

# CAMERA DEI DEPUTATI - XIV LEGISLATURA

*I Commissione permanente  
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)  
Seduta del 15 febbraio 2005*

*Presidenza del presidente Donato BRUNO*

## **Schema di decreto legislativo riguardante il codice dell'amministrazione digitale. atto n. 448.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Donato BRUNO (FI), *presidente e relatore*, illustra il contenuto dello schema di decreto legislativo in esame, volto ad accorpare e riordinare in un codice dell'amministrazione digitale, che si compone di 75 articoli, la normativa in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni. In particolare, fa presente che il capo I, e quindi gli articoli da 1 a 16, reca le definizioni e detta le finalità e l'ambito di applicazione del codice; individua i diritti dei cittadini e delle imprese; stabilisce le norme generali per l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni con riferimento alla digitalizzazione; definisce i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali. A tale proposito, l'ambito di applicazione del provvedimento non è limitato alle sole pubbliche amministrazioni centrali e locali, atteso che numerose delle disposizioni dallo stesso recate trovano applicazione anche nei rapporti tra privati, mentre le disposizioni sull'accesso ai documenti informatici e la fruibilità delle informazioni digitali, si applicano a tutti i gestori di servizi pubblici. Di particolare interesse è poi l'articolo 3, che pone in capo a cittadini e imprese il diritto soggettivo a «richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali». L'articolo 6 individua quale strumento ordinario per le comunicazioni informatiche tra cittadini e amministrazioni la posta elettronica certificata, che consente di attestare la data e l'ora di spedizione e di ricezione nonché, grazie alla firma elettronica, la provenienza e l'integrità del contenuto. L'attività di indirizzo strategico e di coordinamento in materia è attribuita al Presidente del Consiglio, che può a tale fine delegare il ministro per l'innovazione e le tecnologie, il quale, a tale fine, si avvale anche di un organismo consultivo denominato Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica. Ai sensi degli articoli da 17 a 36, contenuti nel capo II, si opera invece una semplificazione e un riassetto della normativa in materia di documento informatico, di firme elettroniche, di pagamenti informatici, prevedendo la facoltà di formare e conservare, su supporto informatico, libri e scritture. In particolare, il codice, introducendo una semplificazione anche terminologica, fa riferimento alle diverse tipologie della firma elettronica, della firma elettronica qualificata e della firma digitale. A tale proposito, il comma 2 dell'articolo 17 dispone che il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale soddisfa il requisito legale della forma scritta se formato nel rispetto delle regole tecniche che garantiscano l'identificabilità dell'autore e l'integrità del documento. Il valore probatorio del documento informatico differisce invece in relazione alla diversa natura della firma elettronica ad esso apposta. In particolare, il documento informatico sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile, la medesima cioè della scrittura privata, che «fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta», mentre il documento cui è apposta una firma elettronica di tipo non

qualificato è invece «liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza». Il capo III, di cui agli articoli da 37 a 52 stabilisce il principio generale per cui le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando tecnologie informatiche; individua le linee fondamentali per la gestione informatizzata dei documenti (con riferimento anche alla loro riproduzione, conservazione e trasmissione), il protocollo informatico, la posta elettronica delle pubbliche amministrazioni. Poiché, a norma del presente codice le tecnologie dell'informazione e della comunicazione acquistano il ruolo di strumento non più aggiuntivo ma ordinario, dell'attività delle pubbliche amministrazioni, coesistente al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione, si prevede, ai commi 2 e 3 dell'articolo 37, la possibilità di raccogliere in un fascicolo informatico gli atti dei procedimenti amministrativi, nonché di convocare e svolgere le conferenze di servizi avvalendosi degli strumenti informatici disponibili. Si prevede inoltre che ciascuna amministrazione, a seguito di un'apposita valutazione di costi-benefici, possa adottare piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici. Viene altresì richiamata, all'articolo 49, la disposizione di cui all'articolo 43, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, ai sensi della quale i documenti trasmessi ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale. Gli articoli da 53 a 67, recati dal capo IV, riguardano i dati delle pubbliche amministrazioni e i contenuti essenziali dei loro siti, prevedendo, in via generale, con riguardo alla fruibilità dei dati, che gli stessi devono essere prodotti, raccolti e conservati con strumenti tecnologici per poter essere resi disponibili e accessibili ai privati e alle altre amministrazioni pubbliche. Sono in particolare disciplinati l'organizzazione dei servizi in rete erogati dalle pubbliche amministrazioni, la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi. In particolare, a norma dell'articolo 53, si stabilisce, quale principio generale, che i dati delle pubbliche amministrazioni sono gestiti in modo da consentirne la «fruizione e riutilizzo, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati», e si precisa che «qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione è utilizzabile da un'altra pubblica amministrazione nei limiti dell'esercizio delle proprie funzioni», con i limiti posti dalla disciplina sulla tutela dei dati personali e dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. Degni di nota sono poi gli articoli 56 e 57, che impongono alle pubbliche amministrazioni centrali di realizzare siti istituzionali liberamente fruibili su reti telematiche, precisandone i requisiti ed il contenuto minimo. Quanto ai servizi forniti in rete dalle pubbliche amministrazioni, che devono essere realizzati «mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti», l'articolo 65 dispone che agli stessi sia possibile accedere, di norma, attraverso la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi. Il capo V, e quindi gli articoli da 68 a 71, indica i criteri per lo sviluppo e l'acquisizione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni, che sono tenute a darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche che li richiedano, mentre l'articolo 72 stabilisce il principio generale secondo cui le regole tecniche in materia di digitalizzazione sono adottate con lo strumento del D.P.C.M., ritenuto il più idoneo, in ragione della procedura di emanazione, al fine di apportare in tempi brevi modifiche al sistema conseguenti ad aggiornamenti tecnologici. Gli articoli da 73 a 75 recano, infine, le disposizioni transitorie e finali, unitamente alle abrogazioni. In particolare, l'articolo 74, al fine di mantenere il carattere organico del codice, dispone che ogni successivo intervento abrogativo, modificativo o derogatorio non possa aver luogo se non in modo esplicito, mentre l'articolo 75 dispone l'abrogazione del decreto legislativo n. 10 del 2002, attuativo della direttiva comunitaria n. 93 del 1999/1999/93 in materia di firma elettronica, di numerose disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, recante il testo unico in materia di documentazione amministrativa, nonché di alcune disposizioni concernenti le attribuzioni del ministro per l'innovazione e le tecnologie introdotte dalla legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003). La Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali si è espressa in senso favorevole sullo schema, previa formulazione di una serie di proposte emendative che il Governo ha ritenuto,

