

SENATO DELLA REPUBBLICA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 9 FEBBRAIO 2005
483^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
PASTORE

Intervengono il ministro per la funzione pubblica Baccini e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Saporito e per l'interno Balocchi.

La seduta inizia alle ore 14,40.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante "Codice dell'amministrazione digitale" (n. 448)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, nonché dell'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Esame e rinvio)

Il senatore BASSANINI (DS-U) osserva preliminarmente che il provvedimento in esame riguarda questioni di notevole rilievo e auspica che il dibattito si svolga in tempi abbastanza ampi, tali da consentire un approfondimento delle disposizioni.

Chiede, inoltre, che sia acquisito il parere del Consiglio di Stato, che a quanto gli risulta si sofferma su rilevanti profili giuridici dello schema di decreto.

Il presidente PASTORE (FI), relatore, assicura che l'esame consentirà di svolgere i dovuti approfondimenti sulle disposizioni. Si impegna, inoltre, ad acquisire il parere espresso dal Consiglio di Stato, non appena sarà trasmesso al Senato.

Passando ad illustrare i contenuti dello schema di decreto, sottolinea che esso è in linea con gli sviluppi che si sono determinati in seno alla pubblica amministrazione sotto il profilo dell'innovazione tecnologica. L'Italia, che è stata all'avanguardia nella informatizzazione delle procedure amministrative, si pone così l'obiettivo di rinnovare gli strumenti giuridici che regolano la materia, con l'elaborazione di un codice completo e articolato. Esso sostituisce il testo unico delle norme legislative e regolamentari vigenti, ma non comporta la rinuncia a graduare la regolazione e a realizzare una delegificazione attraverso i regolamenti attuativi.

Anche dal punto di vista del contenuto sostanziale, le disposizioni appaiono in linea con la legislazione vigente. Si riserva, tuttavia, di svolgere un approfondimento sull'articolato, assistito dalle osservazioni delle altre Commissioni e dal parere, già citato, del Consiglio di Stato. Richiama, in proposito, anche il disegno di legge sul sistema pubblico di connettività, che provvede al riordino della rete che si è andata sviluppando, spesso in maniera disordinata, nella pubblica amministrazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,50.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 2005

486^a Seduta

Presidenza del Presidente
PASTORE

Interviene il ministro per l'innovazione e le tecnologie Stanca.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo concernente: "Codice dell'amministrazione digitale" (n. 448)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, nonché dell'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 9 febbraio.

Il presidente PASTORE (FI), relatore, informa la Commissione che il ministro Stanca mette a disposizione un documento, elaborato dal suo Ufficio legislativo, nel quale si propone una prima riformulazione del "codice" in titolo che tiene conto, in particolare, del parere reso dal Consiglio di Stato.

A integrazione dell'illustrazione già svolta nella seduta del 9 febbraio sottolinea che il codice dell'amministrazione digitale trova un'autonoma collocazione nello schema di decreto legislativo in esame, ma rimane strettamente collegato alle disposizioni emanate con il decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000 – il quale rappresenta la disciplina base in materia di documenti elettronici - e che analogamente a quelle disposizioni si applica anche ai privati, tra di loro e nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Ricorda, inoltre, che il testo è accompagnato dal parere espresso dal Consiglio di Stato, che svolge alcune osservazioni generali e fornisce anche suggerimenti di dettaglio.

Dopo aver invitato il Governo a tenere conto delle singole correzioni proposte in tale parere, si sofferma sui rilievi generali mossi dal Consiglio di Stato. Premette la personale convinzione che la raccolta delle disposizioni in testi unici misti su una determinata materia, se è apprezzabile sotto il profilo della unicità dello strumento che regola la materia, spesso genera incongruenza e antinomie fra le diverse fonti di produzione normativa. La confluenza in un unico testo di norme aventi in origine rango diverso assume un rilievo particolare con riguardo al codice in esame poiché la materia che ne costituisce l'oggetto ha dovuto subire nel tempo, a causa dell'accelerazione del progresso tecnologico, interventi diversificati e disomogenei anche sotto il profilo della fonte normativa. Il Consiglio di Stato osserva in proposito che si è sottovalutata la possibilità di utilizzare lo strumento regolamentare, che consentirebbe una procedura meno rigida nella fase attuativa; in tal modo, inoltre, si potrebbe rinviare l'entrata in vigore delle norme legislative collegandola al perfezionamento delle norme attuative, dando modo così alle pubbliche amministrazioni di assorbire l'impatto che sicuramente si determinerà sulla loro organizzazione.

