

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**N. 611**

## **ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto legislativo concernente: «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il codice dell'amministrazione digitale»

*(Parere ai sensi dell'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, nonché dell'articolo 10, commi 1 e 3, della legge 29 luglio 2003, n. 229)*

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 6 febbraio 2006)**



*Presidenza*

*del Consiglio dei Ministri*

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO DEL MINISTRO  
PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

## SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI AL DECRETO LEGISLATIVO 7 MARZO 2005, N. 82 RECANTE CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente decreto legislativo reca modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 recante codice dell'amministrazione digitale, in attuazione e nel rispetto degli oggetti e dei principi e criteri direttivi dell'articolo 10 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229, recante interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione.

L'intervento di cui al presente decreto legislativo viene esercitato nei limiti dell' art. 10 della richiamata legge delega n. 229, con l'intento di apportare alcune modifiche ed integrazioni al decreto legislativo prima citato, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2006, tenendo presenti gli approfondimenti svolti nel frattempo, dando ulteriore applicazione a quanto esposto nel parere del Consiglio di Stato allo schema di decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 espresso dalla Sezione consultiva nell'adunanza del 7 febbraio 2005, nonché considerando quanto emerso dall'intenso dibattito dottrinale cui ha dato luogo l'emanazione del decreto legislativo n. 82 del 2005.

Lo scopo dell'attuale intervento normativo, lungi dal volere riformare o capovolgere l'assetto sistemico del decreto legislativo n. 82 del 2005, è quello di dare una più completa realizzazione ai principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) di cui al comma 1 dell'art. 10 della legge delega n. 229, tentando nel contempo di eliminare incertezze o dubbi interpretativi emersi in dottrina o posti dai più diretti destinatari del codice dell'amministrazione digitale.

In particolare fra le principali novità introdotte con il presente decreto si segnala quanto segue.

Si è inteso recepire l'osservazione espressa dal Consiglio di Stato nel citato parere, "di un testo più completo e leggibile sull'argomento centrale della disciplina, quello "dell'amministrazione digitale", che ricomprendesse, anche la normativa sul sistema pubblico di connettività": l'attuale

correttivo prevede infatti, all'articolo 22 l'introduzione di un nuovo Capo VIII nel decreto legislativo n. 82 del 2005, che reca la disciplina del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione già contenuta nel decreto legislativo n. 42 del 28 febbraio 2005 (che viene contestualmente abrogato), cui sono stati apportati alcuni aggiustamenti e piccole modifiche interne riconducibili soprattutto ad esigenze di drafting legislativo, ed alla necessità di inserire in modo chiaro e coerente la disciplina normativa in questione all'interno della struttura del codice stesso, di cui viene così a fare parte integrante.

Considerando l'obiettivo prioritario cui mira il decreto legislativo n. 82 del 2005, di attivare un profondo ammodernamento nella pubblica amministrazione fornendo in modo organico la chiara disciplina degli strumenti giuridici e degli istituti che presiedono all'innovazione tecnologica, il decreto correttivo intende rafforzare la portata precettiva del codice, richiamando espressamente la responsabilità degli organi politici di governo nel dare attuazione alle disposizioni del codice stesso. L'inserimento della disposizione di cui all'articolo 4 del presente decreto, lungi dall'essere pleonastica, ha la chiara finalità di richiamare l'organo politico sulla necessità di promuovere l'attuazione delle disposizioni del codice digitale, stimolando la pubblica amministrazione a dare concreta realizzazione agli istituti disciplinati dallo stesso, promuovendo l'innovazione, tramite un cambiamento organizzativo e procedimentale di cui si assuma la diretta responsabilità.

Nella medesima prospettiva di estendere e rafforzare la portata precettiva del codice, si sono conferiti effetti giuridici più espliciti a talune disposizioni, che potevano apparire come mere dichiarazioni di intenti; si è così recepita l'indicazione del Consiglio di Stato, che suggeriva la espressa previsione "della possibilità del ricorso da parte dei cittadini ed imprese agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, in caso di inerzia o di inadempimento della nuova disciplina, potendo, la mancata effettività delle disposizioni ricadere sulla credibilità dell'intera riforma". Si è deciso così di ampliare anche alle amministrazioni regionali e locali l'ambito di applicazione del disposto di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 82, che prevede "il diritto" dei cittadini e delle imprese all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni, prevedendo, inoltre, espressamente l'azionabilità del diritto all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni, con conseguente devoluzione delle eventuali controversie al giudice ordinario in caso di inadempimento dell'obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni stesse.

Allo scopo di evitare equivoci ed incertezze e nel tentativo di adeguare l'uso dello strumento informatico alla normativa civilistica e vigente, si sono apportate talune modifiche alle norme di cui agli articoli 20 e 21 del decreto legislativo n. 82, che disciplinano il "documento informatico", fissando i requisiti del documento informatico che soddisfano le disposizioni di legge, che impongono la forma scritta, come requisito di validità dell'atto, chiarendo nel contempo quali

tipologie di documento informatico soddisfano le disposizioni dell'ordinamento che impongono la forma scritta quale modalità specifica di assolvimento di obblighi di natura essenzialmente informativa.

Si è inteso così creare un raccordo chiaro tra le previsioni degli articoli 20 e quelle di cui agli articolo 1350 del c.c., chiarendo che la forma informatica equivalente all'atto pubblico od alla scrittura privata autenticata è soddisfatta dal documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, mentre la mera forma scritta, non richiesta a pena di nullità dalla legge o dalle parti, è soddisfatta dal documento informatico (anche non sottoscritto) formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71, che garantiscano la non modificabilità automatica del documento stesso.

Con le modifiche apportate al primo comma dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 82 si è, inoltre, voluto rendere più chiaro il raccordo con la definizione del documento informatico di cui al primo comma dell'articolo 1, lettera p), che lo definisce, conformemente alla classica impostazione, "la rappresentazione informatica di atti, fatti, o dati giuridicamente rilevanti", implicitamente distinguendo fra il documento come contenente (mezzo di prova) e il contenuto (atto documentato, negozio, dato o fatto).

Anche sotto il profilo della efficacia probatoria del documento informatico, di cui all'articolo 21 del "codice digitale", si sono volute introdurre alcune piccole modifiche aventi finalità essenzialmente chiarificatorie.

Per quanto riguarda l'efficacia probatoria del documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con altra firma qualificata, si è voluto mantenere il richiamo all'articolo 2702 del codice civile, puntualizzando al comma 2, la previsione di riconducibilità dell'utilizzo del dispositivo di firma allo stesso, salvo che questi dia la prova contraria. Diversamente il documento informatico redatto secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71, che ne garantiscono la non modificabilità automatica e sottoscritto con la semplice firma elettronica o non sottoscritto è liberamente valutabile in giudizio.

Agli articoli 28, 30, 32 e 34, sono state introdotte alcune modifiche ed integrazioni normative volte a rendere più chiare le vigenti disposizioni in tema di firma digitale, certificato qualificato, obblighi del titolare della firma e del certificatore superando alcune criticità interpretative evidenziate dai rappresentanti delle categorie interessate e dirette destinatarie delle norme.

In particolare alla lettera g) dell'articolo 28 è stata soppressa l'espressione "qualificata", poiché in tale caso la firma del certificatore che ha rilasciato il certificato qualificato, attestante l'integrità e la veridicità di tutte le informazioni contenute nel certificato medesimo, pur essendo nella sostanza una firma qualificata come richiesto dalla direttiva europea presenta, tuttavia, delle caratteristiche

tecniche peculiari che non ne consentono la totale identificabilità con la firma qualificata autografa apposta dalla persona fisica, risultando invece la stessa apposta con sistemi automatici.

Si è voluta, poi, richiamare l'attenzione sulla responsabilità del titolare del certificato di firma e sul suo "obbligo specifico" di custodia e di detenzione personale del dispositivo di firma, eliminando il riferimento alla diligenza del buon padre di famiglia, ritenuto un parametro troppo blando e generico.

In merito alla sottoscrizione di documenti informatici aventi rilevanza esterna la norma di cui all'art. 34 prevede, per le pubbliche amministrazioni, la possibilità di svolgere direttamente l'attività di rilascio di certificati qualificati, accreditandosi preventivamente; tale attività, tuttavia, può essere svolta esclusivamente nei confronti dei propri organi od uffici, nonché di categorie di terzi, pubblici o privati, ma esclusivamente nei confronti dell'amministrazione certificante; la modifica introdotta esclude espressamente da questa limitazione i certificati rilasciati da collegi ed ordini professionali e loro organi, nei confronti degli iscritti dei rispettivi albi, così chiarendo delle possibili ambiguità interpretative cui poteva dare luogo il vecchio testo.

Con il presente decreto legislativo di modifica ed integrazione al codice si è, inoltre, ritenuto opportuno integrare e rafforzare la portata dell'attuale articolo 41, integrandolo con tre commi (2bis, 2ter, 2 quater) che prevedono una disciplina di carattere generale del c.d. "fascicolo informatico", inteso come strumento basilare dell'intero iter procedimentale.

Il c.d. fascicolo informatico che raccoglie in sé atti, documenti e dati dell'intero iter procedimentale prevede per la sua costituzione, formazione, gestione, conservazione e trasmissione, l'applicazione delle norme e delle regole tecniche che presiedono la gestione delle varie fasi di vita del documento amministrativo informatico.

In esso trovano applicazione le regole che presiedono alla disciplina del protocollo informatico, nonché del sistema pubblico di connettività, inteso come "insieme delle infrastrutture tecnologiche e delle regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione" necessarie per la realizzazione della "interoperabilità" ossia dei servizi idonei a favorire lo scambio dei dati e delle informazioni all'interno delle pubbliche amministrazioni e tra queste ed i cittadini e la c.d. "cooperazione applicativa" che consente l'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per consentire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

Il fascicolo informatico, pur essendo nella sua costituzione e gestione curato dall'amministrazione titolare del procedimento, ha l'enorme pregio di essere consultabile ed alimentabile da parte di tutte le amministrazioni che intervengono nel procedimento.

Le nuove norme introdotte all'art. 41 prevedono una gestione flessibile del fascicolo da parte della pubblica amministrazione titolare che ne ha in carico la cura, in quanto può contenere delle aree riservate, cui hanno accesso la medesima o solo alcuni soggetti da essa individuati ed aree accessibili in modo più ampio. Il fascicolo informatico, che deve avere i requisiti della facile reperibilità, corretta collocazione e collegabilità è costituito e gestito in modo da consentire l'esercizio in via telematica dei diritti di cui alla l. 241 del '90.

Il fascicolo informatico, inquadrato all'interno del sistema pubblico di connettività e delle regole sul protocollo informatico e che presiedono la disciplina tecnica del documento informatico stesso, diviene lo strumento trasversale ed il luogo attraverso il quale pubbliche amministrazioni e i soggetti pubblici e privati interessati, attori del procedimento ex art. 10, l. 241 del '90, si trovano ad interloquire.

Sotto questo profilo, l'intervento di integrazione e modifica al codice vigente vuole, sostanzialmente, puntualizzare la propria ottica circa il rapporto tra la disciplina della digitalizzazione ed il procedimento amministrativo, nel senso di un rispetto della normativa sostanziale di cui alla l. 241 del '90, che presiede il procedimento, le sue varie fasi e le sue procedure, non derogando alla stessa, ma operando in modo da consentirne la realizzazione telematica per conseguire una maggiore efficienza nelle attività delle pubbliche amministrazioni, nei loro rapporti interni e tra queste ed i privati. Si ritiene, così, di avviare il cammino normativo nella direzione auspicata dal Consiglio di Stato verso "un'opera di riordino che ripensi a livello informatico la disciplina sostanziale, nelle sedi sistematicamente proprie".

Si è, inoltre, ritenuto opportuno ricondurre la realizzazione con strumenti informatici dell'INA (Istituto nazionale delle anagrafi) alle regole tecniche concernenti il sistema pubblico di connettività nel rispetto delle quali l'Amministrazione dell'Interno definisce le regole di sicurezza per l'accesso e la gestione delle informazioni anagrafiche.

## **Struttura**

Il decreto legislativo di modifica, contiene 24 articoli, ciascuno dei quali reca modifiche od integrazioni a relativi articoli del decreto legislativo n. 82 del 2005, secondo quanto descritto nelle relative rubriche.

## **Articolo 1**

Reca alcune modifiche alle definizioni, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 82 e specificamente, alla lettera b) autenticazione informatica, si sopprimono le parole "al fine di garantire la sicurezza dell'accesso", così evitando il possibile insorgere di equivoci tra la finalità essenziale dell'autenticazione informatica, che è quella della validazione dell'identificazione informatica effettuata attraverso opportune tecnologie e l'altra finalità consistente nel garantire la sicurezza dell'accesso. Alla lettera e) è stata modificata la definizione di certificato elettronico, riformulandola in termini più lineari, così evidenziandone la natura che è quella di un attestato elettronico che collega all'identità del titolare i dati utilizzati per la verifica delle firme elettroniche. Alla lettera q) è stata modificata la definizione di firma elettronica, sopprimendo le parole "utilizzati come metodo di autenticazione informatica", in quanto la segnatura elettronica non ha la capacità di autenticare, bensì esclusivamente lo scopo di una mera sottoscrizione non qualificata; alla lettera r) sono sopprese le parole " e la sua univoca autenticazione informatica", perché si è voluto differenziare lo scopo e le caratteristiche della firma che sono quelle di una sottoscrizione qualificata realizzata tramite una particolare procedura informatica, rispetto al diverso concetto di autenticazione informatica; si è ugualmente ritenuto opportuno eliminare le parole "quale l'apparato strumentale usato per la creazione della firma elettronica" in quanto le stesse potevano creare delle ambiguità interpretative nel contesto definitorio delle c.d. firma elettroniche.

## **Articolo 2**

Si è introdotta una mera precisazione linguistica inserendo nel comma 5 dell'articolo 2 la parola "codice" riferita alle disposizioni di cui al comma 5 del decreto legislativo n. 196 del 2003.

## **Articolo 3**

Il diritto dei cittadini e delle imprese a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni, in quanto posizione giuridica soggettiva sostanziale, avente rilevanza pubblica e sociale, deve essere esercitabile non soltanto nei confronti delle pubbliche amministrazioni centrali, ma anche nei riguardi delle amministrazioni regionali e locali, in caso contrario si potrebbero profilare delle possibili ipotesi di incostituzionalità della norma. Il diritto in questione rientra, inoltre, nell'ambito di una disciplina dei rapporti tra la pubblica amministrazione i cittadini e le imprese che si incardina nell'attività di coordinamento informatico di cui all'art. 117, lettera r della Costituzione di competenza squisitamente statale. Ne discende conseguentemente la previsione

dell'azionabilità del diritto in oggetto dinnanzi al giudice ordinario, in quanto posizione giuridica sostanziale riconducibile al diritto soggettivo relativo.

#### **Articolo 4**

Dopo l'articolo 12 è inserito l'articolo 1 bis che richiama espressamente la responsabilità politica degli organi di governo ex art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel promuovere l'attuazione delle disposizioni di cui al codice dell'amministrazione digitale.

#### **Articolo 5**

Si è voluto puntualizzare che il centro di competenza cui afferiscono i compiti espressamente disciplinati dall'attuale articolo 17, è unico per ciascun ministero, viene fatta salva la competenza delle Agenzie ad istituire un proprio centro di competenza interno.

#### **Articolo 6**

Le modifiche apportate al comma 1 dell'articolo 20, hanno lo scopo di migliorare la mera leggibilità del testo.

Il comma 2 dell'articolo 20 viene interamente riformulato, si è, infatti, ritenuto necessario un allineamento della previsione normativa concernente il documento informatico all'ordinamento giuridico ed in particolare a quello civilistico in cui pur vigendo il principio generale della libertà della forma in taluni casi si fa riferimento alla forma scritta, mentre in altri è richiesta ad substantiam come requisito di validità dell'atto.

