



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e
della comunicazione pubblica

Ciclo XXIV

**Il diritto amministrativo e l'amministrazione digitale: l'evoluzione del
decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 dalla teoria alla pratica.**

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza

IUS/10

Presentata da: Maria Francesca Maricosu

Coordinatore Dottorato Prof. Felice Ancora

Tutor Prof. Domenico D'Orsogna

Esame finale anno accademico 2011 – 2012

Indice

<i>Introduzione</i>	4
---------------------------	---

Capitolo I

L'evoluzione della normativa precedente all'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale

1. Premessa.....	6
2. La dimensione europea della società dell'informazione	8
2.1 La nascita delle politiche dell'Unione Europea in materia di <i>e-government</i>	8
2.2 I piani di azione <i>e- Europe</i>	16
2.3 L' <i>e-government</i>	18
3. La società dell'informazione in Italia.....	22
3.1 L'avvio dell' <i>e-government</i> nel contesto nazionale.....	22
3.2 Problemi e condizioni di base per lo sviluppo dell'informatica pubblica in Italia.....	25
3.3 Il disegno delle riforme amministrative e il quadro normativo in materia di amministrazione elettronica.....	28
3.4 Le riforme degli anni novanta	32
3.5 L'organizzazione dell'informatica pubblica	40

Capitolo II

Il Codice dell'amministrazione digitale nel testo approvato nel 2005

1. Premessa.....	45
2. Riassetto normativo in materia di società dell'informazione	49
3. La delega all'origine del Codice dell'amministrazione digitale.....	53
4. Considerazioni generali sul Decreto Legislativo n. 82 del 2005	58

5. La mancata unificazione della normativa.....	64
6. Il rischio della “rilegificazione”	69
7. Norme di principio e norme programmatiche all’interno del Codice dell’amministrazione digitale.....	73
8. Ulteriori profili problematici	78
9. Considerazioni conclusive	82

Capitolo III

Il Codice dell’amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo del 2006

1. Premessa.....	85
2. Considerazioni generali sul Decreto legislativo 4 aprile 2006 n. 159.....	87
3. Il diritto all’uso delle tecnologie	95
4. Documento informatico e firme elettroniche	101

Capitolo IV

La nuova riforma del Codice dell’amministrazione digitale

1. Premessa.....	109
2. La spinta verso la completa digitalizzazione del sistema pubblico.....	113
3. Riorganizzazione attraverso le nuove tecnologie	116
4. Diritti digitali e problemi di effettività.....	119
5. Risvolti giurisprudenziali	123
6. Ancora novità legislative in materia di documento informatico e firme elettroniche	125
7. Dati, siti e servizi in rete.....	130
8. Considerazioni conclusive: il difficile cammino della digitalizzazione della pubblica amministrazione.....	134

Capitolo V

Il Codice dell'amministrazione digitale e le riforme del 2012

1. Premessa.....	138
2. L'Agenda digitale europea.....	140
3.L'Agenda digitale italiana	146
4. Il Decreto "Semplifica Italia"	148
5. Il nuovo decreto sviluppo: il "Decreto Crescita 2.0"	153
6. Il decreto semplificazioni e le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale	155
7. Ulteriori modifiche al Codice dell'amministrazione digitale a seguito dell'emanazione del "Decreto crescita 2.0"	158
8. Il principio di esclusività digitale	162
<i>Conclusioni</i>	172
<i>Bibliografia</i>	178

Introduzione

Il Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005), entrato in vigore il primo gennaio 2006, è un importante atto normativo che ha posto le basi per una riforma della pubblica amministrazione di ampio respiro, diretta a mutare profondamente i rapporti fra l'amministrazione, i cittadini e le imprese nonché tra le stesse amministrazioni.

L'intento del legislatore, attraverso l'emanazione di tale testo normativo, era quello di perseguire l'unificazione normativa di tutta la disciplina relativa all'amministrazione digitale e dare così un assetto organico al complesso dei diritti dei cittadini e dei doveri delle amministrazioni in relazione all'uso delle tecnologie informatiche.

Fin dal momento della sua adozione, il Codice è stato oggetto di rilievi e perplessità, prima fra tutte la considerazione secondo cui esso appariva come un testo di carattere essenzialmente teorico, distante dalla realtà amministrativa, per cui le sue disposizioni risultavano difficilmente applicabili.

Le critiche che hanno investito il decreto n.82 del 2005 sono state formulate sia da ampia parte della dottrina che dal Consiglio di Stato. Quest'ultimo si è espresso con due distinti pareri, il primo del 2005 sullo schema di legge del Codice, e il secondo del 2006 sul decreto integrativo e correttivo dello stesso. Il Consiglio di Stato, in tali pareri, ha evidenziato i dubbi e le problematiche ricorrenti in tale testo, pur nella consapevolezza che esso presentasse anche rilevanti profili evolutivi, nella misura in cui era in grado di indurre un effettivo ammodernamento delle amministrazioni pubbliche.

Obiettivo del presente lavoro sarà, dunque, quello di verificare, alla luce delle criticità rilevate dal Consiglio di Stato e dalla dottrina, se, ed in quale misura, siano state accolte dal legislatore le proposte avanzate dai suddetti soggetti, al fine di rendere il Codice dell'amministrazione digitale concretamente applicabile, e soddisfare le finalità e le aspettative che tale testo normativo si era posto fin dal momento della sua emanazione. A questo scopo, la struttura della trattazione seguirà in chiave critica il percorso dei successivi momenti di riforma che hanno interessato l'atto in esame.

Preliminarmente sarà illustrato il quadro istituzionale, storico e normativo che ha preceduto l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale, analizzando le politiche europee sulla società dell'informazione, le quali hanno dato un forte impulso alla diffusione e all'impiego delle nuove tecnologie nei Paesi Membri; successivamente ci si soffermerà sulle riforme in materia di *e-government* nell'ordinamento italiano, ripercorrendone le tappe più significative, dalla fine degli anni '70, con il Rapporto Giannini, attraverso un percorso che permetta di fotografare chiaramente e di comprendere il contesto e le ragioni che hanno condotto il legislatore a codificare nel 2005 l'amministrazione digitale.

Di seguito si inizierà l'analisi del decreto legislativo n. 82, partendo dall'originaria versione del 2005 e dando innanzitutto ampio risalto alla legge n. 229 del 2003. Si analizzerà in particolare l'articolo 10 della legge 229/2003, attraverso il quale il governo è stato delegato al riassetto normativo in materia di società dell'informazione, nel contesto più ampio di un percorso di semplificazione che ha caratterizzato la prima metà dello scorso decennio dando luogo a quella che è stata definita la codificazione di settore del diritto amministrativo. Sarà inoltre esaminato il parere n. 11995 del 2005 del Consiglio di Stato, nel quale sono state evidenziate tutte le perplessità e le problematiche dello schema dell'articolato a cui sono state associate varie proposte per migliorare e rendere più concreti alcuni aspetti del Codice stesso.

L'analisi dell'evoluzione del Codice dell'amministrazione digitale proseguirà con la disamina del decreto legislativo integrativo e correttivo del Codice, il n. 159 del 2006, predisposto al fine di correggere ed integrare le previsioni del decreto originario così da sopperire ai *deficit* manifestati nel primo periodo di attuazione e di favorirne la sua implementazione pratica. Saranno dunque analizzate le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato sul predetto decreto integrativo, espresse nel parere n. 31 del 2006 e si verificherà se il legislatore si è adeguato o meno alle indicazioni fornite dai giudici in entrambi i pareri citati.

Altro momento fondamentale della presente trattazione riguarderà la successiva riforma del Codice dell'amministrazione digitale introdotta dalla legge n. 235 del 2010 ed ispirata ai principi del piano di azione *e-government* 2012 e ai contenuti del D. Lgs. n. 150/09, ossia efficienza, trasparenza, responsabilizzazione dei dirigenti, abbandono del cartaceo in favore del digitale.

Infine ci si concentrerà sulle disposizioni più recenti contenute nei decreti legge quali il decreto "Semplifica Italia" e il "Decreto crescita 2.0" emanati nel 2012. Questi testi normativi, oltre ad aver modificato alcuni articoli del Codice, hanno introdotto nuove disposizioni in materia, volte ad accelerare il processo di digitalizzazione pubblica ponendo precise scadenze normative e introducendo un principio di esclusività digitale nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. Tale principio, che rappresenta il punto di arrivo del percorso evolutivo esaminato nel presente lavoro, sarà oggetto delle riflessioni finali.

Capitolo I

L'evoluzione della normativa precedente all'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La dimensione europea della società dell'informazione; 2.1 La nascita delle politiche dell'Unione Europea in materia di *e-government*; 2.2 I piani di azione *e- Europe*; 2.3 *L'e-government*; 3. La società dell'informazione in Italia; 3.1 L'avvio *dell'e-government* nel contesto nazionale; 3.2 Problemi e condizioni di base per lo sviluppo dell'informatica pubblica in Italia; 3.3 Il disegno delle riforme amministrative e il quadro normativo in materia di amministrazione elettronica; 3.4 Le riforme degli anni novanta; 3.5 L'organizzazione dell'informatica pubblica.

1.Premessa

A seguito di una prima fase di avvio caratterizzata da rigidità e rallentamenti, negli anni più recenti le politiche sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono diventate uno dei punti strategici del piano europeo per la Società dell'informazione¹, che ha individuato nelle moderne tecnologie uno strumento fondamentale per lo sviluppo socio-economico, per favorire il buon governo e la democrazia a tutti i livelli².

L'Unione Europea ha tracciato le linee guida attraverso una ricca produzione normativa in materia di società dell'informazione e attraverso la formulazione di piani d'azione detti *E-Europe*³, al fine di favorire la costruzione di una società moderna allargata a tutti gli Stati Membri, caratterizzata dal massiccio impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in tutti i rami della società, favorendo nel contempo l'accesso alle nuove tecnologie a tutti i cittadini.

In particolare i piani *E-Europe* contengono linee guida riguardanti *l'e-governemnt*, *l'e-learning*, *l'e-democracy*, *l'e-health*, *l'e-business*, *l'e-procurement*⁴, ovvero l'amministrazione

¹ In generale sul concetto e sul fenomeno di "società dell'informazione" si veda: A. MATTELART, *Storia della società dell'informazione*, Torino, 2002; J.R. BENIGER, *Le origini della società dell'informazione. La rivoluzione del controllo*, Torino, 1995; D. LYON, *La società dell'informazione*, Bologna, 1991; G. SIAS, *Società dell'informazione: un futuro ineguale?* Milano, 2002; W. J. MARTIN, *The global information society*, Aldershot, Aslib Gover, 1997; S. LUCARELLI, *La società dell'informazione: problemi e prospettive*, in *Informatica e documentazione*, 1998, 1, p. 53 ss; V. SARCONI, *La società dell'informazione come strumento di "integrazione" e "amministrazione" nell'Unione Europea*, in www.amministrazioneincammio.it.

² Cfr. A. BATTAGLIA, *La politica europea sull'e-government*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e- Government*, Milano, 2004, p. 55 ss.

³ L'8 dicembre 1999 la commissione Europea ha avviato l'iniziativa *e-Europe*, *Una società dell'informazione per tutti*.

⁴ Sul punto si veda: D.COLACCINO, *E- procurement: i passi da compiere*, pubblicato in *Astrid Rassegna* n. 2 del 2006, in www.astrid-online.it; Politecnico di Milano, *L'eProcurement nella Pubblica Amministrazione italiana: innovare la gestione degli acquisti*, Rapporto 2006, in www.astrid-online.it; A. BERTELLI, *Il quadro normativo ed applicativo dell'e-procurement*, 2006, in www.astrid-online.it; F. BASSANINI, *Lo stato delle riforme amministrative*,

elettronica, l'istruzione a distanza, l'assistenza sanitaria *on line*, il commercio elettronico, la possibilità di poter svolgere gare d'appalto *on line*, poter votare a distanza, etc⁵. Il successo di tali piani era legato all'azione di recepimento degli Stati Membri, che, stimolati dall'Unione Europea, e consapevoli dell'importanza e dei vantaggi che le tecnologie potevano offrire, hanno di conseguenza avviato le proprie politiche definendo obiettivi e strategie, elaborando piani di sviluppo e misure volte ad eliminare le barriere legislative che ostacolavano il diffondersi e l'attuarsi di questi strumenti⁶.

In questo capitolo l'attenzione sarà rivolta in particolare ai progetti di realizzazione dell'*e-government*⁷(tale termine fa riferimento all'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica), tenendo nella dovuta considerazione il fatto che essi si inseriscono, nell'ordinamento comunitario, all'interno del più ampio programma politico che riguarda la società dell'informazione⁸. Per questo è sembrato opportuno ripercorrere prima le fasi che hanno accompagnato la nascita e lo sviluppo della società dell'informazione in Europa, la quale ha dato la spinta per la diffusione e l'impiego delle Ict nei Paesi membri, per poi soffermarci sui contenuti e sulle modalità di realizzazione delle politiche di *e-governement* in Italia.

il "perimetro" della Pubblica Amministrazione, e i problemi del public procurement, 2007, in www.astrid-online.it; F. SARZANA, S. IPPOLITO, *L'E-Procurement pubblico*, in F.SARZANA, S. IPPOLITO (a cura di), *E-Government*, Piacenza, 2003, p.219 ss.

⁵ Cfr. A. BATTAGLIA, *La politica europea sull'e-government*, cit., p. 56.

⁶ Cfr. M.L. MARTIRE, *La società dell'informazione e il processo di e-government*, in *L'Amministrazione italiana*, 2005, fasc. 2, p.229.

⁷ Per un inquadramento sul tema dell'*e-government* si veda: F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'e-Government*, Torino, 2005; G.VESPERINI (a cura di), *L'E-Government*, Milano, 2004; L. MARASSO, *Manuale dell'e-government*, Rimini, 2005; A.ROMANO, L.MARASSO, M. MARINAZZO, *Italia chiama e-government*, Milano, 2008; M. ASPRONE, *Vicissitudini dell'e-gov nazionale*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2009 fasc. 5; M.BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 05, p. 991; G.BRACCHI, S.MAINETTI, *E-government: l'evoluzione della PA*, Milano, 2005; D.BUSON, *Il piano di azione e-government: un'opportunità per far crescere la qualità del sistema pubblico*, in Nuova Rassegna, 2003, p. 651 ss; M.CARLONI, M.MONDANI, *L'e-government è un'opportunità per una nuova partenza*, in *Amministrazione civile*, 2008, fasc. 2; A.CAPOCCHI, *Il processo di e-Government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè 2003; *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-government*, Gruppo di lavoro di Astrid, Roma, 2002, in www.astrid-online.it; G.MARASSO, *Metodi e strumenti di e-Government*, Rimini, 2001; M.L. MARTIRE, *La società dell'informazione e il processo di e-government*, in *L'Amministrazione italiana*, 2005, fasc. 2, p.229; F.MARZANO, *E-adesso? e-government dal 2000 ad oggi, che cosa è cambiato*, in www.astrid-online.it; A.OSNAGHI, *Riflessioni sull'e-government*, Relazione per il Convegno "Le riforme perdute della P.A.", Roma, 29 Maggio 2008, in www.astrid-online.it.

⁸ La politica dell'Unione Europea nel settore della società dell'informazione comprende: la politica delle telecomunicazioni; il sostegno allo sviluppo tecnologico nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; basato sugli articoli da 163 a 172 (ricerca e sviluppo) del Trattato Ce; il contributo alla creazione delle condizioni necessarie per la competitività dell'industria dell'Unione, ai sensi dell'articolo 157 del Trattato Ce; la promozione delle reti trans europee nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, come sancito dagli articoli 154, 155, 156 del Trattato Ce. Cfr. A. BATTAGLIA, *La politica europea sull'e-government*, cit., p. 57.

In particolare in questa prima parte sarà illustrato il processo di evoluzione legislativa in materia di informatica pubblica⁹ fino al 2005, proponendo un itinerario che possa aiutarci a comprendere come si sia arrivati, e, in quale contesto storico e normativo sia nato il Codice dell'amministrazione digitale, strumento normativo destinato ad incidere in misura rilevante sull'azione e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni¹⁰, e chiamato a dare concreta attuazione alle norme in materia di digitalizzazione pubblica e di *e-government*. Il suddetto testo costituirà l'elemento centrale del presente lavoro.

2. La dimensione europea della società dell'informazione.

2.1 La nascita delle politiche dell'Unione Europea in materia di e-government.

Al fine dell'analisi del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e delle sue numerose modifiche intervenute nel tempo, è necessario esaminare l'evoluzione della materia dell'amministrazione digitale, sia a livello europeo che a livello nazionale, fino al momento della sua emanazione.

Nell'illustrare il percorso di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)¹¹ nella società contemporanea inizieremo dall'analisi delle politiche in materia ad opera dell'Unione Europea, principale fattore d'impulso della diffusione delle Ict negli Stati Membri.

Pur avendo intuito l'importanza che l'informatica stava assumendo in tutti gli aspetti della società moderna, l'Unione Europea per lungo tempo è stata immobile senza intraprendere un'azione

⁹ In generale su tema si veda: R.M.DI GIORGI, *L'informatica nell'attività della pubblica amministrazione*, in BORRUSO R., DI GIORGI R.M., MATTIOLI L., RAGONA M., *L'informatica del diritto*, Milano, 2004, p.271 ss.; ID., *Informatica e pubblica amministrazione: le politiche per l'innovazione e i progetti*, in *Lineamenti di informatica giuridica*, a cura di R. NANNUCCI, Napoli, 2002, p.365 ss.; I.D'ELIA, *Informatica e pubblica amministrazione: quadro normativo e istituzionale*, in *Lineamenti di informatica giuridica*, a cura di R. NANNUCCI, Napoli, 2002, p.329 ss.; ID., *L'informatica nella pubblica amministrazione*, Roma, 1987; G.FINOCCHIARO, *Informatica e pubblica amministrazione*, Bologna 1991; E.GIANNANTONIO, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione*, in *Diritto dell' Informatica*, 1991, p.729; D.MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica. Tra Stato, Regioni ed enti locali*, Napoli, 2007.

¹⁰ Cfr. E. CARLONI, *Codice dell'amministrazione digitale*, (a cura di), Rimini, 2005, p. 24.

¹¹ «Per ICT (*Information Communication Technologies*) si devono intendere tutte le soluzioni tecnologiche, infrastrutturali, *hardware e software*, che consentono la raccolta, la conservazione, il trattamento e la trasmissione di informazioni (testuali, visive o sonore)». Vedi F. MERLONI, *Introduzione all'eGovernment*, Torino 2005, p. 5.

politica tempestiva ed incisiva¹². Questo, per una serie di motivi quali: l'inefficacia della sua strategia, unicamente incentrata sull'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi, la rigidità e le carenze dei programmi degli Stati Membri, le difficoltà operative legate alle sue stesse crisi interne, ritardando di conseguenza il raggiungimento di risultati apprezzabili in questo settore¹³.

In quegli stessi anni, mentre altri Paesi come il Giappone¹⁴ e gli Stati Uniti¹⁵ avevano conquistato un ruolo d'avanguardia nella regolamentazione e diffusione delle nuove tecnologie, l'Unione Europea guardava con interesse il nuovo scenario, cercando di muovere i primi passi¹⁶.

Nel 1974 il Consiglio dei Ministri della Comunità «consapevole dell'importanza che l'informatica riveste per tutti gli aspetti della società moderna e di conseguenza per la Comunità e la sua posizione economica e tecnologica nel mondo» e «convinto che tale situazione deve indurre la Comunità a contribuire all'ideazione, allo sviluppo ed alla produzione dei vari elementi di sistemi informatici, grazie a società concorrenziali europee esistenti a fianco delle importanti società controllate dall'esterno della Comunità»¹⁷, invitava la Commissione a presentare proposte, progetti e definizioni di programmi comunitari al fine di favorire la ricerca, lo sviluppo e l'applicazione dell'informatica¹⁸.

In relazione a questo invito del Consiglio, venne approvato nel 1978 il primo progetto in tema di sviluppo della società dell'informazione, il *Fast (Forecasting and Assessment in the Field of Science of Technology)*¹⁹, un programma quinquennale sperimentale²⁰, finalizzato a prevedere le

¹² Cfr. I.D'ELIA, *L'informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, parte speciale, tomo II, Milano, 2003, p. 1631.

¹³ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *Informatica e pubblica Amministrazione: quadro normativo e istituzionale*, in *Lineamenti di informatica giuridica*, a cura di R. NANNUCCI, Napoli, 2002, p. 329.

¹⁴ Il riferimento è all'attuazione da parte del governo giapponese del piano elaborato nel 1971 dal *Japan Computer Usage Development Institute*, che prospettava la realizzazione della "società dell'informazione" come un obiettivo nazionale da raggiungere entro il 2000. JAPAN COMPUTER USAGE DEVELOPMENT INSTITUTE (JACUDI), *Verso una società dell'informazione. Il caso giapponese*, Milano, 1974.

¹⁵ Che avevano scelto, già dal secondo dopoguerra, la dottrina liberista del *free flow of information*, ossia un sistema in cui nessun limite doveva essere frapposto al flusso informativo. Cfr. F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'e-Government*, cit., p.

¹⁶ Cfr. M.PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Milano, 2007, p. 14.

¹⁷ Risoluzione del Consiglio del 15 luglio 1974 concernente una politica comunitaria dell'informatica, in <http://eur-law.eu>.

¹⁸ Cfr. M.PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 15.

¹⁹ Decisione del Consiglio 78/668/CEE del 25 Luglio 1978, Programma di ricerca della Comunità economica europea in materia di previsione e valutazione nel campo della scienza e della tecnologia.

²⁰ Per un commento sui risultati del programma di ricerca Fast, si veda B. RANGONI MACCHIAVELLI, Intervento al Convegno «*La ricerca: un progetto per l'Italia*», Milano 13 giugno 2003, in www.liberali.it.

conseguenze economiche e sociali degli sviluppi scientifici e tecnologici, e ad elaborare proposte e scenari alternativi per la politica europea della scienza e della tecnica²¹.

Negli anni ottanta la Commissione ha intrapreso le prime attività di ricerca e sviluppo nel settore delle ICT: nel 1984 col programma *Esprit*²² sulla microelettronica, avente lo scopo di creare una potente industria europea nel settore delle tecnologie dell'informazione per far fronte alla sempre più minacciosa concorrenza internazionale nel settore²³; nel 1988 col programma chiamato *Race*²⁴, sulle applicazioni telematiche²⁵.

Da questo momento, ha preso avvio la politica europea sulla società dell'informazione, nonché la promozione di attività di ricerca e sviluppo nel settore dell'ICT e la liberalizzazione delle telecomunicazioni. Alla base vi era la convinzione che l'informazione nel settore pubblico avesse il compito di far funzionare correttamente il mercato, consentire la libera circolazione di merci, servizi e persone²⁶; inoltre, un' adeguata informazione avrebbe permesso ai cittadini europei di

²¹ Sul progetto Fast si veda: J. ASHWORT et al., *The evaluation of the Community programme on forecasting and assessment in the field of science and technology Fast (1978-83)*. Research evaluation report n. 6 (2), 1983.

²² Decisione del Consiglio 84/130/CEE del 28 Febbraio 1984, *Programma europeo di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione*, consultabile in <http://eur-lex.europa.eu>.

²³ Nella risoluzione del Consiglio dell'8 aprile 1986 riguardante la valutazione intermedia del programma ESPRIT(86/C 102/01), il Consiglio delle Comunità Europee «ribadisce il proprio sostegno al programma ESPRIT che, mediante una ricerca in collaborazione e uno sforzo di sviluppo, è inteso a rispondere alla necessità di costituire un potenziale industriale squisitamente europeo nel settore delle tecnologie dell'informazione, contribuendo pertanto ad arginare la sempre maggiore concorrenza internazionale in questo settore», conferma che i principali obiettivi del programma ESPRIT restano: «la promozione della cooperazione industriale europea sotto forma di ricerca e sviluppo precompetitivi nel settore delle tecnologie dell'informazione, l'apporto delle tecnologie di base necessarie all'industria europea delle tecnologie dell'informazione per garantire la propria competitività, la realizzazione dei lavori preparatori per la normalizzazione nel settore delle tecnologie dell'informazione; il Consiglio ritiene inoltre che il perseguimento di tali obiettivi, in particolare per quanto riguarda l'armonizzazione di norme e standard su scala europea, rappresenti un inestimabile contributo allo scopo finale di istituire un mercato interno a partire dal 1992»; in <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁴ Decisione del Consiglio 88/28/CEE del 14 Dicembre 1987, *Programma di ricerca e sviluppo sulle tecnologie di comunicazione avanzate per l'Europa*, consultabile in <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁵ Lo scopo del programma RACE è quello di contribuire in modo sostanziale a conseguire l'obiettivo seguente: «Introduzione di sistemi integrati di comunicazione a banda larga (IBC) che tenga conto dell'evoluzione delle ISDN e delle strategie d'introduzione nazionali e che evolva verso servizi di dimensioni comunitarie entro il 1995». «In quest'ottica, gli obiettivi generali del programma RACE sono: a) dare impulso all'industria delle telecomunicazioni della Comunità affinché, in un contesto di rapida evoluzione tecnologica, possa mantenere una forte posizione a livello europeo e mondiale; b) consentire agli esercenti europei delle reti di sostenere nelle condizioni migliori qualsiasi sfida a cui saranno confrontati nel campo della tecnologia e dei servizi; c) consentire ad un numero minimo determinante di Stati membri della Comunità di introdurre servizi IBC commercialmente attuabili entro il 1996; d) dare la possibilità ai fornitori di servizi di migliorare il rapporto costo/prestazioni e d'introdurre servizi d'informazione nuovi o potenziati che, oltre a produrre profitti, apporteranno un indispensabile sostegno ad altri settori produttivi della Comunità; e) mettere a disposizione degli utenti finali, a costi ed entro tempi almeno altrettanto favorevoli di quelli conseguibili in altri grandi paesi del mondo occidentale, i servizi che favoriranno la competitività dell'economia europea nei prossimi decenni e contribuiranno a mantenere e a creare nuovi posti di lavoro nella Comunità; f) sostenere la formazione di un mercato interno comunitario per tutti i servizi e le apparecchiature di telecomunicazione connessi con i sistemi IBC, che rispondano a norme approvate a livello europeo o internazionale, come premessa indispensabile per potersi imporre sui mercati mondiali; g) contribuire allo sviluppo regionale nella Comunità attraverso l'elaborazione di specifiche funzionali comuni per le apparecchiature ed i servizi in modo da consentire alle regioni meno favorite di beneficiare pienamente degli sforzi degli Stati membri che promuovono lo sviluppo delle telecomunicazioni nella Comunità», in <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁶ Cfr. M.L. MARTIRE, *La società dell'informazione e il processo di e-government*, cit., p. 229.

assumere decisioni libere e consapevoli, perché era forte l'idea per cui «un'Europa dei cittadini sarà realizzata soltanto se i cittadini potranno partecipare efficacemente alla creazione della loro Unione Europea»²⁷.

La produzione normativa in materia da parte dell'Unione Europea è stata influenzata dalla nascita e dallo sviluppo della società dell'informazione, per via dei complessi fenomeni racchiusi nel concetto stesso di “società dell'informazione”²⁸; in particolare, secondo la dottrina, due sono stati gli aspetti più importanti: quello tecnologico e quello etico-sociale²⁹. Per lungo tempo l'Unione Europea ha guardato al primo dei due aspetti citati, e solo in seguito sono state adottate politiche più attente alle problematiche sociali³⁰.

Di conseguenza, potevano essere individuate, all'interno della produzione documentale e normativa europea, due fasi distinte: la prima, in cui assumevano importanza gli strumenti delle nuove tecnologie e del relativo mercato, dove il progresso tecnologico era considerato uno strumento di espansione economica; la seconda, in cui l'attenzione era più concentrata sulle questioni riguardanti la qualità della vita e le forme di convivenza civile nella nuova società moderna, dove, a differenza della precedente concezione, il progresso tecnologico era visto «come strumento portatore di nuove libertà e maggiore democrazia»³¹.

Questa ripartizione, ad avviso della dottrina, rispecchiava l'idea di società dell'informazione scelta originariamente a livello comunitario, nel senso che l'intento primario dell'Unione Europea è stato quello di privilegiare l'integrazione economica per la creazione di un'economia aperta e in libera concorrenza, e giungere così ad una coesione economica e sociale del mercato europeo, lasciando agli Stati Membri il compito, tra gli altri, di valorizzare l'intervento pubblico a fini sociali per il perseguimento del benessere collettivo³².

²⁷ Cfr. G. MARASSO, *Metodi e strumenti di e-government*, Rimini, 2001.

²⁸ Per un approfondimento sul concetto di società dell'informazione si veda M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 5 ss.; S. LUCARELLI, *La società dell'informazione: problemi e prospettive*, in *Informatica e Documentazione*, 1998, 1, p.53 ss.

²⁹ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 18.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p.18. L'autore precisa inoltre che questa scelta della Comunità, «è considerata dai più come riduttiva, perché avrebbe sacrificato la costruzione di un'identità europea, pur di superare le rivalità nazionali che ostacolavano l'integrazione politica». La vasta produzione normativa in materia, evidenzia che la tardiva attenzione per l'elemento etico-sociale, non è stata un'inversione di tendenza dettata dalla consapevolezza dell'importanza di questo aspetto, ma «il naturale completamento delle politiche precedenti di liberalizzazione delle infrastrutture e dei servizi». Un'attenta dottrina ci ricorda che la dimensione sociale resta in ogni caso marginale, essendo essa «soggetta ad oscillazioni che riproducono o comunque risentono dell'alternarsi delle posizioni prevalenti nel dibattito politico, culturale e scientifico sullo stato sociale e le sue connessioni con la crescita economica. L'elemento sociale è l'elemento mobile delle politiche europee, l'elemento non indispensabile, non assiologico. Altri sono gli assi portanti dello sviluppo politico ed economico contemplati dall'ordinamento europeo».

La prima fase, che in dottrina è stata definita come società dell'informazione «competitiva»³³, ha avuto inizio nel 1987 quando la Comunità ha avviato una concertazione con i Paesi Membri per definire una politica comune nel settore dell'informatica, concretizzata con l'approvazione del *Libro verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni*³⁴, a cui ha fatto seguito l'approvazione di un secondo documento, il *Libro verde sulla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo*³⁵.

Entrambi i documenti hanno avuto come obiettivo la promozione delle tecnologie (intesa principalmente come politica economica e industriale), in funzione di una crescita economica, col conseguente passaggio dai monopoli nazionali verso un mercato unico delle telecomunicazioni.

La Comunità ha ritenuto fondamentale, al fine della realizzazione del mercato interno, di liberalizzare le infrastrutture di telecomunicazione, approvando numerose direttive in materia, che permettessero l'ingresso di nuovi operatori nel mercato³⁶ aprendo così alla concorrenza.

L'emanazione di queste direttive è stata, principalmente, il frutto dell'importanza data già nel 1986 dall'Atto Unico Europeo³⁷, al buon funzionamento del mercato unico ai fini della coesione economica, sociale e territoriale europea, per cui elementi quali l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali di infrastrutture acquistavano un ruolo fondamentale³⁸.

Col progetto TEN (*Trans European Networks*) del 22 gennaio 1990³⁹, il Consiglio dei ministri della Comunità aveva scelto di investire nelle cosiddette reti *trans europee*, nei settori dei trasporti, dell'energia e in quello delle telecomunicazioni (le cosiddette *e-ten*). Proprio con queste ultime, la

³³ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 20.

³⁴ COM 87/290/CEE, del 10 giugno 1987, *Verso una economia europea dinamica. Libro verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni*, in www.europa.eu.

³⁵ Approvato in due parti tra il 1994 e il 1995; COM(94) 440, del 24 Ottobre 1994 *Libro verde sulla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo*, (parte prima), *Principi e calendario*; COM(94) 682, del 25 gennaio 1995, *Libro verde sulla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo*, (parte seconda), *un approccio comune alla fornitura delle infrastrutture di telecomunicazione nell'Unione Europea*, in www.europa.eu.

³⁶ In particolare i mercati dei terminali di telecomunicazioni, i servizi di telecomunicazioni, eccezion fatta per la telefonia vocale, liberalizzata successivamente; la comunicazione ed i servizi di trasmissione via satellite; le reti televisive via cavo e le comunicazioni mobili.

³⁷ L'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 da nove Stati membri e il 28 febbraio 1986 dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia, costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE). L'AUE è entrato in vigore il 1° luglio 1987. Pubblicato in GU L 169 del 29.6.1987. «L'Atto unico europeo procede ad una revisione dei trattati di Roma al fine di rilanciare l'integrazione europea e portare a termine la realizzazione del mercato interno. L'Atto modifica le regole di funzionamento delle istituzioni europee ed amplia le competenze comunitarie, in particolare nel settore della ricerca e sviluppo, dell'ambiente e della politica estera comune», in www.europa.eu.

³⁸ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 22.

³⁹ Risoluzione del Consiglio del 22 gennaio 1990 sulle reti trans europee, Pubblicato in GU C 27 del 6.2.1990.

Comunità si proponeva di garantire la circolazione delle informazioni e di sviluppare servizi elettronici, in particolare pubblici, basati sulle reti di telecomunicazione⁴⁰.

Accanto alle politiche di liberalizzazione dirette alla diffusione di internet, l'Unione ha affrontato anche i temi della sicurezza e della protezione dei dati personali, approvando appositi provvedimenti in tal senso⁴¹, ed istituendo un'Agenzia europea incaricata della sicurezza delle reti e dell'informazione (detta ENISA), avente funzioni di consulenza, di coordinamento delle misure che gli Stati membri dovevano applicare per assicurare la sicurezza delle proprie reti e dei sistemi di informazione⁴².

L'emanazione di queste disposizioni normative ha segnato il passaggio da una società dell'informazione in ambito europeo, non più incentrata solo sulla dimensione economica, ma anche su quella sociale⁴³: prese così avvio la seconda fase chiamata società dell'informazione «inclusiva»⁴⁴, più orientata alle tematiche etico-sociali, ossia alle trasformazioni, oltre che economiche, anche sociali, determinate dalla diffusione delle Ict.

Giustizia, coesione sociale, oltre che sviluppo e crescita della nuova società che andava delineandosi, costituivano i punti del Libro Bianco *Crescita, competitività ed occupazione*⁴⁵ del 1993, predisposto dall'allora presidente della Commissione Jacques Delors.

Più nel dettaglio, il Rapporto indicava la necessità di rendere l'Europa un forte soggetto politico, e di creare un nuovo tipo di società⁴⁶. Si richiedevano iniziative per favorire la crescita economica, per riformare il mercato del lavoro e far fronte alla disoccupazione, puntando sull'istruzione e la formazione, e valorizzando le persone, intese come lavoratori, e *in primis* come cittadini. Il Rapporto inoltre, poneva l'accento sui cambiamenti e le conseguenze sociali derivanti dall'introduzione delle tecnologie dell'informazione, in particolare sui rischi di esclusione di coloro che non possedevano le conoscenze e le competenze adeguate in materia, al fine di evitare

⁴⁰ Sulle reti transeuropee si veda ad esempio G. NATALICCHI, *Le reti transeuropee delle telecomunicazioni tra integrazione e libero mercato*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001; A. PREDIERI, *Le reti trans europee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam (parte I)*, in Dir. Ue, 1997, 3, p. 287 ss.; ID, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee (parte II)*, in Dir. Ue, 1997, 4, p. 569 ss.

⁴¹ Si ricordi ad esempio la Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 Ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati; la Direttiva 2002/58/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

⁴² Regolamento n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce L'agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, in <http://eur-lex.europa.eu>.

⁴³ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 24.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ COM(93) 700, del 5 Dicembre 1993, del Libro bianco *Crescita, competitività ed occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*. La comunicazione è anche nota come "Rapporto Delors". Si veda A. FARINET, E. PLONCHER, *Customer relationship management, approcci e metodologie*, Milano, Etas, 2002, p. 70 ss.

⁴⁶ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, cit., p. 1631.

l'emergere di una società dell'informazione a due velocità⁴⁷. La portata innovativa del Rapporto stava nel proporre un modello di crescita condiviso tra le parti sociali, basato sull'inclusione e sulla parità di diritti e opportunità⁴⁸.

Sulla base di una proposta contenuta all'interno del Libro Bianco, il Consiglio Europeo del dicembre 1994 ha convocato un gruppo di esperti di alto livello affinché redigesse un rapporto sulla Società dell'Informazione, suggerendo misure concrete per la sua implementazione: "*L'Europa e la società dell'informazione globale*", il cosiddetto "*Rapporto Bangemann*" (dal nome del coordinatore del progetto Martin Bangemann)⁴⁹, contenente le linee guida per la definizione di un quadro normativo per la società dell'informazione con risvolti sul piano sociale e tecnologico. Uno degli obiettivi primari era quello di far uscire l'Europa dalla situazione di svantaggio nell'uso delle risorse tecnologiche, per evitare, in questa fase di costruzione della società dell'informazione globale, «una colonizzazione tecnologica e culturale da parte degli Stati Uniti»⁵⁰.

L'attenzione venne così spostata nuovamente sul piano economico, a scapito delle politiche sociali, in controtendenza rispetto a quanto era stato previsto dal Rapporto Delors; i redattori del Rapporto Bangemann precisavano infatti che «i rischi sociali connessi alla diffusione delle nuove tecnologie non devono imporre azioni che possano rallentare lo sviluppo economico». Emergeva chiaramente la tendenza espressa nella prima fase delle politiche comunitarie sulle ICT, tra queste, in particolare l'obiettivo della liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni⁵¹.

Il Rapporto Bangemann conteneva raccomandazioni che stabilivano di accelerare nei Paesi Membri il processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni, creando a livello europeo un'Autorità con compiti di indirizzo e controllo su tutte le operazioni di carattere sovranazionale (autorizzazioni, interconnessioni tra reti), e garantire a tutti gli operatori pari condizioni di accesso al mercato; di interconnettere le reti e rendere interoperabili i servizi e le applicazioni attraverso un processo di standardizzazione più rispondente alle esigenze dei mercati; di incrementare la domanda di nuovi servizi telematici, rendendoli più visibili presso le amministrazioni pubbliche, le imprese e le nuove generazioni; di definire regole comuni e condivise per i problemi giuridici e tecnici (tutela

⁴⁷ Cfr. Com(93) 700 del 5 Dicembre 1993, cit., Chapter V, *The changing society, the new technologies, Part. A, The information society*. Il documento recita: «Europe must prepare itself for this changeover in order to capitalize upon the economic and social advantages while analysing and mitigating any adverse consequences: an increase in the isolation of individuals, intrusions into private life, and moral and ethical problems». M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 25.

⁴⁸ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 25.

⁴⁹ Raccomandazione al Consiglio Europeo del 26 maggio 1994, *Europe and the global information society (Bangemann Report)*.

⁵⁰ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, cit., p. 1631.

⁵¹ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 26.

della *privacy*, sicurezza delle informazioni)⁵². Infine il Rapporto indicava dieci aree applicative di primaria importanza, evidenziando per ciascuna, criticità, obiettivi da raggiungere e azioni da intraprendere, come la diffusione del telelavoro, lo sviluppo dell'*e-learning*, la creazione di una rete transeuropea delle Pubbliche Amministrazioni per lo scambio di dati tra esse (progetto IDA, *Interchange Data between Administration*)⁵³, la rete sanitaria, la gestione informatizzata del traffico stradale e aereo, la rete telematica per le Università e i centri di ricerca, le reti civiche o autostrade urbane per l'informazione, le gare d'appalto elettroniche⁵⁴.

Ha fatto seguito nel 1996 il Libro Verde "*Living and working in the information society: people first*"⁵⁵, che trattava le problematiche sociali poste dall'ICT, sottolineando la centralità della dimensione umana e rimarcando il ruolo chiave delle politiche pubbliche, le quali dovevano essere dirette: ad accrescere la democrazia e la giustizia sociale, garantendo, grazie alle ICT, la diffusione delle informazioni necessarie ai cittadini per poter partecipare al processo decisionale pubblico col supporto dei governi; a sostenere i soggetti con esigenze particolari al fine di migliorare la loro qualità di vita e soddisfare le loro necessità, ma anche permettere loro di dare il proprio contributo alla società con l'utilizzo delle ICT⁵⁶. L'Unione voleva così offrire soluzioni riguardanti l'impatto delle tecnologie sull'occupazione e la democrazia, e garantire uguali opportunità tra le diverse aree dell'Unione e tra i cittadini.

Con questo Libro Verde l'Unione ha segnato il passaggio definitivo da una società dell'informazione competitiva, incentrata esclusivamente sull'economia, ad una inclusiva, attenta ai risvolti sociali e ai cittadini⁵⁷.

⁵² Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *Informatica e pubblica Amministrazione: quadro normativo e istituzionale*, cit., p. 334 ss.

⁵³ Il programma Ida proponeva l'elaborazione di servizi che ponevano l'accento sugli scambi elettronici di dati sicuri ed efficaci fra i diversi livelli dell'amministrazione. Questo programma prevedeva la predisposizione di una rete soprannazionale a livello europeo che facesse da raccordo le reti telematiche pubbliche nazionali, quelle regionali, e le reti civiche, (si pensi al caso italiano, con l'attivazione della Rupa, la rete unitaria delle pubbliche amministrazioni). Esso rappresentava uno strumento per supportare lo sviluppo dei servizi pubblici interattivi paneuropei per garantire lo scambio delle migliori prassi tra Stati Membri. Più in particolare gli obiettivi perseguiti attraverso il programma Ida erano quello di raggiungere un grado elevato di interoperabilità fra le reti telematiche costituite negli Stati membri; quello di far convergere tali reti verso un'interfaccia telematica comune fra la Comunità e gli Stati membri; quello di fare in modo che la Comunità e le amministrazioni degli Stati membri possano beneficiare dei vantaggi derivanti, in particolare, dalla razionalizzazione delle operazioni, dalla riduzione della manutenzione, dall'accelerazione della realizzazione di nuove reti e dalla garanzia di uno scambio di dati nel complesso sicuro e affidabile; quello di estendere alle imprese della Comunità e ai cittadini dell'Unione Europea i vantaggi offerti da tali reti. A.BATTAGLIA, *La politica europea sull'e-government*, cit., p. 67.

⁵⁴ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *Informatica e pubblica Amministrazione: quadro normativo e istituzionale*, cit., p. 335.

⁵⁵ COM(96) 389, del 24 Luglio 1996, Libro Verde *Vivere e lavorare nella società dell'informazione. Priorità alla dimensione umana*, in www.europa.eu.

⁵⁶ Cfr. M.L.MARTIRE, *La società dell'informazione e il processo di e-government*, cit., p. 230.

⁵⁷ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p.30.

2.2 I piani di azione e-Europe

Ben presto emerse la necessità di un coordinamento fra le politiche europee del settore e quelle degli Stati Membri, così nel 1999 fu presentato il piano “*E-Europe. Una società dell’informazione per tutti*”⁵⁸, consistente in un piano d’azione volto ad impegnare gli Stati membri nell’implementazione di politiche di sostentamento ai processi di innovazione, in cui si sottolineava ancora una volta l’importanza dell’informazione pubblica per lo sviluppo dell’economia del Paese e per la tutela dei diritti dei cittadini, e si estendevano a tutti i Paesi membri le opportunità offerte dalle Ict. L’intento era quello di realizzare una società dell’informazione capace di coinvolgere l’intera società, di garantire pari opportunità partecipative alla fruizione dei benefici offerti dalle nuove tecnologie estendendo l’utilizzo di internet nelle scuole, assicurando collegamenti ad alta velocità per ricercatori e studenti, facilitando l’accesso alle informazioni ed ai servizi *on-line* delle pubbliche amministrazioni a tutti i cittadini⁵⁹.

Il piano d’azione definiva i criteri e le misure di intervento necessari per mettere l’ Europa *on-line*. Tra le linee guida, venivano individuati tre obiettivi principali: accesso più economico e sicuro a internet; maggiori investimenti nelle risorse umane e nella formazione; promozione per l’utilizzo di internet per far sì che ogni cittadino, famiglia, impresa, scuola e amministrazione si integrasse nella nuova società digitale attraverso collegamenti *on-line*, e si affermasse una cultura digitale spinta da uno spirito aperto alle tecnologie dell’informazione⁶⁰.

E’ stato osservato⁶¹ come il piano *E-europe* fosse molto ambizioso, proponendosi di raggiungere in breve tempo risultati significativi per lo sviluppo e la crescita rapida della società dell’informazione, ed eccessivamente ottimista, non tenendo conto del fatto che non in tutti i Paesi e le diverse regioni dell’Unione era possibile un accesso individuale ad internet così come ipotizzato nel piano d’azione, tale da consentire a tutti i cittadini la fruizione dei servizi *on-line* che l’UE si era proposta di erogare⁶².