Richiama quindi l'osservazione in merito all'opportunità di includere nel codice alcune norme entrate in vigore successivamente alla legge delega, ricorrendo alla emanazione di decreti correttivi, e la necessità di valorizzare la corresponsabilizzazione delle autonomie territoriali, poiché se è vero che la materia rientra chiaramente nella competenza legislativa esclusiva dello Stato è altrettanto vero che l'oggetto della disciplina investe anche competenze degli enti territoriali.

Infine, richiama l'attenzione su alcune possibili correzioni di carattere formale e tecnico. Sottolinea l'opportunità di consentire alle Poste italiane di assicurare la certezza nella consegna della certificazione in forma cartacea e di richiamare il concetto di "altro tipo di firma elettronica qualificata" anche nell'articolo 19, comma 3.

Conclude, riservandosi di esprimere ulteriori considerazioni dopo aver esaminato il documento presentato dal ministro Stanca che riformula parzialmente lo schema di decreto legislativo.

Il senatore VILLONE (*DS-U*) chiede chiarimenti sul significato della norma di cui all'articolo 3 in cui si prevede che "I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni". Si domanda, fra l'altro, quali siano le conseguenze nella ipotesi che la pubblica amministrazione sia impossibilitata dal punto di vista organizzativo a garantire quel diritto. Egli ritiene che non sia opportuno stabilire norme particolarmente dettagliate in un testo legislativo, essendo preferibile demandare la disciplina di dettaglio allo strumento regolamentare che assicurerebbe maggiore flessibilità.

Si sofferma quindi sull'articolo 18, in materia di valore probatorio del documento informatico. Esso prevede che il documento informatico cui è apposta una firma elettronica, sul piano probatorio, è liberamente valutabile in giudizio, "tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza". Ora, a suo avviso, il limite contenuto nell'ultima parte della norma introduce un elemento di incertezza dal momento che non è indicato alcun criterio in base al quale si debbano valutare quelle caratteristiche oggettive.

Né appare chiara, a suo avviso, la portata della norma di cui all'articolo 28, dove si prevede che il CNIPA svolge funzioni di vigilanza e controllo sull'attività dei certificatori qualificati e accreditati, che rappresentano un elemento essenziale per il funzionamento della documentazione informatica. Non sono chiari i limiti del potere demandato al CNIPA e la disposizione, a suo avviso, potrebbe rivelarsi un elemento di debolezza della disciplina.

Infine, a proposito dell'articolo 37, ritiene che la formulazione del comma 2, che prevede in forma facoltativa la realizzazione del fascicolo informatico, potrebbe contraddire sul piano organizzativo la statuizione di cui al comma 1, che afferma il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il senatore BASSANINI (*DS-U*) si riserva di intervenire più diffusamente sullo schema di decreto legislativo in una prossima seduta, tenendo conto, tra l'altro del documento che il ministro Stanca ha messo a disposizione della Commissione. Domanda, tuttavia, quali garanzie siano state previste per il caso di alterazione o distruzione del documento informatico.

Il ministro STANCA sottolinea come il principale obiettivo di cui si è tenuto conto nella redazione del codice sia stato il collegamento della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni con la realizzazione di un sistema pubblico di connessione.

Per quanto riguarda la perimetrazione della disciplina contenuta nel codice, aspetto sul quale il parere del Consiglio di Stato interviene per sollecitare l'inclusione di ulteriori materie, osserva che si è privilegiata la formazione di un quadro normativo di riferimento per tutte le amministrazioni, tralasciando altri ambiti di regolazione concernenti specifiche procedure informatiche.