A tale proposito, si è ritenuto opportuno distinguere l'ipotesi in cui il documento informatico è equiparabile alla mera forma scritta che risulta essere soddisfatta dal documento informatico formato nel rispetto delle regole tecniche, che garantiscano la non modificabilità automatica dello stesso.

Il comma 3 dell'articolo 6, prevede invece che il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale e redatto secondo le regole tecniche, soddisfa il requisito della forma scritta quando essa è richiesta a fini contrattuali dalla legge o dalle parti sotto pena di nullità dell'atto e specificatamente nelle ipotesi di cui al comma 1 articolo 1350 del codice civile punti da 1 a 12, per cui è essenziale la riconducibilità del documento alla volontà del sottoscrittore, in questo caso identificabile con il titolare del dispositivo di firma.

Al comma 3 dell'articolo 20 sono state aggiunte le parole "per la formazione" per esigenze di completezza del disposto normativo.

## **Articolo 7**

Il comma 1 dell'articolo 21 è stato integrato inserendo l'inciso "fermo quanto disposto dall'articolo 20, comma 1 bis", per sottolineare la necessità che sotto il profilo dell'efficacia probatoria il documento informatico sottoscritto con la mera firma elettronica sarà liberamente valutabile in giudizio, sempre che soddisfi almeno i requisiti minimi di cui all'articolo 20 comma 2 .

Si è ribadita l'efficacia probatoria ex articolo 2702 del c.c. per quanto concerne il documento informatico sottoscritto con firma digitale o con firma elettronica qualificata, ribadendo che l'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare del dispositivo, su cui grava l'onere della eventuale prova contraria.

## **Articolo 8**

Dopo il comma 2 dell'articolo 23 è inserito il comma 2 bis nel il quale si prevede espressamente l'ipotesi in cui sia necessario riprodurre un documento informatico su un supporto cartaceo idoneo in quanto copia, a sostituire interamente l'originale. In tale caso l'attestazione di conformità effettuata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato ed allegata alla copia consente di perseguire lo scopo. Si tratta di una disciplina necessaria nel momento storico attuale caratterizzato dalla transitorietà del passaggio dal documento cartaceo a quello informatico.

## **Articolo 9**

La lettera g) dell'articolo 28 è stata modificata e riformulata poiché la firma in questione non costituisce in realtà una firma qualificata in senso tecnico, ovverosia non è una sottoscrizione autografa, ma si tratta di una modalità informatica di validazione della integrità e veridicità di tutte le informazioni di cui alla l'articolo 28, contenute nel certificato qualificato medesimo.

La stessa sarà oggetto di un'autonoma disciplina in sede di regole tecniche.

La modifica di cui al comma 3 dell'articolo 28 prevede che le informazioni del certificato qualificato contenute nelle lettere a), b), e c) , siano facoltative e riconducibili ad un accordo tra il certificatore ed il titolare del certificato od il terzo interessato.

Con le modifiche di cui al comma 3 e 4 dell'articolo 9 si è inteso modificare le lettere a) e b) del comma 3 dell'articolo 28, includendo tra i limiti d'uso del di cui alla lettera b) la titolarità della qualifica di pubblico ufficiale.

## **Articolo 10**

Viene modificato il comma 3 dell'articolo 30, mediante una sostituzione dell'espressione "nel processo di verifica di firma" con l'espressione "nel certificato", poiché da un punto di vista tecnico

i limiti d'uso al dispositivo di firma risultano evidenziabili e conoscibili da parte dei terzi, esclusivamente per il tramite del certificato e non attraverso il dispositivo di firma stesso.

#### **Articolo 11**

La modifica di cui al comma 1 dell'articolo 32 mira a responsabilizzare ulteriormente il titolare del certificato qualificato nell'utilizzo del dispositivo di firma, imponendogli degli obblighi specifici di custodia e di utilizzo, che non possono essere astrattamente ricondotti alla generica diligenza del buon padre di famiglia, con le naturali conseguenze giuridiche derivanti da un mancato adempimento degli obblighi stessi.

#### **Articolo 12**

La lettera a) dell'articolo 34, prevede che le pubbliche amministrazioni possano svolgere direttamente l'attività di rilascio dei certificati, previo adempimento dell'obbligo di accredito.

Si prevede inoltre, che i certificati qualificati di firma rilasciati dalle pubbliche amministrazioni possano essere utilizzati esclusivamente nei rapporti con le Amministrazioni pubbliche, essendo al di fuori di queste prive di ogni effetto. La modifica in oggetto mira ad escludere da questa limitazione i certificati qualificati di firma rilasciati dai collegi od organi professionali nei confronti dei propri iscritti, che hanno, conseguentemente, un' ambito di applicazione più vasto e non limitato ai rapporti interni.

Con il comma 2 dell'articolo 12 viene corretto un mero errore materiale del comma 2 dell'articolo 34 del codice digitale vigente in cui il rinvio è alle regole tecniche di cui all'articolo 71.

#### **Articolo 13**

L'articolo contiene una integrazione della lettera a) dell'articolo 36 comma 1, facendo espressa salvezza della previsione di cui al comma 2 dell'articolo 37.

#### **Articolo 14**

L'articolo 14 contiene la correzione della rubrica relativa alla Sezione III del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005.

#### **Articolo 15**

Modifica l'articolo 41 introducendo i commi 2bis, 2ter e due quater, che contengono i principi normativi che presiedono alla costituzione e gestione del fascicolo informatico.

Il fascicolo informatico la cui costituzione e gestione è curata dall'amministrazione titolare del procedimento, deve contenere l'indicazione della stessa, delle amministrazioni partecipanti al procedimento, del responsabile del procedimento, nonché dell'oggetto ed un elenco dei documenti in esso contenuti.

Il fascicolo informatico, proprio perché in esso trovano applicazione le regole sul protocollo informatico e sul sistema pubblico di connettività che presiede alla interoperabilità di rete ed alla cooperazione applicativa tra le pubbliche amministrazioni, può essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni che partecipano al procedimento.

Costituisce inoltre, uno strumento flessibile in quanto può contenere delle aree riservate cui possono avere accesso solo alcune amministrazioni ed altre aree idonee a consentire l'interlocuzione e l'accessibilità anche ad altri soggetti, comunque legittimati in base alla normativa di cui alla legge 241 del '90 ad interloquire nel procedimento stesso.

Le regole tecniche possono essere dettate ai sensi dell'articolo 71 del codice dell'amministrazione digitale.

#### **Articolo 16**

L'integrazione apportata al comma 1 dell'articolo 53 intende rafforzare la portata del disposto normativo, richiamando le pubbliche amministrazioni all'esigenza di rendere facilmente reperibili e consultabili i dati pubblici di cui al comma 1 dell'articolo 54.

#### **Articolo 17**

Con la modifica introdotta dall'articolo 14 si è inteso estendere l'ambito di applicazione della norma di cui al comma 1 dell'articolo 54 anche ai siti delle amministrazioni regionali e locali, qualora le stesse ne siano dotate.

Nel contempo viene introdotto il comma 4 bis, il quale prevede che la pubblicazione telematica produce gli effetti giuridici della pubblicità costitutiva solo nei casi e secondo le modalità espressamente previste dall'ordinamento, non producendo alcun effetto derogatorio delle norme attualmente vigenti relative alla pubblicità costitutiva, ciò a conferma delle finalità del codice dell'amministrazione digitale che non sono quelle di rielaborare una sistemica del diritto già contenuta in norme civilistiche o penalistiche dell'ordinamento aventi una loro storica compiutezza ed efficacia, quanto invece di prevedere e regolamentarne la versione telematica o tecnologica allo scopo di favorire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

#### **Articolo 18**

La modifica di cui al comma 2 dell'articolo 59 sopprime la precedente dicitura che fa riferimento al decreto legislativo n. 42 del 2005, il quale viene abrogato dal presente decreto, e la normativa in esso contenuta inserita nell'attuale codice dell'amministrazione digitale.

### **Articolo 19**

L'integrazione apportata al comma 1 dell'articolo 62 richiama la necessità del rispetto e dell'applicazione delle regole tecniche concernenti il sistema pubblico di connettività in coerenza con le quali sono definite dal Ministero dell'interno le regole di sicurezza per l'accesso e la gestione delle informazioni anagrafiche nella realizzazione informatica dell'Indice nazionale delle anagrafi,

### **Articolo 20**

Il comma 2 dell'articolo 65 viene integrato, prevedendo la possibilità che le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni possano essere non solo presentate, ma anche compilate per via telematica direttamente "su sito". Si fa riserva, inoltre, in capo alla pubblica amministrazione della facoltà di stabilire i casi in cui è necessaria la sottoscrizione mediante la firma digitale, a prescindere dalle modalità espressamente disciplinate nel comma 1 dell'articolo 65.

### **Articolo 21**

Il comma 1 dell'articolo 71 è modificato, prevedendo la soppressione delle parole in cui si fa espresso riferimento all'articolo 16 del decreto legislativo n. 42 sul sistema pubblico di connettività in quanto lo stesso risulta abrogato ed inserito nel codice.

Dopo il comma 1 dell'articolo 71 è inserito il comma 1 bis che recepisce il contenuto del precedente articolo 16 del decreto legislativo n. 42 del 2005 sul sistema pubblico di connettività, ora abrogato ed il comma 1 ter in cui si prevede che le regole tecniche del codice digitale siano adottate anche in conformità alle discipline risultanti dal processo di standardizzazione tecnologica a livello internazionale ed alle normative dell'unione europea.

### **Articolo 22**

Con l'articolo 20 si introduce un nuovo capo VIII nel decreto legislativo n. 82 del 2005, che recepisce con talune modifiche, l'articolato del decreto legislativo n. 42 del 2005 sul sistema pubblico di connettività e la rete internazionale della pubblica amministrazione.

Il capo in questione contiene due sezioni di cui la prima disciplinante le definizioni relative al sistema pubblico di connettività e la rete internazionale della pubblica amministrazione, mentre la seconda sezione contiene, più propriamente le norme che regolamentano i vari aspetti ed organi del sistema pubblico di connettività.

### **Articolo 23**

L'articolo 22 modifica la titolazione del Capo VIII dell'attuale decreto legislativo n. 82 in Capo IX; e la numerazione degli articoli dal 72 all'articolo 76, è modificata nella numerazione progressiva da 88 a 92.

### **Articolo 24**

L'articolo 24 del presente decreto inserisce dopo il comma 3 dell'articolo 75 del decreto legislativo 2005 n. 82 i commi 4 e 5 contenenti , rispettivamente l'abrogazione dell'articolo 15, comma 1 della legge 15 marzo 1997 n. 59 e del decreto legislativo n. 42 del 2005 disciplinante il sistema pubblico di connettività.

## Relazione tecnico normativa

### Aspetti tecnico normativi in senso stretto

#### a) Necessità dell'intervento normativo

Con il presente schema di decreto legislativo si intende esercitare la delega di cui all'articolo 10 della legge 29 luglio 2003 n. 229, recante interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione che, consente di adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni correttive ed integrative nel rispetto degli principi e degli oggetti di cui al comma 1 e 2.

#### b) Analisi del quadro normativo

Il presente schema di decreto legislativo reca modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recepisce le disposizioni normative di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2005 n. 42 concernente il sistema pubblico di connettività e la rete internazionale della Pubblica amministrazione coordinandole e rendendole coerenti con le disposizioni del codice dell'amministrazione digitale e si conforma alla legge 9 gennaio 2004 n. 4 che, reca disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, allineandosi alla legge n. 241 del 1990 come modificata ed integrata dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15.

#### c) Incidenza delle norme proposte sulle leggi ed i regolamenti esistenti

Le norme contenute nel provvedimento incidono sulla normativa vigente nei modi descritti nel punto b).

#### d) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.

Ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera r) della costituzione la potestà legislativa dello Stato sulla materia del coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale è esclusiva. Su questo presupposto è stato predisposto lo schema di decreto legislativo che, comunque non tocca le competenze specifiche di regioni, enti locali e degli organismi di diritto pubblico, neppure allorquando estende il "diritto" dei cittadini e delle imprese a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni anche alle regioni ed

agli enti locali. Il diritto in questione è, infatti una posizione giuridica soggettiva, azionabile di cui sono titolari i cittadini e le imprese, riconducibile al diritto soggettivo, di tale rilevanza pubblica e sociale da renderne giuridicamente impraticabile la limitazione alle sole amministrazioni centrali; resta comunque salva la potestà di autorganizzazione di regioni ed autonomie poiché le descritte estensioni sono condizionate alla circostanza che tali soggetti si siano autonomamente e liberamente dotate delle medesime risorse tecnologiche.

**e) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali**

Non sussistono problemi di interferenza con le fonti legislative che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.

**f) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione**

Il provvedimento non opera rilegificazioni e non incide su materie disciplinate da fonti regolamentari.

## **2) Elementi di drafting e linguaggio normativo**

*a) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte nel testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il testo non contiene nuove definizioni normative.

*b) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

E' stata verificata positivamente la correttezza dei riferimenti normativi contenuti negli articoli del provvedimento.

*c) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti*

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa

- d) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo*

Non si ravvisano effetti abrogativi impliciti dalle disposizioni del presente decreto legislativo.

### **3) Ulteriori elementi**

- a) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo oggetto.*

Non risultano attualmente pendenti giudizi di costituzionalità riguardanti le materie oggetto del provvedimento.

- b) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Nella materia oggetto del provvedimento non risultano presentati progetti o disegni di legge analoghi.

- c) Verifica della compatibilità comunitaria*

E' stata verificata la compatibilità del presente provvedimento con la normativa comunitaria ed in particolare con la direttiva 1999/93/CE relativa al quadro comunitario delle firme elettroniche recepita dal decreto legislativo n. 10, 23 gennaio 2002.

## **Analisi di impatto della regolamentazione**

### **a) Destinatari dell'intervento**

Le disposizioni di cui al presente schema di decreto si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e comunque nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione.

### **b) Obiettivi e risultati attesi**

Lo scopo dell'attuale intervento normativo, lungi dal volere riformare o capovolgere l'assetto sistemico del decreto legislativo n. 82 del 2005, è quello di dare una più completa realizzazione ai principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) di cui al comma 1 dell'articolo 10 della legge delega n. 229, eliminando ambiguità e dubbi interpretativi emersi in dottrina e recependo le osservazioni emerse dal parere del Consiglio di Stato, nell'adunanza del 7 febbraio 2005.

### **c) Impatto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni**

L'attuazione del presente schema di decreto che integra e modifica il decreto legislativo n. 82 del 2005 comporta per la pubblica amministrazione un ripensamento organizzativo, una profonda revisione delle proprie articolazioni organizzative e delle procedure e modalità di azione, che ne consenta il reale cambiamento qualitativo in un'ottica di semplificazione, efficienza e servizio al cittadino, alle imprese ed agli altri soggetti suoi interlocutori. La normativa del codice non ha solo una portata programmatica, bensì una reale forza precettiva, in quanto fissa anche termini e sanzioni cui la pubblica amministrazione dovrà attenersi.

