

## **Il diritto pubblico dell'informatica nel D.Lgs. 82/2005: rilevi critici <sup>(1)</sup>**

CARMELO GIURDANELLA, ELIO GUARNACCIA

*Sommario: Premessa. - 1. L'ambito soggettivo di applicazione. - 2. Il diritto all'uso delle tecnologie telematiche. - 2.2. Comunicazione telematica di documenti dall'amministrazione all'amministrato. - 3. La partecipazione al procedimento amministrativo. - 4. La posta elettronica certificata. - 5. L'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni. - 5.2. Competenze legislative in materia informatica e Costituzione. - 6. Il c.d. telelavoro tra uffici. - 7. Procedimento amministrativo e fascicolo informatico. - 7.2. La conferenza di servizi informatica. - 8. La*

---

(1) Estratto del documento congiunto presentato da Carmelo Giurdanella, Guido Scorza ed Elio Guarnaccia nel corso della Giornata di Studi tenutasi il 17 ottobre 2005, presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, per la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale. Il documento originale e per esteso è reperibile on line all'Url [http://www.giurdanella.net/file\\_sito/giornata\\_di\\_studi\\_cad\\_17.10.05.pdf](http://www.giurdanella.net/file_sito/giornata_di_studi_cad_17.10.05.pdf).

Benché il presente contributo sia frutto di riflessione congiunta degli autori, si precisa che Carmelo Giurdanella è autore dei parr. 1, 3, 5, 7, 9, 11; Elio Guarnaccia è autore dei parr. 2, 4, 6, 8, 10, 12.

*trasmissione informatica dei documenti. - 9. Disponibilità telematica dei dati delle Pubbliche Amministrazioni. - 9.2. Moduli e formulari on line. - 10. Istanze e dichiarazioni alla P.A. per via telematica. - 10.2. Istanze e dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà. - 11. Appalti pubblici ad oggetto informatico. - 12. Il riuso dei programmi informatici.*

## PREMESSA

Il D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, benché non sia ancora entrato in vigore, è stato pubblicato nella Gazz. Uff. n. 112 del 16 maggio 2005.

L'enorme importanza, nonché il fondamentale ruolo strategico che la disciplina in esso contenuta riveste, hanno, tuttavia, dato seguito a numerose critiche e perplessità relative al suo testo attuale, a cui il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie nei primi mesi del 2006 - proprio in coincidenza con l'entrata in vigore del C.A.D. - vorrà dare risposte e chiarimenti.

Lo strumento normativo di cui si servirà l'ufficio legislativo del Ministro Stanca è, come è noto, lo stesso art. 10 della legge 229 del 2003. Il comma 3, infatti, prevede che *"il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto degli oggetti e dei principi e criteri direttivi determinati dal presente articolo, entro dodici mesi decorrenti dalla data di scadenza del termine di cui al medesimo comma 1"*. Tale termine è stato successivamente prorogato di tre mesi dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, di conversione del DL 30 giugno 2005, n. 115 (il c.d. Decreto omnibus): ad oggi, dunque, il termine massimo per l'adozione di tali decreti correttivi è il 9 giugno 2006.

Il Ministro ha avviato i lavori di revisione lunedì 17 ottobre 2005, chiamando a sé, presso gli uffici del Dicastero, alcuni giuristi, tra accademici, magistrati ed avvocati che a vario titolo si occupano di diritto dell'informatica, per raccogliere osservazioni e definire insieme alcune possibili modifiche del testo attuale.

Qui di seguito riportiamo alcune delle osservazioni, attinenti precipuamente al diritto pubblico dell'informatica, che chi scrive ha avuto l'opportunità di svolgere nel corso di quella giornata romana.

## 1. L'AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

Il primo Capo del Codice dell'Amministrazione Digitale contiene le norme «cardine», le fondamentali, non solo dell'impianto normativo codicistico in esame, ma anche di ogni altro provvedimento legislativo dell'opera di riassetto normativo in materia di digitalizzazione amministrativa, quale, ad esempio, il D.Lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, istitutivo del Sistema Pubblico di Connettività. Tali norme programmatiche e di principio, allo stesso tempo, costituiscono strumenti di primaria importanza per il perseguimento degli obiettivi più tradizionali della pubblica amministrazione: efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, semplificazione.

Il Capo I si divide in tre Sezioni. La prima sezione definisce, in particolare, l'ambito di applicazione soggettivo del Codice in commento. L'art. 2, comma 2, infatti così statuisce: *“le disposizioni del presente codice si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ... nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione.”*

Tuttavia, sarebbe auspicabile chiarire quanto meno gli ambiti che rientrano pacificamente, ex art. 117 Cost., nella potestà legislativa dello Stato, e per i quali dunque le norme codicistiche sono applicabili, salvo

espressa previsione, ad ogni pubblica amministrazione, anche regionale o locale, e non solo all'amministrazione centrale.

Andrebbe enunciata, ad esempio, la disciplina del documento informatico, della firma elettronica e digitale; della gestione dei documenti informatici; della sicurezza informatica dei dati e dei sistemi, tutti oggetti indicati dalla stessa legge delega, n. 229/2003, che rientrano pacificamente nella competenza legislativa dello Stato in materia di ordinamento civile e di livelli essenziali delle prestazioni ex articolo 117, comma 2, lettera m).

Si pensi inoltre all'accesso ai documenti amministrativi, per il quale l'art. 15 della novella alla legge sul procedimento legislativo<sup>2</sup> ha sancito, all'art. 22, comma 2, legge n. 241/1990, che *“attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito*

---

<sup>2</sup> Legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante “Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa”.

*delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela”.*

Inoltre, sarebbe qui auspicabile l'assorbimento dell'art. 14, comma 1, norma che non fa altro che ripetere il disposto di cui all'art. 117, comma 2, lett. r); magari specificandone l'effettiva portata - alla luce dell'ultima giurisprudenza costituzionale - con specifico riferimento alle materie trattate dal D.Lgs. oggi in esame.

## 2. IL DIRITTO ALL'USO DELLE TECNOLOGIE TELEMATICHE

La Sezione II si occupa in nove articoli (artt. 3 – 11) dei “Diritti dei cittadini e delle imprese”, e contiene la norma che più di tutte manifesta il detto intento programmatico ed informatore di questa prima parte del C.A.D., e cioè l'art. 3, il c.d. diritto all'uso delle tecnologie: *“I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice”.*

Ma anche questa norma presta il fianco ad alcuni rilievi critici. Si tratta di un diritto riconosciuto solo a soggetti già alfabetizzati: i soggetti

non alfabetizzati trovano tutela solo nel disposto di cui all'art. 8, che tuttavia si risolve in una mera dichiarazione di intenti. E ciò in violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Inoltre, a fronte di tale diritto dell'utente, non si rinviene, in capo alle amministrazioni, alcun corrispettivo obbligo all'uso della telematica nelle comunicazioni, e ciò alla luce non solo dell'art. 41 e delle disposizioni di cui al Capo IV del C.A.D., ma anche dell'art. 3bis, legge 241/90<sup>3</sup>, che vincola l'amministrazione alla mera «incentivazione» dell'uso della telematica nelle comunicazioni, che dunque ad oggi rientra tra le scelte discrezionali di una pubblica amministrazione. Da ciò consegue, peraltro, l'inammissibilità del sindacato del Giudice Amministrativo sull'adozione dell'ICT da parte delle amministrazioni, se non per illogicità ed irrazionalità manifeste.

Limitando alle sole amministrazioni centrali i soggetti gravati dal detto onere, la norma in esame sembra peraltro comprimere la sua applicabilità in maniera non conforme alla Costituzione, stante la competenza legislativa dello Stato in materia di ordinamento civile e di livelli

---

<sup>3</sup> Art. 3-bis, comma 1, Legge 241/90: *“per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati”*.

essenziali delle prestazioni ex articolo 117, comma 2, lettera m).

## 2.2. Comunicazione telematica di documenti dall'amministrazione all'amministrato

Infine va segnalato che l'art. in esame potrebbe costituire il tassello mancante della disciplina "codicistica" della trasmissione informatica di atti e documenti (artt. 45, comma 1 e 65 per le trasmissioni dall'amministrato all'amministrazione; l'art. 47 per le trasmissioni tra amministrazioni), in quanto implicitamente prevede che l'invio di atti e documenti operato dall'amministrazione verso cittadini ed imprese avvenga per mezzo dell'uso delle tecnologie telematiche quando vi sia l'esplicita richiesta dei destinatari.

E' dello stesso tenore, peraltro, l'art. 7, comma 3quater, c.d. decreto competitività<sup>4</sup>, secondo cui "le pubbliche amministrazioni statali, nei rapporti con i cittadini e con le imprese, sono tenute a ricevere, nonché

---

<sup>4</sup> Decreto Legge 14 marzo 2005 n. 35, "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", in Gazz. Uff., 16 marzo 2005, n. 62. Decreto convertito, con modificazioni, in legge 14 maggio 2005, n. 80.

inviare se richiesto, anche in via telematica, ... la corrispondenza, i documenti e tutti gli atti relativi ad ogni adempimento amministrativo, utilizzando all'uopo le risorse finanziarie già disponibili per le esigenze informatiche”.

Ora, poiché – al di fuori dell’ambito di applicabilità dell’attuale art. 6 – non v’è dubbio che in concreto lo strumento utilizzato per tali trasmissioni sarà la posta elettronica semplice, pare auspicabile un’integrazione normativa che consacri esplicitamente tale strumento, integrazione che, a nostro parere, potrebbe riguardare proprio l’art. 6, unica disposizione che oggi disciplina, seppur parzialmente, le trasmissioni di atti e documenti dall’amministrazione e verso l’amministrato.

### 3. LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Il suddetto diritto all’uso delle tecnologie informatiche potrà essere esercitato, in particolare, nei procedimenti amministrativi, per la partecipazione ai quali, l’art. 4 prevede esplicitamente l’utilizzo di strumenti informatici e telematici: *“1. La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione secondo quanto disposto dagli articoli 59 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. - 2. Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa.”*.

Ora, l’intento della norma in questione, che configura una partecipazione “telematica” al procedimento amministrativo, è quello di attribuire al cittadino la facoltà di ricorrere alle ICT per compiere i propri interventi e presentare documentazione ai sensi dell’art. 10, legge 241.

Tuttavia, non sussiste alcun obbligo per l’amministrazione di assecondare tale scelta del cittadino. Anche l’amministrazione, infatti, ai sensi dell’art. 41, comma 2, può decidere di procedere in assenza di un fascicolo informatico che contenga la documentazione prodotta con la partecipazione.

La previsione, pertanto, dovrebbe essere in questo senso rivista, tenuto conto, inoltre, che il diritto all’uso delle nuove tecnologie nelle comunicazioni di cui all’art. 3 del Codice, non solo sembra privato, per questa parte, di effettiva utilità, ma addirittura potrebbe costituire un inutile aggravamento delle procedure.

A ciò si aggiunga che le modalità di accesso di cui agli artt. 59 e 60 del T.U. sulla documentazione amministrativa sono in realtà assolutamente ininfluenti per la partecipazione telematica del cittadino auspicata dall'articolo in esame. Sarebbe più efficace il rinvio all'art. 38 del D.P.R. 445/2000, nonché all'art. 65 dello stesso CAD, a cui peraltro pare rinviare – seppur implicitamente - il comma 2 del disposto in commento.