Anche sotto il profilo del sistema delle fonti normative, ritiene condivisibile il suggerimento di ricondurre alcune norme allo strumento regolamentare, ma ricorda che lo stesso Consiglio di Stato ha osservato, a suo avviso giustamente, che la disciplina della documentazione sulla posta certificata dovrebbe essere realizzata attraverso norme legislative.

Per quanto riguarda la proposta di prevedere un termine ampio per l'entrata in vigore del codice (attualmente fissato in 180 giorni), sottolinea che la digitalizzazione dell'azione amministrativa costituisce un processo che il Governo ha inteso favorire attraverso la formazione di un quadro normativo di riferimento. Alcune amministrazioni probabilmente non saranno in grado di applicare la normativa neppure alla scadenza di quel termine così ampio; tuttavia, a suo avviso, non si può condizionarne l'applicazione all'approntamento dei necessari strumenti da parte di tutte le pubbliche amministrazioni.

Il senatore BASSANINI (*DS-U*) condivide le considerazioni svolte dal ministro Stanca con riguardo al processo di attuazione progressiva delle norme che riguardano la documentazione informatica, un processo in funzione del quale un termine di 180 giorni potrebbe non essere sufficiente.

In ogni caso, sottolinea il rischio che l'introduzione di norme di grado legislativo possa rivelarsi un danno irreversibile, poiché la successiva delegificazione richiederebbe ulteriori interventi del legislatore. In proposito, occorre considerare che le tecnologie si rinnovano con velocità

impetuosa per cui sarebbe più opportuno lasciare alla disponibilità del Governo la regolazione degli aspetti di dettaglio.

Il presidente PASTORE (FI) sottolinea l'opportunità di prevedere fin d'ora che l'utilizzo di tecnologie oggi ancora non mature, ma che potrebbero svilupparsi in futuro, sia introdotto attraverso atti di natura regolamentare.

Il ministro STANCA, replicando, a sua volta ricorda che lo schema di decreto legislativo ha recepito le osservazioni formulate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Richiama altresì il principio di neutralità tecnologica che sta alla base del "codice", per cui le scelte tecniche vengono rinviate allo strumento regolamentare.

Infine, ringrazia il senatore Bassanini per il suo condivisibile suggerimento nel senso di limitare al massimo le norme di grado legislativo, anche al fine di agevolare una maggiore flessibilità nell'attuazione del codice.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 23 FEBBRAIO 2005

489^a Seduta

Presidenza del Presidente
PASTORE

Intervengono il ministro per l'innovazione e le tecnologie Stanca e il sottosegretario di Stato per l'interno Saponara.

La seduta inizia alle ore 14,40.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: "Codice dell'amministrazione digitale" (n. 448)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n.229, nonché dell'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n.59. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole condizionato, con osservazioni e raccomandazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 16 febbraio.

Il presidente PASTORE (*FI*), relatore, illustra uno schema di parere favorevole recante la condizione che il codice dell'amministrazione digitale entri in vigore dopo un termine sufficientemente ampio. In tal modo, considerata l'imminente scadenza della delega, le necessarie modifiche potrebbero confluire in alcuni decreti correttivi e potrebbero entrare in vigore anche contestualmente al codice. Un termine ampio per l'entrata in vigore consentirebbe inoltre alle amministrazioni di adeguare le proprie strutture e il proprio personale, anche mediante appropriate attività di formazione.

La proposta di parere, poi, raccomanda un maggiore raccordo delle norme del codice con quelle del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, recante la disciplina generale sulla certificazione amministrativa. Il codice dovrebbe essere coordinato anche con la disciplina sostanziale del procedimento amministrativo, della quale va preservata l'autonomia rispetto al contenuto peculiare, concernente l'uso della tecnologia, delle norme del codice.

Si dovrebbe inoltre evitare il rischio di una eccessiva e inutile rilegificazione di norme di natura regolamentare oggi contenute nel citato decreto del Presidente della Repubblica n. 445, salvo il caso in cui le norme regolamentari che vengono inserite nel codice non rivestano un ruolo essenziale nel sistema.