SCHEDA PROGRAMMA DI GOVERNO

<b>AMMINISTRAZIONE PROPONENTE</b>
Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per l'innovazione e le tecnologie

<b>PROVVEDIMENTO PROPOSTO</b>							
titolo e tipologia (*)							
schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante codice dell'amministrazione digitale							
d.d.l. cost.	d.d.l. ord.	Decreto- legge	<del>d.lgs.</del>	d.P.R.	d.P.C.M.	d.m.	altro

(\*) barrare la casella che interessa

<b>OBIETTIVO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO</b>		
già	nuovo	
inserito	descrizione	G.M./G.S. e macro-
nella		area
griglia		di riferimento (**)
program	<b>Digitalizzazione della P.A. – migliori servizi on line al</b>	<b>GM 1</b>
matica	<b>cittadino ed alle imprese</b>	
(indicare		
il n.)		
5		

(\*\*) G.M. = Grande Missione; G.S.= Grande Strategia

<b>FONTI NORMATIVE E DI RIFERIMENTO</b>					
	primarie			secondarie	
Tipo	data	numero	Tipo	data	numero

Cost		117, r)	d.lgs.	12 febbraio 1993	39
legge	7 agosto 1990	241	d.p.r.	28 dicembre 2000	445
d.lgs	30 luglio 1999	300	d.lgs.	23 gennaio 2002	10

STANZIAMENTI DI BILANCIO							
Non sono previsti oneri a carico della finanza pubblica							
e.f. 2003		e.f. 2004		e.f. 2005		event. oneri a regime	
cap. (***)	importo	cap. (***)	importo	cap. (***)	importo	cap. (***)	importo

(\*\*\*) indicare se si tratta di fondi in conto competenza ( C ) ovvero in conto residui ( R )

STRUMENTI ATTUATIVI PREVISTI		
tipo	contenuto	scadenza
d.p.c.m	Regole tecniche	

**Decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, a norma dell'articolo 10 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229**

VISTI gli articoli 76, 87 e 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione;

VISTO l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

VISTO l'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;

VISTO il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

VISTO il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

VISTO il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante codice in materia di protezione dei dati personali;

VISTA la legge 9 gennaio 2004, n. 4, recante disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici;

VISTO il decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 recante codice dell'amministrazione digitale;

VISTO il decreto legislativo 28 febbraio 2005 n. 42 che disciplina il sistema pubblico di connettività e la rete internazionale della pubblica amministrazione;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 02 dicembre 2005;

ESPERITA la procedura di notifica alla Commissione europea di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, attuata dalla legge 21 giugno 1986, n. 317, così come modificata dal decreto legislativo 23 novembre 2000, n. 427;

ACQUISITO il parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella riunione del .....

SENTITO il Garante per la protezione dei dati personali;

UDITO il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del.....;

ACQUISITO il parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del .....

SULLA PROPOSTA del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dell'interno, con il Ministro della giustizia, con il Ministro delle attività produttive e con il Ministro delle comunicazioni;

E M A N A

il seguente decreto legislativo :

Art. 1

(Modifica all'articolo 1 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1 dell'articolo 1, sono apportate le seguenti modifiche: alla lettera b) sono soppresse le parole "al fine di garantire la sicurezza dell'accesso"; alla lettera e) dopo le parole "che collegano" sono inserite le parole "all'identità del titolare" e sono soppresse le parole " ai titolari e confermano l'identità informatica dei titolari stessi;"; alla lettera q) sono soppresse le parole ", utilizzati come metodo di autenticazione informatica"; alla lettera r) sono soppresse le parole "e la sua univoca autenticazione informatica", nonché le parole ", quale l'apparato strumentale usato per la creazione della firma elettronica".

Art. 2

(Modifica all'articolo 2 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 5 dell'articolo 2, dopo le parole "delle disposizioni" sono inserite le parole "del codice".

Art. 3

(Modifica all'articolo 3 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1 dell'articolo 3 dopo le parole "con i gestori di pubblici servizi statali" sono aggiunte le seguenti parole: "e nei limiti delle risorse tecnologiche disponibili, con le amministrazioni regionali e locali in conformità a quanto previsto nel presente codice."; sono soppresse le seguenti parole: " nei limiti di quanto previsto nel presente codice.".
2. Dopo il comma 1 dell'articolo 3, è aggiunto il seguente:  
"2. Le controversie concernenti l'esercizio del diritto di cui al comma 1 sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.".

#### Art. 4

(Modifica all'articolo 12 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

All'articolo 12 dopo il comma 1 è inserito il seguente comma:

“1.bis. Gli organi di governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'art. 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, promuovono l'attuazione delle disposizioni del presente decreto.”.

#### Art. 5

(Modifica all'articolo 17 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

All'articolo 17 dopo il comma 1 è inserito il seguente comma: “2. Ciascun ministero istituisce un unico centro di competenza salva la facoltà delle Agenzie ad istituire un proprio centro.”.

#### Art. 6

(Modifica all'articolo 20 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1, dell'articolo 20, dopo le parole “ con strumenti telematici” sono inserite le parole: “conformi alle regole tecniche di cui all'articolo 71”; le parole da “ a tutti gli effetti di legge, se conformi alle disposizioni del presente codice ed alle regole tecniche di cui all'articolo 71” sono sostituite dalle seguenti: “agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice.”.
2. Dopo il comma 1 dell'articolo 20 è inserito il seguente: “1 bis. Il documento informatico formato in modo da garantire la permanenza temporale e la non modificabilità automatica del documento è idoneo a soddisfare il requisito della forma scritta.”.
3. Il comma 2 dell'articolo 20 è sostituito dal seguente: “Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71, che garantiscano l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento, si presume riconducibile al titolare del dispositivo di firma ai sensi dell'articolo 21, comma 2, e soddisfa comunque il requisito della forma scritta, anche nei casi previsti, sotto pena di nullità, dall'articolo 1350, primo comma, numeri da 1 a 12 del codice civile.”.
4. Al comma 3 dell'articolo 20, dopo le parole “Le regole tecniche” sono aggiunte le seguenti parole: “per la formazione,”.

#### Art. 7

(Modifica all'articolo 21 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

1. Al comma 1 dell'articolo 21, dopo le parole "...caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza" sono aggiunte le seguenti parole: ", fermo quanto disposto dall'articolo 20, comma 1 bis .".
2. Al comma 2 dell'articolo 21, il periodo: "L'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che sia data prova contraria" è sostituito dal seguente: "L'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria."

#### Art. 8

(Modifica all'articolo 23 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 23 è inserito il seguente comma:  
"2bis. Le copie su supporto cartaceo di documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale sostituiscono ad ogni effetto di legge l'originale da cui sono tratte se la loro conformità all'originale anche con riferimento alla firma è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione allegata al documento cartaceo."

#### Art. 9

(Modifiche all'articolo 28 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1 lettera g) dell'articolo 28 la parola "qualificata" è soppressa e dopo le parole: "rilasciato il certificato" sono inserite le seguenti: ", realizzata in conformità alle regole tecniche ed idonea a garantire l'integrità e la veridicità di tutte le informazioni contenute nel certificato medesimo,".
2. Al comma 3 dell'articolo 28, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, le parole: "Il certificato qualificato contiene", sono sostituite dalle seguenti: "Il certificato qualificato può contenere".
3. Alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 28, dopo le parole "o collegi professionali," sono inserite le parole: "la qualifica di pubblico ufficiale,".
4. la lettera b) del comma 3 dell'articolo 28, è sostituita dalla seguente:  
" b) i limiti d'uso del certificato, inclusi quelli derivanti dalla titolarità delle qualifiche ed ai poteri di rappresentanza di cui alla lettera a) ai sensi dell'articolo 30, comma 3."

Art. 10

(Modifiche all'articolo 30 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n.82)

1. Al comma 3 dell'articolo 30 sono sopresse le parole: "nel processo di verifica della firma" che vengono sostituite dalle seguenti: " nel certificato".

Art. 11

( Modifiche all'articolo 32 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1 dell'art. 32 dopo le parole: " Il titolare del certificato di firma è tenuto" sono inserite le parole: "ad assicurare la custodia del dispositivo di firma e"; e dopo le parole "tecniche idonee ad evitare danno ad altri" sono inserite le parole: "è altresì tenuto ad utilizzare personalmente il dispositivo di firma."; sono sopresse le parole : "ed a custodire e utilizzare il dispositivo di firma con la diligenza del buon padre di famiglia."

Art.12

(Modifiche all'articolo 34 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1, lettera a) dell'articolo 34, dopo le parole "sono privi di ogni effetto" sono aggiunte le parole " comunque ad esclusione di quelli rilasciati da collegi e ordini professionali e relativi organi agli iscritti nei rispettivi albi e registri".
2. Al comma 2 dell'articolo 34 le parole " all'articolo 72" sono sostituite dalle seguenti parole: " all'articolo 71."

Art. 13

( Modifiche all'articolo 36 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1, lettera a) dell'articolo 36, dopo le parole "dal comma 2" sono inserite le parole "dell'articolo 37".

Art. 14

(Modifiche alla Sezione III del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

1. Dopo l'articolo 37 le parole "Sezione III – Contratti, pagamenti, libri e scritture" sono sostituite dalle seguenti "Sezione III – Pagamenti, libri e scritture".

Art. 15

( Modifiche all'art. 41 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 41, sono inseriti i seguenti :

"2bis. Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Le regole per la costituzione e l'utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa; regole tecniche specifiche possono essere dettate ai sensi dell'articolo 71, di concerto con il Ministro della Funzione pubblica.

2ter. Il fascicolo informatico reca l'indicazione:

- a) dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo;
- b) delle altre amministrazioni partecipanti;
- c) del responsabile del procedimento;
- d) dell'oggetto del procedimento;
- e) dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2 quater.

2quater. Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti; è inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla legge n. 241 del 1990.".

## Art. 16

( Modifiche all'articolo 53 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1 dell'art. 53, dopo le parole “..affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità.” sono aggiunte le seguenti parole: “Sono in particolare resi facilmente reperibili e consultabili i dati di cui all'articolo 54.”.

## Art. 17

( Modifiche all'articolo 54 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1 dell'art.54 dopo le parole “I siti delle pubbliche amministrazioni centrali,” sono aggiunte le seguenti parole: “nonché, se esistenti, quelli delle pubbliche amministrazioni regionali e locali,”.
2. Dopo il comma 4 dell'articolo 54 è aggiunto il seguente: “5. La pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità costitutiva nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento.”.

## Art. 18

( Modifica all'articolo 59 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 2 dell'articolo 59 le parole “ in coerenza con le disposizioni del sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42” sono sostituite dalle seguenti parole: “ in coerenza con le disposizioni del presente decreto che disciplinano il sistema pubblico di connettività.”.

## Art. 19

(Modifiche all'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1 dell'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, dopo le parole “è realizzato con strumenti informatici” sono aggiunte le seguenti parole: “e nel rispetto delle regole tecniche concernenti il sistema pubblico di connettività, in coerenza con le quali il Ministero dell'interno definisce le regole di sicurezza per l'accesso e per la gestione delle

informazioni anagrafiche e fornisce i servizi di convalida delle informazioni medesime ove richiesto per l'attuazione della normativa vigente”.

#### Art. 20

(Modifiche all'articolo 65 del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005)

1. Al comma 2 dell'articolo 65 dopo le parole “Le istanze e le dichiarazioni inviate” sono aggiunte le seguenti parole: “o compilate su sito”; dopo le parole “addeito al procedimento” sono aggiunte le seguenti parole: “; resta salva la facoltà della pubblica amministrazione di stabilire i casi in cui è necessaria la sottoscrizione mediante la firma digitale.”.

#### Art. 21

(Modifica all'articolo 71 del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005)

1. Al comma 1 dell'articolo 71, sono eliminate le seguenti parole: “di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42.”
2. Dopo il comma 1 dell'articolo 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sono inseriti i seguenti commi:
  - “1 bis. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati su proposta del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, sentito il Ministro per la Funzione pubblica, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate le regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del sistema pubblico di connettività.”.
  - “1 ter. Le regole tecniche di cui al presente codice sono dettate in conformità alle discipline risultanti dal processo di standardizzazione tecnologica a livello internazionale ed alle normative dell'Unione europea.”.

#### Art. 22

(Introduzione di un nuovo capo VIII del decreto legislativo n. 82 del 2005)

1. Dopo il capo VII del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 è inserito il seguente:

#### “CAPO VIII

Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione

Sezione I

## Definizioni relative al sistema pubblico di connettività

### ART. 72

#### *(Definizioni relative al sistema pubblico di connettività)*

Ai fini del presente decreto si intende per:

- a) "trasporto di dati": i servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di reti informatiche per la trasmissione di dati, oggetti multimediali e fonici;
- b) "interoperabilità di base": i servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di strumenti per lo scambio di documenti informatici fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini;
- c) "connettività": l'insieme dei servizi di trasporto di dati e di interoperabilità di base;
- d) "interoperabilità evoluta": i servizi idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l'erogazione fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini;
- e) "cooperazione applicativa": la parte del sistema pubblico di connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

### ART. 73

#### *(Sistema pubblico di connettività)*

1. Nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e nel rispetto dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali è definito e disciplinato il sistema pubblico di connettività, di seguito "SPC", al fine di assicurare il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e promuovere l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati stessi, finalizzata allo scambio e diffusione delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni e alla realizzazione di servizi integrati.
2. Il SPC è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione.
3. La realizzazione del SPC avviene nel rispetto dei seguenti principi:
  - a) sviluppo architetturale ed organizzativo atto a garantire la natura federata, policentrica e non gerarchica del sistema;
  - b) economicità nell'utilizzo dei servizi di rete, di interoperabilità e di supporto alla cooperazione applicativa;
  - c) sviluppo del mercato e della concorrenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

## ART. 74

### *(Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni)*

1. Il presente decreto definisce e disciplina la Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni, interconnessa al SPC. La Rete costituisce l'infrastruttura di connettività che collega, nel rispetto della normativa vigente, le pubbliche amministrazioni con gli uffici italiani all'estero, garantendo adeguati livelli di sicurezza e qualità.

## Sezione II

### Sistema pubblico di connettività

## ART. 75

### *(Partecipazione al Sistema pubblico di connettività)*

1. Al SPC partecipano tutte le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2.
2. Il comma 1 non si applica alle amministrazioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, limitatamente all'esercizio delle sole funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale, consultazioni elettorali.
3. Ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 1994, n. 680, nonché dell'articolo 25 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, è comunque garantita la connessione con il SPC dei sistemi informativi degli organismi competenti per l'esercizio delle funzioni di sicurezza e difesa nazionale, nel loro esclusivo interesse e secondo regole tecniche che assicurino riservatezza e sicurezza. E' altresì garantita la possibilità di connessione al SPC delle autorità amministrative indipendenti.

## ART.76

### *(Scambio di documenti informatici nell'ambito del Sistema pubblico di connettività)*

1. Gli scambi di documenti informatici tra le pubbliche amministrazioni nell'ambito del SPC, realizzati attraverso la cooperazione applicativa e nel rispetto delle relative procedure e regole tecniche di sicurezza, costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge .

## ART. 77

### *(Finalità del Sistema pubblico di connettività)*

1. Al SPC sono attribuite le seguenti finalità.

- a) fornire un insieme di servizi di connettività condivisi dalle pubbliche amministrazioni interconnesse, definiti negli aspetti di funzionalità, qualità e sicurezza, ampiamente graduabili in modo da poter soddisfare le differenti esigenze delle pubbliche amministrazioni aderenti al SPC;
- b) garantire l'interazione della pubblica amministrazione centrale e locale con tutti gli altri soggetti connessi a *Internet*, nonché con le reti di altri enti, promuovendo l'erogazione di servizi di qualità e la miglior fruibilità degli stessi da parte dei cittadini e delle imprese;
- c) fornire un'infrastruttura condivisa di interscambio che consenta l'interoperabilità tra tutte le reti delle pubbliche amministrazioni esistenti, favorendone lo sviluppo omogeneo su tutto il territorio nella salvaguardia degli investimenti effettuati;
- d) fornire servizi di connettività e cooperazione alle pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta, per permettere l'interconnessione delle proprie sedi e realizzare così anche l'infrastruttura interna di comunicazione;
- e) realizzare un modello di fornitura dei servizi multifornitore coerente con l'attuale situazione di mercato e le dimensioni del progetto stesso;
- f) garantire lo sviluppo dei sistemi informatici nell'ambito del SPC salvaguardando la sicurezza dei dati, la riservatezza delle informazioni, nel rispetto dell'autonomia del patrimonio informativo delle singole amministrazioni e delle vigenti disposizioni in materia di protezione dei dati personali.