salvo alcune eccezioni, accoglibili, mentre il parere favorevole espresso sul testo in esame dal Consiglio di Stato, nell'adunanza del 7 febbraio 2005, è stato accompagnato da numerose e puntuali osservazioni concernenti aspetti sia formali che sostanziali, alcune delle quali potrebbero formare oggetto della proposta di parere che si riserva di presentare dopo lo svolgimento del dibattito di carattere generale.

Il Ministro Lucio STANCA fa presente che il provvedimento in esame rappresenta un atto particolarmente innovativo, tale da portare l'Italia in una posizione di avanguardia nel settore. Precisa quindi che presupposto per l'elaborazione del codice è l'operatività del sistema pubblica di connettività all'interno della Pubblica Amministrazione che consente lo scambio di informazioni con i privati e tra i diversi rami dell'apparato amministrativo statale, regionale e locale. Lo schema di decreto in oggetto introduce pertanto un codice nel quale sono indicati i principi fondamentali della materia, tra i quali la tutela dei diritti degli utenti nel sistema di interconnessione ed individua gli strumenti informatici dotati di rilevanza giuridica, nonché i presupposti di validità degli atti amministrativi digitali. Altre disposizioni del codice valorizzano infine lo scopo, già precedentemente perseguito, di creare un'Amministrazione efficace ed efficiente ed al contempo rispettosa delle competenze proprie delle varie articolazioni territoriali.

Marco BOATO (Misto-Verdi-U), riservandosi un intervento nel merito in una prossima seduta, rileva tuttavia che il parere espresso dal Consiglio di Stato con riferimento allo schema di decreto legislativo in oggetto, appare particolarmente denso di rilievi. Invita pertanto il Ministro a chiarire quali sono le intenzioni del Governo circa un eventuale recepimento degli stessi.

Il Ministro Lucio STANCA rappresenta l'intenzione del Governo di recepire molti dei rilievi formulati dal Consiglio di Stato, ad eccezione di quelli recanti valutazioni di merito sull'opportunità di determinati interventi. Si riserva, pertanto, di sottoporre quanto prima all'attenzione della Commissione una ipotesi di nuova formulazione dello schema di decreto legislativo che il governo intenderebbe adottare in via definitiva.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.**

*I Commissione permanente  
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*

*Seduta del 16 febbraio 2005*

*Presidenza del presidente Donato BRUNO*

**Schema di decreto legislativo riguardante il codice dell'amministrazione digitale.**

**Atto n. 448.**

*(Seguito dell'esame e rinvio)*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 15 febbraio.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, fa presente che il Ministro Stanca, facendo seguito alla richiesta avanzata nella seduta di ieri dal deputato Boato, ha trasmesso una documentazione relativa al seguito che il Governo intende dare ai rilievi contenuti nel parere espresso dal Consiglio di Stato.

Il Ministro Lucio STANCA precisa che il Governo intende recepire in massima parte i rilievi formulati dal Consiglio di Stato, con particolare riferimento a quelli che riguardano aspetti di carattere tecnico-giuridico.

