

ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE

# **L'EVOLUZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**Atti dei seminari su:  
Legge 580 del 1993  
Modifiche ed integrazioni alla legge 241 del 1990  
Il Codice dell'Amministrazione Digitale**

Strumenti 42



ISTITUTO  
GUGLIELMO TAGLIACARNE

per la promozione  
della cultura economica

*Il presente lavoro raccoglie gli interventi tenuti da:*

- *l'avv. Francesco Barbolla - Segretario generale della Camera di commercio di Firenze*
- *l'avv. Liliana Farronato - Esperto Amministrativista*
- *il dr. Carlo Notarmuzi - Dirigente generale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie*

*in occasione di alcuni seminari svolti in attuazione del Programma di Formazione Continua Camerale.*

*Il volume è stato coordinato dalla dr.ssa Guglielmina Manzo e realizzato nella collana "Strumenti" quale contributo dell'Area Formazione Continua Camerale dell'Istituto G. Tagliacarne*

## INDICE

Prefazione .....	5
Legge N. 580/93 e Statuti Camerali <i>di Francesco Barbolla</i> .....	9
Modifiche ed integrazioni alla Legge Nazionale 241/90 <i>di Liliana Farronato</i> .....	41
Il Codice dell'Amministrazione Digitale <i>di Carlo Notarmuzi</i> .....	111
1) Perché un Codice dell'Amministrazione Digitale? .....	111
2) I destinatari del Codice .....	114
3) I diritti dei cittadini e delle imprese .....	117
4) Organizzazione dell'e-Government nelle Pubbliche Amministrazioni .....	118
5) Formazione e sottoscrizione del documento informatico .....	121
6) La gestione e la conservazione dei documenti .....	128
7) La trasmissione .....	134
8) I dati delle Pubbliche Amministrazioni e l'erogazione dei servizi on line .....	139
9) Le regole per lo sviluppo acquisizione e riuso dei sistemi informatici da parte delle Pubbliche Amministrazioni.....	145
10) Le regole tecniche.....	150
11) Il sistema pubblico di connettività SPC.....	152

## IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE<sup>1</sup>

Carlo Notarmuzi

### *1. Perché un Codice dell'amministrazione digitale?*

La prima domanda che viene spontanea porsi vedendo un Codice sull'uso dell'informatica nella pubblica amministrazione è se effettivamente era necessario in un panorama normativo già ricco di leggi adottare un Codice su tale materia<sup>2</sup>.

A partire dai primi anni '90 si sono andati sviluppando due diversi importanti filoni normativi: da un lato è stata introdotta nel nostro ordinamento una specifica disciplina sul procedimento amministrativo, cioè sulla sequenza di atti ed operazioni attraverso cui la funzione amministrativa si traduce in atto<sup>3</sup>; da un altro lato il legislatore ha iniziato a porre la propria attenzione all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (comunemente note come ICT) nell'azione amministrativa.

Se la legge 8 agosto 1990 n. 241, ha rappresentato un punto di arrivo di un percorso avviato nel secondo dopoguerra sull'importanza del procedimento amministrativo<sup>4</sup>, la produzione normativa volta a modernizzare l'azione amministrativa muoveva negli anni '90 i primi passi. Si è trattato tuttavia di un percorso che si è andato sviluppando con discipline frammentarie indirizzate a

---

<sup>1</sup> Il presente scritto costituisce parte di una ricerca sul "Diritto pubblico dell'ICT" a cura di C. D'Orta e E. De Giovanni, Giuffrè, Milano.

<sup>2</sup> Per un esame delle ragioni dei fautori e degli oppositori della codificazione si veda S. Cassese, *Codici e codificazione: Italia e Francia a confronto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2005, 96. Anche la giurisprudenza ha evidenziato che pur se l'idea della codificazione è mutata e dal modello illuministico si è passati alla costruzione di micro-sistemi legislativi, è comunque coesistente all'idea medesima la necessità di raccogliere le leggi di settore, al fine di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina (Consiglio di Stato, Adunanza generale, 25 ottobre 2004, n. 10548/04).

<sup>3</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

<sup>4</sup> Sull'evoluzione e sviluppo del procedimento amministrativo si rinvia a A. Sandulli, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di S. Cassese), tomo II, 1036, Milano 2003.

singoli segmenti dell'azione amministrativa e non collegate tra loro secondo un percorso sistematico<sup>5</sup>.

Il quadro normativo delineato agli albori del terzo millennio si presentava così, sufficientemente evoluto per quanto attiene il procedimento amministrativo “cartaceo” e, con riferimento all'applicazione dell'informatica all'azione amministrativa, sviluppato solo limitatamente a singoli aspetti di tale azione.

Nello studio dell'azione amministrativa si è assistito come detto al superamento della centralità dell'atto in favore della centralità del procedimento, ma non altrettanto può dirsi per quanto riguarda la disciplina relativa all'utilizzo dell'ICT nell'attività amministrativa. Fino ad oggi l'attenzione sugli aspetti giuridici dell'azione amministrativa svolta con tecnologie digitali è stata posta, come detto, con riferimento a singoli segmenti del procedimento, senza considerare il procedimento amministrativo come un unico processo informatizzato attraverso il quale ottenere il provvedimento o il servizio richiesto dall'utente.

L'informatizzazione dell'agire delle pubbliche amministrazioni ha risentito, perciò, di un andamento “carsico”, nel quale il documento pervenuto cartaceo è riprodotto informaticamente per essere protocollato, poi nuovamente stampato su supporto cartaceo per essere gestito, cioè trattato da chi materialmente predispone gli atti; nella fase successiva, poi, il documento è realizzato con strumenti tecnologici, normalmente un computer o, nella peggiore delle ipotesi con un sistema di video scrittura, stampato su carta per essere firmato e, inviato con o senza l'uso di strumenti tecnologici.

Far assumere al procedimento amministrativo informatico un ruolo di centralità nel sistema normativo costituisce un tassello fondamentale per poter procedere all'informatizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Sono state infatti introdotte discipline relative alla modalità ed alla validità dell'uso del telefax (articolo 6, comma 2, legge n. 421 del 1991), alla necessità di una rete di collegamento per il trasporto dei dati tra le pubbliche amministrazioni (art. 15, comma 1, legge n. 59 del 1997), sono stati successivamente definiti i contenuti tecnologici del documento informatico e della firma elettronica (d.p.r. n. 513 del 1997), del protocollo informatico (d.p.r. n. 428 del 1998), nonché le modalità di trasmissione telematica dei documenti elettronici (d.p.r. n. 513 del 1997).

<sup>6</sup> L'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), con la quale il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di coordinamento e riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione ha individuato quale oggetto di tale riassetto i procedimenti amministrativi informatici.

Uno strumento quale è il Codice ha consentito di raccogliere, secondo un ordine sistematico, le norme esistenti sull'uso delle tecnologie nelle pubbliche amministrazioni, integrandole altresì con ulteriori disposizioni necessarie per la definizione del quadro normativo necessario per lo svolgimento dell'azione amministrativa utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Una indiretta conferma sull'impostazione della struttura del Codice può essere ricavata dal titolo del decreto legislativo: nella prima versione<sup>7</sup>, il titolo del provvedimento era "Codice della pubblica amministrazione digitale"; successivamente tale denominazione è stata mutata in "Codice dell'amministrazione digitale". La differenza, lessicamente marginale, non è di poco conto. Nella prima versione all'espressione pubblica amministrazione è stato attribuito il significato di "complesso di soggetti e strutture che svolgono attività di pubblica amministrazione"<sup>8</sup>; nella stesura definitiva la centralità del sistema normativo è stata attribuita all'amministrazione intesa come "azione amministrativa", cioè come funzione delle amministrazioni quale parte dell'attività che va oltre l'organizzazione e consiste in procedimenti e provvedimenti.

Conseguentemente la struttura del Codice è articolata in una prima parte nella quale sono disciplinati principi generali e norme di carattere organizzativo, per essere poi suddivisa in una sequenza di parti dedicate ai singoli momenti dell'azione amministrativa esaminati e svolti con l'utilizzo delle tecnologie ICT: dalla stesura di un documento<sup>9</sup>, alla firma ed al protocollo che costituiscono i tre elementi base dell'atto per poi passare alla gestione del documento, cioè alla trattazione dello stesso nell'ambito del procedimento, alla conservazione nel tempo ed alla trasmissione sia nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni interessate al procedimento, sia nei rapporti con i privati destinatari del provvedimento.

---

<sup>7</sup> Il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare il testo del decreto legislativo in data 11 novembre 2004.

<sup>8</sup> Franchini C., *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), Milano 2001 p. 231.

<sup>9</sup> Nel corso del lavoro sarà poi evidenziata la perdita di centralità nel sistema da parte del documento amministrativo a favore del dato informatico. In tal senso milita anche la definizione di documento informatico, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera p), quale rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

E' stato inoltre necessario disciplinare ulteriori aspetti fondamentali per il corretto funzionamento del sistema: disciplinare le modalità attraverso le quali le amministrazioni possono scambiare ed utilizzare i dati in proprio possesso (artt. 50-62); prevedere la possibilità per cittadini e imprese di accedere ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni (art. 63-66 sistemi di accesso *on line*); ed infine dettare regole per le pubbliche amministrazioni per lo sviluppo acquisizione e riuso dei sistemi informatici (artt. 67-70).

Con il decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159<sup>10</sup>, sono state apportate alcune modifiche al Codice, dando ulteriore applicazione a quanto esposto dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo n. 82 del 2005<sup>11</sup>, nonché considerando quanto emerso dall'intenso dibattito dottrinale cui ha dato luogo il Codice medesimo.

## **2. I Destinatari del Codice**

L'articolo 2, del Codice delinea l'ambito di applicazione delle norme in esso contenute, individuando i destinatari delle disposizioni in esso contenute. Si tratta delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, salvo che sia diversamente stabilito, nel rispetto delle loro autonomia organizzativa e comunque nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione<sup>12</sup>.

La disposizione contenuta nel decreto legislativo citato individua ed elenca gli organismi normativamente ricompresi nella locuzione "pubbliche amministrazioni", tra le quali sono indicate le Regioni e gli enti locali. L'applicazione delle disposizioni del Codice nei confronti di tali amministrazioni, ha dovuto necessariamente tenere conto del quadro costituzionale vigente ove si

---

<sup>10</sup> Pubblicato nel supplemento ordinario n. 105/L della Gazzetta Ufficiale 29 aprile 2006, n. 99.

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi 7 febbraio 2005, n. 11995/04.

<sup>12</sup> Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

prevede che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera r).

L'espressione "coordinamento informatico dai dati" può essere interpretata secondo due diverse linee. In base ad una prima lettura, orientata da un'impostazione dai contenuti prettamente tecnologici, allo Stato spetta la definizione delle regole tecniche necessarie per lo scambio, la circolazione dei dati e per tutti gli aspetti finalizzati al collegamento e coordinamento dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni ed alla circolazione e fruibilità dei dati in essi contenuti<sup>13</sup>.

In virtù di un secondo profilo di lettura, allo Stato non compete solamente la definizione delle regole tecniche per il coordinamento dei dati ma anche la definizione di altre regole, comunque finalizzate al coordinamento medesimo. Si tratta cioè di individuare e definire i contenuti delle necessarie modifiche organizzative richieste dall'introduzione e dall'utilizzo delle tecnologie in un'amministrazione: usare la posta elettronica, archiviare digitalmente e utilizzare qualunque altra innovazione tecnologica determina un necessario mutamento degli aspetti organizzativi.

Le scelte tecnologiche, tuttavia, non riguardano solo il coordinamento dei dati, ma incidono anche sugli aspetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, materia questa che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle regioni e alla competenza amministrativa degli enti locali e delle regioni medesime (articolo 117, terzo comma Cost.)<sup>14</sup>.

Occorre infatti considerare lo stretto collegamento esistente tra scelte informatiche e scelte organizzative e che pertanto una scelta (pur di coordinamento) informatica non è mai finalisticamente neutra sotto un profilo organizzativo, a meno di non voler ridurre - secondo una visione ormai

---

<sup>13</sup> Si tratta cioè di definire standard tecnologici uniformi, nonché regole per garantire l'interoperabilità dei sistemi

<sup>14</sup> Anche il Consiglio di Stato, in occasione del parere reso allo schema di decreto legislativo correttivo, Sezione consultiva per gli atti normativi 30 gennaio 2006, n. 31/2006, ha evidenziato che "il supporto informatico non è più un semplice strumento tecnico, ma diviene, dal punto di vista organizzativo, risorsa strategica dell'agire pubblico". D'altro canto, prosegue il giudice amministrativo, "dal punto di vista strettamente giuridico, esso è uno dei modi - il più moderno - in cui si esprime l'azione amministrativa".

abbandonata - tale scelta ad una mera e semplice automazione, che affianca ma non sostituisce le modalità tradizionali dell'azione dell'amministrazione<sup>15</sup>.

Sul punto ha anche avuto occasione di pronunciarsi la Corte costituzionale al fine di equilibrare i suddetti principi e nel contempo consentire l'erogazione di servizi al cittadino con modalità uniformi e con uniformi livelli di informatizzazione seppur nel rispetto dei principi di autodeterminazione organizzativa spettanti alle Regioni ed agli enti locali.