#### 4. LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA

Un altro articolo va qui citato, per il ruolo cruciale che potrà avere lo strumento da esso previsto: l'art. 6, sulla posta elettronica certificata, secondo cui *“le pubbliche amministrazioni centrali utilizzano la posta elettronica certificata ... con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata.”*

Va precisato, tuttavia, che la norma in esame ha più carattere precettivo che programmatico. Essa infatti sancisce uno specifico obbligo a carico delle amministrazioni, che si attiva su istanza dell'amministrato. Non è, pertanto, scontata la sua collocazione tra i principi generali e, in particolare, nella sezione dedicata ai diritti di cittadini ed imprese, trovando forse un contesto più appropriato nel Capo IV, relativo alle vicende della trasmissione informatica dei documenti, e più precisamente, all'inizio dell'art. 48, che prevede, oltre ad un'ulteriore ipotesi di adozione obbligatoria della PEC (comma 1), valenza ed effetti giuridici di tale strumento (comma 2). E ciò, ovviamente, in coerenza con le osservazioni svolte *sub* art. 3.

Non si comprende, inoltre, il significato della disposizione contenuta al comma 2 - *“le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle pubbliche amministrazioni regionali e locali salvo che non sia diversamente stabilito”* - in quanto la disciplina della posta elettronica dovrebbe rientrare pacificamente nella competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, sia ai sensi della lett. m) (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), nonché ai sensi della lettera r) (coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale). L'unico ostacolo all'estensione della disciplina in parola - i particolari oneri finanziari a carico delle amministrazioni regionali e locali - potrebbe essere superato, come già precisato da codesto ufficio legislativo nella Relazione illustrativa del CAD rilasciata il 16 febbraio 2005 alle Commissioni di Senato e Camera, riconoscendo al

Cnipa la funzione di soggetto gestore della posta elettronica certificata per tutte le amministrazioni: è sufficiente che le amministrazioni chiedano al Cnipa – soggetto gestore dell’Indice P.A. - l’attivazione di una o più caselle di posta certificata, ed essa verrà loro assegnata gratuitamente.

Da un punto di vista sostanziale, peraltro, la limitazione di tale onere alle sole amministrazioni centrali determinerebbe una grave compressione del diritto di cittadini e imprese - riconducibile all’art. 3 - di rapportarsi con l’*àgere publico* mediante posta elettronica certificata.

## 5. L’ORGANIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La Sezione III (artt. 12 – 19), è rubricata “Organizzazione delle pubbliche amministrazioni – Rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali”. Quanto all’organizzazione, di particolare rilievo è l’art. 15, che affianca la riorganizzazione strutturale (la digitalizzazione vera e propria), alla riorganizzazione gestionale (il procedimento amministrativo elettronico), ponendo i due momenti di crescita tecnologica del Paese sullo stesso livello strategico e funzionale.

Inoltre, degno di attenzione è l’art. 12, che così statuisce al comma 1: “le pubbliche amministrazioni nell’organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell’informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione.”. Si tratta di un’altra norma di carattere programmatico che per certi versi è già ampiamente riconosciuta nel sistema perché affermata o comunque ricavabile da altre disposizioni. Essa tuttavia riporta ai principi generali dell’attività amministrativa sanciti dalla Costituzione, e specificatamente dall’art. 97, nonché dalla legge 241 del 1990, che fissa taluni criteri fondamentali dell’attività amministrativa. Per tali ragioni pare opportuno che anche in tale disposizione vi sia un richiamo esplicito dell’onere di incentivare l’uso della telematica, sancito in capo all’amministrazione dal sopra citato art. 3bis, legge 241/90.

### 5.2. COMPETENZE LEGISLATIVE IN MATERIA INFORMATICA E COSTITUZIONE

Quanto ai rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali, all’art. 14, il

Codice prende posizione sul problema della ripartizione di competenze legislative in materia informatica, ribadendo il disposto dell'articolo 117, comma 2, lett. r), della Costituzione, secondo cui è lo Stato che disciplina il coordinamento informatico dei dati delle amministrazioni statali, regionali e locali. Anche a tal fine, peraltro, è istituita, all'art. 18, una nuova autorità amministrativa, la Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica, con funzioni di consulenza in materia di sviluppo ed attuazione dell'ICT nelle amministrazioni dello Stato.

Tuttavia, come già detto con riferimento all'art. 2, il primo comma dell'articolo 14, nella sua attuale formulazione, non è altro che una duplicazione del detto disposto di cui all'art. 117, comma 2, lett. r), e per ciò andrebbe eliminato, oppure ribadito in seno all'art. 2, ma con una necessaria specificazione del contenuto alla luce dell'ultima giurisprudenza costituzionale in materia.

## 6. IL C.D. TELELAVORO TRA UFFICI

Un apprezzamento, e non una annotazione critica, è rivolto all'art. 13,

secondo cui “le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei piani di cui all'articolo 7-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e nell'ambito delle risorse finanziarie previste dai piani medesimi, attuano anche politiche di formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”.

Questa norma, infatti, insieme all'art. 19 - istitutivo di una banca dati per la legislazione in materia di pubblico impiego - ed all'art. 47, comma 3 - che semplifica le modalità di invio telematico di comunicazioni ai dipendenti - costituisce un combinato disposto normativo di consacrazione del telelavoro pubblico, definito da autorevole dottrina “tra uffici”<sup>5</sup>, che oggi diventa momento imprescindibile del processo di digitalizzazione del procedimento amministrativo.