Il senatore BASSANINI (*DS-U*) dà atto al Ministro di avere affrontato la questione dell'amministrazione digitale con apertura verso le proposte e i suggerimenti venuti da più parti rispetto alla stesura precedente, per cui ritiene che si siano attenuati alcuni motivi di preoccupazione.

A suo giudizio, il codice contiene ancora norme programmatiche e di principio che proclamano, spesso con un eccesso di enfasi, i diritti del cittadino all'amministrazione digitale, alla comunicazione per via telematica, alla trasparenza dell'azione amministrativa, e il dovere dell'amministrazione di adottare le tecnologie dell'informazione nell'organizzazione della propria attività e nei rapporti interni e con i cittadini. Tuttavia la realizzazione di tali obiettivi richiede forti investimenti di ingegneria dei processi di servizio e per programmi di graduale implementazione. Invece, non è prevista alcuna copertura finanziaria né sembra ipotizzabile che le amministrazioni possano comunque reperire le risorse finanziarie necessarie. Proclamare diritti dei cittadini e obiettivi ambiziosi senza creare le condizioni per realizzarli rischia di generare delusione, sfiducia e discredito nei confronti dell'intero processo di innovazione tecnologica e, più in generale, di ammodernamento della pubblica amministrazione.

Il codice rischia inoltre di accrescere, di fatto, il *digital divide*, poiché non prevede azioni specifiche a sostegno di chi non dispone di strumenti e conoscenze sufficienti ad avvalersi delle tecnologie avanzate.

Ricorda, quindi, che con il testo unico sulla documentazione amministrativa si era compiuta la scelta innovativa di raccogliere in un'unica fonte le disposizioni relative alla tradizionale documentazione su carta e quelle riguardanti la documentazione informatica, in modo da costruire un raccordo tra presente e futuro e disciplinare la delicata fase di transizione. Il codice in esame, a suo avviso, compie un passo indietro determinando una frattura fra i due tipi di documentazione. Aniché promuovere e accelerare la transizione, in tal modo, a suo avviso si rischia di ingenerare confusione e incertezza tra i cittadini e nelle amministrazioni, che avevano trovato nel testo unico un quadro di riferimento certo. La frattura si ripropone anche nella parte che tratta della gestione informatica dei documenti, che riscrive le disposizioni del testo unico rapportandosi esclusivamente a un ambiente completamente informatizzato, un obiettivo certamente da perseguire, ma non rappresentativo della realtà nella quale lavorano le amministrazioni e in cui vivono i cittadini. Il risultato, a suo giudizio, è che di fronte a una probabile, ancora lunga permanenza della documentazione di carta, gli operatori non avranno alcun riferimento normativo (ad esempio l'obbligo di protocollare ogni documento, inapplicabile e inutile per ciò che riguarda i documenti di carta).

Si tratta, a suo avviso, di una conseguenza inevitabile della discutibile decisione di separare sotto il profilo tecnico attività e operazioni che confluiscono all'interno di un'unica e generale funzione documentaria.

Richiama, quindi, il rischio di una possibile rilegificazione. Mentre nel testo unico le disposizioni sulla documentazione informatica erano quasi tutte di rango regolamentare, il codice realizza una massiccia rilegificazione, introducendo elementi di rigidità particolarmente rischiosi in una materia soggetta a esigenze di adattamento continuo per la rapida evoluzione delle tecnologie e per il cambiamento amministrativo.

Sottolinea anche la frattura fra l'innovazione amministrativo-organizzativa e l'innovazione tecnologica che, a suo giudizio, viene acuita dal codice in esame, frutto in larga misura della separazione delle competenze fra il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie. Il codice attribuisce un ruolo riduttivo all'innovazione amministrativa considerandola solo funzionale all'uso delle tecnologie che sembrano diventare il fine e non lo strumento dell'innovazione amministrativa; il che, a suo avviso, rischia di vanificare il ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione come fattore strategico del cambiamento amministrativo e della modernizzazione degli apparati pubblici.