⁵⁸ COM(1999) 687, dell’8 Dicembre 1999, “*E-Europe- Una società dell’informazione per tutti*”, Comunicazione della Commissione in occasione del Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000. A. BATTAGLIA, *La politica europea sull’e-government*, cit., p. 57 ss.

⁵⁹ Il documento in questione si prefiggeva per l’anno 2010 di fare dell’Unione Europea «l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale», Conclusioni della Presidenza, par. 5.

⁶⁰ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell’informazione tra realtà e norma*, cit., p. 31.

⁶¹ Cfr. G. MARASSO, *Metodi e strumenti di e-government*, cit., p.55.

⁶² Basta osservare i dati poco confortanti di un sondaggio promosso nel giugno 2001 dalla Commissione sul rapporto tra europei e tecnologia, solo il 44, 3% degli intervistati ha dichiarato di usare il pc, e solo il 34,3% ha riferito di avere un accesso a internet. Vedi Enquete Eurobaromètre, *Les Européens et la e-inclusion*, giugno 2001, in <http://ec.europa.eu>.

Sulla stessa linea i successivi piani: l' *e-Europe* del 2002⁶³, che puntava ad estendere la connettività internet in tutta Europa, rendendola meno cara, più sicura e rapida; e l' *e-Europe* del 2005⁶⁴, in cui venivano indicate le azioni da intraprendere, sia dalle Istituzioni Europee che dagli Stati membri, per accelerare lo sviluppo della società dell'informazione in Europa, rimarcando la necessità di una maggiore diffusione di internet e l'uso delle reti a banda larga (quest'ultima rappresentava l'elemento di novità rispetto ai precedenti piani), allo scopo di incentivare ed erogare servizi pubblici più efficienti e di migliore qualità⁶⁵.

Il piano *e-Europe* si proponeva inoltre di raggiungere alcuni precisi obiettivi in determinati ambiti: per l'*e-government* si puntava alla realizzazione di una connessione a banda larga di tutte le amministrazioni pubbliche, l'erogazione *on line* di tutti i servizi amministrativi di base, ed incentivare l'utilizzo di *software open source*⁶⁶; per l'*e-learning* la connessione a banda larga per le scuole, le università, i centri di ricerca e l'accesso *on line* per studenti e ricercatori; per l'*e-health* la creazione di carte elettroniche per i servizi sanitari, forniture di servizi sanitari *on line* e connessione tra organizzazioni sanitarie e abitazioni attraverso reti a banda larga; infine per l'*e-business* emanare norme volte a favorire il commercio elettronico fra imprese, creare una rete europea che collegasse piccole e medie imprese stimolando così l'utilizzo delle ICT nei processi di *business*⁶⁷.

La predisposizione di questi piani è continuata nel 2004 con l'approvazione da parte della Commissione del documento *Le sfide per la società dell'informazione europea oltre il 2005*⁶⁸, nel quale si illustravano ulteriori strategie per la crescita e il consolidamento della società dell'informazione, analizzando inoltre, i progressi realizzati fino ad allora.

⁶³ COM(2001) 140, del 13 marzo 2001, *e-Europe 2002. Impatto e priorità*. Consiglio europeo di Stoccolma 23-24 Marzo 2001, consultabile in <http://eur-lex.europa.eu>.

⁶⁴ COM(2002) 263, del 28 maggio 2002, *eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti*. Consiglio europeo di Siviglia 21-22 giugno 2002, reperibile in <http://eur-lex.europa.eu>.

⁶⁵ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 34.

⁶⁶ Più in generale sull'*open source* si veda: M. MUFFATTO, M.FALDANI, *Il sistema Open Source*, in Sviluppo e organizzazione, 2003, Fasc.200, p. 33 ss.; G.LONGBARDI, F.GRASSO, *Il software open source*, in Archivi & computer, 2004, Vol.14, Fasc. 3 p.55 ss.; V.FALCE, G.GHIDINI, *Open source, General Public Licence e incentivo all'innovazione*, in AIDA. Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo, 2004, Vol. 13, Parte 1, p.3ss.; A.FUGGETTA, *Open source e modelli di business del software, Sviluppo e organizzazione*, 2004, Fasc. 205, p.41ss.; M.IASELLI, *Il software open source nella p.a.: ci sarà un futuro?* in Rivista di diritto, economia e gestione delle nuove tecnologie, 2005, Vol.1, Fasc.7/8, p. 575 ss.; F. MARZANO, *L'amministrazione scopre l'open source*, Guida agli enti locali. Il sole 24 ore, 2005, Vol.9, Fasc.19, p.52 ss.; F.PASUT, *Open source nella pubblica amministrazione: dai progetti europei alla legge finanziaria*, in Informazione previdenziale, 2007, Fasc.1, p.59 ss.; F.MARZANO, A.M.BUONGIOVANNI, *Storia dell'open source nella pubblica amministrazione italiana*, in Informatica e diritto, 2008, Vol.34, Fasc.1/2, p. 389 ss.; C.PIANA, S.ALIPRANDI, *Il Free and Open Source software nell'ordinamento italiano: principali problematiche giuridiche*, in Informatica e diritto, 2012, Vol.38, Fasc.1, p.79 ss.; D.MARONGIU, *Il software libero nelle pubbliche amministrazioni: l'eccezione che diventa la regola*, 2 settembre 2012, in www.leggioggi.it.

⁶⁷ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 34.

⁶⁸ COM(2004)757, del 19 novembre 2004, *Le sfide per la società dell'informazione europea oltre il 2005*, in <http://eur-lex.europa.eu>.

2.3 L'e-government

La politica dell'Unione Europea orientata alla realizzazione di una società dell'informazione in cui tutti i cittadini possano godere dei benefici economici e sociali grazie all'impiego delle tecnologie informatiche, ha trovato proprio nello strumento dell'*e-government*⁶⁹ uno dei fattori fondamentali per il processo di innovazione e riorganizzazione della pubblica amministrazione⁷⁰.

L'accesso elettronico ai servizi pubblici da parte dei cittadini, l'interconnessione telematica dei vari organi delle amministrazioni pubbliche possibile grazie agli strumenti offerti dall'innovazione tecnologica, la predisposizione di strumenti tecnico-giuridici che rivoluzionano il rapporto tra tecnologia e diritto, sono, come noto, le basi fondanti dell'*e-government*⁷¹.

L'Unione Europea parla di *e-government*, inteso come «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche»⁷².

L'ampiezza della nozione di *e-government* data dalla Comunità Europea, ci permette di rilevare al suo interno una serie di politiche legate all'introduzione delle ICT nel settore pubblico. In particolare essa ricomprende le azioni che attengono alla sfera della cosiddetta "amministrazione digitale" e a quella della "*e-Democracy*"⁷³. Con il termine amministrazione "digitale" o "elettronica"⁷⁴ si intendono tutte quelle azioni che permettono la semplificazione dell'attività e

⁶⁹ Per una trattazione più estesa del fenomeno in ambito internazionale si veda: INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES, *e-Government. Information and communication technology in government and administration*, IIAS, Bruxelles, 2002; I. SNELLEN, *La governante électronique: implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires*, in *Revue internationale des sciences administratives*, 68, 2, 2002, p. 206 ss.; OCDE, *The e-Government imperative*, Parigi, marzo 2003; ID., *The hidden torea to e-government*, Ocde policy Brief, Parigi, 2001; R. HEEKES, *Reinventing Government in the Information age: International practice in IT- Enabled public sector reform*, Londra, Routledge, 1999; H. MARGETTS, *Information technology in Government: Britain and America*, Londra, Routledge, 1999; C. BELLAMY, J.A. TAYLOR, *Governing in the information age*, Buckingham, England, Open University Press, 1998; C. BELLAMY, *Implementing information age government: principles, progress and paradox*, in *Public policy and administration*, 15, 2000, p.29.

⁷⁰ Cfr. C. RABBITO, *Il ruolo degli strumenti di e-partecipazione nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making*, in *Informatica e Diritto*, 2008, fasc.1-2, p. 436.

⁷¹ Cfr. V.SARCONI, *La Società dell'informazione come strumento di «integrazione» e «amministrazione» nell'Unione europea*, in www.amministrazioneincammino.it.

⁷² Definizione contenuta nella Comunicazione della Commissione del 26 settembre 2003, «*Il ruolo dell'e-government per il futuro dell'Europa*», in F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, Torino, 2005, p. 4.

⁷³ Sullo specifico tema si veda P.COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. E-democracy)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, p. 471 ss.; A.C. FRESCHI, *E-democracy e politiche per la partecipazione dei cittadini*, in *Economia e politica industriale*, 2004, n. 121 ss.; F. MARZANO, *I progetti italiani di e-democracy*, 12 febbraio 2007, in www.astrid-online.it.

⁷⁴ Sull'argomento si veda ad esempio G. DUNI, *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008; E.BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Rimini, 2010; D.CALÌ, *Dall' amministrazione digitale all'amministrazione 2.0*, in www.astrid-online.it; M.CANTON, *Manuale dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005. G.DUNI, *La pubblica amministrazione digitale ed il decreto integrativo e correttivo. I presupposti per il passaggio alla fase operativa*,

dell'organizzazione dell'amministrazione allo scopo di migliorare i servizi offerti ai cittadini e agli utenti, e le azioni necessarie alla raccolta e allo scambio delle informazioni, sia fra amministrazioni, che fra amministrazione e cittadino. Con “*l'e-Democracy*”, invece, si fa riferimento all'insieme di azioni volte a favorire una maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione e alle scelte di ordine politico, grazie all'impiego delle tecnologie digitali⁷⁵.

L'Unione Europea ha trovato nell' *e-government* un importante strumento volto ad innovare e riorganizzare la pubblica amministrazione, ponendo al centro gli elementi dell'informazione e della comunicazione. L'*e-government* mira a rendere quindi più accessibile l'informazione prodotta dagli apparati amministrativi, sia ai cittadini, sia alle altre pubbliche amministrazioni⁷⁶.

A tal proposito in dottrina è stata ipotizzata una ripartizione dell' *e-government* in quattro dimensioni: una dimensione interna alle amministrazioni che utilizzano le nuove tecnologie, riguardante le problematiche connesse all'introduzione delle ICT nella pubblica amministrazione, cioè quella della riorganizzazione interna degli uffici e delle procedure, e quella di adeguamento delle competenze, ossia la formazione delle risorse umane; una dimensione interna al settore pubblico, che riguarda la creazione di una rete di interconnessione tra le pubbliche amministrazioni per lo scambio delle informazioni; una dimensione esterna, legata al rapporto tra le amministrazioni pubbliche e il settore privato, cioè con i fornitori di beni e servizi alle amministrazioni; una dimensione esterna, che si riferisce invece ai rapporti tra amministrazioni e cittadini per ciò che attiene all'accesso e alla trasmissione delle informazioni⁷⁷.

A livello scientifico più generale le problematiche dell'*e-government* possono essere ricondotte alla classica bipartizione tra *front office* e *back office*, intendendo con il primo termine tutte le attività che si svolgono in presenza del cittadino⁷⁸ e con il secondo, residualmente, tutte le attività che non richiedono la sua presenza. La problematica dei rapporti tra *front office* e *back office* si sviluppa nella necessità di un'integrazione tra gli stessi tramite la creazione di una rete tra pubbliche amministrazioni⁷⁹.

Estratto del documento presentato nel corso della Giornata di Studi tenutasi il 17 ottobre 2005, presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, per la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale, in www.astrid-online.it; C.SAFFIOTI, *Per una amministrazione pubblica efficacemente digitalizzata*, in *L'Amministrazione Italiana*, 2003, n.4.

⁷⁵ Cfr. F.MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 4.

⁷⁶ Cfr. V.SARCONI, *La Società dell'informazione come strumento di «integrazione» e «amministrazione» nell'Unione europea*, cit.

⁷⁷ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 5.

⁷⁸ R. JOHNSTON, G. CLARK, *Service operation management*, Prentice Hall, 2001, p. 9. Il concetto di *front office* nasce in relazione alle imprese private: R. CHASE, *Where Does the Customer Fit in a Service Operation?*, in *Harvard Business Review*, 1978, Vol. 56, n. 6, p. 137 ss.

⁷⁹ Cfr. P.PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Diritto dell'informatica* 2005, n. 3, p. 591ss.

L' *e-government* non può essere considerato, in modo riduttivo, come la sola digitalizzazione dell'amministrazione e la possibilità di accesso *on line* ai servizi pubblici; esso, ad avviso della dottrina, deve configurarsi come una politica di lungo periodo, secondo una visione ampia e globale delle trasformazioni che le ICT possono creare all'interno della società, facendosi carico anche dei rischi che tali trasformazioni possono comportare, sia per quanto riguarda alcuni diritti fondamentali come la *privacy*⁸⁰, sia per ciò che concerne l'eguaglianza delle opportunità di utilizzo degli strumenti tecnologici (*digital divide*), sia per quanto riguarda il funzionamento della democrazia rappresentativa⁸¹.

Per un adeguato sviluppo della società dell'informazione è comunque necessario che le politiche comunitarie in materia, siano supportate dai governi dei Paesi membri, avviando così il processo di innovazione della pubblica amministrazione attraverso lo strumento *dell'e-government*⁸².

Grazie alle ICT si ha un diverso modo di amministrare la *res pubblica*, sottolineando però, che il ruolo delle tecnologie stesse, è strumentale al processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni, cosicché non si deve perseguire a tutti i costi l'informatizzazione o l'automazione dell'attività amministrativa, senza considerare quali concreti vantaggi possono trarre i cittadini da tali innovazioni⁸³.

In dottrina è stato sottolineato come l'utilizzo delle ICT per i servizi e i processi democratici non sia un traguardo, ma uno strumento per la riforma del settore pubblico, affinché sia più aperto, trasparente e maggiormente produttivo⁸⁴.

L'attuazione delle politiche di *e-government* coinvolge amministrazioni pubbliche poste a livelli gerarchici diversi, e avviene con atti di pianificazione e programmazione: questo modello organizzativo in dottrina viene definito "metodologia a cascata"⁸⁵.

⁸⁰ Più in generale sul rapporto informatica pubblica protezione dei dati personali si veda: S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004, p.134 ss.; I.D., *Intervista su privacy e libertà*, Laterza, 2005; H. BAUMER BRAUNSCHWEIG- WIESBADEN, *E-Privacy*, Vieweg, 2000; E.FONTI, *Regole ulteriori per i soggetti pubblici*, in *Il Codice sulla protezione dei dati personali*, a cura di G.P. CIRILLO, Milano, 2004, p. 96 ss.; F.ROCCO, *Principi applicabili al trattamento dei dati sensibili*, in *Codice sulla privacy*, AA.VV., Milano, 2004, I, p. 321 ss.; R. MANENTI, *Il rapporto tra il Codice dell'amministrazione digitale e il Codice in materia di protezione dei dati personali*, in *Informatica e Diritto*, 2005, n.1-2, p.197 ss.; S.TOSCHEI, *Note minime sulla tutela della c.d. privacy da parte dei soggetti pubblici e prospettive della nuova figura di 'amministrazione aperta'*, in *Appalti & contratti*, 2012, Vol.7, Fasc.11, p.13; M. MANCINI PROIETTI, *Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa tra tutela della privacy e tutela del segreto di Stato*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2012, Vol.86, Fasc.12, p.1237 ss.

⁸¹ *Federalismo informatico e rinnovamento delle Istituzioni: dieci tesi sull'e-government*, in www.astrid-online.it.

⁸² Cfr. M.L. MARTIRE, *La società dell'informazione e il processo di e-government*, *cit.*, p. 229 ss.

⁸³ Cfr. A. BATTAGLIA, *La politica europea sull'e-government*, in G. VESPERINI (a cura di), *cit.*; P. PIRAS., *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, vol. 6, p. 550 ss.; G. CARIDI, *Informatica giuridica e procedimenti amministrativi*, Milano, 1983, p. 29 ss.

⁸⁴ Cfr. A. BATTAGLIA, *La politica europea sull'e-government*, *cit.*, p. 63.

A livello europeo sono stati adottati numerosi atti di pianificazione e programmazione mirati ad orientare e coordinare l'azione dei governi degli Stati membri chiamati a darne attuazione, di conseguenza quest'ultimi, hanno predisposto i loro piani di azione e coinvolto le pubbliche amministrazioni dei livelli sia centrali che locali per la loro implementazione⁸⁶.

L'Europa doveva quindi svolgere un ruolo di regia nella definizione e nell'attuazione delle politiche di *e-governement* nei confronti degli Stati membri, promuovendo le azioni di informatizzazione su tutto il territorio dell'Unione, e monitorando costantemente la situazione per favorire forme di interconnessione elettronica tra le amministrazioni comunitarie e nazionali, azioni di coordinamento e collaborazione tra gli Stati, riducendo il divario che poteva crearsi tra di essi; alla base vi era l'esigenza dell'UE di realizzare i processi di sviluppo in tutte le aree dell'Unione garantendo l'unità e la coesione economica e sociale dell'Europa⁸⁷.

Il successo dei piani di *e-government* europei dipendeva quindi dal grado e dal livello di implementazione che essi avrebbero ottenuto a livello normativo all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, ed era necessario che ogni Stato si impegnasse affinché venissero eliminate le barriere legislative e regolamentari che potevano impedire il diffondersi di tali processi⁸⁸.

Nel proseguo del capitolo vedremo se, e come, l'ordinamento italiano ha saputo accogliere l'invito offerto dall'Unione Europea, e come si è sviluppato il fenomeno dell'*e-government*, ripercorrendone le tappe più significative, a partire dalla fine degli anni '70 e fino al 2005, anno in cui si è tentato di rendere più concreto e reale il processo di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni con l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale, con i risultati di cui si dirà ampiamente nei capitoli successivi.

⁸⁵ Cfr. A. NATALINI, *Le strategie per l'innovazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2003, p. 67, in cui l'autore precisa che «le strategie per la digitalizzazione si inseriscono all'interno di un complesso processo di programmazione a cascata, o meglio di diversi processi di programmazione che si intrecciano tra loro in modo inestricabile».

⁸⁶ Cfr. A. CAPOCCHI, *Il processo di e-Government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2003, p. 69.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Cfr. M.L. MARTIRE, *La società dell'informazione e il processo di e-government*, *cit.*, p. 229 ss.

3 La società dell'informazione in Italia

3.1 L'avvio dell' e-government nel contesto nazionale

Alla luce delle considerazioni formulate in precedenza, appare chiaro che l'ammodernamento della pubblica amministrazione e il suo adeguamento alle esigenze e agli obiettivi della "società dell'informazione" siano affidati principalmente al massiccio impiego delle tecnologie informatiche e telematiche da parte delle stesse pubbliche amministrazioni.

Seguendo questa strada, in Italia, come in altri Paesi, sono state adottate misure giuridiche ed organizzative volte a creare un' "informatica pubblica", ossia a realizzare un processo normativo ed organizzativo complesso, quale è la costruzione di un'amministrazione elettronica⁸⁹.

L'importanza del processo di informatizzazione dell'amministrazione pubblica può essere considerata come il risultato della funzione fondamentale che essa svolge nella società moderna e democratica, in relazione allo sviluppo sociale ed economico, all'esercizio dei diritti dei cittadini, alla libertà dei rapporti sociali⁹⁰. Il continuo evolversi della società e la rivoluzione dello scenario tecnologico hanno portato ad amplificare ancora di più il ruolo centrale della pubblica amministrazione, chiamata ad agire non soltanto all'interno dei singoli Paesi ma anche in relazione agli altri Stati, assumendo così un ruolo decisivo nella gestione della nuova emergente realtà sociale⁹¹.

È stato osservato che, se da un lato la pubblica amministrazione deve rappresentare il motore di questo sviluppo sociale, dall'altro lato si configura, molto spesso, come un elemento di debolezza dello Stato. La sua riforma diventa così uno dei principali problemi delle società complesse: la pubblica amministrazione è tenuta a rinnovarsi e rafforzarsi, a conformarsi a rigorosi *standard* di funzionalità ed efficienza, nel rispetto della legalità e tramite misure di trasparenza⁹² e pubblicità⁹³.

⁸⁹ Cfr. A. MASUCCI, *Informatica pubblica*, Voce Dizionario di Diritto Pubblico diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, p. 3115.

⁹⁰ Questa visione era già stata prospettata alla fine degli anni '70 da alcuni autori (S. NORA, A. MINC, *Convivere con il calcolatore*, Milano, 1979), e si è successivamente affermata e consolidata con l'avvento delle nuove tecnologie. Cfr. I. D'ELIA, *Informatica e Pubblica Amministrazione: quadro normativo e istituzionale*, cit., p. 329.

⁹¹ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, parte speciale, tomo II, Milano, 2003, p. 1631.

⁹² Sul tema della trasparenza amministrativa si rimanda a: F.MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; F. PIZZETTI, *Trasparenza e riservatezza nella pubblica amministrazione*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Studi Cis Anci, 2010, p. 29 ss.; F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio della trasparenza amministrativa*, in www.astrid-online.it; E. CARLONI, *Gli strumenti della trasparenza nel sistema amministrativo italiano e la sua effettività: forme di accesso, quantità e qualità delle informazioni*, in www.astrid-online.it; R.VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Diritto del procedimento amministrativo*, 1987, p.528 ss.; G.ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G.ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991, p. 15 ss.; ID., *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. Giur.* XXXI, Roma, 1995, p. 1.; ID., *Trasparenza amministrativa*, in *Dizionario di*

Sia in Italia che nel mondo, spiega autorevole dottrina, le Pubbliche amministrazioni si pongono come «utenti strategici» delle nuove tecnologie dell'informazione, ed allo stesso tempo si trovano a dover affrontare tutta una serie di gravi problemi strutturali e funzionali, ad operare in un contesto dove si richiede una continua integrazione normativa ed amministrativa tra paesi europei, cooperazione internazionale e armonizzazione mondiale delle regole etiche e giuridiche, senza poter prescindere da un corretto impiego delle ICT in tutte le loro attività, di conoscenza, d'informazione e di decisione⁹⁴.

Ad avviso della dottrina, l'informatizzazione della pubblica amministrazione deve avere alla base una conoscenza estesa e certa del fenomeno, strumenti di governo appropriati, una partecipazione attiva dei soggetti che operano all'interno della pubblica amministrazione, e una maggiore attenzione dei cittadini verso i problemi del suo funzionamento. La mancanza dei suddetti elementi comporterebbe l'allontanamento della pubblica amministrazione dal nuovo modello di amministrazione condivisa⁹⁵, impedendo la realizzazione stessa dell'amministrazione digitale⁹⁶.

Si è talvolta ritenuto, erroneamente, che l'introduzione materiale delle tecnologie, potesse, da sola, migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, limitando e riducendo così i benefici che le Ict avrebbero potuto apportare alle Pubbliche amministrazioni. Per lungo tempo l'ingresso delle tecnologie digitali nell'attività dell'amministrazione è stato considerato come un obiettivo in sé, da raggiungere per realizzare una pubblica amministrazione efficace, efficiente ed economica⁹⁷. Non si può non considerare il fatto che l'amministrazione svolga l'importante funzione di soddisfare i bisogni dei cittadini: un processo di cambiamento che coinvolge l'amministrazione, non può tralasciare questo aspetto, ma semmai partire da questo punto e adeguare l'organizzazione secondo una nuova visione che favorisca la partecipazione dei cittadini e realizzi contemporaneamente quegli obiettivi di efficienza ed efficacia⁹⁸.

L'informatizzazione è uno strumento utile al miglioramento dell'organizzazione amministrativa⁹⁹; organizzazione che, nella fase di ingresso delle nuove tecnologie ha riacquisito il suo «valore», in funzione di un'amministrazione condivisa. L'informatizzazione è da considerarsi

Diritto Pubblico, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, VI, p.5945 ss.; M. NICOSIA, *Principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed obbligo di motivazione. Il diritto di accesso*. Napoli, 1992; R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Diritto dell'economia*, 1994, p. 613 ss.

⁹³ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, cit., p. 1631.

⁹⁴ *Idem*, p. 1632.

⁹⁵ Per il concetto di amministrazione condivisa cfr. G.ARENA, *E-Government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2006, p. 129 ss.

⁹⁶ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, cit., p. 1632.

⁹⁷ Cfr. A. VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e Diritto*, 2008, n.1-2, p. 483 ss.

⁹⁸ Cfr. P. PIRAS., *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, cit., p. 550 ss.

⁹⁹ Sul tema si veda per tutti G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.

non il fine, ma il mezzo, uno degli strumenti funzionali al processo di modernizzazione, non l'obiettivo in sé¹⁰⁰.

Il processo di riforma della pubblica amministrazione in Italia¹⁰¹, prende avvio da un quadro coerente di interventi normativi che, a partire dalle leggi del 1990 sulla riforma delle autonomie locali e sul procedimento amministrativo, com'è noto, hanno interessato sia l'organizzazione che l'attività amministrativa, con l'intento di realizzare una pubblica amministrazione di maggiore qualità rispetto al passato, più efficiente, più semplice, meno costosa, più trasparente, meno autoritaria, più aperta alla partecipazione dei cittadini e più attenta alla realizzazione dei loro bisogni¹⁰².

In questo disegno di riforma, nonostante le difficoltà legate alla fase attuativa, l'amministrazione ha iniziato a perdere la sua immagine tradizionale di amministrazione-autorità, collocata su un piano di sovraordinazione e di separatezza rispetto ai cittadini¹⁰³, diventando piano piano un' amministrazione pubblica rivolta ai cittadini, posta sullo stesso piano con essi, ispirata al criterio di partecipazione all'attività amministrativa, regolata dai principi di pubblicità, economicità, efficacia, efficienza e semplicità; legittimata non più soltanto dal rispetto delle norme ma anche e soprattutto dalla qualità dei servizi erogati e dei risultati ottenuti¹⁰⁴.

Si sono poste le basi affinché l'amministrazione pubblica italiana potesse arrivare ad un livello di qualità che le consentisse di operare in modo diverso rispetto al passato, integrandosi nel nuovo scenario in cui «l'introduzione dell' informatica pubblica e dell' *e-government* non si presentano dunque come obiettivi a sé stanti, ma assumono valore come strumenti di realizzazione della riforma amministrativa e assumono un'importanza crescente al crescere della determinazione

¹⁰⁰ In tal senso Cfr. P. PIRAS, *“Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti, cit., p.591 ss. ; ID., “Itinerari dall'idea di semplificazione al processo di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale”, in Diritto dell'informazione e dell'informatica, 2006, fasc. 4-5, p. 537 ss.*

¹⁰¹ Sul tema si veda: S.CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 2001, p.79 ss., In questo articolo Cassese definisce anche cosa si debba intendere per “riforma amministrativa”: «una serie di interventi, promossi dal corpo politico o da quello amministrativo, per adattare le pubbliche amministrazioni al cambiamento economico e sociale»; A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna 2006; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale*, t. II, 2a ed., Milano, Giuffrè, 2003, p. 2169 ss.; ID., *Le riforme amministrative in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, n.2, p. 435ss.; ID., *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, V, p.249 ss.; F. BASSANINI, *Tendenze delle riforme amministrative*, Bologna, 1998; A. PIAZZA, *Stato e prospettive delle riforme amministrative*, Bologna, Spisa, Clueb, 1999; B.DENTE, *Riforme (e controriforme) amministrative*, Bologna, 2001.

¹⁰² Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p.992.

¹⁰³ Per un quadro sui caratteri tradizionali della pubblica amministrazione italiana si veda: M. NIGRO, *Amministrazione Pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, II, Roma, 1988, p.1 ss.

¹⁰⁴ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile, cit., p.994.*

con cui si mira a realizzare nel concreto le trasformazioni in atto nelle amministrazioni pubbliche»¹⁰⁵.

E' evidente che il processo di digitalizzazione non riguardi solo le tecnologie, non è solo l'utilizzo del pc nell'attività amministrativa¹⁰⁶, ma interessi soprattutto azioni di cambiamento organizzativo e normativo che permettano di ottimizzare il lavoro delle amministrazioni e di offrire agli utenti servizi *on line* di qualità.

L'informatica ha cancellato quel vecchio ed inefficiente assetto burocratico ed è diventata l'occasione per rivedere l'amministrazione, innovandola sia sul profilo delle procedure interne di *back office*, sia su quello dei rapporti con l'utenza, *front office*¹⁰⁷.

3.2 Problemi e condizioni di base per lo sviluppo dell'informatica pubblica in Italia.

Com'è facile intuire, l'esperienza dell'introduzione e dello sviluppo delle ICT nella pubblica amministrazione ha rivelato la complessità della questione

L'approccio riduttivo seguito per tutta la prima fase di informatizzazione delle pubblica amministrazione, durante gli anni settanta e ottanta, puntando ai soli aspetti materiali, ritenendo che la mera introduzione delle tecnologie nell'attività della pubblica amministrazione potesse migliorarne l'efficacia e l'efficienza, ha prodotto interventi che si sono rivelati insufficienti ed inoltre si sono dovuti scontrare con una serie di problemi che hanno ostacolato e ridotto i benefici dell'informatizzazione¹⁰⁸.

In particolare, le difficoltà che hanno caratterizzato l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche italiane, soprattutto in una prima fase, sono state molteplici e hanno riguardato anzitutto la mancanza di una "cultura informatica". Persisteva infatti nell'ambiente dell'amministrazione una cultura amministrativa tradizionale; nei pubblici dipendenti vi era una certa resistenza e soprattutto una certa «paura» nell'accettare tutto ciò che si presentava come «il nuovo»¹⁰⁹. L'assenza di un

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ Cfr. G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 129 ss.

¹⁰⁷ Cfr. A. NATALINI, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-Government*, a cura di G. VESPERINI, Milano 2004, p. 1 ss.

¹⁰⁸ Cfr. P. COSTANZO, *Aspetti e problemi dell'informatica pubblica*, in Studi in onore di V. Uckmar, I, 1997, p. 291 ss.

¹⁰⁹ Cfr. E. ZAFFARONI, "L'informatizzazione della pubblica amministrazione", in *Foro amministrativo*, 1996, p. 2516.

progetto preciso e mirato di tipo informatico, in una prima fase in cui gli interventi erano sporadici e le realizzazioni disomogenee a causa della mancanza di una capacità progettuale interna ed autonoma e nella conseguente necessità di rivolgersi spesso all'esterno per la progettazione dei sistemi informativi automatizzati. Questa necessità ha causato a sua volta alti costi e rilevanti difficoltà di connessione fra sistemi informatici¹¹⁰. La scarsa considerazione delle potenzialità dell'informatica: l'introduzione dell'informatica nella pubblica amministrazione si è limitata in genere alla riproduzione dei percorsi burocratici esistenti, convinti del fatto, e, spinti dal timore, che ogni divergenza dallo schema dei procedimenti amministrativi tradizionali avrebbe condotto alla rilevazione di vizi formali dell'attività amministrativa¹¹¹, riducendo, sostanzialmente, il procedimento informatico ad un semplice doppiato di quello tradizionale¹¹². L'organizzazione dei vertici degli enti e le unità operative sono state un grande ostacolo per lo sviluppo del processo di informatizzazione, a causa della struttura organizzativa della pubblica amministrazione, caratterizzata da una rigida ripartizione delle competenze, delle procedure, e dei ruoli; della mancanza di corsi di formazione professionale, per il personale esistente, e, contemporaneamente l'assunzione di nuovo personale con competenze specifiche¹¹³.

Il quadro appena delineato mostra come siano mancate le condizioni preliminari, necessarie a creare un contesto favorevole all'introduzione e ad una corretta diffusione delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, le quali possono essere ricondotte a quattro¹¹⁴: la prima condizione consiste, come già indicato, nell'elaborazione di un progetto unitario e coerente, attraverso la definizione delle strategie e l'indicazione degli obiettivi che si vogliono ottenere con l'informatizzazione, e che definisca inoltre il disegno di riforma della pubblica amministrazione, della sua organizzazione e delle sue procedure¹¹⁵.

¹¹⁰ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., p. 991.

¹¹¹ Per i problemi connessi all'utilizzo dell'informatica nel procedimento amministrativo si vedano: M. CAMELLI, *Procedura, decisione amministrativa e automazione*, in P. RIZZO (a cura di), *Burocrazia e computer*, Roma, 1988, p. 51 ss.; V. BUSCEMA, *Discrezionalità amministrativa e reti neurali artificiali*, in *Foro amm.*, 1993, p. 620 ss.; G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra l. 7 agosto 1990, n. 241 e introduzione dell'amministrazione telematica*, in *Foro amm.*, 1995, p. 226 ss.; A. NATALINI, *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1999, p. 449 ss.; A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa. Certezze, semplificazione e informatizzazione nel d.P.R. n. 28 dicembre 2000, n. 445*, Rimini, 2001, 173 ss. S. PUDDU, *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo informatico*, Napoli, 2006; U. FANTIGROSSI, *Automazione e Pubblica amministrazione*, Bologna, 1993; A.G. OROFINO, *La patologia dell'atto amministrativo elettronico: sindacato giurisdizionale e strumenti di tutela*, in *Foro amministrativo CDS*, 2002, p. 2268; A. CASANOVA, *Le specifiche tecniche per l'operatività dei procedimenti amministrativi in forma elettronica*, in *Dall'informatica giuridica alla tele amministrazione*, a cura di G. DUNI, Roma, 1992, p. 91. Più di recente: A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, Torino, 2011.

¹¹² Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., p. 992.

¹¹³ Cfr. E. ZAFFARONI, *L'informatizzazione della pubblica amministrazione*, cit., p. 2516.

¹¹⁴ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., p. 992.

¹¹⁵ *Ibidem*.

La seconda condizione necessaria per lo sviluppo dell'informatica pubblica e dell'*e-government* è la presenza di un quadro normativo compatibile con l'utilizzo delle ICT e tale da non creare ostacoli formali al loro funzionamento¹¹⁶.

La terza condizione di base riguarda la dotazione di strutture tecnologiche adeguate da parte delle pubbliche amministrazioni, di strumenti tecnologici idonei e continuamente aggiornati, tali da poter fronteggiare i continui mutamenti che caratterizzano la tecnologia digitale. Oltre alla presenza di tali strumenti, le pubbliche amministrazioni devono essere in grado di progettare e realizzare i propri sistemi informativi automatizzati, e curare in modo particolare l'attività di alfabetizzazione e di perfezionamento nell'uso delle tecnologie informatiche da parte degli operatori, in modo da poter sfruttare appieno le possibilità offerte dalle ICT¹¹⁷.

La quarta condizione di base, infine, è da individuare nella presenza di un atteggiamento favorevole all'introduzione delle tecnologie informatiche, e considerare gli interventi di riforma e di cambiamento necessari per il loro ottimale utilizzo come delle opportunità portatrici di vantaggi e benefici per tutta l'attività amministrativa. A tal fine, è stato osservato che occorre una forte determinazione degli organi politici affinché diano l'indirizzo e fissino gli obiettivi delle amministrazioni pubbliche in materia, e che ci sia una grande sensibilità da parte dei dirigenti riguardo ai vantaggi connessi all'introduzione dell'informatica¹¹⁸.

In sintesi, sia il livello di tecnologia disponibile, sia la mancanza di una cultura informatica presso i dirigenti pubblici, sia l'assenza di normative guida al fine di coordinarne la realizzazione, sono i fattori che hanno condizionato tutta la prima fase di sviluppo dell'informatizzazione pubblica.

¹¹⁶«In particolare, occorre che le regole giuridiche che disciplinano l'organizzazione amministrativa siano in linea con l'esigenza di integrazione orizzontale tipica delle ICT; come pure che le norme sull'attività amministrativa siano tali da ammettere la compatibilità delle tecnologie informatiche con i requisiti di validità formale e di legittimità degli atti amministrativi. Ciò è fondamentale per far sì che l'utilizzo delle ICT da parte dei pubblici poteri non venga rallentato dal timore di provocare vizi formali dell'attività e dal conseguente continuo tentativo di selezionare fra i passaggi procedurali resi possibili dall'utilizzo dell'informatica soltanto quelli che sono agevolmente riconducibili allo schema della tradizionale attività burocratica». Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., p. 992.

¹¹⁷ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., p. 992.

¹¹⁸ *Ibidem*.

3.3 Il disegno delle riforme amministrative e il quadro normativo in materia di amministrazione elettronica

Già nella seconda metà degli anni cinquanta del secolo scorso, con l'impiego dei calcolatori a schede perforate, si è avuto negli uffici pubblici il primo ingresso delle tecnologie per l'elaborazione automatizzata dei dati; tuttavia, si inizia a parlare di informatizzazione della pubblica amministrazione verso la fine degli anni sessanta, grazie all'utilizzo di tecnologie su base elettronica (e non meccanica come le precedenti)¹¹⁹. Questa fase, che si protrae per tutti gli anni settanta ed ottanta¹²⁰, si caratterizza per una sostanziale debolezza della strategia di innovazione tecnologica, che si è riflessa nei profondi limiti che hanno caratterizzato questa fase del processo di informatizzazione, come già analizzato nel paragrafo precedente, in termini di ritardo culturale, scelte operative, strutture amministrative e competenze professionali inadeguate¹²¹.

Inoltre, l'ingresso in scena delle ICT, è avvenuta inizialmente senza il minimo coordinamento a livello centrale. Le tecniche informatiche hanno prodotto sistemi informativi in grado di compiere procedure complesse, ma al tempo stesso hanno creato in seno all'amministrazione pubblica, particolari problemi legati alle capacità della stessa di scegliere le apparecchiature più idonee alle sue esigenze, e problemi legati all'aggiornamento dei servizi e al rinnovamento delle strutture esistenti¹²².

Ciò che ha determinato i maggiori ostacoli ad una corretta diffusione dei mezzi informatici nella pubblica amministrazione è stata, in particolare, la mancanza di una normativa specifica in materia.

I progetti di automazione venivano realizzati all'interno delle singole amministrazioni senza una valida forma istituzionale di coordinamento, e senza i necessari strumenti di governo, diffondendosi in maniera frammentaria e dispersiva, con grandi sprechi di risorse¹²³.

L'esigenza di un'apertura, di un dialogo, e soprattutto di un'integrazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche, ha cominciato a porsi verso la fine degli anni '70,

¹¹⁹Per l'introduzione del computer all'interno del procedimento amministrativo si veda per tutti: G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana, Giugno 1978, Volume CXXIX, Fasc. 6, in www.teleamministrazione.it.

¹²⁰ Si ricorda che la diffusione del personal computer assume rilevanza emblematica con il riconoscimento allo stesso della copertina del *Time*, quale uomo dell'anno nel 1982 O. FRIEDRICH, *Machine of the Year, The Computer Moves In By the millions, it is beeping its way into offices, schools and home*, 1983, consultabile in <http://ei.cs.vt.edu/~history/Time.MOTY.1982.html>.

¹²¹ Cfr. I.D'ELIA, *Informatica e pubblica amministrazione: quadro normativo e istituzionale*, cit.

¹²² Cfr. E. ZAFFARONI, *L'informatizzazione della pubblica amministrazione*, cit., p. 2516.

¹²³ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, cit., p. 1636.

quando venne siglato un atto ufficiale, il “Rapporto Giannini”¹²⁴ sui problemi dell'amministrazione statale, in cui si evidenziava lo stato di arretratezza tecnologica in cui all'epoca versavano le amministrazioni pubbliche¹²⁵.

Vennero considerati ufficialmente, per la prima volta, i problemi legati all'innovazione tecnologica come parte di quelli generali della pubblica amministrazione, proposti alcuni primi rimedi, e alcune importanti prospettive di rinnovamento istituzionale, aprendosi un dibattito culturale fino a quel momento assente¹²⁶.

Sono stati sottolineati tutti i limiti delle strategie di impiego dell'informatica per l'innovazione della pubblica amministrazione, in particolare la scarsa disponibilità all'interno dell'amministrazione di competenze altamente specializzate, ambienti di lavoro obsoleti, la mancanza di un'analisi permanente all'uso efficiente degli elaboratori elettronici, l'inadeguatezza del sistema contrattuale pubblico alla realizzazione di sistemi informativi, l'impreparazione tecnica e organizzativa delle amministrazioni pubbliche a recepire utilmente il progresso tecnologico da cui erano state investite¹²⁷.

Nel Rapporto venne inoltre evidenziata la necessità di dare un ruolo forte e preciso alle tecnologie informatiche, puntando ad un loro potenziamento al fine di favorire un ripensamento del modo di operare delle pubbliche amministrazioni di realizzare sistemi aperti ed interconnessi, forme di coordinamento, controllo e programmazione. Si auspicava la creazione di un «Centro per i sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche»: un organismo col compito di censire le risorse esistenti, a causa della mancanza, fino a ad allora, di statistiche affidabili sull'attività informatica delle amministrazioni, e di individuare forme di raccordo e di interazione tra di esse¹²⁸.

Come già rimarcato, le competenze professionali in materia informatica erano pressoché inesistenti tra il personale amministrativo, per cui era necessario ricorrere in modo sistematico all'ausilio di società esterne per la gestione dei servizi informatici, e rivolgersi alle imprese private per la produzione di *hardware* e *software*, creando una sorta di dipendenza dell'amministrazione dall'esterno, e un eccessivo sbilanciamento a favore delle imprese private nella fase della stipula dei contratti, per l'incapacità delle amministrazioni di gestire i rapporti contrattuali con le aziende di

¹²⁴“Rapporto sui principali problemi dell' amministrazione dello Stato”, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979 dal Ministro della funzione pubblica dell'epoca Massimo Severo Giannini, pubblicato nella Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1982, p. 722 ss.

¹²⁵ Cfr. E. ZAFFARONI, *L'informatizzazione della pubblica amministrazione*, cit., p. 2516 .

¹²⁶ Cfr. I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, cit., p.1637.

¹²⁷ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 62.

¹²⁸ Cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell' amministrazione dello Stato*”, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1982, p. 734.

settore¹²⁹. Questo sistema non ha fatto altro che ostacolare la crescita e la maturazione di professionalità interne, condizionando lo sviluppo dei sistemi informatici alle esigenze dei soggetti produttori e fornitori¹³⁰.

Il risultato è stato quello di inibire la propensione al cambiamento in favore delle politiche industriali di carattere assistenziale nei confronti delle imprese del settore informatico, allontanandosi dalle esigenze di modernizzazione della pubblica amministrazione¹³¹.

Le proposte contenute nel Rapporto Giannini, basate sulla costituzione di un centro per i sistemi informativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui assegnare compiti di monitoraggio, coordinamento e supporto alle Amministrazioni per la stipula dei contratti di acquisto di *hardware* e di *software*, sono rimaste a lungo lettera morta¹³².

Giannini aveva individuato i due fondamentali aspetti su cui si sarebbe dovuta concentrare, negli anni seguenti, l'azione del legislatore in materia di gestione e coordinamento delle tecnologie nelle pubbliche amministrazioni: da un lato i rapporti tra le diverse amministrazioni in termini di interconnessione, interoperabilità, cooperazione applicativa; dall'altro (come già detto) i rapporti tra le pubbliche amministrazioni e le imprese informatiche, ossia la scelta tra una gestione interna o l'acquisto all'esterno di *software*¹³³.

Negli anni ottanta la situazione non è cambiata, ancora una volta la pubblica amministrazione non fu in grado di sfruttare le indicazioni contenute nel Rapporto Giannini.

Alla fine di questi anni, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 1989¹³⁴ cominciò a porsi, anche per l'informatica pubblica, qualche base di coordinamento. Questo decreto, recante «Coordinamento delle iniziative e pianificazione degli investimenti in materia di automazione delle amministrazioni pubbliche» segnava, infatti, il passaggio da una fase di crescita informatica spontanea ad una fase di crescita regolata e coordinata¹³⁵.

La funzione di coordinamento dell'informatizzazione venne affidato ad un organo centrale: il Dipartimento per la Funzione pubblica, già costituito presso la Presidenza del Consiglio dei

¹²⁹ Su questo aspetto si veda E. BONAZZI, *Il sistema contrattuale dell'informatica*, in *Sociologia del diritto*, 1985, p. 49.

¹³⁰ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 60.

¹³¹ Vedi al riguardo A. NATALINI, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-government*, G. VESPERINI (a cura di), Milano, 2004, p.3.

¹³² Così come lo stesso Giannini affermava nello scritto pubblicato nel 1981 per il CNEL, dal titolo *L'informatica nella riforma delle Pubbliche Amministrazioni*, Roma, 1981, p.765 ss.

¹³³ Cfr. D.MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica. Tra Stato, regioni ed enti locali*, Napoli, 2007, p. 46.

¹³⁴ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 marzo 1989 n. 58.

¹³⁵ Cfr. E. ZAFFARONI, *L'informatizzazione della pubblica amministrazione*, cit., p. 2516.

Ministri, per disposizione dell'art. 27 della legge 29 marzo 1983, n.93, la legge quadro sul pubblico impiego.

Il decreto del febbraio 1989 indicava le competenze delle istituzioni che operavano nel settore, ed affidava, al Provveditorato Generale dello Stato esclusivamente compiti di valutazione tecnica dei progetti di informatizzazione¹³⁶, e alla Presidenza del Consiglio-Dipartimento per la Funzione pubblica funzioni di coordinamento e di pianificazione, evidenziando il ruolo guida del Dipartimento nel processo di acquisizione dei sistemi informatici e delle iniziative di automazione, sia in gestione diretta che in concessione, delle pubbliche amministrazioni¹³⁷.