In una prima pronuncia la Corte ha osservato che attengono al coordinamento di cui alla lettera r) dell'articolo 117, secondo comma, "anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati"; La stessa Corte, inoltre, ha evidenziato che agli organi dello Stato è attribuito il "coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione"<sup>16</sup>.

Il giudice delle leggi in questa prima pronuncia in materia di "*e-Government* costituzionale", si è soffermato su un particolare profilo tecnico necessario per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, la c.d. interoperabilità, cioè la possibilità di comunicazione tra i diversi sistemi operativi, precisando che il precetto costituzionale deve essere inteso nel senso di ricomprendere anche profili relativi alla qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa pubblica quali finalità attribuite allo Stato nell'elaborazione e trattamento dei dati.

Da un lato la Corte ha inteso circoscrivere l'ambito di applicazione della disposizione costituzionale in un ambito squisitamente tecnico; dall'altro lato ha incluso anche i profili relativi alla qualità dei servizi in un'ottica finalizzata a garantire l'uniformità tecnologica.

In una seconda decisione<sup>17</sup> la Corte ha poi chiarito che il coordinamento tecnico può ricomprendere anche profili della legislazione relativi ai seguenti aspetti: a) garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra le pubbliche amministrazioni; b) assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e

---

<sup>15</sup> Consiglio di Stato Sezione consultiva per gli atti normativi 30 gennaio 2006, n. 31/2006.

<sup>16</sup> Corte costituzionale, Sentenza 10 gennaio 2004, n. 17.

<sup>17</sup> Corte costituzionale, Sentenza 12 gennaio 2005, n. 31.

telematica; c) generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso; indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia.

Tuttavia, come osservato anche dalla dottrina, la materia dell'e-Government non può essere circoscritta al solo coordinamento informatico in quanto attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione si persegue il buon governo delle amministrazioni pubbliche e lo sviluppo democratico della società e dell'economia<sup>18</sup>.

Sulla base di tali considerazioni, la norma costituzionale potrebbe essere interpretata nel senso di non limitare l'espressione "coordinamento informatico dei dati" ad un significato riferibile solo al coordinamento tecnologico, preferendo un'interpretazione più propriamente riferibile a regole di contenuto tecnico-organizzativo. Occorre in tal senso distinguere gli aspetti tecnologici, costituiti dall'insieme di regole che consentono il collegamento tra più sistemi informatici, delle regole tecniche, che comprendono anche le modalità organizzative per collegare i relativi sistemi, nonché le applicazioni connesse a tale collegamento.

Alla luce di tale scenario costituzionale, la scelta operata con le norme contenute nel Codice prevede un'applicazione generalizzata di tutte le norme a tutte le pubbliche amministrazioni, laddove, tuttavia, la singola norma presenta possibili profili di contrasto con le competenze regionali e locali la disposizione è espressamente resa vincolante per le sole amministrazioni centrali<sup>19</sup>.

### **3. I diritti dei cittadini e delle imprese**

Sebbene le disposizioni del Codice vedono quali principali destinatari le pubbliche amministrazioni, alcuni aspetti relativi all'utilizzo delle firme elettroniche, alla conservazione e trasmissione dei documenti, per le loro

---

<sup>18</sup> I. D'Elia, *L'informatica e le banche dati*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, tomo II, Milano, Giuffrè II ed., 2003, p. 1658.

<sup>19</sup> L'espressione pubbliche amministrazioni centrali, definita dall'articolo 1, comma 1, ricomprende le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

specifiche caratteristiche non possono certamente differenziarsi laddove il relativo uso avvenga da parte di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni quali i privati. A tali soggetti si applicano infatti le relative disposizioni di cui ai capi II, III e IV del Codice.

Un ulteriore aspetto di rilievo riguarda i gestori dei pubblici servizi, i quali rivestono la natura giuridica di soggetti privati, ma svolgono funzioni di interesse dell'intera collettività con modalità del tutto analoghe ad una pubblica amministrazione. A tali soggetti certamente si applicano le disposizioni di cui ai capi II, III e IV del Codice, analogamente agli altri soggetti privati, ma si applicano anche le disposizioni di cui al capo V concernenti l'accesso ai documenti informatici e la fruibilità delle informazioni digitali (articolo 2, comma 4). Quelle norme, cioè che assicurano agli utenti la possibilità di fruire dei servizi erogati *on line* dai suddetti gestori.

Sebbene le norme del Codice prevedano come specifici destinatari le pubbliche amministrazioni nelle loro varie articolazioni, non si possono trascurare i cittadini e le imprese quali destinatari principali dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Ad essi il Codice dedica la seconda sezione del capo I del Codice - articoli da 3 a 13, prevedendo diritti per i cittadini e le imprese, quali il diritto all'uso delle tecnologie, alla partecipazione al procedimento informatico con l'uso delle tecnologie, ad effettuare pagamenti con modalità informatiche ed utilizzare la posta certificata per lo scambio di documenti.

Le posizioni giuridiche di vantaggio contenute nelle norme indicate devono necessariamente tenere conto del livello di informatizzazione delle singole amministrazioni anche in relazione al diverso livello di applicazione delle norme del Codice alle amministrazioni centrali piuttosto che a quelle locali, secondo quanto già delineato con riferimento all'ambito di applicazione dell'intero corpo di norme del Codice.

#### **4. Organizzazione dell'e-Government nelle pubbliche amministrazioni**

Le possibilità conseguenti allo sviluppo dell'ICT nell'azione delle pubbliche amministrazioni consentono lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni e l'erogazione di servizi agli utenti. Tale importante fenomeno è noto con il nome di

*e-Government*, cioè di un processo di innovazione tecnico-organizzativa della macchina pubblica, finalizzato a favorire “l’integrazione dei processi di produzione e fornitura dei servizi interni ed esterni alla pubblica amministrazione”<sup>20</sup>.

Per poter realizzare la necessaria integrazione di tali processi occorre definire metodologie operative che consentano lo scambio di dati e servizi tra le varie amministrazioni. Occorre, peraltro, rilevare che, salvo rari casi, un procedimento amministrativo coinvolge più amministrazioni, con la necessità che siano definite regole comuni di lavoro nelle amministrazioni interessate.

Il quadro costituzionale precedentemente delineato, richiede, inoltre, che sia possibile porre in essere forme di interazione anche tra pubbliche amministrazioni dotate di ambiti diversi di autonomia organizzativa e territoriale.

Con l’espressione *governance* si intende far riferimento all’applicazione dei modelli dell’azione pubblica in un contesto di partecipazione e trasparenza alle decisioni del management pubblico. Si tratta cioè di un modello organizzativo della politica realizzato attraverso meccanismi di negoziazione.

I modelli di *governance* che si stanno diffondendo nel nostro paese stanno trasformando il sistema decisionale pubblico e più in particolare il sistema decisionale delle pubbliche amministrazioni, da un processo in cui norme, processi e comportamenti vengono calati dall’alto attraverso strumenti a vario rango coercitivi, in un processo in cui sono concretamente applicati principi di partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

In tale contesto la *governance* si indirizza a vari livelli decisionali dell’organizzazione pubblica, strutturata non più in senso piramidale, con al vertice gli organi dello Stato-apparato, ma organizzata in senso orizzontale con la partecipazione ai processi decisionali di una molteplicità di organismi, dotati di autonomia costituzionale, quali Regioni, Province, Comuni, in quel particolare assetto ordinamentale più conosciuto come federalismo.

---

<sup>20</sup> A. C. Freschi, *Dall’e-government verso l’e-governance: considerazioni su diversi percorsi possibili*, atti del convegno *L’attuazione dell’e-government nel sistema regionale toscano* Firenze 13 gennaio 2002, in [www.retetoscana.it](http://www.retetoscana.it)

Come è stato correttamente osservato “l’evoluzione del quadro normativo in materia di *e-Government* deve essere considerato all’interno di un sistema istituzionale che si articola in misura crescente su più livelli di governo”<sup>21</sup>.

La difficoltà, ma anche la necessità di definire delle regole di *governance* ha reso necessario delineare due distinte modalità organizzative tali da consentire l’interazione da un lato delle amministrazioni centrali tra di loro e dall’altro le amministrazioni centrali con le Regioni e gli enti locali.

L’articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, aveva previsto l’individuazione, presso ogni amministrazione, di un responsabile per i sistemi informativi automatizzati, competente per i risultati conseguiti in ciascuna amministrazione in relazione all’impiego delle tecnologie informatiche.

A distanza di più di dieci anni si è potuto verificare che tale figura non era sempre riuscita ad esprimere le potenzialità conferitele dalla norma, anche in conseguenza dei diversi assetti organizzativi. Occorreva, pertanto dettare una disciplina funzionale per l’attuazione delle politiche dell’*e-Government* che fosse uniforme tra le varie amministrazioni nel rispetto della loro autonomia organizzativa<sup>22</sup>.

In tale contesto è stato previsto che tutte le funzioni di indirizzo e coordinamento relativo allo sviluppo dei sistemi informativi, dei servizi erogati on line da ciascuna amministrazione, nonché le altre attribuzioni di cui all’articolo 17 del Codice siano assegnate ad un unico centro di competenza.

Non potendo il Codice dell’amministrazione digitale definire aspetti organizzativi relativi alle singole amministrazioni, ci si è limitati ad individuare l’insieme delle funzioni e prevedere che siano svolte da un unico centro di competenza; non più le funzioni del responsabile sistemi informativi disgiunte dalle altre funzioni connesse, bensì un unico ufficio organizzato come meglio ritenuto da ciascuna amministrazione, ma comunque un unico soggetto cui sono attribuite le relative funzioni<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> A. Natalini, *L’e-Government nell’ordinamento italiano*, in, G. Vesperini, (a cura di), *L’e-government*, Milano, 2004, p. 6.

<sup>22</sup> L’articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, affida a regolamenti governativi l’organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri

<sup>23</sup> Ad esempio presso il ministero dei beni e le attività culturali è stata istituita la “direzione generale per l’innovazione tecnologica e la promozione”, mentre presso il ministero dell’economia e delle finanze è previsto il “servizio centrale sistema informativo integrato”.

Proprio nell'ottica di realizzare strutture per l'innovazione e le tecnologie che siano raccordate tra loro è stato, altresì, prevista una conferenza permanente per l'innovazione tecnologica di cui fanno parte i responsabili delle suddette strutture (articolo 18, comma 2).

Tale assetto organizzativo non trova, tuttavia, applicazione anche alle regioni ed agli enti locali in virtù della autonomia organizzativa attribuita loro dalla Costituzione<sup>24</sup>. E' stato perciò previsto che, in applicazione dei principi di raccordo tra Stato, Regioni e autonomie locali, tali organismi possano adottare intese ed accordi utili per realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso<sup>25</sup>.

La particolarità dei contenuti e delle previsioni relative ai rapporti tra i vari livelli amministrativi coinvolti nel processo di digitalizzazione ha richiesto la previsione di un'apposita sede per la *governance* dell'*e-Government*, costituita dalla Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività, di cui si tratterà più diffusamente nella parte dedicata al capo VIII del Codice relativo al sistema pubblico di connettività.

## **5. Formazione e sottoscrizione del documento informatico.**

*5.1 la formazione del documento informatico.* L'analisi di un procedimento amministrativo svolto con modalità digitale deve necessariamente iniziare dalla formazione di un documento amministrativo informatico quale atto d'ufficio o di iniziativa idoneo a dar vita al procedimento.

Già l'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel definire il documento amministrativo aveva previsto un riferimento, seppur minimo, all'utilizzo delle tecnologie informatiche, attribuendo valore giuridico ad "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica". Si trattava, come evidente, di una definizione caratterizzata dall'utilizzo di specifiche tecnologie.

---

<sup>24</sup> Per una interpretazione estensiva si veda A. Natalini, *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 11.

<sup>25</sup> Il quadro normativo dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali si veda il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativo alle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali.

Diversamente il Codice fornisce una definizione di documento informatico più ampia e nello stesso tempo più aderente all'evoluzione tecnologica degli ultimi anni, definendo documento informatico "la rappresentazione di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti"<sup>26</sup>.

Alla luce di tale definizione la validità e la rilevanza a tutti gli effetti di legge, stabilita dal Codice dipende dalla rispondenza del documento medesimo alle disposizioni contenute nel Codice ed alle regole tecniche in materia di documento informatico<sup>27</sup>. In particolare il documento informatico è valido e rilevante agli effetti di legge ed è idoneo a soddisfare la forma scritta se la tecnologia con cui è stato realizzato garantisce la permanenza temporale e la non modificabilità automatica<sup>28</sup>.

Questi ultimi due requisiti trovano il loro fondamento nell'esigenza di garantire l'immutabilità nel tempo del documento, nonché la necessità che il documento non presenti campi variabili, cioè che non vi siano parti del documento, come ad esempio cambiamenti di data o aggiornamenti di cifre che cambiano automaticamente sulla base di un distinto programma che effettua tali modifiche.

La disposizione precisa, inoltre, che la presenza di tali requisiti soddisfa le disposizioni di legge che impongono la forma scritta, come requisito di validità dell'atto.