#### ART.78

##### *(Compiti delle pubbliche amministrazioni nel Sistema pubblico di connettività )*

1. Le pubbliche amministrazioni nell'ambito della loro autonomia funzionale e gestionale adottano nella progettazione e gestione dei propri sistemi informativi, ivi inclusi gli aspetti organizzativi, soluzioni tecniche compatibili con la cooperazione applicativa con le altre pubbliche amministrazioni, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71, comma 1 bis.
2. Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, le responsabilità di cui al comma 1 sono attribuite al dirigente responsabile dei sistemi informativi automatizzati, di cui all'articolo 10, comma 1, dello stesso decreto legislativo.

#### ART. 79

##### *(Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività)*

1. E' istituita la Commissione di coordinamento del SPC, di seguito denominata: "Commissione", preposta agli indirizzi strategici del SPC.
2. La Commissione:
  - a) assicura il raccordo tra le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle funzioni e dei compiti spettanti a ciascuna di esse;
  - b) approva le linee guida, le modalità operative e di funzionamento dei servizi e delle procedure per realizzare la cooperazione applicativa fra i servizi erogati dalle amministrazioni;
  - c) promuove l'evoluzione del modello organizzativo e dell'architettura tecnologica del SPC in funzione del mutamento delle esigenze delle pubbliche amministrazioni e delle opportunità derivanti dalla evoluzione delle tecnologie;

- d) promuove la cooperazione applicativa fra le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 71;
  - e) definisce i criteri e ne verifica l'applicazione in merito alla iscrizione, sospensione e cancellazione dagli elenchi dei fornitori qualificati SPC di cui all'articolo 82;
  - f) dispone la sospensione e cancellazione dagli elenchi dei fornitori qualificati di cui all'articolo\_82;
  - g) verifica la qualità e la sicurezza dei servizi erogati dai fornitori qualificati del SPC;
  - h) promuove il recepimento degli standard necessari a garantire la connettività, l'interoperabilità di base e avanzata, la cooperazione applicativa e la sicurezza del Sistema.
3. Le decisioni della Commissione sono assunte a maggioranza semplice o qualificata dei componenti in relazione all'argomento in esame. La Commissione a tale fine elabora, entro tre mesi dal suo insediamento, un regolamento interno da approvare con maggioranza qualificata dei suoi componenti.

#### ART. 80

##### *(Composizione della Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività)*

1. La Commissione è formata da diciassette componenti incluso il Presidente di cui al comma 2, scelti tra persone di comprovata professionalità ed esperienza nel settore, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri: otto componenti sono nominati in rappresentanza delle amministrazioni statali previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sette dei quali su proposta del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie ed uno su proposta del Ministro per la Funzione pubblica; i restanti otto sono nominati su designazione della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Uno dei sette componenti proposti dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie è nominato in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quando esamina questioni di interesse della rete internazionale della pubblica amministrazione la Commissione è integrata da un rappresentante del Ministero degli affari esteri, qualora non ne faccia già parte.
2. Il Presidente del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione è componente di diritto e presiede la Commissione. Gli altri componenti della Commissione restano in carica per un biennio e l'incarico è rinnovabile.
3. La Commissione è convocata dal Presidente e si riunisce almeno quattro volte l'anno.
4. L'incarico di Presidente o di componente della Commissione e la partecipazione alle riunioni della Commissione non danno luogo a compensi e gli eventuali oneri di missione sono a carico delle amministrazioni di appartenenza.
5. Per i necessari compiti istruttori la Commissione si avvale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, di seguito denominato: "CNIPA" e sulla base di specifiche convenzioni, di organismi interregionali e territoriali.
6. La Commissione può avvalersi, senza alcun aggravio di spesa, della consulenza di uno o più organismi di consultazione e cooperazione istituiti con appositi accordi ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

7. Ai fini della definizione degli sviluppi strategici del SPC, in relazione all'evoluzione delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione, la Commissione può avvalersi di consulenti di chiara fama ed esperienza in numero non superiore a cinque secondo le modalità definite nei regolamenti di cui all'articolo 87. I relativi costi sono a carico del CNIPA.

#### ART. 81

*(Ruolo del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione)*

1. Il CNIPA, nel rispetto delle decisioni e degli indirizzi forniti dalla Commissione, anche avvalendosi di soggetti terzi, gestisce le risorse condivise del SPC e le strutture operative preposte al controllo e supervisione delle stesse, per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2.
2. Il CNIPA, anche avvalendosi di soggetti terzi, cura la progettazione, la realizzazione, la gestione e l'evoluzione del SPC per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

#### ART. 82

*(Fornitori del Sistema pubblico di connettività)*

1. Sono istituiti uno o più elenchi di fornitori a livello nazionale e regionale in attuazione delle finalità di cui all'articolo 77.
2. I fornitori che ottengono la qualificazione SPC ai sensi dei regolamenti previsti dall'articolo 87, sono inseriti negli elenchi di competenza nazionale o regionale, consultabili in via telematica, esclusivamente ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al presente decreto, e tenuti rispettivamente dal CNIPA a livello nazionale e dalla regione di competenza a livello regionale. I fornitori in possesso dei suddetti requisiti sono denominati fornitori qualificati SPC.
3. I servizi per i quali è istituito un elenco, ai sensi del comma 1, sono erogati, nell'ambito del SPC, esclusivamente dai soggetti che abbiano ottenuto l'iscrizione nell'elenco di competenza nazionale o regionale.
4. Per l'iscrizione negli elenchi dei fornitori qualificati SPC è necessario che il fornitore soddisfi almeno i seguenti requisiti:
  - a) disponibilità di adeguate infrastrutture e servizi di comunicazioni elettroniche;
  - b) esperienza comprovata nell'ambito della realizzazione gestione ed evoluzione delle soluzioni di sicurezza informatica;
  - c) possesso di adeguata rete commerciale e di assistenza tecnica;
  - d) possesso di adeguati requisiti finanziari e patrimoniali, anche dimostrabili per il tramite di garanzie rilasciate da terzi qualificati.
5. Limitatamente ai fornitori dei servizi di connettività dovranno inoltre essere soddisfatti anche i seguenti requisiti:
  - a) possesso dei necessari titoli abilitativi di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, per l'ambito territoriale di esercizio dell'attività;

- b) possesso di comprovate conoscenze ed esperienze tecniche nella gestione delle reti e servizi di comunicazioni elettroniche, anche sotto il profilo della sicurezza e della protezione dei dati.

### ART. 83

#### *(Contratti quadro)*

1. Al fine della realizzazione del SPC, il CNIPA a livello nazionale e le regioni nell'ambito del proprio territorio, per soddisfare esigenze di coordinamento, qualificata competenza e indipendenza di giudizio, nonché per garantire la fruizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di elevati livelli di disponibilità dei servizi e delle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente, nonché una maggiore affidabilità complessiva del sistema, promuovendo, altresì, lo sviluppo della concorrenza e assicurando la presenza di più fornitori qualificati, stipulano, espletando specifiche procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei contraenti, nel rispetto delle vigenti norme in materia, uno o più contratti-quadro con più fornitori per i servizi di cui all'articolo 77, con cui i fornitori si impegnano a contrarre con le singole amministrazioni alle condizioni ivi stabilite.
2. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, sono tenute a stipulare gli atti esecutivi dei contratti-quadro con uno o più fornitori di cui al comma 1, individuati dal CNIPA. Gli atti esecutivi non sono soggetti al parere del CNIPA e, ove previsto, del Consiglio di Stato. Le amministrazioni non ricomprese tra quelle di cui al citato articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 39 del 1993, hanno facoltà di stipulare gli atti esecutivi di cui al presente articolo.

### ART. 84

#### *(Migrazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione)*

1. Le Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, aderenti alla Rete unitaria della pubblica amministrazione, presentano al CNIPA, secondo le indicazioni da esso fornite, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i piani di migrazione verso il SPC, da attuarsi entro diciotto mesi dalla data di approvazione del primo contratto quadro di cui all'articolo 83, comma 1, termine di cessazione dell'operatività della Rete unitaria della pubblica amministrazione, e comunque non oltre trenta mesi dalla medesima data di entrata in vigore del presente decreto.
2. Trascorsi trenta mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto ogni riferimento normativo alla Rete unitaria della pubblica amministrazione si intende effettuato al SPC.

### Sezione III

## ART. 85

*(Collegamenti operanti per il tramite della Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni)*

1. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, che abbiano l'esigenza di connettività verso l'estero, sono tenute ad avvalersi dei servizi offerti dalla Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni, interconnessa al SPC.
2. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1, che dispongono di reti in ambito internazionale sono tenute a migrare nella Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni entro e non oltre due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 75, commi 2 e 3.
3. Le amministrazioni non ricomprese tra quelle di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, ivi incluse le autorità amministrative indipendenti, possono aderire alla Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni.

## ART. 86

*(Compiti e oneri del CNIPA)*

1. Il CNIPA cura la progettazione, la realizzazione, la gestione ed evoluzione della Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni, previo espletamento di procedure concorsuali ad evidenza pubblica per la selezione dei fornitori e mediante la stipula di appositi contratti-quadro secondo modalità analoghe a quelle di cui all'articolo 83.
2. Il CNIPA, al fine di favorire una rapida realizzazione del SPC, per un periodo almeno pari a due anni a decorrere dalla data di approvazione dei contratti-quadro di cui all'articolo 83, comma 1, sostiene i costi delle infrastrutture condivise, a valere sulle risorse già previste nel bilancio dello Stato.
3. Al termine del periodo di cui al comma 2 i costi relativi alle infrastrutture condivise sono a carico dei fornitori proporzionalmente agli importi dei contratti di fornitura, e una quota di tali costi è a carico delle pubbliche amministrazioni relativamente ai servizi da esse utilizzati. I costi, i criteri e la relativa ripartizione tra le amministrazioni sono determinati annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, salvaguardando eventuali intese locali finalizzate a favorire il pieno ingresso nel SPC dei piccoli Comuni nel rispetto di quanto previsto dal comma 5.
4. Il CNIPA sostiene tutti gli oneri derivanti dai collegamenti in ambito internazionale delle amministrazioni di cui all'articolo 85, comma 1, per i primi due anni di vigenza contrattuale, decorrenti dalla data di approvazione del contratto quadro di cui all'articolo 83; per gli anni successivi ogni onere è a carico della singola amministrazione contraente proporzionalmente ai servizi acquisiti.
5. Le amministrazioni non ricomprese tra quelle di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, che aderiscono alla Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 85, comma 3, ne sostengono gli oneri relativi ai servizi che utilizzano.

Art. 87

*(Regolamenti)*

1. Ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con uno o più decreti sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottati regolamenti per l'organizzazione del SPC, per l'avvalimento dei consulenti di cui all'articolo 80, comma.7, e per la determinazione dei livelli minimi dei requisiti richiesti per l'iscrizione agli elenchi dei fornitori qualificati del SPC di cui all'articolo 82.

Art. 23

( Modifica del capo VIII del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005)

1. Nel decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, l'espressione "Capo VIII", è sostituita dalla seguente espressione: "Capo IX".
2. Nel decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, la numerazione degli articoli da 72 a 76 è modificata nella numerazione progressiva da 88 a 92.

Art. 24

( Modifica all'articolo 75 del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005)

1. Dopo il comma 3 dell'articolo 75 del decreto legislativo del 7 marzo 2005 n. 82 sono inseriti i seguenti:
  - "4. L'articolo 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59 è abrogato.
  5. Il decreto legislativo 28 febbraio 2005 n. 42 è abrogato."



# Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 1112/2006

Roma, addì.....3 feb.....2006

Risposta a nota del.....

N. .... Div. ....

## OGGETTO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, (Codice dell'amministrazione digitale).

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
DEI MINISTRI

Ministro per l'innovazione e le  
tecnologie

ROMA

D'ordine del Presidente,  
mi prego di trasmettere il  
parere numero n. **31/06**  
emesso dalla Sezione  
Consultiva per gli Atti  
Normativi di questo  
Consiglio sull'affare a  
fianco indicato in  
conformità a quanto  
disposto dall'art.15 della  
legge 21.7.2000, n.205.

IL SEGRETARIO GENERALE

PRESENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
AL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE  
Data 3/2/06  
Prot. n. 04/88/06/18.05



# Consiglio di Stato

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 30 gennaio 2006*

N. della Sezione:  
31/2006

**OGGETTO:**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI – DIPARTIMENTO PER  
L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE  
- Schema di decreto legislativo  
recante disposizioni correttive e  
integrative al decreto legislativo 7  
marzo 2005, n. 82, (*Codice  
dell'amministrazione digitale*).

*La Sezione*

Vista la relazione trasmessa con nota  
prot. 1019/MIT/GAB del 12 dicembre  
2005, con la quale il Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha chiesto il  
parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo indicato in  
oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Mario Luigi  
Torsello;

Ritenuto quanto esposto dall'Amministrazione referente;

**PREMESSO**

1. Il Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha trasmesso uno  
schema di provvedimento normativo recante modifiche (*rectius*: correzioni) ed

integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale (d'ora in poi: Codice), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, emanato ai sensi dell'articolo 10 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229, recante interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione.

Lo schema è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 2 dicembre 2005.

L'intento perseguito – riferisce l'Amministrazione - è quello di apportare alcune variazioni al Codice, che è entrato in vigore il 1° gennaio 2006, tenendo presente gli approfondimenti svolti nel frattempo, dando ulteriore applicazione a quanto esposto dal Consiglio di Stato (parere della Sezione consultiva per gli atti normativi 7 febbraio 2005; n. 11995/04) sullo schema di decreto legislativo n. 82/2005, nonché considerando quanto emerso dall'intenso dibattito dottrinale cui ha dato luogo l'emanazione del Codice medesimo.

In particolare, l'Amministrazione intende dare una più completa realizzazione ai principi e criteri direttivi di cui al comma 1 dell'art. 10 della legge delega n. 229/2003, tentando nel contempo di eliminare incertezze o dubbi interpretativi emersi in dottrina o posti dai più diretti destinatari del Codice.

In merito, risulta che sia stato chiesto il parere della Conferenza unificata ma, alla data dell'Adunanza, esso non è stato ancora formalmente reso.

Non risulta neanche trasmesso il parere del Dipartimento della funzione pubblica, cui pure fa cenno la nota di trasmissione dello schema di decreto legislativo in oggetto del 12 dicembre 2005 del Capo di gabinetto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

La relazione illustrativa segnala le principali novità introdotte, che verranno esaminate *singulatim*, secondo quanto si dirà.

## CONSIDERATO

2. In primo luogo – riferisce l'Amministrazione – è stata recepita l'osservazione espressa dal Consiglio di Stato nel citato parere, di un testo più

completo e leggibile sull'argomento centrale della disciplina, quello dell'amministrazione digitale, che ricomprenda anche la normativa sul Sistema pubblico di connettività.

Questa Sezione, nel precedente parere, aveva evidenziato che una delle caratteristiche del Codice deve essere quella della sua esaustività e sistematicità, quantomeno in relazione agli strumenti portanti dell'innovazione digitale nelle pubbliche amministrazioni.

Orbene, in questa sede occorre ribadire che, pur se l'idea della codificazione è mutata e dal modello illuministico si è passati alla costruzione di micro-sistemi legislativi, è comunque coesistente all'idea medesima la necessità di raccogliere le leggi di settore al fine di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina (Adunanza generale, 25 ottobre 2004, n. 10548/04).

Il che evoca, in ogni caso, il principio della esaustività e sistematicità del testo, nonché della sua stabilità cioè della tendenziale intangibilità.

Solo se completo ed esaustivo, infatti, un testo normativo può assurgere alla qualificazione di Codice in senso proprio; altrimenti può perdere la sua stessa ragion d'essere.

2.1 In questa prospettiva, si deve prendere atto che l'osservazione di questo Consiglio, di cui al parere del febbraio scorso, è stata parzialmente recepita.

E' vero, infatti, che l'attuale testo prevede, all'articolo 22, l'introduzione di un nuovo Capo VIII nel decreto legislativo n. 82/2005, riguardante la disciplina del Sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione.

E' vero anche, però, che *medio tempore*, sono intervenute altre disposizioni che, in qualche caso, contraddicono il Codice.