Beatrice MAGNOLFI (DS-U), prendendo atto della documentazione trasmessa dal Governo, rileva l'opportunità di disporre del tempo necessario ai fini di un adeguato approfondimento.

Gianclaudio BRESSA (MARGH-U), alla luce della complessità delle questioni sottese allo schema di codice in esame, aderisce alla richiesta del deputato Magnolfi, fermo restando che il parere che la Commissione è chiamata ad esprimere dovrà avere ad oggetto lo schema di regolamento deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, fa presente che nella seduta di domani potrà proseguire il dibattito di carattere generale, al termine del quale, tenuto conto degli orientamenti emersi, si riserva di predisporre una proposta di parere, la cui votazione potrà avere luogo una volta pervenuti i rilievi da parte della V Commissione permanente (Bilancio). Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.45.**

***I Commissione permanente***  
***(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)***

***Seduta del 17 febbraio 2005***

*Presidenza del presidente Donato BRUNO*

**La seduta comincia alle 14.15.**

**Schema di decreto legislativo riguardante il codice dell'amministrazione digitale.**

**Atto n. 448.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 16 febbraio 2005.

Gianclaudio BRESSA (MARGH-U) desidera preliminarmente fare presente che, con riferimento al provvedimento in titolo, il Consiglio di Stato, pur esprimendo un parere favorevole, lo ha condizionato, e ciò non è usuale, al recepimento da parte del Governo ad un elevatissimo numero di rilievi. Lo schema di decreto legislativo in effetti contiene una lunga serie di norme di principio in ordine a diritti astrattamente riconosciuti ai cittadini nei confronti della nuova pubblica amministrazione digitale, senza tuttavia prevedere le iniziative concrete e, soprattutto, le risorse finanziarie, necessarie a rendere tali diritti effettivamente azionabili. La mancanza di una copertura finanziaria per l'effettiva implementazione degli obiettivi proclamati potrebbe peraltro provocare nei cittadini e nelle imprese un clima di sfiducia rispetto al complessivo processo di modernizzazione digitale della pubblica amministrazione, anche in considerazione della mancata previsione di iniziative concrete per la riduzione del cosiddetto *digital divide*. Sul piano tecnico-normativo, appare preoccupante la frattura che il codice sancisce tra documentazione cartacea e documentazione informatica, che costituisce un passo indietro rispetto al quadro di riferimento univocamente dettato in materia dal testo unico n. 445 del 2000. La medesima tendenza si riscontra del resto anche con riferimento alla gestione della documentazione che il codice proposto riferisce ora ai soli documenti informatici, evidenziando un pericoloso distacco da una realtà caratterizzata ancora, e per larga parte, dalla documentazione cartacea. Su un piano di ordine più generale, non si può non esprimere un giudizio negativo riguardo al processo di rilegificazione operato con lo schema di decreto legislativo in esame rispetto al già richiamato testo unico n. 445 del 2000, atteso che a fronte dell'abrogazione di 35 disposizioni aventi natura regolamentare, viene introdotto un numero quasi doppio di norme di rango legislativo. Tale intervento non appare comprensibile, anche in ragione dei continui progressi delle tecnologie che renderebbero preferibile un sistema fondato su disposizioni di rango secondario e, quindi, più flessibili perché modificabili a seguito di un *iter* meno complesso. Emerge inoltre con tutta evidenza una frattura tra l'innovazione amministrativa e l'innovazione tecnologica, che poteva peraltro essere già considerata prevedibile a seguito della decisione di sottrarre competenze al Ministro per la funzione pubblica allo scopo di istituire il Dipartimento per l'innovazione tecnologica. Sotteso a tale processo vi è evidentemente il nuovo ruolo che viene inopinatamente attribuito al processo di informatizzazione: non più strumento dell'azione amministrativa, ma fine in sé. Ritiene opportuno sottolineare anche il rischio di un processo di centralizzazione in atto, che non può essere revocato in dubbio dall'accettazione, da parte del Governo, di alcune osservazioni espresse dalla Conferenza unificata in sede di espressione del parere di sua competenza. Forti perplessità sono inoltre ingenerate dalla mancata previsione di iniziative mirate alla capillare diffusione della carta di identità elettronica e della carta nazionale dei servizi e ciò è tanto più preoccupante quanto forte è l'enfasi che nello schema di regolamento di pone circa il ruolo fondamentale di questi due strumenti quali chiave di accesso da

parte dei cittadini e delle imprese ai servizi digitali della pubblica amministrazione. Da ultimo, ritiene che debba essere fatta chiarezza sul ruolo e sulle funzioni del CNIPA, al quale la legge finanziaria per il 2005 ha attribuito il compito di stipulare contratti-quadro per l'acquisizione di servizi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, anche al fine di valutare la possibile sussistenza di un conflitto di interessi, occorrerebbe precisare se il CNIPA sarà chiamato a svolgere tale adempimento come stazione appaltante o se avrà un ruolo di controllo. Conclusivamente ritiene che le considerazioni svolte, che non sono peraltro esaustive di tutti i profili problematici sollevati nel parere del Consiglio di Stato, non possano che condurre ad una valutazione contraria rispetto allo schema di regolamento in titolo ove questo non venga modificato in modo rilevante.