Rileva, quindi, l'assenza di riferimenti al ciclo completo della gestione dei sistemi documentari, cui faceva riferimento correttamente il testo unico. Ciò è conseguenza del rifiuto di affrontare il problema di una disciplina del trattamento documentario successivo alla formazione, in modo più efficace rispetto al mero richiamo alla responsabilità del Ministero dei beni e delle attività culturali.

Rileva infine che il codice non affronta i problemi relativi alla diffusione della carta di identità elettronica e della carta nazionale dei servizi: anche se esse continuano ad essere indicate come lo strumento chiave per l'accesso ai servizi *online* e per l'esercizio dei diritti all'amministrazione digitale, non si compiono scelte concrete per garantirne la rapida e generale diffusione tra i cittadini.

Passa quindi a illustrare alcune proposte volte a integrare lo schema di parere illustrato dal Presidente. Per quanto riguarda l'articolo 65, ritiene opportuno includere e non escludere la firma digitale fra gli strumenti, previsti dal comma 1, per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'identificazione informatica.

Per quanto riguarda l'articolo 53, comma 2, che prevede il riconoscimento di eventuali costi sostenuti dalle amministrazioni che rendano accessibili e fruibili i dati trattati, ritiene che esso possa costituire un ostacolo alla interazione tra amministrazioni e soprattutto sia contrario all'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 che prevede la consultazione senza oneri degli archivi delle amministrazioni certificanti da parte delle amministrazioni procedenti. Si potrebbe semmai prevedere il riconoscimento di un costo forfettario agli enti locali, con apposita norma da inserire ogni anno nella legge finanziaria.

Considera poi inopportuno comprendere gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative fra le amministrazioni dello Stato che debbono adottare un sistema informatizzato per la gestione documentale, come previsto all'articolo 40, poiché ciò determinerebbe rischi di disapplicazione.

Infine, ritiene che le raccomandazioni indicate nel parere proposto dal relatore, dovrebbero assumere il valore di condizioni. In ogni caso, si dovrebbe sottolineare la necessità di uno sforzo per

ricollegare l'innovazione organizzativa e amministrativa a quella tecnologica, anche attraverso un maggiore coordinamento fra il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, oltreché la necessità di assicurare un ciclo completo della documentazione amministrativa al fine di garantire la completezza della stessa, anche attraverso appropriati interventi di adeguamento dei mezzi e delle procedure di conservazione degli atti.

Il ministro STANCA condivide la proposta del senatore Bassanini di comprendere la firma digitale fra gli strumenti per l'accesso ai servizi delle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'identificazione informatica, come anche l'opportunità di escludere qualsiasi onere nello scambio di informazioni e dati fra le pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda l'obbligo da parte delle scuole, di adottare un sistema informatizzato per la gestione documentale, ricorda che lo stesso codice stabilisce un criterio di convenienza economica per cui potrebbero verificarsi dei casi in cui sia più opportuno procedere in modo tradizionale.

A proposito del rischio di una frattura fra l'innovazione amministrativa e organizzativa e quella informatica, precisa che lo spirito del codice è nel senso di accelerare un processo: il rischio di uno squilibrio è quindi reale, ma è necessario tentare di gestire la inevitabile asimmetria che si verifica nell'attuazione di ogni innovazione.

Per quanto concerne il rischio di approfondire il cosiddetto *digital divide*, ribadisce l'opinione secondo cui i cittadini e le imprese devono comunque essere liberi anche di non adottare un sistema di accesso informatico; pertanto sarà comunque salvaguardata la posizione degli operatori che non abbiano ancora acquisito una completa dimestichezza con l'uso e gli strumenti informatici.

Esprime quindi il consenso del Governo anche sulla opportunità di evitare una inutile rilegificazione, come è stato sollecitato sia dal Consiglio di Stato sia in entrambi i rami del Parlamento, e sulla utilità di un ammodernamento dei metodi di archiviazione dei documenti attraverso strumenti di digitalizzazione, che consentirebbero di realizzare enormi risparmi.

