



**CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE
DIGITALE**

di

CRISTIAN ERCOLANO

Estratto dalla Rivista «Il Nuovo Diritto» n. VI – 2005

www.ilnuovodiritto.com

DIRITTO DELLA GESTIONE DIGITALE DELLE INFORMAZIONI

(a cura di Cristian Ercolano)

CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE*

1. Introduzione

Entrerà in vigore il 1° gennaio 2006 il “Codice dell’Amministrazione Digitale”¹. Il Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella riunione dell’11 novembre 2004 e in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2005, è stato infatti pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16 maggio 2005. Nelle parole del Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie, presso la Presidenza del Consiglio, «questo nuovo strumento giuridico si propone di fornire un quadro normativo coerente, omogeneo e unitario all’applicazione delle nuove tecnologie digitali nella Pubblica Amministrazione, consentendo tra l’altro un notevole recupero di efficienza, ingenti risparmi e un miglioramento della qualità dei servizi»².

Il provvedimento, di chiara leggibilità ed usabilità - come è nella natura stessa di un codice³ -, accorpa e riordina la normativa di riferimento in tema di utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nelle P.A., settore che ha incontrato maggiori problemi, rispetto a quello privato, nello svecchiamento di mezzi e procedure al fine di supportare e consolidare i processi di innovazione in atto. Il Codice si associa ad altri progetti cruciali nella digitalizzazione della P.A., quali il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) - ovvero l’insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche finalizzate allo sviluppo, condivisione, integrazione e diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione⁴ - e la PEC, un sistema di posta elettronica finalizzato a dotare di valore giuridico la trasmissione di documenti prodotti ed inviati per via informatica⁵. Questi nuovi strumenti possono costituire l’occasione per contribuire alla erogazione di servizi pubblici più efficienti e veloci ma anche consentire forme innovative di partecipazione alla vita amministrativa e politica, avvicinando i destinatari dell’innovazione (la società

* Articolo pubblicato sulla Rivista scientifica “Il Nuovo Diritto”, n. VI - 2005, p. 554

¹ Il testo ufficiale del provvedimento è reperibile on-line sul sito www.dirittoesicurezza.it.

² Dalla presentazione al Codice, reperibile su www.governo.it.

³ ossia una raccolta organica di disposizioni legislative.

⁴ Decreto legislativo n. 42 del 28 febbraio 2005: “Istituzione del Sistema Pubblico di Connettività e della Rete internazionale della Pubblica Amministrazione, a norma dell’articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229”, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 73 del 30 marzo 2005. Questo Sistema di interconnessione ha il fine di assicurare l’interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi nella P.A.

⁵ così come avviene nei sistemi tradizionali mediante una lettera raccomandata con avviso di ricevimento (Decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68: “Regolamento recante disposizioni per l’utilizzo della Posta Elettronica Certificata, a norma dell’articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 28 aprile 2005 e in *questa Rivista*, n. 5, maggio 2005, pagg. 432 e ss.).

civile) ai suoi protagonisti (gli amministratori): è questo il fondamento del concetto di “amministrazione digitale” che il Ministero per l’Innovazione e le Tecnologie, il Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie presso la Presidenza del Consiglio ed il CNIPA (Centro Nazionale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione) stanno perorando attraverso vari e significativi interventi.

Il Codice dell’Amministrazione digitale si pone proprio quale substrato normativo e regolamentare per tutti gli strumenti tecnologici che sono e saranno posti a disposizione della Pubblica Amministrazione. Questo processo comporta, inevitabilmente, la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle attività gestionali di documenti; il fine ultimo è quello di ridurre i tempi e i costi di gestione e di ricerca dei documenti e di semplificare i rilevanti oneri degli archivi in formato cartaceo, attraverso un semplice concetto: gli atti, i dati, le scritture contabili e la corrispondenza, se prodotti in modo digitale con determinate caratteristiche e contenuti in archivi informatici con un idoneo livello di sicurezza, hanno la stessa attendibilità e validità giuridica dei documenti cartacei tradizionali.

2. Le novità introdotte dal codice dell’amministrazione digitale

In primis ed in via di principio, il Codice pone per lo Stato, le Regioni e le autonomie locali l’obbligo di assicurare la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale e di organizzarsi ed agire utilizzando, con le modalità più appropriate, le tecnologie dell’informazione e della comunicazione⁶.