Due punti importanti del decreto consistevano nell'obbligo della pianificazione triennale dello sviluppo del sistema informatico pubblico, contenente gli obiettivi che le amministrazioni intendevano perseguire attraverso l'automazione, e la stesura di progetti intersettoriali, allo scopo di realizzare un'integrazione fra i sistemi delle amministrazioni pubbliche¹³⁸.

Un importante documento emanato dal Dipartimento della funzione pubblica fu la Circolare 4 agosto 1989, n.3692, sul «Coordinamento delle iniziative e pianificazione degli investimenti in materia di automazione nelle amministrazioni pubbliche»¹³⁹; dall'analisi di questo documento traspariva la consapevolezza degli organi di governo dei problemi, delle inadeguatezze e delle carenze professionali che nelle pubbliche amministrazioni impedivano un corretto sviluppo e un'efficace gestione delle tecnologie¹⁴⁰.

L'idea espressa nella circolare era quella di riuscire a mantenere all'interno dell'amministrazione il controllo sul processo di informatizzazione¹⁴¹ nel momento della programmazione e della verifica finale, predisponendo a tal fine corsi di formazione del personale delle diverse qualifiche, e introducendo una nuova figura denominata «informatico pubblico»¹⁴². Il

¹³⁶ Vedi artt. 1-2 DPCM 15 Febbraio 1989.

¹³⁷ In particolare, il dipartimento svolgeva funzioni di coordinamento, attraverso la definizione degli obiettivi strategici, metodologici ed organizzativi dell'informatica pubblica (ogni amministrazione adotta «un programma triennale di automazione», art. 4); di indirizzo, mediante l'emanazione di direttive per la standardizzazione delle modalità di interscambio delle informazioni e della documentazione su supporti informatici e telematici (art. 1 e 6), al fine di garantire un effettivo coordinamento tra le singole amministrazioni; di iniziativa, con l'individuazione delle aree funzionali in cui promuovere progetti intersettoriali (art. 1), con la predisposizione dei programmi di formazione del personale tecnico e degli utilizzatori delle attrezzature informatiche, con l'assunzione delle iniziative di carattere normativo e con l'emanazione di pareri su disegni e su proposte di legge in materia di informatica pubblica (art. 1); infine, di controllo, svolgendo verifiche circa la conformità delle iniziative di automazione agli obiettivi indicati, valutando il rapporto tra i costi ed i relativi benefici (art. 1), attraverso l'esame dei programmi triennali di informatizzazione (art. 4), e mediante l'invio al Parlamento di una relazione annuale sullo stato dell'informatica pubblica.

¹³⁸ Cfr. E. ZAFFARONI, *L'informatizzazione della pubblica amministrazione*, cit., p. 2516.

¹³⁹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.224 del 25 settembre 1989, Supplemento Ordinario n.74. Per un commento su tale circolare si rinvia a U. FANTIGROSSI, *Automazione e Pubblica Amministrazione*, cit., p. 172ss.

¹⁴⁰ Cfr. D.MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 53.

¹⁴¹ Cfr. G.TADDEI ELMI, *Corso di informatica giuridica*, Napoli, 2000, p. 125.

¹⁴² Cfr. D.MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 53.

controllo doveva essere diretto ma non totale, lasciando ai soggetti esterni la fase materiale del processo, quella operativa e gestionale¹⁴³, a condizione che i progetti, gli studi di fattibilità e la verifica finale dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati ricadessero in capo alle pubbliche amministrazioni¹⁴⁴.

Tale Circolare riprendeva inoltre, quanto già sottolineato nel DPCM 15 febbraio 1989, ossia la necessità di promuovere progetti intersettoriali allo scopo di realizzare un'integrazione fra i sistemi di aree diverse delle amministrazioni pubbliche (personale e organizzazione, informazioni individuali e servizi ai cittadini, territorio e ambiente, fisco e contributi)¹⁴⁵.

Gli anni '80 si sono chiusi senza quel significativo salto di qualità necessario all'informatica pubblica per passare da una fase meramente programmatica a una attuativa. Le iniziative in tal senso non sono mancate, ma l'ostacolo maggiore che ha impedito l'avvio della fase attuativa è stata la volontà politica: la funzione di controllo dell'informatizzazione era esercitata all'interno del Governo, mentre la gestione operativa era nelle mani di poche industrie private, e nel momento del confronto tra i due soggetti, politico da una parte e industrie dall'altra, ha prevalso la strategia della politica industriale finalizzata al sostegno della produzione nazionale nel settore dell'informatica¹⁴⁶ «in cui ha finito per dominare la logica dell'offerta»¹⁴⁷, a scapito delle esigenze di innovazione tecnologica e ammodernamento della pubblica amministrazione.

3.4 Le riforme degli anni novanta

Una svolta nel percorso di rinnovamento delle amministrazioni pubbliche si è avuta negli anni '90, nel corso dei quali si sono creati i presupposti storici per un vero cambiamento, prevalentemente a causa di due condizioni fondamentali: una era legata agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, in particolare ai vincoli di riduzione del debito pubblico, in un periodo di crisi finanziaria dello Stato e di un alto grado di insoddisfazione per le

¹⁴³ Infatti la Circolare al punto 2.2.1. recita: « Nella fase di realizzazione dei progetti di formazione, non sembra realistico né giustificato ipotizzare una totale autonomia della Pubblica Amministrazione, a causa dei noti vincoli di carriera e retributivi che ostacolano lo sviluppo di professionalità tecniche specializzate».

¹⁴⁴ Cfr. D.MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica, cit.*, p. 53.

¹⁴⁵ *Ibidem.*

¹⁴⁶ Cfr. D.MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica, cit.*, p. 53; A ZULIANI, *L'informatica pubblica ha bisogno di un'autorità?* In *Rivista Italiana di comunicazione pubblica*, 2002, p.66.

¹⁴⁷ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government, cit.*, p.61.

inadeguate prestazioni rese dagli enti pubblici¹⁴⁸; la seconda riguardava il rilevamento di uno stato di illegalità nella gestione del potere pubblico, che ha portato alla necessità di ricostituire il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione¹⁴⁹.

Il disegno complessivo di sviluppo dell'informatica pubblica è stato quindi inserito in un più ampio contesto di riforma amministrativa che ha interessato, da un lato, le modalità di interazione tra amministrazione e cittadini attraverso l'introduzione di nuovi istituti procedurali e la semplificazione della gestione documentale, dall'altro, è stato modificato l'assetto degli enti pubblici in relazione ai meccanismi di ripartizione delle funzioni tra i vari livelli di governo, rafforzando le autonomie locali¹⁵⁰.

Il punto di partenza delle riforme viene fatto coincidere, come già accennato, con l'emanazione della legge 8 giugno 1990 n. 142 sull'ordinamento degli enti locali¹⁵¹, e della legge 7 agosto 1990 n. 241¹⁵² sul procedimento amministrativo¹⁵³. Quest'ultima legge ha determinato una svolta nell'attività della pubblica amministrazione, adeguando l'azione amministrativa al buon andamento e all'imparzialità, secondo la previsione dell'articolo 97 della Costituzione¹⁵⁴. La legge 241/1990 ha espresso la convinzione per cui i principi di trasparenza, responsabilità, diritto di accesso, efficacia, efficienza, possono essere raggiunti in modo più compiuto attraverso

¹⁴⁸ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 17; S. CASSESE, *L'età delle riforme*, cit., p. 83; ID., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p.40; A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, cit. p. 23.

¹⁴⁹ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 17; M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004, p. 79; B. DENTE, *Riforme (e controriforme) amministrative*, cit., p. 1052; M. AINIS, *La crisi costituzionale degli anni novanta*, in *Nomos*, 1999, 3, p. 7 ss.; A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, cit., p. 22.

¹⁵⁰ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 19. Su quest'ultimo profilo si veda anche: A. RUGGERI, *Neoregionalismo dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, relazione al convegno su *Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Messina, 18,19 ottobre 2002, in www.giurcost.it.

¹⁵¹ Per un commento su questa legge si veda: V. ITALIA, M.BASSANI (a cura di), *Le autonomie locali*, Vol.2, Milano, 1990; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000. Dieci anni di riforme*, Rimini, 2000; ID., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007, p. 24 ss.; F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 1994; S. CROCE, G. CROCE, *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali: guida normativa coordinata e annotata : Legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni ed integrazioni coordinata con la Legge 3 agosto 1999, n. 265 (riforma Napolitano-Vigneri)*, Rimini, 1999.

¹⁵² Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Pubblicata in GU n.192 del 18-8-1990.

¹⁵³ In generale su tale legge si veda: P.M. VIPIANA, *Il procedimento amministrativo : nella legge 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009*, Padova, 2010; F. NAVARO, *Brevi cenni sulla riforma del procedimento amministrativo*, in *Nuova Rassegna*, 2009, n. 17, p. 1857; F. VIGORILLI, S. FANTINI, *Le modifiche alla disciplina generale sul procedimento amministrativo*, in *Urbanistica e Appalti*, 2009, p. 916 ss.; F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Roma, 2009; PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Diritto e società*, 1996, p. 483 ss.; A. MASSERA, *La riforma della Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, 2005, in www.astrid-online.it; R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc.3, p. 667 ss.; F.MERUSI, *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, fasc. 4, p.938.

¹⁵⁴ Per un commento su tale articolo si veda: C.PINELLI, *Il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*, in P.CARETTI, C.PINELLI, U. POTOTSCHING, G.LONG, G.BORRÈ, *La Pubblica Amministrazione. Artt. 97-98 Cost.*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. BRANCA*, Bologna, 1994, p. 31.

l'informaticizzazione¹⁵⁵. Più nel dettaglio, la suddetta legge, ha introdotto nuove figure organizzative, come il responsabile del procedimento amministrativo e la conferenza dei servizi, più vicine ad un modello di integrazione orizzontale dell'organizzazione amministrativa e quindi anche più in linea con la logica organizzativa tipica dell'informatica¹⁵⁶. Successivamente, questo orientamento si è consolidato con l'introduzione nella legge 241 del 1990 del principio dell'uso della telematica all'art. 3 *bis*¹⁵⁷, da parte della legge 11 febbraio 2005, n. 15, che ha modificato la legge sul procedimento amministrativo.

Ha fatto poi seguito l'adozione del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29¹⁵⁸, di riforma del pubblico impiego, che ha introdotto, tra gli altri aspetti, come criteri fondamentali dell'organizzazione amministrativa, il dovere di comunicazione interna ed esterna e di interconnessione informatica fra amministrazioni, e la presenza di "centri di comunicazione" interna ed esterna quali gli uffici per le relazioni con il pubblico¹⁵⁹; il disegno normativo relativo all'informaticizzazione della pubblica amministrazione è stato completato con il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39¹⁶⁰, che ha illustrato in maniera organica e completa criteri e finalità che devono guidare lo sviluppo complessivo dell'informatica pubblica¹⁶¹.

Nel 1997 sono state emanate le cd. "leggi Bassanini" sul federalismo amministrativo, riforma della pubblica amministrazione e semplificazione amministrativa: si tratta, come sappiamo, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e la legge 15 maggio 1997, n. 127.

La legge n. 159 ha dato il via definitivo all'attività amministrativa in forma elettronica grazie a quanto ha previsto nel secondo comma dell'articolo 15. Tale norma ha riconosciuto per la prima volta validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge, agli atti, ai dati, ai documenti e ai contratti formati, archiviati e trasmessi con strumenti informatici o telematici sia dalla pubblica

¹⁵⁵ Cfr. A. CONTALDO, *Dalla teleamministrazione all'e-government: una complessa transizione in fieri*, in Foro amministrativo, CDS, 2002, 04, p. 1112.

¹⁵⁶ Cfr. M.BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., p.991.

¹⁵⁷ Art. 3*bis*: "Uso della telematica". «1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

¹⁵⁸ Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421". Pubblicato in GU n.30 del 6-2-1993 - Suppl. Ordinario n. 14.

¹⁵⁹ Sullo specifico tema si veda S. SITZIA, *Gli Uffici per le relazioni con il pubblico*, Napoli, 2008.

¹⁶⁰ Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421". Pubblicato in GU n.42 del 20-2-1993.

¹⁶¹ Cfr. M.BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., p.991.

amministrazione che dai privati¹⁶², introducendo in questo modo le condizioni effettive per affermare una concezione del procedimento informatico più evoluta di quella tradizionale.

La legge 15 maggio 1997, n. 127, come noto, da un lato, ha specificato ulteriormente il disegno della rete unitaria e, dall'altro, ha illustrato alcune potenzialità proprie dell'informatica come strumento di semplificazione amministrativa.

Ricordiamo che alle norme ora citate si aggiungono numerose disposizioni applicative ad esse relative, quali: il d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 ed il d.P.C.M. 8 febbraio 1999, in materia di documento informatico e firma digitale, il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428, in materia di protocollo informatico, il d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70, in materia di telelavoro¹⁶³, il d.P.C.M. 22 ottobre 1999, n. 437, in materia di documento di identità elettronico, la dir.d.C.M. 28 ottobre 1999, relativa alla gestione informatica dei flussi documentali; l'affermarsi delle *smart card* come documenti personali d'identità e come sistema di per i pagamento dei servizi pubblici.

Precisiamo che, in questa fase storica, le norme emanate lasciavano l'uso delle tecnologie come alternativo al supporto cartaceo. Basti pensare al già accennato Decreto del Presidente della Repubblica n. 513 del 1997 sul documento elettronico, che ha sancito la piena validità del documento informatico come originale, con obbligo di firma digitale, senza però disporre la necessità della forma elettronica, dando spazio alla cosiddetta «informatica parallela»¹⁶⁴, ossia la contemporanea presenza sia del formato elettronico che di quello cartaceo. Anche con l'istituzione dello sportello unico per le attività produttive¹⁶⁵, strumento di semplificazione amministrativa, mediante il d.P.R. n.447 del 1998, non venne previsto l'obbligo dell'utilizzo delle tecnologie per la sua attuazione, nonostante fosse ovvio che la piena funzionalità si potesse avere soltanto tramite l'impiego di esse¹⁶⁶.

Nonostante questo aspetto, le norme indicate sono state comunque importanti, perché in questa fase hanno definito i caratteri dei sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, i criteri da rispettare nel loro sviluppo, gli obiettivi che attraverso di essi si devono perseguire, le condizioni di archiviazione e trasmissione dei dati attraverso i sistemi

¹⁶²Art. 15, 2 comma, legge n.59/97: «gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione devono essere formati con strumenti informatici e telematici, la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge».

¹⁶³ Ricordiamo che l'art. 1, d.P.R. 8 marzo 1999 n. 70, definisce il telelavoro come quella prestazione eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2, d.lg. 3 febbraio 1993 n. 29 in qualsiasi luogo ritenuto idoneo dalla contrattazione collettiva collocato fisicamente al di fuori della sede fisica dell'amministrazione interessata alla prestazione lavorativa.

¹⁶⁴Sul concetto di «informatica parallela» si veda G.DUNI, *La teleamministrazione come terza fase dell'informatica amministrativa. Dalla «informazione automatica» sulle procedure burocratiche al procedimento in forma elettronica*, in *Dall'informatica amministrativa alla tele amministrazione*, Roma 1992, p.21 ss.

¹⁶⁵ Sul tema cfr. G.DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remote*, in www.teleamministrazione.it.

¹⁶⁶ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 24 ss.

informatici, le condizioni di validità dei documenti informatici, «offrendo quindi, almeno sul piano del dover essere, un quadro coerente ed organico di ciò in cui l'informatica pubblica può e deve consistere»¹⁶⁷.

Un altro passo importante è stato fatto con l'emanazione del Testo Unico sulla documentazione amministrativa: il d.P.R. n. 445/2000, il quale ha racchiuso in sé sia le norme sulla semplificazione amministrativa, sia le disposizioni volte a conferire piena validità al documento informatico, conservando l'alternatività tra mezzo cartaceo ed elettronico¹⁶⁸, ha sistematizzato la disciplina del documento amministrativo elettronico, del protocollo informatico e della firma digitale, dando priorità all'impiego di tali istituti rispetto a quelli tradizionali. Il Testo Unico, come ha sottolineato la dottrina, ha implicitamente riaffermato il principio del ricorso necessario alle tecnologie informatiche e telematiche per il completamento della riforma della pubblica amministrazione¹⁶⁹.

Nel percorso di ricostruzione normativa che qui ci interessa, ossia quello che ha indotto il legislatore all'emanazione, nel 2005, del Codice dell'amministrazione digitale, è importante ricordare, nell'ambito politico-programmatico, che nel giugno 2000 è stato adottato in Italia, in connessione con le iniziative intraprese a livello comunitario¹⁷⁰, il primo piano d'azione per l'*e-Government*¹⁷¹, incentrato sui servizi ai cittadini e alle imprese. Tale piano ha ripreso la filosofia sottesa alle norme elaborate in Italia negli anni novanta, ossia la creazione di una Pubblica amministrazione come soggetto unico, capace di rapportarsi con i cittadini all'interno di un processo di interoperabilità che permetta di gestire le informazioni e i servizi e di scambiarli in rete, seguendo un'impostazione che garantisca trasparenza, rapidità di processi e sicurezza, in un quadro in cui il cittadino sia al centro della scena¹⁷². Il progetto di *e-government* nazionale ha avuto come obiettivo fondamentale quello di garantire ai cittadini l'accesso *on line* a tutti i servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni nell'ottica di quella che sarebbe dovuta essere la nuova frontiera di internet¹⁷³. Esso era articolato in una serie di azioni quali: la realizzazione di una rete nazionale in grado di interconnettere tra loro i sistemi informativi locali e centrali; lo sviluppo dei servizi amministrativi accessibili *on line*; l'attivazione di un sistema di portali nazionali di informazione e

¹⁶⁷ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., p.992.

¹⁶⁸ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 24 ss.

¹⁶⁹ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p.61.

¹⁷⁰ Ossia a seguito dell'iniziativa *e-Europe* 2002.

¹⁷¹ Il Piano di azione per l'*e-Government* è stato approvato il 23 giugno del 2000 dal Comitato dei ministri per la Società dell'informazione ed il 20 luglio 2000 dalla Conferenza Unificata.

¹⁷² Cfr. R.M. DI GIORGI, *Informatica e pubblica amministrazione: le politiche per l'innovazione e i progetti*, cit., p. 385.

¹⁷³ Cfr. M. IASELLI, *Lo stato di informatizzazione della P.A. in Italia: problemi giuridici*, cit., p. 1291.

di servizio; l'integrazione delle anagrafi¹⁷⁴. Più nel dettaglio gli obiettivi enucleati nel Piano possono essere così sintetizzati:

«il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico, cui ha titolo, rivolgendosi ad una qualsiasi amministrazione di *front-office* abilitata al servizio, indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza; all'atto della richiesta di un servizio, il cittadino, oltre agli strumenti di identificazione personale, non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso di una qualsiasi amministrazione dello Stato. Una volta che il cittadino sia stato identificato, il sistema informativo di *front-office* deve essere in grado di reperire, direttamente presso ogni amministrazione che le possiede, tutte le informazioni che consentono di autorizzare la erogazione del servizio richiesto; il cittadino non dovrà conoscere come lo Stato è organizzato per la erogazione dei servizi o a quali amministrazioni si deve rivolgere, ma potrà richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze, non in base alla conoscenza di quale amministrazione fa che cosa; il cittadino dovrà poter comunicare solo una volta all'Amministrazione, nel momento in cui si verificano, le variazioni che corrispondono ad eventi della vita propria o, quando ne ha titolo, della vita di terzi. Questa comunicazione produrrà automaticamente tutti gli effetti conseguenti. L'Amministrazione manterrà un profilo per ogni cittadino che le consente di notificare la variazione a tutti gli enti interessati e di attuare i conseguenti servizi; tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di back office dovranno rendere accessibili e senza oneri i propri servizi sulla rete a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *front office*; l'identificazione del richiedente il servizio e la verifica della sua autorizzazione all'accesso dovrà avvenire secondo una modalità uniforme su tutto il territorio nazionale, utilizzando mezzi di identificazione indipendenti dal servizio richiesto»¹⁷⁵.

Dai punti sopra illustrati emerge chiaramente, come già detto, la visione dell'*e-government* del Piano di azione del 2000, che reinterpreta il ruolo delle amministrazioni¹⁷⁶, sia centrali che

¹⁷⁴ Cfr. A. NATALINI, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, cit., p. 8 ss.; A. OSNAGHI, *Il piano d'azione e-Government*, intervento al Convegno nazionale "Dalla legge sulla trasparenza all'affermarsi della società dell'informazione", Firenze, 10 ottobre 2000, in www.regionetoscana.it; G. DE PETRA, *Lo Stato dell'arte dell'e-Government in Italia*, 2001, in www.forumpa.it.

¹⁷⁵ Cfr. A. OSNAGHI, *L'E-Government*, ForumPA 2007, Convegno "Missing: sulle tracce delle riforme scomparse", Roma, 21 maggio 2007, in www.astrid-online.it; Piano di azione per l'E-Government del 22 giugno 2000, www.provincia.torino.it.

¹⁷⁶ Questa nuova visione della P.A. e la necessità strategica di realizzare una integrazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni con lo scopo di offrire ai cittadini un nuovo volto della pubblica amministrazione, non è stata messa in discussione dai governi successivi, ed inoltre, il governo, formulando il 16 gennaio 2007 le Linee strategiche verso il Sistema nazionale di *e-government*, ha ritenuto necessario riproporla, confermando implicitamente che dopo sette anni questi obiettivi non avevano trovato ancora una attuazione pratica nella amministrazione italiana. Così A. OSNAGHI, *L'E-Government*, ForumPA 2007, cit.

locali¹⁷⁷; proprio i Comuni in particolare, dovranno ricoprire un ruolo fondamentale in funzione del superamento della frammentarietà. Essi infatti, nello scenario del modello decentrato e federale dello Stato delineato dal nuovo titolo V della Costituzione, potranno rivestire un ruolo operativo di *front office* di diretta erogazione di informazioni e servizi ai cittadini¹⁷⁸.

Si può sicuramente affermare che in questo decennio, la legislazione in materia di informatizzazione è stata condizionata dal fatto che i nuovi strumenti di azione amministrativa si sono dovuti scontrare con un sistema «radicato sulla carta», in cui il supporto fisico dava maggiori sicurezze e certezze anche da un punto di vista psicologico; l'ingresso negli uffici pubblici delle nuove tecnologie non poteva che avvenire in modo lento e graduale, con tempi lunghi e affiancandosi al vecchio sistema cartaceo. Inoltre sembrava essersi consolidata l'idea che non fossero necessari gli atti normativi ad imporre l'uso costante delle tecnologie per perseguire una buona amministrazione, ma alla lunga, fra tutti i mezzi disponibili si sarebbero imposti da soli dimostrando di essere i più efficaci in tal senso¹⁷⁹.

Nell'ambito del processo di riforma appena descritto, merita un'analisi più approfondita il già citato decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche), che ha avuto il merito di regolare in modo più incisivo tutti gli aspetti fondamentali del settore che fino a quel momento erano stati disciplinati con provvedimenti disorganici e tecnicamente inadeguati¹⁸⁰; esso è noto soprattutto per aver rivoluzionato l'assetto istituzionale sottraendo al Provveditorato generale dello Stato e al Dipartimento per la funzione pubblica le competenze funzionali e tecniche ad essi spettanti in materia di informatica pubblica, concentrandole in un nuovo ed unico organismo: l'Autorità per l'informatica nelle pubblica amministrazione (Aipa)¹⁸¹.

Tale decreto è stato emanato in attuazione della legge delega 23 ottobre 1993, n.421, lettera mm) in cui al primo comma dell'articolo 2, il Parlamento delegava il Governo affinché procedesse alla revisione delle competenze in materia di informatizzazione e istituisse appunto un organismo con «funzioni di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione, anche al fine di garantire l'interconnessione dei sistemi informatici pubblici»¹⁸².

¹⁷⁷ Per quanto riguarda gli Enti locali si veda: G. DE COSTANZO, *Proposte progettuali delle Regioni per lo sviluppo del Piano di azione e-government*, intervento al convegno nazionale "Dalla legge sulla trasparenza all'affermarsi della società dell'informazione", Firenze, 10 ottobre 2000, in www.regionetoscana.it.

¹⁷⁸ Cfr. C. RABBITO, *Il ruolo degli strumenti di e-partecipation nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making*, cit., p. 440.

¹⁷⁹ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 26.

¹⁸⁰ Sull'istituzione dell'Aipa si veda V.FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993, p. 604.

¹⁸¹ Cfr. I. D'ELIA, *Informatica e pubblica Amministrazione: quadro normativo e istituzionale*, cit., p.345 ss.

¹⁸² Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p. 61.

Il decreto legislativo n.39/93, ha disciplinato il funzionamento dell'Aipa, ha individuato le finalità da conseguire attraverso l'utilizzo dei sistemi informativi (contenimento dei costi, miglioramento dei servizi, trasparenza dell'azione amministrativa e potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche), e ha fissato i criteri da seguire per la loro realizzazione ed il loro sviluppo (integrazione e interconnessione dei sistemi informativi, adeguamento agli *standard* nazionali e comunitari, collegamento con il sistema statistico nazionale); la responsabilità di questa strategia ricadeva prevalentemente sull'Aipa¹⁸³.

Il decreto legislativo in questione ha avuto il quasi merito di aver dato un cambio di rotta alla trasformazione della pubblica amministrazione nella direzione della digitalizzazione, in quanto all'epoca tale processo non poteva avvenire solo attraverso misure di carattere amministrativo, ma erano necessari anche interventi normativi di rango primario¹⁸⁴, in particolare mediante una norma di legge che, cambiando il sistema fondato sull'atto cartaceo, introducesse la piena ammissibilità formale del documento informatico come originale¹⁸⁵. Tale decreto ha introdotto una disposizione all'articolo 3¹⁸⁶ che ha disposto l'adozione del documento informatico come originale¹⁸⁷, non riuscendo però ad ottenere i risultati dovuti, perché, il decreto legislativo in questione (come tutta la normativa degli anni '80 e dei primi anni '90), era caratterizzato da un'applicabilità molto ristretta, e da una formulazione molto generica e indeterminata, che ne impediva una concreta operatività, connotandosi più come asserzione di principio che come regola operativa¹⁸⁸.

¹⁸³ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 64.

¹⁸⁴ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p.57.

¹⁸⁵ Su questo tema cfr. G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunti per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1978, p. 407; ID., *La tele amministrazione come terza fase dell'informatica amministrativa. Dalla «informazione automatica» sulle procedure burocratiche al procedimento in forma elettronica*, in *dall'informatica amministrativa alla tele amministrazione* (a cura di G. DUNI), Roma, 1992, p. 26; A. MASUCCI, *Informatica pubblica*, cit., p. 3116.

¹⁸⁶ «1. Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati. 2. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o telematici, nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i medesimi sistemi, devono essere accompagnati dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. Se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile».

¹⁸⁷ La disposizione di non facile interpretazione riguarda il primo comma dell'articolo in questione, dove si prevede che gli atti amministrativi adottati dalle pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati; la parola «di norma» non contribuisce a fare chiarezza relativamente all'obbligo di predisporre sempre atti in forma elettronica. P.GIACALONE, *La normativa sul governo elettronico*, Milano, 2007, p. 21.

¹⁸⁸ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p.58.

3.5 L'organizzazione dell'informatica pubblica

Nel momento in cui si analizzano i compiti principali dell' Aipa, occorre specificare che era un'Autorità a carattere tecnico, che al di là del nome che le è stato attribuito, cioè quello di Autorità appunto, è stato, ad avviso di larga parte degli autori, un organo solo apparentemente dotato di autonomia ma mai di indipendenza dall'indirizzo politico¹⁸⁹.

Nell'esercizio delle sue funzioni, l'Aipa era chiamata a coordinare l'informatica in ambito pubblico, regolandone gli aspetti tecnici e verificandone la corrispondenza ad interessi generali, in particolare alle esigenze complessive di servizio della pubblica Amministrazione¹⁹⁰.

Le competenze dell'Autorità potevano essere raggruppate in tre differenti categorie¹⁹¹: la prima di normazione, comprendente le regole tecniche e gli atti legislativi. L'Aipa emanava norme tecniche relative agli *standard* per l'interconnessione e per la sicurezza dei sistemi; forniva consulenza alla Presidenza del Consiglio per la redazione di progetti di legge in materia di sistemi informativi automatizzati, anche se, l'azione dell'Aipa non si limitava solamente ad una semplice consulenza, ma, nel corso degli anni '90, lavorando a stretto contatto con il Dipartimento per la Funzione Pubblica partecipava attivamente alla stesura materiale degli atti legislativi e regolamentari in materia di informatica pubblica. La seconda tipologia di attività riguardava la

¹⁸⁹ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 19; in questo senso anche U.FANTIGROSSI, *Automazione e pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, p.227 ss., che qualifica L'Aipa non come un'Autorità indipendente, ma come un'agenzia; F.MERUSI, M.PASSARO, *Le Autorità indipendenti*, Bologna 2003, in cui gli autori escludono l'iscrizione dell'Aipa alla categoria delle Autorità amministrative Indipendenti, in quanto considerano che sul piano sostanziale questo organismo costituisce un'articolazione operativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questa tesi non è condivisa da tutti. Un'altra parte della dottrina ritiene che l'Aipa possa essere ascritta al *genus* delle Autorità Amministrative Indipendenti. L'incertezza sulla sua classificazione è scaturita dal fatto che l'Aipa presentava soltanto alcuni dei caratteri che qualificano un organo come Autorità indipendente. Più nel dettaglio, venivano individuati due elementi che portavano una parte della dottrina ad escludere l'identificazione dell'Aipa come Autorità indipendente: il primo riguardava il meccanismo di nomina dei componenti, che nelle Autorità Amministrative Indipendenti vengono designati da organismi istituzionali collocati al di sopra delle parti politiche (i presidenti delle Camere), mentre nell'Aipa venivano nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; il secondo atteneva al ruolo dell'Aipa, che sempre secondo questa parte della dottrina, si risolveva in una funzione interna all'apparato amministrativo, al contrario le *Authorities* stavano in una posizione esterna, occupandosi della regolazione di settori di mercato e della sfera economica dove si incrociano interessi pubblici e privati. Le risposte a tali critiche, che hanno portato a classificare l'Aipa come Autorità indipendente da parte di altri autori sono state: in primo luogo, i componenti dell'Aipa dopo la nomina agivano comunque in totale autonomia, essendo estranei, nel corso del loro mandato ad ingerenze da parte del Governo, quali atti di direzione, di controllo o di indirizzo. Il decreto aveva infatti voluto istituire un organismo compatto sul piano operativo e neutrale sul piano politico e tecnico, «data la complessità dei compiti istituzionali e la rischiosità dei condizionamenti esterni cui sono esposti gli interventi pubblici per lo sviluppo di questo settore». In secondo luogo nonostante l'Aipa fosse un organo di coordinamento interno alla PA, agiva in un ambito dove, fino al momento della sua istituzione, si scontravano interesse pubblico e interessi del settore informatico, ed era necessaria la ricerca di un equilibrio tra essi. Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p.64 ss.; F. CARDARELLI, *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1994, p.957; P.G. SCARABINO, S. SCARABINO, *Le Authorities*, in *L'Amministrazione Italiana* 2002, p. 519; S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, Torino, 2000, che classificano l'Aipa come Autorità Indipendente.

¹⁹⁰ Cfr. I.D'ELIA, *Informatica e pubblica Amministrazione:quadro normativo e istituzionale*, cit., p.351.

¹⁹¹ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p.67.

funzione di promozione dell'interoperabilità, mediante atti di impulso e di coordinamento dotati di carattere organizzativo. Ciò veniva realizzato attraverso una pianificazione triennale degli interventi, la promozione dei progetti intersettoriali, anche mediante intese con enti non statali, la verifica dei risultati in termini di efficienza e qualità, la definizione degli indirizzi per la formazione del personale, la proposta alla Presidenza del Consiglio di atti di indirizzo per le regioni e gli enti locali, la risoluzione di contrasti tra le amministrazioni relativi alla gestione dei sistemi informatici¹⁹².

Il terzo ambito di competenza era quello attinente al controllo sugli appalti e sui contratti, ossia al rapporto tra le Amministrazioni e le imprese private del settore informatico¹⁹³. L'Aipa era tenuta a fornire un parere obbligatorio sulla congruità tecnico-economica degli schemi di contratto relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici, espresso attraverso una commissione di cinque esperti nominati dal suo Presidente, e doveva predisporre i capitolati d'onere relativi alle gare in materia di sistemi amministrativi automatizzati. Sempre nell'ambito della contrattualistica, l'Autorità individuava dei criteri in virtù dei quali un appalto si sarebbe potuto considerare di «grande rilievo»¹⁹⁴; di conseguenza le amministrazioni stipulanti avevano l'obbligo di effettuare uno studio di fattibilità e un monitoraggio periodico e di non procedere al rinnovo del contratto con la medesima impresa previa verifica dei risultati da parte dell'Aipa¹⁹⁵.

Nel complesso l'attività svolta dall'Aipa è stata ritenuta dalla dottrina positiva, anche se in piccola parte ha mostrato qualche limite, fino ad una riduzione delle competenze e ad un forte ridimensionamento del suo ruolo che ha portato alla sua conversione nel CNIPA, il Centro Nazionale per l'informatica nelle Pubbliche Amministrazioni nel 2003¹⁹⁶.

La sua azione si è dimostrata più incisiva a partire dalla seconda metà degli anni '90, in tutti gli ambiti di competenza ad essa attribuiti. Possiamo ricordare con riferimento alla produzione normativa registrata nel periodo di attività dell'Autorità, la già citata legge 15 marzo del 1997, n.59 in materia di documentazione informatica, molto importante perché, come già detto, ha condizionato la validità del documento informatico all'individuazione di specifiche procedure di

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Su questo aspetto si veda più nel dettaglio G. ALPA, *I contratti informatici della P.A. Note sul D. lgs. n. 39 del 1993*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993, p. 627 ss.

¹⁹⁴ Cfr. art. 9 secondo comma lettera c) D.Lgs. n. 39/1993.

¹⁹⁵ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica, cit.*, p.67 ss. Sullo specifico aspetto si veda anche F. CARDARELLI, *L'incidenza del processo di innovazione tecnologica sull'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione. Nuovi assetti organizzativi per la realizzazione e gestione dei sistemi informativi pubblici*, in *dalla giuri tecnica all'informatica giuridica* (a cura di DONATO A. LIMONE), Milano, 1995; ID., *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, cit.*, p. 965.

¹⁹⁶ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica, cit.*, p.69.

autenticazione e di determinati strumenti tecnologici, che il decreto n.513 del 10 novembre 1997 ha individuato con la firma digitale¹⁹⁷.

Nell'ambito della promozione di progetti intersettoriali il principale si è concretizzato con l'istituzione della Rete Unitaria della pubblica Amministrazione, ossia l'infrastruttura per l'interconnessione e l'interoperabilità di tutti gli uffici statali, aperta alla comunicazione con reti pubbliche non statali e con la rete internet¹⁹⁸.

La RUPA era considerata la "rete delle reti" delle diverse amministrazioni statali in quanto ha reso concretamente possibile lo scambio di dati e dei documenti elettronici e l'interazione tra le pubbliche amministrazioni interconnesse¹⁹⁹. Questa rete era limitata solamente alle amministrazioni centrali, ma ha comunque dato una svolta fondamentale ed ha posto le basi per la successiva nascita del Sistema Pubblico di Connettività, che ha assorbito e potenziato le funzionalità della Rupa, essendo pensato non solo per l'interconnessione delle amministrazioni centrali, ma è stato progettato come struttura capace di realizzare una cooperazione applicativa tra tutte le amministrazioni pubbliche poste ai diversi livelli di governo, sia statali che regionali fino agli enti locali²⁰⁰.

Nel settore degli appalti, fornire il parere obbligatorio sulla congruità tecnico-economica sui contratti, ha contribuito a dare sempre maggiore autorevolezza all'Aipa: anche se il parere era rivolto solo alle amministrazioni centrali (così disponeva il decreto), non mancava la richiesta anche da parte degli enti territoriali, allargando la sua azione e diventando una guida, in questo campo, anche per le autonomie locali, e nonostante tale parere non fosse vincolante, si uniformavano comunque ad esso²⁰¹. Il parere dell'Aipa era importante per le amministrazioni perché, in questo modo, acquisivano uno strumento che permetteva loro di negoziare con le aziende informatiche in una posizione di forza, diversamente da quanto avveniva negli anni '80, quando il potere negoziale era in mano alle imprese private. Proprio la perdita del potere di definire

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ Sul tema si veda: M. IASELLI, *La rete unitaria della pa*, in G. CASSANO (a cura di), *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell' internet*, Milano, Ipsa, 2002; M. MINERVA, *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della Pubblica Amministrazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1998, p. 623 ss.; M. GALLI, *La rete unitaria della Pa*, in G. CASSANO (a cura di), in *Internet. Nuovi problemi e questioni controverse*, Milano, 2001, p. 516 ss.; V. FROSINI, *I contratti di informatica per la Pubblica Amministrazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993, p. 1007 ss.; P. FLAMINI, *Rete unitaria: il centro di gestione delle amministrazioni*, in *In Rete*, 2001, fasc. 2, p. 18 ss.; F. VARGIU, C. CASSA, *Che cos'è la rete unitaria*, in *In rete*, 2000, fasc. 1, p. 5 ss.; A. CONTALDO, *Le reti della Pubblica Amministrazione e il progetto della Rete unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA)*, in *Il foro amministrativo CDS*, 2004, Vol. III, n. 7-8, p. 2371 ss.

¹⁹⁹ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 65.

²⁰⁰ *Idem*, p. 66.

²⁰¹ Cfr. A. ZULIANI, *L'informatica ha bisogno di un'Autorità?* cit., p. 68. L'autore afferma che «il prestigio guadagnato consente all'Autorità di svolgere un compito di persuasione morale anche sulle amministrazioni territoriali le quali non sono tenute per legge alla richiesta del parere, ma la interpellano per orientamenti tecnologici, valutazioni di congruità economica e problemi di standard». Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, cit., p.74.

unilateralmente le condizioni contrattuali ha fatto nascere malcontento nelle società multinazionali del settore, sostenendo che l'istituto del parere obbligatorio avrebbe creato distorsioni nella concorrenza impedendo la libera formazione dei prezzi²⁰².

L'azione dell'Aipa nel campo degli appalti è stata sicuramente vantaggiosa per le pubbliche amministrazioni, ed ha portato ad un miglioramento in termini di efficacia del processo di informatizzazione pubblica, ma al contempo ha contribuito a creare conflitti nei rapporti tra Governo e industria; questo ruolo dell'Autorità era visto, negli anni dal '94 in poi, come un ostacolo per l'azione del nuovo Governo, fortemente motivato alla tutela degli interessi di parte industriale²⁰³.

Questa condizione, insieme ad altre circostanze, hanno portato in seguito ad una progressiva perdita di autonomia da parte dell'Aipa, ad una messa in discussione del suo ruolo e della sua stessa esistenza, evidenziando la volontà di trovare una nuova soluzione per il governo delle tecnologie negli uffici pubblici.

Le funzioni dell'Aipa sono state ridimensionate nel 2000 con il passaggio del Centro Tecnico per la Rupa dalle dipendenze dell'Aipa al controllo diretto da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri; successivamente è stato istituito nel 2001 il Ministro del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, attribuendogli funzioni del tutto simili a quelle dell'Aipa e poteri forti e generalizzati negli stessi ambiti, rendendo difficile una chiara demarcazione delle competenze²⁰⁴.

L'idea era quella di trasformare l'Aipa in un organismo che dipendesse direttamente dal Ministero dell'innovazione e le Tecnologie, che si avesse quindi un pieno controllo politico di un settore ampio e trasversale come quello dell'informatica, e si risolvessero i problemi legati alla gestione dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, dato che il coordinamento operato dall'Autorità era diretto in prevalenza alle amministrazioni centrali, coinvolgendo in minima parte gli enti territoriali²⁰⁵. Si è giunti così fino al 2003, quando l'Aipa è stata soppressa in favore di un nuovo organismo, il Centro Nazionale per l'Informatica nella pubblica Amministrazione (CNIPA), organo ausiliario della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Cnipa aveva ereditato le stesse funzioni della vecchia Autorità, e rispondeva direttamente del suo operato, anche sotto il profilo politico, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ricordiamo fin da ora che successivamente il

²⁰² Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica, cit.*, p.75. Sulla specifica questione cfr. M. CAMMARATA, *Pubblica amministrazione: incomincia il futuro?* In *MCmicrocomputer*, n. 144, 1994.

²⁰³ Cfr. I.D'ELIA, *Informatica e pubblica Amministrazione:quadro normativo e istituzionale, cit.* p.349. L'autore precisa che «di fatto a seguito degli interventi del Governo dell'epoca, per sospendere e sostituire la disciplina dei contratti pubblici (art. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, più vincolante e garantista, è avvenuto che le funzioni di indirizzo e controllo dell'Aipa sono state in vario modo limitate».

²⁰⁴ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica, cit.*, p.76 ss.

²⁰⁵ *Ibidem*.

Cnipa ha modificato la sua denominazione in DigitPa²⁰⁶, e più di recente, nel 2012 è diventato Agenzia per l'Italia digitale²⁰⁷.

Sono stati illustrati in questa sede solo alcuni degli atti legislativi, quelli ritenuti più importanti, che hanno riscritto, fino al 2005, le forme, le procedure dell'attività e i parametri dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Questi provvedimenti sono stati accompagnati da numerosissime altre norme²⁰⁸, spesso non coordinate tra loro, che hanno modificato o integrato le discipline esistenti al punto tale da estendere fortemente l'ambito di interesse della produzione normativa legata alle questioni della società dell'informazione, spingendo il legislatore a procedere ad un riordino, il quale tuttavia, come si vedrà di seguito, ha interessato solo una parte della vasta produzione normativa in materia.

²⁰⁶ Il decreto legislativo 1 dicembre 2009, n.177, in attuazione della delega contenuta nell'art.24, legge 18 giugno 2009, n.69, ha provveduto al riordino complessivo del Cnipa, diventando DigitPa, qualificato come "ente pubblico non economico", e posto, come ogni ente pubblico, sotto la vigilanza ed operante secondo le direttive dell'Organo Presidenza del Consiglio dei ministri. Il decreto legislativo n.177 ha definito quindi la natura di questo organismo, modificandone il ruolo rispetto a quello previsto per l'Aipa e il Cnipa, e dotandolo, oltre che di autonomia tecnica e funzionale, anche di autonomia amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale. Le funzioni assegnate al DigitPa sono quelle di consulenza e proposte, emanazione di regole, standard e guide tecniche, nonché di vigilanza e controllo sul rispetto di norme, valutazione, di monitoraggio e di coordinamento, predisposizione realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione.

²⁰⁷ Da ultimo, la Legge 7 agosto 2012, n. 134 di conversione con modificazioni del Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83, "Misure urgenti per la crescita del Paese", ha istituito l' "Agenzia per l'Italia digitale", che subentra a DigitPA e all'Agenzia per la diffusione dell'Innovazione tecnologica (istituita dall'articolo 1, comma 368, lettera d), della legge 23 dicembre 2005, n. 266), entrambe soppresse, assorbe le funzioni da quest'ultime svolte e ne acquisisce moltissime altre nuove.

²⁰⁸ Possiamo ricordarne alcune tra cui: i decreti di riorganizzazione dei singoli Ministeri, successivi al d.lgs. n. 303 del 1999, che hanno affidato ad apposito Dipartimento o Direzione generale la gestione ed il coordinamento dei propri sistemi informativi; i decreti di costituzione e disciplina degli innumerevoli sistemi e servizi informativi automatizzati pubblici oggi esistenti; le innumerevoli norme tecniche che hanno definito criteri e standard per l'interoperabilità e l'interconnessione dei sistemi e per l'impiego dei nuovi strumenti tecnici.

Capitolo II

Il Codice dell'amministrazione digitale nel testo approvato nel 2005

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Riassetto normativo in materia di società dell'informazione; 3. La delega all'origine del Codice dell'amministrazione digitale; 4. Considerazioni generali sul Decreto Legislativo n. 82 del 2005; 5. La mancata unificazione normativa; 6. Il rischio della "rilegificazione"; 7. Norme di principio e norme programmatiche all'interno del Codice dell'amministrazione digitale; 8. Ulteriori profili problematici; 9. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Le numerose disposizioni legislative poste in essere nel corso degli anni in materia di amministrazione digitale, hanno indotto il legislatore ad operare una revisione della normativa, al fine di renderla organica ed omogenea, al fine di accelerare il processo di informatizzazione amministrativa²⁰⁹. Infatti questa proliferazione rischiava di frenare la digitalizzazione del settore pubblico, creando difficoltà tra i soggetti chiamati ad applicare la normativa, sempre più frammentata e complessa²¹⁰.