Beatrice Maria MAGNOLFI (DS-U) desidera preliminarmente precisare che le finalità sottese all'introduzione del codice in esame appaiono indubbiamente condivisibili, preso atto della necessità di affrontare la questione dell'amministrazione digitale con una visione organica e dell'opportunità di porre la pubblica amministrazione al centro della società dell'informazione, anche «forzando il cambiamento» a fronte di una realtà che presenta comunque dei dati preoccupanti in termini di ritardo tecnologico. Pur sottolineando che tale ritardo è stato accumulato nel corso di svariati anni, non può non fare presente che nel settore dell'*e-government* gli unici veri stanziamenti di risorse sono stati di fatto rappresentati dagli 800 miliardi di vecchie lire resi disponibili dal Governo nella precedente legislatura. La mancanza di nuove risorse finanziarie ha quindi determinato un ulteriore arretramento del nostro paese, tra il 2001 e il 2004, certificato *dal network readiness index* che ha registrato il passaggio dell'Italia dal venticinquesimo al ventottesimo posto. In questa situazione, come già evidenziato dal Consiglio di Stato, il provvedimento in esame appare in larga parte inutile, se non dannoso. Ciò che suscita maggiori perplessità è il processo di rilegificazione che viene posto in essere con il provvedimento in titolo, che rappresenta, in termini generali, una brusca inversione di tendenza rispetto al *trend* avviato dalle cosiddette «leggi Bassanini» e, nel caso di specie, una scelta poco meditata alla luce della rapida obsolescenza cui sono soggette le tecnologie informatiche, che rende necessaria una flessibilità della normativa che è evidentemente conseguibile solo laddove questa sia per la più parte costituita di disposizioni di rango secondario. Rileva inoltre, sempre seguendo la traccia rappresentata dal parere del Consiglio di Stato, che il codice presenta profili di forte incoerenza rispetto al testo unico n. 445 del 2000, appare incompleto nella sua pretesa di organicità e, non ultimo, non pare congruo rispetto alle finalità sottese alla legge di semplificazione per il 2001 che recava la delega per la sua emanazione. A tale proposito, l'innovazione e le nuove tecnologie digitali non assurgono, come era stato previsto dal legislatore delegante, al ruolo di strumenti in grado di favorire la revisione delle procedure amministrative, che continuano ancora ad essere funzionali a chi le applica e non appaiono orientate verso i cittadini e le imprese utenti, come invece sarebbe auspicabile. Quanto al rapporto tra il Ministero della funzione pubblica e il Dipartimento per l'innovazione e la tecnologia, emerge una situazione deficitaria, caratterizzata da un'evidente carenza di iniziative sinergiche. Ritiene poi che una delle maggiori criticità sia rappresentata dal cosiddetto *digital divide*, testimoniato anche dalla concentrazione solo in cinque regioni del 69 per cento degli investimenti nel settore, dal limitatissimo numero (18 per cento) di comuni con popolazione al di sotto dei 10.000 abitanti che hanno realizzato un proprio portale *web*, dato che aumenta solo al 42 per cento con riferimento ai comuni aventi tra i 20.000 e i 100.000 abitanti e, infine, dalla circostanza, ancora più sintomatica, che il 60 per cento dei comuni italiani non dispone neppure di un dirigente informatico. Sono questi i dati, che vanno peraltro letti nel quadro della complessiva riduzione delle risorse trasferite ai comuni disposta dalla legge finanziaria per il 2005, che dovrebbero guidare il legislatore nell'adozione di iniziative concrete in materia, al di là dell'eventuale accoglimento, prefigurato nella documentazione trasmessa dal Ministro alla Commissione, del suggerimento di prevedere una fase di transizione nel passaggio dall'amministrazione cartacea a quella digitale, che è indispensabile soprattutto per le amministrazioni locali. Se quindi le finalità di principio enunciate nello schema di decreto legislativo appaiono condivisibili, è sulla loro effettiva attuazione che