Più in particolare questa disposizione di principio si traduce in diritti, obblighi e facoltà:

- diritto, per i cittadini e le imprese, di richiedere ed ottenere l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei rapporti con le Pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali (art. 3);
- obbligo, per le pubbliche amministrazioni che dispongono di idonee risorse tecnologiche, di formare, gestire e conservare gli originali dei propri documenti con mezzi informatici (artt. 40 e ss.)
- facoltà di partecipazione al procedimento amministrativo e accesso ai documenti amministrativi esercitabili mediante l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Per questi fini, 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 (art. 4);
- obbligo per le pubbliche amministrazioni centrali con sede nel territorio italiano, a decorrere dal 30 giugno 2007, di consentire l’effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, con l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (art. 5);

⁶ Art. 1 del Codice. A tal fine «lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l’interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l’accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime» (art. 14).

- obbligo di utilizzare la Posta Elettronica Certificata per ogni scambio di documenti e informazioni con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata (artt. 6 e 48).

Per quanto riguarda i servizi e gli adempimenti propri della P.A., quest'ultima deve:

- riorganizzare ed aggiornare i servizi resi sviluppando l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti;
- promuovere 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;
- promuovere, grazie alle nuove tecnologie, una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, alla formazione dei processi decisionali attinenti alla collettività;
- organizzare gli Sportelli unici per le attività produttive e i Registri informatici degli adempimenti amministrativi per le imprese in modo da erogare i propri servizi verso l'utenza anche per via telematica (artt. 7 e ss.).

Gli strumenti posti a disposizione della P.A. per raggiungere i risultati prospettati consistono nel:

- riconoscimento della validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge, del documento informatico da chiunque formato, della registrazione su supporto informatico e della trasmissione con strumenti telematici, se conformi alle disposizioni del presente Codice ed alle regole tecniche che saranno in seguito emanate. Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale soddisfa il requisito legale della forma scritta (art. 2702 del c.c.)⁷ se formato nel rispetto delle regole che garantiscano l'identificabilità dell'autore e l'integrità del documento (artt. 20 e 21): esso è, dunque, liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza. Gli atti formati con strumenti informatici, i dati e i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni costituiscono informazione

⁷ Efficacia della scrittura privata: «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». L'utilizzo del dispositivo di firma digitale, quindi, si presume riconducibile al titolare, salvo che sia data prova contraria. L'articolo in commento dovrebbe andare a sostituire il 2° comma dell'art. 10 del D.P.R. 445/2000, così come modificato dal D.Lgs 10/2002, che, invece, sanciva che «il documento informatico, sottoscritto con firma elettronica, soddisfa il requisito legale della forma scritta». Ciò significa che il documento informatico sottoscritto con firma elettronica cd. "leggera" non soddisfa più il requisito della forma scritta.

- primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie per gli usi consentiti dalla legge (art. 22);
- utilizzo della firma digitale, la quale integra e sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere ad ogni fine previsto dalla normativa vigente (art. 24). La firma digitale si ha per riconosciuta, ai sensi dell'articolo 2703 del c.c., se autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato (art. 25);
 - riconoscimento del valore giuridico della trasmissione di dati con qualsiasi mezzo, telematico o informatico, ivi compreso il fax, idoneo ad accertarne la fonte di provenienza: tali procedure soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale (art. 45). Più in particolare le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni debbono avvenire, di norma, mediante l'utilizzo della posta elettronica; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza (art. 47);
 - utilizzo dei siti Internet istituzionali, che rispettino i principi di accessibilità, di elevata usabilità e reperibilità di dati, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità⁸;
 - obbligo per le P.A. di adottare, a partire dal 1° gennaio 2007, quale unico standard di accesso ai servizi erogati on-line⁹ esclusivamente la Carta d'Identità Elettronica e la Carta Nazionale dei Servizi¹⁰ (artt. 63 e ss).

3. Le annotazioni

Anche alla luce di alcuni rilievi presentati al provvedimento da un Parere del Consiglio di Stato¹¹ è possibile proporre, in questa sede, degli spunti di riflessione.