Con l'intento di porre rimedio a questa situazione, nel 2003 è stata conferita un'ampia delega al governo affinché procedesse ad una revisione organica della normativa vigente in materia di società dell'informazione, con la legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 10²¹¹. Frutto della delega sono stati il decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42²¹², che ha istituito il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), e il decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82 con cui è stato emanato il Codice

²⁰⁹ S. CACACE, *Codice dell'amministrazione digitale d.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006. Finalità ed ambito di applicazione, Diritti dei cittadini e delle imprese. Organizzazione delle pubbliche amministrazioni e tecnologie dell'informazione*, 2006, in www.giustiziaamministrativa.it.

²¹⁰ Cfr. I. D'ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell'Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, in *Informatica e Diritto*, 2005, n.1-2, p.11 ss.

²¹¹ Rubricata "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*, Legge di semplificazione 2001" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196 del 25 agosto 2003.

²¹² Rubricato "*Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 73 del 30 marzo 2005. Per il sistema pubblico di connettività si veda: C. D'ORTA, *Finalità, organizzazione e architettura del Sistema Pubblico di connettività (SPC)*, in *Diritto dell'Internet*, 2005, n.4, p.395 ss.; C. D'ORTA, *Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc.7, p.693 ss.; A. NATALINI, *Il sistema pubblico di connettività. Il SPC: eredita i problemi della RUPA*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc.7, p.702; F. BERTONI, *Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC)*, in A. LISI, L. GIACOPUZZI, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale*, 2006, Halley Editrice, Camerino (MC), p. 129 ss.; C. SAFFIOTTI, *L'SPC: il cuore dell'amministrazione digitale*, in *l'Amministrazione Italiana*, 2006, vol.61, fasc. 6, p.949.

dell'amministrazione digitale²¹³. La nostra attenzione si focalizzerà sul Codice dell'amministrazione digitale, in quanto esso ha posto le basi per una riforma della pubblica amministrazione di ampio respiro destinata potenzialmente a mutare profondamente i rapporti con i cittadini e le imprese e tra le stesse amministrazioni.

Al fine di comprendere le caratteristiche peculiari della disciplina in esame, è opportuno effettuare un'attenta disamina della legge di delega n. 229/2003, e in particolare dell'art.10 da cui discende l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale²¹⁴. La legge di delega, infatti, costituisce un passaggio fondamentale, la cui conoscenza è utile per comprendere il cambiamento rappresentato dall'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale nel corso del cd. "riassetto normativo". Si proseguirà poi con l'analisi del Codice dell'amministrazione digitale, il quale, nell'intenzione del legislatore italiano, doveva rappresentare "la chiave di volta" dal punto di vista normativo della riforma digitale²¹⁵, l'atto fondamentale che doveva raccogliere tutte le norme e le leggi riguardanti l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i cittadini e con le imprese e dare il via, da un punto di vista pratico, ad un nuovo *modus operandi* della pubblica amministrazione basato sull'utilizzo delle nuove tecnologie in tutti i versanti: dalla digitalizzazione piena dei documenti con garanzia sulla loro provenienza²¹⁶, allo scambio di documenti e informazioni tra le amministrazioni, anche al fine

²¹³ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16 Maggio 2005. In generale sul Codice dell'amministrazione digitale si veda: C. NOTARMUZI, *Il Codice dell'amministrazione digitale*, 2006, in www.astrid-online.it; E.CARLONI, (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, 2005; G.CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale, commentario al D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, 2005; I. D'ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell'Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, in *Informatica e Diritto*, 2005, n.1-2, p.11 ss.; P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Diritto dell'informatica* 2005, n. 3, p. 591 ss.; E. CARLONI, *Il Codice dell'amministrazione digitale: profili giuridici*, in *Archivi e computer*, 2006; M. ATELLI, S.ATERNI, A.CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale. Commentario*. Roma, 2008; C. SAFFIOTTI, *Il Codice dell'amministrazione digitale è in vigore. Conoscere uno strumento che coinvolge la Pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese*, in *L'amministrazione italiana*, n. 6/2006, p.887 ss.; E. DE GIOVANNI, *Il Codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*, in *Informatica e Diritto*, 2005, n.1-2, p.229 ss.; e più recentemente, E.CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 5, 2011, p. 469 ss.; F. CONTE (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, in *Rassegna della giustizia militare*, 2012, vol. 37, fasc.1, p.1 ss.

²¹⁴ Sulle novità introdotte dalla legge n.229 del 2003 si veda: A. NATALINI, *La terza semplificazione. Commento alla legge 29 luglio 2003, n.229*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n.10, p. 1007 ss.; G. SAVINI, *La nuova legge di semplificazione: prime considerazioni sul nuovo modello di codificazione*, in *Diritto e Formazione*, 2003, n. 10, p. 1392 ss.; P. CARNEVALE, *Codificazione legislativa e normazione secondaria del nuovo modello di semplificazione delineato dalla legge n. 229 del 2003*, in *Diritto e Società*, 2005, n. 4, p. 561 ss.

²¹⁵ Cfr. R.M. DE GIORGI, *Lo Stato essenziale*, cit., p. 104.

²¹⁶ Per cui si veda G. CAMMAROTA, *Documento informatico e firme elettroniche. Commento*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p.165 ss.; A. CLARIZIA, *Il documento informatico sottoscritto: alcune note a margine del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto dell'internet*, 2005, p.221 ss.; S. ATERNO, *Documento informatico e firme elettroniche. Commento*, in M. ATELLI, S.ATERNI, A.CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale. Cit.*; M. SCIALDONE, *Il documento informatico e la sua efficacia probatoria: Firme elettroniche e certificatori*, in A. LISI, L. GIACOPUZZI, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 43 ss.; G. SCORZA, *Il documento informatico. Commento*. In G.CASSANO, C.GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 179.

di informatizzare pienamente i procedimenti amministrativi²¹⁷, fino alla fornitura di un numero sempre maggiore di servizi in rete al cittadino ed alle imprese²¹⁸ tramite l'utilizzo della carta di identità elettronica e della carta nazionale di servizi quali strumenti di identificazione dello stesso²¹⁹.

Obiettivo del presente capitolo sarà dunque quello di verificare se, in questa prima fase, il Codice sia riuscito o meno a realizzare l'iniziale progetto di fornire una disciplina allo stesso tempo organica e innovativa sul tema dell'informatizzazione applicata ai procedimenti ed all'attività della pubblica amministrazione. Si darà conto, nel dettaglio, di tutte le perplessità e delle non poche critiche che hanno accompagnato il Codice dal momento della sua emanazione. In particolare ci si dovrà soffermare sulle criticità sollevate dal Consiglio di Stato con l'importante parere n. 11995/04 rilasciato in data 7 febbraio 2005²²⁰. In detto documento, infatti, sono stati evidenziati gli aspetti più problematici del testo in fase di approvazione, ed allo stesso tempo sono stati segnalati quei profili della disciplina normativa ritenuti assenti all'interno del testo del Codice e dunque da completare, nonché quegli aspetti che presentavano un carattere eccessivamente vago o meramente programmatico che richiedevano di essere modificati al fine di renderli più concreti e operativi²²¹.

Ulteriormente si dovranno analizzare le critiche e i dubbi che sono stati espressi dalla migliore dottrina, sempre attinenti i distinti aspetti che erano stati già segnalati dal citato parere del Consiglio di Stato.

²¹⁷ Ad esempio: G. DUNI, *Verso un' amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Informatica del diritto*, 2005, p. 46 ss.

²¹⁸ Sui servizi in rete si veda: L. MARASSO, *Manuale dell'e-government. Attori, strategie e strumenti di innovazione nella pubblica amministrazione locale*, Bologna, Maggioli, 2005, p. 258; E. CARLONI, *Commento agli artt. 63, 65* in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 345; G. CAMMAROTA, *Organizzazione e attività dei servizi in rete*, in G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p.590 ss.; A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, 2003, n. 3, p. 995 ss.; A. CACCIARI, *Commento agli artt. 63, 65* in M. ATELLI, S.ATERNO, A.CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale*. Cit., p. 134 ss.

²¹⁹ Relativamente agli strumenti di identificazione si veda ad esempio: G. RIEM, A. ZIVEZ, *La Carta d'Identità Elettronica*, Napoli, 2005; T. ALLEORI, *Commento all'art. 66*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p.368 ss.; M. PALMIRANI, *Identificazione digitale*, 2005, in www.teleamministrazione.it; L. DE ROSA, *La carta di identità elettronica: nuove esigenze di tutela penale?* in *Rivista penale* 2012, vol.138, fasc. 2, p.143; M. ATELLI, *Commento all'art. 66*, in M. ATELLI, S.ATERNO, A.CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale*. Cit., p. 137 ss.

²²⁰ Parere rintracciabile presso www.giustizia-amministrativa.it. Sul parere del Consiglio di Stato si vedano: S. CACACE, *Codice dell'amministrazione digitale Dd.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006. Finalità ed ambito di applicazione*, cit.; I.D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, in *Informatica e Diritto*, n.1-2, 2005, p. 49; M. PIETRANGELO, *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale e sul suo decreto integrativo e correttivo*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA (a cura di), *I "tre codici" della Società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2006, parte I; V.R. PERRINO, *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, in www.amministrazioneincammino.it.

²²¹ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione, tra realtà e norma*, cit., p.89.

Attraverso la predetta analisi si cercherà di fornire un primo quadro generale della disciplina contenuta nella versione originaria del Codice dell'amministrazione digitale del 2005. Grazie a questo esame si potrà, nel proseguo della trattazione, verificare se le modifiche succedutesi negli anni seguenti²²² hanno portato il legislatore a recepire effettivamente, in tutto o in parte, le indicazioni offerte dalla dottrina e dal Consiglio di Stato e rendere il Codice concretamente applicabile.

²²² Si anticipa che il Codice ha subito numerose modifiche di cui le più importanti ed organiche si sono verificate con il D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 159, "*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale*" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 99 del 29 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 105 e con il D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 "*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 6 del 10 gennaio 2011. Supplemento Ordinario n. 8. Si rammenta, peraltro, che numerose modifiche sono intervenute con vari interventi episodici o all'interno della recente decretazione d'urgenza.

2. Riassetto normativo in materia di società dell'informazione

L'introduzione del Codice dell'amministrazione digitale interviene in una fase particolare e molto significativa dell'evoluzione normativa del processo di informatizzazione pubblica²²³.

Come già ampiamente richiamato nel capitolo precedente, la produzione normativa del settore aveva raggiunto un'estensione e una complessità difficili da gestire e controllare, ampliando la vasta gamma dei principi e degli interessi in gioco, di rilievo sia comunitario che costituzionale, tutti meritevoli di tutela e di un necessario bilanciamento. Possiamo citare a tal proposito la sovranità popolare e il principio democratico²²⁴; il principio di legalità, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione²²⁵; la promozione e la libertà della cultura e della ricerca scientifica; la libertà dell'iniziativa economica privata; l'interesse delle istituzioni pubbliche ad assicurarsi le basi informative per le proprie azioni di governo; l'interesse dei singoli a tutelare i diritti della personalità eventualmente incisi dal trattamento dei dati personali²²⁶.

Il processo di informatizzazione pubblica nonostante i positivi sviluppi e il superamento di alcune criticità del passato, non è riuscito a creare un quadro sistemico dove racchiudere le migliori esperienze della produzione normativa in materia di innovazione elaborata nel corso di quegli anni²²⁷.

In questo contesto di frammentazione, la legge di semplificazione per il 2001 ha cercato di riunificare l'insieme delle disposizioni create nel tempo all'interno di un impianto organico e semplificato. Tale legge è stata approvata nel 2003, e all'articolo 10 conteneva una delega per il

²²³ Cfr. I. D'ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell'Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, cit., p. 10.

²²⁴ Sui principi costituzionali citati si veda ad esempio R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione. Articoli 1-54*, 2006, principio democratico che presenta un aspetto sia negativo che positivo (quale diritto di resistenza) e che si lega essenzialmente a quello che nel Codice dell'amministrazione digitale è presentato quale diritto all'uso delle tecnologie nell'art. 3. Per i profili del principio democratico e di sovranità popolare si veda nel testo citato il commento all'art. 1 di M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione. Articolo 1*, al paragrafo 2.3.

²²⁵ Che trovano la loro collocazione all'interno dell'art. 97 Cost., articolo fondamentale nell'ambito delle norme costituzionali specificamente riferite alla pubblica amministrazione. Sul punto si vedano a titolo di esempio: U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento secondo l'art. 97 della Costituzione (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1993, VIII; S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973; G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, 1993, p. 220 ss.; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, 1973, p. 689 ss.; R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche* p. 86; A. PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino 1996, p. 54 ss.

Principi, quelli sovrariportati, già alla base di tutte le riforme essenziali della pubblica amministrazione a partire dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e dunque legati anche alle dinamiche della informatizzazione dei procedimenti amministrativi e della pubblica amministrazione, per cui si veda: P. PIRAS., *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, vol. 6, p. 550 ss., G. DUNI, *Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Informatica del diritto*, 2005, p. 46 ss.

²²⁶ Cfr. I. D'ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell'Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, cit., p. 11.

²²⁷ *Ibidem*.

«riassetto in materia di società dell'informazione». A questo riassetto il Governo, come è stato già anticipato in precedenza, ha provveduto adottando due distinti decreti legislativi: il d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, recante “Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione”, ed il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante “Codice dell'amministrazione digitale”²²⁸.

Prima di esaminare e approfondire le complesse questioni che il Codice ha sollevato, è, non solo opportuno, ma anche necessario, effettuare una sia pur breve illustrazione della norma delegante. Solo attraverso questo esame preliminare si potrà comprendere appieno la disciplina di dettaglio introdotta dal Codice dell'amministrazione digitale, la sua collocazione all'interno dell'ordinamento giuridico, nonché la sua *ratio* e la sua portata innovativa²²⁹.

La legge 29 luglio 2003, n. 229 (Legge di semplificazione 2001) recante “*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*”, ha cambiato il tradizionale percorso al processo di semplificazione e codificazione della normativa statale, ha aperto nel nostro ordinamento la stagione dei “nuovi codici”, i cosiddetti “codici di settore”, che nella citata legge n. 229 trovano un espresso fondamento positivo²³⁰.

I codici di settore costituiscono lo strumento attraverso cui il legislatore affronta il problema della complessità normativa, intesa come numero esorbitante, contraddittorietà, onerosità nei confronti di cittadini e imprese, e scarsa qualità delle regole del nostro ordinamento²³¹, e soppiantano il precedente modello dei testi unici misti di cui all' art. 7, della l. 8 marzo 1999 n. 50, successivamente abrogato²³². Mediante l'adozione di tali “nuovi codici”, il legislatore ha introdotto

²²⁸ Il contenuto dei due differenti decreti è stato poi riunito all'interno del solo Codice dell'amministrazione digitale dal primo decreto legislativo che ha operato modifiche ed integrazioni allo stesso (D.Lgs. 4 aprile 2006, n.159, “*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, recante Codice dell'amministrazione digitale*”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 99 del 29 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 105), di cui si parlerà nel capitolo seguente.

²²⁹ Cfr. I. D'ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell'amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, cit., p. 20. Analisi diretta anche a verificare se il legislatore delegato abbia rispettato le regole poste all'interno della legge di delega, ovvero ad esaminare le eventuali carenze della delega che hanno impedito la realizzazione di un sistema realmente innovativo per taluni aspetti. In genere sulle critiche alle prime deleghe in tema di Codice dell'amministrazione digitale si veda: G.DUNI, *L'E-government: dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006*, in *Diritto dell'Internet*, 2005, p. 228 ss.

²³⁰ Cfr. R. CARLEO, *Codici di Settore*, 2009, in www.treccani.it.

²³¹ Cfr. A. M. SANDULLI, *Introduzione al tema*, in I.D. (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, p. 3.

²³² *Ibidem*. In generale sulla codificazione intervenuta in differenti settori normativi si vedano: B.MATTARELLA, *Il Consiglio di stato e la codificazione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2005, n.1, p. 73 ss.; M. ARSÌ, *La codificazione delle norme sulla documentazione amministrativa* in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2001, p. 333 ss.; A. SANDULLI, *Giustizia amministrativa verso la codificazione della disciplina dell'azione amministrativa?* In *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2006, p. 686 ss.

un modello di semplificazione «avente riguardo a materie» realizzato attraverso un processo di riordino delle rispettive discipline²³³.

I testi unici misti, come noto, contenevano nello stesso atto disposizioni sia legislative sia regolamentari e miravano ad attuare un riordino normativo attraverso la delegificazione, col principale fine di ridurre e semplificare le leggi, raggiungendo comunque risultati positivi dal punto di vista della chiarezza delle discipline riordinate²³⁴. Con i codici di settore invece, il legislatore ha inteso perseguire un riassetto sostanziale delle materie, da realizzare mediante decreti legislativi di riforma dei singoli settori, riportando in questo modo l'attività legislativa a livello di fonte primaria ed eliminando dai testi unici le disposizioni di rango regolamentare²³⁵.

Dunque il nuovo modello di codificazione *ex lege* n.229/2003 ha evidenziato che la differenza con i precedenti testi unici misti è «qualitativa» e non formale (trattandosi in entrambi i casi di decreti legislativi), correlata all'ampia portata dei criteri di delega, non limitati al coordinamento formale ma indirizzati al riassetto e alla razionalizzazione dell'intera disciplina di settore, in funzione della modernizzazione e semplificazione²³⁶.

Il Consiglio di Stato, nel parere 2/2004, reso nell'Adunanza generale del 25 ottobre 2004 con riferimento al primo dei codici di settore testualmente attuativo della l. 229/2003, ossia il *Codice dei diritti di proprietà industriale* (emanato ai sensi dell'art. 15 della l. 12 dicembre 2002 n. 273, che richiama espressamente, tra i criteri di delega, la norma-cardine della semplificazione normativa, costituita dall'art. 20 della l. 15 marzo 1997 n. 59, come novellato dalla l. 229/2003), ha espressamente indicato quelli che sono i principi e i criteri direttivi attraverso i quali realizzare una

²³³ Cfr. P. CARNEVALE, *Semplificazione mediante riassetto e sistema delle fonti nella legge di semplificazione per il 2001 (n.229/2003). Prime considerazioni*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, cit., p.127.

²³⁴ Il modello dei testi unici misti era culminato con l'emanazione del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), che proprio per la sua natura di carattere misto legislativo e regolamentare aveva creato numerosi problemi applicativi, in particolare della disciplina regolamentare alle Regioni, a seguito della coeva riforma del titolo V, parte II della Costituzione, operata con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Sui testi unici si veda F.CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2001, p. 279 ss.; F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Diritto Amministrativo*, 2005, n. 2, p. 261 ss.; G. MORBIDELLI, *La Codificazione del diritto amministrativo*, in M.A.SANDULLI (a cura di), *Atti del Convegno Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, 17-18 marzo 2005, Roma, in www.amministrazioneincammino.it.

²³⁵ Il passaggio dal sistema del testo unico misto, con ampi settori soggetti alla delegificazione, ad una codificazione di rango esclusivamente legislativo è direttamente collegata alla riforma del titolo V, parte II della Costituzione, effettuata con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La nuova formulazione dell'art. 117, comma 6, Cost., infatti, recita attualmente che *“La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia”*. L'introduzione di tale normativa determina la concreta impossibilità per lo Stato, al di fuori delle materie di propria competenza legislativa esclusiva, di incidere su ogni singola parte del territorio nazionale tramite la potestà regolamentare, nonostante alcuni spiragli aperti dalla Corte costituzionale e della normativa di attuazione della riforma costituzionale in argomento. È dunque stato necessario intervenire con una normativa di rango primario di fatto rilegificando interi settori normativi.

²³⁶ Cfr. S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del “sistema Italia”*, Milano, 2006, p. 51.

semplificazione normativa²³⁷. La semplificazione normativa è intesa, infatti, come un intervento che va oltre il semplice riordino della normativa *pre* vigente come operato dal sistema del testo unico, che aveva, per sua natura, degli ambiti piuttosto limitati di innovatività, seppure anche il testo unico operava esplicitamente in attuazione del principio di semplificazione²³⁸. La codificazione, invece, presenta, almeno al livello teorico del modello adottato, un profilo decisamente più pervasivo, in quanto intende dare attuazione ad un vero e proprio sistema basato sulla qualità della regolazione²³⁹. Quest'ultima ricomprende ambiti quali: la riorganizzazione delle fonti di regolazione; la riduzione del numero delle regole dell'ordinamento; la limitazione della contraddittorietà e dell'onerosità delle regole dell'ordinamento nei confronti dei destinatari; il miglioramento della qualità della normazione; l'alleggerimento degli oneri burocratici a carico dei destinatari della normativa; la riduzione dell'intervento pubblico se non necessario; la deregolazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi²⁴⁰.

Il processo di codificazione, come ha anche sottolineato il Consiglio di Stato nel parere sovrariportato, è stato indirizzato verso una semplificazione nella sua accezione più ampia, che richiama oltre alla semplificazione dei procedimenti in senso stretto, la più generale tematica della "qualità delle regole"²⁴¹. La "qualità delle regole" si sviluppa sotto diversi profili, che partono da una fase di istruttoria tecnica basata su di una seria base scientifica, nonché attraverso l'apertura al confronto con i soggetti coinvolti a livello economico e sociale, attraverso un approccio "precauzionale"²⁴². La qualità della regolazione opera anche in relazione ai profili della coerenza e della chiarezza da un punto di vista giuridico-formale (regole leggibili sia per gli operatori che per i cittadini), in quello che normalmente è definito come *drafting formale*²⁴³, ed anche sulla essenzialità che scaturisce dalla disciplina risultante sotto un profilo strettamente economico-

²³⁷ Cfr. R. CARLEO, *Codici di settore (voce) cit.*

²³⁸ Cfr. B. MATTARELLA, *Il Consiglio di Stato e la codificazione, cit.*, p. 73 ss.

²³⁹ In generale sulla qualità della regolazione si vedano ad esempio: C. IUVONE, *La qualità della regolazione: il livello regionale e il raccordo multilivello*, 2009, in www.astrid-online.it; A. CARDONE, *La qualità della normazione nella prospettiva dell'integrazione costituzionale europea*, 2/2008, in www.osservatoriodellefonti.it; A. ESPOSITO, *Introduzione ad uno studio sulla qualità della regolazione comunitaria*, 2001, in www.iussit.it; M. RAVERAIA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007; A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, 2009, in www.astrid-online.it; S. SALVI, *La qualità della regolazione in Italia tra buone intenzioni e modesti risultati: un confronto internazionale*, 2009, in www.astrid-online.it; M. CORRADINO, *La qualità delle regole nell'amministrazione digitale*, in *Informatica e Diritto*, 2005, n.1-2, p. 33 ss.

²⁴⁰ Cfr. R. CARLEO, *Codici di Settore, cit.*; B. MATTARELLA, *Il Consiglio di Stato e la codificazione, cit.*, p. 73 ss.

²⁴¹ Cfr. S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del "sistema Italia"*, *cit.*, p. 51.

²⁴² Ampiamente sul tema il già citato: A. CARDONE, *La qualità della normazione nella prospettiva dell'integrazione costituzionale europea*, 2/2008, in www.osservatoriodellefonti.it, che evidenzia come in Italia il sistema di qualità della regolazione non è ancora pienamente sviluppato, seppur aspetti di applicazione del principio precauzionale abbiano trovato riscontro in materia ambientale.

²⁴³ Cfr. G. PASTORE, *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, 2009, in *Rivista di scienze della comunicazione*, vol. 1, reperibile presso www.openstarts.units.it.

sostanziale (una regola interviene solo quando è indispensabile e dei benefici da ottenere sono superiori ai costi)²⁴⁴. Il sistema della codificazione, in sintesi, punta ad una riorganizzazione complessiva delle materie interessate attraverso una riduzione delle norme che disciplinano la stessa, al fine di offrire ai cittadini «un quadro ben preciso e unitario delle regole che disciplinano un aspetto della vita sociale»²⁴⁵.

In questo sistema di riforme si colloca la citata legge di delega n. 229/2003 di interesse specifico per la presente trattazione. Tale legge opera proprio in piena armonia con gli orientamenti sviluppatosi in tale periodo, attraverso delle deleghe, che riconoscono una facoltà di intervento molto più ampia rispetto al passato. Attraverso la stessa si consente al legislatore di modificare sia la disciplina di rango legislativo a fini del coordinamento formale, sia di innovare nel merito le norme oggetto della codificazione. Per questa ragione il Consiglio di Stato ha preferito definire questa nuova fase non con il termine di “riassetto”, ma con quello di “codificazione”, un concetto che poteva esprimere al meglio i caratteri dell’innovatività sostanziale e del coordinamento formale, in una fase dove appunto era possibile riformare i contenuti della disciplina legislativa di una materia, anche attraverso la semplificazione sostanziale e la deregolamentazione, creando al contempo una raccolta organica di tutte le norme di livello primario²⁴⁶.

3. La delega all’origine del Codice dell’amministrazione digitale

Effettuata questa breve analisi preliminare²⁴⁷ è possibile procedere all’esame dell’art.10 della legge 229/2003, il quale ha autorizzato il Governo al “riassetto e coordinamento delle disposizioni vigenti in materia di società dell’informazione” ma anche, (in forza del rinvio espresso ai principi e criteri direttivi di cui all’art. 20 della legge n. 59/1997, come sostituito dall’art. 1, legge n. 229/2003), alla “codificazione della normativa primaria regolante la materia”²⁴⁸.

²⁴⁴ Cfr. M.A. SANDULLI, *Introduzione al tema*, in I.D., (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, cit., p.6.

²⁴⁵ Cfr. I. D’ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell’Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, cit., p. 21.

²⁴⁶ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell’informazione, tra realtà e norma*, cit., p.68.

²⁴⁷ Ricordiamo che alla nuova codificazione appartengono oltre al Codice dell’amministrazione digitale e al già citato Codice dei diritti di proprietà industriale, anche il Codice del consumo, a norma dell’art. 7 della L. n.229/2003, di cui al D.lgs. 6 settembre 2005, n.206, il Codice delle assicurazioni private, di cui al d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, emanato a norma dell’art.4 della stessa l. n. 229/2003, il Codice degli appalti pubblici, aggiornato con modifiche introdotte dal d.l. 12 maggio 2006, n. 173, dal d.lgs. 26 gennaio 2007, n.6 e novellato dal d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 e dall’art.29 della legge 3 agosto 2007, n. 124.

²⁴⁸ Cfr. art.20, c. 3, lett.a), legge 15 marzo 1997, n.59.

La norma di delega ha disposto una complessiva sistemazione della normativa vigente, con interventi innovativi e profonde modifiche, attraverso la definizione di cinque tra criteri e principi direttivi, in relazione a cinque differenti oggetti²⁴⁹. Sotto il profilo dei principi e dei criteri direttivi si è in particolare fatto riferimento alla problematica dei servizi resi in via telematica dalla pubblica amministrazione, prevedendo la revisione della disciplina vigente. La revisione si è previsto che operasse al fine di garantire la più ampia disponibilità di tali servizi, sotto un profilo quantitativo, e nel contempo, sotto un profilo qualitativo, di assicurare l'accesso a tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione (di strumenti e di procedure) e rispettando i principi di eguaglianza, non discriminazione e tutela del diritto alla riservatezza dei dati personali²⁵⁰. Dunque già dalla legge di delega emergeva la necessità che l'erogazione dei servizi in rete avvenisse nel rispetto di taluni principi basilari del nostro ordinamento, al fine di evitare il fenomeno del “*digital divide*”²⁵¹.

Il legislatore delegato, ulteriormente, sarebbe dovuto intervenire, in termini sistematici sulla disciplina, con il limite del coordinamento formale del testo, apportando le sole modifiche che fossero strumentalmente necessarie a garantire la coerenza logica della normativa, anche sotto il profilo del mero linguaggio normativo²⁵², in questi termini non diversamente da quanto già previsto a suo tempo in materia di testi unici²⁵³, nonché di adeguare la disciplina alla normativa comunitaria²⁵⁴.

Gli altri criteri riguardavano la specifica tematica delle firme elettroniche e la possibilità di attribuire al dato ed al documento informatico quel carattere di primazia e di originarietà che sono alla base di una reale amministrazione elettronica²⁵⁵ a pena del noto fenomeno della duplicazione

²⁴⁹ Rispettivamente il comma 1 e il comma 2, dell'art. 10 della legge n. 229/2003.

²⁵⁰ Così si esprime il comma 1, lett. b) del citato art. 10 della legge 229/2003: «(b) rivedere la disciplina vigente al fine precipuo di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti pubblici e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure necessari e nel rispetto dei principi di eguaglianza, non discriminazione e della normativa sulla riservatezza dei dati personali».

²⁵¹ Sul tema in generale P. PIRAS, *Il divario digitale*, Relazione al convegno *Legal tools for e-government*, Caserta, 21, 22 novembre 2003 in www.teleamministrazione.it.

²⁵² Sul punto si veda il comma 1, lett. d) dell'art. 10 della legge 229/2003, per cui si prevedeva che il legislatore delegato dovesse: «(d) realizzare il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare o semplificare il linguaggio normativo».

²⁵³ Si veda: F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 279 ss.

²⁵⁴ Comma 1, lett. e) dell'art. 10 della legge 229/2003.

²⁵⁵ La lettera c) dell'art. 10 della legge 229/2003 stabilisce infatti di «(c) prevedere la possibilità di attribuire al dato e al documento informatico contenuto nei sistemi informativi pubblici i caratteri della primarietà e originalità, in sostituzione o in aggiunta a dati e documenti non informatici, nonché obbligare le amministrazioni che li detengono ad adottare misure organizzative e tecniche volte ad assicurare l'esattezza, la sicurezza e la qualità del relativo contenuto informativo».

dei procedimenti amministrativi²⁵⁶. Gli ambiti di intervento previsti spaziavano dal documento informatico all' accesso informatico ai documenti²⁵⁷.

Uno sguardo agli atti parlamentari relativi alla legge 229/2003, ci permette di rilevare come l'allora art. 7 (poi diventato l'attuale articolo 10) del disegno di legge inizialmente predisposto dal Governo era rubricato «Riassetto in materia di informatizzazione», riferendosi ad un ambito più circoscritto, ossia a quello delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione, rispetto a quello indicato dal concetto di «società dell'informazione» inserito successivamente²⁵⁸. Dal punto di vista dei contenuti la versione originariamente proposta dal Governo consentiva, invece, interventi più ampi anche se con riferimento ad un numero di oggetti più limitati (documentazione amministrativa, firma elettronica, riorganizzazione di Aipa e strutture della Presidenza del Consiglio dedicate all'informatizzazione dell'amministrazione)²⁵⁹.

Considerato quanto appena descritto, l'originaria formulazione dell'articolo sopracitato avrebbe, ad esempio, consentito al legislatore un intervento più incisivo in materia di firma elettronica²⁶⁰, sia per quanto riguarda la riorganizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio dedicate all'informatizzazione amministrativa e dell'Aipa.

Sotto quest'ultimo profilo una delle più evidenti modifiche apportate alla versione definitiva dell'articolo concerne l'aver eliminato il riferimento al riordino dell'Aipa, inserito invece nel Codice di protezione dei dati personali. Secondo alcuni autori, quantomeno per un profilo di omogeneità e di organicità, sarebbe stato opportuno lasciare tale riferimento all'interno dell'articolo 10 della legge di delega²⁶¹. Questo, vedremo, non sarà l'unico caso nel quale il legislatore si è

²⁵⁶ Cfr. G.DUNI, *Ancora sul procedimento amministrativo elettronico: le ultime ricerche*, 2004, in www.cesda.it.

²⁵⁷ In particolare: «a) il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale; b) i procedimenti amministrativi informatici di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo; c) la gestione dei documenti informatici; d) la sicurezza informatica dei dati e dei sistemi; e) le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo».

²⁵⁸ Il concetto di società dell'informazione fa riferimento ad una società post-industriale nella quale l'informazione, in tutte le sue differenti sfaccettature, presenta il carattere di bene centrale degli scambi tra i soggetti coinvolti. Il concetto fu introdotto da D.BELL, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, 1976.

²⁵⁹ Cfr. I. D'ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell'Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, cit., p. 26.

²⁶⁰ In quanto all'epoca non era stata ancora recepita la Direttiva comunitaria sulle firme elettroniche (la *Direttiva Comunitaria 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche*). Il recepimento è avvenuto successivamente con il d.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10, Attuazione della Direttiva sopra citata.

²⁶¹ Di questo avviso M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione, tra realtà e norma*, cit., p.73, e I. D'ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell'Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, cit., p. 27.

lasciato sfuggire l'opportunità di racchiudere in un unico testo l'insieme delle norme relative alla materia dell' informatizzazione della pubblica amministrazione.

Come già evidenziato, dunque, gli ambiti della delega nella sua originaria stesura, potevano leggersi in termini di maggiore ampiezza sotto il profilo dei principi e dei criteri direttivi proposti, rispetto a quella che sarebbe poi diventata la disciplina definitiva. Le modifiche operate nel corso dei lavori parlamentari, peraltro, furono giustificate proprio nei termini per cui la delega sarebbe stata più pervasiva nella versione modificata, come testimoniato anche dal fatto che la rubrica non faceva più il riferimento alla "informatizzazione", ma al ricordato e più ampio concetto di "società dell'informazione". In realtà, afferma la dottrina, a prescindere dalle diverse versioni, la delega era da considerarsi di notevole ampiezza in quanto contenuta all'interno della legge 229/2003, che ha dato il via ad una nuova fase del riassetto normativo in materia attraverso i decreti legislativi da esso scaturiti, con le caratteristiche già descritte in precedenza: non solo la risistemazione della materia in termini di mero coordinamento formale, ma una profonda innovazione nel merito su ambiti materiali di sicuro interesse²⁶².

Se è vero che l'ambito di riferimento della legge di delega era piuttosto ampio, tale fatto poteva presentare elementi di criticità. Un intervento, infatti, articolato su numerosi profili materiali, all'interno del settore dell'amministrazione digitale poteva determinare un irrigidimento della normativa in materia, attraverso la fissazione di norme di rango primario anche in relazione allo stesso utilizzo delle tecnologie. Questo anche in quei casi in cui non sarebbe necessario intervenire tramite una norma di legge, ma sarebbe sufficiente, ed anche di maggiore efficacia, operare tramite una disciplina di rango inferiore. A tal proposito si può nuovamente ricordare che lo stesso Consiglio di Stato ha precisato come il riassetto dovesse avvenire tenendo conto di «criteri di semplificazione sostanziale (alleggerimenti degli oneri burocratici) e di deregolamentazione»²⁶³.

Come avremo modo di analizzare in seguito, il Codice dell'Amministrazione digitale sembra realizzare proprio un eccesso di regolazione, come è stato osservato, «specie laddove non ci si limita a porre disposizioni di carattere generale o di principio, ma addirittura s'irrigidiscono norme regolamentari preesistenti, le quali avrebbero potuto più utilmente confluire in una separata e contemporanea raccolta organica di norme secondarie»²⁶⁴.

Oltre a questo aspetto, si riscontrava una forte limitazione sotto il profilo soggettivo. Infatti la legge 229/2003, all'art. 10, comma 2, lettera b), limitava il suo intervento ai soli procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali. Questa autolimitazione del legislatore

²⁶² Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione, tra realtà a norma, cit.*, p.73.

²⁶³ Cfr. Consiglio di Stato, A.G., 25 ottobre 2004, n.2/2004.

²⁶⁴ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione atti normativi, 7 febbraio 2005, n. 11995/04, recante parere sullo schema di Codice dell'amministrazione Digitale.

statale, legata all'entrata in vigore della ricordata riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, non trovava in realtà una piena giustificazione nel quadro costituzionale dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali²⁶⁵. Lo Stato, infatti, avrebbe potuto legittimamente intervenire in relazione alla propria potestà esclusiva prevista dall'art. 117, comma 2, lett. r) in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

In generale, comunque, la prima stesura del Codice dell'amministrazione digitale, andava interpretata ed applicata in questa nuova stagione di riassetto normativo, considerando i caratteri che in questa nuova fase erano stati attribuiti ai codici di settore, in particolare l'esaustività della materia, l'organicità della normativa, la stabilità nel tempo della disciplina. La stabilità non doveva essere intesa come immodificabilità, data la natura mutevole della materia, ma come solidità, o più propriamente come «maturità ottenuta a seguito di un periodo caratterizzato dalla transitorietà»²⁶⁶.

Ciò che dunque interessa ravvisare è se un'opera di codificazione di questo genere ha poi consentito l'emanazione di un Codice dell'amministrazione digitale che presentasse i caratteri dell'esaustività, dell'organicità, della definitività e della effettività.

In sintesi, sarà di seguito proposta un'analisi che permetta di verificare se il percorso seguito dal legislatore ha soddisfatto tutti gli obiettivi iniziali, se dopo le modifiche intercorse in questi anni si può effettivamente affermare che rispetto alla prima stesura del 2005, il Codice dell'amministrazione digitale risulta applicabile in tutte le sue disposizioni, e se non lo è, si cercherà di rilevare gli elementi che ancora lo tengono lontano dalla realtà operativa.

²⁶⁵ Cfr. G.DUNI, *Corso di diritto amministrativo, sezione IV – l'amministrazione digitale*, Unisofia, Cagliari, 2007, p. 44 ss.

²⁶⁶ Cfr. D. MARONGIU, *Le fonti del diritto e l'amministrazione digitale: l'armonizzazione tra livelli di normazione nell'attuale sistema*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, p.600 ss.

4. Considerazioni generali sul Decreto Legislativo n. 82 del 2005

Sulla base delle considerazioni finora avanzate, il Codice dell'amministrazione digitale può trovare collocazione all'interno della definizione di "codice di settore", così come delineata a livello dottrinale²⁶⁷.

Autorevole dottrina sostiene infatti che i codici di settore «non sono leggi speciali poiché non presuppongono altre norme, ma leggi specializzate: di quella specializzazione determinata dalla tecno-economia e dalle esigenze dell'odierno capitalismo»²⁶⁸. Il profondo legame esistente tra l'atto legislativo e le vicende dello sviluppo tecno-economico incide negativamente sulla durata e la stabilità del Codice. Il fluire di scoperte scientifiche e applicazioni tecniche determinano la provvisorietà della disciplina contenuta all'interno di un codice di settore, non essendo possibile arginare il susseguirsi di scoperte scientifiche e applicazioni tecniche. In tal modo diventa inevitabile che si verifichino piccole o grandi crisi dei codici di settore²⁶⁹.

«Settore ha, nel suo stesso etimo, l'idea del separare, dividere, rendere parte a sé. Non c'è più unità e totalità, ma frazioni di parti»²⁷⁰. Con i Codice di settore si andrebbe così ad affermare un «diritto frazionario» all'interno di una società moderna che considera ormai anche «l'uomo frazionario» e vi adatta così anche «forme del diritto, del sapere, del fare»²⁷¹. In tal modo si viene a creare una frammentazione del diritto che si sviluppa in differenti sistemi normativi, ciascuno caratterizzato dalle sue specifiche peculiarità ed anche da caratteri di reciproca autonomia. È chiaro come un fenomeno di questo tipo porti anche a situazioni estreme in cui ciascun sistema segue logiche diverse ed utilizza anche linguaggi differenti²⁷².

È in questo orizzonte che si iscrivono e devono essere interpretate le norme del Codice dell'amministrazione digitale. Come vedremo più nel dettaglio nei successivi paragrafi, tale Codice sembra realizzare appieno questo "frazionamento del diritto", in quanto tende effettivamente a dividere l'ambito disciplinare della documentazione amministrativa digitale, separandolo dalla

²⁶⁷ Cfr. N.IRTI, "Codici di settore": compimento della "decodificazione", in M.A.SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole: una panoramica generale*, in *Nuove autonomie 2005*, p. 19 ss.; R. CARLEO, *Codici di settore (voce)*, in www.treccani.it, 2009; G.PASTORE, *La codificazione regionale*, in www.astrid-online.it; N. LUPO, *Dai testi unici "misti" ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione*, in *Studium iuris*, 2004, p. 157 ss.; A. ZACCARIA, *Dall'"età della decodificazione" all'"età della ricodificazione": a proposito della Legge n. 229 del 2003*, in *Studium iuris* 2005, p. 697 ss.

²⁶⁸ Cfr. N.IRTI, "Codici di settore": compimento della "decodificazione", *cit.*, p.19 ss.

²⁶⁹ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione, tra realtà a norma, cit.*, p. 86.

²⁷⁰ Cfr. N.IRTI, "Codici di settore": compimento della "decodificazione", *cit.*, p.19 ss.

²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² Cfr. R. CARLEO, *Codici di settore (voce), cit.*, l'autore mette in evidenza come la nascita della codificazione di settore sia determinata da esigenze tecnico economiche, in relazione al rapido mutare di quelle che sono le esigenze che la società esprime, e dunque anche determinate dall'evoluzione continua delle tecnologie dell'era digitale.

documentazione cartacea, tralasciando la transizione dall'una all'altra forma di documentazione e non prevedendo forme di coordinamento tra la disciplina settoriale e quella di altri ambiti materiali con i quali tende ad intersecarsi nella concreta realtà della società moderna²⁷³.

L'iter di approvazione del Codice dell'amministrazione digitale è stato complesso, articolato e anche molto lungo, infatti la prima versione dell'allora "Codice delle pubbliche amministrazioni digitali" venne diffusa il 16 luglio 2004, per poi arrivare ad un'approvazione in via preliminare dal Consiglio dei Ministri l'11 novembre 2004, con la nuova denominazione di "Codice dell'amministrazione digitale"²⁷⁴. Quest'ultimo è stato approvato in via definitiva con l'emanazione del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82²⁷⁵.

Nella trattazione di questo capitolo si farà riferimento al Codice dell'amministrazione digitale nella sua versione originaria del 2005. A quel momento il Codice dell'amministrazione digitale si componeva di 76 articoli organizzati in otto capi nei quali si disciplinava l'attività amministrativa esercitata mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. I capi nei quali si suddivideva il Codice erano dunque i seguenti: Capo I (Principi generali); Capo II (Documento informatico e firme elettroniche; pagamenti, libri, scritture); Capo III (Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici); Capo IV (Trasmissione informatica dei documenti); Capo V (Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete); Capo VI (Sviluppo, acquisizione e riuso dei sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni); Capo VII (Regole tecniche); Capo VIII (Disposizioni transitorie finali e abrogazioni).

L'impostazione adottata dal legislatore è stata fin da subito quella di considerare il Codice dell'amministrazione digitale quale atto fondamentale che ha raccolto, in una nuova scrittura, un insieme di norme e le leggi che riguardano l'impiego delle nuove tecnologie da parte degli uffici pubblici con i cittadini e le imprese, riconducendole a sistema normativo organico, unificando disposizioni prima scoordinate, in un disegno strategico di riorganizzazione della macchina pubblica²⁷⁶.

²⁷³ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione, tra realtà e norma*, cit. p.86; F. BASSANINI, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale. Luci e ombre*, cit.; *Il Codice delle Pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, Testo elaborato dal Gruppo di lavoro di ASTRID, cit.; *Il Codice della amministrazione digitale. Una valutazione critica*. Testo redatto dal gruppo di lavoro di Astrid, in www.astrid-online.it, 6 febbraio 2005.

²⁷⁴ La differenza di denominazione, seppur marginale da un punto di vista lessicale, non è di poco conto, in quanto si riflette indirettamente sull'impostazione del Codice nella sua versione definitiva del 2005. Nella prima versione (Codice della pubblica amministrazione digitale), l'espressione pubblica amministrazione veniva associata all'organizzazione, in particolare le si attribuiva il significato di «complesso di soggetti e strutture che svolgono attività di pubblica amministrazione»; nella versione definitiva l'amministrazione era intesa come azione amministrativa, cioè l'amministrazione come attività che va oltre l'organizzazione e consiste in procedimenti e provvedimenti. Cfr. C. NOTARMUZI, *Il Codice dell'amministrazione digitale*, 2006, in www.astrid-online.it.

²⁷⁵ L'approvazione in sede parlamentare è avvenuta in data 4 marzo 2005.

²⁷⁶ Cfr. E. DE GIOVANNI, *Il "nuovo Codice dell'amministrazione digitale" (Decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82)*, pubblicato in data 16 giugno 2005, in www.federalismi.it.