Alla luce di tali considerazioni sarebbe forse auspicabile l'accorpamento di tali disposizioni in un unico articolo. Tale nuovo articolo, inoltre, potrebbe contenere al comma 1 l'affermazione programmatica e di principio del suddetto rapporto tra modalità informatiche e telematiche

---

<sup>5</sup> DUNI, *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali al procedimento a stella*, in Telejus (www.telejus.it), marzo 2005.

del lavoro pubblico ed effettività della cd. Telemministrazione.

Si veda, a tal proposito, anche l'art. 19: "1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica una banca dati contenente la normativa generale e speciale in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. - 2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica cura l'aggiornamento periodico della banca dati di cui al comma 1, tenendo conto delle innovazioni normative e della contrattazione collettiva successivamente intervenuta, e assicurando agli utenti la consultazione gratuita. - 3. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo si provvede ai sensi dell'articolo 21, comma 3, della legge 29 luglio 2003, n. 229."

La collocazione all'interno del CAD di tale disposto desta qualche perplessità, in quanto evidentemente avulso dal contesto specifico dei "Rapporti fra Stato, Regioni ed autonomie locali" di cui alla Sezione III, Capo I.

Qualora tale banca dati fosse accessibile *on line* – e la lettera della norma non scioglie tale dubbio – sarebbe certamente più plausibile la collocazione della sua previsione nel Capo V, dedicato ai "Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete", in particolare tra le norme relative ai siti istituzionali su reti telematiche delle pubbliche amministrazioni (i c.d. siti web pubblici), affiancandosi alle iniziative normative del Governo che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha facoltà di pubblicare – insieme agli atti legislativi e regolamentari in vigore – nel proprio sito telematico. Anche tale soluzione comunque ha un suo limite, che peraltro fa sorgere qualche perplessità anche con riferimento al citato art. 55: nella nozione di dato della pubblica amministrazione di cui all'art. 1, comma 1, lett. m) non sono compresi, a rigore, gli atti normativi.

La soluzione più opportuna rimane, pertanto, l'accorpamento all'art. 13 sopra auspicato.

## 7. PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E FASCICOLO INFORMATICO

Il Capo III del D.Lgs. 82/2005 contiene le norme relative alla formazione, gestione, conservazione del documento informatico.

Quanto al primo momento, il CAD, con una norma completamente nuova, sancisce il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni, qualora dispongano di idonee risorse tecnologiche, dovranno formare gli

originali dei propri documenti con mezzi informatici. Pertanto, la redazione di documenti originali su supporto cartaceo, sarà consentita solo ove risulti necessaria e comunque nel rispetto del principio dell'economicità (art. 40, co. 1 e 2).

Di particolare rilievo è, poi, il seguente art. 41, "Procedimento e fascicolo informatico", relativo alla gestione dei documenti, fulcro della riorganizzazione digitale dei procedimenti amministrativi operata da CAD. Il comma 1, infatti, stabilisce che *"le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente"*.

Lo stesso articolo 41, inoltre, indica specificamente come il procedimento dovrà essere digitalizzato, "informatizzando" alcuni tradizionali istituti procedurali previsti già dalla legge sul procedimento, e da allora fondamentali strumenti di amministrazione partecipata e trasparente. Le pubbliche amministrazioni, infatti, potranno tenere fascicoli informatici in alternativa ai tradizionali, ingombranti e polverosi, fascicoli cartacei; dovranno indicare nella comunicazione dell'avvio del procedimento, le modalità per esercitare in via telematica il diritto di prendere visione degli atti del procedimento, e di presentare memorie scritte e documenti, sanciti dall'art. 10, legge 241/90 (art. 41, co. 2).

Vero è che tale norma "informatizzerebbe" il procedimento amministrativo nella sua totalità, tuttavia essa non convince appieno. E non solo a causa della già evidenziata asimmetria tra la libertà dell'amministrato di ricorrere alle tecnologie telematiche di cui all'art. 4, e la facoltà dell'amministrazione, di cui all'art. 41, comma 2, di non curarsene, insistendo nella tenuta del fascicolo cartaceo. La mancanza di un obbligo per la PA di adottare le *IC Technologies* nella sua attività, non è infatti incompatibile con l'informatizzazione obbligatoria di specifiche azioni o funzioni amministrative, quale è nella specie la tenuta del fascicolo informatico. Tale disposto costituirebbe peraltro concreta applicazione del già più volte citato principio dell'uso della telematica, sancito proprio dalla legge sul procedimento.

A tal proposito il Codice potrebbe intervenire direttamente sul testo della legge 241/90, aggiungendo un articolo secondo cui "l'amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati"; ed inserendo all'art. 8 l'obbligo di indicare nella comunicazione dell'avvio del procedimento "le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10".

Più in generale, si ritiene di poter ribadire quanto già evidenziato dal Consiglio di Stato nell'ormai noto parere sullo schema di CAD<sup>6</sup>, con riferimento al rapporto tra la legge 241 ed il C.A.D.. Secondo i giudici romani, infatti, il Codice si sarebbe limitato a “duplicare” alcune parti della disciplina del procedimento, dandone un taglio informatico, quando, invece, l'obiettivo della legge delega era quello di operare un riordino della previgente disciplina del procedimento amministrativo, provando a rinforzarlo con l'ausilio dello strumento informatico. Facendo ciò, inoltre, si concretizzerebbe il ruolo meramente strumentale della digitalizzazione rispetto alla più generale esigenza di miglioramento del servizio pubblico.

