

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

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.