Ma, come osservato, il Codice oltre che riorganizzare la normativa, introduce alcune novità che possono essere brevemente descritte: prima di tutto è introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di scambiarsi *on line* i dati relativi alle pratiche di cittadini e imprese; in secondo luogo sono stabiliti i contenuti minimi dei siti delle pubbliche amministrazioni (inizialmente, nel 2005 riferiti solo a quelle centrali)²⁷⁷; viene altresì previsto che sia messo a disposizione del pubblico il patrimonio informativo della pubblica amministrazione, salve, ovviamente, le esigenze di riservatezza²⁷⁸; viene stabilito che le pubbliche amministrazioni adottino la posta elettronica²⁷⁹ per lo scambio di documenti ed informazioni, verificandone la provenienza²⁸⁰. Entro il 1° gennaio

²⁷⁷ Si fa riferimento all'art. 54, il cui comma 1 recitava come di seguito: «1. I siti delle pubbliche amministrazioni centrali contengono necessariamente i seguenti dati pubblici: a) l'organigramma, l'articolazione degli uffici, le attribuzioni e l'organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale, nonché il settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta, corredati dai documenti anche normativi di riferimento; b) l'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241; c) le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241; d) l'elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68; e) le pubblicazioni di cui all'articolo 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché i messaggi di informazione e di comunicazione previsti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150. f) l'elenco di tutti i bandi di gara e di concorso; g) l'elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione, indicando i tempi previsti per l'attivazione medesima». Si veda M.MARTONI, *Il contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni*, in G.CASSANO, C.GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 521ss.; E. MENICETTI, *Commento agli artt. 50, 67*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p.286 ss.; M.ATELLI, *Commento all'art.54*, in M. ATELLI, S.ATERNO, A.CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale*. Cit., p.99 ss.

²⁷⁸ L'art. 50, rubricato "Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni", stabilisce che «I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico».

²⁷⁹ Sulla critica all'utilizzo della posta elettronica nel procedimento amministrativo elettronico, quale strumento che determina una duplicazione del procedimento cartaceo si veda: G.DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remore*, 1999, in *Il nuovo corso dell'amministrazione locale*, Pisa, 2001 in www.teleamministrazione.it.

²⁸⁰ Di posta elettronica si occupano i seguenti articoli. L'art. 6, rubricato "*Utilizzo della posta elettronica certificata*", prevede che «1. Le pubbliche amministrazioni centrali utilizzano la posta elettronica certificata, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, per ogni scambio di documenti e informazioni con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata. 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle pubbliche amministrazioni regionali e locali salvo che non sia diversamente stabilito». L'art. 47, rubricato "*Trasmissione dei documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni*", recita, nella sua formulazione originaria, come segue: «1. Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza.. 2. Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se: a) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata; b) ovvero sono dotate di protocollo informatizzato;) ovvero è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche di cui all'articolo 71; d) ovvero trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68. 3. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente Codice le pubbliche amministrazioni centrali provvedono a: a) istituire almeno una casella di posta elettronica istituzionale ed una casella di posta elettronica certificata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, per ciascun registro di protocollo; b) utilizzare la posta elettronica per le comunicazioni tra l'amministrazione ed i propri dipendenti, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e previa informativa agli interessati in

2007 le amministrazioni erano chiamate ad adottare quale unico sistema di accesso ai servizi erogati *on line* la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi.²⁸¹ La regola così stabilita presentava la peculiarità di prevedere una fase transitoria, nella quale si poteva fare uso di strumenti di identificazione di altro genere, quali in particolare l'uso di *user id* e *password*, non aventi un carattere universale in quanto validi solo per la specifica pubblica amministrazione che implementa gli stessi.

Un'altra norma di grande rilevanza è quella diretta al riconoscimento di un vero e proprio diritto per i cittadini all'uso delle tecnologie, vale a dire il diritto che hanno i cittadini e le imprese di pretendere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni centrali ed i gestori di pubblici servizi.

Anche l'istituto dello Sportello Unico è interessato dalle norme del Codice dell'amministrazione digitale attraverso la previsione della sua attivazione in modalità telematica²⁸².

Si ricordano infine la previsione dell'uso delle tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica (*e-democracy*) e l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di accettare pagamenti effettuati *on line* dal 1° gennaio 2006²⁸³.

merito al grado di riservatezza degli strumenti utilizzati. Il successivo articolo, art. 48, si occupa della posta elettronica certificata, prevedendo «1. La trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna avviene mediante la posta elettronica certificata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68. 2. La trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata mediante la posta elettronica certificata, equivale, nei casi consentiti dalla legge, alla notificazione per mezzo della posta. 3. La data e l'ora di trasmissione e di ricezione di un documento informatico trasmesso mediante posta elettronica certificata sono opponibili ai terzi se conformi alle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, ed alle relative regole tecniche».

²⁸¹ L'art. 64 del Codice, rubricato "*Modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni*", stabiliva così nella sua originaria versione: «1. La carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l'autenticazione informatica. 2. Le pubbliche amministrazioni possono consentire l'accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono l'autenticazione informatica anche con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, purché tali strumenti consentano di accertare l'identità del soggetto che richiede l'accesso. L'accesso con carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi è comunque consentito indipendentemente dalle modalità di accesso predisposte dalle singole amministrazioni. 3. Ferma restando la disciplina riguardante le trasmissioni telematiche gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle agenzie fiscali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la data, comunque non successiva al 31 dicembre 2007, a decorrere dalla quale non è più consentito l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi».

²⁸² L'art. 10, rubricato "*Sportelli per le attività produttive*", prevede che «1. Lo sportello unico di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, è realizzato in modalità informatica ed eroga i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica. 2. Gli sportelli unici consentono l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto trasmesso dall'utente in via telematica e sono integrati con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni. 3. Al fine di promuovere la massima efficacia ed efficienza dello sportello unico, anche attraverso l'adozione di modalità omogenee di relazione con gli utenti nell'intero territorio nazionale, lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, individua uno o più modelli tecnico-organizzativi di riferimento, tenendo presenti le migliori esperienze realizzate che garantiscano l'interoperabilità delle soluzioni individuate. 4. Lo Stato realizza, nell'ambito di quanto previsto dal sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, un sistema informatizzato per le imprese relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali anche ai fini di quanto previsto all'articolo 11».

Lo scopo all'origine dell'emanazione di un Codice dell'amministrazione digitale era quello di raccogliere in un unico testo organico ed aggiornato le numerose e complesse disposizioni legislative fino ad allora presenti in materia di amministrazione digitale. Se, indubbiamente, le finalità erano significative, nonostante gli sforzi fatti in questa direzione, il Codice, come ha rilevato la dottrina, non pare aver raggiunto tale scopo in quella sua prima versione del 2005²⁸⁴.

È indubbio che il compito a cui era chiamato il Codice fosse molto difficile soprattutto in una materia come quella in esame divenuta ormai essenziale sia nei processi decisionali pubblici sia in relazione ai rapporti con i cittadini, ma, in definitiva, l'obiettivo del riordino è stato disatteso: il Codice così com'era stato emanato, rappresentava solo un'ulteriore tappa di avvicinamento alla costruzione di un Codice dell'amministrazione digitale vero e proprio, dal momento che, non solo non aveva ridotto la normativa preesistente, ma anzi l'aveva ulteriormente frammentata, separando da una normativa unitaria ed organica (il Testo Unico sulla documentazione amministrativa) la parte relativa alla documentazione digitale, e non comprendendo al suo interno materie ritenute cruciali in questo contesto quali il Sistema pubblico di connettività o la posta elettronica certificata²⁸⁵.

I rilievi critici del decreto legislativo n. 82 del 2005 sono stati efficacemente illustrati dalla dottrina e dal Consiglio di Stato. Quest'ultimo ha espresso, in un parere molto circostanziato, numerose considerazioni negative sull'intera impostazione del Codice dell'amministrazione digitale, e ha segnalato nel contempo anche alcune possibili soluzioni.

In primo luogo è stata rilevata l'assenza di esaustività e sistematicità del testo del Codice, che, come già sottolineato poc'anzi, non si occupava di alcune tematiche essenziali che sono confluite in specifici e distinti testi normativi. Questo fatto determinava un chiaro rischio di smembramento di altre discipline già organiche, come nel ricordato caso degli ambiti attinenti il testo unico della documentazione amministrativa.

Inoltre è emerso un eccesso di rilegificazione in una materia che, proprio per sua natura, invece richiede la massima flessibilità, questo anche in relazione alle considerazioni già svolte rispetto al passaggio dal sistema dei testi unici a quella della codificazione di settore²⁸⁶.

²⁸³ Cfr. P. PALMERINI, *Breve commento allo schema di decreto legislativo recante il "Codice dell'amministrazione digitale"*, in www.giustamm.it.

²⁸⁴ Cfr. I.D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, cit., p.56; F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 31 ss.; V.R. PERRINO, *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, in www.amministrazioneincammino.it.

²⁸⁵ Cfr. in questo senso R.M. DI GIORGI, *Lo stato essenziale, semplicità, cultura e democrazia al tempo della rete*, Edizioni scientifiche italiane, 2006, p.106 ss.; M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione, tra realtà a norma*, cit., p.88 ss.; F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 31 ss.

²⁸⁶ Per cui si veda N.IRTI, *"Codici di settore": compimento della "decodificazione"*, cit., p.19 ss.

Altro carattere evidente è la presenza di un significativo numero di enunciazioni programmatiche e di principio, non corredate da altrettante norme precettive o direttamente esecutive.

Si nota l'assenza di misure concrete per scongiurare il possibile incremento del *digital divide* o gli eventuali rischi dovuti ad una troppa rapida scomparsa del documento cartaceo²⁸⁷, nonché l'insufficiente considerazione delle esigenze di raccordo con le reti regionali e locali, pur nella opportuna centralizzazione di alcuni profili della disciplina.

Infine è sottolineata la mancata previsione di adeguate risorse umane e finanziarie e di ulteriori disposizioni transitorie per una effettiva realizzazione della riforma²⁸⁸.

Alle critiche che sono state effettuate dal Consiglio di Stato devono aggiungersi, come già anticipato, quelle operate a livello dottrinale. La questione è sicuramente molto complessa e ha destato numerose perplessità sulla reale efficacia della riforma, e proprio in base a tali considerazioni critiche, si cercherà, nei capitoli successivi, di analizzare se sono state predisposte proposte di modifica e di attuazione dirette all'effettiva “messa in pratica” delle finalità enunciate dal Codice dell'amministrazione digitale.

In effetti, rispetto ad un Codice da subito tacciato come una delle normative più scarsamente attuabile, è di interesse verificare se lo stesso sia riuscito a migliorarsi, sotto i vari aspetti segnalati, a seguito delle varie modifiche e se, e quanto, il legislatore sia riuscito a colmare la distanza che lo separa dalla attuazione pratica delle sue disposizioni.

²⁸⁷ Sul *digital divide* si veda D.DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, a cura di F.MERLONI, Torino, 2005, p. 209.

²⁸⁸ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione, tra realtà e norma*, cit., p. 89.

5. La mancata unificazione della normativa

Uno dei principali rilievi critici messi in evidenza dal Consiglio di Stato è certamente la mancanza nel nuovo testo normativo di una visione generale e sistemica dell'ordinamento, determinata da una considerazione incompleta della normativa di riferimento e da un'insufficiente analisi di fattibilità delle nuove disposizioni²⁸⁹.

Questa constatazione si ricollega alle considerazioni generali rese nell'Adunanza generale del 25 ottobre 2004 dal Consiglio di Stato nella quale è stato prodotto il parere riguardante il primo dei Codici di Settore²⁹⁰, ossia il Codice dei diritti di proprietà industriale²⁹¹, dov'è stato chiarito che in questo nuovo quadro concettuale del processo di codificazione è emersa l'esigenza «di raccogliere organicamente le norme che disciplinano una stessa materia». Solo in questo modo, è infatti possibile realizzare un intervento proprio caratterizzato da esaustività e sistematicità, che assume particolare rilevanza in relazione alla materia ed agli strumenti dell'amministrazione digitale²⁹².

Prendeva dunque forma una «codificazione di nuova generazione» che interessava «micro-sistemi legislativi» e mirava al «raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina»²⁹³.

I nuovi codici nati dalla legge n. 229/2003 possiedono (o dovrebbero possedere) due requisiti fondamentali, ossia la riforma dei contenuti della disciplina legislativa della materia e la creazione di una raccolta organica, a livello primario, di tutte le norme relative a una determinata materia²⁹⁴.

La codificazione, sostiene il Consiglio di Stato, «deve garantire il più possibile, non solo l'organicità della materia oggetto del riordino a livello normativo primario, ma anche la sua completezza, la quale, non può prescindere, per le materie in cui la competenza sia rimasta allo Stato, dalla normazione secondaria», ed è dunque opportuno che si ponga, in parallelo all'adozione

²⁸⁹ Cfr. I. D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, in *Informatica e Diritto*, n.1-2, 2005, p. 49.

²⁹⁰ Ci riferiamo al Parere del Consiglio di Stato, A.G., 25 Ottobre 2004, n. 2/2004.

²⁹¹ Emanato ai sensi dell'art. 15 della l. 12 dic. 2002 n. 273 (e successive modifiche).

²⁹² S. CACACE, *Codice dell'amministrazione digitale d.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006. Finalità ed ambito di applicazione*. Cit.

²⁹³ Cfr. R. CARLEO, *Codici di Settore*, cit., l'autore evidenzia il fatto che il Codice di settore pur distinguendosi dalla codificazione tradizionale, deve comunque garantire la coerenza, la completezza e la stabilità nel tempo delle norme codicistiche approvate. Si veda anche: I. D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, cit., p. 50 ss.

²⁹⁴ Cfr. I. D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, cit., p. 50 ss.

dei rispettivi codici, la raccolta organica anche delle norme di rango regolamentare, «adeguata al mutato quadro di livello superiore e corredata da un accorto sistema di rinvii tra i due testi».

In questo modo, alla fine del processo di codificazione, si avrebbe un quadro completo e unitario della disciplina, direttamente attuabile in ogni sua parte²⁹⁵.

Alla luce di queste considerazioni, analizzando lo schema del Codice dell'amministrazione digitale, il Consiglio di Stato nel suo esteso parere²⁹⁶ è giunto ad alcune significative conclusioni, legate al fatto se tale testo normativo fosse effettivamente in grado di soddisfare le esigenze che un disegno di codificazione deve porsi. Se in effetti il testo risulta «ampio e peculiare», questo non è un elemento sufficiente affinché il medesimo presenti anche le caratteristiche di «esaustività e sistematicità», né tale obiettivo risulta essere raggiunto «in relazione agli strumenti portanti dell'innovazione digitale nelle pubbliche amministrazioni (sistema pubblico di connettività, indice nazionale delle anagrafi, posta elettronica certificata)», in quanto quei settori citati dal Consiglio di Stato rimangono in certi casi anche completamente al di fuori del testo del Codice, avendosi al massimo un generico riferimento di principio ed un ulteriore rinvio alla disciplina di settore, come nel caso della posta elettronica certificata. In sintesi lo schema del Codice si «limita a riordinare soltanto una parte della normativa attualmente vigente, di modo che l'effetto di riassetto normativo richiesto dalla delega ne risulta fortemente limitato»²⁹⁷.

In relazione a queste osservazioni negative, il Consiglio di Stato si esprime anche in maniera propositiva, suggerendo di «riconsiderare le scelte effettuate, attraverso un'ulteriore e più pregnante collaborazione di tutte le amministrazioni competenti, al fine di conseguire un intervento normativo più completo e leggibile, più coerente con il contesto ordinamentale su cui va ad incidere, più esaustivo e sistematico sull'argomento centrale della disciplina, quello dell'amministrazione digitale, nei suoi risvolti funzionali, prima ancora che tecnologici»²⁹⁸.

Le indicazioni del Consiglio di Stato erano dunque dirette a far sì che fosse realizzato un testo capace di integrarsi con la normativa già esistente in materia, in particolare con quella già delegificata e resa organica, facendosi in tal caso, riferimento alla disciplina sulla documentazione amministrativa, ma non solo. L'integrazione, infatti, avrebbe potuto spingersi anche sulla normativa di carattere sostanziale che svolge a tutt'oggi un ruolo centrale nell'ambito del diritto

²⁹⁵ Cfr. I. D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, cit., p. 52.

²⁹⁶ Il riferimento è al parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi 7 febbraio 2005, n.11995/04.

²⁹⁷ Cfr. V.R. PERRINO, *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.

²⁹⁸ Cfr. I. D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, cit., p. 52.

amministrativo, quella del procedimento amministrativo. Nel Codice non si prevede quali delle fasi del procedimento amministrativo possano avvenire con modalità informatiche e telematiche, quella dell'iniziativa, della comunicazione di avvio del procedimento, della istruttoria, o della fase integrativa dell'efficacia, non rendendo, così, evidente il vantaggio che dall'informatizzazione del procedimento dovrebbe derivare al cittadino e utente di pubblici servizi.

La mancanza di una disciplina del procedimento amministrativo elettronico²⁹⁹ si riverbera dunque inevitabilmente anche sul profilo dell'effettività del Codice.

Nella stesura originaria del Codice non sembra dunque presente un'adeguata visione generale e sistemica dell'ordinamento. Il legislatore ha estrapolato e irrigidito precedenti disposizioni organiche, non ha inserito nel Codice altre importanti norme sulla materia presenti in maniera disordinata nell'ordinamento, di fatto lasciando inalterata la precedente situazione di frammentarietà e disorganicità normativa. Nonostante la legge di delega consentisse di elaborare una disciplina organica e compiuta della materia dell'amministrazione digitale, il legislatore non ha colto tale opportunità, non ricomprendendo nel riordino, come detto, anche la normativa di carattere secondario³⁰⁰.

Sulla scia delle considerazioni espresse dal Consiglio di Stato, si è posta anche la dottrina, la quale ha affermato che attraverso l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale, non si è proceduto alla razionalizzazione dell'ordinamento giuridico in tale materia, attraverso l'accorpamento di tutte le disposizioni relative all'amministrazione digitale all'interno di un unico testo³⁰¹.

²⁹⁹ Sul procedimento amministrativo elettronico si veda: G.DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica - Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, Giugno 1978, Volume CXXIX, Fasc. 6, in www.teleamministrazione.it; ID., *Teleamministrazione*, Estratto da Enciclopedia Giuridica, Vol. XXX, Roma, Treccani, 2003, in www.teleamministrazione.it; G.DUNI, *Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Informatica del diritto*, 2005, p. 46 ss. Nonché ID., *L'E-government: Dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006*, in *Diritto dell'Internet*, 2005, p. 228 ss.; A.MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, Torino, 2011; P.PIRAS, *Il lungo cammino verso il procedimento amministrativo elettronico*, in *Studi in ricordo di Maria Teresa Serra*, Jovene Editore, Napoli, 2007, p.461 ss.

³⁰⁰ Cfr. I. D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, cit., p. 54 ss.

³⁰¹ A.LISI, *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, 2005, www.diritto.it; F.MERLONI, *Introduzione all'e-Government*, cit., p. 32 ss.; *Il Codice delle Pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, Testo elaborato dal Gruppo di lavoro di ASTRID, cit.; T.BONETTI, *Il Codice dell'amministrazione digitale: brevi annotazioni critiche*, in *E.gov*, n. 4/2009, in www.egov.maggioli.it; A.NATALINI, *La semplificazione e la digitalizzazione*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n.8/2005, p. 810 ss.; V.R. PERRINO, *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.; F. BASSANINI, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale. Luci e ombre*, in *Il Codice dell'amministrazione digitale*, ed. Il Sole-24ore, Milano 2005; R.M. DI GIORGI, *Democrazia, federalismo e società dell'informazione nel Codice dell'amministrazione digitale: spunti di riflessione*, in *Informatica e Diritto*, n. 1-2, 2005, p.61 ss.

Il Codice ha limitato il proprio raggio d'azione al riordino di solo una parte della disciplina attualmente vigente, concentrandosi su poche fonti normative riguardanti l'informatizzazione dell'amministrazione pubblica, e non sfruttando appieno le potenzialità innovative della delega. Anzi, come è stato correttamente notato, ha incentrato il riordino solo su quelle limitate parti dell'ordinamento giuridico vigente, che paradossalmente coincidono con una normativa già oggetto di riassetto poco tempo prima³⁰². Il Codice, infatti, ha interferito in ambiti in cui erano stati prodotti i maggiori sforzi per riordinare l'ordinamento giuridico, in particolare in materia di documentazione amministrativa, dove si è limitato a sottrarre al Testo Unico alcune parti (sul documento informatico, sulla firma digitale, sulle carte di identità elettroniche), dando luogo a due testi normativi sulla stessa materia, entrambi privi di omogeneità. Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa che tratta di documentazione non informatica, e il Codice dell'amministrazione digitale che raccoglie in un ordine non sistematico le disposizioni provenienti dal Testo Unico e nuove disposizioni³⁰³.

In questo modo, secondo diversi autori, è stata svilita la funzione del Testo Unico sulla documentazione amministrativa: considerato che l'obiettivo generale era quello di eliminare la documentazione cartacea in favore di quella informatica, «un Testo Unico dal quale manchino le regole della documentazione informatica non ha alcun senso»³⁰⁴. Sarebbe opportuna la redazione di un unico testo contenente tutti gli aspetti: problemi delle reti, problemi dell'informatica, problemi della documentazione amministrativa in qualunque forma³⁰⁵.

Come efficacemente è stato evidenziato, raccogliere in un unico testo sia le disposizioni sulla documentazione amministrativa tradizionale, sia le disposizioni relative alla documentazione informatica era stato un passo importante, dato l'obiettivo «di costruire un ponte tra presente e futuro», disciplinando in modo chiaro e coerente la delicata fase di transizione in cui ancora convivono documentazione cartacea e digitale³⁰⁶. Il Codice dell'amministrazione digitale però, non solo non ha realizzato questo obiettivo, disciplinando tali aspetti in maniera integrata, ma, al contrario, è tornato indietro nel tempo, «creando una frattura tra due mondi distinti e separati», e invece di promuovere ed accelerare la transizione ha determinato il rischio di generare confusione e

³⁰² Si fa riferimento al D.Lgs 10/2002 e al TU 445/2000. Cfr. A. LISI, *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, cit.

³⁰³ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all' e-Government*, cit., p.32.

³⁰⁴ Così G. DUNI, *Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, cit., p. 44.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ *Il Codice delle Pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, Testo elaborato dal Gruppo di lavoro di ASTRID, cit.

incertezza in un momento in cui, con il Testo Unico, si era creato un quadro normativo certo e compatto³⁰⁷.

Sintomatica è apparsa, ad avviso della dottrina, anche la mancata integrazione all'interno del Codice dell'amministrazione digitale del Sistema Pubblico di Connettività, affidato invece ad un distinto decreto legislativo, e su questo punto, come già esplicitato, il Consiglio di Stato aveva affermato che «un Codice non può non contenere, al suo interno, una innovazione così recente e cruciale come quella di cui al richiamato schema»³⁰⁸.

Oltre alla disciplina del Testo Unico sulla documentazione amministrativa e del Sistema Pubblico di connettività, nel Codice risultava assente: la normativa sull'indice nazionale delle anagrafi (Ina), e le disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, la disciplina del protocollo informatico, rimasta all'interno del Testo Unico sulla documentazione amministrativa. È stata tenuta separata e senza un adeguato coordinamento un'altra fetta di normativa legata all'amministrazione digitale che comprendeva la disciplina sull'accesso della legge 241 del 1990, quella sull'accessibilità della legge n. 4 del 2004, delle disposizioni sull'informazione e comunicazione pubblica, della riservatezza dei documenti amministrativi, della disciplina sulla consultazione e conservazione dei documenti e quella riguardante il riutilizzo dell'informazione pubblica³⁰⁹.

In generale, sottolineava la dottrina, mancavano nel Codice riferimenti alle coeve “misure telematiche” contenute nella stessa legge di delega n. 229 del 2003 al capo III e al Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese. Ed ancora, il recepimento dell'art. 19 della stessa legge n. 229/2003, sulla accessibilità informatica dei dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile³¹⁰; infine, non è stata inclusa nel Codice la disciplina dell'*e-Procurement* e quella concernente le modalità di relazione tra le pubbliche amministrazioni e le imprese private fornitrici di beni e servizi tecnologici³¹¹.

Si può dunque concludere, su questo specifico punto, che il Codice dell'amministrazione digitale ha del codice solo il *nomen iuris*, e non anche il carattere sostanziale che un vero codice deve possedere³¹², nei termini in cui è stato analizzato fino ad ora ed in relazione alle osservazioni del Consiglio di Stato e della dottrina.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ Cfr. V.R. PERRINO, *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.; F. MERLONI, *Introduzione all' e-Government*, cit., p.32.

³⁰⁹ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione all' e-Government*, cit., p.33.

³¹⁰ Cfr. V.R. PERRINO, *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.

³¹¹ Cfr. A.NATALINI, *La semplificazione e la digitalizzazione*, cit., p. 810 ss.

³¹² Cfr. T.BONETTI, *Il Codice dell'amministrazione digitale: brevi annotazioni critiche*, cit.

6. Il rischio della “rilegificazione”

Un altro profilo problematico sul quale la dottrina concorda con il Consiglio di Stato, è quello relativo alla questione dello spostamento, da parte del Codice, al rango di norma primaria di quella disciplina che era stata in precedenza contenuta in fonti regolamentari³¹³.

Se la nuova fase di codificazione e di riordino promossa dalla legge n. 229 del 2003 si caratterizza, rispetto alla tecnica legislativa dei testi unici misti, per l’abbandono dell’inclusione di disposizioni di rango regolamentare e dalla capacità innovativa attribuita oggi al legislatore delegato, ciò non significa che il Codice dell’amministrazione digitale debba necessariamente operare la “rilegificazione” di molte norme ora previste al più flessibile livello regolamentare³¹⁴. Infatti, lo stesso Consiglio di Stato aveva già sottolineato come «la rilegificazione appare particolarmente controindicata proprio in una materia come quella in oggetto, in cui anzi alcune disposizioni tecniche, a rapidissima evoluzione, dovrebbero essere rese ancora più flessibili. Appare, infatti, limitativo volere codificare la fase attuale, mentre in un futuro potrebbero raggiungersi diverse e più efficaci modalità di esternazione degli atti o di apposizione di sigilli, etc»³¹⁵.

Il legislatore, sostiene la dottrina, avrebbe, dunque, potuto scegliere di emanare contemporaneamente al Codice, raccolte organiche di norme secondarie, più flessibili e più adatte ad una materia particolarmente mutevole e dinamica³¹⁶. La diversificazione della disciplina tra fonti di diverso livello rispondeva all’esigenza di consentire la modifica delle regole in ragione del progresso tecnologico, al fine di regolare le novità e correggere le norme con continuità e fluidità ed adattare alla tecnologia esistente, facilitando inoltre, l’attuazione del dettato normativo³¹⁷.

Questa soluzione trovava uno specifico fondamento autorizzatorio nella legge di delega 229/03. Così si sarebbe garantita non solo l’organicità della materia dell’amministrazione digitale ad un dato livello normativo (quello primario), ma anche la sua completezza³¹⁸.

³¹³ Cfr. A.LISI, *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, cit.; V.R. PERRINO, *Il Codice dell’amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.; R.M. DI GIORGI, *Lo stato essenziale, semplicità, cultura e democrazia al tempo della rete*, cit., p. 108; F. BASSANINI, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale. Luci e ombre*, cit.

³¹⁴ Cfr. V.R. PERRINO, *Il Codice dell’amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.; R.M. DI GIORGI, *Lo stato essenziale, semplicità, cultura e democrazia al tempo della rete*, cit. p. 108.

³¹⁵ Si vedano ad esempio le critiche in tema di documento informatico effettuate da A.LISI, *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, cit.

³¹⁶ Cfr. V.R. PERRINO, *Il Codice dell’amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.

³¹⁷ Cfr. D. MARONGIU, *La fonti del diritto e l’amministrazione digitale: l’armonizzazione tra livelli di normazione nell’attuale sistema*, cit., p. 602.

³¹⁸ Cfr. R.M. DI GIORGI, *Lo stato essenziale, semplicità, cultura e democrazia al tempo della rete*, cit. p. 108.

Il legislatore invece, secondo alcuni autori ha preferito «“rilegificare” le discipline procedurali a scapito della flessibilità propria delle fonti regolamentari, essenziale per poter adeguare rapidamente le procedure amministrative alle nuove esigenze sociali o alle nuove opportunità offerte dai progressi tecnologici»³¹⁹.

La scelta operata, determina quindi le conseguenze negative che sono state già accennate, in quanto l'introduzione di un *corpus* normativo completo solo per la normativa di livello primario e non anche per quella di rango secondario non produce soltanto il denunciato fenomeno della “rilegificazione”³²⁰, ma comporta anche delle ripercussioni in termini di operatività della disciplina, chiarezza e leggibilità della norma³²¹.

In dottrina è stato sostenuto che ciò che ha indotto il legislatore a preferire il livello legislativo, è connesso al mutamento della concezione di “semplificazione normativa”³²². Nel corso delle riforme degli anni novanta, la semplificazione poteva essere più efficacemente perseguita attraverso il ricorso alla fonte regolamentare che permetteva di intervenire con maggiore fluidità su una disciplina mutevole. Il regolamento era dunque sinonimo di semplificazione. Al contrario, dal duemila in poi, si è progressivamente affermata l'idea per cui un' epoca di riforme considerata ormai matura, poteva essere consolidata all'interno del testo più stabile e duraturo della legge; all'idea di semplificazione corrispondeva la facile reperibilità della disciplina contenuta all'interno di un testo legislativo di settore in grado di assicurare stabilità nel tempo e maggiore organicità della materia. Per queste ragioni, il risultato è stato quello di una disciplina che anziché essere distribuita su diversi livelli normativi, afferiva al rango di legge³²³.

Al riguardo l'unica eccezione può essere individuata per la disciplina della posta elettronica certificata, in cui si rileva un equilibrio nella relazione tra le fonti, per la quale il Codice dell'amministrazione digitale prevede poche norme di principio e l'intera disciplina di dettaglio è demandata al D.P.R. n. 68/2005³²⁴, che contiene le norme di carattere operativo.

³¹⁹ Cfr. F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze, 2005, p. 122 ss.

³²⁰ *Il Codice delle Pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, Testo elaborato dal Gruppo di lavoro di ASTRID, cit.

³²¹ Cfr. A.LISI, *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, cit.

³²² Cfr. D. MARONGIU, *La fonti del diritto e l'amministrazione digitale: l'armonizzazione tra livelli di normazione nell'attuale sistema*, cit., p. 601.

³²³ *Ibidem*.

³²⁴ DPR 11 febbraio 2005, n.68, Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, Pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 28 marzo 2005, n. 97.

Invece, tra le norme che in origine erano disposte sia a livello primario che secondario, ricordiamo quelle contenute nel capo II del Codice, ossia il documento informatico e le firme elettroniche, ora divenute di rango solo legislativo³²⁵.

Mentre nei testi unici misti era possibile una lettura chiara ed esaustiva dell'intera disciplina riguardante la documentazione amministrativa, grazie alla presenza di disposizioni di diverso rango normativo, la riconduzione di tutte le disposizioni al superiore rango legislativo, operata dal Codice dell'amministrazione digitale, determinava un irrigidimento della disciplina giuridica dell'informatica pubblica, ponendo un freno al necessario e costante aggiornamento della normativa, vista la necessità di adeguare nel tempo le norme alle dinamiche dell'innovazione. Il Codice si collocava così in controtendenza rispetto a quella che era stata la scelta legislativa che aveva invece caratterizzato la stagione dei testi unici ed in particolare la redazione del testo unico sulla documentazione amministrativa, nata dalla certezza che non si potesse irrigidire in norme legislative una realtà in permanente modificazione, legata al rapido sviluppo delle tecnologie e del cambiamento amministrativo³²⁶. In alternativa a tale prospettiva si poteva ipotizzare, al contrario, una continua opera di revisione ed aggiornamento della normativa vigente, operata al livello legislativo³²⁷.

Prendendo atto del fatto che la delega doveva essere esercitata all'interno del contesto normativo illustrato, secondo la dottrina, si sarebbero potute scorporare dal Codice tutte le disposizioni di dettaglio, maggiormente soggette ad obsolescenza e a più frequente rivisitazioni, e collocarle in un regolamento di esecuzione. In sostanza l'intero corpo normativo poteva essere suddiviso tra principi di legge, disciplina di dettaglio di rango regolamentare e norme tecniche ricomprese in atti amministrativi generali³²⁸, per evitare le conseguenze negative determinate dal testo originario del Codice dell'amministrazione digitale.

Le difficoltà nell'attuazione del Codice dell'amministrazione digitale, sono tutt'ora in parte riconducibili all'adozione di questa tecnica normativa per due ordini di ragioni: la "rilegificazione" causando l'irrigidimento della normativa, comporta che una disciplina connessa ad una determinata tecnologia sia attuale nel momento in cui viene emanata, ma diviene in breve tempo obsoleta per l'imporsi di soluzioni più avanzate³²⁹. Ancora, norme di legge emanate allo scopo di perdurare nel

³²⁵ Cfr. D. MARONGIU, *La fonti del diritto e l'amministrazione digitale: l'armonizzazione tra livelli di normazione nell'attuale sistema*, cit., p. 603.

³²⁶ Cfr. F. BASSANINI, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale. Luci e ombre*, cit.

³²⁷ *Ibidem*; T. BONETTI, *Il Codice dell'amministrazione digitale: brevi annotazioni critiche*, cit.; B. MATTARELLA, *Il Consiglio di stato e la codificazione*, cit., p. 73 ss.

³²⁸ Cfr. *Il Codice delle Pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, Testo elaborato dal Gruppo di lavoro di ASTRID, cit.

³²⁹ Cfr. Cfr. D. MARONGIU, *La fonti del diritto e l'amministrazione digitale: l'armonizzazione tra livelli di normazione nell'attuale sistema*, cit., p. 604.

tempo, disciplinano nel dettaglio l'uso di tecnologie non ancora disponibili presso le amministrazioni. Ricordiamo il caso della carta di identità elettronica, la cui disciplina è sì completa, ma prevede, per la sua implementazione e diffusione tecnologie sofisticate e costose di cui le amministrazioni non sono dotate³³⁰.

Da queste prime osservazioni sui ricordati aspetti del Codice dell'amministrazione digitale si deduce che il percorso intrapreso dal legislatore non ha permesso di risolvere il problema della disorganicità del quadro istituzionale e normativo, per la mancanza di una completa visione d'insieme di tutte le norme attinenti a questa materia, e dei molteplici problemi che da essa possono derivare (*privacy*, sicurezza dei dati e dei documenti, comunicazione pubblica, partecipazione al procedimento, diversi tipi di firma, valore giuridico del documento informatico, etc.). Ad avviso della dottrina, nel momento in cui il legislatore decida di procedere ad una codificazione è ovvio che debba necessariamente compiere un'opera di ricognizione esauriente ed analitica della copiosa normativa di riferimento, riuscendo così ad estrapolare i principi e le linee fondamentali per questo intervento normativo innovativo e strategico, costituendo il suo impianto essenziale³³¹.

Solo con una codificazione realizzata in questi termini, così come indicato dal Consiglio di Stato e dalla dottrina, diviene possibile avviare una fase di innovazione della pubblica amministrazione meno sperimentale, più operativa e sistematica, rinnovando e rafforzando la cultura giuridica in funzione della costruzione di una vera e propria «teoria giuridica dell'attività amministrativa digitalizzata»³³².

³³⁰ Cfr. F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI (a cura di), *cit.*, p. 122 ss.

³³¹ Cfr. I. D'ELIA, *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, *cit.*, p. 55 ss.

³³² *Ibidem*.

7. Norme di principio e norme programmatiche all'interno del Codice dell'amministrazione digitale

Procedendo con l'analisi del Codice dell'amministrazione digitale, emerge, ad avviso del Consiglio di Stato, un altro punto debole, ossia il fatto che il Codice presenti al suo interno numerose enunciazioni di principio cui non corrispondono altrettante norme direttamente precettive³³³, come si è in parte accennato in precedenza. Una impostazione di questo genere lascia alla volontà delle singole amministrazioni l'attuazione dei principi, con tutte le conseguenze negative che, sotto il profilo dell'effettività, questo comporta.

Il difetto ivi riscontrato non deriva dalle carenze della legge di delega, che anzi, al contrario, consentiva al legislatore delegato, in base alla lettera b) comma 1, art. 10 della legge n.229/2003, di innovare la legislazione allo scopo di «garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti pubblici e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi».

Il Codice dell'amministrazione digitale non ha recepito l'impulso offerto dalla suddetta legge, limitandosi a ribadire la ricordata finalità, senza predisporre nessuna disposizione concreta in grado di attuarla. Non vi sono previsioni che abbiano degli effetti giuridicamente rilevanti per le pubbliche amministrazioni³³⁴, né sono riconosciuti ai cittadini ed alle imprese degli ordinari strumenti di tutela amministrativa e/o giurisdizionale³³⁵.

È opportuno verificare alcune delle disposizioni più significative che presentano tale carattere di principio. Le disposizioni riguardanti gli istituti portanti dell'amministrazione digitale, introdotti da principi generali in tema di «diritti dei cittadini e delle imprese» (alla Sezione II), e di «organizzazione delle amministrazioni», compresi i rapporti tra Stato, Regioni, ed autonomie locali (Sezione III), sono formulati tutti nei termini di mere dichiarazioni programmatiche³³⁶.

Nella Sezione II del Codice dell'amministrazione digitale intitolata “diritti dei cittadini e delle imprese”, ad esempio, non è chiara né la tipologia delle situazioni giuridiche insite nelle diverse disposizioni, né le modalità di tutela ad esse assicurate³³⁷. Carattere centrale tra tutte queste norme assume quella contenuta nell'articolo 3, che nella rubrica fa riferimento ad un “diritto all'uso delle

³³³ Cfr. A.LISI, *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, cit.; G.DUNI, *L'E-government: dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006*, cit., p. 228 ss.

³³⁴ Cfr. Consiglio di Stato, atti normativi, n. 11995/04, cit. punto 7.

³³⁵ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 591 ss.

³³⁶ Cfr. M.PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma*, cit., p. 90.

³³⁷ Cfr. B.PONTI, *Commento agli articoli 3-11*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 64.

tecnologie". Da subito si è dubitato infatti, per varie ragioni, che si trattasse di un vero e proprio diritto soggettivo³³⁸. Inoltre, la stessa norma, presentava anche il carattere negativo della non applicabilità a Regioni ed enti locali, cosicché, ove si trattasse di un vero diritto non troverebbe paradossalmente applicazione in maniera universale, determinandosi, peraltro, una evidente violazione del principio di eguaglianza³³⁹. Ma tale problematica assumeva un carattere essenzialmente teorico, in quanto l'analisi approfondita della norma fuggiva qualsiasi dubbio circa la possibilità che l'art. 3, nella sua formulazione originaria, riconoscesse un qualsivoglia diritto. In generale, un diritto si configura attraverso una legittima pretesa del titolare, non con un'astratta facoltà; la mancanza di precettività della disposizione determina un diritto che è difficilmente azionabile nelle sedi amministrative e giurisdizionali³⁴⁰. La norma in esame presentava nel suo testo originario, una formulazione letterale che ne svuotava completamente il contenuto. L'art. 3, infatti, prevedeva che il diritto fosse riconosciuto «nei limiti di quanto previsto nel presente Codice»³⁴¹.

Non solo, così come formulato, l'art. 3 non prevedeva rimedi nel caso in cui la pubblica amministrazione violasse tale posizione di diritto. Nella versione originaria, per quanto riguarda la sua effettività, l'art. 3 poteva implicare solamente una responsabilità politica della pubblica amministrazione³⁴². La mancata previsione della azionabilità in giudizio, in qualsiasi forma, confermava ulteriormente che il diritto all'uso delle tecnologie, così come configurato dal legislatore del 2005, non aveva alcun carattere precettivo³⁴³.

Altri rilevanti istituti presentavano il medesimo carattere. Si prenda ad esempio il documento informatico. All'art. 40 comma 1 era previsto che le pubbliche amministrazioni formassero gli originali dei propri documenti con mezzi informatici, ma solo a condizione che disponessero di idonee risorse tecnologiche. Il comma 2, prevedeva la possibilità di poter ancora redigere in originale il documento nel formato cartaceo ove necessario e nel rispetto del principio di economicità³⁴⁴. Al di là delle limitazioni testuali, si nota la mancanza di qualsiasi forma di responsabilità o di controllo in sede amministrativa. Questo aspetto, unito alla mancanza di una

³³⁸ Ad esempio: G. FROSIO, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale, la digitalizzazione della P.A. alla luce del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Napoli, Simone, 2005, p. 23.

³³⁹ Per un commento si veda: B.PONTI, *Commento agli articoli 3-11*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. cit.*, p. 71.

³⁴⁰ Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma, cit.*, p. 91.

³⁴¹ B.PONTI, *Commento agli articoli 3-11*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. cit.*, p. 71.

³⁴² Cfr. M. PIETRANGELO, *La società dell'informazione tra realtà e norma, cit.*, p. 91.

³⁴³ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti, cit.*, p. 591ss.

³⁴⁴ Per un commento sull'articolo 40 del Codice si veda: G.GIUBBINI, *Commento all'articolo 40*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 223 ss.;

disciplina transitoria che gestisse il passaggio dal sistema cartaceo a quello digitale, rendeva la norma priva di una reale efficacia precettiva.

Come già accennato anche le norme dedicate al procedimento amministrativo elettronico erano prive di precettività, oltre alla mancanza di coordinamento con la disciplina sostanziale³⁴⁵.

L'articolo 41 del Codice, al comma 1, ha stabilito, nella sua originaria versione, che le pubbliche amministrazioni gestiscano i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ma anche in questo caso, come per quello visto in precedenza del diritto all'uso delle tecnologie, la norma non presentava un carattere di autonomia sostanziale, perché questo avveniva soltanto nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente. Altro elemento fondamentale per la realizzazione di un procedimento amministrativo telematico è la previsione di un fascicolo informatico che possa essere il luogo virtuale in cui confluiscono tutti gli atti relativi ad un determinato procedimento, che coinvolga anche diverse pubbliche amministrazioni³⁴⁶. Il legislatore delegato non raggiunge l'obiettivo di definire un reale procedimento amministrativo svolto con le modalità telematiche, in quanto l'art. 42 si limitava a prevedere "la facoltà" di formare un fascicolo informatico, cosicché, in questo caso, non poteva nemmeno dirsi presente un principio in tal senso³⁴⁷.

Un altro limite viene riscontrato quando si parla di obbligo per le pubbliche amministrazioni di scambiarsi *on line* i dati relativi alle pratiche di cittadini e imprese. Da una lettura della disposizione si può notare come l'ambito di riferimento riguardi solo i rapporti all'interno della pubblica amministrazione, e non anche il rapporto diretto della medesima pubblica amministrazione con i cittadini³⁴⁸.

Inoltre i contenuti minimi dei siti delle pubbliche amministrazioni³⁴⁹, si caratterizzavano sia per la non esaustività degli ambiti materiali di riferimento³⁵⁰, sia per il carattere eminentemente

³⁴⁵G. DUNI, *L'E-government: Dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006*, cit., p. 228 ss.

³⁴⁶Che rappresenta uno dei capisaldi della cd. "teleamministrazione", per cui si veda: G.DUNI, *I dieci capisaldi della tele amministrazione*, in www.teleamministrazione.it. G.DUNI, *Teleamministrazione*, Estratto da Enciclopedia Giuridica, Vol. XXX, Roma, Treccani, 2003, in www.teleamministrazione.it.

³⁴⁷G. DUNI, *Ancora sul procedimento amministrativo: le ultime novità della ricerca in materia, relazione al III convegno DAE, Catania 2-3 luglio 2004*, in www.teleamministrazione.it.

³⁴⁸L'art. 12 del Codice dell'amministrazione digitale, rubricato "*Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa*", nella versione originaria entrata in vigore nel 2005, stabiliva che "Le pubbliche amministrazioni adottano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, con misure informatiche, tecnologiche, e procedurali di sicurezza, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71. Per un commento su tale articolo si veda: B.PONTI, *Commento all'art.12*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 126 ss.

³⁴⁹Si fa riferimento all'art. 54, il cui comma 1 recitava come di seguito: «1. I siti delle pubbliche amministrazioni centrali contengono necessariamente i seguenti dati pubblici: a) l'organigramma, l'articolazione degli uffici, le attribuzioni e l'organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale, nonché il settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta, corredati dai documenti anche normativi di riferimento; b) l'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, il termine per la

informativo che il sito internet veniva ad assumere, non cogliendo l'occasione di utilizzare tale strumento nei termini di garantire una reale interazione tra cittadini/imprese e pubblica amministrazione³⁵¹.

Assumeva carattere di principio anche la disposizione del patrimonio informativo della P.A. al pubblico, mentre era necessario definire delle modalità operative concrete per rendere disponibile l'enorme massa di dati in possesso della pubblica amministrazione. Tale esigenza appariva evidente sia sotto il profilo delle modalità tecniche con le quali formare gli atti, sia delle modalità di fruizione da parte dei cittadini, sia sotto il profilo della tempistica con la quale rendere disponibile questa mole di dati³⁵².