A titolo d'esempio, l'art. 1, comma 51, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (legge finanziaria 2006) si pone in contrasto con il Codice nella parte in cui prevede che un concessionario di pubblico servizio (postale) – e

non un pubblico ufficiale - abbia la facoltà di dematerializzare i documenti cartacei attestanti i pagamenti in conto corrente.

Tale disposizione pertanto, opportunamente modificata, va collocata all'interno nel Codice, anche in ossequio al criterio della legge-delega secondo cui vanno apportate, a fini di coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa in materia.

3. L'Amministrazione ritiene inoltre che, dalle integrazioni apportate, conseguirebbe un rafforzamento della portata precettiva del Codice.

Sul punto questa Sezione aveva evidenziato la necessità di accompagnare, alle enunciazioni di principio, disposizioni che non rimettessero l'attuazione dei principi codicistici esclusivamente alla volontà delle singole amministrazioni.

Era stato anche sottolineato che la norma di delega, alla lett. b) del comma 1 dell'art. 10, consentiva di innovare la legislazione vigente per *“garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica”* dalle P.A. e *“di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi”*.

Da qui la necessità che il Codice non si limitasse a ribadire tali finalità, ma dovesse darne concreta ed effettiva attuazione.

3.1 A ben vedere le indicazioni della Sezione trovavano il loro fondamento nella valutazione complessiva dell'esperienza dell'informatica pubblica nel nostro Paese fin dall'inizio degli anni '90.

Il presupposto di fondo di tale valutazione, entrato ormai nella consapevolezza comune, è che la diffusione dell'informatica e della telematica (*Information and Communication Technology-ICT*) può radicalmente modificare l'assetto dei pubblici poteri e l'esercizio dei compiti da essi assolti.

L'informatica pubblica può cioè dare un enorme apporto al complessivo ammodernamento delle Amministrazioni e all'evoluzione dei rapporti tra cittadino ed istituzioni, e può indirizzarle verso modalità di esercizio delle competenze realmente efficienti, efficaci e trasparenti.

Tale considerazione è tanto più vera alla luce dei mutati assetti costituzionali: l'ICT, in tale nuovo quadro, può divenire essenziale strumento di raccordo tra i vari livelli di governo e mezzo fondamentale di attuazione del principio di sussidiarietà.

In questa chiave l'art. 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, introdusse il principio – all'epoca profondamente innovativo nel contesto mondiale - di generale rilevanza e validità dell'attività giuridica in forma elettronica. Gli atti della pubblica amministrazione e i negozi privati emanati e stipulati mediante l'utilizzo di sistemi informatici e telematici, sono dunque validi e rilevanti a prescindere dalla loro trasposizione sul supporto cartaceo.

E nella medesima direzione si sono sviluppate le iniziative normative successive.

Oggi, dunque, nell'era della completa integrazione dei sistemi basati sull'elaborazione automatica delle informazioni e della diffusione della rete *Internet*, il supporto informatico non è più un semplice strumento tecnico ma diviene, dal punto di vista organizzativo, risorsa strategica dell'agire pubblico.

D'altro canto, dal punto di vista strettamente giuridico, esso è uno dei modi - il più moderno - in cui si esprime l'azione amministrativa; è la sua stessa forma non separabile dal contenuto, e dunque è esplicazione diretta di competenze pubbliche.

In questo senso mantiene ancora validità la considerazione secondo cui, allorché la gestione dell'insieme dei flussi informativi e, in particolare, documentali, viene affidata alla tecnologia informatica e telematica, questa non si presenta più quale mero strumento tecnico di automazione delle attività di ufficio (*office automation*) ma come vera e propria risorsa strategica, necessaria per la migliore efficacia delle politiche della singola amministrazione.

3.2 Il punto è però che, pur in presenza di un panorama normativo all'avanguardia, sono mancate, nel corso di questi anni, quelle azioni collaterali – ma evidentemente essenziali - che fanno sì che un complesso di

disposizioni così innovativo e di così ampio respiro sia effettivamente e concretamente attuato.

Anche il Codice (e le sue attuali correzioni e integrazioni) sembra non affrontare realmente il problema della fattibilità, in senso tecnico, del *corpus* normativo, cioè dell'attuabilità concreta ed effettiva delle disposizioni, sia con riferimento alla valutazione preventiva dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni (cd. impatto interno), sia con riguardo ai cittadini e alle imprese (cd. impatto esterno).

La questione in realtà è più ampia - e non riguarda certo solo il Codice - e, con tutta evidenza, si traduce nella mancanza di un'approfondita e meditata Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) o se si vuole, più in generale - sfiorando aspetti di paradosso - di una effettività delle disposizioni che disciplinano tale istituto (art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50; direttive del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001, e via di seguito, fino a giungere al recentissimo decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, in attesa di conversione).

Certamente, tale analisi, nel caso in esame, presenta aspetti di notevole complessità, considerato che si tratta di mutamenti per molti versi epocali dell'Amministrazione tradizionalmente intesa.

Ma, proprio per questo, tale adempimento era tanto più necessario, anche riflettendo sulla circostanza che, nel corso di questi anni, non sempre le pubbliche amministrazioni hanno reagito positivamente alla spinta verso il cambiamento e l'esperienza recente sembra dimostrare che alla rapidità della produzione normativa non è seguita un'altrettanto celere capacità delle strutture di assecondare il processo di ammodernamento.

E' stato più volte constatato come le amministrazioni hanno evidenziato difficoltà nella definizione, avvio e realizzazione di progetti di informatizzazione capaci di ottenere miglioramenti dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese e troppo spesso i processi elettronici hanno affiancato quelli cartacei invece di sostituirli, con l'effetto che, talvolta, le procedure amministrative sono diventate addirittura più complesse.

3.3 In effetti, per rendere concrete le innovative disposizioni del Codice, occorre, prima di tutto, una profonda innovazione nei cd. processi organizzativi, in grado di conciliare i tempi e i modi dell'agire amministrativo con l'integrazione informatica e telematica, superando la frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa.

Se la scelta informatica non è solo strumento tecnologico, una possibile soluzione – sperimentata con successo in altri Paesi avanzati – è quella di promuovere, secondo un approccio aziendalistico, la cd. *reingegnerizzazione* dei processi di servizio (*Business Process Reengineering-BPR*) partendo dalla missione e dalle strategie e agendo contemporaneamente e globalmente su tutte le altre componenti del processo di servizio (flusso, organizzazione, personale, logistica, informazioni trattate; si veda, al riguardo, “*La reingegnerizzazione dei processi*”, in [www.cnipa.gov.it](http://www.cnipa.gov.it)), pur, ovviamente, nella consapevolezza della peculiarità dell'organizzazione pubblica, astretta, per dettato costituzionale, dal principio di legalità.

Non sia tratta quindi, come è evidente, solo di rimodulare la “*forma*” del procedimento amministrativo ma anche di ripensare la realtà organizzativa – intesa in una dimensione olistica - in cui esso si cala e le possibili interazioni con il dato normativo.

In questo senso, sostanzialmente, si era espresso anche il parere della Camera dei deputati sullo schema di Codice del 23 febbraio 2005 (lett. *a*) del parere).

Così come anche il Presidente della Repubblica, con un messaggio inviato al Ministro referente in data 9 febbraio 2005, ha sottolineato che occorrono “*procedure e comportamenti della Pubblica Amministrazione finalizzati alla razionalizzazione dei processi*”.

Nella medesima direzione, del resto, si muovono anche le “*Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'informazione nella legislatura*” (parte II, n. 5): dalla premessa che l'organizzazione pubblica è composta da un insieme di elementi (cultura, struttura, processi tecnologici, risorse umane e norme) si prospettano una serie articolata di interventi su tutte le componenti

dell'Amministrazione, evidenziando, in particolare, la necessità della collaborazione del Dipartimento della funzione pubblica.

Ecco perché, nel precedente parere della Sezione, era stata più volte richiesta una stretta sinergia tra Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e Funzione pubblica (punti 4.1, 5.2, 8.2, 10.2 del parere).

Ma dalla relazione illustrativa non risulta che tale Dipartimento abbia fornito il proprio essenziale contributo all'iniziativa normativa.

Certo l'art. 15 del Codice (Digitalizzazione e riorganizzazione), soprattutto al comma 2, sembra muoversi in questa nuova prospettiva (“.....*le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese.....*”).

Ma si tratta di una previsione - come altre - di mero auspicio, priva di qualsiasi forza precettiva e destinata presumibilmente ad essere disattesa.

Analoghe caratteristiche pare assumere anche la direttiva del Ministro riferente del 4 gennaio 2005, nella parte in cui prevede (punto 2, La seconda fase della digitalizzazione della P.A. Nuovi principi) che “*le amministrazioni, nel programmare i loro interventi di digitalizzazione, dovranno segnalare al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sia le opportunità/necessità di semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle regolamentazioni interne sia i fabbisogni di nuove competenze, ai fini dell'adozione degli interventi conseguenti*”.

3.4 Particolarmente delicato è anche il profilo della fattibilità delle norme sotto l'aspetto finanziario, fattibilità non tanto intesa nel senso tradizionale di copertura finanziaria appalesata delle singole disposizioni ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, quanto, piuttosto, sotto il profilo della necessità di risorse indispensabili affinché la realtà organizzativa - sotto tutti i profili - su cui tali norme sono destinate ad operare, sia predisposta a recepirle ed attuarle.

Al riguardo, pertanto, non può non ribadirsi quanto rilevato nel precedente parere (punto 5.1). Permane nel Codice il problema della concreta fattibilità delle innovazioni, in assenza di contestuale previsione di risorse aggiuntive e di copertura finanziaria.

Si vedano, in questo senso, anche i pareri della Conferenza unificata del 20 gennaio 2005 e 13 gennaio 2005, secondo cui, tra l'altro, *“qualsiasi intervento di riassetto normativo in materia comunque non è sufficiente se contestualmente non vengono definiti impegni economici e investimenti che dovrebbero trovare copertura nelle leggi finanziarie per dare continuità ai piani di azione per l'e-government italiani ed europei”*.

Permane altresì (punto 7 del parere precedente) la necessità che vengano definiti i necessari programmi di sperimentazione, di formazione e di graduale messa a regime delle innovazioni annunciate.

Inutile, ovviamente, sottolineare l'importanza decisiva che assume soprattutto il tema della formazione delle risorse umane.

3.4.1 Più in generale, mentre l'Amministrazione ha seguito l'indicazione di questa Sezione diretta a stabilire un congruo termine per l'entrata in vigore del Codice, si prende atto che, in tale amplissimo lasso temporale, non risulta che siano state poste in essere tutte le iniziative necessarie per disporre delle risorse umane e finanziarie necessarie per l'effettiva realizzazione della riforma e per raggiungere le finalità della delega (punti 4.1 e 4.2 del precedente parere).

3.5 Per quanto concerne il ruolo dell'autorità politica e della dirigenza in tale processo di ammodernamento, con il decreto correttivo ed integrativo, oggi all'esame, è stato modificato l'art. 12 del Codice, riguardante *“Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa”*, richiamando espressamente, nel promuovere l'attuazione delle disposizioni, la responsabilità politica degli organi di governo ex art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001.

Al riguardo, va ribadita la centralità della figura dirigenziale nel raggiungimento degli obiettivi sopra detti: il ruolo del dirigente appare decisivo per sollecitare un atteggiamento di disponibilità all'uso delle tecnologie informatiche che le faccia cogliere in tutte le loro positive potenzialità e non come dei lacci imposti a chi deve utilizzarle.

Del resto ciò è anche riconosciuto dalla recente direttiva del Ministro riferente del 4 gennaio 2005 (Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione, punto 4).

In tale prospettiva, il decreto correttivo appare troppo tenue e quasi meramente ottativo, là dove prevede che gli organi di governo, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa, promuovano l'attuazione delle disposizioni del Codice.

Occorre prevedere quindi una norma più incisiva, modulata sull'analoga disposizione contenuta nella legge 9 gennaio 2004, n. 4 - Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici - il cui art. 9 prevede che *“L'inosservanza delle disposizioni della presente legge comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali e civili previste dalle norme vigenti.”*.

3.6 Sempre sotto l'essenziale profilo della fattibilità delle disposizioni, va segnalato il delicato problema dell'assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici.

Appare difatti evidente che la disciplina normativa di tale materia è propedeutica all'effettiva funzionalità del sistema. E, d'altro canto, proprio la mancata tempestiva emanazione della disciplina ne ha impedito, ad oggi, la piena operatività.

La materia è comunque attualmente regolata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2004 (Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in

diversi tipi di supporto), peraltro emanato con sensibile ritardo rispetto alla disciplina sostanziale che risale al d.P.R. n. 513/1997.

In particolare, l'art. 7 di tale decreto prevede che l'imposta di bollo sui documenti informatici sia corrisposta mediante versamento nei modi di cui al decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237, e che l'interessato presenti all'Ufficio delle entrate competente una comunicazione contenente l'indicazione del numero presuntivo degli atti, dei documenti e dei registri che potranno essere emessi o utilizzati durante l'anno, nonché l'importo e gli estremi dell'avvenuto pagamento dell'imposta.

Appare evidente, al riguardo, che l'assolvimento dell'imposta di bollo solo per una serie di atti in via presuntiva appare un sistema alquanto macchinoso ed inutilizzabile dal comune cittadino, il quale normalmente non conosce in anticipo il numero di atti informatici che invierà all'Amministrazione.

Occorrerà pertanto che l'attuazione dell'art. 21, comma 5, del Codice (*“Gli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto sono assolti secondo le modalità definite con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie”*) avvenga al più presto, individuando modalità attuative quanto più è possibile semplici e sicure.

Al riguardo è inutile rammentare che, da tempo, è possibile l'assolvimento immediato *on line* degli obblighi fiscali (Unico *on line* sul sito della stessa Amministrazione finanziaria, mediante conti correnti postali intestati alle Tesorerie sul sito delle Poste italiane, mediante modelli F24 elettronici sui siti degli istituti bancari che hanno sistemi di *home banking*).

Non sussiste, pertanto, nessun ostacolo tecnico per consentire il pagamento anche di piccole somme direttamente al momento dell'invio dell'atto informatico, ad es. con carta di credito o con la cd. moneta elettronica.

3.7 Ancora nella prospettiva di attribuire effetti giuridici più espliciti a talune disposizioni, che potevano apparire come mere dichiarazioni di intenti,

l'Amministrazione ha recepito l'indicazione della Sezione, che aveva suggerito l'espressa previsione della possibilità del ricorso da parte dei cittadini ed imprese agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, in caso di inerzia o di inadempimento alla nuova disciplina.

Al riguardo è stato integrato l'art. 3 del Codice, prevedendo che le controversie concernenti l'esercizio del diritto di richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le amministrazioni, siano devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.

3.7.1 Orbene, sembra che l'Amministrazione intenda attribuire al "diritto" (di richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le amministrazioni) la consistenza di una posizione giuridica soggettiva tutelata in sé, ancorché priva di immediati contenuti sostanziali e ciò al commendevole fine di incentivare – con il supporto giurisdizionale – tali modalità di comunicazione.

La costruzione non appare in contrasto con i principi della materia, dal momento che, come è noto, l'ordinamento amministrativo conosce altre situazioni soggettive in cui è attribuita tutela ad una posizione che può apparire priva di contenuti direttamente sostanziali. Si pensi (almeno secondo un'impostazione) al diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Sembra però alla Sezione che la giurisdizione debba appartenere al giudice amministrativo, giudice "naturale" della pubblica amministrazione.

E' possibile che l'Amministrazione sia stata indotta alla diversa soluzione dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004, in materia di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

In effetti, però, in tale sentenza la Corte ha ritenuto che le materie per le quali il legislatore ordinario può prevedere l'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle relative controversie debbano essere "particolari" rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità, nel senso che "devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la P.A. agisce come autorità nei

*confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo”.*

Ma l’esercizio del potere organizzatorio della pubblica amministrazione – per costante orientamento – è esercizio di poteri autoritativi.