Infine, ricorda le positive esperienze che si sono determinate in alcune Regioni del Nord Italia nella diffusione della carta nazionale dei servizi, che talvolta viene dotata anche di processori identificativi del possessore, per cui essa può sostituire la carta di identità elettronica, che continua a non essere sufficientemente diffusa sul territorio nazionale.

Il presidente PASTORE (FI), relatore, riformula quindi la sua proposta di parere, accogliendo le principali sollecitazioni formulate dal senatore Bassanini.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva quindi il parere favorevole condizionato, con osservazioni e raccomandazioni, proposto dal ultimo da parte del relatore e pubblicato in allegato al presente resoconto, nell'intesa che le osservazioni della Commissione bilancio saranno senz'altro accluse al parere.

La seduta termina alle ore 16,10.

**PROPOSTA DI PARERE PRESENTATA DAL RELATORE PER LO
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
"CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE" (N. 448)**

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, esprime un parere favorevole alla seguente condizione:

che sia previsto un termine sufficientemente ampio per la propria entrata in vigore (ad esempio 180 giorni); in tal modo, considerata l'imminente scadenza della delega (9 marzo 2005), molte delle necessarie modifiche da apportare al codice potrebbero confluire nei decreti legislativi correttivi di cui all'articolo 10, comma 3, della legge 229/2003, senza pregiudizio per gli opportuni approfondimenti, e potrebbero entrare in vigore a breve distanza dal codice, ove non contestualmente.

La previsione di un simile termine per l'entrata in vigore del codice, inoltre, consentirebbe alle amministrazioni di adeguare le proprie strutture e il proprio personale (eventualmente anche mediante lo svolgimento di appropriate attività di formazione).
Inoltre, si formulano le seguenti raccomandazioni:

1. che le norme del codice e dei successivi decreti legislativi correttivi siano definite nel rispetto di un maggiore raccordo con quelle del DPR 445/2000, sia riguardo alle norme di quel DPR che confluiscono nel Codice (e che vengono contestualmente abrogate), sia riguardo a quelle la cui *sedes* rimarrà quella dello stesso DPR 445/2000.

E' necessario, inoltre, che tale raccordo sia curato non solo in riferimento al contenuto delle singole norme integrate, abrogate o sostituite, ma anche in relazione al complessivo impianto del citato DPR 445/2000, considerato che il codice dell'amministrazione digitale concerne un aspetto peculiare (quello tecnologico) di un sistema normativo - quello relativo alla documentazione amministrativa - di cui va rispettato il carattere organico, salva l'ipotesi, nella quale non rientra il Codice, di un nuovo sistema normativo;

2. che lo schema di Codice sia coordinato anche con la disciplina sostanziale del procedimento amministrativo, della quale va preservata l'autonomia rispetto al contenuto peculiare, concernente l'uso della tecnologia, delle norme del Codice;

3. che si eviti il rischio di una eccessiva e inutile rilegificazione di norme di natura regolamentare oggi contenute nel citato DPR 445/2000. Conseguentemente, quindi, in primo luogo occorre eliminare dal testo le norme regolamentari, salvo che esse non rivestano un ruolo essenziale nel sistema delineato dal Codice e, in secondo luogo, deve essere condotta un'opera di ricognizione e di sistemazione delle norme regolamentari ritenute necessarie. Tale opera di "riassetto" delle norme regolamentari, può essere compiuta agevolmente in occasione dell'emanazione dei decreti legislativi correttivi consentiti dall'articolo 10, comma 3, della legge 229/2003. Il riassetto, infatti, in considerazione della eventualità di un termine lungo per l'entrata in vigore del Codice, potrebbe intervenire quasi contemporaneamente al Codice, con vantaggio notevole per la completezza, la organicità e l'omogeneità della disciplina in materia.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE PER LO
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
"CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE" (N. 448)**

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, esprime un parere favorevole alla seguente condizione:

che sia previsto un termine sufficientemente ampio per la propria entrata in vigore (ad esempio 180 giorni); in tal modo, considerata l'imminente scadenza della delega (9 marzo 2005), molte delle necessarie modifiche da apportare al codice potrebbero confluire nei decreti legislativi correttivi di cui all'articolo 10, comma 3, della legge 229/2003, senza pregiudizio per gli opportuni approfondimenti, e potrebbero entrare in vigore a breve distanza dal codice, ove non contestualmente.