In tale direzione la norma ha inteso fissare un chiaro raccordo con le previsioni di cui all'articolo 1350 del Codice civile, chiarendo che la forma informatica equivalente all'atto pubblico od alla scrittura privata autenticata è soddisfatta dal documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, mentre la mera forma scritta, non richiesta a pena di nullità dalla legge o dalle parti, è soddisfatta dal documento informatico (anche non sottoscritto), formato nel rispetto delle regole tecniche che garantiscano la

---

<sup>26</sup> Articolo 1, comma 1, lettera p). Tale definizione dai contenuti semplici, ma nello stesso tempo in grado di abbracciare una casistica estremamente ampia, deriva dall'impostazione suggerita dall'Unione Europea in base alla quale le disposizioni normative devono essere tecnologicamente neutrali, in grado cioè di essere applicabili indipendentemente dalla tecnologia utilizzata. Ciò consente di rendere applicabile una norma anche con la rapida evoluzione tecnologica che ha contraddistinto gli ultimi anni.

<sup>27</sup> Dpcm 13 gennaio 2004 "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici (G.U. 27 aprile 2004, n. 98).

<sup>28</sup> Articolo 20.

non modificabilità automatica del documento stesso<sup>29</sup>. E' stato cioè realizzato un allineamento della previsione normativa concernente il documento informatico all'ordinamento giuridico ed in particolare a quello civilistico in cui pur vigendo il principio generale della libertà della forma in taluni casi si fa riferimento alla forma scritta, mentre in altri è richiesta ad substantiam come requisito di validità dell'atto.

E' stata quindi operata una distinzione tra una prima fattispecie in cui il documento informatico è equiparabile alla mera forma scritta che risulta essere soddisfatta dal documento informatico formato nel rispetto delle regole tecniche, che garantiscano la non modificabilità automatica dello stesso ed una seconda fattispecie in cui il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale e redatto secondo le regole tecniche, soddisfa il requisito della forma scritta quando essa è richiesta a fini contrattuali dalla legge o dalle parti sotto pena di nullità dell'atto e specificatamente nelle ipotesi di cui al comma 1° articolo 1350 del Codice civile punti da 1 a 12. In tale seconda ipotesi è essenziale la riconducibilità del documento alla volontà del sottoscrittore, identificabile con il titolare del dispositivo di firma .

Affermando che il documento soddisfa la forma scritta la norma vuole porre l'accento sulla differenza tra documento scritto e documento sottoscritto. Qualora il documento informatico non sottoscritto rispetti tutte le condizioni tecnologiche sopra descritte esso ha il medesimo valore che l'articolo 2712 del Codice civile attribuisce alle riproduzioni meccaniche, quali fotocopie e simili, cioè forma piena prova dei fatti e delle cose rappresentate, se colui contro il quale sono prodotte non ne disconosce la conformità ai fatti o alle cose medesime<sup>30</sup>.

*5.2 La sottoscrizione.* Diversamente accade se il documento è firmato. In tal caso occorre distinguere con quale delle diverse tipologie di firme previste dalla normativa vigente sia stato firmato il documento.

L'ordinamento italiano prevede più tipologie di firme elettroniche e in particolare la firma elettronica e la firma digitale. La prima è l'insieme dei dati allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica. La firma digitale è invece un particolare tipo di firma elettronica dotata di particolari tecniche di sicurezza e

---

<sup>29</sup> Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159.

<sup>30</sup> L'articolo 2712 di cui si è riportato il contenuto si applica anche ai documenti informatici ai sensi di quanto disposto dall'articolo 23, comma 1.

dal fatto che il suo rilascio sia stato effettuato dal certificatore di firme elettroniche cioè da un soggetto autorizzato<sup>31</sup>.

Questa distinzione introdotta nel 1997<sup>32</sup> era volta a distinguere la sottoscrizione informatica dalle altre forme di mera identificazione informatica del soggetto. Solo la firma digitale, anche detta “firma forte” per le sue caratteristiche di sicurezza equivale ad una sottoscrizione; la firma elettronica, anche detta “firma debole” consente di identificare il soggetto nelle applicazioni informatiche, (ad esempio il bancomat), ma non può essere, in alcun modo equiparata ad una sottoscrizione<sup>33</sup>.

Le due firme, oltre ad avere una differenziazione tecnologica hanno un diverso valore giuridico.

La firma elettronica anche detta “firma debole”, come definita dallo stesso Codice costituisce metodo di autenticazione informatica, cioè strumento per farsi riconoscere dal sistema informatico. In molti casi per poter accedere o operare con i sistemi informatici occorre farsi riconoscere ed il sistema più diffuso è il

---

<sup>31</sup> Dal punto di vista tecnologico appare opportuno evidenziare che la firma digitale non corrisponde al proprio nome e cognome apposto in calce ad un documento. Si tratta più propriamente di un file nel quale è contenuto il certificato di firma nel quale sono indicati, tra l'altro, il nome, il cognome del titolare, nonché la denominazione del soggetto autorizzato al rilascio del certificato e dello strumento necessario per firmare. La tecnologia crittografica, cioè cifrata, che costituisce caratteristica tipica della firma digitale, è invece impiegata per sigillare i due file, (quello costituito dal documento che si intende sottoscrivere ed il file di firma), con modalità assimilabili alla “ceralacca ottocentesca” utilizzata per sigillare un documento. La semplice alterazione dei dati crittografici utilizzati per sigillare il documento lo rende invalido.

<sup>32</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.

<sup>33</sup> Nel 1999 l'Unione Europea adottò la direttiva 1999/93/UE in materia di firme elettroniche nella quale fu prevista un'altra tipologia di firma definita qualificata della quale cui la firma digitale costituisce solo una tipologia. Pur nella consapevolezza della opportuna distinzione tra sottoscrizione (firma digitale) e generico strumento d' identificazione (firma elettronica), l'Unione Europea ritenne opportuno estendere il valore di sottoscrizione a forme di firme diverse dalla firma digitale, purché rispondessero ad alcuni specifici requisiti come l'essere ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisse la connessione univoca al firmatario, essere stata creata con mezzi sui quali il firmatario potesse conservare un controllo esclusivo; i dati ai quali è collegata consentissero di rilevare se gli stessi sono stati successivamente modificati; che si basasse su un certificato di firma “qualificato”, con ciò intendendo che il certificato di firma fosse rilasciato da un soggetto autorizzato definito certificatore di firma elettronica; ed infine che la firma fosse realizzata mediante un dispositivo sicuro. Questa è in sostanza la definizione di firma elettronica qualificata recepita anche nel Codice (articolo 1 comma 1, lettera r). Con tale complessa definizione, il legislatore europeo ha inteso riferirsi a forme di firma diverse da quelle digitali, ma comunque dotate di caratteristiche tecniche di sicurezza, quali ad esempio il riconoscimento realizzato utilizzando l'impronta digitale o il riconoscimento tramite l'iride. Independentemente dalle possibili soluzioni tecnologiche che potranno essere adottate, l'unica firma elettronica al momento riconosciuta dal nostro ordinamento ed equivalente alla sottoscrizione apposta con una normale penna è la firma digitale.

riconoscimento tramite l'uso di codici PIN (*personal identification number*) e password. Tali strumenti, che correttamente consentono il riconoscimento di chi opera, nel senso che autenticano informaticamente l'accesso, dal punto di vista giuridico sono firme elettroniche c.d. "leggere".

Questo perché non è possibile attribuire a tali codici o strumenti con simili caratteristiche il valore giuridico che il nostro ordinamento attribuisce ad una firma autografa anche detta sottoscrizione, ed intesa come "il nome sottoscritto a titolo di convalida, attestazione o adesione personale"<sup>34</sup>, che costituisce "un dato somatico e personale, che risulta in un segno diverso per ogni soggetto che l'appone"<sup>35</sup>.

Come già detto, nell'ordinamento italiano solo la firma digitale costituisce firma equivalente alla sottoscrizione per come descritta. Per tale motivo il documento informatico, sottoscritto con firma digitale 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" (art. 2712 del Codice civile).

L'applicazione completa e diretta dell'articolo 2702 del Codice civile, in base al quale l'efficacia della scrittura privata fa piena prova fino a querela di falso, ha posto alcuni problemi relativi alla diversa forma di accertamento dell'autenticità della firma autografa rispetto alla firma digitale.

L'accertamento dell'autenticità della firma autografa avviene, in caso di contestazione, con il ricorso al perito calligrafo a fronte della cui perizia il soggetto interessato può eventualmente proporre incidente di querela di falso (art. 221 e segg. c.p.c.), ma non disconoscere la firma riconosciuta come autentica dal perito.

Diversamente accade nel procedimento di verifica della autenticità della firma digitale, laddove il perito, informatico e non calligrafico, per poter dichiarare che la firma è autentica, accerta che il dispositivo di firma sia valido, cioè rispondente ai requisiti di legge, che sia integro, cioè non sia stato alterato e non sia scaduto o non revocato; il medesimo perito, viceversa, non può accertare

---

<sup>34</sup> G. Devoto – G. Oli, (voce), in *Il dizionario della lingua italiana*, Firenze, 2002.

<sup>35</sup> R. Zagami, *Le firme elettroniche*, Milano, 2003, p. 20.

se il dispositivo di firma sia stato effettivamente utilizzato dal titolare o da altra persona<sup>36</sup>.

Proprio per evitare questa forma di incertezza ed al fine di evitare il ricorso all'incidente di falso nel processo civile, in ogni caso il perito abbia riconosciuto la validità della firma, ma il titolare ne abbia disconosciuto l'uso, la norma ha previsto un'inversione dell'onere della prova: non sarà chi propone l'azione a dover dimostrare l'autenticità della firma apposta, come accade per la sottoscrizione autografa, bensì l'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria. Sarà quindi il titolare del dispositivo di firma a dover dimostrare che quel dispositivo valido, integro, non scaduto o non revocato è stato usato da un soggetto diverso dal legittimo titolare.

*5.3 Le copie di documenti informatici.* Un ulteriore aspetto di particolare interesse relativo alla disciplina del documento informatico riguarda le copie di documenti informatici e più in particolare le copie di documenti formati in origine su altro tipo di supporto ad esempio cartaceo. Ciò assume particolare rilievo nell'ipotesi in cui si voglia riprodurre informaticamente un documento originariamente cartaceo, anche eventualmente al fine di distruggere il cartaceo<sup>37</sup>.

L'articolo 23 distingue, a tal fine, tra originale unico e non unico intendendo con il primo l'originale cartaceo prodotto in unica copia come ad esempio l'assegno bancario e con il secondo l'originale cartaceo prodotto in duplice copia come ad esempio la fattura<sup>38</sup> o il conto corrente postale.

Tale distinzione determina la necessità di una diversa disciplina laddove per conservare informaticamente l'originale unico occorre che il processo di digitalizzazione, attraverso il quale il documento cartaceo viene riprodotto informaticamente, sia autenticato da un notaio o da altro pubblico ufficiale, (comma 4); diversamente per conservare digitalmente un originale cartaceo non unico è sufficiente che il processo di riproduzione sia verificato dal responsabile della conservazione mediante l'apposizione della propria firma digitale sul file che contiene il documento riprodotto, (comma 5).

---

<sup>36</sup> Sul titolare del dispositivo di firma grava, peraltro, l'obbligo di custodire e utilizzare il dispositivo di firma con la diligenza del buon padre di famiglia.

<sup>37</sup> Naturalmente tali procedure non possono riguardare documenti il cui valore storico o documentale verrebbe irrimediabilmente perso con la distruzione della carta stessa.

<sup>38</sup> Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2004 recante modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto.

Il diverso trattamento nei due casi trova fondamento nella impossibilità di verificare l'autenticità di un originale unico riprodotto informaticamente laddove l'originale cartaceo sia stato distrutto. Solo l'attestazione di un notaio o di un pubblico ufficiale può assicurare tale conformità. Diversamente accade laddove si sia in presenza di due originali, e il possibile confronto tra le due riproduzioni informatiche garantisce comunque la possibilità d'accertamento della conformità all'originale cartaceo.

Ulteriore aspetto è connesso alla possibilità di riprodurre su supporto cartaceo un documento informatico sottoscritto digitalmente.

L'attuale tecnologia non consente di riprodurre sul documento cartaceo la firma digitale, che è costituita da quello che più correttamente si definisce "certificato di firma". Per tale motivo un documento informatico firmato digitalmente è composto da due *file*: un *file* contenente il documento ed un *file* contenente il certificato di firma. La riproduzione cartacea del documento non contiene l'apposizione della firma.

In attesa di un'applicazione che consenta di riprodurre sul documento la firma digitale, il comma 2-*bis* dell'articolo 23 prevede che nell'ipotesi in cui sia necessario riprodurre un documento informatico su un supporto cartaceo idoneo, in quanto copia, a sostituire interamente l'originale, l'attestazione di conformità effettuata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato ed allegata alla copia consente di perseguire lo scopo.

*5.4 I certificatori di firma.* La disciplina della firma del documento è completata con le norme relative ai soggetti autorizzati al rilascio del certificato di firma, denominati certificatori.

Anche questa parte della legislazione italiana è fortemente condizionata dalla normativa comunitaria. Proprio sulla base di tale contesto normativo è previsto che le firme elettroniche c.d. "leggere" possono essere rilasciate da certificatori ai quali non è richiesta alcuna forma di autorizzazione per l'esercizio di tale attività, essendo loro richiesto solo il possesso di requisiti giuridici e non tecnici relativamente ai soggetti che svolgono tale attività (art. 26)<sup>39</sup>. Nel caso in cui i certificatori rilascino invece certificati di firma qualificati, la normativa italiana ha previsto una DIA (dichiarazione di inizio di attività) attestante l'esistenza dei requisiti previsti dalla norma (art. 27).