Si è accennato agli obblighi ed alle enunciazioni programmatiche e di principio che il testo del Codice fa ricadere sulle Pubbliche Amministrazioni. In realtà, la effettività di queste norme è affidata, in assenza di sanzioni e/o di disposizioni coattive, alla buona volontà (mutevole per definizione) delle singole Amministrazioni. Era forse necessario, allora, affiancare alle dichiarazioni di

⁸ I siti internet devono essere progettati in modo da individuare una serie di contenuti minimi e necessari, compresa la disponibilità di moduli e formulari. Devono essere disponibili: organigramma con articolazione degli uffici e relative attribuzioni; nomi dei responsabili dei vari procedimenti e relativa durata; scadenze e modalità di adempimento dei procedimenti; elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali; elenco di tutti i bandi di gara; elenco dei servizi forniti in rete.

⁹ per i quali sia necessaria l'autenticazione informatica.

¹⁰ Per *Carta d'identità elettronica* si intende il documento d'identità munito di fotografia del titolare, rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali con la prevalente finalità di dimostrare l'identità anagrafica del suo titolare; la *Carta nazionale dei servizi* è, invece, quel documento rilasciato su supporto informatico che consente l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

¹¹ Consiglio di Stato, Parere 7 febbraio 2005, n. 11995, reperibile su <http://www.giustizia-amministrativa.it/>.

principio una serie di norme precettive applicabili tramite un processo graduale e guidato di implementazione o, meglio, direttamente esecutive. A ciò si deve aggiungere che l'operatività di gran parte del Codice è subordinata alla emanazione di regole tecniche che dovranno costituire le linee guida concrete per le P.A. coinvolte nei processi di innovazione in discorso¹².

Nella migliore delle ipotesi, ovvero nel caso in cui il Codice sia in breve tempo recepito e attuato dalle Amministrazioni italiane, ci si troverebbe comunque di fronte a problemi diversi cui è necessario accennare fin da ora.

Una prima considerazione da avanzare riguarda la natura giuridica ed il rilievo che il "documento amministrativo" ha nel nostro ordinamento: esso assolve a funzioni di *certezza* e di *evidenza probatoria*, sia all'interno dei procedimenti della P.A. sia nei rapporti giuridici con o tra cittadini, grazie al suo contenuto stabile ed al suo ruolo di testimonianza storica. Sotto questo profilo, lo stesso Consiglio di Stato rileva come «il codice, stabilendo il principio di primarietà e originalità (non solo di ausiliarità o accessorietà) del documento informatico, non preveda misure di accompagnamento a proposito delle esigenze di conservazione, immodificabilità, sicurezza (di archiviazione), problemi tecnici, errori del sistema o dell'operatore umano degli atti informatici delle pubbliche amministrazioni»¹³. E' auspicabile che questa annotazione sia tenuta nella dovuta considerazione proprio in sede di emanazione delle regole tecniche cui si accennava precedentemente.

Infine, da più parti si comincia a temere il fenomeno del c.d. *digital divide*, ovvero la circostanza che un rilevante numero di cittadini (anziani, disabili, soggetti con basse scolarità, emarginati, abitanti in aree remote o rurali, in ritardo con "l'alfabetizzazione informatica" o semplicemente diffidenti) possa risultare discriminato o addirittura socialmente emarginato da un passaggio radicale e non bilanciato ad un'amministrazione esclusivamente digitale. «Pertanto, il cospicuo numero di previsioni generali e programmatiche presenti nel codice dovrebbe essere accompagnato da interventi specifici di sostegno per i cittadini che non siano in grado di avvalersi delle nuove tecnologie dell'informazione. In altri termini, l'abbandono delle modalità tradizionali di azione amministrativa va necessariamente accompagnato da misure concrete (...) che prevedano azioni adeguate per l'implementazione dei nuovi processi, sia dal punto di vista tecnico che da quello umano (anche con riferimento ad appositi processi formativi e di "alfabetizzazione informatica avanzata" degli attuali dipendenti pubblici), nonché da norme transitorie e di raccordo che assicurino la continuità di azione pubblica e scongiurino possibili momenti di *impasse* nel passaggio da un sistema all'altro»¹⁴.

CRISTIAN ERCOLANO

¹² Art. 71: «1. Le regole tecniche previste nel presente codice sono dettate, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con le amministrazioni di volta in volta indicate nel presente codice, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza...».

¹³ Cfr. il citato Parere del Consiglio di Stato.

¹⁴ Cfr. nota precedente.