Pertanto – proprio seguendo l’*iter* argomentativo della Corte - a fronte dell’azione della P.A. come “*autorità*” non si possono ordinariamente scorgere diritti soggettivi in senso proprio, se non per quanto riguarda i limiti esterni del potere, ma solo interessi legittimi.

Se ne deduce che appare più coerente con i principi della materia l’attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo.

Tale soluzione sembra anche confermata dalla nuova formulazione dell’art. 3, comma 1.

Al di là di quanto si dirà *infra* su tale novellazione (punto 4.2), la disposizione, così modificata, prevede che tale “*diritto*” possa essere esercitato anche nei confronti delle amministrazioni regionali e locali “*nei limiti delle risorse tecnologiche disponibili*”.

Con il che si conferma che la situazione soggettiva tutelata non è un diritto soggettivo in senso proprio, poiché tale situazione non è tutelata nella sua pienezza allorché non vi siano le necessarie risorse.

Né, ovviamente, sarebbe costituzionalmente consentito differenziare la situazione soggettiva in relazione alla diversa amministrazione (statale o meno) cui il cittadino o l’impresa chiede l’uso delle tecnologie.

3.7.2 E’ appena il caso di segnalare che l’individuazione del giudice competente riverbererà i suoi effetti anche sull’interpretazione di altre disposizioni già presenti nel sistema, quali quelle contenute nell’art. 1 della legge 9 gennaio 2004, n. 4, (Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici) che prevede, al comma 1, che “*La Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici.*”, e , al comma 2, secondo cui “*È tutelato e garantito, in particolare, il diritto di accesso ai servizi*

*informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione”.*

3.8 Rimangono ancora irrisolte le rilevanti problematiche esposte nel precedente parere connesse alla necessità di misure concrete per limitare il fenomeno del cd. *digital divide*, cioè di azioni che favoriscano coloro che non sono in possesso degli strumenti e delle conoscenze necessarie per utilizzare le tecnologie dell'informazione.

Pur prendendo atto della recente emanazione della citata legge 9 gennaio 2004, n. 4 - Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, si ribadisce che – più in generale - esiste la concreta possibilità che un rilevante numero di cittadini possa risultare escluso dal passaggio ad un'amministrazione esclusivamente digitale.

Sotto tale profilo, la disposizione di cui all'art. 9 del Codice (Alfabetizzazione informatica dei cittadini), secondo cui “*Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni*”, introdotta all'esito del precedente parere di questa Sezione, appare, ancora una volta, una mera previsione programmatica e di principio.

E analogamente – sotto altro versante - meramente programmatica è la disposizione di cui all'art. 14, comma 3, ultima parte, del Codice secondo cui “*Lo Stato, ...previene il divario tecnologico tra amministrazioni di diversa dimensione e collocazione territoriale*”.

Pertanto, a tal fine, si ripete che occorrono specifiche e concrete iniziative che richiedono una adeguata copertura finanziaria e amministrativa.

4. Nel precedente parere era stata evidenziata la necessità che il Codice, pur nell'opportuna centralizzazione di alcuni profili della disciplina, tenesse in maggiore considerazione le esigenze di raccordo con le reti regionali e locali integrando – sul modello del Sistema pubblico di connettività – a livello

statale, la disciplina generale del procedimento amministrativo come disciplina generale valevole anche per le Regioni ma consentendo anche ai sistemi informatici pubblici regionali e locali di svilupparsi e migliorare le prestazioni, nella compatibilità con l'intero sistema ma nel rispetto dell'autonomia.

In questa prospettiva la Sezione aveva ritenuto che il Codice sembrava prescindere, nella sostanza, dal ruolo delle Regioni e delle autonomie locali (soprattutto dei comuni), che costituiscono invece il livello principale sul quale agire per una effettiva erogazione *on line* dei servizi pubblici – quantomeno di quelli prioritari – a cittadini ed imprese.

Inoltre la Sezione, condividendo le osservazioni del parere della Conferenza unificata del 20 gennaio 2005, riteneva di raccomandare l'istituzione di un'“*Agenzia nazionale federata*” per l'*e-government*.

Con il decreto attualmente all'esame, il Governo - come si legge nella relazione illustrativa - ha ritenuto di ampliare anche alle amministrazioni regionali e locali l'ambito di applicazione del disposto di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 82 del 2005, che prevede il diritto dei cittadini e delle imprese all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni.

4.1 Come è noto, sulla questione del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia, è intervenuta recentemente la Corte costituzionale con alcune decisioni.

Con la sentenza n. 17 del 2004 la Corte ha definito il coordinamento informativo statistico ed informatico come una tipica ipotesi di coordinamento tecnico, finalizzato ad assicurare “*una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione*”.

Con la successiva sentenza n. 31 del 2005, la Corte ha poi chiarito che il coordinamento tecnico può ricomprendere anche profili della legislazione relativi ai seguenti aspetti: *a)* garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni; *b)* assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica; *c)* generare significativi risparmi

eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso; d) indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia.

Si vedano anche le sentenze n. 307/2004, n. 50/2005 e n. 271/2005.

Certamente tale impostazione della Corte appare diretta conseguenza del (nuovo) dettato costituzionale.

Ma è altrettanto vero che occorre considerare lo stretto collegamento esistente tra scelte informatiche e scelte organizzative – come sopra si è detto - e che pertanto una scelta (pur di coordinamento) informatica non è mai finalisticamente neutra sotto un profilo organizzativo, a meno di non voler ridurre - secondo una visione ormai abbandonata - essa scelta ad una mera e semplice automazione di base, che affianca ma non sostituisce le modalità tradizionali dell'azione dell'amministrazione.

Del resto, secondo l'*iter* argomentativo della stessa Corte, se il coordinamento è necessario per *“garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni”*, esso presuppone (come si dirà al punto 8.1) oltre alle norme tecniche ed alle risorse tecnologiche, anche una profonda modifica nei processi interni.

In sostanza, non può separarsi il coordinamento informatico dall'organizzazione amministrativa delle Regioni e delle autonomie territoriali.

Ma se ciò è vero, allora non può non ribadirsi l'impossibilità di prescindere dal ruolo delle Regioni e delle autonomie locali, che costituiscono il principale vettore per la trasmissione dei pubblici servizi al cittadino e alle imprese, risultando indispensabile il loro coinvolgimento nelle strategie generali e il loro diretto apporto per raggiungere un livello omogeneo di sviluppo nell'offerta di servizi (art. 117, quarto comma, art. 117, sesto comma, art. 118 Cost.).

Sotto tale profilo si prende atto delle modifiche apportate, dopo il precedente parere, all'attuale art. 14 del Codice, il cui comma 2 delinea un ruolo più significativo della Conferenza unificata, prevedendo che *“Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano,*

attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle regole tecniche...”.

Si tratta, però, pur sempre, di soluzioni meramente procedimentali e pertanto, di per sé, inevitabilmente episodiche, laddove la complessità e la rilevanza della materia sembrano richiedere stabili soluzioni organizzative.

Da questo punto di vista è stato rilevato che *“L’attuazione dell’e-government nel contesto di una profonda riorganizzazione dell’Amministrazione pubblica in senso federale, richiede necessariamente un’intensa ed efficace cooperazione tra tutte le diverse tipologie di amministrazione pubblica. Tale cooperazione per essere efficace non deve limitarsi al livello della concertazione politica ma deve trasferirsi nei processi di attuazione e di gestione mediante la costituzione di specifiche strutture amministrative condivise”* (v. il documento, approvato dalla Conferenza unificata il 24 luglio 2003, *“L’e-government per un federalismo efficiente”* del Comitato tecnico della Commissione permanente per l’innovazione e le tecnologie costituita tra i Presidenti delle regioni e il Ministro per l’innovazione e le tecnologie, in [www.innovazione.gov.it](http://www.innovazione.gov.it)).

4.2 In assenza di elementi da parte della relazione illustrativa al decreto legislativo in esame, è presumibile che l’Amministrazione abbia ritenuto che una possibile sede di composizione degli interessi dello Stato, delle Regioni e delle altre autonomie territoriali possa essere costituita anche dalla Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività, di cui al decreto legislativo n. 42 del 28 febbraio 2005, traslato nell’attuale Codice.

In questo senso si veda il parere della Camera dei deputati sullo schema di Codice del 23 febbraio 2005.

Tale soluzione, però, non appare pienamente idonea allo scopo, poiché la Commissione è preposta esclusivamente agli indirizzi strategici del Sistema pubblico di connettività (art. 79, comma 1, del nuovo testo del Codice).

Pertanto, la strettissima connessione tra profilo informatico e profilo organizzativo, per quanto sopra detto, ripropone ed impone - ad avviso della

Sezione - la necessità che venga istituito un organismo, di alto profilo e con caratteristiche non solo tecniche, quale sede stabile di raccordo e, soprattutto, di decisione, delle iniziative dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali, ovvero che tale sede venga individuata in uno degli organismi già esistenti nel panorama istituzionale.

4.3 In questa prospettiva potrebbe giustificarsi l'ampliamento soggettivo della previsione di cui all'art. 3 (Diritto all'uso delle tecnologie) anche alle amministrazioni regionali e locali nonché quella di cui all'art. 54 (Contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni).

Anzi, su questa linea, appare limitativo condizionare l'applicabilità della disposizione di cui all'art. 3 nei confronti delle Regioni – atteso il ruolo e il rilievo che esse hanno assunto - alla circostanza che sussistano “*risorse tecnologiche disponibili*”.

Appare più opportuno riservare, invece, tale condizione alle amministrazioni locali che, come è noto, hanno dimensioni, rilievo e disponibilità finanziarie minori e diversificate. ¶

Qualche perplessità suscita, inoltre, l'ulteriore limite oggettivo della disposizione, sempre dell'art. 3, che prevede l'azionabilità del diritto all'uso delle tecnologie nei soli aspetti concernenti la comunicazione e non, in una visione più ampia, all'intero spettro dei rapporti tra cittadino-impresa e amministrazione a partire dall'avvio del procedimento, passando per i momenti partecipativi, fino all'accesso agli atti.

5. Il Dipartimento referente ha poi apportato talune modifiche agli articoli 20 e 21 del Codice, che disciplinano il “*documento informatico*”, fissando – secondo quanto si legge nella relazione - i requisiti che soddisfano le disposizioni di legge, che impongono la forma scritta, come requisito di validità dell'atto, chiarendo nel contempo quali tipologie di documento informatico soddisfano le disposizioni dell'ordinamento che impongono la forma scritta quale modalità specifica di assolvimento di obblighi di natura essenzialmente informativa.

Anche sotto il profilo della efficacia probatoria del documento informatico, di cui all'articolo 21 del Codice, si sono volute introdurre alcune modifiche. Per quanto riguarda l'efficacia probatoria del documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con altra firma qualificata, si è voluto mantenere il richiamo all'articolo 2702 del codice civile, puntualizzando al comma 2, la previsione di riconducibilità dell'utilizzo del dispositivo di firma allo stesso, salvo che questi dia la prova contraria.

5.1 Su tale ultimo punto la Sezione rileva che la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 1999/93/CE, recepita nell'ordinamento interno dal d.lgs. n. 10/2002, oggi interamente sostituito dalle disposizioni del Codice è – com'è noto – ispirata ai principi della neutralità tecnologica e della parità di trattamento, detto anche principio di “*non discriminazione*”, tra documento informatico e documento su supporto cartaceo.

Da un lato, pertanto, tutte le disposizioni della direttiva sono ispirate al principio che vieta al legislatore nazionale di condizionare (anche indirettamente, attraverso il riferimento a *standard* tecnologici adottati da specifici prodotti) la libera circolazione dei prodotti e dei servizi utilizzabili per le firme elettroniche; dall'altro, la direttiva impone agli Stati membri di provvedere affinché le firme elettroniche avanzate, basate su un certificato qualificato e create mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura “...*posseggano i requisiti legali di una firma in relazione ai dati in forma elettronica così come una firma autografa li possiede per dati cartacei*” e “*siano ammesse come prova in giudizio*”, nonché “...*una firma elettronica non sia considerata legalmente inefficace e inammissibile come prova in giudizio unicamente a causa del fatto che è in forma elettronica, non basata su un certificato qualificato o non basata su un certificato qualificato rilasciato da un prestatore di servizi di certificazione accreditato, ovvero non creata da un dispositivo per la creazione di una firma sicura*” (articolo 5, comma 2).

Nell'ordinamento italiano, la firma elettronica avanzata, descritta nella direttiva comunitaria coincide, sul piano tecnico e giuridico, col sistema di

firma digitale basata su un sistema crittografico a chiave pubblica descritto nel Codice.

La direttiva comunitaria, in sostanza, impone agli Stati membri di equiparare alla sottoscrizione autografa, quanto agli effetti probatori, una firma elettronica avanzata, basata su un certificato qualificato e generata con un dispositivo sicuro e di non escludere la rilevanza giuridica di una firma elettronica per il solo fatto che essa non può essere apposta su un documento cartaceo.

La direttiva non prevede, dunque, che le firme elettroniche possano conferire al documento informatico una efficacia probatoria maggiore di quella che assume, nel processo, una scrittura privata munita di sottoscrizione autografa.

Il testo risultante dalle modifiche introdotte dal decreto integrativo – invece – rafforza, particolarmente sotto il profilo probatorio, il valore legale del documento informatico sottoscritto con firma digitale a scapito del documento formato sul tradizionale supporto cartaceo.

Le norme del decreto legislativo (che sono soprattutto norme di recepimento, nella specifica materia, delle disposizioni comunitarie) non sembrano recepire correttamente il diritto comunitario nel diritto interno e, soprattutto, sembrano alterare il sistema delle prove nel processo civile.

Com'è noto, nell'intento di non stravolgere il delicato equilibrio del sistema delle prove documentali del processo civile, collaudato da secoli di cultura giuridica, l'articolo 4 del d.P.R. n. 513 del 1997 attribuiva al documento informatico, sottoscritto con firma digitale, *“L'efficacia di scrittura privata ai sensi dell'art. 2702 del codice civile”*, semplicemente equiparando al documento scritto, sottoscritto con firma autografa, il documento scritto su supporto informatico sottoscritto con firma digitale.

In altri termini, come dalla sottoscrizione autografa si ricava la presunzione di legge, sino a prova contraria, del consenso del firmatario sul contenuto del documento, così dalla sottoscrizione del documento informatico, mediante la firma digitale, l'ordinamento dovrebbe trarre le medesime

presunzioni legali, identificando nell'autore della firma digitale l'autore del documento informatico a cui attribuire gli effetti dell'atto.

Nel testo del decreto correttivo, invece, la parità di condizioni è soltanto apparente, poiché l'efficacia probatoria della scrittura informatica è rafforzata dalla maggiore difficoltà del disconoscimento giudiziale della firma (artt. 214 e ss. c.p.c.)

Sostenere che l'uso dello strumento di firma "*si presume riconducibile al titolare*" e che soddisfa "*comunque*" il requisito della forma scritta, anche nei casi previsti, sotto pena di nullità, dall'articolo 1350 c.c., equivale, in sostanza, ad introdurre nell'ordinamento una presunzione di riconoscimento della provenienza del documento simile a quella prevista dall'art. 2703 c.c. per gli atti formati dal pubblico ufficiale (la firma, per così dire, "*si ha per riconosciuta*" anche se essa non è stata apposta davanti al pubblico ufficiale).

Pertanto, mentre colui contro il quale viene esibita in giudizio una falsa scrittura cartacea può limitarsi a disconoscere la propria firma dando luogo alla speciale procedura di verifica prevista dagli artt. 214 e ss. c.p.c. (nella quale è colui che intende utilizzare la scrittura che deve provarne la autenticità), la parte processuale, contro la quale viene esibita in giudizio una falsa scrittura formata su supporto informatico, oltre a disconoscere la propria firma deve anche fornire le prove della sua falsità, con un'inversione dell'onere probatorio che appare ingiustificato.