## 7.2. LA CONFERENZA DI SERVIZI INFORMATICA

Come è noto, il comma 3 “informatizza” anche i procedimenti di particolare complessità: “ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, previo accordo tra le amministrazioni

---

<sup>6</sup> Consiglio St. Atti norm., 7 febbraio 2005, n. 11955.

coinvolte, la conferenza dei servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle amministrazioni medesime.”.

Dunque, anche la conferenza di servizi, straordinario strumento di concertazione tra più amministrazioni, dovrà essere convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili. Tuttavia, tale disposto è chiaramente superfluo: esso infatti, dopo le modifiche apportate dalla legge 15/2005, è già sancito - con la medesima formulazione - all'art. 14, comma 5bis, della novellata legge 241.

## 8. LA TRASMISSIONE INFORMATICA DEI DOCUMENTI

Il Capo IV del Codice dell'Amministrazione Digitale si occupa degli strumenti di trasmissione del documento informatico, nonché della sua rilevanza giuridica.

Quanto all'attività amministrativa, viene ribadito il principio, già affermato all'art. 43, co. 6 del T.U. sulla documentazione amministrativa, secondo cui i documenti trasmessi ad una pubblica amministrazione, con 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 (art. 45, co. 1).

La disposizione, tuttavia, sembra avere una portata più programmatica che precettiva: una affermazione di principio, in favore degli amministratori, che troverebbe migliore collocazione nel Capo I, Sezione II (diritti dei cittadini e delle imprese). Solo in tal modo si giustificerebbe la mancanza di una puntuale individuazione degli strumenti idonei ad accertare la provenienza del documento inviato alla P.A., che, peraltro, mal si concilia con le altre norme del presente codice disciplinanti le comunicazioni, sia quelle intercorrenti tra pubbliche amministrazioni (art. 47, commi 1 e 2), sia quelle tra amministrazioni ed amministratori (art. 65, comma 1, lett. a).

Rileva poi l'art. 47, che riguarda specificamente due tipi di comunicazioni amministrative: quelle tra amministrazioni, aventi ad oggetto documenti; quelle interne alla singola amministrazione, dirette ai dipendenti, contengano o meno documenti informatici.

Quanto alle prime, il comma 1 così statuisce: “le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica; esse sono valide ai fini del

procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza”.

Qualche perplessità solleva, invero, la dicitura “di norma”, in relazione a cui l’Ufficio Legislativo del DIT aveva affermato *“che l’invio telematico è la norma, l’invio cartaceo è l’eccezione”*. Tale affermazione tuttavia non convince. Si tratta di una petizione di principio, che troverebbe la sua naturale collocazione nel Capo I dedicato ai principi generali, e che invece poco a che fare ha con un Capo esplicitamente dedicato alla “trasmissione informatica”. Peraltro, la preferenza non viene espressa genericamente nei confronti dell’invio telematico, ma esplicitamente ad una specifica modalità di esso. Leggendo la lettera dell’art. 47, comma 1, ed analizzandola anche nel suo contesto – il Capo IV del C.A.D. – l’interprete ha piuttosto l’impressione che il dispositivo in commento lasci spazio per l’adozione di strumenti alternativi alla posta elettronica, senza tuttavia precisare quali possano essere tali strumenti, e in quali circostanze si possa derogare alla regola.

Ai sensi del comma 2, ai fini della verifica della provenienza, le comunicazioni sono valide solo in presenza di una delle quattro condizioni ivi previste. Quanto alla condizione di cui alla lettera c), e cioè ad ulteriori possibilità di accertare altrimenti la provenienza, essa si appiglia pericolosamente a mere regole tecniche, peraltro non ancora emanate, pur essendo questa una disciplina che richiede una disciplina puntuale e dettagliata.

Poco chiara è poi la previsione di cui al comma 3, lettera b): “entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice le pubbliche amministrazioni centrali provvedono a utilizzare la posta elettronica per le comunicazioni tra l’amministrazione ed i propri dipendenti, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e previa informativa agli interessati in merito al grado di riservatezza degli strumenti utilizzati”. Essa riguarda ogni comunicazione (non necessariamente di documenti), interna alla PA (non, dunque, tra diverse amministrazioni), intercorsa con i propri dipendenti. Certamente questa norma, se letta insieme agli art. 13 e 19, può considerarsi consacrazione normativa del cd. telelavoro pubblico «tra uffici», che, come già detto, oggi viene indicato come momento imprescindibile per l’effettività del processo di digitalizzazione del procedimento amministrativo.

Si aggiunga, tuttavia, che ad una lettura integrale dell’art. 47, ci si accorge che la norma in esame lascia prive di espressa disciplina le comunicazioni, interne alla PA, di documenti e atti endoprocedimentali,

relativi dunque all'attività amministrativa della singola P.A., e non al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti. E ciò sempreché tali comunicazioni non si considerino soggette alla disciplina di cui all'art. 34, comma 2, secondo cui, *“per la formazione, gestione e sottoscrizione di documenti informatici aventi rilevanza esclusivamente interna ciascuna amministrazione può adottare, nella propria autonomia organizzativa, regole diverse da quelle contenute nelle regole tecniche di cui all'articolo 71”*.

È, pertanto, auspicabile prevedere due articoli distinti: uno relativo alle trasmissioni di documenti tra diverse pubbliche amministrazioni (gli attuali commi 1 e 2); l'altro relativo alle comunicazioni interne ad ogni singola amministrazione, che - accanto all'attuale comma 3, lett. b) - chiarisse le modalità e le regole di trasmissione degli atti endoprocedimentali, magari accorpando alla norma *de qua* l'attuale comma 2 dell'art. 34.