---

<sup>39</sup> Si tratta di una delle forme dell'applicazione della deregulation, cioè della riduzione dei vincoli posti a controllo dell'iniziativa imprenditoriale privata quale garanzia di efficienza del sistema economico.

Una terza categoria di certificatori è costituita dai certificatori accreditati, cioè dai soggetti che rilasciano certificati qualificati, i quali al fine di conseguire il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato in termini di qualità e sicurezza chiedono di essere accreditati presso il Cnipa (centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione). A seguito dell'accoglimento della domanda il certificatore è iscritto in un apposito elenco pubblico, consultabile anche in via telematica.

Il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato in termini di qualità e sicurezza c.d. accreditamento consente, ai sensi dell'articolo 65, comma 1, lettera a), l'utilizzo della firma digitale nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Tale norma prevede, infatti, che le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni sono valide se sottoscritte mediante firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato.

Sebbene il legislatore europeo e conseguentemente anche quello italiano abbiano previsto una sostanziale equivalenza tra firma qualificata e firma digitale, testimoniata da tutte le disposizioni nelle quale le due espressioni sono citate congiuntamente,

come già detto l'unica firma con valore di sottoscrizione è la firma digitale, analogamente in un quadro normativo che prevede diverse tipologie di certificatori di firma, il legislatore ha previsto che solo le firma rilasciate da certificatori accreditati costituiscano valida sottoscrizione.

## **6. La gestione e la conservazione dei documenti.**

La fase successiva del procedimento informatico delineato dalla normativa contenuta nel Codice, si occupa della gestione del documento, cioè del processo di trattamento del documento all'interno dell'amministrazione.

Comunemente noto anche come *back office*, il processo di gestione inizia con la protocollazione del documento, prosegue con l'invio del documento a coloro i quali intervengono nel procedimento, cui compete a vario livello predisporre ulteriori eventuali documenti, firmarli, protocollarli in uscita, trasmetterli e conservarli.

La realizzazione di tale articolato processo di gestione informatica dei flussi documentali e procedurali determina per le amministrazioni non solo

l'introduzione di tecnologie avanzate, ma anche la rimodulazione dei contesti organizzativi nei quali operano tali procedure<sup>40</sup>, in modo da conciliare i tempi e i modi dell'agire amministrativo con l'integrazione informatica e telematica e superando la frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa. Non si tratta quindi, come è evidente, solo di rimodulare la "forma" del procedimento amministrativo, ma anche di ripensare la realtà organizzativa in cui esso si cala e le possibili interazioni con il dato normativo<sup>41</sup>.

Un primo aspetto della gestione documentale è costituito dal protocollo informatico<sup>42</sup>. La protocollazione costituisce quella fase del processo di trattamento del documento informatico che certifica la provenienza e la data di acquisizione di un documento identificandolo in maniera univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata all'indicazione cronologica<sup>43</sup>.

Tali operazioni, realizzate su supporto cartaceo, alla luce della disciplina sul protocollo informatico possono essere realizzate utilizzando le tecnologie ICT, mediante la tenuta di un sistema di protocollazione finalizzato al reperimento ed alla disponibilità del documento archiviato nonché l'accesso ai documenti da parte delle pubbliche amministrazioni e dei privati interessati<sup>44</sup>.

Si tratta di un'operazione tipica delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, più raramente dei singoli privati, attraverso la quale la corrispondenza in entrata ed in uscita viene classificata mediante l'apposizione sul documento di un numero progressivo e della data di effettuazione della protocollazione (operazione denominata *segnatura*) e la registrazione degli stessi dati, nonché del contenuto sommario del documento su un apposito registro (operazione denominata *registrazione*)<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> S. Pigliapoco, *La gestione informatica dei documenti*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 89.

<sup>41</sup> Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, n. 31/2006 del 30 gennaio 2006, p. 7.

<sup>42</sup> Disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428, il protocollo informatico ha successivamente trovato collocazione nel Testo unico della documentazione amministrativa d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445. Per un'analisi storica sui principi del protocollo: M. Grandi, *Il protocollo dalle origini ai giorni nostri*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 11.

<sup>43</sup> G. Longobardi, *La normativa italiana per il protocollo*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 67.

<sup>44</sup> Articolo 21 decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.

<sup>45</sup> Per un'analisi storica sui principi del protocollo: M. Grandi, *Il protocollo dalle origini ai giorni nostri*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 11.

A decorrere dal 1° gennaio 2004 tutte le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto realizzare i propri sistemi informativi utilizzando il protocollo informatico. Ciò che la legge prevede è l'introduzione del c.d. nucleo minimo, cioè la possibilità di effettuare informaticamente le sole operazioni della segnatura e della registrazione.

Il protocollo informatico, tuttavia, è solo una parte - essenziale - dell'intero procedimento amministrativo e la sua efficacia è tanto più forte quanto più alto è il livello di digitalizzazione dell'intero procedimento. Il protocollo non può perciò essere considerato separato dagli altri aspetti della digitalizzazione del procedimento amministrativo, in particolare delle funzioni di accesso ai documenti e alle informazioni nonché dalla gestione dei flussi documentali e dalla gestione degli archivi dei procedimenti conclusi<sup>46</sup>.

Non si tratta solo di una mera operazione di protocollazione, ma attraverso le funzionalità consentite dalla tecnologia il protocollo informatico nella sua accezione più ampia viene anche a ricomprendere aspetti del processo quali il reperimento, disponibilità e trattazione del documento nell'accezione più ampia di gestione informatica dei documenti<sup>47</sup>.

I sistemi di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali possono così rappresentare lo strumento attraverso i quali perseguire gli obiettivi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, intesa come concreto diritto dei cittadini e delle imprese di conoscere in ogni momento lo stato dei procedimenti che li riguardano.

In tale quadro tecnico-operativo le norme del Codice definiscono le possibilità di gestione informatizzata del procedimento.

Una prima forma di gestione del procedimento amministrativo informatico è rappresentata dalla possibilità di utilizzare gli strumenti tecnologici come supporto nello svolgimento della procedura, effettuando i medesimi passaggi procedurali che caratterizzano il procedimento amministrativo svolto con modalità cartacee. L'uso di tali strumenti si affianca, supportandolo, al più tradizionale

---

<sup>46</sup> Si vedano gli articoli 52, 58 e ss, 64 e ss, 67 e ss. del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante Testo unico della documentazione amministrativa.

<sup>47</sup> Utilizzando tali procedure si intende rendere maggiormente efficienti le amministrazioni attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la revisione degli uffici di protocollo, e la razionalizzazione dei flussi documentali, e nel contempo migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso degli strumenti che rendano possibile un effettivo esercizio del diritto di accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte dei soggetti interessati (cittadini ed imprese).

svolgimento del procedimento amministrativo e la modalità informatica consente di effettuare le medesime operazioni necessarie nella procedura tradizionale.

L'insieme delle norme sin qui esaminate ci consente di svolgere l'intero procedimento con il supporto delle tecnologie. Oltre all'informatizzazione delle singole attività procedurali - documento, firma, protocollo, archiviazione, trasmissione - la normativa prevede la possibilità di effettuare la partecipazione e l'accesso agli atti del procedimento, nonché la possibilità di effettuare la conferenza di servizi avvalendosi degli strumenti informatici disponibili.

Utilizzando una seconda possibilità di informatizzazione del procedimento amministrativo informatico le tecnologie di cui dispone ciascuna amministrazione sono utilizzate non come strumenti di "supporto" alle procedure svolte con modalità cartacee, ma come elementi attuativi delle fasi procedurali. Si parla in tal senso di cooperazione applicativa, cioè della possibilità di interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per consentire l'integrazione delle informazioni e lo svolgimento dei procedimenti amministrativi<sup>48</sup>. Si tratta, cioè, di procedure amministrative svolte direttamente dagli elaboratori i quali utilizzando i dati di cui dispongono sono in grado di svolgere l'intera procedura amministrativa interagendo con i dati anche in possesso di altre amministrazioni<sup>49</sup>.

In tal modo non si avrà più un procedimento svolto dagli operatori delle pubbliche amministrazioni, i quali, pur avvalendosi delle descritte tecnologie per l'acquisizione degli elementi istruttori, gestiscono i dati acquisiti in prima persona, con il solo supporto delle tecnologie ICT. Grazie alle regole della cooperazione applicativa lo svolgimento del procedimento amministrativo sarà realizzato direttamente dalle macchine. Non più una richiesta di dati attraverso un fax o mediante accesso diretto alla banca dati di un'altra amministrazione; sarà l'applicazione a reperire autonomamente e a gestire gli elementi necessari per lo svolgimento del procedimento.

Proprio perché si tratta di applicazioni ICT all'azione amministrativa di più soggetti pubblici non è sufficiente prevedere solo regole tecnologiche.

---

<sup>48</sup> Articolo 72, comma 1, lettera e), introdotto dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159.

<sup>49</sup> Ad esempio nelle autorizzazioni, cioè in quegli atti necessari per la rimozione di un impedimento al legittimo esercizio del diritto sarà l'elaboratore o meglio la procedura raccoglie tutti i dati necessari al fine di poter rilasciare il provvedimento autorizzatorio finale. Il problema della discrezionalità nel procedimento. Nota di rinvio al paragrafo 15 sulle banche dati di interesse nazionale il procedimento svolto con la cooperazione applicativa (ina-saia).

Il Codice ha infatti individuato due principi l'uno a carattere organizzativo, l'altro giuridico documentale necessari per la realizzazione della cooperazione applicativa. In primo luogo le amministrazioni devono collaborare tra loro per integrare i procedimenti di rispettiva competenza al fine di agevolare gli adempimenti di cittadini ed imprese e rendere più efficienti i procedimenti che coinvolgono più amministrazioni, attraverso idonei sistemi di cooperazione<sup>50</sup>. Inoltre per poter svolgere un intero procedimento attraverso l'uso delle tecnologie ICT lo scambio di documenti informatici costituisce invio documentale valido ad ogni effetto di legge per lo svolgimento dei procedimenti a condizione che tale invio sia realizzato attraverso le applicazioni del sistema pubblico di connettività<sup>51</sup>.

Attualmente per far sì che abbiano valore giuridico gli scambi di dati tra amministrazioni, effettuati dai sistemi informativi nel rispetto delle procedure di cooperazione applicativa con modalità diverse dal tradizionale invio cartaceo, le pubbliche amministrazioni interessate hanno dovuto stipulare specifici accordi. Le caratteristiche tecnologiche del sistema pubblico di connettività, anche in termini di qualità e sicurezza, consentono, invece, di dettare un principio in base al quale lo scambio di dati effettuato grazie alle tecnologie proprie del Sistema produce sul procedimento amministrativo gli stessi effetti giuridici di un normale invio documentale. Per poter attribuire valore legale all'invio documentale la disposizione prevede, prioritariamente, che devono risultare con certezza il momento dell'invio e quello della ricezione e che sia, altresì, garantita l'integrità del documento.

Una terza forma di gestione del procedimento amministrativo informatico prevede l'utilizzazione di un fascicolo informatico ove sono raccolti atti, documenti e dati dell'intero iter procedimentale, disponendo, per la sua costituzione, formazione, gestione, conservazione e trasmissione, l'applicazione delle norme e delle regole tecniche che presidono la gestione delle varie fasi di vita del documento amministrativo informatico. Pur essendo nella sua costituzione e gestione curato dall'amministrazione titolare del procedimento, il fascicolo informatico può essere consultato ed alimentato da parte di tutte le amministrazioni che intervengono nel procedimento.

---

<sup>50</sup> Art. 63, comma 4 solo per le pa centrali.

<sup>51</sup> articolo 76, introdotto dal decreto legislativo correttivo 4 aprile 2006, n. 159.

Le nuove norme introdotte all'articolo 41 prevedono una gestione flessibile del fascicolo da parte della pubblica amministrazione titolare che ne ha in carico la cura, in quanto può contenere delle aree riservate, cui hanno accesso la medesima o solo alcuni soggetti da essa individuati ed aree accessibili in modo più ampio<sup>52</sup>.

Aspetto ulteriore connesso alla gestione è costituito dalla conservazione dei documenti informatici, disciplinata negli articoli 43 e 44. Quello della conservazione costituisce un profilo di particolare importanza e delicatezza, laddove, probabilmente per la prima volta nella storia dell'uomo, escludendo le forme di scritture cifrate, per poter leggere un documento non è sufficiente utilizzare la percezione visiva, ma occorre utilizzare uno strumento che consente di rendere percepibile all'occhio umano il documento medesimo.

Alla luce di tali considerazioni i principi contenuti nel Codice che regolano la conservazione sono legati alla leggibilità del documento ed alla sopravvivenza nel tempo del documento.

Per rendere applicabile tali principi occorre che vengano stabilite regole tecniche la cui applicazione consente il rispetto di tali principi quali ad esempio l'obbligo di riversare su supporti aggiornati i documenti da conservare<sup>53</sup>.

Per quanto attiene la conservazione nel tempo dei documenti informatici ciò che caratterizza la conservazione informatica, ma più in generale l'uso delle tecnologie ICT rispetto al tradizionale sistema cartaceo è costituito dalla impossibilità di leggere i documenti indipendentemente dall'utilizzo di un supporto tecnologico.

Appare pertanto indispensabile conservare il documento in modo da mantenerlo conforme all'originale e renderlo sempre leggibile.