sorgono le maggiori perplessità. In proposito, la mancata previsione di strumenti precettivi per le pubbliche amministrazioni, unitamente all'assenza di stanziamenti di risorse rischiano di trasformare tale iniziativa governativa in uno strumento di mera *moral suasion*, atteso che, stante tale situazione, non appare altrimenti colmabile l'invitabile divario che finirà per prodursi tra diritti previsti nello schema di decreto legislativo e diritti effettivamente esigibili. A tale proposito, anche ove non si volessero prevedere sanzioni a carico delle amministrazioni che non rendono esigibili tali diritti, sarebbe quanto meno necessario prevedere un beneficio per chi invece corrisponde a tale esigenza. Rileva inoltre molto inopportuna la diffusione, da parte del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, di un opuscolo informativo recante già i contenuti del codice dell'amministrazione digitale, atteso che tale iniziativa potrebbe ingenerare nell'opinione pubblica l'illusione che i diritti sanciti in un articolato, approvato solo in via preliminare dal Consiglio dei ministri, siano già concretamente azionabili. Conclusivamente, alla luce dei rilevanti profili problematici evidenziati nel parere reso dal Consiglio di Stato, che ha sostanzialmente respinto il provvedimento, e in considerazione della limitatezza delle modifiche che, in proposito, il Governo intenderebbe apportare allo schema di decreto legislativo, secondo quanto si evince dalla documentazione fornita alla Commissione, non ritiene possibile che i cittadini e le imprese potranno ottenere alcun beneficio dal provvedimento in esame.

Il Ministro Lucio STANCA, nel precisare che il Consiglio di Stato non ha respinto il provvedimento, ma ha condizionato il parere favorevole all'introduzione di numerose modificazioni, fa presente che, come si evince dalla documentazione resa disponibile nella seduta di ieri, il Governo è pronto a fare propri la maggior parte dei predetti rilievi. Con riferimento alle diverse questioni poste dai deputati Bressa e Magnolfi desidera precisare che il codice in esame non può, per sua natura, rappresentare lo strumento per il reperimento di stanziamenti da destinare alla digitalizzazione della pubblica amministrazione e, più in generale alla società dell'informazione, ma costituisce solo un necessario quadro di riferimento sul piano organizzativo in materia di rapporti tra amministrazione digitale, cittadini e imprese e tra amministrazione centrale e amministrazioni locali. Alla destinazione delle risorse si deve più propriamente provvedere annualmente, in sede di legge finanziaria, tenendo peraltro conto che, in prospettiva, la durata del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione non consente di effettuare un'agevole quantificazione delle risorse complessivamente necessarie per portarlo a compimento. Quanto alla posizione occupata dall'Italia in materia di tecnologia dell'informazione, ritiene che, nel caso di specie, il parametro di riferimento debba essere rappresentato dalle valutazioni compiute dalla Commissione europea in materia di *e-government*, in forza delle quali il nostro paese, tra il 2001 e il 2004, ha mostrato evidenti progressi, passando dal tredicesimo al settimo posto, anche grazie ai maggiori fondi all'uopo destinati nel triennio in esame dal presente Governo. Con riferimento al parere espresso dal Consiglio di Stato, fa presente che all'osservazione relativa all'opportunità di dare attuazione alla delega di cui all'articolo 10 della legge di semplificazione del 2001 con un unico intervento normativo, si potrà corrispondere in sede di adozione dei decreti correttivi ivi previsti, tenuto conto che è stato già emanato il decreto legislativo che introduce il sistema pubblico di connettività. Quanto all'evidenziata asistematicità di tale intervento normativo, non può non evidenziarsi l'impossibilità di introdurre, in un unico codice, avente le finalità sopra menzionate, tutte le disposizioni anche indirettamente riferibili alla società dell'informazione. Lo stesso dicasi in ordine alla previsione di sanzioni e all'asserita carenza, nello schema di decreto legislativo in esame, di iniziative finalizzate a colmare il cosiddetto *digital divide*. Con riguardo poi alla rilegificazione di alcune disposizioni già recate nel testo unificato n. 445 del 2000, non può non rilevare come su questo punto il Consiglio di Stato si sia in parte contraddetto, invitando il Governo a introdurre nello schema di decreto legislativo, e quindi a rilegificare, le disposizioni in materia di posta elettronica certificata, attualmente disciplinate da norme di rango secondario. In proposito, fa presente tuttavia che, almeno con riguardo alla disciplina sul documento informatico, il Governo si farà carico di escludere la trasformazione delle disposizioni regolamentari in norme con forza di legge. Quanto al paventato centralismo che connoterebbe il provvedimento in esame, tiene a

precisare di aver intrattenuto in ogni occasione fecondi rapporti con la Conferenza unificata, attestati dal parere favorevole che tale organo ha inteso esprimere sullo schema di decreto legislativo, nel presupposto dell'assoluto rispetto, da parte del Governo, dell'autonomia organizzativa delle autonomie regionali e locali in materia, principio che non appare per nulla leso dalla previsione di una medesima architettura informatica capace di rendere dialoganti le amministrazioni centrale e periferica e volta a consentire alla pubblica amministrazione italiana di assurgere, nel suo complesso, a sistema. Con riguardo, infine, alla questione dell'obsolescenza tecnologica, fa presente che nel codice, volutamente, non si è fatto riferimento ad alcuna tecnologia specifica, ma ci si limita a rinviare tale questione ai regolamenti tecnici, il che connota l'intervento normativo in esame come neutrale dal punto di vista tecnologico. Conclusivamente, nella consapevolezza che l'introduzione di un codice dell'amministrazione digitale rappresenta una sfida difficile, che peraltro non ha eguali nel resto d'Europa, ma necessaria al fine di rafforzare e conferire validità giuridica al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, fa presente che l'articolato all'esame della Commissione è sicuramente perfettibile e tale da richiedere, com'è inevitabile in tale materia, interventi migliorativi nel prossimo futuro.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

