



# *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 procedurali 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 2, 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)