Il citato comma 3, infine, riguarda le sole le amministrazioni centrali, e francamente non se ne comprendono le ragioni. Ed infatti il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione è, ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 ottobre 2000, il soggetto gestore del processo d'accreditamento delle amministrazioni presso l'Indice PA e, di conseguenza, responsabile dell'attribuzione delle caselle di posta elettronica certificata di tutte le amministrazioni, anche locali e periferiche. Pertanto è sufficiente che ogni singola amministrazione chieda al Cnipa l'attivazione di una o più caselle di posta certificata, e tale casella verrà ad essa assegnata gratuitamente, scongiurando in tal modo qualsivoglia onere finanziario aggiuntivo a carico delle amministrazioni richiedenti.

## 9. DISPONIBILITÀ TELEMATICA DEI DATI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Il Codice dell'Amministrazione Digitale dedica il Capo V a dati e servizi in rete delle pubbliche amministrazioni. Esso si divide in tre sezioni. La prima (artt. 50 – 57) è dedicata, in particolare, ai dati delle PA: alla disponibilità di essi sul web, nonché alle modalità di accesso per via telematica. Si tratta di disposizioni del tutto nuove per l'ordinamento italiano, di notevole rilevanza, in quanto sanciscono per la prima volta il ruolo cruciale, nell'ambito dell'attività amministrativa, del dato e dell'informazione, non più solo del documento, dati che anch'essi potranno essere resi disponibili via web per i cittadini, le imprese e le

altre pubbliche amministrazioni (art. 50, co. 1), secondo le specifiche regole del Sistema Pubblico di Connettività di cui al D.Lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 (art. 50, co. 3).

Ai sensi dell'art. 52, "l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti è disciplinato dalle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni del presente codice e nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento in materia di protezione dei dati personali, di accesso ai documenti amministrativi, di tutela del segreto e di divieto di divulgazione. I regolamenti che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso sono pubblicati su siti pubblici accessibili per via telematica".

È stato precisato che la disciplina affidata alla fonte regolamentare non è di natura giuridica, bensì tecnica. Il Legislatore Delegato ha infatti chiarito che *"la disposizione non è volta a disciplinare i contenuti giuridici dell'accesso; ... è volta solo a precisare che l'accesso telematico - disciplinato per quanto attiene i contenuti giuridici dalla normativa vigente - deve essere realizzato, per quanto attiene i contenuti tecnologici, secondo quanto previsto dal presente decreto. Anche con riferimento a questi regolamenti il Codice vuole solo indicare i principi tecnologici di*

*realizzazione*”<sup>7</sup>.

Appare, pertanto, opportuno chiarire anche nel testo letterale dell’art. 52 che l’oggetto dei regolamenti da essa previsti dovrà essere costituito dalle “*modalità tecniche*” di accesso telematico.

## 9.2. Moduli e formulari *on line*

Inoltre, vengono previsti specifici strumenti telematici di interazione tra le amministrazioni ed i propri utenti. L’art. 57, infatti, così statuisce: “*le pubbliche amministrazioni provvedono a definire e a rendere disponibili anche per via telematica l’elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti, i moduli e i formulari validi ad ogni effetto di legge, anche ai fini delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e delle dichiarazioni sostitutive di notorietà*”.

Tuttavia, risulta opportuno chiarire, nel corpo della norma, che l’obbligo posto a carico delle amministrazioni ha ad oggetto la mera predisposizione di moduli e formulari, e non anche l’adozione degli

---

<sup>7</sup> Relazione dell’Ufficio Legislativo del Dipartimento Innovazione e Tecnologie, prot. UL/181/05/35 del 16 febbraio 2005, rilasciata alle Commissioni di Senato e Camera dopo le modifiche apportate al Codice dell’amministrazione digitale.

stessi, che deve essere rimessa alla valutazione discrezionale della singola amministrazione. E ciò - dato il tenore della norma, che grava l'amministrazione di nuovi adempimenti, in ossequio del principio di trasparenza e della più ampia partecipazione al procedimento - al fine di scongiurare interpretazioni eccessivamente restrittive, certamente errate, che costituirebbero una grave compressione della sfera giuridica degli amministrati ed un irrigidimento delle procedure. Tale osservazione si fonda sulla scorta di quella giurisprudenza amministrativa che ha più volte dichiarato l'illegittimità dei provvedimenti che prescrivono l'obbligatoria compilazione di moduli e formulari nel procedimento, e ciò sia nelle ipotesi in cui l'istante è stato costretto ad attenersi ai moduli predisposti per la lettura automatizzata, senza potere in alcun modo inserire informazioni aggiuntive rispetto a quelle richieste (Cons. Stato, sez. VI, 17 dicembre 2003, n. 8235); sia nelle ipotesi in cui l'imposizione di formulari ha determinato in concreto il rigetto dell'istanza - "disposto" dal sistema automatizzato di lettura - a causa del mancato inserimento nel modulo in questione di informazioni che tuttavia il responsabile del procedimento avrebbe potuto comunque ricavare altrimenti (Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2004, n. 696).

#### 10. ISTANZE E DICHIARAZIONI ALLA P.A. PER VIA TELEMATICA

Le istanze e dichiarazioni presentate alla PA per via telematica secondo le modalità descritte all'art. 65, comma 1, *"sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento"* (comma 2), e, pertanto, avrebbero l'efficacia probatoria delle scritture autenticate (art. 2703 c.c.), e cioè fanno piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni (e delle istanze) da chi le ha sottoscritte.

Posto ciò, è evidente il disallineamento tra la norma in esame e l'art. 21, comma 2, secondo cui il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, avrebbe una più debole efficacia probatoria, e cioè quella prevista dall'articolo 2702 del codice civile, secondo cui, come è noto, *"la scrittura privata 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"*.