Si consideri, inoltre, che mentre le prove di una falsa sottoscrizione autografa consistono, di norma, nella produzione di scritture di comparazione, provenienti da atti sottoscritti, ad esempio, in presenza del pubblico ufficiale che li ha autenticati (atti che possono trovarsi nella piena disponibilità della parte, che può, così, tempestivamente esibirli al giudice), nell'ipotesi della firma digitale il reperimento delle prove della falsità della firma costituisce attività più complessa, rendendo ingiustamente oneroso l'esercizio del diritto di difesa da parte del soggetto che lamenta un tentativo di illecita locupletazione ai suoi danni.

Nei casi in cui la falsità consista nell'uso abusivo dello strumento di firma, ad esempio, potrebbe rendersi necessario identificare il calcolatore che

è stato utilizzato per formare il documento, la chiave privata utilizzata per apporre la firma, il percorso seguito dal documento trasmesso per via telematica, la validità del certificato emesso dal soggetto certificatore ed altre simili attività. Ciò non significa, evidentemente, che il disconoscimento della firma digitale sia impossibile, bensì che tale attività implica il ricorso a tecniche d'istruzione differenti (ad esempio: il perito grafico sarà sostituito da un perito informatico).

In ogni caso: la diversa natura delle indagini istruttorie per l'accertamento della autenticità del documento certamente non giustifica l'inversione dell'onere della prova a danno di colui che può essere vittima di una macchinazione (né una sostanziale elusione degli obblighi imposti dalla direttiva del 1999).

In conclusione, il documento informatico, munito di firma digitale, sembra porsi, per effetto dell'inversione dell'onere della prova in tema di disconoscimento, come una sorta di *tertium genus* tra la scrittura privata e l'atto pubblico, avendo in giudizio la stessa efficacia probatoria di una scrittura privata munita di sottoscrizione legalmente riconosciuta, ed essendo, in realtà, in nulla diverso da una scrittura privata munita di sottoscrizione non autenticata.

Le disposizioni che il decreto legislativo intende modificare – peraltro – devono, per non eccedere i limiti della delega legislativa (art. 76 Cost.) limitarsi al recepimento nell'ordinamento interno della direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, secondo i criteri indicati dall'articolo 2 della legge di delega n. 422 del 2000, e precisamente, osservando gli specifici principi e criteri direttivi “*stabiliti nella direttiva da attuare*”, ed introducendo solo le modifiche o integrazioni necessarie per evitare “*disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare*” (art. 2, lett. b).

E' ben vero che anche l'attuale testo dell'art. 21 prevede l'inversione dell'onere della prova ai fini del disconoscimento della firma, ma impone soltanto al titolare dello strumento di firma (in questo senso, la modifica dell'espressione “sia fornita la prova” con “dia la prova”) significa rafforzare

ulteriormente, nel senso suindicato, la disparità di trattamento tra la scrittura cartacea e la scrittura informatica.

La disposizione in esame, pertanto, deve essere correlativamente modificata.

5.2 Ad ogni modo non risulta che sia stato accolto l'invito – formulato con il precedente parere – affinché, sulla delicata questione, esprima il proprio motivato avviso il Ministero della giustizia (punto 5.2 del parere).

La Sezione, attesa la rilevanza della questione, ribadisce la necessità di un espresso pronunciamento di tale Ministero.

6. Sono state poi introdotte alcune modifiche volte a rendere più chiare le vigenti disposizioni in tema di firma digitale, certificato qualificato, obblighi del titolare della firma e del certificatore superando alcune criticità interpretative evidenziate dai rappresentanti delle categorie interessate e dirette destinatarie delle norme.

Al riguardo la Sezione non ha particolari osservazioni da formulare.

7. In merito alla sottoscrizione di documenti informatici aventi rilevanza esterna la norma di cui all'art. 34 prevede, per le pubbliche amministrazioni, la possibilità di svolgere direttamente l'attività di rilascio di certificati qualificati, accreditandosi preventivamente; tale attività, tuttavia, può essere svolta esclusivamente nei confronti dei propri organi od uffici, nonché di categorie di terzi, pubblici o privati, ma esclusivamente nei confronti dell'amministrazione certificante; la modifica introdotta esclude espressamente da questa limitazione i certificati rilasciati da collegi ed ordini professionali e loro organi, nei confronti degli iscritti dei rispettivi albi, così chiarendo delle possibili ambiguità interpretative cui poteva dare luogo il vecchio testo.

Anche su tali modifiche la Sezione non ha particolari osservazioni da formulare.

8. L'Amministrazione ha poi ritenuto opportuno integrare e rafforzare la portata dell'attuale articolo 41, integrandolo con tre commi che prevedono una disciplina di carattere generale del c.d. fascicolo informatico.

In esso trovano applicazione le regole che presiedono alla disciplina del protocollo informatico, nonché del Sistema pubblico di connettività, necessarie per la realizzazione della *“interoperabilità”*, ossia dei servizi idonei a favorire lo scambio dei dati e delle informazioni all'interno delle pubbliche amministrazioni e tra queste ed i cittadini e la c.d. *“cooperazione applicativa”*, che consente l'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per consentire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

Il fascicolo informatico, pur essendo nella sua costituzione e gestione curato dall'amministrazione titolare del procedimento, ha il pregio - riferisce l'Amministrazione - di essere consultabile ed alimentabile da parte di tutte le amministrazioni che intervengono nel procedimento.

Esso è costituito e gestito in modo da consentire l'esercizio in via telematica dei diritti di cui alla legge n. 241 del 1990.

L'intervento di integrazione al Codice vigente – riferisce sempre l'Amministrazione – vuole rispettare la normativa sostanziale di cui alla legge 241 del 1990, non derogando alla stessa, ma operando in modo da consentirne la realizzazione telematica per conseguire una maggiore efficienza nelle attività delle pubbliche amministrazioni, nei loro rapporti interni e tra queste ed i privati.

Si ritiene, così, di avviare il cammino normativo nella direzione auspicata dal Consiglio di Stato nel precedente parere verso *“un'opera di riordino che ripensi a livello informatico la disciplina sostanziale, nelle sedi sistematicamente proprie”*.

8.1 In effetti il fascicolo informatico costituisce un ulteriore passo verso la realizzazione dei fondamentali obiettivi di interconnessione e interoperabilità e di cooperazione applicativa con i quali si vuole raggiungere il risultato di far interagire il cittadino e l'impresa con una pubblica

amministrazione unitaria, che funzioni come centro di erogazione di servizi e prestazioni, e che sia dotata, allo scopo, di un sistema informativo integrato ed omogeneo.

Vale la pena di rammentare che, fin dallo studio di fattibilità della Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (1996) le principali macro-funzionalità di rete vennero identificate nell'interconnessione (*interconnection*) - che rende tecnicamente possibile il colloquio, lo scambio di dati tra diversi sistemi informativi, attraverso apparati di telecomunicazione, determinando così la capacità di ricevere e spedire messaggi, nell'interoperabilità (*interworking*) - la possibilità di due o più sistemi di capirsi e di svolgere insieme un lavoro in comune, una volta che gli stessi siano tra loro collegati cioè interconnessi (ad es.: il trasferimento di *file*, la posta elettronica e l'accesso a banche dati remote) - e infine, quale obiettivo finale della complessa realizzazione, nella cooperazione applicativa, intesa come capacità delle applicazioni informatiche di una amministrazione di fare uso dei servizi applicativi messi a disposizione da altre amministrazioni.

Attualmente, dopo aver compiutamente realizzato la fase dell'interconnessione e della piena interoperabilità, tutti gli sforzi tecnologici, organizzativi e finanziari sono rivolti alla completa e omogenea (sul territorio) realizzazione della fase della cooperazione applicativa. In tale obiettivo risiede, difatti, la ragione ultima della progettazione della Rete unitaria (e della sua evoluzione nel Sistema pubblico di connettività): un sistema telematico in grado di far interagire tra di loro le amministrazioni (a tutti i livelli di autonomia e di governo) in modo da erogare servizi (amministrativi e prestazionali) ai cittadini e alle imprese. Non certo e non solo un sistema telematico in grado di veicolare messaggi di posta elettronica e traffico *web*.

E su questa strada l'impegno è particolarmente complesso, soprattutto se si tende ad una cooperazione applicativa diffusa ed omogenea sul territorio nazionale. Prospettiva questa che rende ancor più evidente la necessità di un forte coordinamento dei vari livelli di autonomia.

In questo modo, inoltre, il sistema informativo diverrà integrabile nel contesto europeo, così da poter interoperare con i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni degli altri Paesi membri.

L'integrazione dei sistemi informativi della pubblica amministrazione, sia centrale che locale, appare quindi come fattore prioritario per ogni intervento nel settore, al fine del conseguimento degli obiettivi di miglioramento dei servizi al cittadino e di contenimento dei costi.

E ciò in stretta correlazione con quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del d.lgs n. 42 del 2005 – art. 73 del Codice, come integrato dal decreto legislativo in esame – che definisce il Sistema pubblico di connettività come *"l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione"*.

8.2 Rimangono, però, tutti i dubbi sulla fattibilità concreta delle nuove disposizioni.

Si ribadisce che, affinché le amministrazioni pubbliche possano interagire efficacemente e presentarsi all'esterno come un unico soggetto, occorre, oltre alle norme ed alle risorse tecnologiche necessarie, anche una profonda modifica nei processi organizzativi e decisionali interni.

Si richiede inoltre, con tutta evidenza, una forte azione di Governo per il presidio e il coordinamento del complesso delle iniziative; ciò in una visione nuova dell'informatica pubblica, cui viene attribuito il ruolo effettivo di strumento e motore dell'azione di modernizzazione della pubblica amministrazione.

Il che è tanto più necessario ove si consideri che il fascicolo informatico – per sua essenza – presuppone il coinvolgimento di diversi uffici o di diverse amministrazioni.

In questa prospettiva uno dei nodi fondamentali sarà proprio il rapporto tra *e-government* e autonomia, anche costituzionalmente garantita, delle pubbliche amministrazioni.

Occorrerà quindi - pur nella consapevolezza che la Rete, *naturaliter*, agisce verso l'integrazione e non verso la separazione tra gli uffici - modificare la cultura delle amministrazioni e vincere le inevitabili resistenze verso la cooperazione applicativa. Compito indubbiamente non agevole.

Anche in questa prospettiva appare necessaria l'individuazione dell'organismo di cui si è detto supra (punto 4.2).

8.3 Proprio sotto il profilo della reale attuazione delle norme, permane, più in generale, la pressante esigenza di coordinamento del settore con riferimento alle iniziative propedeutiche alla concreta accessibilità ai servizi delle pubbliche amministrazioni.

Si pensi all'art. 64 del Codice (Modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni), secondo cui *“La carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'autenticazione informatica”*.

Infatti, da più parti sono stati evidenziati i costi e le difficoltà di attuazione del progetto della Carta d'identità elettronica - che, come è noto, investe anche competenze dei Comuni - nonché l'arduo *discrimen* con la Carta nazionale dei servizi e, da ultimo, almeno per alcuni versi, con la Tessera sanitaria.

Ciò senza contare che anche la regione Lombardia ha realizzato un progetto denominato *“Carta regionale di servizi”*.

Il tema è stato anche oggetto di dibattito in occasione dell'approvazione della recente legge finanziaria, senza però giungere ad esiti significativi.

Appare quindi alla Sezione indispensabile e urgente un'azione chiarificatrice e razionalizzatrice in materia, sia con riferimento alle inutili duplicazioni e ai costi per l'Erario sia, soprattutto, per le incertezze che tale frammentazione di iniziative suscita nei confronti dei cittadini e delle imprese.

Un quadro organizzativo e normativo certo, chiaro ed univoco in materia appare – con tutta evidenza - la *conditio sine qua non* per una reale attuazione delle iniziative di *e-government*.

9. Riferisce inoltre l'Amministrazione che è stata ricondotta la realizzazione con strumenti informatici dell'INA (Istituto nazionale delle anagrafi) alle regole tecniche concernenti il Sistema pubblico di connettività nel rispetto delle quali l'Amministrazione dell'interno definisce le regole di sicurezza per l'accesso e la gestione delle informazioni anagrafiche.

Quanto alla questione generale della definizione delle regole tecniche, è appena il caso di rammentare che con il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, è stata istituita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) quale organismo cui sono state attribuite le funzioni di coordinamento previste dalla lett. *mm*), comma 1 dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992.

Anche a seguito delle modifiche normative intervenute nel 1996 (art. 42 della legge 31 dicembre 1996, n. 675) e nel 2003 (art. 176 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, con il quale l'AIPA è stata trasformata in Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, CNIPA), stante la vigenza dell'impianto complessivo del decreto legislativo n. 39 del 1993 - interamente applicabile al CNIPA - debbono ritenersi permanere in capo al CNIPA stesso le funzioni (aventi natura tecnica) di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione di cui alla legge di delega n. 421 del 1992.

L'entrata in vigore del Codice non ha modificato le competenze del CNIPA in materia di definizione degli *standard* tecnici, di alta consulenza informatica e di coordinamento degli investimenti in materia di automazione, anche ai fini della garanzia dell'interconnessione dei sistemi informatici pubblici.

Né, peraltro, sembra incidere su tali competenze la disposizione del citato art. 176 del decreto legislativo n. 196 del 2003 nella parte in cui prevede

che il CNIPA operi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri *“per l’attuazione delle politiche del Ministro per l’innovazione e le tecnologie”*.

Tale previsione, infatti, essendo integrata dall’attribuzione all’organismo in parola di *“autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria”* e di *“indipendenza di giudizio”*, sembra, abbia voluto, da una parte, prevedere i poteri di indirizzo politico in capo al Ministro per l’innovazione e le tecnologie e, dall’altra, mantenere ferme le funzioni, di natura squisitamente tecnica, di quell’*“apposito organismo”* di cui alla lettera *mm)* della legge n. 421 del 1992.

Si ritiene, pertanto, che tutte le disposizioni contenute nel Codice e nello schema di decreto legislativo in esame che prevedono l’adozione, da parte del Ministro per l’innovazione e le tecnologie, di regole tecniche, debbano essere integrate dall’espressa previsione di un previo parere obbligatorio del CNIPA sugli schemi di decreto di approvazione delle stesse.

Solo in tal modo sarà possibile lucrare la pluriennale esperienza tecnica acquisita dall’AIPA prima e dal CNIPA poi nell’esercizio delle funzioni di coordinamento tecnico dell’informatica pubblica nel nostro Paese e corroborare il provvedimento dell’organo di direzione politica con il necessario esame del competente organo di alta consulenza tecnica.

10. Con specifico riferimento alle singole disposizioni va inoltre segnalato quanto segue.

10.1 All’art. 1, comma 1, lett. b) del Codice, che attualmente recita: *“autenticazione informatica: la validazione dell’insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad un soggetto, che ne distinguono l’identità nei sistemi informativi, effettuata attraverso opportune tecnologie al fine di garantire la sicurezza dell’accesso”*, sono soppresse le parole *“al fine di garantire la sicurezza dell’accesso”*.

La relazione illustrativa spiega che in tal modo si intende evitare il possibile insorgere di equivoci tra la finalità essenziale dell’autenticazione informatica, che è quella della validazione dell’identificazione informatica

effettuata attraverso opportune tecnologie e l'altra finalità consistente nel garantire la sicurezza dell'accesso.

La modifica suscita qualche perplessità in quanto non va esclusa, in termini assoluti, una relazione tra i sistemi di accesso e di identificazione degli utenti in rete e la sicurezza dei medesimi sistemi; è preferibile prevedere la garanzia dell'accesso come una delle possibili finalità dell'operazione di autenticazione informatica, mantenendo l'espressione ed inserendo, a tal fine, dopo le parole "*opportune tecnologie*", la parola "*anche*".

In questa sede preme rilevare che per "*autenticazione informatica*" si intende un complesso di procedure informatiche volte a identificare (in senso tecnico) un utente di un sistema informativo o di una rete (ad esempio, mediante l'associazione di un "*nome utente*" ed una *password*), con esclusione di qualsivoglia finalità di sottoscrizione documentale e, quindi, di firma elettronica in senso proprio.