Si tratta essenzialmente di applicare le regole tecniche e le regole giuridico-organizzative che impongano alle amministrazioni una sollecita e tempestiva applicazione delle regole tecniche tale da prevedere che la conservazione sia fine a sé stessa, ma consenta invece una rapida reperibilità, leggibilità ed utilizzabilità del documento conservato.

---

<sup>52</sup> Articolo 41, comma 2-bis, introdotto dal decreto legislativo correttivo 4 aprile 2006, n. 159.

<sup>53</sup> Per maggiori approfondimenti sulla conservazione si rinvia alle regole tecniche contenute nella delibera CNIPA n. 11/2004, reperibile sul sito [www.cnipa.it](http://www.cnipa.it).

## 7. La trasmissione.

*7.1 La posta elettronica.* Esaurito il processo di formazione, sottoscrizione, protocollo gestione e conservazione del documento informatico il Codice disciplina la trasmissione del documento informatico, cioè le modalità attraverso le quali è possibile inviare un documento ad un altro organo o ad un'altra amministrazione coinvolta nel procedimento o al destinatario finale del procedimento medesimo.

Quello della trasmissione con l'utilizzo di strumenti informatici non è un tema nuovo nel nostro ordinamento. Già l'articolo 6, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, aveva previsto la possibilità che “le comunicazioni tra amministrazioni pubbliche, che avvengano via telefax sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza”. Tuttavia la medesima norma prevedeva che “qualora dalle comunicazioni possano nascere diritti, doveri, legittime aspettative di terzi, prima dell'atto finale del procedimento dovrà essere acquisito agli atti l'originale della comunicazione”. Si tratta di quella che è comunemente nota come anticipazione via fax”.

Tale modalità di trasmissione dagli indubbi connotati acceleratori, non risolveva completamente il problema, richiedendo, comunque, l'invio del documento cartaceo prima della conclusione del procedimento. Si trattava, comunque, di un primo accenno embrionale dell'informatizzazione del procedimento amministrativo.

Superando tale disposizione, peraltro limitata al solo uso del telefax, il Codice ha fissato un primo principio volto ad attribuire valore giuridico alla trasmissione informatica di documenti “effettuata con qualsiasi mezzo telematico o informatico ivi compreso il fax”.

Si tratta anche in questo caso dell'affermazione di un principio giuridico neutrale alla tecnologia usata; indipendentemente dalla strumento elettronico, la trasmissione è valida se rispondente ai requisiti giuridici fissati dalla norma.

In un'ottica volta ad effettuare un passaggio coerente con le tecnologie esistenti, la norma include espressamente il telefax tra le possibilità tecnologiche utilizzabili, precisando che “la trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale”. Viene in tal modo dettata una disciplina anche volta a superare i contenuti del citato articolo 6, comma 2, della legge n. 412 del 1991.

Per poter attribuire valore giuridico alla trasmissione la norma (articolo 45, comma 2), ha individuato i singoli momenti della trasmissione attribuendo a ciascuno di essi lo specifico valore necessario alla effettuazione dell'intero processo.

Mentre l'aspetto dell'invio non si differenzia tra la spedizione cartacea e quella elettronica, laddove il momento costitutivo è individuato nella consegna al vettore (nella posta cartacea) ed al gestore (nella posta elettronica), maggiori complessità sorgono nella consegna.

L'attuale sistema giuridico relativo alla trasmissione della corrispondenza prevede distinte forme di consegna, individuabili nel recapito presso il proprio indirizzo o presso una casella collocata presso gli uffici postali.

Le particolari caratteristiche tecniche della posta elettronica hanno reso necessaria l'individuazione di un principio giuridico ricavato dalla seconda opzione: la posta elettronica recapitata non è materialmente nel PC, telefonino o altro strumento tecnologico in possesso di ciascuno di noi, ma è nella casella di posta messa a disposizione del proprio gestore (*storage*).

Per poter accedere alla propria posta è infatti necessario collegarsi al proprio gestore utilizzando la rete internet ed accedere in tal modo alla propria casella di posta elettronica.

Il documento oltre ad esser trasmesso deve essere consegnato al destinatario, il quale deve avere anche la disponibilità del documento stesso.

La distinzione tra consegna e disponibilità è strettamente connessa con le caratteristiche tecnologiche della trasmissione telematica di documenti, laddove la consegna avviene sul *server*, cioè presso il gestore della posta mentre la disponibilità è sul *client* cioè sul proprio *personal computer* o apparato tecnologico mediante il quale è possibile ricevere la posta elettronica certificata.

Riassumendo, la norma prevede che il documento si intende consegnato quando è collocato nello *storage*, ove il destinatario può accedere per "scaricare" il documento.

Tra le pubbliche amministrazioni la trasmissione informatica di documenti avviene di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica:

Questo è ciò che afferma l'articolo 47. Attraverso tale disposizione, si individuano alcuni importanti principi: si individua nella posta elettronica una specifica modalità tecnologica di trasmissione e ad essa si attribuisce valore di

strumento ordinario di trasmissione relegando a semplice eccezione la trasmissione cartacea (comma 1)<sup>54</sup>.

La norma individua, inoltre, le fattispecie in virtù delle quali la trasmissione con posta elettronica è valida (comma 2). In una prima ipotesi la trasmissione con posta elettronica è valida se il documento è inviato e sottoscritto con firma digitale (lettera a). In tale ipotesi l'ordinamento si basa sul valore giuridico del documento sottoscritto con firma digitale e alla luce delle particolari caratteristiche di tale firma (cfr. par. 5.2) ne riconosce pieno valore giuridico anche ai fini della trasmissione. La sottoscrizione con firma digitale è elemento sufficiente indipendentemente dallo strumento di trasmissione usato.

In una seconda ipotesi la trasmissione con posta elettronica è valida se il documento trasmesso è dotato di protocollo informatico (lettera b).

L'apposizione di un protocollo informatizzato consente, infatti, di individuare con assoluta certezza l'ufficio che ha apposto il protocollo, la data di apposizione ed il numero progressivo cronologico permette così di dare valore giuridico alla trasmissione.

La terza ipotesi delineata dalla norma per la verifica della provenienza ai fini della validità della comunicazione è una previsione residuale: poiché è possibile ipotizzare forme di trasmissione cui attribuire validità anche oltre quelle espressamente previste dalle lettere a, b, e d, dell'articolo 47 il Codice rinvia alle altre norme dettate dall'ordinamento e ai contenuti delle regole tecniche per poter verificare la provenienza delle comunicazioni ed attribuire ad esse validità ai fini del procedimento amministrativo (lettera c).

---

<sup>54</sup> In relazione all'impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie ha emanato la direttiva 27 novembre 2003, ove si prevede che è sufficiente ricorrere ad un semplice messaggio di posta elettronica, ad esempio, per richiedere o concedere ferie o permessi, richiedere o comunicare designazioni in comitati, commissioni, gruppi di lavoro o altri organismi, convocare riunioni, inviare comunicazioni di servizio ovvero notizie dirette al singolo dipendente (in merito alla distribuzione di buoni pasto, al pagamento delle competenze, a convenzioni stipulate dall'amministrazione ecc...), diffondere circolari o ordini di servizio; unitamente al messaggio di posta elettronica, è anche possibile trasmettere, in luogo di documenti cartacei, documenti amministrativi informatici in merito ai quali tale modalità di trasmissione va utilizzata ordinariamente qualora sia sufficiente conoscere il mittente e la data di invio.

In virtù di tale norma hanno valore, e ad esse non deve seguire l'originale cartaceo<sup>55</sup>. Il telefax utilizzato tramite una posta elettronica, nonché una semplice posta elettronica delle quali sia possibile accertare il mittente<sup>56</sup>.

*7.2 La posta elettronica certificata.* Un'ulteriore ipotesi in base alla quale è possibile verificare la provenienza ed in base alla quale la comunicazione è valida è la trasmissione con posta elettronica certificata (articolo 47, comma 1, lettera d).

La disciplina giuridica e tecnologica relativa alla posta elettronica certificata è contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68. Il Codice si limita ad effettuare un richiamo a tale normativa definendo alcuni principi fondamentali.

In primo luogo si tratta di un particolare sistema di trasmissione di posta elettronica, le cui caratteristiche giuridiche consentono di dotare di valore giuridico la trasmissione di documenti prodotti e trasmessi tramite strumenti informatici, che “necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di ritorno” (art. 48, comma 1).

In secondo luogo la posta elettronica certificata equivale alla notificazione a mezzo posta nei casi consentiti dalla legge (art. 48, comma 2); una precisazione appare d'obbligo. Laddove il legislatore ha inteso far riferimento alla notificazione si intende la notificazione amministrativa e non quella disciplinata dalle norme dei codici di procedura civile e di procedura penale, in quanto alla luce delle norme processuali l'articolo 48 comma 2, ben può consentire anche la notificazione processuale che, anche se con l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione della comunicazione, deve comunque essere materialmente fatta dai soggetti preposti alle notifiche e cioè gli ufficiali giudiziari.

Lo schema di funzionamento della posta elettronica certificata, disciplinato nel citato d.p.r. n. 68 del 2005, è stato realizzato riproponendo sul piano informatico il modello cartaceo della raccomandata con ricevuta di ritorno. La

---

<sup>55</sup> Sul punto la citata direttiva 27 novembre 2003 in tema di posta elettronica ha previsto che al fine di avere certezza della ricezione del documento da parte del destinatario, il mittente ove ritenuto necessario può richiedere al destinatario stesso un messaggio di risposta che confermi l'avvenuta ricezione.

<sup>56</sup> Con riferimento all'uso del telefax la direttiva 27 novembre 2003 ha precisato che la posta elettronica può essere utilizzata anche per la trasmissione della copia di documenti redatti su supporto cartaceo (copia immagine) con il risultato, rispetto al telefax, di ridurre tempi, costi e risorse umane da impiegare, soprattutto quando il medesimo documento debba, contemporaneamente, raggiungere più destinatari.

fattispecie cartacea prevede, infatti, la compilazione di una ricevuta di invio nel momento in cui il soggetto consegna per la spedizione il plico in raccomandata ed una ricevuta di ritorno che attesta l'avvenuta consegna nei modi di legge al destinatario.

Analogamente la PEC, in applicazione del principio generale di cui all'articolo 45, comma 2, prevede una ricevuta rilasciata dal gestore di posta utilizzata dal mittente rilasciata nel momento in cui il documento è stato inviato al proprio gestore (ricevuta di invio) ed una ricevuta di ritorno rilasciata nel momento in cui il documento è disponibile nella casella di posta messa a disposizione del gestore.

L'affermazione di tale principio, potrebbe, tuttavia sollevare alcune critiche, laddove la ricevuta viene rilasciata indipendentemente dalla consapevolezza del destinatario di aver ricevuto un documento. Ciò è quanto già accade con le normali raccomandate, laddove tale tipo di corrispondenza può essere ricevuta anche da persona diversa dal destinatario (familiare o altro), ma, rispetto al tradizionale sistema cartaceo, presenta il vantaggio che in caso di assenza la lettura on line può essere effettuata da qualsiasi postazione.

Aspetto di particolare rilievo nell'esame della norma è costituito dalla necessità che il documento informatico trasmesso sia reso disponibile "all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario".

Diversamente da ciò che accade nella raccomandata con ricevuta di ritorno, laddove in assenza di uno specifico indirizzo del destinatario si utilizza la residenza, l'ordinamento non prevede, al momento, un istituto assimilabile alla residenza informatica. Inoltre ciascuno utente può avere anche più di un indirizzo di posta elettronica anche certificata. Per questo motivo è stato previsto che per i privati che intendono utilizzare il servizio di posta elettronica certificata, il solo indirizzo valido, ad ogni effetto giuridico, è quello espressamente dichiarato ai fini di ciascun procedimento con le pubbliche amministrazioni o di ogni singolo rapporto intrattenuto tra privati o tra questi e le pubbliche amministrazioni. Tale dichiarazione obbliga solo il dichiarante e può essere revocata nella stessa forma<sup>57</sup>.

Non è quindi sufficiente avere una casella di posta elettronica certificata, ma occorre che in occasione di ciascun procedimento instaurato con una pubblica

---

<sup>57</sup> Articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.

amministrazione o di un rapporto intrattenuto con un altro soggetto privato l'indirizzo sia espressamente dichiarato. Si tratta cioè di una specifica volontà del soggetto interessato a trasmettere e ricevere documenti informaticamente per quello specifico rapporto.

A maggior precisazione la norma prevede, inoltre, che la volontà del soggetto non può dedursi dalla semplice indicazione dell'indirizzo di posta certificata in documenti quali la carta intestata o biglietti da visita (comma 3). A fronte di tale espressa volontà sussiste anche un onere per l'utente che intende utilizzare la posta elettronica certificata, che è quello di accedere alla propria casella di posta per verificare l'eventuale presenza di documenti pervenuti.

Solo per le aziende, al fine di non dover dichiarare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata ad ogni rapporto è ammessa l'indicazione di tale indirizzo nell'atto di iscrizione al registro delle imprese (comma 4).

Per poter inviare un messaggio utilizzando la posta elettronica certificata occorre inoltre che sia il mittente che il destinatario siano dotati di una casella di posta elettronica certificata. Questo perché al fine di fornire livelli di servizio tali da assicurare un recapito certo la normativa prevede che tale servizio possa essere erogato solo da soggetti con requisiti tecnico economici predeterminati e che siano iscritti in un apposito elenco tenuto da una pubblica amministrazione<sup>58</sup>.