Sembra che in sede di redazione del Codice si sia ritenuto che l'invio - anche attraverso posta elettronica semplice - valga a conferire al

documento una più elevata efficacia probatoria, e la tracciabilità della trasmissione elettronica possa costituire una maggior garanzia di imputabilità del contenuto del documento trasmesso. Tale osservazione - che trova una conferma nel trattamento privilegiato che l'art. 45, comma 1 opera con riferimento al documento elettronico non sottoscritto digitalmente - giustificerebbe il disallineamento sopra lamentato. A parere di chi scrive, tuttavia, tale convincimento è erroneo, e non trova riscontri nella normativa vigente.

Inoltre, secondo la norma *de qua*, la firma digitale non viene adottata per quello che è, e cioè uno specifico sistema di garanzia di provenienza ed integrità del documento informatico (di istanze e dichiarazioni informatiche, nel caso in specie), ma come sistema di comunicazione telematica. Ciò è confermato dal fatto che, a differenza delle altre norme relative alla trasmissione informatica di documenti (in particolare, l'art. 47), non sono qui espressamente richiamati sistemi che garantiscano, oltre alla provenienza del documento, la provenienza della comunicazione del provvedimento, che è cosa ben diversa. Tanto che, secondo la lettera della norma, non risultano meccanismi che possano costituire garanzia per l'amministrato che l'istanza o la dichiarazione siano giunte presso l'indirizzo elettronico dell'amministrazione competente, a meno che sia lo stesso amministrato a volersi avvalere della P.E.C. ai sensi dell'art. 6. Tale equivoco, peraltro, emerge con tutta evidenza nella formulazione del nuovo art. 38, comma 2, del T.U. sulla documentazione amministrativa, che andrebbe pertanto modificato.

## 10.2. ISTANZE E DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI ATTO DI NOTORIETÀ

È norma di particolare interesse l'art. 38, comma 3, del D.P.R. 445/2000, secondo cui le istanze sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica di un documento di identità del sottoscrittore possono anch'esse essere inviate per via telematica. E ciò in quanto l'invio telematico da essa previsto riguarda pacificamente atti e documenti formati originariamente su supporto cartaceo, per i quali sarebbe antieconomico nonché paralizzante l'uso di firma digitale, CIE e CNS.

Si tratta, peraltro, di una modalità di invio già invalsa nella prassi amministrativa degli enti locali, che ammettono tale invio per posta elettronica, anche non certificata, e che oggi trova una copertura normativa proprio nel Codice, all'art. 65, comma 1, lett. c), come modalità sostitutiva degli strumenti di cui alle lett. a) e b).

Non è superfluo, pertanto, evidenziare che – quanto meno fino al 31 dicembre 2007 – tale modalità di invio di istanze e dichiarazioni alla P.A. sarà certamente quella più largamente diffusa. Ciò, da un lato, consentirà un'ulteriore semplificazione dei procedimenti ed, in particolare, una maggiore attenzione del cittadino al dialogo telematico dell'amministrazione; dall'altro lato, tuttavia, comporterà un inevitabile ritardo nella necessaria diffusione di carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi, in quanto il loro utilizzo sarà sì previsto dal Codice, ma di fatto rimesso alla mera scelta dell'amministrato che vorrà dotarsi di tali strumenti.

#### 11. APPALTI PUBBLICI AD OGGETTO INFORMATICO

Il Capo VI del Codice dell'Amministrazione Digitale (artt. 67 – 70) è interamente dedicato alle modalità di acquisizione di sistemi informatici (*software*, *hardware* e servizi) da parte delle pubbliche amministrazioni. In effetti l'acquisto di beni e servizi informatici è divenuto oggi tema di enorme importanza, che con il CAD oggi riceve una specifica disciplina, del tutto nuova, relativa agli strumenti giuridici necessari per effettuare tali acquisti.

Anzi tutto, per l'ipotesi in cui la P.A. voglia realizzare un sistema specifico per le proprie esigenze, l'art. 67 del Codice prevede la possibilità di avvalersi dell'istituto del concorso di idee di cui all'art. 57 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554. Una volta acquisita l'idea ad alto contenuto di innovazione tecnologica, l'amministrazione potrà bandire una gara d'appalto, avente ad oggetto la suddetta idea "informatica". In altri termini, la P.A. potrà porre in essere un appalto pubblico ad oggetto informatico, all'acquisizione del bene o del servizio informatico progettato a seguito del previo concorso di idee.

Tuttavia, tale richiamo alla normativa vigente sul concorso di idee non convince, per un duplice ordine di ragioni.

La legge Merloni ed il regolamento attuativo consentono già il ricorso a questo istituto per gli appalti aventi alto contenuto tecnologico, dunque si tratta di previsione per questa parte superflua.

Inoltre, il concorso di idee non risolve il problema della maggior parte delle gare d'appalto ad oggetto informatico, vale a dire della procedura applicabile per le ordinarie esigenze di acquisizione di *software* e *hardware*. Per quest'ultima parte si sente l'esigenza di una scelta legislativa più precisa in favore del ricorso ad una procedura unica di acquisizione, che

privilegi le particolare esigenze connesse a questo tipo di gara. Una soluzione potrebbe essere data dall'introduzione nell'ordinamento italiano dell'istituto comunitario del dialogo competitivo. In ogni caso, anche a voler far riferimento agli istituti vigenti, si sente l'esigenza di un richiamo netto ad una sola specifica disciplina (l'appalto di servizi disciplinato dal decreto legislativo 157/95, oppure, in alternativa, la trattativa privata con bando) per ovviare alle confusioni in cui spesso incorrono le amministrazioni, in sede di scelta della normativa applicabile (lavori, forniture, servizi).