La norma sulla posta elettronica certificata, ad avviso della dottrina, originariamente non presentava un carattere di piena effettività. Il comma 1, infatti, utilizzava il termine "di norma", lasciando quindi spazio all'utilizzo della posta ordinaria, e senza prevedere un opportuno apparato sanzionatorio per il mancato utilizzo della stessa.³⁵³

Dunque l'utilizzo della posta elettronica certificata non presentava caratteri di obbligatorietà ma di mera facoltatività solo nei confronti di quei cittadini che ne avessero fatto richiesta ed avessero dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata.

Anche l'istituto dello Sportello Unico³⁵⁴ presentava alcuni elementi critici: tale sistema era limitato alle sole imprese, non era esteso anche ai cittadini, e l'erogazione dei servizi non avveniva

conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241; c) le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241; d) l'elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68; e) le pubblicazioni di cui all'articolo 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché i messaggi di informazione e di comunicazione previsti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150. f) l'elenco di tutti i bandi di gara e di concorso; g) l'elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione, indicando i tempi previsti per l'attivazione medesima». Si veda M.MARTONI, *Il contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni*, in G.CASSANO, C.GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 521ss.; E. MENICETTI, *Commento agli artt. 50, 67*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p.286 ss.; M.ATELLI, *Commento all'art.54*, in in M. ATELLI, S.ATERNO, A.CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p.99 ss.

³⁵⁰ Cfr. E. MENICETTI, *Commento agli artt. 58- 62*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 317 ss.

³⁵¹ In questo caso si nota una frammentazione tra le stesse norme del Codice, per cui si veda la disciplina in tema di servizi in rete *infra*.

³⁵² Cfr. E. MENICETTI, *Commento agli artt. 58- 62*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 325 ss.

³⁵³ Limitando tale obbligo alle sole pubbliche amministrazioni centrali.

³⁵⁴ Sullo Sportello Unico si veda in generale: C. FACCHINI, *Sportello unico: le novità del 2011*, in *Azienditalia*, 2012, Vol.19, Fasc. 4, p.318 ss.; I. NOVELLI, M. PARENTI, *I procedimenti dello Sportello unico per le attività produttive. Dopo l'approvazione del D.Lgs. 59/2010 e dello schema di Regolamento recante semplificazione e riordino della disciplina sul SUAP*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2010, Vol. 9, Fasc. 3, p. 65 ss.; M. D'ORSOGNA, *Lo Sportello unico tra semplificazione e competitività*, in *Nuove Autonomie*, 2008, vol. 17, fasc.3-4, p. 669 ss.; R. GALLIA, *Lo sportello unico delle attività produttive (SUAP)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2007, fasc. 3-4, p. 573 ss.; G.

in modalità esclusivamente telematica ma era stabilito che potesse avvenire anche in tali modalità³⁵⁵.

Un'altra mancanza della prima stesura del Codice dell'amministrazione digitale riguardava l'ambito dell'accesso ai servizi in rete, in particolare l'utilizzo e la contemporanea diffusione della carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi come strumenti chiave per poter accedere ai servizi *on line* per i quali veniva richiesto l'accertamento dell'identità. Tali strumenti erano già previsti dalla normativa previgente. Il Codice avrebbe potuto essere la sede in cui introdurre disposizioni di carattere operativo, anche allo scopo di favorire la diffusione presso i cittadini dei dispositivi *hardware* e *software* necessarie per il loro impiego³⁵⁶. Tuttavia tale testo si è limitato a riprendere le norme già esistenti senza integrarle.

Un ultimo esempio che può essere proposto riguarda i servizi *on-line*³⁵⁷. L'art. 63 si apre con un riferimento alle sole amministrazioni centrali e la sua formulazione si colloca sempre a livello di principio senza definire concrete modalità operative, né alcuna forma di sanzione o di responsabilità per la mancata attuazione. La norma non è, di conseguenza, in grado di garantire la disponibilità dei servizi *on line* e di assicurare a cittadini e imprese l'accesso a tali servizi³⁵⁸.

In generale è dunque possibile affermare che non è sufficiente la sola portata innovativa del provvedimento se non si prevedono in concreto programmi di sperimentazione, di formazione e di attuazione delle innovazioni annunciate³⁵⁹.

DUNI, *Lo sportello Unico, tra innovazione e remore*, Relazione tenuta nel convegno promosso dall'Associazione Teleamministrazione e svoltosi presso l'Università di Cagliari il 5 marzo 1999 (*Lo sportello unico telematico*), in www.teleamministrazione.it, G.GARDINI, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, in G.GARDINI, G.PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002.

³⁵⁵ Cfr. G. DUNI, *L'amministrazione digitale: il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, cit.

³⁵⁶ Cfr. F. BASSANINI, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale. Luci e ombre*, cit.

³⁵⁷ E. CARLONI, *Commento agli artt. 63, 65* in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 345 ss.

³⁵⁸ Cfr. Consiglio di Stato, atti normativi, n. 11995/04, cit. punto 7.

³⁵⁹ Cfr. V.R.PERRINO, *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.

8. *Ulteriori profili problematici*

Un'altra questione di rilievo sulla quale la Sezione consultiva del Consiglio di Stato si è soffermata, riguarda la mancata previsione di una dettagliata normativa transitoria che garantisca modalità certe di passaggio graduale alla nuova disciplina. Questa carenza rischia, in effetti, di essere determinante in funzione di una reale applicazione della norma, come si è già anticipato nei paragrafi precedenti. Si nota anche la mancata predisposizione di misure di monitoraggio e di interventi di bilanciamento che favoriscano l'applicabilità, per scongiurare il rischio che la norma venga altrimenti disattesa³⁶⁰.

Si pensi, a titolo esemplificativo, al documento informatico, elemento centrale del Codice, e alla mancanza di una normativa che disciplini la progressiva sostituzione del documento cartaceo. La scelta di abbandonare in modo così repentino le modalità di azione tradizionali può causare seri problemi legati all'esclusione dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione di quella parte della popolazione che non dispone di strumenti e conoscenze sufficienti ad avvalersi delle moderne tecnologie. Una delle condizioni fondamentali affinché si realizzi con successo tutta la strategia di *e-government* è quella di garantire a tutti i cittadini la possibilità di accedere e di utilizzare le opportunità rese disponibili dall'avvento delle nuove tecnologie. Diversamente, anche il Codice perderebbe la sua ragion d'essere. Siamo di fronte ad un vero e proprio diritto al quale occorre dare effettività, individuando gli strumenti più idonei per farlo³⁶¹.

E' opportuno ribadire i rischi di una completa digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, in assenza di misure volte a bilanciare tale radicale innovazione. Il *digital divide*³⁶² rappresenta uno dei pericoli principali in una situazione di passaggio brusco ad un'amministrazione esclusivamente digitale, dove un rilevante numero di cittadini può risultare discriminato o addirittura socialmente emarginato. Anche sotto questo profilo, il parere del Consiglio di Stato offre molti spunti di riflessione, e propone soluzioni per poter garantire a tutti i cittadini l'esercizio dei propri diritti digitali: il cospicuo numero di previsioni generali e programmatiche presenti nel Codice dovrebbe essere accompagnato da interventi specifici di sostegno per i cittadini che non siano in grado di avvalersi delle nuove tecnologie dell'informazione. Ancora citando il Consiglio di Stato: l'abbandono delle modalità tradizionali di azione amministrativa va necessariamente accompagnato da misure concrete che prevedano un'adeguata implementazione dei nuovi processi, sia dal punto di

³⁶⁰ Cfr. R.M. DI GIORGI, *Lo stato essenziale, semplicità, cultura e democrazia al tempo della rete*, cit., p.109.

³⁶¹ Gruppo di lavoro di Astrid, *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-government*, cit.

³⁶² Per un approfondimento sul tema, si rinvia a: D.DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, a cura di F.MERLONI, Torino, 2005, p. 209; P.PIRAS, *Il divario digitale*, cit.

vista tecnico che da quello umano, nonché da norme transitorie e di raccordo che assicurino la continuità di azione pubblica e scongiurino possibili momenti di *impasse* nel passaggio da un sistema all'altro³⁶³. Il Codice non ha seguito questo approccio, andando nella direzione di “forzare il cambiamento”, che rischia di produrre rilevanti controindicazioni se non si introducono idonee misure di preparazione, attuazione, ed altri interventi di sostegno, in funzione di una corretta e certa attuazione delle disposizioni contenute nel Codice stesso³⁶⁴.

E' comprensibile, in linea teorica, l'intento del legislatore di muoversi verso una completa digitalizzazione dell'amministrazione in tempi brevi, ma, per raggiungere le finalità che il testo si proponeva, interventi di questa natura sono fondamentali, per cui sostenere la necessità di una loro attuazione, non vuol dire ostacolare o rallentare l'applicazione del Codice o il passaggio al digitale, ma significa scongiurare i rischi, appena descritti, derivanti da un'improvvisa e rapida digitalizzazione così come disegnata dal Codice³⁶⁵.

In questo contesto, un ruolo fondamentale potrebbero giocarlo le autonomie locali, forse non tenute in giusta considerazione dal Codice.

La mancanza di effettività della normativa proposta dal Codice del 2005, di cui abbiamo già parlato nel paragrafo precedente, assume tratti ancora più evidenti ove si analizzi nello specifico l'applicabilità alle Regioni ed agli enti locali, che come detto influisce anche sull'aspetto del *digital divide*. Come già sottolineato il Codice, nella versione del 2005, si è rivolto soltanto alle pubbliche amministrazioni centrali, e non anche alle Regioni e agli enti locali, in base ad una applicazione eccessivamente rigorosa delle novità introdotte nel nostro ordinamento dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione³⁶⁶.

C'è stata forse, a questo proposito, da parte del legislatore, una tendenza a non incidere sull'autonomia degli enti locali, dettando norme con valenza limitata alle sole amministrazioni dello Stato, a garanzia del principio dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali, e per prevenire un eventuale contenzioso costituzionale. Questo soprattutto per quelle norme inerenti l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, mentre per quelle di tipo tecnico-informatico, si è potuto

³⁶³ Cfr. Consiglio di Stato, atti normativi, n. 11995/04, cit., punto 10.

³⁶⁴ *Ibidem*.

³⁶⁵ Cfr. R.M. DI GIORGI, *Democrazia, federalismo e società dell'informazione nel Codice dell'amministrazione digitale: spunti di riflessione*, cit., p.67 ss.

³⁶⁶ Cfr. G. DUNI, *Corso di diritto amministrativo, sezione IV – l'amministrazione digitale*, Cagliari, 2007, p. 44 ss., mentre, infatti, esistono, come già segnalato, numerosi strumenti che consentono allo Stato di introdurre delle norme vevolevoli nei confronti delle Regioni e degli enti locali, senza che questo comporti una violazione dei rispettivi ambiti di competenza e di autonomia.

formularle tenendo conto della ripartizione di competenze indicate dalla Costituzione all'articolo 117³⁶⁷.

Una soluzione di questo genere non poteva condurre a dei risultati positivi, in quanto proprio gli enti citati, ed in particolare le province ed i comuni rappresentano il livello sul quale agire per una effettiva erogazione dei servizi *on line* a cittadini e imprese. Dal Codice originario traspare, secondo la dottrina, un impianto fortemente centralista. Non sono chiari i rapporti e le modalità di cooperazione tra Stato e autonomie locali. Si prevede in modo troppo generico e indeterminato il ricorso a pareri delle Conferenze, l'adozione di intese e accordi tra livelli di governo, nonché l'istituzione di organismi di cooperazione (art.14). Il Codice riafferma la potestà esclusiva dello Stato in materia di coordinamento informativo e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale, locale (art. 117, c.2, lett.r Cost.); la tendenza è quella di un accentramento delle scelte in materia di digitalizzazione, mentre si rivelerebbe opportuna una posizione più defilata dello Stato in favore di una maggiore azione delle autonomie locali³⁶⁸.

Tutto l'impianto codicistico originario sembrava porsi in contraddizione con l'impostazione dei rapporti tra livelli di governo come rappresentata dal principio di equiordinazione contenuto nel noto art. 114, comma 1, Cost., per cui tutti i livelli di governo sono posti sullo stesso piano attraverso una formulazione che parte dall'ente più vicino al cittadino, il comune, per giungere infine allo Stato³⁶⁹. Equiordinazione che peraltro, come è stato osservato, non significa che tutti i diversi livelli di governo abbiano gli stessi poteri. Infatti rimane fermo che solo allo Stato è riconosciuta la potestà di emanare leggi di rango costituzionale, mentre gli enti locali non hanno potestà legislativa³⁷⁰, cosicché i rapporti tra enti di diverso livello avvengono in forme collaborative. Il nuovo sistema, in altre parole, comporta che lo Stato possa ancora intervenire ma nel rispetto delle autonomie locali, in un sistema istituzionale moderno basato su una logica a rete³⁷¹.

³⁶⁷ Cfr. E. DE GIOVANNI, *Il Codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo elettronico*, in P.PIRAS (a cura di), *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, Torino, 2006, p. 71.

³⁶⁸ Cfr. *Il Codice delle pubbliche amministrazioni digitali. Prime osservazioni sull'impostazione generale*. cit.

³⁶⁹ S.BARTOLE, R.BIN, G.FALCON, R.TOSI., *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 27 ss.; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, p. 37 ss.

³⁷⁰ Così come precisato dalla sentenza della Corte costituzionale, 24 luglio 2003, n. 274, in www.giurcost.org, che afferma che «*Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa*».

³⁷¹ Sulla necessità di operare tramite un sistema a rete tra le varie amministrazioni P.PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 591 ss., già ipotizzato da G.DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, cit.

Il ruolo delle autonomie locali appariva fortemente oscurato dal tenore delle previsioni del Codice, in considerazione del fatto che la riforma del titolo V, parte II della Costituzione, sottolinea che è proprio sulle autonomie locali che si è deciso di puntare per una maggiore e migliore funzionalità della pubblica amministrazione italiana³⁷².

Malgrado nel testo siano enunciate numerose norme di principio che esaltano la partecipazione del cittadino e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo la dottrina, prevale comunque la tendenza ad incrementare il *digital divide*, per via del riduttivo approccio seguito, limitandosi a ribadire la necessità per l'amministrazione di rendere accessibili per via telematica servizi e informazioni di cui dispone, senza predisporre le adeguate misure e azioni specifiche per far fronte alla situazione di disagio di chi non può usufruire dei servizi avanzati e capire l'uso più profondo e attivo delle tecnologie³⁷³.

Gli aspetti negativi sopra riportati incidono sul tema, in quanto, ad esempio, dove all'art. 8 del Codice del 2005 si parla di alfabetizzazione informatica vi è un generico intento di promozione e nessuna norma operativa diretta a concretizzare il superamento del *digital divide*³⁷⁴. Allo stesso modo la non applicabilità a Regioni ed enti locali di numerose norme del Codice ha determinato un'ulteriore distinzione tra quegli enti che erano in grado di adeguarsi alle nuove tecnologie da quelli che non erano in tali condizioni, anche perché non era previsto alcun obbligo specifico.

Su questo punto è di interesse sottolineare il fatto che un precedente documento governativo del 2002 recante «Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione», già prevedeva che l'azione di contrasto al *digital divide* poteva essere svolta da «centri di servizio a livello territoriale», supportando quei cittadini che avevano meno familiarità con le nuove tecnologie³⁷⁵.

³⁷² Cfr. V.R.PERRINO, *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, cit.

³⁷³ Cfr. *Il Codice delle Pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, Testo elaborato dal Gruppo di lavoro di ASTRID, cit.

³⁷⁴ G. DUNI, *L'E-government: Dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006*, cit., p. 228 ss.

³⁷⁵ Cfr. Consiglio di Stato, atti normativi, n.11995/04, cit., punto 10.

9. Considerazioni conclusive

Un' ultima notazione di carattere generale attiene alla circostanza per cui il Codice, come sostenuto da più parti in dottrina, ha sicuramente disegnato un programma molto ambizioso, ma senza prevedere le risorse umane e finanziarie adeguate da destinare alle amministrazioni centrali e locali che avrebbero dovuto attuarlo. Si confidava a tal fine nei fondi già stanziati che peraltro erano molto esigui³⁷⁶. La realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Codice aveva bisogno di forti investimenti, di programmi di graduale implementazione. L' affermazione dei nuovi diritti digitali dei cittadini, non poteva prescindere dalla previsione di un adeguato finanziamento che creasse le condizioni per la loro effettiva realizzazione. Infatti, senza la necessaria copertura finanziaria si aggiungeva un altro ostacolo in vista della reale applicabilità della riforma, rischiando inoltre di creare «sfiducia, delusione e discredito nei confronti dell'intero processo di innovazione tecnologica»³⁷⁷.

Infine, il Consiglio di Stato, data la complessità e il carattere strutturale delle rilevazioni e delle proposte presentate nel suo parere, aveva suggerito la previsione di un congruo termine per l'entrata in vigore del Codice (180 o 240 giorni), per consentire la predisposizione di un'apposita raccolta di norme regolamentari e degli eventuali decreti integrativi e correttivi, in modo da poter avere un'entrata in vigore di questi interventi a breve distanza o addirittura contemporaneamente a quella del Codice. Inoltre, questo differimento dell'entrata in vigore del Codice³⁷⁸, avrebbe potuto contribuire a dare la possibilità alle amministrazioni ed agli operatori di prepararsi adeguatamente ai cambiamenti introdotti dal nuovo provvedimento³⁷⁹.

In relazione alle riflessioni sin qui proposte, non sembra del tutto sbagliato affermare che il Codice si configurava sempre più come un testo a carattere teorico, che non ha creato le condizioni per realizzare i suoi obiettivi nell'ottica dell'ammodernamento della pubblica amministrazione.

A conclusione dell'analisi sulla prima versione del Codice dell'amministrazione digitale, a fronte di tutti i limiti cui si è accennato, non si può comunque negare che il testo, così com'è stato emanato nel 2005, conteneva novità importanti e ha costituito una tappa fondamentale nel cammino verso l'uso condiviso delle nuove tecnologie nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

³⁷⁶ Cfr. F. BASSANINI, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale. Luci e ombre*, cit.

³⁷⁷ *Il Codice della amministrazione digitale. Una valutazione critica*. Testo redatto dal gruppo di lavoro di Astrid, cit.

³⁷⁸ Per un maggiore approfondimento su questo aspetto si consiglia E. CASTORINA, *Il Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. n.82/2005): il differimento dell'entrata in vigore e gli "atti di indirizzo e coordinamento"*, in *Diritto dell'informatica 2005*, fasc.3, p.459.

³⁷⁹ Cfr. Consiglio di Stato, atti normativi, n. 11995/04, cit., punto 4.2.

Il Codice rappresenta, secondo la dottrina, un primo utile tentativo di raccolta e di innovazione legislativa e pone le basi per la trasformazione delle pubbliche amministrazioni, per le quali la rivoluzione digitale costituisce ormai l'elemento centrale e determinante³⁸⁰.

Il Codice può essere considerato come «il cuore della seconda fase» del complesso processo di *e-government*: una fase che non punta più soltanto alla spinta che possono dare le politiche pubbliche, ma sposta la sua attenzione anche al contributo che può dare in concreto la normativa, con un cambio di approccio, che non si limita soltanto a supportare ed agevolare i processi, ma mira a promuoverli direttamente, attraverso la costituzione di un sistema di diritti in capo ai cittadini e alle imprese (seppur non ancora totalmente azionabili), ed obblighi e doveri in capo alle amministrazioni pubbliche³⁸¹.

Forse, il Codice è stato eccessivamente caricato di responsabilità (di riduzione della spesa pubblica, del miglioramento dell'efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, e della qualità dei servizi pubblici, ed inoltre di ripristinare la competitività del Paese)³⁸², non riuscendo alla fine a soddisfare le finalità che si era preposto, pressato dalle molteplici esigenze e dai complessi temi che si intrecciano all'interno del Codice stesso, quali la pubblica amministrazione e il suo processo di digitalizzazione, le norme e principi generali concernenti l'uso dello strumento informatico nei suoi vari aspetti, anche nei rapporti interpretati.

Alle severe critiche mosse al Codice di contenere norme estremamente astratte e generiche, pur riconoscendo vero questo aspetto, un'altra parte della dottrina ha replicato che si auspicava comunque che il Codice potesse avere un impatto anche culturale e politico in senso più ampio, per cui, anche affermando semplicemente dei principi, fosse in grado di far comprendere agli operatori del settore, ai politici e ai cittadini, alcuni concetti di fondo³⁸³.

Nelle intenzioni di chi ha redatto il Codice, spiega autorevole dottrina, non c'era la volontà di costituire con tale testo, un punto di arrivo, ma semmai un punto di partenza verso una disciplina organica e completa della digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei rapporti con imprese e cittadini, in quanto la materia è abbastanza complessa e trasversale e presentava all'epoca elementi di novità e dinamicità al punto da non poter essere disciplinata in pochi mesi. Il lavoro prodotto doveva essere considerato come un importante passo in avanti in grado contribuire

³⁸⁰ Cfr. F. MERLONI, *Prefazione al volume E. CARLONI (a cura di), Il Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 19; R.M. DI GIORGI, *Lo stato essenziale, cit.*, p. 113.

³⁸¹ Cfr. E. CARLONI, *Il Codice dell'amministrazione digitale, Commento*, in E. CARLONI (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 57.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ Cfr. E. DE GIOVANNI, *Il Codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo elettronico*, in P. PIRAS (a cura di), *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento, cit.*, p. 73.

a sostenere ed accelerare il processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica³⁸⁴. Questo nuovo tassello per la crescita verso l'innovazione richiedeva un impegno ulteriore da parte di tutti gli attori chiamati in causa, legislatore, governo, pubblica amministrazione centrale, regioni, enti locali, aziende pubbliche e cittadini, per tutti loro esisteva uno spazio di azione, nella consapevolezza della complessità di questo percorso³⁸⁵.

³⁸⁴ Cfr. E. DE GIOVANNI, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, in www.federalismi.it.

³⁸⁵ Cfr. R.M. DI GIORGI, *Democrazia, federalismo e società dell'informazione nel Codice dell'amministrazione digitale: spunti di riflessione*, cit., p. 71.

Capitolo III

Il Codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo del 2006

SOMMARIO: 1.Premessa; 2. Considerazioni generali sul Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159; 3. Il diritto all'uso delle tecnologie; 4. Il documento informatico e le firme elettroniche.

1.Premessa

Come già analizzato in precedenza, l'articolo 10 della legge delega n. 229 del 2003, oltre a prevedere l'emanazione di uno o più decreti legislativi che regolassero la materia della società dell'informazione³⁸⁶, contemplava la possibilità di predisporre norme che andassero ad integrare le previsioni del Codice, a conferma del fatto che quest'ultimo, rappresentava un "*work in progress*"³⁸⁷.

³⁸⁶ Ricordiamo il testo dell'articolo 10 rubricato "*Riassetto in materia di società dell'informazione*": «1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data in entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, su proposta del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e dei Ministri competenti per materia, per il coordinamento e il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione, ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) graduare la rilevanza giuridica e l'efficacia probatoria dei diversi tipi di firma elettronica in relazione al tipo di utilizzo e al grado di sicurezza della firma; b) rivedere la disciplina vigente al fine precipuo di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti pubblici e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure necessari e nel rispetto dei principi di eguaglianza, non discriminazione e della normativa sulla riservatezza dei dati personali; c) prevedere la possibilità di attribuire al dato e al documento informatico contenuto nei sistemi informativi pubblici i caratteri della primarietà e originalità, in sostituzione o in aggiunta a dati e documenti non informatici, nonché obbligare le amministrazioni che li detengono ad adottare misure organizzative e tecniche volte ad assicurare l'esattezza, la sicurezza e la qualità del relativo contenuto informativo; d) realizzare il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare o semplificare il linguaggio normativo; e) adeguare la normativa alle disposizioni comunitarie. 2. La delega di cui al comma 1 è esercitata per i seguenti oggetti: a) il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale; b) i procedimenti amministrativi informatici di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo; c) la gestione dei documenti informatici; d) la sicurezza informatica dei dati e dei sistemi; e) le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo. 3. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto degli oggetti e dei principi e criteri direttivi determinati dal presente articolo, entro dodici mesi decorrenti dalla data di scadenza del termine di cui al medesimo comma 1».

³⁸⁷ Cfr. in questo senso E. DE GIOVANNI, *Il Codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo elettronico*, in P. PIRAS (a cura di), *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, cit., p.91 ss.

L'intervento integrativo e correttivo, è stato predisposto al fine di rendere più effettivi i principi e i criteri direttivi espressi al comma 1 dell'articolo 10 della legge delega 229/2003, nonché per dissolvere le incertezze e i dubbi interpretativi sorti in seguito all'emanazione del Codice del 2005.

Il Decreto legislativo a cui è stato demandato il compito di apportare le modifiche alla prima versione del Codice dell'amministrazione digitale è il n. 159 del 4 aprile 2006³⁸⁸.

Tale decreto correttivo³⁸⁹ ha operato attraverso l'elaborazione di disposizioni più certe e precise, creando un quadro normativo più unitario, organico e completo, rispetto a quello precedentemente in vigore³⁹⁰, recependo alcune delle osservazioni formulate sul testo approvato in via preliminare, dalla Conferenza Unificata, dal Garante per la protezione dei dati personali, dal Consiglio di Stato e dalle competenti Commissioni parlamentari.

Il decreto del 2006 ha introdotto modifiche al Codice intervenendo in diverse materie, quali la responsabilità dirigenziale in caso di inadempienza verso le disposizioni del Codice stesso, la disciplina del documento informatico e la sua efficacia probatoria, il fascicolo informatico, i siti internet, le comunicazioni elettroniche e inserendo all'interno del Codice la disciplina relativa al sistema pubblico di connettività³⁹¹.

Si avrà modo, nel proseguo, di esaminare alcune delle disposizioni più rilevanti ai fini della presente trattazione, con specifico riguardo agli ambiti che hanno subito le variazioni più significative.

L'analisi delle modifiche ed integrazioni inserite nel Codice sarà utile al fine di comprendere se esse sono state utili a risolvere i numerosi problemi illustrati nel precedente capitolo. Si avrà modo di verificare se e come le proposte e le critiche rilevate nel Codice del 2005 sono state accolte dal legislatore, con particolare riferimento alle questioni relative alla mancanza di una disciplina organica e unificata nella materia, alla natura programmatica delle norme del testo in questione, al

³⁸⁸ Il 29 aprile 2006 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 99, Supplemento Ordinario 105/2006, il d.lgs. 4 aprile 2006, n.159, contenente "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, recante codice dell'amministrazione digitale", approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 marzo 2006. Le disposizioni sono entrate in vigore il 14 maggio 2006.

³⁸⁹ Più in generale, sui decreti integrativi e correttivi si veda tra gli altri: M. CARTABIA, *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività?* In Rassegna Parlamentare, 1997, 1, p. 45 ss.; N. LUPO, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?* In Giurisprudenza Costituzionale, 2000, p. 3210 ss.; ID., *Deleghe e decreti legislativi e correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996; ID., *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "veri" e "falsi"*, in Giurisprudenza Costituzionale, 2001, p. 2661 ss.

³⁹⁰ Cfr. E. DE GIOVANNI, *Il Codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*, in Informatica e Diritto, n.1-2, 2005, p.229 ss.

³⁹¹ Come si ricorda originariamente contenuto nel D.Lgs. 28 febbraio 2005, n. 42. Per il sistema pubblico di connettività si veda: F. BERTONI, *Commento agli artt. 72-87*, in A. LISI, L. GIACOPUZZI, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 129 ss.; S. ATERNO, *Commento al Capo VIII*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 152 ss.

problema dell'applicazione delle disposizioni stesse, anche nell'ambito regionale e locale, nonché, infine, alla questione relativa all'effettiva attuazione dei nuovi diritti digitali e al superamento del *digital divide*.

Anche in questo caso, prima dell'emanazione del decreto legislativo in esame, il Consiglio di Stato ha espresso alcune importanti considerazioni all'interno di un apposito parere³⁹², che rappresenterà il punto di partenza dell'analisi del decreto correttivo stesso.

2. Considerazioni generali sul Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159

Come noto, numerose delle indicazioni offerte nel primo parere del Consiglio di Stato³⁹³, non sono state accolte per la mera ragione che il termine della delega legislativa era prossimo alla scadenza e risultava dunque necessario emanare al più presto il relativo decreto legislativo³⁹⁴. Anche per questo motivo il Consiglio di Stato aveva a suo tempo suggerito di posticipare l'entrata in vigore del Codice dell'amministrazione digitale³⁹⁵.

Così, a breve distanza dall'entrata in vigore del Codice, l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato ha espresso un secondo parere, il n. 31/2006³⁹⁶, sullo schema di decreto correttivo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 2 dicembre 2005.

Come indicato nel precedente capitolo, uno dei primi rilievi al testo del Codice dell'amministrazione digitale riguardava proprio la sua formale qualificazione di "codice", mentre

³⁹² Il riferimento è al parere n. 31 del 2006.

³⁹³ Si fa riferimento al già citato Parere del Consiglio di Stato relativo allo schema di decreto legislativo recante il Codice dell'amministrazione digitale, Sezione consultiva per gli atti normativi, 7 febbraio 2005, n. 11995/04.

³⁹⁴ A. LISI, *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, cit.

³⁹⁵ E. CASTORINA, *Il Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. n.82/2005): il differimento dell'entrata in vigore e gli "atti di indirizzo e coordinamento"*, cit., p.459, A. LISI, *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, cit. Si era proposto, infatti, di posticipare l'entrata in vigore di 180 o 240 giorni al fine di consentire il necessario approfondimento istruttorio atto a far confluire nel testo le modifiche che non potevano farsi confluire nei decreti legislativi correttivi. Nel parere 31/2006 il Consiglio di Stato, pur dando atto che il suggerimento di posticipare l'entrata in vigore del codice è stata realizzata, ha però evidenziato come in detto lasso di tempo non siano state compiute tutte quelle attività che erano state suggerite dallo stesso.

³⁹⁶ Infatti, nel corso dell'Adunanza del 30 gennaio 2006, la Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha rilasciato il secondo parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005 n.82, il n. 31/2006.

in realtà, lo stesso si caratterizzava per la mancanza di una disciplina normativa unificata, organica ed omogenea³⁹⁷.

Ricordiamo infatti che il Consiglio di Stato, nel parere del 2005, aveva rilevato che una delle caratteristiche del Codice doveva essere quella della sua «esaustività e sistematicità, quantomeno in relazione agli strumenti portanti dell'innovazione digitale nelle pubbliche amministrazioni»; solo se completo ed esaustivo, tale testo normativo poteva essere considerato un codice vero e proprio³⁹⁸. In relazione a tale profilo, si può notare come il Codice riformato soddisfi solo parzialmente la «necessità di raccogliere le leggi di settore al fine di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina».

Con il decreto correttivo era stata infatti ricondotta all'interno del Codice dell'amministrazione digitale, solamente la disciplina del Sistema pubblico di connettività, oggetto in precedenza di una norma *ad hoc*, il D.Lgs. 28 febbraio 2005, n. 42. Nel Codice è stato così introdotto il nuovo capo VIII, rubricato “Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione”³⁹⁹.

Al contrario, non erano state ricomprese nel Codice, né la disciplina della posta elettronica certificata, presente in parte nel Codice e in parte in un distinto decreto⁴⁰⁰, né quella dell'*e-procurement*⁴⁰¹, seppur rilevanti e strategiche nel processo di informatizzazione pubblica⁴⁰².

Il profilo centrale emerso nel parere 7 febbraio 2005, n. 11995/04 del Consiglio di Stato riguardava la portata precettiva del Codice. Ricordiamo infatti che i giudici avevano sottolineato che era necessario affiancare alle numerose norme di principio presenti nel Codice ulteriori disposizioni che non rimettessero alla volontà delle singole amministrazioni l'attuazione dei

³⁹⁷ Si veda ad esempio: S. CACACE, *Codice dell'amministrazione digitale Dd.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006. Finalità ed ambito di applicazione*, cit. Si consideri peraltro, come afferma lo stesso Consiglio di Stato, che la codificazione attuale non può certo essere paragonata a quella ottocentesca in quanto oggi si fa riferimento a dei “micro-sistemi”, ma questo non significa che i relativi testi non possano soddisfare i requisiti di unitarietà e coerenza interna, a pena di perdere il carattere di codice in senso proprio.

³⁹⁸ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Atti normativi, parere n. 31/2006, punto 2.

³⁹⁹ Per un commento sul Sistema Pubblico di Connettività e Rete internazionale della pubblica amministrazione si veda: F. BERTONI, *Commento agli artt. 72-87*, in A. LISI, L. GIACOPUZZI, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 129 ss.; S. ATERNO, *Commento al Capo VIII*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 152 ss.

⁴⁰⁰ Contenuta oltre che nel capo IV, artt. 45 e ss., del Codice dell'amministrazione digitale, anche nel d.P.R. 11 febbraio 2005 (Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3). S. CACACE, *Codice dell'amministrazione digitale D.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006. Finalità ed ambito di applicazione*, cit.

⁴⁰¹ Contenuta nel Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 153), emanato in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce.

⁴⁰² Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 9, p. 943 ss.

principi codicistici. A ciò si collegava l'opportunità di dare concreta ed effettiva attuazione alle finalità contenute nell'articolo 10 al comma 1 lett.b) della legge di delega⁴⁰³.

Nel parere n. 31/2006 le riflessioni proposte dal Consiglio di Stato sulla concreta attuabilità delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale, scaturivano da una valutazione complessiva sul percorso di informatizzazione pubblica in Italia a partire dagli anni '90. I giudici erano partiti dal presupposto che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione potevano (e possono) dare un notevole apporto finalizzato all'ammodernamento dell'amministrazione pubblica e all'evoluzione dei rapporti tra cittadini e istituzioni, indirizzando l'attività amministrativa verso modalità di azione più trasparenti, efficaci ed efficienti. In questa nuova ottica, l'introduzione del supporto informatico nell'attività delle pubbliche amministrazioni, non era più considerato un semplice strumento tecnico di automazione delle attività dell'ufficio, ma diveniva, da un punto di vista organizzativo, «risorsa strategica dell'agire pubblico»⁴⁰⁴.

Proprio l'organizzazione della Pubblica Amministrazione nell'ambito delle nuove tecnologie diventava lo snodo strategico fondamentale nel quadro di un effettivo processo di ammodernamento pubblico, rendendosi dunque necessaria una «forte rivalutazione del profilo organizzativo»⁴⁰⁵; i nuovi strumenti introdotti dalle nuove tecnologie, maggiormente funzionali al conseguimento dell'efficacia, efficienza ed economicità, portavano a considerare l'informatizzazione come «uno degli elementi basilari per migliorare l'organizzazione»⁴⁰⁶.

Per rendere concrete le innovative disposizioni del Codice, continuava il Consiglio di Stato, occorre una profonda innovazione nei processi organizzativi, in modo da adattarli al nuovo modo di agire dell'amministrazione mediante le nuove tecnologie, superando la frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa⁴⁰⁷. A fronte di una rapida espansione della produzione normativa nel nostro ordinamento, le pubbliche amministrazioni, hanno mostrato evidenti difficoltà nell'adattare le proprie strutture a recepire il processo di ammodernamento.

⁴⁰³ La norma di delega, (legge n.229/2003), alla lett. b) del comma 1 dell'art. 10, consentiva di innovare la legislazione vigente per «garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti pubblici e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure necessari e nel rispetto dei principi di eguaglianza, non discriminazione e della normativa sulla riservatezza dei dati personali».

⁴⁰⁴ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Atti normativi, parere n. 31/2006, punto 3.1. Sulla strumentalità delle tecnologie al procedimento amministrativo ed alle garanzie del cittadino si vedano: A. CAPUTO, *Tecnica dell'informazione nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1989, p. 119 ss.; P.PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 591 ss.

⁴⁰⁵ Cfr. P.PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 591 ss. Si veda anche G. DUNI, *Ancora sul procedimento amministrativo: le ultime novità della ricerca in materia*, cit.

⁴⁰⁶ Cfr. P.PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit. p. 591 ss.

⁴⁰⁷ In questo senso si è espresso anche il gruppo di lavoro di Astrid, *Codice della amministrazione digitale. Una valutazione critica*, cit., in cui si sottolinea come il Codice attribuisca un ruolo riduttivo all'innovazione amministrativa rispetto a quella tecnologica, «la riorganizzazione amministrativa è solo funzionale all'uso delle tecnologie, che sembrano essere intese come il fine e non lo strumento dell'innovazione amministrativa».

L'impressione è che, durante gli anni, siano mancate, in un contesto comunque all'avanguardia da un punto di vista normativo, «quelle azioni collaterali (ma evidentemente essenziali) che fanno sì che un complesso di disposizioni così innovativo e di così ampio respiro sia effettivamente e concretamente attuato»⁴⁰⁸.

L'articolo 15 del Codice dell'amministrazione digitale, rubricato "Digitalizzazione e riorganizzazione"⁴⁰⁹, nella sua versione iniziale, sembrava ispirarsi a questa nuova visione, ma, secondo il Consiglio di Stato, si è trattato di una norma come tante altre contenute nel suddetto testo, «di mero auspicio, e priva di qualsiasi forza precettiva e destinata presumibilmente ad essere disattesa».

Anche la versione novellata del 2006 del Codice, ad avviso del Consiglio di Stato, sembrava non aver affrontato realmente il problema della concreta ed effettiva attuazione delle disposizioni, sia in relazione all'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni, sia con riguardo ai cittadini ed alle imprese⁴¹⁰.

La "fattibilità" delle norme del Codice era, infatti, da intendersi quale previa valutazione da parte del legislatore affinché l'efficacia della norma e la conseguente osservanza delle sue disposizioni rientrasse nella reale capacità finanziaria, organizzativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni⁴¹¹.

Molto spesso, le norme del Codice non erano sorrette dalla fattibilità finanziaria, organizzativa e tecnica. L'aspetto finanziario si ricollegava alla reale sostenibilità economica dei processi di informatizzazione che si intendeva realizzare⁴¹². In riferimento alla fattibilità organizzativa, come già spiegato in precedenza⁴¹³, occorre rivedere la disciplina dell'attività

⁴⁰⁸ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Atti normativi, parere n. 31/2006, punto 3.2.

⁴⁰⁹ «1. La riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni volta al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 12, comma 1, avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione 2. In attuazione del comma 1, le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche di cui all'articolo 71. 3. La digitalizzazione dell'azione amministrativa è attuata dalle pubbliche amministrazioni con modalità idonee a garantire la partecipazione dell'Italia alla costruzione di reti transeuropee per lo scambio elettronico di dati e servizi fra le amministrazioni dei Paesi membri dell'Unione europea». Per un commento sull'articolo 15 si veda A. CACCIARI, *Articolo 15, Digitalizzazione e riorganizzazione*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p.35 ss.

⁴¹⁰ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Atti normativi, parere n. 31/2006, punto 3.2.

⁴¹¹ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 943 ss.

⁴¹² Si pensi ad esempio alla sostenibilità che, soprattutto per gli enti locali di piccole dimensioni, spesso non sussiste ed andrebbe pertanto soddisfatta mediante una specifica politica pubblica di finanziamenti per l'*e-government*. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 943 ss. Si veda anche C. D'ORTA, *I 3 pilastri della riforma digitale della PA*, in *Lavoro nelle p.a.* 2006, n. 2, p. 299 ss.

⁴¹³ P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti, cit.*, p. 591 ss. Si veda anche G. DUNI, *Ancora sul procedimento amministrativo: le ultime novità della ricerca in materia, cit.*

amministrativa in modo da favorire una riorganizzazione del funzionamento delle amministrazioni legata al ricorso stabile a procedure e strumenti informatici e telematici. Di conseguenza, la fattibilità tecnica del processo di informatizzazione pubblica, poteva avere effetti positivi sul funzionamento delle amministrazioni, a condizione che il processo di riorganizzazione del settore pubblico fosse finanziariamente sostenibile⁴¹⁴.

Veniva ribadito, anche in questo secondo parere, il problema della concreta fattibilità delle innovazioni in assenza di una contemporanea previsione di risorse aggiuntive e di copertura finanziaria. Al riguardo, continuavano a mancare quelle risorse fondamentali (umane e finanziarie) affinché la realtà organizzativa fosse adeguatamente predisposta a recepire ed attuare le nuove ed innovative norme introdotte dal Codice dell'amministrazione digitale in funzione della concreta realizzazione del processo di ammodernamento pubblico⁴¹⁵.

Nell'ottica di rafforzare la portata precettiva del Codice, il legislatore ha richiamato espressamente la responsabilità degli organi politici di governo nel dare attuazione alle disposizioni del Codice stesso⁴¹⁶.

E' stato così modificato l'art. 12 del suddetto testo⁴¹⁷, con l'introduzione del concetto secondo cui i dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni del Codice, prevedendo quindi la responsabilità dirigenziale in caso di inosservanza, accomunandola alla normativa generale sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche⁴¹⁸. Nonostante si tratti di un'innovazione di carattere positivo, il Consiglio di Stato ha manifestato una non completa soddisfazione per la nuova norma introdotta. Esso riteneva, infatti, che il criterio di responsabilità introdotto fosse "troppo tenue" nella parte in cui stabiliva che «gli organi di governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive

⁴¹⁴ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943 ss

⁴¹⁵ Cfr. R. IEMMA, *Il nuovo diritto all'uso delle tecnologie: effettività e azionabilità*, in *Il nuovo diritto*, 2007, n.3-4, p. 282 ss.

⁴¹⁶ Cfr. E. DE GIOVANNI, *Il Codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*, cit., p. 230.

⁴¹⁷ Ci riferiamo qui ai commi *Ibis* e *Iter*, introdotti dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 159 del 2006: art.12. "Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa": «1. Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione. *I-bis*. Gli organi di governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, promuovono l'attuazione delle disposizioni del presente decreto. *I-ter*. I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti».

⁴¹⁸ Cfr. D. BRUNETTI, *Il Codice della P.A. digitale e le recenti integrazioni*, in *Comuni d'Italia*, n. 7-8, 2006, p. 49ss.; A.E. MATARAZZO, *Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005 coordinato con le modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 159/2006): "andamento lento" di un percorso in salita*, in *Lo Stato Civile Italiano*, maggio 2007, p. 396 ss.

generali per l'attività amministrativa promuovono l'attuazione delle disposizioni del presente decreto» (art. 12, comma 1 *bis*). In effetti la norma non presentava un carattere vincolante, prevedendo una generica attività di promozione e il comma successivo (comma 1 *ter*) contemplava un generico obbligo di osservanza delle disposizioni del Codice. Solo dunque, se le specifiche disposizioni del Codice prevedano obblighi determinati e norme di carattere realmente precettivo, la nuova disposizione potrà avere un contenuto significativo ai fini di garantire una maggiore effettività del Codice dell'amministrazione digitale.

In generale, sarebbe necessaria una previsione più incisiva della norma, prendendo esempio da quanto disposto dalla legge 9 gennaio 2004 sull'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, dove all'articolo 9 stabilisce che «l'inosservanza delle disposizioni della presente legge comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali e civili previste dalle norme vigenti»⁴¹⁹.

Con questi nuovi interventi, rispetto alla versione del 2005, la dottrina giunge alla conclusione che la portata precettiva del Codice è stata indubbiamente rafforzata, ma non a sufficienza⁴²⁰.

Sono rimaste ancora irrisolte le problematiche legate all'alfabetizzazione informatica e al *digital divide*: le previsioni di cui all'articolo 8⁴²¹ e 9⁴²² ripresentavano il carattere di mere previsioni programmatiche e di principio⁴²³.

Il decreto legislativo n. 159/2006 ha integrato e rafforzato la portata dell'articolo 41 del Codice, con l'introduzione di tre nuovi commi, il 2*bis*, il 2 *ter*, e il 2 *quater*⁴²⁴, prevedendo una

⁴¹⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Atti normativi, parere n. 31/2006, punto 3.5.

⁴²⁰ Cfr. R. IEMMA, *Il nuovo diritto all'uso delle tecnologie: effettività e azionabilità*, in *Il nuovo diritto*, 2007, n.3-4, p. 283.

⁴²¹ Art. 8. *Alfabetizzazione informatica dei cittadini*. «1. Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni». Per un commento si veda: A. CACCIARI, *Commento agli artt.8,9*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale. Commentario. cit.*, p.27 ss.; F. BERTONI, *Commento agli artt. 8-9*, in A. LISI, L. GIACOPUZZI, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 29 ss.

⁴²² Art. 9. *Partecipazione democratica elettronica*. 1. Lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi. Per un commento si veda: A. CACCIARI, *Commento agli artt.8,9*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale. Cit.*, p.27 ss.; F. BERTONI, *Commento agli artt. 8-9*, in A. LISI, L. GIACOPUZZI, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 29 ss.

⁴²³ Cfr. R. IEMMA, *Il nuovo diritto all'uso delle tecnologie: effettività e azionabilità, cit.*, p. 283.