Nel testo opportunamente modificato (cfr. lett. *q*) delle definizioni) del Codice l'autenticazione informatica viene ora riferita alle operazioni di identificazione degli utenti telematici nei rapporti con le p.a. effettuate, ad esempio, attraverso la Carta d'identità elettronica e la Carta nazionale dei servizi (art. 64) ed, in negativo, alla fruibilità dei dati pubblici contenuti nei siti delle pubbliche amministrazioni (art. 53, comma 3).

10.2 All'art. 1, comma 1, lett. *q*) del Codice, che attualmente recita: "*firma elettronica: l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica*", sono soppresse le parole "*, utilizzati come metodo di autenticazione informatica*".

Con tale modifica presumibilmente l'Amministrazione ha inteso chiarire la portata definitiva dell'espressione "*firma elettronica*", espungendo il riferimento all'autenticazione, così come definita alla lettera *b*), che, nel testo originario, finiva per collegare la nozione di sottoscrizione elettronica all'operazione di riconoscimento di un soggetto nella rete o in un sistema informativo.

Pur convenendo sull'opportunità di tale scissione semantica, e confermando che non vi può essere alcun rapporto tra la sottoscrizione di un documento e l'accesso ad un sistema informatico con relativa identificazione (in senso tecnico-informatico) dell'utente del medesimo sistema, si rileva che, così come è formulata, la definizione non individua alcun metodo di sottoscrizione elettronica in senso stretto, dato che descrive unicamente una mera operazione di associazione di dati ad altri dati (allegazione ovvero connessione).

Quanto detto va considerato alla luce del successivo art. 21, comma 1, secondo cui il documento informatico sottoscritto con mera firma elettronica ha una sua efficacia probatoria, sia pur limitata, la cui valutazione resta affidata al giudice, in base alle caratteristiche di qualità e sicurezza della tecnologia di volta in volta utilizzata per firmare elettronicamente.

#### 10.3 Infine:

- all'art. 5 del decreto correttivo e integrativo, che all'articolo 17 del Codice inserisce il comma 3, modificare l'espressione "*ad istituire*" con quella "*di istituire*";

all'art. 9, comma 4, del decreto correttivo e integrativo, che modifica la lettera *b*) del comma 3 dell'art. 28 del Codice, modificare le parole "*ed ai poteri*" con quella "*dai poteri*";

- all'art. 12, comma 1, del decreto correttivo e integrativo, che al comma 1, lettera *a*) dell'articolo 34, del Codice, dopo le parole "*sono privi di ogni effetto*" aggiunge le parole "*comunque ad esclusione di quelli rilasciati da collegi e ordini professionali e relativi organi agli iscritti nei rispettivi albi e registri*", appare opportuno eliminare l'avverbio "*comunque*";

- all'art. 17, comma 2, del decreto correttivo e integrativo, che integra l'art. 54, comma 4 del Codice, l'aggiunta appare da un lato pleonastica, poiché si riferisce alla pubblicità costitutiva già prevista espressamente dall'ordinamento, dall'altro lato utilizza un istituto (quello, appunto, della pubblicità costitutiva) di derivazione giurisprudenziale e dottrinale e non

normativa in senso proprio; anche sul punto, comunque, occorre l'espresso avviso del Ministero della giustizia;

- all'art. 22 del decreto correttivo e integrativo, là dove introduce l'art. 73 (Sistema pubblico di connettività) l'espressione "*è definito e disciplinato il sistema pubblico di connettività*" deve essere sostituita con "*il presente Capo definisce e disciplina il sistema pubblico di connettività*";

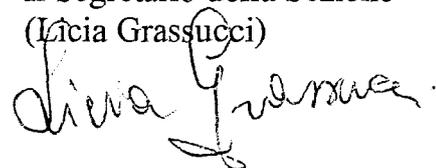
- all'art. 22 del decreto correttivo e integrativo, là dove introduce l'art. 80 (Composizione della Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività), si prende atto dell'incremento del numero dei componenti, pur dovendo evidenziare le possibili difficoltà nella organizzazione e gestione di tale organo. Si rileva, inoltre, la sostanziale inutilità del comma 3 del medesimo articolo (La Commissione è convocata dal Presidente e si riunisce almeno quattro volte l'anno) nonché dell'art. 79, comma 3, primo periodo (Le decisioni della Commissione sono assunte a maggioranza semplice o qualificata dei componenti in relazione all'argomento in esame.);

- all'art. 22 del decreto correttivo e integrativo, là dove introduce l'art. 84 (Migrazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione), al primo comma, si continua a prevedere il termine di sei mesi per i piani di migrazione verso il SPC da parte delle Amministrazioni. Al riguardo valuterà l'Amministrazione referente se tale termine sia attuale, visto che esso era previsto dal decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42 e, pertanto, risulta scaduto. Analoghe considerazioni valgono per il termine di cui all'art. 84, comma 2, pur non essendo tale termine ancora scaduto.

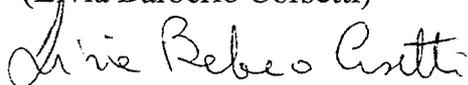
**P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni è il parere.

Per estratto dal Verbale  
Il Segretario della Sezione  
(Licia Grassucci)



Visto  
Il Presidente della Sezione  
(Livia Barberio Corsetti)





*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

Parere, ai sensi dell'art.9, comma 3, del d.lgs. 28 agosto 1997, n.281 sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, a norma dell'articolo 19 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229, recante "Codice dell'Amministrazione Digitale".

Rep. Atti n. 902 / CU / PAR / 06 DEL 26 gennaio 2006

**LA CONFERENZA UNIFICATA**

Nell'odierna seduta del 26 gennaio 2006

**VISTA** la legge 29 luglio 2003, n.229 e, in particolare, l'art.10;

**VISTO** il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale;

**VISTO** il decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42 che disciplina il sistema pubblico di connettività e la rete internazionale della pubblica amministrazione;

**VISTO** il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n.421;

**VISTO** il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

**VISTO** il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante codice in materia di protezione dei dati personali;

**VISTA** la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 dicembre 2005, con la quale è stato approvato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 7 marzo 2005, n.82;

**ESPERITA** la procedura di notifica alla Commissione europea di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, attuata dalla legge 21 giugno 1986, così come modificata al decreto legislativo 23 novembre 2000, n. 427;

*M. Cod-*



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATI** gli esiti della riunione tecnica dell'11 gennaio 2006, nel corso della quale le regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM, nell'esprimere parere favorevole, hanno formulato alcune osservazioni in ordine allo schema di decreto legislativo in oggetto, ritenute condivisibili dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, ritenendosi opportuno indire un ulteriore incontro tecnico;

**VISTA** la nota congiunta dell'ANCI, UPI e UNCEM, trasmessa in data 17 gennaio 2006 ( prot. ANCI 451/RI/AG), con la quale sono state formulate formalmente le richieste di emendamenti allo schema di decreto legislativo in esame;

**VISTI** gli esiti della riunione tecnica del 19 gennaio 2006, nel corso della quale le Regioni hanno consegnato un documento contenente le richieste formali di modifica da apportare al testo, in parte analoghe a quelle presentate dagli enti locali, discusse con il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, che le ha ritenute accoglibili;

**VISTI** gli esiti dell'odierna Seduta, nel corso della quale le Regioni hanno espresso parere favorevole in ordine allo schema di decreto legislativo in esame, condizionato all'accoglimento degli emendamenti contenuti in un documento consegnato nel corso della Seduta stessa che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (All. sub A) e che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, rappresentato dal Presidente della Conferenza, ha ritenuto di poter accogliere;

**CONSIDERATO** che l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno espresso parere favorevole;

**ESPRIME PARERE FAVOREVOLE**

secondo quanto indicato in premessa, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, a norma dell'articolo 19 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229, recante "Codice dell'Amministrazione Digitale".

IL SEGRETARIO  
Dott. Riccardo Carpio

IL PRESIDENTE  
Sen. Prof. Enrico La Loggia



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Att. A

26/1/06  
Cons. gen. 12  
seduta  
P. Conf -

**PARERE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI CORRETTIVE ED INTEGRATIVE AL DECRETO LEGISLATIVO 7 MARZO 2005, N.82, A NORMA DELL'ARTICOLO 10 DELLA LEGGE DELEGA 29 LUGLIO 2003, N. 229, RECANTE "CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE. PARERE AI SENSI DEGLI ARTICOLI 2, COMMA 3 E 9, COMMA 3, DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281**

*Punto 22) ODG Conferenza Unificata*

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 .

**L'articolo 3 del decreto legislativo integrativo e correttivo è sostituito dal seguente:**

" Art. 3

(Modifica all'articolo 3 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

1. Al comma 1 dell'articolo 3 dopo le parole pubbliche amministrazioni è soppressa la parola "centrali".
2. Dopo il comma 1 dell'articolo 3 è introdotto il seguente: "1 bis. Il principio di cui al comma 1 si applica alle amministrazioni regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa."
3. Dopo il comma 1bis dell'articolo 3, è inserito il seguente:  
"2. Le controversie concernenti l'esercizio del diritto di cui al comma 1 sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario."

**Dopo l'articolo 4 del decreto legislativo integrativo e correttivo del codice è aggiunto il seguente:**

" 4bis.

(modifica all'articolo 14 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82)

Dopo il comma 3 dell'articolo 14 è inserito il seguente:

"4. Ai fini di quanto previsto ai commi 1, 2 e 3, è istituita presso la Conferenza unificata, previa delibera della medesima che ne definisce la composizione e le specifiche competenze, una Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali con funzioni istruttorie e consultive."

**L'art. 17 del decreto legislativo integrativo e correttivo è sostituito dal seguente:**

"Art. 17

1. Al comma 1 dell'art. 54 dopo le parole "I siti delle pubbliche amministrazioni" è soppressa la parola: "centrali".
2. Al comma 2 dell'art. 54 dopo le parole "Le amministrazioni" sono inserite le seguenti: "centrali".

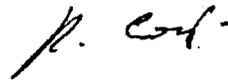
3. Dopo il comma 2 dell'art. 54 è inserito il seguente: " 2.bis Il principio di cui al comma 1 si applica alle amministrazioni regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa."
4. Dopo il comma 4 dell'articolo 54 è aggiunto il seguente: "5. La pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità costitutiva nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento."

**All'articolo 18 del decreto legislativo integrativo e correttivo dopo il comma 1 è inserito il seguente:**

" 2. Dopo il comma 7 dell'art. 59 è inserito il seguente: "8 bis. Nell'ambito dei dati territoriali di interesse nazionale rientra la base dei dati catastali gestita dall'Agenzia del Territorio. Per garantire la circolazione e la fruizione dei dati catastali conformemente alle finalità ed alle condizioni stabilite dall'art. 50, il direttore dell'Agenzia del Territorio di concerto con il Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni e previa intesa con la Conferenza unificata, definisce con proprio decreto entro la data del 30 giugno 2006 in coerenza con le disposizioni che disciplinano il sistema pubblico di connettività, le regole tecnico economiche per l'utilizzo dei dati catastali per via telematica da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni."

**All'articolo 22 del decreto legislativo integrativo e correttivo, nella parte relativa alla formulazione dell'art. 72 del codice, al comma 1, lettera e) dopo le parole "per garantire l'integrazione" inserire le parole "dei metadati".**

Roma, 26 gennaio 2006.





## IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

NELLA riunione odierna, in presenza del prof. Francesco Pizzetti, presidente, del dott. Giuseppe Chiaravalloti, vicepresidente, del dott. Mauro Paissan e del dott. Giuseppe Fortunato, componenti e del dott. Giovanni Buttarelli, segretario generale;

Vista la richiesta di parere del Ministro per l'innovazione e le tecnologie;

Vista la documentazione in atti;

Viste le osservazioni dell'Ufficio formulate dal segretario generale ai sensi dell'art. 15 del regolamento del Garante n. 1/2000;

Relatore il dott. Mauro Paissan;

### PREMESSO:

Il Ministro per l'innovazione e per le tecnologie ha chiesto il parere del Garante in ordine ad uno schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al d.lg. 7 marzo 2005, n. 82, che entrerà in vigore il prossimo 1° gennaio ("Codice dell'amministrazione digitale").

### OSSERVA:

Le modifiche e le integrazioni che lo schema di decreto esaminato intende apportare al d.lg. n. 82/2005 non presentano aspetti critici sotto il profilo della protezione dei dati personali e l'Autorità non ha, al riguardo, osservazioni da formulare. Di conseguenza, si considerano superate quelle espresse in proposito dal Garante con nota n. 21089/44256 del 1° dicembre scorso su un precedente schema a suo tempo inviato all'Autorità.

L'Autorità ritiene tuttavia utile proporre altre integrazioni al medesimo decreto, al fine di armonizzarlo pienamente con i principi in materia di protezione dei dati personali.

8

Le integrazioni proposte sono le seguenti:

1) si ritiene necessario introdurre, dopo l'articolo 3 del decreto legislativo n. 82/2005, una disposizione che valorizzi il rispetto dei diritti fondamentali della persona rispetto al trattamento dei dati effettuati con tecnologie informatiche. La disposizione potrebbe essere del seguente tenore: *"Art. 3-bis. Diritti fondamentali della persona. 1. I cittadini e le imprese hanno diritto ad ottenere che il trattamento dei dati effettuato mediante l'uso di tecnologie telematiche sia conformato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato."*;

2) l'articolo 54 del d.lg. n. 82/2005 prevede che i siti web delle pubbliche amministrazioni contengano necessariamente alcuni "dati pubblici". Con riferimento a segnalazioni pervenute al Garante su singoli casi applicativi, appare utile chiarire se nell'organigramma e nell'articolazione degli uffici -da pubblicare sui siti- siano comprese anche le generalità dei dirigenti (art. 54, comma 1, lett. a), d. lg. n. 82/2005);

3) l'articolo 56 del d. lg. n. 82/2005 disciplina il tema dell'accessibilità dei dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile, nonché delle sentenze e delle altre decisioni adottate dagli stessi giudici. Il medesimo tema è oggetto della non contrastante, ma più ampia disposizione del Codice in materia di protezione dei dati personali, che si riferisce, in maniera più organica, all'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado (art. 51 d. lg. n. 196/2003). Andrebbe, quindi, colta l'occasione per coordinare meglio le due discipline, attualmente in parte sovrapposte;

4) l'articolo 43 del d.lg. n. 82/2005 -che disciplina la riproduzione e conservazione dei documenti informatici- stabilisce che i documenti dei quali sia prescritta, per legge o regolamento, la conservazione debbano essere "conservati in modo permanente" con modalità digitali (art. 43, comma 3, d. lg. n. 82/2005). Si ritiene necessario modificare tale disposizione prevedendo che i documenti siano "conservati nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali". Ciò, al fine di conformare pienamente la norma al principio di conservazione dei dati per il tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali sono stati raccolti (art. 11, comma 1, lett. e), d. lg. 196/2003), ferma restando l'applicabilità della disciplina in materia di archivi storici;

5) si ravvisa, inoltre, l'esigenza di prevedere espressamente adeguate forme di consultazione del Garante in relazione all'adozione degli schemi di convenzioni per la fruibilità informatica dei dati fra le pubbliche amministrazioni (art. 58, comma 2, d. lg. 82/2005) e alla sperimentazione dell'utilizzo di carte elettroniche (art. 66, comma 7, d. lg. 82/2005);

**TUTTO CIO' PREMESSO IL GARANTE:**

esprime parere favorevole sullo schema di decreto legislativo di modifica del codice dell'amministrazione digitale, con le proposte di integrazione in materia di diritti fondamentali della persona rispetto all'uso delle tecnologie telematiche, di conoscibilità dei dati relativi ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni, di accessibilità dei dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria, di conservazione dei documenti informatici e di consultazione del Garante, di cui ai punti da 1) a 5) della premessa.

Roma, 21 dicembre 2005

IL PRESIDENTE

IL RELATORE

IL SEGRETARIO GENERALE