Un particolare aspetto è legato ai rapporti tra la posta elettronica certificata ed i documenti sottoscritti con firma digitale: le due cose sono complementari ma non inscindibili. E' ben possibile trasmettere un documento firmato digitalmente con una semplice posta elettronica, così come è possibile trasmettere un semplice documento con una posta elettronica certificata. Non va confusa la valenza di contenitore attribuita alla posta elettronica certificata dal valore di contenuto attribuita ad un documento sottoscritto digitalmente.

## **8. I dati delle pubbliche amministrazioni e l'erogazione dei servizi on line**

*8.1 I dati delle pubbliche amministrazioni.* La descrizione degli istituti relativi alla formazione, sottoscrizione, archiviazione, gestione e trasmissione del

---

<sup>58</sup> Ai sensi dell'articolo 14 del d.p.r. n. 68 del 2005 il Centro nazionale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni – CNIPA, gestisce l'elenco dei certificatori di posta elettronica certificata.

documento informatico esauriscono tutte le fasi necessarie per realizzare con le tecnologie informatiche un procedimento amministrativo.

L'analisi del procedimento amministrativo in tutte le sue fasi dalla formazione del documento al suo invio al destinatario non esaurisce, tuttavia, i profili relativamente ai quali occorre procedere alla informatizzazione.

Lo svolgimento di un procedimento amministrativo, che come detto nella gran parte dei casi coinvolge più amministrazioni, è finalizzato a consentire a ciascuna amministrazione e principalmente all'amministrazione preposta all'adozione del provvedimento finale di entrare in possesso delle informazioni detenute da altre amministrazioni, indispensabili per effettuare tutte le attività acquisitive, istruttorie, valutative e decisionali finalizzate all'adozione del provvedimento amministrativo finale.

L'informatizzazione del circuito di circolazione delle informazioni consente un'indubbia velocizzazione dell'iter procedimentale tra le varie amministrazioni e nei confronti dei privati, ma costituisce una mera forma di collegamento tra i soggetti interessati. Diversamente la condivisione delle informazioni costituisce il livello ulteriore attraverso il quale gli elementi della conoscenza possono essere resi disponibili per le scelte e le decisioni delle pubbliche amministrazioni.

Precedentemente si è parlato del procedimento amministrativo svolto attraverso la cooperazione applicativa, ma prevedere procedure informatiche che consentano la realizzazione di procedimenti amministrativi presuppone necessariamente la condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni.

Per la realizzazione di tali obiettivi il Codice prevede che i dati di cui dispone ciascuna amministrazione devono essere raccolti conservati e resi disponibili in modo che le altre amministrazioni, ed i privati quando consentito, possano fruire e riutilizzare i dati stessi<sup>59</sup>. Fruire di un dato significa poter utilizzare un dato di un'altra amministrazione non solo visualizzandolo, ma anche trasferendolo nei propri sistemi informativi automatizzati<sup>60</sup>. Tuttavia la titolarità del dato rimane in capo all'amministrazione, sia dal punto di vista della vigente normativa relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico<sup>61</sup>, sia con riferimento ad eventuali applicativi procedurali che dovranno utilizzare

---

<sup>59</sup> Articolo 50.

<sup>60</sup> Articolo 1, comma 1, lettera t).

<sup>61</sup> Decreto legislativo 24 gennaio 2006, attuativo della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico.

necessariamente il dato fornito dal titolare del dato medesimo per avere certezza legale del dato utilizzato.

In molti casi accade che l'informazione o l'insieme delle informazioni non siano gestite da un'unica amministrazione; si pensi ad esempio ai dati sanitari di un individuo detenuti certamente dalla ASL, ma anche da un ospedale, da un medico di base ecc. Si tratta di dati omogenei per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni coinvolte per lo svolgimento delle proprie competenze istituzionali.

Per una migliore fruizione di tali dati l'articolo 60 prevede l'individuazione e la costituzione di basi di dati di interesse nazionali finalizzate alla creazione di un sistema informativo unitario.

### *8.2 L' erogazione dei servizi on line*

I siti internet e le pagine web costituiscono la modalità più utilizzata per l'erogazione e la fruizione di servizi erogati on line. Anche le pubbliche amministrazioni, allineatesi a tale nuova forma di rapporto con i cittadini, si sono adeguate proponendo propri siti. Il diverso sviluppo dell'innovazione e la mancanza di regole comuni ha determinato un panorama di siti pubblici estremamente diversificato, nei quali si riscontrano diversi livelli di qualità nell'erogazione dei servizi<sup>62</sup>.

La scelta operata dal legislatore nella definizione dei contenuti minimi previsti per ciascun sito tiene conto dei principi descritti nel Codice dell'amministrazione digitale nel suo complesso, ma tiene altresì conto della necessità di dare attuazione alla normativa vigente in materia di trasparenza e qualità dei servizi forniti all'utente anche mediante l'utilizzo degli strumenti dell'ICT<sup>63</sup>.

In tal senso si prevede che sui siti sia pubblicato l'elenco completo delle caselle di posta elettronica attive, specificando se si tratta di una casella di posta

---

<sup>62</sup> L'Unione europea ha definito quattro livelli di interazione tra cittadini e pubblica amministrazione per monitorare il livello dell'erogazione dei servizi *on line*. Un secondo livello è costituito dall'interazione monodirezionale che consente lo scarico di moduli per la richiesta di erogazione del servizio che dovrà comunque essere inoltrata per canali tradizionali. Un terzo livello è costituito dall'interazione bidirezionale che prevede la possibilità di attivare *on-line* l'erogazione del servizio, compresa l'identificazione dell'utente e la conferma al richiedente della presa in carico della richiesta: il quarto è il livello di transazione, che consente all'utente di fruire di un servizio interamente on-line, interagendo con l'amministrazione.

<sup>63</sup> Articolo 54

istituzionale o di una casella di posta certificata, nonché l'elenco dei servizi disponibili erogati *on line*.

Gli articoli 2 e 4 della legge n. 241 del 1990 prevedono che ciascuna amministrazione fornisca indicazione dei procedimenti svolti e dei relativi termini di conclusione, nonché l'indicazione degli uffici (e dei dirigenti) responsabili di ciascun procedimento; inoltre l'articolo 26 della stessa legge prevede, altresì, che “siano pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse”.

Il sito costituisce lo strumento attraverso il quale tutte queste informazioni e non solo queste trovano facile e comprensibile reperimento.

I dati pubblici contenuti nei siti delle pubbliche amministrazioni devono, inoltre, essere fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di identificazione informatica; tuttavia occorre evidenziare che ci possono essere dei dati che, sebbene prodotti dalle pubbliche amministrazioni, non siano pubblici in quanto soggetti, ad esempio, alla disciplina della legge n. 241 del 1990 o del decreto legislativo n. 196 del 2003, per i quali occorra l'identificazione informatica.

In altri casi, può essere previsto il riconoscimento di eventuali costi eccezionali sostenuti dall'amministrazione cedente anche in relazione a quanto previsto dalla citata normativa in materia di riutilizzo delle informazioni nel settore pubblico.

Un primo aspetto da tenere in considerazione in relazione alla fruibilità *on line* dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni è costituita dalla possibilità di ottenere dai siti web delle pubbliche amministrazioni i moduli e i formulari, nonché l'elenco della documentazione necessaria per ciascun procedimento.

In tal modo sia nell'eventualità che i moduli e i formulari possano essere scaricati dal sito dell'amministrazione per poi essere presentati in modalità cartacea, sia che vengano compilati e inoltrati direttamente sulla pagina *web*, comunque i moduli devono essere disponibili anche *on line*. Proprio per rafforzare tale principio la norma prevede altresì che “trascorsi ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del Codice, i moduli o i formulari che non siano stati pubblicati sul sito non possono essere richiesti ed i relativi procedimenti possono

essere conclusi anche in assenza dei suddetti moduli o formulari”<sup>64</sup>. Al fine di dare corretta e puntuale applicazione a tale disposizione sarà necessario che le amministrazioni applichino opportune regole tecniche in materia di documenti informatici (marcatura temporale o altro) che consentano di stabilire con certezza il momento nel quale un dato modulo o documento richiesto sia stato collocato sul sito. Ciò al fine di evitare contestazioni tra l'utente e l'amministrazione in ordine al momento di pubblicazione sul sito del modulo o documento richiesto.

Ulteriore aspetto è rappresentato dalla pubblicazione sui siti di atti normativi e amministrativi che produce gli effetti giuridici della pubblicità costitutiva solo nei casi e secondo le modalità espressamente previste dall'ordinamento, non producendo alcun effetto derogatorio delle norme attualmente vigenti relative alla pubblicità costitutiva, ciò a conferma delle finalità del Codice che non sono quelle di rielaborare una sistematica del diritto già contenuta in norme civilistiche o penalistiche dell'ordinamento aventi una loro storica compiutezza ed efficacia, quanto invece di prevedere e regolamentarne la versione telematica o tecnologica allo scopo di favorire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa<sup>65</sup>.

L'erogazione dei servizi on line è costituita non solo dalle modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni consentono la fruizione dei servizi on line, ma è rappresentata anche dalle possibilità consentite all'utente cittadino-impresa di interagire con le amministrazioni<sup>66</sup>.

Proprio al fine di disciplinare tali modalità l'articolo 65 prevede che le istanze e le dichiarazioni possono essere inviate alle pubbliche amministrazioni: sottoscrivendole con firma digitale (lettera a); quando l'autore è identificato con CIE/CNS (lettera b); quando l'autore è identificato tramite pin/password (lettera c).

---

<sup>64</sup> Articolo 57, comma 2.

<sup>65</sup> Relazione illustrativa al d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159 presentata alle Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

<sup>66</sup> L'accesso ai servizi erogati on line è caratterizzato da tre distinte fasi: identificazione, autenticazione, autorizzazione. L'identificazione è l'insieme degli elementi (*smart-card*, *pin-password*, codici di sicurezza) che consentono il riconoscimento del soggetto; l'autenticazione costituisce la fase successiva nella quale, utilizzando gli strumenti dell'identificazione, il soggetto effettua le opportune operazioni (es. digitare il pin), che consentono di verificare la relazione tra gli elementi che consentono l'identificazione del soggetto ed il soggetto che effettua l'operazione; con il termine autorizzazione si indica la corrispondenza tra le operazioni effettuabili e quelle in relazione alle quali l'operatore è abilitato. Tali definizioni sono tratte da *Linea guida per la sicurezza ICT nelle amministrazioni*, a cura del CNIPA – quaderno n. 23, p. 188.

La prima modalità relativa all'uso delle firma digitale costituisce l'unica norma contenuta nel Codice nella quale non si effettua un generico riferimento ad una firma digitale o qualificata, ma si effettua un esplicito riferimento alla sola firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato. Con tale disposizione il legislatore ha voluto espressamente affermare che, indipendentemente dalle tipologie di firma previste dalla normativa vigente, per presentare istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni l'unica tipologia di sottoscrizione utilizzabile è la firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato.

Questo primo strumento per la valida presentazione di istanze e dichiarazioni può essere utilizzato con diverse modalità di invio: certamente risponde ai requisiti della norma l'istanza sottoscritta con firma digitale ed inviata con posta elettronica (normale o certificata), ma risponde ugualmente ai requisiti fissati dal Codice un'istanza compilata con modalità *web-services* e sottoscritta con firma digitale. Il comma 2 dell'articolo 65 prevede, infatti, la possibilità che le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni possano essere non solo presentate, ma anche compilate per via telematica direttamente "su sito".

Proprio alle modalità di presentazione delle istanze mediante *web-services* si riferiscono le altre due fattispecie descritte dal citato articolo 65. Le istanze possono, infatti, essere presentate anche utilizzando metodologie di riconoscimento informatico tramite CIE/CNS (lettera b) o pin/password (lettera c).

Occorre tuttavia precisare le differenze esistenti tra strumenti di identificazione quali la CIE/CNS e gli strumenti di sottoscrizione quali le firme digitali. Si tratta di due oggetti nettamente distinti: mentre CIE/CNS sono strumenti per l'accesso ai servizi erogati *on line* dalle amministrazioni, e non strumenti per la sottoscrizione dei documenti, le firme digitali non sono strumenti di accesso ma di sottoscrizione.

Certamente possono essere usati come strumenti complementari laddove una volta avuto accesso ai servizi erogati *on line* occorre sottoscrivere l'istanza o la dichiarazione. Per tale motivo ben possono essere materialmente collocate su un'unica smart-card, ma in nessun caso è possibile sostenere che la CIE/CNS sia uno strumento di sottoscrizione o che la firma digitale sia uno strumento di accesso ai servizi erogati *on line*.

Per ottenere servizi *on line* da una pubblica amministrazione non è sempre necessario sottoscrivere l'istanza. Analogamente a quanto accade nell'uso dei

bancomat, laddove per ottenere alcuni servizi non è necessaria la sottoscrizione, essendo sufficiente la semplice identificazione informatica, l'articolo 65, comma 1, lettere b) e c), prevede che la CIE/CNS e le pin/password possono essere utilizzati come strumenti per la presentazione di istanze e dichiarazioni nei limiti stabiliti da ciascuna amministrazione.