*I Commissione permanente  
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*

*Seduta del 23 febbraio 2005*

*Presidenza del presidente Donato BRUNO*

**La seduta comincia alle 14.35.**

**Schema di decreto legislativo riguardante il codice dell'amministrazione digitale.**

**Atto n. 448.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 17 febbraio 2005.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica di aver predisposto una proposta di parere favorevole con osservazioni, che è in distribuzione (*vedi allegato 2*). Avverte che la V Commissione bilancio non ha ancora espresso i rilievi di competenza sullo schema di decreto legislativo in titolo e che, pertanto, la Commissione non procederà, nella seduta odierna alla votazione del prescritto parere. Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.40.**

## **ALLEGATO 2**

**Schema di decreto legislativo in materia di «Codice dell'amministrazione digitale» (n. 448).**

### **PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La I Commissione, esaminato, sensi dell'articolo 96-*ter* del Regolamento lo schema di decreto legislativo recante il «Codice dell'amministrazione digitale» (atto n. 448), deliberato, in via preliminare, dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'11 novembre 2004; considerato che l'articolo 117, secondo comma, lettera *r*) della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»; considerato che l'articolo 10 della legge 29 luglio 2003 (legge di semplificazione 2001) ha conferito al Governo una delega al coordinamento ed al riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione, da attuare a mezzo di uno o più decreti legislativi, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, e dunque entro il 9 marzo 2005, prevedendo specifici principi e criteri direttivi per il suo esercizio, oltre a rinviare a quelli disposti, in via generale, ai sensi dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni; visto i pareri espressi sullo schema di decreto legislativo dalla Conferenza Unificata, in data 13 gennaio 2005, e dal Consiglio di Stato, in data 10 febbraio 2005;

rilevato che il Consiglio di Stato, nel citato parere, ha dato atto alla competente Amministrazione di essersi data carico con impegno dell'opera di riordino normativo della materia e di avere effettuato uno sforzo consistente al fine di accelerare il più possibile il cambiamento e l'innovazione; rilevato, altresì, che nel suddetto parere il Consiglio di Stato ha rilevato che lo schema di codice presenta numerosi profili problematici, evidenziando l'esigenza di apportare allo stesso numerose modifiche;

considerato che un primo rilievo mosso dal Consiglio di Stato concerne la necessità di attribuire carattere di esaustività e di sistematicità all'intervento di riordino, completando la disciplina già contenuta nello schema con ulteriori normative rilevanti ai fini della digitalizzazione dell'azione amministrativa;

preso atto, secondo quanto affermato dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie nell'intervento svolto nella seduta del 17 febbraio 2005, che il Governo intende dare seguito all'indicazione del Consiglio di Stato, in particolare mediante l'inclusione nel testo in esame delle norme sul Sistema Pubblico di Connettività, in sede di adozione dei decreti integrativi e correttivi previsti dall'articolo 10 della legge n. 229 del 2003, nonché mediante l'introduzione, nel codice, di specifici riferimenti all'adozione di strumenti informatici per realizzare l'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA), nonché all'istituzione della posta elettronica certificata, ferma restando che essa resta disciplinata a livello regolamentare;

constatato che una seconda questione di carattere strutturale evidenziata nel parere del Consiglio di Stato riguarda la necessità di accompagnare alle enunciazioni di principio norme direttamente precettive, prevedendo effetti giuridicamente rilevanti per le pubbliche amministrazioni e consentendo, in caso di inerzia o di inadempimento da parte delle stesse, il ricorso da parte di cittadini e imprese agli ordinari strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale, atteso che, in particolare, non appare chiaro in quali casi e con quali limiti i cittadini e le imprese possano effettivamente azionare il diritto «a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori dei servizi pubblici statali» che l'articolo 3 dello schema di decreto legislativo in esame espressamente riconosce loro;

rilevato, altresì, che il Consiglio di Stato ha evidenziato l'esigenza di rivedere la «perimetrazione» del Codice, con particolare riferimento al rapporto tra la disciplina sulla digitalizzazione dell'amministrazione e quella sul procedimento amministrativo digitalizzato, e del rapporto tra le norme dell'emanando Codice e quelle del testo unico sulla documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000;