La previsione di un simile termine per l'entrata in vigore del codice, inoltre, consentirebbe alle amministrazioni di adeguare le proprie strutture e il proprio personale (eventualmente anche mediante lo svolgimento di appropriate attività di formazione).
Inoltre, si formulano le seguenti raccomandazioni:

1. le norme del codice e dei successivi decreti legislativi correttivi siano definite nel rispetto di un maggiore raccordo con quelle del DPR 445/2000, sia riguardo alle norme di quel DPR che confluiscono nel Codice (e che vengono contestualmente abrogate) sia riguardo a quelle la cui *sedes* rimarrà quella dello stesso DPR 445/2000.

E' necessario, inoltre, che tale raccordo sia curato non solo in riferimento al contenuto delle singole norme intergrate, abrogate o sostituite, ma anche in relazione al complessivo impianto del citato DPR 445/2000, considerato che il codice dell'amministrazione digitale concerne un aspetto peculiare (quello tecnologico) di un sistema normativo - quello relativo alla documentazione amministrativa - di cui va rispettato il carattere organico, salva l'ipotesi, nella quale non rientra il Codice, di un nuovo sistema normativo;

2. lo schema di Codice sia coordinato anche con la disciplina sostanziale del procedimento amministrativo, della quale va preservata l'autonomia rispetto al contenuto peculiare, concernente l'uso della tecnologia, delle norme del Codice;
3. si eviti il rischio di una eccessiva e inutile rilegificazione di norme di natura regolamentare oggi contenute nel citato DPR 445/2000. Conseguentemente, quindi, in primo luogo occorre eliminare dal testo le norme regolamentari, salvo che esse non rivestano un ruolo essenziale nel sistema delineato dal Codice e, in secondo luogo, deve essere condotta un'opera di ricognizione e di sistemazione delle norme regolamentari ritenute necessarie. Tale opera di "riassetto" delle norme regolamentari, può essere compiuta agevolmente in occasione dell'emanazione dei decreti legislativi correttivi consentiti dall'articolo 10, comma 3, della legge 229/2003. Il riassetto, infatti, in considerazione della eventualità di un termine lungo per l'entrata in vigore del Codice, potrebbe intervenire quasi contemporaneamente al Codice, con vantaggio notevole per la completezza, la organicità e l'omogeneità della disciplina in materia;
4. siano ricollegate innovazione organizzativa e amministrativa e innovazione tecnologica nelle amministrazioni, anche attraverso il necessario coordinamento tra Ministro per la funzione pubblica e Ministro per l'innovazione e le tecnologie;
5. si realizzi e si renda disponibile un ciclo completo della documentazione amministrativa, sia consistente in atti tradizionali, su carta, sia consistente in documenti informatici, al fine di garantire la completezza della stessa documentazione, anche attraverso appropriati interventi di adeguamento dei mezzi e delle procedure di conservazione degli atti.

Si formulano, infine, le seguenti osservazioni:

- 1) all'articolo 65, dovrebbe essere inserito un riferimento alla "firma digitale" anche nel comma 1;
- 2) all'articolo 53, comma 2, si prevede che per l'accesso ai dati delle pubbliche amministrazioni siano riconosciuti eventuali costi sostenuti dall'amministrazione cedente: tale comma potrebbe creare ostacoli alla interazione tra amministrazioni, mentre appare discutibile anche da un punto di vista di principio, trattandosi di costi trasferiti da una amministrazione all'altra e di risorse provenienti dalla fiscalità generale. Essa, inoltre, sembra in contrasto con l'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000. Quell'articolo, infatti, ai commi 3 e 4, prevede la consultazione senza oneri degli archivi delle amministrazioni conferenti, da parte delle amministrazioni procedenti.