Saranno le singole amministrazioni a stabilire in quali casi è sufficiente un'identificazione informatica (ad esempio per il semplice rilascio di un certificato), o sia necessaria una sottoscrizione informatica trattandosi di provvedimenti volti alla costituzione di posizioni giuridiche soggettive.

Si tratta di una metodologia di presentazione di istanze e dichiarazioni del tutto analoga all'erogazione dei servizi on line effettuata dalle banche utilizzando lo strumento del bancomat.

Per semplici operazioni bancarie è possibile utilizzare il bancomat che è uno strumento di identificazione, ma non di sottoscrizione, cioè non è una firma; analogamente le singole amministrazioni individueranno quali servizi possono essere erogati on line a fronte di una semplice identificazione effettuata con CIE/CNS e quali servizi richiedono la sottoscrizione.

In attesa che siano pienamente operative la CIE e la CNS molte amministrazioni già utilizzano altre tecnologie per l'accesso ai servizi erogati *on line*, quali ad esempio *pin* e *password*. Al fine di salvaguardare tali forme di interazione è stato previsto che, fino alla piena operatività di CIE e CNS tali strumenti abbiano il medesimo valore ed i medesimi limiti delle suddette carte di accesso. Sino a tale momento anche *pin* e *password* possono essere utilizzati come strumenti di invio di istanze e documenti.

## **9. Le regole per lo sviluppo acquisizione e riuso dei sistemi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni**

*9.1. Lo sviluppo e l'acquisizione dei sistemi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni.* L'esperienza acquisita in più di un decennio nel corso del quale l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni è avvenuta sviluppando e realizzando sistemi informatici, ha evidenziato alcune criticità nelle modalità mediante le quali le amministrazioni hanno acquisito prodotti e strumenti informatici.

L'articolo 13 del d.lgs. n. 39 del 1993 nell'individuare le modalità di sviluppo e di acquisizione dei sistemi informatici ha disciplinato le procedure per la stipula di contratti aventi ad oggetto attività informatiche.

Tale procedura ha previsto preliminarmente la presentazione di studi di fattibilità da parte dell'impresa che presenta il progetto nei quali individuare gli obiettivi organizzativi e funzionali dell'amministrazione interessata. Ciò è stato previsto in quanto nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione le necessità di una pubblica amministrazione non sono solamente legate all'acquisto di apparecchiature, ma anche e soprattutto nella individuazione di soluzioni gestionali e strategiche per l'informatizzazione di segmenti della attività dell'amministrazione medesima. Tali analisi sono volte, pertanto, ad acquisire dalle imprese anche soluzioni gestionali da introdurre nell'organizzazione amministrativa.

Il medesimo articolo 13 ha previsto, inoltre, che qualora lo studio di fattibilità sia affidato ad imprese operanti nel settore informatico, queste non hanno la facoltà di partecipare alla procedura per l'aggiudicazione dei contratti. Nella formulazione dei progetti, infatti, l'oggetto della gara non era stato predefinito dall'amministrazione, ma era il frutto di un'elaborazione dell'impresa che aveva presentato lo studio di fattibilità. Si veniva, pertanto, a determinare per tale impresa, una indubbia posizione di vantaggio nella eventuale partecipazione alla gara; la scelta del legislatore era volta ad evitare possibili posizioni privilegiate, distinguendo nettamente tra le due diverse posizioni assunte dalle imprese.

Proprio la motivazione relativa allo svolgimento di attività informatiche sia progettuali che esecutive, ha costituito l'elemento debole dell'effettuazione delle gare per acquisti informatici. Diversamente da altri campi come ad esempio nel settore degli appalti di lavori, nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione non esiste una distinzione netta tra progettazione ed esecuzione; le imprese svolgono sostanzialmente entrambe le attività.

Proprio al fine di superare tale ostacolo l'articolo 67 ha introdotto quale possibilità l'utilizzo dell'istituto del concorso di idee<sup>67</sup>.

La soluzione utilizzata nel Codice ha previsto il ricorso ad un istituto con caratteristiche affini quale è il concorso di idee, già disciplinato dal regolamento

---

<sup>67</sup> Articolo 57 decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554.

di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici<sup>68</sup>. Si tratta di una particolare tipologia di concorso di progettazione cui l'amministrazione può ricorrere quando occorre acquisire progetti preliminari che, per loro natura, consentono varie possibilità di impostazione, per cui i concorrenti sono chiamati a presentare idee o proposte.

Il ricorso a tale soluzione costituisce un significativo mutamento di impostazione rispetto al passato quando al centro del processo di realizzazione di un'opera pubblica più che la fase progettuale era la fase esecutiva<sup>69</sup>.

L'istituto si basa su due distinte procedure: espletata la gara con le modalità del pubblico incanto, alle migliori proposte pervenute spetta un premio (comma 1); sarà facoltà dell'amministrazione decidere se procedere o meno a porre le idee acquisite a base di gara di un concorso di progettazione (comma 2). Diversamente da quanto previsto dal citato articolo 13, al concorso di idee è ammesso a partecipare anche il soggetto che ha elaborato la proposta ideativa messa a concorso. Tale procedura può essere utilizzata per appalti di lavori e servizi ad alto contenuto di innovazione tecnologica.

Il quadro normativo così delineato prevede, da un lato l'applicazione del citato articolo 13 per le sole "grandi opere", mentre il ricorso al concorso di idee, di cui al citato articolo 68 rappresenta una possibilità volta a rendere applicabili, con gli adattamenti descritti, tale istituto in un settore, quale è quello informatico, nel quale è insito il concetto di innovazione.

*9.2 Il riuso.* Le pubbliche amministrazioni che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno facoltà di darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche, che li adattano alle proprie esigenze. Con questa espressione la legge di semplificazione per il 2001 ha introdotto nel panorama legislativo italiano l'istituto del riuso dei programmi informatici<sup>70</sup>.

Le pubbliche amministrazioni in Italia sono più di 10.000, ma suddivise in categorie omogenee: circa 850 sono i Comuni, più di 100 le Province, e le Camere di commercio, circa 80 le università ecc. I procedimenti finali, quelli cioè volti ad

---

<sup>68</sup> Articolo 57, del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554.

<sup>69</sup> C. Giurdanella, *Commento all'articolo 67*, in AA. VV. *Il Codice dell'amministrazione digitale - commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, 2006, p. 624.

<sup>70</sup> Articolo 25, comma 2 legge 23 novembre 2000, n. 340.

attuare le specifiche funzioni di ciascuna amministrazione, sono sostanzialmente uguali a quelli svolti dalle amministrazioni facenti parte della medesima categoria mentre i procedimenti strumentali, cioè volti a consentire il funzionamento dell'amministrazione sono analoghi anche tra amministrazioni appartenenti a categorie diverse: così ad esempio il rilascio di una concessione edilizia presenta caratteristiche sostanzialmente analoghe in tutti i Comuni, così come i procedimenti di gestione del personale (ferie, congedi, aspettative), presentano caratteristiche simili in tutte le amministrazioni.

L'informatizzazione di tali procedure può avvenire in più differenti modi: acquistando la sola licenza d'uso da società di software che producono programmi applicativi per le esigenze delle amministrazioni, oppure commissionando un programma applicativo con specifiche indicazioni sui contenuti.

La differenza tra le due forme di acquisizioni determina nel primo caso un prodotto con costi relativamente bassi ma di cui non si ha la proprietà ma la sola licenza d'uso; mentre nel secondo caso il costo è più elevato ma la titolarità del programma è dell'amministrazione che ha commissionato il prodotto. Sebbene il costo della licenza sia inferiore rispetto all'acquisto per la singola amministrazione, il medesimo aspetto esaminato per macro grandezze porta, alle estreme conseguenze, che uno stesso programma possa essere acquistato dagli oltre 8.000 mila comuni con un costo per l'erario pari a ottomila volte il costo della singola licenza.

L'acquisto della proprietà di un programma applicativo ha un onere certamente maggiore per la singola amministrazione; ma se il programma ormai di proprietà dell'amministrazione possa essere usato anche da un'altra amministrazione, si avrebbe un vantaggio economico nel suo complesso.

L'introduzione del riuso era volta a raggiungere tale forma di economia. Tuttavia la previsione contenuta nella citata legge del 2000, non ha avuto i benefici sperati per una serie di motivi. In primo luogo la norma stabiliva una facoltà in capo all'amministrazione proprietaria, la quale a fronte di un onere sostenuto interamente si trovava nella posizione di poter cedere gratuitamente ad un'altra amministrazione quanto acquistato; in secondo luogo la conoscenza dell'esistenza di tali prodotti non era affatto facile se si pensa ad amministrazioni collocate in tutto il territorio nazionale; infine le società produttrici di programmi informatici potevano avere tutto l'interesse che tale istituto non trovasse applicazione.

Al fine di trovare una soluzione a tutti questi problemi e a dare concreta applicazione all'istituto del riuso il Codice riproponendo i contenuti della norma citata, ha previsto un obbligo per le amministrazioni alle quali venga richiesto, da altra amministrazione, di fornire in riuso un programma applicativo che sia stato realizzato su specifica richiesta da parte dell'amministrazione<sup>71</sup>.

Per facilitare tale riuso è previsto, laddove tecnologicamente possibile, che i programmi appositamente sviluppati per conto e a spese dell'amministrazione, possano essere riutilizzati anche in altri ambienti informatici.

Per consentire la conoscenza di tali prodotti è stato previsto che il CNIPA gestisca una banca dati delle applicazioni tecnologiche realizzate dalle pubbliche amministrazioni.

Sarebbe stato forse utile se il Codice oltre a prevedere un obbligo di fornire e la possibilità di conoscere avesse statuito anche un obbligo per le amministrazioni a comunicare al CNIPA le applicazioni realizzate.

E' inoltre, previsto che le pubbliche amministrazioni inseriscano, nei contratti per l'acquisizione di programmi informatici, clausole che garantiscano la proprietà dei programmi ai fini del riuso. Tale previsione si rende necessaria perché solo assicurando alle pubbliche amministrazioni committenti la titolarità del prodotto informatico se ne può prevedere il riuso senza entrare in collisione con la normativa in materia di diritto d'autore.

Corollario di tale previsione è la possibilità che l'amministrazione che commissiona la realizzazione di un prodotto informatico concordi con il fornitore clausole che assicurino alle altre amministrazioni l'erogazione di servizi connessi al riuso finalizzati, ad esempio, all'adattamento e alla manutenzione dei programmi applicativi.

La disposizione prevede, inoltre, che l'amministrazione che riutilizza l'applicativo possa adattare il programma alle proprie esigenze. In questo modo viene data la possibilità di una maggiore diffusione del programma informatico presso le varie amministrazioni, le quali beneficiano di un ulteriore risparmio economico e procedurale potendo procedere all'adeguamento del programma utilizzando forme più snelle di evidenza pubblica per la scelta dell'impresa chiama ad adeguare il programma e ad effettuarne la manutenzione.

---

<sup>71</sup> Articolo 69.

## **10. Le regole tecniche**

Per poter giungere ad una completa ed uniforme applicazione delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni e soprattutto delle funzioni e attribuzioni svolte dalle singole amministrazioni è certamente importante l'applicazione dei contenuti del Codice dell'amministrazione digitale, ma è di indiscutibile rilievo l'applicazione delle regole tecniche.

Con tale espressione si intende far riferimento alle disposizioni di carattere tecnologico necessarie per il funzionamento delle soluzioni tecnologiche previste dalla normativa, ivi compresa la loro interoperabilità, cioè la possibilità che i vari sistemi descritti possano funzionare congiuntamente tra loro.

Già l'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 conferiva all'allora AIPA la potestà di dettare regole tecniche con particolare riferimento ai sistemi informativi ed alle interconnessioni ed alla sicurezza dei medesimi. Con specifico riferimento di regole tecniche per la formazione, trasmissione, conservazione, duplicazione e riproduzione dei documenti informatici anche l'articolo 18, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513 ne ha affidato la potestà all'AIPA.

Successivamente l'articolo 8 del d.p.r. n. 445 del 2000, sempre con riferimento alle regole tecniche inerenti il documento informatico ha attribuito la potestà normativa al Presidente del Consiglio dei ministri, sentita l'AIPA.

L'articolo 71 riconduce ad unità il sistema, individuando in più punti del Codice gli aspetti in relazione ai quali è necessaria la previsione di regole tecniche, affidandone nel contempo la relativa potestà normativa al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie.

In virtù della contestuale vigenza della previsione del Codice e della normativa di cui al decreto legislativo n. 39 del 1993, coesistono sia il potere di adozione di regole tecniche attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, sia il potere attribuito al CNIPA. Nella prassi tali poteri sono stati esercitati affidando al Presidente del Consiglio dei ministri il quadro delle regole applicabili ed al CNIPA le indicazioni più marcatamente tecnologiche relative ai sistemi applicativi coinvolti.

Nella evoluzione decennale dell'applicazione delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni sono

state adottate, con i diversi procedimenti sin qui descritti, gran parte delle regole tecniche previste dal Codice<sup>72</sup>.

Al fine di non vanificare il prezioso lavoro svolto negli ultimi anni il comma 2 dell'articolo 71 ha previsto che le regole tecniche adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con delibera del CNIPA (AIPA), restano in vigore fino all'adozione delle nuove regole tecniche.

La previsione di nuove regole tecniche rappresenta un importante connotato del sistema giuridico delineato dal Codice, volto a garantire il costante allineamento tra sistema giuridico e sviluppo tecnologico<sup>73</sup>.