rilevato in proposito, con riferimento al testo unico sulla documentazione amministrativa, che la scelta adottata dal Governo nello schema di codice si muove entro i limiti imposti dalla norma di delega, che riguarda esclusivamente gli aspetti informatici e telematici dell'azione amministrativa, e non consente interventi sulla disciplina relativa alla documentazione cartacea e preso atto che il Governo si è impegnato a espungere dallo schema in esame le disposizioni volte ad abrogare norme del predetto testo unico che possono risultare ancora utili ai fini della documentazione cartacea; considerato, con riferimento al rapporto tra i diversi livelli di fonti normative in materia, e in particolare tra la legge e il regolamento, che la scelta adottata dal legislatore delegante con la legge n. 229 del 2003 è stata quella di privilegiare lo strumento del Codice come raccolta organica di norme di rango primario, superando la tecnica dei cosiddetti testi unici misti;

preso atto, per quanto attiene alla problematica del *digital divide*, evidenziata nel parere del Consiglio di Stato, vale a dire del rischio che un rilevante numero di cittadini possa risultare discriminato per effetto del passaggio dall'amministrazione cartacea all'amministrazione digitale, che il Governo intende introdurre nel codice una specifica disposizione che preveda in via generale l'adozione da parte dello Stato di iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica;

rilevato, per quanto concerne i rapporti con le Regioni e le Autonomie locali, che le norme contenute nel Capo I dello schema di codice prevedono molteplici forme di collaborazione tra i vari livelli istituzionali, e che il processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni si realizzerà grazie all'utilizzo del «Sistema Pubblico di Connettività», che è un sistema condiviso e

cogestito fra Stato, Regioni, ed Autonomie locali; pertanto il ruolo di tutti i soggetti istituzionali è rilevante e centrale;

preso atto, inoltre, con riferimento al rilievo del documento amministrativo cartaceo e alle funzioni di certezza e di evidenza probatoria che lo stesso ancora assolve nella vita dell'amministrazione e nei rapporti con cittadini e relativamente ai rischi legati alle questioni di sicurezza, tecniche e di errore umano proprie dell'informatica che in varie parti lo schema di codice prevede l'adozione di opportune misure per prevenire tali rischi;

rilevata altresì l'opportunità che sia appositamente disciplinato il conferimento di validità legale al processo di trasferimento dal supporto informatico a quello cartaceo nei casi in cui la pubblica amministrazione proceda all'invio al destinatario di supporti cartacei riferiti a documenti e informazioni generati mediante l'impiego di mezzi informatici;

considerato che il comma 2 dell'articolo 17 prevede che la sottoscrizione con firma elettronica qualificata o con firma digitale di un documento informatico rappresenti uno dei presupposti necessari affinché lo stesso soddisfi il requisito legale della forma scritta e che rispetto a tale principio di ordine generale appare incongruo quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 49, riproduttivo del comma 6 dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, ai sensi del quale i documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione soddisfano il predetto requisito della forma scritta per il solo fatto di essere trasmessi con mezzi telematici o informatici idonei ad accertarne la fonte di provenienza;

rilevata inoltre l'opportunità di prevedere, nell'ambito di quanto già previsto dall'articolo 19, comma 3, anche i requisiti in forza dei quali le copie su supporto cartaceo di atti e documenti generati mediante l'impiego di mezzi informatici possono sostituire, ad ogni effetto di legge, l'originale da cui sono tratte;

rilevato che il comma 2 dell'articolo 22, nel prevedere che, ai fini dell'autenticazione della firma digitale o di altro tipo di firma elettronica qualificata, il pubblico ufficiale sia tenuto a procedere anche al previo accertamento del fatto che il documento sottoscritto risponde alla volontà della parte e non è in contrasto con l'ordinamento giuridico, oltre ad apparire in contrasto con l'articolo 2703 del codice civile, ai sensi del quale il pubblico ufficiale, quando attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, non accerta alcunché in relazione alla volontà dell'atto contenuto nel documento sottoscritto, è volto ad attribuire al pubblico ufficiale una competenza che spetta, ai sensi del terzo comma dell'articolo 47 della legge notarile, al notaio, con esclusivo riferimento agli atti pubblici formati a sua cura, e non anche quando si tratti di atto formato dalle parti, la cui sola sottoscrizione sia autenticata;

considerato che all'articolo 57, comma 1, lettera f), ai sensi del quale si prevede che i siti delle pubbliche amministrazioni centrali contengano necessariamente anche l'elenco di tutti i bandi di gara, appare opportuno che siano precisati i termini per procedere a tale pubblicazione e i relativi effetti giuridici, anche con riferimento a quanto disposto dal comma 4 del medesimo articolo 57, a norma del quale «le pubbliche amministrazioni garantiscono che le informazioni contenute sui siti siano conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito»;

considerato che le pubbliche amministrazioni dovrebbero potere usufruire di tempi congrui al fine di procedere all'adeguamento delle proprie strutture e del proprio personale, anche sotto il profilo della formazione, alle nuove modalità digitali dell'azione amministrativa, appare opportuna l'introduzione nello schema di decreto legislativo in esame di un termine sufficientemente ampio per la sua entrata in vigore,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) in sede di predisposizione del testo definitivo e dei decreti correttivi, valuti il Governo l'opportunità di recepire le indicazioni contenute nel parere espresso dal Consiglio di Stato, con