⁴²⁴ L'articolo 41 rubricato "*Procedimento e fascicolo informatico*" recita: «1. Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente. 2. La pubblica amministrazione titolare del procedimento può raccogliere in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241. 2-bis. Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato

disciplina di carattere generale del fascicolo informatico⁴²⁵ considerato uno strumento basilare dell'intero procedimento amministrativo⁴²⁶. Il fascicolo informatico raccoglie gli atti, i documenti e i dati dell'intero flusso documentale e, per la sua costituzione, formazione, conservazione, gestione e trasmissione è prevista l'applicazione delle norme e delle regole tecniche che presiedono alla gestione delle varie fasi di vita del documento amministrativo informatico. Del fascicolo informatico deve essere garantita la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, per contenuto e finalità dei singoli documenti. Deve essere costituito in modo tale da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla legge 241 del 1990. Al fascicolo informatico si applicano le regole riferite al protocollo informatico e del sistema pubblico di connettività. Esso pur essendo costituito e gestito dall'amministrazione titolare del procedimento, ha il vantaggio di essere consultabile ed alimentabile da parte di tutte le amministrazioni che intervengono al procedimento⁴²⁷, nel rispetto delle norme sulla *privacy*, e con la possibilità quindi di avere delle aree riservate cui hanno accesso le medesime amministrazioni o alcuni soggetti da esse individuati ed aree accessibili in modo più ampio. Si è introdotta così una gestione più flessibile del fascicolo.

Quest'ultimo deve recare l'indicazione dell'amministrazione titolare del procedimento delle amministrazioni partecipanti, del responsabile e dell'oggetto del procedimento e dell'elenco di tutti i documenti contenuti⁴²⁸.

Sotto questo profilo, il D.lgs. n. 159/2006 ampliando la disciplina sul fascicolo informatico, ha voluto definire con più chiarezza il rapporto tra la materia della digitalizzazione ed il procedimento amministrativo, rispettando la normativa sostanziale di cui alla legge 241 del 1990,

da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Le regole per la costituzione e l'utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa; regole tecniche specifiche possono essere dettate ai sensi dell'articolo 71, di concerto con il Ministro della funzione pubblica. 2-ter. Il fascicolo informatico reca l'indicazione: a) dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo; b) delle altre amministrazioni partecipanti; c) del responsabile del procedimento d) dell'oggetto del procedimento; e) dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2-quater . 2-quater. Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti; è inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990. 3. Ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza dei servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle amministrazioni medesime»).

⁴²⁵ Sul fascicolo informatico si veda: M. IASELLI, *Il fascicolo informatico del processo telematico*, in *Informatica e diritto*, 2007, vol. 33, fasc. 1-2, p.163 ss.; R. GIORDANO, *Fascicolo informatico e fascicolo cartaceo nel processo telematico*, in *Informatica e diritto*, 2007, vol. 33, fasc. 1-2, p.179 ss.

⁴²⁶ Cfr. C. GIURDANELLA, *Modifiche al Codice della Pa digitale. La relazione illustrativa al decreto correttivo*, in www.giurdanella.it.

⁴²⁷ Realizzando una gestione a rete del procedimento amministrativo elettronico, per cui si veda: G. DUNI, *Dal procedimento sequenziale al procedimento "a stella"*, 2004, in www.teleamministrazione.it.

⁴²⁸ Cfr. D. BRUNETTI, *Il Codice della P.A. digitale e le recenti integrazioni*, cit., p. 49 ss.

non derogando ad essa, ma operando in modo da consentirne la realizzazione telematica al fine di conseguire una maggiore efficienza dell'azione amministrativa. Si è voluto in questo modo dare avvio a quel cammino normativo nella direzione indicata dal Consiglio di Stato nel precedente parere del 2005, verso «un'opera di riordino che ripensi a livello informatico la disciplina sostanziale, nelle sedi sistematicamente proprie»⁴²⁹.

Rimaneva però il limite, già evidenziato nel testo originario, per cui il fascicolo informatico non doveva obbligatoriamente essere adottato dalla pubblica amministrazione, ma permaneva il carattere esclusivamente facoltativo⁴³⁰.

Coerentemente all'osservazione espressa dal Garante per la protezione dei dati personali nel suo parere al decreto correttivo, è stata introdotta una modifica all'art. 56, con l'aggiunta del comma 2 bis⁴³¹, che rende omogenea la disciplina del tema dell'accessibilità dei dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria, nonché delle sentenze e delle altre decisioni adottate dallo stesso giudice con la disposizione di cui all'art. 51 del codice in materia di protezione di dati personali⁴³², avente il medesimo oggetto.

Nell'articolo 54 del Codice⁴³³, vengono definiti i contenuti che devono necessariamente essere inseriti nei siti internet delle pubbliche amministrazioni. Questa indicazione nel testo del 2005 era riservata alle sole amministrazioni centrali, con l'intervento del d.lgs n. 159, viene estesa all'intera pubblica amministrazione⁴³⁴.

Anche nel parere n. 31 del 2006, il Consiglio di Stato, ha espresso perplessità circa la possibilità di concreta applicazione delle nuove disposizioni.

È stato ribadito che non bastano le norme e le tecnologie affinché le amministrazioni pubbliche possano interagire efficacemente e presentarsi all'esterno come un unico soggetto, ma è necessaria anche una profonda modifica nei processi organizzativi e decisionali interni,

⁴²⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Atti normativi, parere n. 31/2006, punto 8.

⁴³⁰ Cfr. G. DUNI, *Corso di diritto amministrativo, sezione IV, l'amministrazione digitale*, Unisofia, Cagliari, 2007

⁴³¹ Art. 56. "Dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado", comma 2-bis. «I dati identificativi delle questioni pendenti, le sentenze e le altre decisioni depositate in cancelleria o segreteria dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado sono, comunque, rese accessibili ai sensi dell'articolo 51 del codice in materia di protezione dei dati personali approvato con decreto legislativo n. 196 del 2003».

⁴³² Art. 51 "Principi generali" «1. Fermo restando quanto previsto dalle disposizioni processuali concernenti la visione e il rilascio di estratti e di copie di atti e documenti, i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado sono resi accessibili a chi vi abbia interesse anche mediante reti di comunicazione elettronica, ivi compreso il sito istituzionale della medesima autorità nella rete Internet. 2. Le sentenze e le altre decisioni dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado depositate in cancelleria o segreteria sono rese accessibili anche attraverso il sistema informatico e il sito istituzionale della medesima autorità nella rete Internet, osservando le cautele previste dal presente capo».

⁴³³ Per un commento all'art. 54 del Codice si veda: M. ATELLI, *Commento all'art. 54*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale. Commentario, cit.*, p. 99 ss.

⁴³⁴ Cfr. C. GIURDANELLA, *Modifiche al Codice della Pa digitale. La relazione illustrativa al decreto correttivo, cit.*

accompagnata da un quadro organizzativo e normativo certo, chiaro ed univoco, condizione fondamentale per una effettiva attuazione delle iniziative di *e-government*. La sezione richiedeva inoltre una forte azione di Governo per il presidio e il coordinamento del complesso delle iniziative, attribuendo all'informatica pubblica il ruolo effettivo di strumento e motore dell'azione di modernizzazione della pubblica amministrazione⁴³⁵.

3. Il diritto all'uso delle tecnologie

Una delle modifiche più significative introdotte dal decreto di riforma è quella concernente il diritto all'uso delle tecnologie sancito dall' art. 3 del Codice⁴³⁶ che, come già analizzato nel capitolo precedente, rappresentava un importante diritto, contenuto però in un norma di principio che non forniva nessuna indicazione per la sua effettiva attuazione.

Ricordiamo infatti che nella versione del Codice del 2005, tale articolo lasciava aperta l'essenziale questione della effettività del diritto e della azionabilità della pretesa da parte del cittadino e delle imprese. Il Consiglio di Stato aveva suggerito di inserire l'espressa previsione della possibilità del ricorso da parte di cittadini e imprese agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale in caso di inerzia o di inadempimento alla nuova disciplina da parte dell'amministrazione, e di ampliare l'ambito di applicazione di tale diritto anche alle amministrazioni regionali e locali, che fino ad allora venivano escluse.

Oltre ai limiti posti in evidenza dal Consiglio di Stato, sono stati rilevati ulteriori elementi di perplessità anche da parte della dottrina⁴³⁷.

Fin dalla sua comparsa nel Codice dell'amministrazione digitale, l'articolo 3 è stato considerato da subito come fortemente innovativo, promotore per la prima volta di un nuovo diritto: il diritto all'uso delle tecnologie⁴³⁸.

⁴³⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Atti normativi, parere n. 31/2006, punto 8.2.

⁴³⁶ Articolo 3 che nella versione del Codice del 2005 dispone: «I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice».

⁴³⁷ Si veda: Cfr. R. IEMMA, *Il nuovo diritto all'uso delle tecnologie: effettività e azionabilità*, cit., p. 278 ss.; M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Informatica e Diritto*, 2005, n. 1-2, p. 73 ss.; G. FIORIGLIO, *Diritti dei cittadini e delle imprese nel Codice dell'amministrazione digitale*, 2008, in *Rivista di diritto, economia e gestione delle nuove tecnologie*, 2006, vol. 2, fasc. 2, p. 943 ss.; P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 591 ss.; G. PISANO, *Il diritto all'uso delle tecnologie*, 2011, in www.gianluccaprisano.it.

⁴³⁸ Lo stesso Presidente della Repubblica, in un messaggio di saluto inviato il 9 febbraio scorso al Ministro per l'innovazione in occasione della presentazione pubblica del Codice, ha affermato: «Il Codice dell'Amministrazione

Come è stato sottolineato in dottrina, tale norma, seppur rilevante, non costituiva una novità assoluta nell'ordinamento giuridico italiano⁴³⁹, in quanto già l'art. 1, comma 1, della legge n. 4 del 2004 (c.d. "Legge Stanca")⁴⁴⁰, aveva esplicitamente riconosciuto un simile diritto: «La Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici», oltretutto con maggior enfasi nel punto in cui, nella Legge Stanca, il riferimento è ad «ogni persona», mentre nel Codice dell'amministrazione digitale venivano menzionati, unicamente, «i cittadini e le imprese»⁴⁴¹. Inoltre, il riferimento «a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi», sembrava delineare un ambito di applicazione più ampio rispetto a quello delineato dal Codice, ove il riferimento era alle «comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali»⁴⁴². Su quest'ultimo punto la dottrina ha osservato che così formulata, la norma lasciava intendere che solo le tecnologie telematiche funzionali alla sola comunicazione tra cittadini e imprese potevano essere oggetto del diritto a richiederne ed ottenerne il relativo uso da parte dell'amministrazione statale⁴⁴³. Il limite era evidente: veniva meno il riferimento al più ampio concetto di "tecnologie dell'informazione e della comunicazione", sostituito dall'espressione "tecnologie telematiche", con l'ulteriore criticità per cui il loro uso aveva solo finalità relative alla comunicazione. Nel caso di scopi differenti, quindi non si rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, e non sarebbe così configurabile un diritto in capo al cittadino e alle imprese⁴⁴⁴.

Oltre a questo aspetto, una tale impostazione andava a ridurre notevolmente l'ambito di applicazione del diritto in oggetto, senza conseguire il risultato di renderlo più effettivo, perché, poteva esercitare il diritto all'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni, solo chi aveva già dimestichezza con i nuovi mezzi informatici⁴⁴⁵.

Digitale, cornice normativa del processo in atto, riconosce una nuova categoria di diritti, garantisce una partecipazione più consapevole del cittadino alla vita democratica". Cfr. M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, cit., p. 73.

⁴³⁹ Così M. PIETRANGELO, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, cit., p. 73 ss.

⁴⁴⁰ Legge 9 gennaio 2004, n. 4, Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, in Gazzetta Ufficiale del 17 gennaio 2004, n. 13. Sulla portata innovativa di tale disposizione si veda P. COSTANZO, *L'accesso ad internet in cerca d'autore*, in *Diritto dell'internet*, 2005, n.3, p. 247 ss.

⁴⁴¹ Si è osservato che delle parole imprese e cittadini siano state utilizzate dal legislatore in senso atecnico, e si debba darne un'interpretazione estensiva, cioè volta a ricomprendere tutte le persone fisiche e giuridiche destinatarie dell'azione posta in essere da Pubbliche Amministrazioni. A. CACCIARI, *Commento alla sezione II, Diritti dei cittadini e delle imprese*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale. Commentario*, cit., p.20.

⁴⁴² Cfr. G. FIORIGLIO, *Diritti dei cittadini e delle imprese nel Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943 ss.

⁴⁴³ Cfr. R. M. DI GIORGI, *Lo Stato essenziale*, cit., p. 112.

⁴⁴⁴ Cfr. B. PONTI, *Commento alla Sezione II- Diritti dei cittadini e delle imprese*, in E. CARLONI (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 58 ss.

⁴⁴⁵ Cfr. M. PIETRANGELO, *Commento all'art. 3*, in G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 28 ss.

A tal proposito è doveroso leggere l'articolo 3 in combinazione con l'articolo 8 del Codice, laddove si prevede l'alfabetizzazione informatica⁴⁴⁶ : per garantire a tutti i cittadini un accesso concreto all'uso delle nuove tecnologie, che vada al di là della mera prescrizione formale, non si può prescindere da una diffusione delle conoscenze informatiche tra i cittadini ma anche tra gli addetti all'attività amministrativa⁴⁴⁷. Anche la previsione dell'articolo 8, come già illustrato nel capitolo precedente, recava una dichiarazione programmatica, esprimendo la consapevolezza dell'importanza della formazione informatica ma senza predisporre in concreto gli elementi per la sua diffusione e promozione⁴⁴⁸. La conseguenza era un rischio di incremento del *digital divide*⁴⁴⁹ tra chi possedeva il *know how* necessario per l'accesso alle tecnologie e chi no, favorendo nuove categorie di emarginati⁴⁵⁰. In questo senso, si prospettava anche un problema di compatibilità con il principio di eguaglianza sostanziale espresso dall'art. 3 secondo comma della Costituzione⁴⁵¹, creando all'interno della società disuguaglianze di fatto⁴⁵².

Analizzando invece il testo dell'articolo riformulato dal d.lgs. 159 del 2006, bisogna rilevare che innanzitutto, esso, ne ha ampliato l'ambito di operatività, poiché al comma 1 il riferimento non è più alle "pubbliche amministrazioni centrali", come nell'originaria formulazione del Codice, bensì alle "pubbliche amministrazioni in generale"⁴⁵³, recependo l'indicazione delle Conferenza Unificata che aveva proposto di sopprimere la parola "centrali" dopo "amministrazioni" al comma 1⁴⁵⁴.

Inoltre, con il medesimo D.Lgs è stato introdotto il comma *I-bis*⁴⁵⁵, accogliendo, in questo caso, il suggerimento del Consiglio di Stato del parere alla prima versione del Codice, di estendere

⁴⁴⁶ Art. 8. *Alfabetizzazione informatica dei cittadini*. «1. Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni». Per un commento si veda: A. CACCIARI, *Commento agli artt.8,9*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale. Commentario, cit.*, p.27 ss.

⁴⁴⁷ Cfr. in questo senso P.PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti, cit.*, p. 391 ss.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁴⁹ Sul *digital divide* si veda ad esempio: P. PIRAS, *Il divario digitale*, Relazione al convegno *Legal tools for e-government, cit.*

⁴⁵⁰ Cfr. C. GIURDANELLA, E. GUARNACCIA, *Il diritto pubblico dell'informatica nel D.lgs 82/2005: rilievi critici*, in <http://www.astridonline.it>.

⁴⁵¹ A questo proposito si veda U. ROMAGNOLI, *Il principio di uguaglianza sostanziale, Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, 1975.

⁴⁵² Cfr. P.PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti, cit.*, p. 391 ss.

⁴⁵³ Infatti il comma 1 dell'articolo 3 nella versione del 2006 recita: 1. I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni *con le pubbliche amministrazioni* e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice. Si veda G. FIORIGLIO, *Diritti dei cittadini e delle imprese nel Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 943 ss.

⁴⁵⁴ Cfr. C. GIURDANELLA, *Modifiche al Codice della PA digitale, Il Parere della Conferenza Unificata, 15/02/2006*, in www.giurdanella.it; G. FIORIGLIO, *Diritti dei cittadini e delle imprese nel Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 943 ss

⁴⁵⁵ Art. 3 comma *I-bis*: «Il principio di cui al comma 1 si applica alle amministrazioni regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa».

l'applicabilità di questo diritto anche alle autonomie locali, e l'indicazione della Conferenza Unificata di inserire un comma in cui si sottolineasse che la pretesa nei confronti delle amministrazioni locali tenesse conto anche della loro "autonomia normativa"⁴⁵⁶. Così, nella versione definitiva del Codice del 2006, il diritto all'uso delle tecnologie, come delineato nel comma 1, «si applica alle amministrazioni regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa».

L'introduzione della limitazione riferita alle sole risorse tecnologiche disponibili, osserva il Consiglio di Stato nel parere n. 31 del 2006, sembra giustificata solo nei confronti delle amministrazioni locali, in virtù delle innumerevoli differenze che sussistono fra esse, avendo dimensioni, rilievo e disponibilità finanziarie minori, ma non per le Regioni, che hanno ormai assunto un ruolo e un rilievo centrale⁴⁵⁷ nonché per le altre amministrazioni territoriali di grandi dimensioni⁴⁵⁸.

In realtà, sia in relazione all'osservazione del Consiglio di Stato, sia applicando letteralmente la disposizione contenuta nel Codice, si potrebbe obiettare che il cittadino dovrebbe avere la possibilità di esercitare il proprio diritto all'uso delle tecnologie a prescindere dalla pubblica amministrazione alla quale si rivolge, sia essa centrale, regionale o locale.

Al contrario, l'esercizio di tale diritto da parte dei cittadini solamente nei confronti di determinati enti pubblici, cioè delle pubbliche amministrazioni centrali, cui la norma fa specifico riferimento⁴⁵⁹, creerebbe inevitabilmente disuguaglianze⁴⁶⁰.

Il richiamo "all'autonomia normativa" consentiva a ciascuna amministrazione di utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel modo che riteneva più opportuno, ossia tenendo conto delle proprie esigenze e della propria struttura organizzativa. L'esercizio dell'autonomia normativa degli Enti locali, non poteva però, in nessun caso, comprimere l'esercizio di tale diritto da parte dei privati cittadini fino ad annullarlo⁴⁶¹.

Al fine di attribuire effetti giuridici più espliciti a questa norma che appariva come una mera dichiarazione di intenti, è stata recepita l'indicazione del Consiglio di Stato di consentire il ricorso agli strumenti di tutela giurisdizionale da parte dei cittadini in caso di inerzia dell'amministrazione.

⁴⁵⁶ Cfr. C. GIURDANELLA, *Modifiche al Codice della PA digitale, Il Parere della Conferenza Unificata*, cit.; G. FIORIGLIO, *Diritti dei cittadini e delle imprese nel Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943 ss.

⁴⁵⁷ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione atti normativi, parere n. 31/2006.

⁴⁵⁸ Sul punto si veda: D. RICCIARDI, *Le comunicazioni elettroniche*, n. 6/2008, in www.lexitalia.it.

⁴⁵⁹ Cfr. B. PONTI, Commento agli artt. 3-11 in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, cit., p. 67 ss.

⁴⁶⁰ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 391 ss.

⁴⁶¹ Così E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale*, cit., p. 31 ss.

L'articolo 3 è stato così integrato prevedendo al comma *1-ter* che «le controversie concernenti l'esercizio del diritto di cui al comma 1 sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

Quando è stato presentato lo schema di decreto correttivo, il legislatore aveva affidato la tutela al giudice ordinario. Il Consiglio di Stato nel parere n. 31/2006 non ha condiviso questa previsione. I giudici hanno spiegato che in questo modo il legislatore voleva configurare un nuovo diritto soggettivo, senza tener conto del fatto che l'esercizio del potere organizzatorio della pubblica amministrazione si sostanzia nell'esercizio di un potere autoritativo⁴⁶². A seguito di queste considerazioni, la pretesa dei cittadini e delle imprese non si configurerebbe come diritto soggettivo, ma come interesse legittimo e la giurisdizione dovrebbe di conseguenza appartenere al “giudice naturale” della pubblica amministrazione, ossia il giudice amministrativo⁴⁶³.

Ciò scaturiva anche dall'interpretazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 2004⁴⁶⁴, secondo cui di fronte all'azione della pubblica amministrazione intesa come autorità, potevano unicamente individuarsi degli interessi legittimi da parte dei cittadini e delle imprese. Questi interessi venivano tutelati dall'ordinamento anche sotto il profilo del risarcimento del danno, anche se entro i limiti delle risorse tecnologiche e organizzative disponibili e nel rispetto dell'autorità normativa delle amministrazioni⁴⁶⁵.

Tale interpretazione veniva rafforzata dalla formulazione proposta all'art. 3, dal decreto correttivo, che, come già indicato, disponeva che le Regioni e gli enti locali rispondessero «nei limiti delle risorse tecnologiche disponibili», confermando che la situazione soggettiva tutelata non poteva essere un diritto soggettivo, poiché tale situazione non sarebbe stata tutelata nella sua pienezza nel caso non vi fossero le necessarie risorse. E non sarebbe neppure costituzionalmente consentito, come già accennato, avere situazioni giuridiche differenti in relazione alle diverse amministrazioni, a seconda che siano statali o locali, cui il cittadino si rivolge per godere del proprio diritto all'uso delle tecnologie⁴⁶⁶.

Permaneva ancora, il limite contenuto nella parte finale del comma 1 dove si prevedeva che il diritto veniva riconosciuto «nei limiti di quanto previsto dal codice stesso».

⁴⁶² Cfr. R. IEMMA, *Il nuovo diritto all'uso delle tecnologie: effettività e azionabilità*, cit., p. 283.

⁴⁶³ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione atti normativi, parere n. 31/2006, punto 3.7. In dottrina si veda: D. RICCIARDI, *Le comunicazioni elettroniche*, cit.

⁴⁶⁴ Sentenza Corte Costituzionale n. 204, del 5-6 luglio 2004, in materia di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, in www.cortecostituzionale.it.

⁴⁶⁵ Cfr. A.E. MATARAZZO, *Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005 coordinato con le modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 159/2006): “andamento lento” di un percorso in salita*, in *Lo Stato Civile Italiano*, maggio 2007, p. 397.

⁴⁶⁶ Cfr. R. IEMMA, *Il nuovo diritto all'uso delle tecnologie: effettività e azionabilità*, cit., p. 283 ss.

Tale disposizione poteva essere interpretata come un' ulteriore limitazione sulla effettiva portata del diritto all'uso delle tecnologie. La norma sembrerebbe affermare che non esista un generalizzato diritto all'uso di qualsiasi tecnologia valido in assoluto nei confronti di ogni pubblica amministrazione. Bisognerebbe in tal caso riferirsi soltanto a quelle specifiche disposizioni contenute nel Codice che prevedono espressamente dei diritti azionabili nei confronti della pubblica amministrazione, che come visto, invece, manteneva, anche nella versione risultante dalle modifiche del decreto correttivo del 2006, disposizioni di carattere programmatico e di principio, non tali da configurare un posizione giuridica soggettiva del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione⁴⁶⁷.

Il diritto all'uso delle tecnologie⁴⁶⁸, secondo quanto analizzato, non implicava, quindi, il riconoscimento di facoltà indefinite, ma piuttosto costituiva in questo senso una fattispecie chiusa⁴⁶⁹, rispetto ad eventuali ed ulteriori diritti non contemplati dal Codice⁴⁷⁰.

Gli interventi apportati dal decreto legislativo n. 159/2006 sull'originario enunciato dell'articolo 3 del Codice, dal contenuto, ripetiamolo, essenzialmente programmatico e di principio, erano stati comunque, di indubbio valore normativo⁴⁷¹.

Si era certamente fatto un passo in avanti verso una piena effettività ed applicabilità di questo nuovo diritto, ma non ancora decisivo. Mancava un razionale e deciso impiego di tutti i mezzi, anche economici, utili a dare effettività ai nuovi diritti della società informatizzata e consentire a tutti i cittadini ed alle imprese uguale possibilità di accesso all'uso delle tecnologie nei rapporti con le pubbliche amministrazioni⁴⁷².

⁴⁶⁷ Cfr. M. PANI, C. SANNA, *L'ambito applicativo del diritto all'uso delle tecnologie di cui all'art. 3 del Codice dell'amministrazione digitale e il ruolo della posta elettronica certificata nel procedimento amministrativo elettronico*, in www.lexitalia.it.

⁴⁶⁸ Più in generale sulle problematiche connesse al diritto di accesso alle tecnologie si rinvia a: A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Milano 2001, p. 363; R. ZACCARIA, *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti alla persona*, Padova, 2000, p. 5 ss., in cui l'autore afferma la necessità di rivendicare l'esistenza per tutti di un nuovo "diritto di accesso alla rete" come "condizione per partecipare alla democrazia e alla vita sociale". V. ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto ad essere informati quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, 1, p. 1 ss., secondo cui "le pubbliche autorità hanno compiti propedeutici rispetto al pieno sviluppo del rapporto di cittadinanza, fra cui l'alfabetizzazione informatica costituisce uno degli aspetti centrali, legando indissolubilmente formazione e informazione". Cfr. M. PIETRANGELO, *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA (a cura di), *I tre codici della società dell'informazione*, Torino, 2006, p. 91 ss.

⁴⁶⁹ Cfr. B. PONTI, *Commento agli artt. 3-11*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, cit.*, p. 71 ss.

⁴⁷⁰ Vi è chi ritiene che le disposizioni previste al di fuori del Codice non possano rientrare nell'ambito di applicazione del diritto all'uso delle tecnologie di cui all'art. 3: B. PONTI *Commento agli artt. 3-11*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, cit.*, p. 72 ss.

⁴⁷¹ Cfr. G. PISANO, *Il diritto all'uso delle tecnologie*, 2011, *cit.*

⁴⁷² Cfr. R. IEMMA, *Il nuovo diritto all'uso delle tecnologie: effettività e azionabilità*, *cit.*, p. 284.

4 Il documento informatico e le firme elettroniche

Il decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159 ha apportato rilevanti modifiche in tema di documento informatico, agli articoli 20⁴⁷³ e 21⁴⁷⁴ del Codice dell'amministrazione digitale⁴⁷⁵. In particolare i profili di riforma hanno riguardato il requisito della forma scritta e più precisamente l'idoneità del documento informatico sottoscritto con firma elettronica, con firma elettronica qualificata o firma digitale⁴⁷⁶, a soddisfare il requisito della forma scritta e quindi ad assumere valore giuridico probatorio⁴⁷⁷; e l'imputazione del documento.

⁴⁷³ *Articolo 20. Documento informatico.* «1. Il documento informatico da chiunque formato, la registrazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all'articolo 71 sono validi e rilevanti agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice. 1-bis. L'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immodificabilità, fermo restando quanto disposto dal comma 2. 2. Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71, che garantiscano l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento, si presume riconducibile al titolare del dispositivo di firma ai sensi dell'articolo 21, comma 2, e soddisfa comunque il requisito della forma scritta, anche nei casi previsti, sotto pena di nullità, dall'articolo 1350, primo comma, numeri da 1 a 12 del codice civile. 3. Le regole tecniche per la formazione, per la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione temporale dei documenti informatici sono stabilite ai sensi dell'articolo 71; la data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle regole tecniche sulla validazione temporale. 4. Con le medesime regole tecniche sono definite le misure tecniche, organizzative e gestionali volte a garantire l'integrità, la disponibilità e la riservatezza delle informazioni contenute nel documento informatico. 5. Restano ferme le disposizioni di legge in materia di protezione dei dati personali».

⁴⁷⁴ *Articolo 21. Valore probatorio del documento informatico sottoscritto.* «1. Il documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità. 2. Il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile. L'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria. 3. L'apposizione ad un documento informatico di una firma digitale o di un altro tipo di firma elettronica qualificata basata su un certificato elettronico revocato, scaduto o sospeso equivale a mancata sottoscrizione. La revoca o la sospensione, comunque motivate, hanno effetto dal momento della pubblicazione, salvo che il revocante, o chi richiede la sospensione, non dimostri che essa era già a conoscenza di tutte le parti interessate. 4. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche se la firma elettronica è basata su un certificato qualificato rilasciato da un certificatore stabilito in uno Stato non facente parte dell'Unione europea, quando ricorre una delle seguenti condizioni: a) il certificatore possiede i requisiti di cui alla direttiva 1999/93/CE del 13 dicembre 1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, ed è accreditato in uno Stato membro; b) il certificato qualificato è garantito da un certificatore stabilito nella Unione europea, in possesso dei requisiti di cui alla medesima direttiva; c) il certificato qualificato, o il certificatore, è riconosciuto in forza di un accordo bilaterale o multilaterale tra l'Unione europea e Paesi terzi o organizzazioni internazionali. 5. Gli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto sono assolti secondo le modalità definite con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie».

⁴⁷⁵ Sull'evoluzione della terminologia adottata dal legislatore nelle differenti versioni del Codice dell'amministrazione digitale si veda: I. MACRÌ, U. MACRÌ, G. PONTEVOLPE, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, 2011, Milanofiori Assago, p. 149.

⁴⁷⁶ Si veda sui complessi problemi delle firme elettroniche G. DUNI, *Le firme elettroniche nel diritto vigente (osservazioni sulla normativa italiana del 2006)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, p.501.

⁴⁷⁷ Cfr. D. BRUNETTI, *Il Codice della P.A. digitale e le recenti integrazioni*, cit., p. 53.

Il nuovo articolo 20 ha aggiunto garanzie che, se presenti, rendono il documento idoneo a soddisfare i requisiti della forma scritta. Al contrario, se queste garanzie vengono meno, l'idoneità del documento a soddisfare la forma scritta è liberamente valutabile in giudizio dal giudice⁴⁷⁸.

A questo proposito, i documenti informatici sono stati suddivisi in due tipologie: i documenti sottoscritti con firma elettronica qualificata o con firma digitale e i documenti che non recano nessuno di questi tipi di firma⁴⁷⁹.

Come emerge dalle ricostruzioni dottrinali⁴⁸⁰, e dalla stessa lettura degli articoli 20 e 21 del Codice come modificati dal d.lgs n. 159, si evince che il documento dotato di firma elettronica qualificata o firma digitale «si presume riconducibile al titolare del dispositivo di firma (elettronica qualificata o digitale)...e soddisfa comunque il requisito della forma scritta, anche nei casi previsti, sotto pena di nullità, dall'articolo 1350, primo comma, numeri da 1 a 12 del codice civile»⁴⁸¹. Pertanto, i documenti che recano uno di questi tipi di firma soddisfano il requisito della forma scritta e sono imputabili al titolare della firma, come ribadisce l'art. 21, comma 2, ai sensi del quale «l'utilizzo del dispositivo di firma (elettronica qualificata o di firma digitale) si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria»⁴⁸².

L'idoneità ad integrare la forma scritta è dunque legata al fatto che il documento sia stato formato con l'ausilio di uno strumento informatico di apposizione di firma, ovvero con una firma elettronica qualificata o digitale⁴⁸³.

Invece, nel caso del documento informatico privo di firma elettronica qualificata o di firma digitale, la sua idoneità «a soddisfare il requisito della forma scritta è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, di sicurezza, integrità ed immodificabilità»⁴⁸⁴. Al riguardo, il legislatore ha dettato parametri di valutazione precisi che permettono al giudice, nel corso del giudizio, di poter liberamente verificare il fatto che un documento privo di firma elettronica qualificata o di firma digitale soddisfi il requisito della forma scritta⁴⁸⁵.

⁴⁷⁸ Cfr. S. ATERNO, *Commento agli artt. 20-21*, in in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale. Commentario, cit.*, p. 41 ss.

⁴⁷⁹ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2006, fasc. 9, p. 943 ss.

⁴⁸⁰ Cfr. R. CLARIZIA, *Il documento informatico sottoscritto: alcune note a margine del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto dell'internet*, 2005, p. 221.

⁴⁸¹ Art. 20, comma 2, Codice dell'amministrazione digitale.

⁴⁸² Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale, cit.*, p. 943 ss.

⁴⁸³ Cfr. D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel 'nuovo' Codice dell'amministrazione digitale*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico*, 2011, n. 2, p. 633.

⁴⁸⁴ Art. 20, comma 1-bis, Codice dell'amministrazione digitale.

⁴⁸⁵ Nella versione del 2005 del Codice, questa disposizione si riferiva alle sole «caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza» del documento informatico. Per un commento si veda G. CAMMAROTA, *Documento informatico e*

In base alle disposizioni del Codice, il documento informatico sottoscritto con firma elettronica è un valido mezzo per stipulare almeno i contratti che non richiedono forma scritta ed è liberamente valutabile sul piano probatorio. Il documento informatico sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata ha lo *status* di scrittura privata informatica e agli effetti probatori fa piena prova dell'autenticità del testo e prova presuntiva della provenienza della dichiarazione; prova che diventa piena, salvo querela di falso, se la firma è autenticata⁴⁸⁶.

Sul punto del documento informatico il Consiglio di Stato, nel citato parere 31/2006, non ha evidenziato alcun punto critico, semplicemente descrivendo le modifiche apportate.

La dottrina ha invece sottolineato due aspetti problematici: la nozione di documento informatico sottesa a queste disposizioni e la individuazione delle diverse tipologie di firma elettronica definite dal legislatore. In particolare ha evidenziato alcuni problemi interpretativi dovuti ad una mancata indipendenza della normativa del Codice dell'amministrazione digitale, da quella del codice civile e dall'evidente contrasto rispetto ad alcuni principi che regolano la materia negoziale⁴⁸⁷.

Il legislatore, secondo la medesima dottrina, non ha ritenuto opportuno staccarsi dalla normativa generale civilistica sulla forma degli atti, e riscrivere *ex novo* la disciplina della forma elettronica e degli atti con forma elettronica, mostrando, di non aver forse colto pienamente le diverse configurazioni che può assumere il documento informatico a seconda che sia sottoscritto o meno, e nel caso lo fosse, con quale tipo di firma⁴⁸⁸.

Il documento informatico è definito dal Codice all'articolo 1, comma 1, lettera p), come la «rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti».

Questa definizione, spiega la dottrina⁴⁸⁹ è coerente con il tradizionale concetto giuridico di documento (cartaceo), inteso come supporto per la rappresentazione durevole di atti, fatti o dati⁴⁹⁰.

firme elettroniche. Pagamenti, libri e scritture, in E. CARLONI *Codice dell'amministrazione digitale*, (a cura di), *cit.*, p. 184.

⁴⁸⁶ Cfr. A. GENTILI, *I documenti informatici: validità ed efficacia probatoria*, in *Diritto dell' Internet*, 2006, n. 3, p.297.

⁴⁸⁷ Cfr. R. CLARIZIA, *Il documento informatico sottoscritto: alcune note a margine del Codice dell'amministrazione digitale*, *cit.*, p. 222.

⁴⁸⁸ Cfr. S. ATERNO, *Commento agli artt. 20-21*, in M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell'amministrazione digitale*, *cit.*, p. 42.

⁴⁸⁹ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, *cit.*, p. 943 ss.

⁴⁹⁰ Tale concetto giuridico di documento si deve a F. CARNELUTTI, voce *Documento (Teoria moderna)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1960, p. 86 ss.; Sul documento si rinvia anche a : P. GUIDI, *Teoria giuridica del documento*, Milano, 1950, p.1-7 e 47 ss.; A. CANDIAN, voce *Documentazione e documento (III - Teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964, vol. XIII, p. 579 ss.; M.E.LA TORRE, *Contributo alla teoria giuridica del documento*, Milano, 2004, p. 113 ss.; N. IRTI, *Sul concetto giuridico di documento*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1969, p. 487 ss. Con riferimento al documento informatico si veda: A. MASUCCI, *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Rivista di diritto civile*, n. 5/2004, p. 749 ss.; ID., *Documento informatico e sottoscrizione elettronica. La nuova normativa del T.U. sulla documentazione amministrativa*

All'interno del concetto di documento informatico contenuto nel Codice dell'amministrazione digitale, emergono però, secondo la dottrina, due considerazioni critiche riguardanti, rispettivamente, il «contenuto» della rappresentazione (gli atti, i fatti e i dati «giuridicamente rilevanti») e il relativo «contenitore» (il documento informatico)⁴⁹¹.

Per quanto attiene al contenuto, dalla nozione di documento non ne consegue che gli atti, i fatti e i dati in esso contenuti siano «giuridicamente rilevanti», poiché è documento ogni supporto che contenga la rappresentazione di qualcos'altro (atti, fatti, dati, etc.), anche qualora essa non abbia alcuna rilevanza giuridica⁴⁹². Analogamente, il documento informatico è un supporto (informatico) che ha l'attitudine a contenere la rappresentazione durevole di qualcos'altro indipendentemente dalla sua rilevanza giuridica⁴⁹³. La definizione fornita all'articolo 1, comma 1, lettera p) del Codice, che identifica il documento informatico con il documento informatico giuridicamente rilevante, non chiarisce il fatto che un documento informatico, oltre a rappresentare atti, fatti e dati giuridicamente rilevanti, possa contenere e rappresentare anche atti, fatti, dati, etc. che non possiedono alcuna rilevanza giuridica⁴⁹⁴.

Quanto al contenitore (il documento informatico), ad avviso della dottrina è assente qualsiasi definizione informatica in proposito⁴⁹⁵.

Come noto, al documento viene sempre accostata la figura dell'autore: la paternità del documento⁴⁹⁶ costituisce un elemento essenziale⁴⁹⁷. Pertanto, occorre un elemento che permetta di legare tra loro *file* e soggetto, in grado di dare certezza della provenienza soggettiva (ossia, all'autore) e della non modificabilità (autenticità) del *file* medesimo⁴⁹⁸. Come noto, ciò avviene

tra direttiva europea e specificità italiana, in Rivista di diritto pubblico comunitario, 2004, p. 541 ss.; R. MAGGIORE, *Il documento amministrativo informatico*, in Giornale di diritto amministrativo, 2007, p. 973 ss.; F. FERRARI, *Il Codice dell'amministrazione digitale e le norme dedicate al documento informatico*, in Rivista di diritto processuale, 2007, p. 415 ss.

⁴⁹¹ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943 ss.

⁴⁹² Cfr. P. GUIDI, *Teoria giuridica del documento*, cit., p.47 ss.; A. CANDIAN, voce *Documentazione e documento (III - Teoria generale)*, cit., p. 579.

⁴⁹³ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943 ss.

⁴⁹⁴ *Ibidem.*

⁴⁹⁵ Cfr. A. OSNAGHI, *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, in Astrid Rassegna, n. 30/2006, in www.astrid-online.it. Dalla definizione di documento informatico contenuta nel Codice dell'amministrazione digitale, non è chiaro se un normale file, quale può essere un file .doc o .pdf, possa essere considerato un documento informatico, o se invece sia necessario o opportuno, «introdurre una tipologia di oggetti informatici che, pur essendo rappresentati ovviamente come *file* o insiemi di *file*, siano tuttavia dotati di caratteristiche specifiche».

⁴⁹⁶ Più in generale sul tema della paternità si rinvia a M. ORLANDI, *La paternità delle scritture*, in Studi di diritto civile, Milano, 1997.

⁴⁹⁷ Cfr. F. CARNELUTTI, *Studi sulla sottoscrizione*, cit., p. 509.; G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943 ss.

⁴⁹⁸ *Ibidem.*, A. OSNAGHI, *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, cit.

attraverso la sottoscrizione informatica⁴⁹⁹, grazie alla quale un qualunque *file* può essere qualificato come documento informatico giuridicamente rilevante⁵⁰⁰.

In relazione a questi profili, la dottrina ha osservato che la norma di riforma del Codice dell'amministrazione digitale, da un lato, non ha risolto alcune incoerenze di recepimento della direttiva comunitaria 13 dicembre 1999, n. 93, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche e, dall'altro, ha definito con maggiore precisione l'ipotesi del disconoscimento della firma digitale⁵⁰¹.

Il legislatore italiano sembrerebbe non aver dato corretta attuazione alla direttiva comunitaria n. 93 del 1999⁵⁰², in relazione alle definizioni delle due tipologie di firma elettronica: la firma elettronica⁵⁰³ (art. 2, 1) e la firma elettronica avanzata (art. 2, 2)⁵⁰⁴.

Da quanto disposto dalla suddetta direttiva, è chiaro che le due firme hanno diversi livelli di garanzia: la prima, la firma elettronica comprende anche strumenti per l'autenticazione all'accesso alle risorse informative; la seconda, la firma elettronica avanzata è definita quale strumento di apposizione di una firma creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare il proprio controllo esclusivo e dunque idonea ad identificarlo univocamente⁵⁰⁵.

Con l'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale nel 2005, invece, la firma elettronica avanzata, ossia l'unico dispositivo previsto dal legislatore comunitario per apporre sottoscrizioni informatiche, non è prevista⁵⁰⁶. La situazione non cambia con la riforma del Codice

⁴⁹⁹ Sulle firme elettroniche R. ZAGAMI, *Le firme elettroniche*, Milano, 2003; G. FINOCCHIARO, C. ROSSELLO, E. TOSI, *Commercio elettronico, documento informatico e firma digitale. La nuova disciplina*, Torino, 2003; G. VISCONTI, *La disciplina della forma digitale: il valore giuridico della firma digitale e del documento informatico*, Milano, 2009.

⁵⁰⁰ In questo senso: A. OSNAGHI, *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, cit.

⁵⁰¹ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943 ss.

⁵⁰² Su questo tema si veda A. MASUCCI, *Documento informatico e sottoscrizione elettronica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p.541 ss.

⁵⁰³ La «firma elettronica», è definita come «dati in forma elettronica, allegati oppure trasmessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici ed utilizzata come metodo di autenticazione» (art. 2, 1, direttiva Ce n. 93 del 1999).

⁵⁰⁴ La «firma elettronica avanzata» è così definita dalla direttiva Ce n. 93 del 1999: «la firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario e la sua univoca identificazione, creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo e collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati». In sostanza la firma elettronica per essere tale deve soddisfare i seguenti requisiti: a) essere connessa in maniera unica al firmatario; b) essere idonea ad identificare il firmatario; c) essere creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare il proprio controllo esclusivo; d) essere collegata ai dati cui si riferisce in modo da consentire l'identificazione di ogni successiva modifica di detti dati.

⁵⁰⁵ Cfr. art. 2, par. 1, nn. 1-2, direttiva 1999/93/CE; D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel 'nuovo' Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 621.

⁵⁰⁶ «Lo «strumento per apporre una firma» previsto dalla Direttiva è solo la firma elettronica avanzata, come chiaramente si evince dalla sua definizione, e infatti il Dlgs 23 gennaio 2002, n. 10 di recepimento aveva introdotto nella normativa italiana questa tipologia di firma che ora il Codice ha abrogato, senza tuttavia recuperare uno strumento equivalente. È lecito chiedersi per quale motivo si sia sentita la necessità di eliminare proprio la firma elettronica avanzata, considerando che senza questo strumento minimo comune di sottoscrizione accettato a livello europeo, la

nel 2006, dove come strumento di sottoscrizione si prevede, la firma elettronica, la firma elettronica qualificata e la firma digitale⁵⁰⁷, che costituisce l'unico sistema di sottoscrizione informatica⁵⁰⁸.

La risoluzione di questo problema di tipo terminologico nel recepimento della direttiva comunitaria sulle firme elettroniche⁵⁰⁹ si pone, secondo la dottrina, come necessario, sia per una corretta crescita dei mercati dei servizi di firma (e delle relative certificazioni), sia per seguire uno sviluppo dell'informatizzazione pubblica coerente con i canoni comunitari⁵¹⁰.

Inoltre, dal punto di vista dell'applicabilità in concreto delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale, si può rilevare la presenza di incertezze giuridiche circa le definizioni contenute nel suddetto testo normativo (documento e firme elettroniche, come visto), e la presenza di dubbi circa la valenza giuridico legale, in questo caso delle firme elettroniche, rispetto alla firma autografa tradizionale. Infatti, questi elementi di incertezza, e la mancanza di definizioni chiare e precise, possono provocare disorientamento e confusione non solo tra i cittadini ma anche tra gli operatori del settore, ostacolando il processo di informatizzazione pubblica⁵¹¹.

Come si vedrà più avanti (nel capitolo IV), il problema è stato risolto con la riforma del 2010 che ha reintrodotto l'espressione firma elettronica avanzata, rendendo il Codice più aderente alla Direttiva comunitaria⁵¹².

Per finalità essenzialmente chiarificatorie, sono state introdotte delle modifiche all'art. 21 del Codice, attinenti il profilo dell'efficacia probatoria del documento informatico⁵¹³.