Il quadro delineato è stato strutturato con un impianto normativo primario caratterizzato da una normativa neutrale alla tecnologia<sup>74</sup>, ed una normativa tecnica flessibile e tempestivamente adeguabile ai mutamenti tecnologici intervenuti<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Ad oggi sono state adottate praticamente tutte le regole tecniche previste dal Codice, ad eccezione delle regole tecniche di cui all'articolo 38, e delle regole tecniche del sistema pubblico di connettività di cui all'articolo 71, comma 1-*bis*.

<sup>73</sup> Già l'articolo 8, comma 2, del d.p.r. n. 445 del 2000 prevedeva che le regole tecniche "sono adeguate alle esigenze dettate dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, con cadenza almeno biennale". Questa previsione, anche se non contenuta nel Codice con indicazione puntuale dei termini di modifica, costituisce, comunque, un'importante indicazione di sistema.

<sup>74</sup> Tale indicazione fornita dall'UE nella relazione illustrativa alla direttiva 1999/93/CE in tema di firme elettroniche è volta a prevedere un quadro normativo valido ed applicabile indipendentemente dal tipo di tecnologia utilizzata, che non risulti rapidamente obsoleto in conseguenza del progresso tecnologico.

<sup>75</sup> Per tale motivo il legislatore ha scelto lo strumento del decreto del presidente del Consiglio per l'adozione delle regole tecniche che "per la sua snella procedura di adozione consente di apportare modifiche al sistema in modo da tenere aggiornate le regole tecniche con gli aggiustamenti tecnologici ... evitando di cristallizzare disposizioni di tipo tecnico che l'impetuosa e continua evoluzione nel settore dell'informatica e della telematica avrebbe rischiato di rendere superate ed applicabili in breve tempo. Meglio dunque affidare la regolazione tecnica ad uno strumento agile e flessibile ... facilmente aggiornabile" (Relazione illustrativa del Governo al Codice inviata al Parlamento l'8 febbraio 2005).

## 11. Il sistema pubblico di connettività - SPC<sup>76</sup>

A partire dalla seconda metà degli anni '90 la legge ha previsto l'istituzione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), ossia una infrastruttura di servizi, orientata alle pubbliche amministrazioni centrali, che, con l'uso di regole uniformi (*protocolli standard*), ha consentito il collegamento informatico tra le amministrazioni medesime per il trasporto di dati in condizioni di sicurezza<sup>77</sup>.

A distanza di sette anni una rete per il solo trasporto dei dati e relativa alle sole pubbliche amministrazioni centrali si è rivelata assolutamente inadeguata a rispondere alle esigenze delle amministrazioni e dei cittadini.

Inoltre, la crescita del fenomeno *Internet*, da un lato, e la spinta del federalismo dall'altro hanno condotto anche le amministrazioni locali a sviluppare parallelamente sul proprio territorio infrastrutture telematiche, caratterizzate come *community network*, cioè reti che collegano un insieme di soggetti che condividono regole, infrastrutture e servizi e che insieme definiscono e attuano politiche di sviluppo. Tali reti territoriali, di livello regionale, ma anche provinciale e comunale, svolgono un importante ruolo istituzionale e rappresentano l'infrastruttura di trasporto di dati di numerose pubbliche amministrazioni locali. Tale modello, essendo partecipato da un insieme di soggetti autonomi che hanno scelto liberamente e singolarmente di aderire ad una comunità di servizi, ha rappresentato un forte elemento di stimolo per il mercato e di razionalizzazione della domanda di connettività e servizi.

Si è quindi reso necessario realizzare un sistema di regole attraverso le quali, e utilizzando gli *standard* di comunicazione di *internet*, si potesse realizzare una rete sicura attraverso la quale tutte le pubbliche amministrazioni non solo si possano scambiare dati, ma, ed è questo il valore aggiunto del Sistema, anche nuovi servizi, che consentono non solo la trasmissione sicura e certificata del dato, ma anche la possibilità di condividere il dato e trattarlo, per lo svolgimento dei

---

<sup>76</sup> Per un'analisi della dottrina relativamente al sistema pubblico di connettività si rinvia a C. D'Orta, *Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2005, p. 693 e A. Natalini, *Il SPC eredita i problemi della RUPA*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2005, p. 702.

<sup>77</sup> In tal senso si veda l'articolo 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, relativo al sistema dei collegamenti informatici tra le pubbliche amministrazioni per l'erogazione dei servizi resi in via telematica.

procedimenti amministrativi di propria competenza. Questa in breve sintesi la nozione di sistema pubblico di connettività<sup>78</sup>.

Si tratta, dunque, di una sorta di *intranet* qualificata. Attraverso l'integrazione delle basi dati, sarà possibile un minore coinvolgimento diretto del cittadino nella realizzazione di processi amministrativi: i dati necessari ad un procedimento, ad esempio gli anagrafici, verranno consultati direttamente dall'amministrazione responsabile con un notevole risparmio di tempo e di denaro ed un aumento dell'efficienza amministrativa<sup>79</sup>. Tutta questa elaborazione comincia su richiesta dell'operatore, ma in modo automatico viene portata avanti dalle macchine; ciò giustifica il riferimento al concetto di autostrada perché è una rete informatica sulla quale viaggiano dati.

Questa parte del Codice rappresenta lo strumento mediante il quale lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali possono realizzare un insieme di infrastrutture informatiche e telematiche, rette da regole comuni e basate su reti di trasmissione che consentono la comunicazione tra le applicazioni delle amministrazioni pubbliche, la condivisione delle applicazioni stesse e la raccolta di tutte le informazioni relative a procedimenti amministrativi, al fine di consentire lo svolgimento telematico del procedimento medesimo e l'erogazione on line del relativo servizio. Obiettivo di tale provvedimento è l'unificazione, in un disegno unitario, delle varie reti statali, regionali e locali per creare un sistema organico ed efficiente.

Poiché, come detto, l'SPC rappresenta l'evoluzione della rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), nonché l'architettura per l'unificazione dei sistemi informatici di tutte le pubbliche amministrazioni al Sistema pubblico di connettività aderiscono le amministrazioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Sono, tuttavia, escluse, le funzioni di sicurezza, di difesa nazionale e le consultazioni elettorali<sup>80</sup>. L'esclusione non riguarda le amministrazioni che

---

<sup>78</sup> In una prima stesura tali disposizioni sono state inserite in un autonomo decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 marzo 2005, n. 73. Con l'approvazione del decreto correttivo le predette disposizioni sono state inserite nel Codice dell'amministrazione digitale.

<sup>79</sup> di fondamentale importanza per dare validità giuridica a tali applicazioni è l'articolo 5 del decreto legislativo n. 42 del 2005, sull'SPC ove si prevede che gli scambi di documenti informatici tra le pubbliche amministrazioni finalizzati allo svolgimento di procedimenti amministrativi e realizzati secondo le regole tecniche e giuridiche del SPC, costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge.

<sup>80</sup> Articolo 75, comma 2.

svolgono anche funzioni di sicurezza e di difesa nazionale ma solo i sistemi informatici strumentali alle suddette funzioni.

Il sistema pubblico di connettività è un accordo organizzativo fra le pubbliche amministrazioni volto a favorirne il dialogo e, conseguentemente a favorire la circolarità dell'informazione con meccanismi idonei a garantire la qualità dell'informazione gestita.

Attraverso tale sistema sarà possibile realizzare la circolarità delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni, cioè la possibilità di realizzare un'unica banca dati digitale, attraverso la quale poter erogare con modalità telematiche i servizi forniti dalle varie amministrazioni.

A tal fine l'articolo 76 introduce un importante principio relativo al valore giuridico dello scambio di dati e documenti informatici effettuato tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni. Attualmente per far sì che abbiano valore giuridico gli scambi di dati tra amministrazioni, effettuati dai sistemi informativi nel rispetto delle procedure di cooperazione applicativa con modalità diverse dal tradizionale invio cartaceo, le pubbliche amministrazioni interessate hanno dovuto stipulare specifici accordi. Le caratteristiche tecnologiche dell'SPC, anche in termini di qualità e sicurezza, consentono, invece, di dettare un principio in base al quale lo scambio di dati effettuato grazie alle tecnologie proprie del Sistema produce sul procedimento amministrativo gli stessi effetti giuridici di un normale invio documentale (c.d. cooperazione applicativa). Per poter attribuire valore legale all'invio documentale la disposizione prevede, prioritariamente, che devono risultare con certezza il momento dell'invio e quello della ricezione e che sia, altresì, garantita l'integrità del documento.

Per poter concretamente realizzare ed applicare tale principio le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della loro autonomia funzionale e gestionale, dovranno adottare nella progettazione e gestione dei propri sistemi informativi, ivi inclusi gli aspetti organizzativi, soluzioni tecniche compatibili con i principi della cooperazione applicativa.

Al fine di rendere applicabili gli aspetti tecnologici e organizzativi del sistema normativo sin qui descritto, anche e soprattutto alla luce del contesto costituzionale è stato previsto un organismo di coordinamento che possa coniugare il rispetto delle autonomie organizzative con le esigenze di omogeneità dei sistemi informatici. La Commissione di coordinamento dell'SPC, costituita da rappresentanti delle amministrazioni centrali e rappresentanti del mondo delle

autonomie costituisce una “cabina di regia” nel cui ambito potranno essere delineati i principi dell’*e-Government*.<sup>81</sup>

Si tratta della sede per la *governance* del sistema pubblico di connettività. Tale Commissione svolge funzioni di indirizzo e coordinamento dell’SPC, assicurando il raccordo tra le amministrazioni pubbliche anche attraverso l’approvazione delle linee guida e delle modalità di funzionamento dei servizi e delle procedure. La Commissione promuove l’evoluzione e lo sviluppo dell’SPC, in relazione alle esigenze delle pubbliche amministrazioni e l’utilizzo dei servizi tecnologici forniti dall’SPC. Alla Commissione compete, inoltre, la verifica della qualità e della sicurezza dei servizi forniti, al fine di promuovere il recepimento degli standard necessari per il funzionamento dell’SPC.

La istituenda Commissione rappresenterà un primo esempio di organismo federale per l’esercizio della *governance* nell’*e-government* ove definire gli indirizzi strategici e le modalità operative dell’SPC. La concreta operatività di tale organismo consentirà di compiere un ulteriore passo in avanti per la realizzazione delle politiche dell’*e-Government* e indirizzerà utilmente verso l’individuazione di efficaci strumenti di *governance*.

Ulteriore aspetto dell’evoluzione tecnologica del sistema pubblico di connettività è costituito dalla realizzazione della Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni. Tale Rete, realizzata sulle strutture tecnologiche dell’SPC, consente il collegamento tra le pubbliche amministrazioni e gli uffici italiani all’estero. L’osmosi tra l’SPC e la Rete internazionale, fa sì che quest’ultima non fornisca solo collegamenti informatici, ma sia a tutti gli effetti una struttura di connettività che eroga gli stessi servizi forniti dall’SPC sul territorio nazionale.

---

<sup>81</sup> Articolo 80; la Commissione è formata da tredici componenti incluso il Presidente, scelti tra persone di comprovata professionalità ed esperienza nel settore, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sei in rappresentanza delle amministrazioni statali previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le innovazioni e le tecnologie ed i restanti sei su designazione della Conferenza unificata di cui all’articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.







**L'ISTITUTO  
GUGLIELMO TAGLIACARNE**

per la promozione della cultura economica è una fondazione del sistema delle Camere di commercio creata per svolgere attività di formazione e informazione economica.

**L'ISTITUTO  
GUGLIELMO TAGLIACARNE**

progetta e realizza:

- ❖ ricerche sulla struttura e sulla congiuntura delle economie locali;
- ❖ indagini quantitative e qualitative sull'imprenditoria; ricerche sulla domanda e sull'offerta dei servizi alle imprese;
- ❖ ricerche sui fattori di localizzazione e sui fabbisogni di infrastrutture;
- ❖ ricerche sulla domanda e sulla offerta dei servizi alle imprese;
- ❖ attività per l'innovazione e lo sviluppo dell'offerta di informazione economica, in particolare attraverso il potenziamento della funzione studi e statistica delle Camere di commercio

**L'ISTITUTO  
GUGLIELMO TAGLIACARNE**

promuove la diffusione della cultura e conoscenza economica rivolgendosi alla generalità degli operatori, prevalentemente attraverso il sostegno dell'azione del Sistema Camerale in tutte le sue articolazioni.

**L'ISTITUTO  
GUGLIELMO TAGLIACARNE**

progetta e realizza attività di:

- ❖ formazione, selezione e aggiornamento delle risorse umane del Sistema Camerale;
- ❖ formazione per imprenditori e dirigenti di piccole e medie imprese;
- ❖ formazione per dirigenti e quadri di organismi pubblici, finalizzata alla realizzazione di politiche territoriali di sviluppo;
- ❖ formazione post-universitaria per la creazione di nuove figure professionali rispondenti alle attuali esigenze del mondo del lavoro.

Fondazione  
**“ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE”**  
Via Appia Pignatelli, 62 – 00178 Roma – Tel. 06780521  
E-mail: [igt@tagliacarne.it](mailto:igt@tagliacarne.it)  
Sito Web: [www.tagliacarne.it](http://www.tagliacarne.it)

Finito di stampare presso:  
La Fenice Grafica srl - Pomezia (Roma)  
Via Carpi, 10 - Tel. 069122921 (r.a.)