici.

Si invitano, pertanto, le amministrazioni a valutare l'opportunità di adottare lo standard proposto, eventualmente graduando nel tempo le conseguenti attività e definendo opportuni criteri di priorità.

Qualora le amministrazioni aderissero al progetto *Normeinrete*, le stesse potranno usufruire del supporto offerto al suo interno.

Roma, 22 aprile 2002

Il presidente f.f.: BATINI