Per quanto concerne specificamente il *software*, il CAD, all'art. 68, impone alle pubbliche amministrazioni una preventiva valutazione comparativa, di tipo tecnico ed economico, tra le soluzioni di predisposizione o acquisizione disponibili, di cui fornisce una breve elencazione: sviluppo personalizzato, riuso di programmi già utilizzati da altre amministrazioni, acquisto di programmi "pacchettizzati", recependo quanto già previsto nella Direttiva Stanca per lo sviluppo dei programmi informatici da parte delle Pubbliche amministrazioni<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, del 19 dicembre 2003, recante "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni", in Gazz. Uff., 7 febbraio 2003, n. 31.

Tuttavia, al di là di tali veloci riferimenti all'oggetto degli appalti di informatica pubblica, null'altro viene detto in proposito. Ci sembra poco, anche per una norma di principio quale vuole essere questo Codice.

Ci sembra poco soprattutto in relazione agli inequivocabili segnali di disagio relativi ad alcune prassi lesive della regole sulla concorrenza, ormai invalse in questo nascente settore dei pubblici appalti (l'Unione europea nel corso del 2004 ha richiamato alcuni paesi, tra cui l'Italia, i cui bandi di gara ad oggetto informatico favorirebbero l'acquisizione di PC dotati di specifiche marche di *chip*).

Per altro verso, in Italia, non sono più casi isolati le pronunce della giurisprudenza amministrativa che denunciano e dichiarano illegittimi i bandi in cui vengono espressamente richiesti processori di una determinata fabbricazione (si vedano, a titolo di esempio, TAR Umbria, 23 ottobre 2003, n. 4; TAR Liguria, sez. II, 13 dicembre 2004, n. 1708).

E dunque, così come il Cnipa si è recentemente mosso per fronteggiare in qualche modo le suddette prassi<sup>9</sup>, si potrebbe ugualmente già nel C.A.D. prevedere un obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi e capitolati di appalti pubblici per l'acquisizione di PC, oltre ai

---

<sup>9</sup> Circolari n. 44 del 5 ottobre 2004, e n. 45 del 27 dicembre 2004.

necessari requisiti funzionali e qualitativi, dei cosiddetti *benchmark* prestazionali, con i quali poter misurare in modo più obbiettivo le prestazioni di *desktop*, *notebook* e *server*, indipendentemente dalle loro caratteristiche tecniche. Qui, in definitiva, il Codice potrebbe prevedere a carico delle amministrazioni qualche adempimento ulteriore e più stringente rispetto a quelli riconducibili ai generali principi in materia di appalti pubblici, con ciò valorizzando appieno la sua funzione d'indirizzo per tutte le PA., non solo centrali.

Ad esempio, sull'obsolescenza tecnica dei requisiti previsti dal bando e dal C.S.A., il Consiglio di Stato, con recente decisione della sezione V, del 28 settembre 2005 n. 5181, ha previsto che, allorché il disciplinare di una pubblica di fornitura preveda l'evoluzione tecnica dei prodotti richiesti, obbligando i partecipanti a fornire, nel caso di aggiudicazione, la versione aggiornata del prodotto, l'indicazione puntuale di caratteristiche tecniche, contenuta nel capitolato e nello schema di offerta economica in cui devono essere indicati i prezzi, non serve ad altro che ad individuare i requisiti minimi del prodotto che sono destinati, comunque, ad essere integrati, dai requisiti propri della versione aggiornata. Con la conseguenza che, in tali casi, è del tutto irrilevante la circostanza che il prodotto in questione fosse già presente, in commercio, nella versione evoluta e non più in quella indicata nello schema di offerta, in quanto, nel caso di specie, per espressa previsione delle clausole del bando, la già verificatasi evoluzione tecnica era di per sé destinata ad integrare il contenuto della prestazione richiesta.

Ciò dimostra che sarebbe certamente auspicabile un articolo del C.A.D. che indichi i requisiti minimi che devono contenere i bandi e i C.S.A. degli appalti ad oggetto informatico. Si tratterebbe di previsione del tutto in linea anche con la legge delega che fa richiamo all'esigenza in materia di *"adeguare la normativa alle disposizioni comunitarie"*.

## 12. IL RIUSO DEI PROGRAMMI INFORMATICI

La seconda parte del Capo in esame è dedicata ad uno degli obiettivi primari dei redattori del Codice: il riuso dei programmi informatici. Riprendendo quanto già sancito all'art. 25 della Legge 340/2000, alle pubbliche amministrazioni titolari di programmi applicativi l'art. 69 impone l'obbligo di darli in uso gratuito alle pubbliche amministrazioni che li richiedano.

In più, l'art. 70 istituisce una nuova banca dati, in cui confluirà tutto il

*software* realizzato dalle pubbliche amministrazioni, se ritenuto dal Cnipa idoneo al riuso. Tale data base dovrà essere obbligatoriamente consultato da tutte quelle amministrazioni centrali che si apprestano ad acquisire programmi applicativi, che, nell'ipotesi di mancata adozione del *software* presente nella banca dati, dovranno rendere specifica motivazione.

Tuttavia, perché la banca dati sia effettivamente utile, è di tutta evidenza che debba passare al vaglio del Cnipa ogni *software* idoneo al riuso ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 68 e 69.

Orbene, in tutto il Capo VI non v'è traccia di un obbligo, posto a carico delle amministrazioni, di sottoporre al Cnipa i propri applicativi di cui all'art. 68, comma 1, lett. a), lasciando, di fatto, alla libera valutazione di ogni amministrazione pubblica la scelta di segnalare il proprio *software* riutilizzabile; e ciò va ovviamente in contrasto con la stessa *ratio* posta a fondamento della banca dati in questione.