particolare riferimento a quelle in materia di esaustività e sistematicità dell'intervento normativo (punto n. 6), della connessione tra la disciplina sulla digitalizzazione dell'amministrazione e quella sul procedimento amministrativo (punto n. 8), al fine di coordinare le disposizioni del Codice anche con la disciplina sostanziale del procedimento amministrativo, del rapporto tra fonti normative di rango legislativo e secondario (punto n. 9), al fine di evitare il rischio di una eccessiva e inutile rilegificazione di norme di natura regolamentare oggi contenute nel citato decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000 e, infine, dell'introduzione di una disciplina transitoria che regoli il passaggio dal documento cartaceo a quello informatico (punto n. 10), ponendo particolare cura al raccordo tra le disposizioni recate dallo schema in esame e le norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, che, in materia di documentazione amministrativa, costituisce un sistema normativo organico, rispetto al quale l'emanando codice dell'amministrazione digitale concerne, in particolare, l'aspetto più propriamente tecnologico;

*b)* valuti altresì il Governo l'opportunità di chiarire in quali casi e con quali limiti i cittadini e le imprese possono effettivamente azionare il diritto «a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori dei servizi pubblici statali» che l'articolo 3 dello schema di decreto legislativo in esame espressamente riconosce loro;

*c)* valuti inoltre il Governo l'opportunità di prevedere che le pubbliche amministrazioni, anche nei casi di trasmissione di documenti e informazioni generati mediante l'impiego di mezzi informatici attraverso l'invio al destinatario di un supporto cartaceo, si avvalgano di strumenti informatici e telematici in grado di assicurare, attraverso la certificazione tramite firma digitale, l'integrità del messaggio nella fase di trasmissione informatica, nonché la conformità all'originale del messaggio su supporto cartaceo, mediante l'utilizzo di tecnologie che conferiscano validità legale al processo di trasferimento da un supporto all'altro, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 72;

*d)* valuti altresì il Governo l'opportunità di prevedere, all'articolo 19, che le copie su supporto cartaceo di atti e documenti, compresi gli atti e i documenti amministrativi generati mediante l'impiego di mezzi informatici, sostituiscono, ad ogni effetto di legge, l'originale da cui sono tratti, nel caso in cui la conformità all'originale stesso è assicurata dal soggetto incaricato del trasferimento da un supporto all'altro, mediante l'utilizzazione di tecnologie che conferiscono validità legale al processo di trasferimento nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 72;

*e)* valuti inoltre il Governo l'opportunità di riformulare il comma 2 dell'articolo 22, nel senso di non prevedere che, ai fini dell'autenticazione della firma digitale o di altro tipo di firma elettronica qualificata, il pubblico ufficiale sia tenuto a procedere anche al previo accertamento del fatto che il documento sottoscritto risponde alla volontà della parte e non è in contrasto con l'ordinamento giuridico, atteso che tale accertamento, oltre ad apparire in contrasto con l'articolo 2703 del codice civile, costituisce un adempimento che l'articolo 47, terzo comma, della legge notarile, attribuisce al notaio limitatamente agli atti pubblici dallo stesso formati;

*f)* valuti altresì il Governo l'opportunità di chiarire, all'articolo 49, comma 1, se, anche con riguardo ai documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione, il requisito della forma scritta debba essere soddisfatto attraverso la loro sottoscrizione con firma elettronica qualificata o con firma digitale, coerentemente con quanto dispone, in termini generali, il comma 2 dell'articolo 17 con riferimento al documento informatico;

*g)* valuti il Governo l'opportunità di chiarire, all'articolo 57, comma 1, lettera *f)*, quali siano i termini per procedere alla pubblicazione dei bandi di gara sui siti delle amministrazioni centrali e quali siano i relativi effetti giuridici, precisando, in particolare, che tale pubblicazione debba essere intesa come mera forma pubblicitaria integrativa con funzione notiziale, non sostitutiva rispetto alle altre forme di pubblicità previste dalla legge e quali siano gli effetti giuridici conseguenti all'eventuale omissione di tale pubblicazione o alla pubblicazione di dati difformi rispetto al contenuto originale del provvedimento amministrativo, in violazione del disposto di cui al comma 4 del medesimo articolo 57;

*h)* valuti, infine, il Governo l'opportunità di prevedere un termine sufficientemente ampio per l'entrata in vigore delle disposizioni recate dallo schema di decreto legislativo in esame, al fine di

garantire alle pubbliche amministrazioni di potere usufruire di tempi necessari per procedere all'adeguamento delle proprie strutture e del proprio personale, anche sotto il profilo della formazione, alle nuove modalità digitali dell'azione amministrativa.