Su questo punto, per il documento sottoscritto con firma digitale o con altra firma qualificata⁵¹⁴, si è voluto mantenere il richiamo all'articolo 2702 del codice civile⁵¹⁵, precisando al

normativa italiana non è più conforme alla Direttiva». Così A. OSNAGHI, *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, cit.

⁵⁰⁷ Su questi temi si veda G. DUNI, *Le firme elettroniche nel diritto vigente (osservazioni sulla normativa italiana del 2006)*, cit., p.501.

⁵⁰⁸ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943 ss.

⁵⁰⁹ La distanza tra la disciplina comunitaria e quella nazionale, come vedremo in seguito, non viene colmata neanche con la riforma del Codice dell'amministrazione digitale intervenuta con il d.lgs. n. 235/2010.

⁵¹⁰ Cfr. G. CAMMAROTA, *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 943.

⁵¹¹ Cfr. G. PENZO DORIA, *L'amministrazione digitale nel biennio 2009-2010*, cit., p. 1588.

⁵¹² Altra dottrina sostiene che «la mancata previsione, nel Codice della "firma avanzata", non era motivo di contrasto sostanziale poiché la stessa direttiva, negli articoli dispositivi, non faceva discendere da questa definizione effetti diversi rispetto alle firme più generiche della definizione n. 1». Così G. DUNI, *Le firme elettroniche nel diritto vigente (osservazioni sulla normativa italiana del 2006)*, cit., p.501.

⁵¹³ Cfr. C. GIURDANELLA, *Modifiche al Codice della Pa digitale. La relazione illustrativa al decreto correttivo*, cit., Sull'argomento si veda M. SCARPA, *Efficacia probatoria del documento informatico*, in Rivista trimestrale di dir. Proc. Civ., 2008, p. 251 ss.

⁵¹⁴ In riferimento a tale disciplina si veda: G. FINOCCHIARO, *Documento informatico, firma digitale e firme elettroniche*, in C. ROSSELLO, G. FINOCCHIARO, E. TOSI, *Commercio elettronico*, Torino, 2007, p. 328 ss.; G. DUNI, *Amministrazione digitale*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, p. 20 ss.

comma 2 la previsione di riconducibilità dell'utilizzo del dispositivo di firma allo stesso, salvo che questi dia la prova contraria. Diversamente, il documento informatico redatto secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71 del Codice⁵¹⁶, che ne garantiscono la non modificabilità automatica e sottoscritto con la semplice firma elettronica o non sottoscritto, è liberamente valutabile in giudizio⁵¹⁷.

La norma di riforma del Codice, all'articolo 21 comma 2, disponendo che «l'utilizzo del dispositivo di firma digitale o di altro tipo di firma elettronica qualificata si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria», attribuisce ai documenti informatici sottoscritti con firma digitale un valore probatorio maggiore rispetto a quello di un documento cartaceo sottoscritto con firma autografa. Infatti, mentre la firma autografa può essere disconosciuta da chi l'ha apposta (art. 2702 del codice civile), la firma digitale «si presume riconducibile al titolare».

Lo stesso Consiglio di Stato ha sottolineato come il legislatore italiano abbia attribuito alla firma elettronica per eccellenza, la firma digitale, una efficacia probatoria maggiore rispetto a quella che assume la scrittura privata munita di sottoscrizione autografa, andando oltre quelli che erano limiti imposti dal legislatore comunitario⁵¹⁸.

Da ciò deriverebbe che mentre colui contro il quale viene esibita in giudizio una falsa scrittura cartacea può limitarsi a disconoscere la propria firma dando luogo alla speciale procedura di verifica prevista dagli artt. 214 e ss. c.p.c. (nella quale è colui che intende utilizzare la

⁵¹⁵ Art. 2702 *Efficacia della scrittura privata* «La scrittura privata fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta».

⁵¹⁶ 71. *Regole tecniche*. «1. Le regole tecniche previste nel presente codice sono dettate, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con le amministrazioni di volta in volta indicate nel presente codice, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico del CNIPA in modo da garantire la coerenza tecnica con le regole tecniche sul sistema pubblico di connettività e con le regole di cui al disciplinare pubblicato in allegato B al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. 1-bis. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati su proposta del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, sentito il Ministro per la funzione pubblica, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate le regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del sistema pubblico di connettività. 1-ter. Le regole tecniche di cui al presente codice sono dettate in conformità alle discipline risultanti dal processo di standardizzazione tecnologica a livello internazionale ed alle normative dell'Unione europea. 2. Le regole tecniche vigenti nelle materie del presente codice restano in vigore fino all'adozione delle regole tecniche adottate ai sensi del presente articolo».

⁵¹⁷ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione atti normativi, parere n. 31/2006, cit., punto 5.

⁵¹⁸ Infatti, come evidenzia lo stesso Consiglio di Stato si crea una disparità di trattamento con il documento cartaceo sottoscritto con firma autografa, in quanto «la parità di condizioni è soltanto apparente, poiché l'efficacia probatoria della scrittura informatica è rafforzata dalla maggiore difficoltà del disconoscimento giudiziale della firma (artt. 214 e ss. c.p.c.)» e prosegue successivamente evidenziando che «Sostenere che l'uso dello strumento di firma "si presume riconducibile al titolare" e che soddisfa "comunque" il requisito della forma scritta, anche nei casi previsti, sotto pena di nullità, dall'articolo 1350 c.c., equivale, in sostanza, ad introdurre nell'ordinamento una presunzione di riconoscimento della provenienza del documento simile a quella prevista dall'art. 2703 c.c. per gli atti formati dal pubblico ufficiale (la firma, per così dire, "si ha per riconosciuta" anche se essa non è stata apposta davanti al pubblico ufficiale)».

scrittura che deve provarne la autenticità), la parte processuale, contro la quale viene esibita in giudizio una falsa scrittura formata su supporto informatico, oltre a disconoscere la propria firma deve anche fornire le prove della sua falsità, con un'inversione dell'onere probatorio che, ad avviso di dottrina e Consiglio di Stato, appare ingiustificato⁵¹⁹. Quest'ultimo ha suggerito una tempestiva modifica della disposizione al fine di ripristinare una parità di condizioni tra scrittura cartacea e scrittura informatica.

⁵¹⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione atti normativi, parere n. 31/2006, cit. punto 5.1. «Si consideri, inoltre, che mentre le prove di una falsa sottoscrizione autografa consistono, di norma, nella produzione di scritture di comparazione, provenienti da atti sottoscritti, ad esempio, in presenza del pubblico ufficiale che li ha autenticati (atti che possono trovarsi nella piena disponibilità della parte, che può, così, tempestivamente esibirli al giudice), nell'ipotesi della firma digitale il reperimento delle prove della falsità della firma costituisce attività più complessa, rendendo ingiustamente oneroso l'esercizio del diritto di difesa da parte del soggetto che lamenta un tentativo di illecita locupletazione ai suoi danni. Nei casi in cui la falsità consista nell'uso abusivo dello strumento di firma, ad esempio, potrebbe rendersi necessario identificare il calcolatore che è stato utilizzato per formare il documento, la chiave privata utilizzata per apporre la firma, il percorso seguito dal documento trasmesso per via telematica, la validità del certificato emesso dal soggetto certificatore ed altre simili attività. Ciò non significa, evidentemente, che il disconoscimento della firma digitale sia impossibile, bensì che tale attività implica il ricorso a tecniche d'istruzione differenti (ad esempio: il perito grafico sarà sostituito da un perito informatico). In ogni caso: la diversa natura delle indagini istruttorie per l'accertamento della autenticità del documento certamente non giustifica l'inversione dell'onere della prova a danno di colui che può essere vittima di una macchinazione (né una sostanziale elusione degli obblighi imposti dalla direttiva del 1999)».

Capitolo IV

La nuova riforma del Codice dell'amministrazione digitale

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La spinta verso la completa digitalizzazione del sistema pubblico; 3. Riorganizzazione attraverso le nuove tecnologie; 4. Diritti digitali e problemi di effettività; 5. Risvolti giurisprudenziali; 6. Ancora novità legislative in materia di documento informatico e firme elettroniche; 7. Dati, siti e servizi in rete; 8. Considerazioni conclusive: il difficile cammino della digitalizzazione della pubblica amministrazione.

1. Premessa

Come già osservato nei capitoli precedenti, il Codice dell'amministrazione digitale ha rappresentato il tentativo di dotare l'amministrazione pubblica di importanti strumenti giuridici all'avanguardia per lo svolgimento della propria attività, di imporre normativamente l'innovazione, rendendo obbligatorio l'uso delle nuove tecnologie nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, riconoscendo a cittadini e imprese nuovi diritti (come quello di usare la posta elettronica nelle comunicazioni con la PA) ed introducendo alcuni principi innovativi (come quello di rendere disponibili tutti i dati pubblici in modalità digitale)⁵²⁰.

Tuttavia, sono note le difficoltà incontrate da tale testo normativo sul fronte della sua reale applicazione; esso è stato infatti sostanzialmente disapplicato da gran parte delle Amministrazioni, che non hanno saputo cogliere le grandi opportunità in termini di aumento di efficienza e migliore allocazione delle risorse che esso poteva dare; neanche i cittadini, non avendone consapevolezza, si sono attivati per far rispettare i nuovi diritti che, se effettivi, avrebbero potuto migliorare la loro qualità della vita⁵²¹.

Così, a distanza di cinque anni dall'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di *e-government* attraverso l'approvazione del Decreto Legislativo 30 dicembre 2010, n. 235⁵²², un provvedimento che ha innovato in maniera profonda il testo vigente del Decreto Legislativo n. 82/2005⁵²³.

⁵²⁰ Cfr. E. BELISARIO, *Ecco il CAD 2.0*, in www.forumpa.it.

⁵²¹ Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica amministrazione digitale*, cit., p. 9 ss.

⁵²² Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 6 del 10 gennaio 2011, Supplemento ordinario n. 8, contenente «Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'Amministrazione digitale, a norma dell'art. 33, l. 18.6.2009, n. 69».

⁵²³ Già soggetto, ricordiamolo, della modifica ad opera del Decreto Legislativo n. 159 del 2006.

La modifica apportata dal D.Lgs. n. 235/2010 al Codice dell'amministrazione digitale del 2005⁵²⁴ è così ampia e significativa da poter essere considerata un vera e propria "riforma" della disciplina in esame⁵²⁵.

Tale riforma è scaturita dalla legge 18 giugno 2009, n. 69⁵²⁶, dove all'articolo 33, si delegava il Governo a realizzare un'organica riforma del Codice dell'amministrazione digitale che favorisse l'effettiva digitalizzazione dell'azione amministrativa⁵²⁷.

⁵²⁴ Il nuovo Codice è entrato in vigore il 25 gennaio 2011.

⁵²⁵ Cfr. F. TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, in *Azienditalia*, 2001, n.3, p. 206.

⁵²⁶ Legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 140 del 19 giugno 2009 - Supplemento ordinario n. 95.

⁵²⁷ Art. 33: *Delega al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 8.* «1. Il Governo è delegato ad adottare, secondo le modalità e i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi volti a modificare il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- a) prevedere forme sanzionatorie, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice;
- b) individuare meccanismi volti a quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole pubbliche amministrazioni, da utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione;
- c) individuare meccanismi volti a quantificare i mancati risparmi derivati dall'inottemperanza alle disposizioni del codice al fine di introdurre decurtazioni alle risorse finanziarie assegnate o da assegnare alle amministrazioni inadempienti;
- d) prevedere l'affidamento temporaneo delle funzioni di cui all'articolo 17 del codice ad altre strutture in caso di mancata istituzione del centro di competenza;
- e) modificare la normativa in materia di firma digitale al fine di semplificarne l'adozione e l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese, garantendo livelli di sicurezza non inferiori agli attuali;
- f) prevedere il censimento e la diffusione delle applicazioni informatiche realizzate o comunque utilizzate dalle pubbliche amministrazioni e dei servizi erogati con modalità digitali, nonché delle migliori pratiche tecnologiche e organizzative adottate, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti;
- g) individuare modalità di verifica dell'attuazione dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni centrali e delle ulteriori funzioni di cui all'articolo 16 del codice con l'introduzione di forme di monitoraggio che includano valutazioni sull'impatto tecnologico, nonché sulla congruenza e compatibilità delle soluzioni adottate, prevedendo l'affidamento al CNIPA delle relative attività istruttorie;
- h) disporre l'implementazione del riuso dei programmi informatici di cui all'articolo 69 del codice, prevedendo a tal fine che i programmi sviluppati per le amministrazioni pubbliche presentino caratteri di modularità ed intersettorialità;
- i) introdurre specifiche disposizioni volte a rendere la finanza di progetto strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici e per l'utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali;
- l) indicare modalità di predisposizione di progetti di investimento in materia di innovazione tecnologica e di imputazione della spesa dei medesimi che consentano la complessiva ed organica valutazione dei costi e delle economie che ne derivano;
- m) prevedere l'obbligo dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni, di qualsiasi livello, tra loro, con i propri dipendenti e con i concessionari di pubblici servizi;
- n) prevedere la pubblicazione di indicatori di prestazioni nei siti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti;
- o) equiparare alle pubbliche amministrazioni le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico;
- p) prevedere che tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 erogino i propri servizi, ove possibile, nelle forme informatiche e con le modalità telematiche, consolidando inoltre i procedimenti informatici già implementati, anche in collaborazione con soggetti privati;
- q) introdurre nel codice ulteriori disposizioni volte ad implementare la sicurezza informatica dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione al Sistema pubblico di connettività.

La scarsa attuazione delle disposizioni del Codice è confermata dall'indagine conoscitiva condotta dalla Camera nel 2009⁵²⁸, che rispecchia, fra gli altri aspetti, la stessa situazione degli anni precedenti all'entrata in vigore del Codice dell'amministrazione digitale: ridotto ricorso ai servizi interattivi, tendenza di ciascuna amministrazione a procedere su proprie linee di sviluppo e progettazione⁵²⁹.

A ciò si aggiunga la rapidissima evoluzione delle tecnologie che ha fatto sì, secondo alcuni autori, che il Codice divenisse obsoleto senza essere stato effettivamente applicato⁵³⁰.

Per questo motivo, appare particolarmente giusta, ad avviso della dottrina, la scelta del Governo di mettere mano al quadro normativo in materia di *e-government* e dare così nuove regole per pensare ad una «(nuova)» Amministrazione Digitale⁵³¹.

Tra i settantadue articoli della legge delega n. 69 del 2009⁵³² vi sono anche interessanti disposizioni in materia di nuove tecnologie e pubblica amministrazione digitale: si tratta del più importante ed organico intervento normativo dal 2005 in materia di digitalizzazione dei pubblici uffici. Le parole chiave di queste norme sembrano le stesse del piano *e-government* 2012 e del D. Lgs. n. 150/2009⁵³³: efficienza, trasparenza, controllo dei risultati, abbandono del cartaceo per il digitale. Alcune norme sono immediatamente operative così da favorire un più celere percorso di adeguamento da parte delle Amministrazioni, altre, come già accennato, contengono la delega al Governo a dettare decreti che modifichino le disposizioni vigenti, in particolare il Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005)⁵³⁴.

2. All'attuazione della delega di cui al presente articolo le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

⁵²⁸ Indagine conoscitiva condotta dalla I Commissione della Camera, chiusa con l'approvazione del documento conclusivo il 16 dicembre 2009, dal quale emerge, tra gli altri profili, l'enfaticizzazione della distanza tra un quadro normativo ispirato ad una concezione estremamente avanzata e forti difficoltà legate alla sua concreta attuazione.

⁵²⁹ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2011, n. 5, p. 470.

⁵³⁰ «I tempi per scrivere le nuove norme sono troppo lunghi rispetto all'innovazione tecnologica: basti pensare che l'iter di approvazione della legge n. 69/2009 è iniziato nel luglio del 2008. Con l'evoluzione dell'informatica e della telematica le norme corrono il rischio di essere obsolete già al momento della loro entrata in vigore. Questo rischio potrebbe essere scongiurato evitando, per il futuro, di accorpate le norme in materia di innovazione tecnologica a norme che si occupano di altri settori». Così E. BELISARIO, *PA digitale: nuove norme, vecchi errori?*, 5 giugno 2009, in www.puntoinformatico.it.

⁵³¹ Cfr. E. BELISARIO, *Ecco il CAD 2.0*, *cit.*

⁵³² «Si tratta nel concreto di una legge omnibus. La norma infatti spazia dalla banda larga alle società di consulenza finanziaria, dalla lotta al burocrate alle riscritture di norme in materia ambientale, dalla cooperazione per lo sviluppo internazionale al turismo, dal personale della Croce rossa italiana per finire con il Piano industriale della Pubblica Amministrazione». Cfr. G. PENZO DORIA, *L'amministrazione digitale nel biennio 2009-2010*, in *Nuova Rassegna*, 2011, n. 15, p. 1595.

⁵³³ Pubblicato sul supplemento ordinario alla G. U. n. 254 del 31 ottobre 2009 - serie generale.

⁵³⁴ Cfr. E. BELISARIO, *PA digitale: nuove norme, vecchi errori?* *cit.*

La riforma del Codice ha l'obiettivo di assicurare che le disposizioni in materia di PA digitale divengano effettive e che vengano assicurati i vantaggi sia ai cittadini che alle imprese, attraverso la semplificazione delle relazioni con gli uffici e la riduzione dei tempi procedurali, sia agli Enti, grazie alla maggiore efficacia dell'azione amministrativa e della riduzione dei costi determinata dall'uso delle tecnologie⁵³⁵. Si tratta di traguardi di lungo periodo che la riforma del Codice dell'amministrazione digitale cerca di perseguire attraverso una rivisitazione delle norme in materia di firme elettroniche e documento informatico, diritto all'uso delle tecnologie, siti delle pubbliche amministrazioni, ed enfatizzando maggiormente alcuni obblighi già presenti nel D. Lgs. n. 82/2005⁵³⁶.

Dopo l'adozione del decreto legislativo n. 150/2009 che ha introdotto meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti⁵³⁷, l'approvazione del nuovo Codice dell'amministrazione digitale va a costituire così il secondo pilastro su cui poggia il disegno di modernizzazione e digitalizzazione della PA definito nel Piano industriale presentato dal Ministro dell'epoca nel maggio 2008⁵³⁸. Resasi necessaria per effetto della rapida evoluzione delle tecnologie informatiche, la Riforma risponde in maniera puntuale alla necessità di mettere a disposizione delle amministrazioni e dei pubblici dipendenti, strumenti, soprattutto digitali, in grado di incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema pubblico⁵³⁹.

Nel corso del capitolo verrà illustrato questo perentorio intervento di riforma che ha interessato il testo normativo in esame, innovandolo in modo ampio e penetrante, modificandone la gran parte degli articoli, infatti solo 17 sui 71 dell'originario Codice restano inalterati, ne vengono

⁵³⁵ E. BELISARIO, *Ecco il CAD 2.0*, cit.

⁵³⁶ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 469; E. BELISARIO, *Ecco il CAD 2.0*, cit.

⁵³⁷ Le principali novità introdotte dal decreto 150/2009 riguardano:

- 1) la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni attraverso l'istituzione di un ufficio unico responsabile delle attività ICT, la razionalizzazione organizzativa e informatica dei procedimenti, l'introduzione del protocollo informatico e del fascicolo elettronico;
- 2) la semplificazione dei rapporti con i cittadini e con le imprese attraverso l'introduzione di forme di pagamenti informatici, lo scambio di dati tra imprese e PA, la diffusione e l'uso della PEC, l'accesso ai servizi in rete, l'utilizzo della firma digitale, la dematerializzazione dei documenti e l'arricchimento dei contenuti dei siti istituzionali in termini di trasparenza;
- 3) la sicurezza e lo scambio dei dati attraverso la predisposizione, in caso di eventi disastrosi, di piani di emergenza per garantire la continuità operativa nella fornitura di servizi e lo scambio di dati tra PA e cittadini.

⁵³⁸ Per un resoconto dettagliato sul tale Piano si veda: LINEE PROGRAMMATICHE SULLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, in *Funzione Pubblica*, Rivista Quadrimestrale, Anno XIV, 2008, n. 3, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in persona del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, in <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

⁵³⁹ Cfr. F. TROJANI, *Modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, 28 dicembre 2010, in www.studiotrojani.it.

introdotti 10, insieme a numerosi nuovi commi, riscrivendo intere parti della precedente disciplina⁵⁴⁰.

L'obiettivo sarà, come in precedenza, quello di analizzare il contributo della nuova riforma nell'ottica della concreta applicabilità del Codice.

2. La spinta verso la completa digitalizzazione del sistema pubblico

La delega contenuta nell'articolo 33 della legge n. 69 del 2009 sembrava, secondo la dottrina, particolarmente ampia, non limitandosi a piccoli aggiustamenti⁵⁴¹.

In particolare, nei decreti che dovevano essere adottati entro diciotto mesi, dovevano essere contenute le seguenti modifiche: modifica della normativa in materia di firma digitale al fine di semplificarne l'adozione e l'uso; incentivare il riuso delle applicazioni informatiche realizzate dalle Pubbliche Amministrazioni; prevedere l'obbligo dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni di qualsiasi livello, tra loro e con i propri dipendenti; erogare servizi "in modalità tradizionale" solo ove non sia possibile procedere all'erogazione in modalità telematica; individuare meccanismi volti a quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole PA grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie e i mancati risparmi derivati dall'inottemperanza alle disposizioni del Codice.

Negli anni precedenti alla riforma del 2010, una delle debolezze del Codice è stata, secondo la dottrina, la sua limitata capacità di condizionare i processi di innovazione e digitalizzazione, di forzare e costringere in qualche modo le amministrazioni alla dematerializzazione⁵⁴².

La legge n. 69 del 2009 ha cercato di colmare questa lacuna prevedendo «forme sanzionatorie» con l'intento di obbligare le pubbliche amministrazioni alla digitalizzazione «anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitale attraverso canali tradizionali per le Amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del Codice»⁵⁴³. Questa disposizione costituiva un chiaro segnale di quella che era la filosofia sottesa alla riforma, ossia accelerare il

⁵⁴⁰ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 471.

⁵⁴¹ Cfr. E. BELISARIO, *PA digitale: nuove norme, vecchi errori?* cit.

⁵⁴² Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 470.

⁵⁴³ Art. 33 comma 1, lettera a), legge n. 69/2009.

processo di informatizzazione della pubblica amministrazione caratterizzato fino ad allora da una profonda lentezza, prevedendo appunto un apparato sanzionatorio e uno *switch off* digitale per quanto riguarda le pubblicazioni legali della pubblica amministrazione⁵⁴⁴.

La legge ha fissato una tabella di marcia piuttosto serrata da rispettare entro il 2012. Infatti il decreto legislativo n. 235 del 2010, ha previsto, in coerenza con il piano *e-Government 2012*⁵⁴⁵, che nel corso dei tre anni, si abbia una nuova pubblica amministrazione completamente digitale e sburocratizzata, ponendo precise scadenze.

Più nel dettaglio, essa ha previsto una scadenza di 3 mesi alle pubbliche amministrazioni per l'utilizzo esclusivo della Posta Elettronica Certificata (PEC) per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di consegna ai soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo; di 4 mesi per l'individuazione di un unico ufficio responsabile dell'attività ICT; entro 6 mesi le pubbliche amministrazioni centrali dovevano pubblicare i bandi di concorso sui propri siti istituzionali; di 15 mesi per la predisposizione da parte delle pubbliche amministrazioni di appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire servizi e il ritorno alla normale operatività⁵⁴⁶; di 12 mesi per l'emanazione delle regole tecniche che avrebbero consentito di dare piena validità alle copie cartacee e soprattutto a quelle digitali dei documenti informatici, dando così piena effettività al processo di dematerializzazione dei documenti della Pubblica Amministrazione. Le pubbliche amministrazioni, in virtù di queste disposizioni non potevano più richiedere l'uso di moduli e formulari che non fossero pubblicati sui propri siti istituzionali. Il cittadino dovrebbe fornire una sola volta i propri dati alla Pubblica Amministrazione: sarà poi onere delle amministrazioni in possesso di tali dati assicurare, tramite convenzioni, l'accessibilità delle informazioni alle altre amministrazioni richiedenti.

Finalità delle modifiche era quella di rendere possibile la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso la diffusione di soluzioni tecnologiche e organizzative che consentissero

⁵⁴⁴ Tale disposto è previsto all'art. 32 al comma 5 della legge 69/2009 che prevede che : «A decorrere dal 1° gennaio 2010 e, nei casi di cui al comma 2, dal 1° gennaio 2013, le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale, ferma restando la possibilità per le amministrazioni e gli enti pubblici, in via integrativa, di effettuare la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio».

⁵⁴⁵ Il Piano *e-Gov 2012* è stato lanciato nel 2009 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione dell'epoca. «L'obiettivo è definire un sistema di priorità di intervento sul fronte dell'innovazione digitale della PA in grado di dare un impulso alla modernizzazione dei processi delle amministrazioni, rendendo le stesse più efficienti, più trasparenti, più capaci di fornire ai cittadini e alle imprese servizi di qualità a minore costo, contribuendo per questa via a fare della PA uno dei principali volani di sviluppo dell'economia del Paese». Per un approfondimento sul Piano, si rinvia al sito del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, www.funzionepubblica.gov.it.

⁵⁴⁶ Cfr. Decreto Legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, in www.normattiva.it.

un forte recupero di produttività, in particolare l'intento era quello di: ridurre dell'80 % i tempi per l'istruzione delle pratiche amministrative; ridurre i costi della giustizia, attraverso l'uso delle notifiche telematiche; ridurre di circa 1 milione l'anno le pagine utilizzate per l'effetto dell'avvio della dematerializzazione, con l'obiettivo entro il 2012 di ridurre 3 milioni; risparmiare il 90% dei costi inerenti la carta; diffondere l'uso della PEC con un risparmio di 200 milioni di euro a seguito della riduzione delle raccomandate della pubblica amministrazione ai cittadini, senza trascurare la riduzione dei tempi e degli spazi di archiviazione⁵⁴⁷.

Il D. Lgs. n. 150/09 ha introdotto sanzioni per le amministrazioni inadempienti, ma anche un meccanismo premiale per le amministrazioni virtuose che, quantificati i risparmi ottenuti grazie all'utilizzo delle tecnologie digitali, potevano riutilizzarli per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione⁵⁴⁸.

Tale progetto di riforma avviato nel 2010, riprendeva in gran parte gli obiettivi già fissati nel 2005, e che, dopo gli anni di stasi che hanno caratterizzato il sistema pubblico⁵⁴⁹, sono stati riproposti dal legislatore con più enfasi, in maniera più pressante prevedendo termini stringenti per l'adeguamento, e con misure più incisive come quella ad esempio di disattivare le modalità tradizionali di erogazione di quei servizi forniti per via telematica⁵⁵⁰.

Accelerare la transizione alla digitalizzazione, se da un lato poteva rappresentare un fatto positivo, dall'altro presentava alcuni inconvenienti legati principalmente al fenomeno del *digital divide*⁵⁵¹, un problema irrisolto, vista la persistenza di intere aree del Paese dove mancavano infrastrutture di rete idonee a garantire l'accesso ai servizi di *e-Government*, e differenze culturali, sociali, economiche e tecnologiche, variabili, che impedivano la realizzazione di una piena eguaglianza nella fruizione delle nuove opportunità da parte dei cittadini⁵⁵².

Le difficoltà che ancora caratterizzavano il definitivo passaggio al digitale, si rivelano utili per comprendere, ad avviso di alcuni autori, l'atteggiamento del legislatore delegato davanti alla previsione dei meccanismi sanzionatori che dovrebbero accompagnare l'attuazione del Codice, giudicati troppo deboli e non in grado di forzare le amministrazioni più restie al cambiamento⁵⁵³. L'apparato sanzionatorio, in linea con quanto previsto dalla legge delega n. 69 del 2009, venne

⁵⁴⁷ Cfr. L. PISCITELLO, *Breve excursus sul Codice dell'amministrazione digitale e sui nuovi diritti «digitali»*, in Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, 2010, vol. VIII, p. 480.

⁵⁴⁸ *Ibidem*.

⁵⁴⁹ Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione digitale*, cit., p. 9 ss.

⁵⁵⁰ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 470.

⁵⁵¹ Per un'analisi sui diversi *digital divides*, si rinvia a D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, cit., p. 209 ss.

⁵⁵² Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 471.

⁵⁵³ *Ibidem*.

rafforzato rispetto alle precedenti previsioni, ma risultava coincidere con il sistema di valutazione delle *performance* previsto dalla riforma del d. lgs. n. 150/09⁵⁵⁴. Un sistema forse non pienamente efficace, come si vedrà più avanti, per una riforma che, almeno nelle sue intenzioni, doveva sancire il passaggio definitivo ad una nuova amministrazione digitalizzata.

3. Riorganizzazione attraverso le nuove tecnologie

Nel biennio 2008- 2009 il Ministero della funzione pubblica, come già detto, ha fondato il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione italiana mettendo insieme la modifica al Codice e quella dell'organizzazione e del lavoro pubblico, ossia l'uso delle tecnologie informatiche con la gestione del personale pubblico attraverso le logiche della programmazione nonché attraverso la misurazione, il controllo e la valutazione della *performance*⁵⁵⁵.

Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale collega questi due profili considerando l'utilizzo delle nuove tecnologie come un fattore determinante per la riorganizzazione pubblica in chiave di semplificazione ed efficienza.

La dottrina parla di organizzazione «delle nuove tecnologie», intendendo con tale espressione, l'introduzione delle tecnologie «in modo governato all'interno della propria organizzazione con piani e programmi, strutture dedicate nonché idonee modalità di gestione e incentivazione del personale»⁵⁵⁶. Questo aspetto della gestione delle nuove tecnologie si lega indissolubilmente con la riforma del pubblico impiego.

L'organizzazione «delle nuove tecnologie» è disciplinata nel Codice dell'amministrazione digitale nella terza sezione, che è stata profondamente modificata dalla riforma. In particolare all'art. 12 si parla di impiego dell'informatica nell'attività amministrativa come strumento, o meglio come uno degli strumenti, attraverso il quale realizzare gli obiettivi di efficienza, efficacia,

⁵⁵⁴ Si veda l'art. 12 comma 1 *ter* del vigente Codice dell'amministrazione digitale, per cui: «I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L'attuazione delle disposizioni del presente decreto e' comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti».

⁵⁵⁵ Cfr. F. TENTONI, *Organizzazione e nuove tecnologie nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 459.

⁵⁵⁶ *Ibidem*.

trasparenza, semplificazione e partecipazione⁵⁵⁷, e non come obiettivo in sé. Aspetto, questo, sottolineato più volte nel corso della presente trattazione, e che la riforma ha enfatizzato ulteriormente, stabilendo che occorre ripensare l'organizzazione della pubblica amministrazione in modo che i cittadini e le imprese possano esercitare pienamente tutti i diritti loro attribuiti nella prima sezione del Codice (comunicare, pagare, essere informati e fruire dei servizi pubblici, ove possibile, in modo telematico)⁵⁵⁸.

Il comma 1 *bis* dell'art. 12 del Codice dell'amministrazione digitale prevede l'obbligo per tutte le amministrazioni di programmare l'attuazione del Codice e quindi di pianificare l'acquisizione, l'impiego e l'utilizzo delle nuove tecnologie⁵⁵⁹.

La legge delega n. 69/2009 richiedeva la predisposizione di meccanismi finalizzati all'informatizzazione dell'azione amministrativa. In questo senso è stato previsto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di inserire nel Piano della *performance* le disposizioni di attuazione del Codice, secondo i rispettivi ordinamenti⁵⁶⁰.

Secondo quanto disposto dalla norma, il compito di effettuare tale programmazione spetta agli organi di governo mediante l'emanazione di direttive generali, e, in generale, alle amministrazioni attraverso la redazione del Piano della *performance* così come previsto dall'art. 10 del D.lgs. n. 150/2009. Ad avviso di qualche autore, il percorso andrebbe inteso in senso contrario: «è attraverso il Piano della performance infatti che gli organi di governo delle amministrazioni pianificano l'attuazione del Codice. In coerenza con esso, successivamente gli stessi organi di governo adottano le direttive generali necessarie ad attuare tali piani»⁵⁶¹.

Per ricostruire "il ciclo della *performance*" relativo all'introduzione delle nuove tecnologie, occorre fare riferimento al già citato art. 10, del D.lgs. n. 150/2009 che stabilisce i contenuti del Piano della *performance*, che sono gli obiettivi strategici, quelli operativi in rapporto alle risorse disponibili (e quindi alla programmazione economico-finanziaria), gli indicatori per la misurazione

⁵⁵⁷ Cfr. Art. 12 comma 1 Codice dell'amministrazione digitale: *Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa*, «1. Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al capo I, sezione II, del presente decreto».

⁵⁵⁸ Cfr. F. TENTONI, *Organizzazione e nuove tecnologie nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 460.

⁵⁵⁹ Cfr. art. 12 comma 1 *bis*: «Gli organi di Governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente decreto».

⁵⁶⁰ Cfr. F. TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., p. 210.

⁵⁶¹ Così F. TENTONI, *Organizzazione e nuove tecnologie nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 460.

e la valutazione dei medesimi obiettivi e infine l'assegnazione coerente degli obiettivi individuali a dirigenti e personale⁵⁶².

Alla fine della programmazione gli obiettivi operativi vengono assegnati al *management* e al personale⁵⁶³.

Per quanto riguarda le politiche di gestione del personale orientate al merito e ai risultati, il comma 2 *ter* dell'art. 15 prevede l'istituto del "premio annuale di efficienza"⁵⁶⁴, destinato al personale coinvolto nei processi di riorganizzazione basati sull'impiego delle nuove tecnologie del Codice dell'amministrazione digitale⁵⁶⁵, laddove si dimostri l'effettivo risparmio conseguito attraverso il processo di innovazione e la sua quantificazione documentata nella Relazione annuale

⁵⁶² Art. 10: *Piano della performance e Relazione sulla performance*, « 1. Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente: a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori; b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: «Relazione sulla performance» che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato. 2. I documenti di cui alle lettere a) e b) del comma 1 sono immediatamente trasmessi alla Commissione di cui all'articolo 13 e al Ministero dell'economia e delle finanze. 3. Eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono tempestivamente inserite all'interno nel Piano della performance. 4. Per le amministrazioni dello Stato il Piano della performance contiene la direttiva annuale del Ministro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 5. In caso di mancata adozione del Piano della performance e' fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati».

⁵⁶³ «L'assegnazione è effettuata in base a due modalità: competenza e assegnazione diffusa. Nel primo caso saranno assegnati gli obiettivi più specifici e settoriali. L'assegnazione diffusa degli obiettivi operativi mira invece, in coerenza con quelli assegnati specificamente in ragione della competenza, all'attuazione complessiva della strategia». Cfr. F. TENTONI, *Organizzazione e nuove tecnologie nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 461.

⁵⁶⁴ Introdotto dall' art. 27, D.Lgs. n. 150/2009 *Premio di efficienza* : «1. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dall'articolo 2, commi 33 e 34, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni e' destinata, in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente e proficuamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa. 2. Le risorse di cui al comma 1 possono essere utilizzate solo se i risparmi sono stati documentati nella Relazione di performance, validati dall'Organismo di valutazione di cui all'articolo 14 e verificati dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. 3. Le risorse di cui al comma 1 per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e i relativi enti dipendenti, nonché per gli enti locali possono essere utilizzate solo se i risparmi sono stati documentati nella Relazione di performance e validati dal proprio organismo di valutazione».

⁵⁶⁵ Per un approfondimento sul tema si veda: A. GRANDORI, *Organizzazione del lavoro e valutazione della performance*, Relazione al convegno su "Il nuovo regime del lavoro pubblico", Modena, 27 novembre 2009.

sulla *performance* (contenente le risultanze della misurazione a consuntivo degli obiettivi fissati)⁵⁶⁶.

Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* dovrà avvenire anche a livello individuale: il comma 1 *ter* dell'art. 12 del Codice dell'amministrazione digitale prevede che «l'attuazione delle disposizioni del Codice stesso è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale e organizzativa dei dirigenti». La valutazione dei dirigenti⁵⁶⁷ dovrà avvenire sulla base degli obiettivi assegnati, relativamente all'utilizzo delle nuove tecnologie e dovrà tenere in considerazione i benefici in termini di risparmio che ogni *manager* dimostri di aver conseguito introducendo o utilizzando correttamente le tecnologie⁵⁶⁸.

4. Diritti digitali e problemi di effettività

Le modifiche apportate al Codice dell'amministrazione digitale dal decreto legislativo n. 235 del 2010 hanno interessato anche la sezione riguardante i diritti dei cittadini e delle imprese.

È stato già ampiamente analizzato nel capitolo precedente l'articolo 3 sul diritto all'uso delle tecnologie, che, ricordiamo, dopo le modifiche apportate dal primo decreto correttivo del Codice, lasciava ancora trasparire dalla sua formulazione l'ambiguità della disciplina, dal momento che, da un lato stabiliva la giustiziabilità del suddetto diritto dinnanzi al giudice amministrativo, e dall'altro si prevedeva espressamente che per Regioni ed Enti locali l'applicabilità di questo principio doveva ritenersi condizionata, oltre che al rispetto della loro autonomia normativa, alla effettiva disponibilità di risorse tecnologiche ed organizzative⁵⁶⁹.

Tale limite, pur trovando il suo fondamento nel rispetto del nuovo assetto costituzionale, risultava contraddittorio con l'intera filosofia di fondo di una pubblica amministrazione orizzontale⁵⁷⁰, con gli obiettivi e le modalità degli stessi piani di azione di *e-government*⁵⁷¹. Anche

⁵⁶⁶ Cfr. F. TENTONI, *Organizzazione e nuove tecnologie nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit. p. 461.

⁵⁶⁷ Per una trattazione più ampia sull'argomento si rinvia a P. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel D. Lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5-6, p. 1067 ss.; L. ZOPPOLI, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, n. 31, p. 149 ss.

⁵⁶⁸ Cfr. F. TENTONI, *Organizzazione e nuove tecnologie nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 462.

⁵⁶⁹ Cfr. G. PISANO, *Il diritto all'uso delle tecnologie*, cit.

⁵⁷⁰ Cfr. A. CAPOCCHI, *Il processo di E-Government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 96 ss.

⁵⁷¹ Piano di azione per l'E-Government del 22 giugno 2000, cit.

il piano di *e-government* europeo i2010 stabiliva come obiettivo che «entro il 2010, tutti i cittadini possano accedere agevolmente a servizi sicuri e innovativi»⁵⁷², a prescindere dalla pubblica amministrazione alla quale si rivolgono.

La riforma del 2010 interviene eliminando questo limite. Infatti, abrogando la disposizione di cui al comma 1 *bis* dell'articolo 3, rende possibile l'esercizio del diritto dei privati all'uso delle tecnologie dell'informazione in tutti gli uffici pubblici, anche in quelli territoriali⁵⁷³; anche se permane il riferimento nel comma 1 per cui tale diritto è tutelato «ai sensi di quanto previsto dal presente Codice». Da ciò ne consegue, che la portata di tale disposizione deve essere valutata rispetto alle specifiche modalità previste dal Codice (corrispondenza tramite PEC, partecipazione informatica al procedimento amministrativo, esercizio del diritto di accesso in forma elettronica, pagamenti elettronici, presentazione di istanze in formato elettronico, pubblicazioni *on-line* di atti ed informazioni)⁵⁷⁴.

È inoltre doveroso precisare che nonostante l'espressa abrogazione operata dal D.Lgs. n. 235 del limite del «rispetto della loro autonomia normativa», riferito a Regioni ed enti locali, esso non può considerarsi scomparso completamente. Questo in quanto l'autonomia normativa, e sul profilo dell'attività, in particolare quella legislativa delle regioni, non trova il suo fondamento nel Codice dell'amministrazione digitale, ma nella Costituzione⁵⁷⁵.

Ciò comporta, necessariamente, che i singoli diritti riconosciuti dal Codice andranno comunque valutati alla luce del riparto di competenza nel campo legislativo espresso dalla Costituzione⁵⁷⁶.

Un più rapido passaggio verso la digitalizzazione sembra essere disposto dal Codice per quanto riguarda i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed imprese. L'articolo 5 *bis* introdotto dal d.lgs. n. 235 del 2010 stabilisce che la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati, e lo scambio di informazioni e documenti anche a fini statistici, così come l'adozione e la comunicazione di provvedimenti avvengono esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, salvo poi al comma 2 demandare alla fonte regolamentare la fissazione delle modalità e dei termini perché lo *switch off* digitale dei rapporti tra amministrazioni ed imprese

⁵⁷² Il piano d'azione *eGovernment* per l'iniziativa i2010: accelerare l'*eGovernment* in Europa a vantaggio di tutti, Bruxelles, 25.04.2006, COM(2006) 173, in <http://ec.europa.eu>.

⁵⁷³ Cfr. D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 646.

⁵⁷⁴ Cfr. F.TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit. p.206; E.CARLONI, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit. p. 469 ss; in giurisprudenza: TAR Basilicata, sez. I, 21 settembre 2011 n. 478, in www.lexitalia.it, n. 9/2011.

⁵⁷⁵ Art. 117, comma 2, lett. r), Cost.

⁵⁷⁶ Cfr. M.PANI, C. SANNA, *L'ambito applicativo del diritto all'uso delle tecnologie di cui all'art. 3 del codice dell'amministrazione digitale e il ruolo della posta elettronica certificata nel procedimento amministrativo elettronico*, cit.

possa pienamente realizzarsi⁵⁷⁷. In sostanza il diritto all'uso delle tecnologie diventa un obbligo, ossia l'unico sistema di comunicazione previsto tra pubblica amministrazione ed imprese⁵⁷⁸.

In ogni caso, la spinta verso l'informatizzazione dell'attività amministrativa deve fare i conti con lo stato di arretratezza in cui ancora versano le amministrazioni e con l'inerzia che si oppone a qualsiasi processo di innovazione della macchina burocratica⁵⁷⁹.

Ad avviso di alcuni autori, appaiono comunque deludenti le modifiche apportate al Codice per risolvere questi problemi, in attuazione del criterio di delega⁵⁸⁰ che ha imposto di prevedere forme sanzionatorie per le pubbliche amministrazioni che non rispettano le prescrizioni del codice⁵⁸¹. Tali sanzioni sono, ricordiamolo, esclusivamente legate alla responsabilità dirigenziale per il mancato raggiungimento degli obiettivi e al cosiddetto sistema del ciclo *della performance* previste dalla recente riforma⁵⁸², e non sono in grado di incidere sull'obiettivo di rendere più effettivi diritti che solo in casi specifici assumono tale carattere.

Le soluzioni proposte dal legislatore delegato si sono rivelate inadeguate nel rimuovere quegli ostacoli che ancora impediscono una completa digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Ricordiamo che la transizione al digitale non può avvenire se non si riescono prima a colmare le difficoltà di fasce significative della popolazione nell'accedere alle infrastrutture ed alle tecnologie. Il problema del *digital divide* persiste e il Codice dell'amministrazione digitale neanche in questa occasione ha dato risposte soddisfacenti. Si potrebbe ad esempio, in un'ottica di concretezza, formalizzare una *governance* condivisa, che supporti, in modo particolare, i comuni più piccoli, al fine di ridurre il *digital divide* fra enti di diversa dimensione, una necessità non contemplata nel Codice⁵⁸³.

In relazione al fenomeno del *digital divide*, la nuova riforma non interviene sulla disposizione dell'articolo 8 del Codice, sull'alfabetizzazione informatica dei cittadini, ravvisandosi ancora il carattere programmatico della sua formulazione, che, com'è stato osservato da autorevole dottrina, così impostato, può dare solo tenui prospettive di effettivo superamento del problema. Analogamente, dal lato dell'offerta dei servizi, il processo di informatizzazione non può prescindere

⁵⁷⁷ Cfr. D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 649.

⁵⁷⁸ Cfr. F.TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., p. 210.

⁵⁷⁹ Cfr. D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 649.

⁵⁸⁰ Art. 33 comma 1, lett. a) legge n. 69/2009.

⁵⁸¹ Sul rafforzamento delle forme sanzionatorie si veda: E.CARLONI, *Il "nuovo" Codice dell'Amministrazione digitale*, 2010, in <http://teutas.it>. Si veda anche F.TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., 206.

⁵⁸² Audizione di E.CARLONI Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante modifiche al codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (atto n. 266) <http://nuovo.camera.it>.

⁵⁸³ Cfr. C. RUSSO, *Amministrazione digitale, nuove idee, vizi antichi*, 2011, in www.lavoce.info.

da un'adeguata e continua formazione del personale all'uso delle nuove tecnologie, per cui non appare sufficiente la prescrizione dell'art. 13⁵⁸⁴ del suddetto testo⁵⁸⁵.

I diritti digitali vanno resi effettivi sanzionando le amministrazioni inadempienti, ma anche e soprattutto eliminando le condizioni materiali che ne impediscono la fruizione. Suscita qualche dubbio, ad avviso della dottrina, che il nuovo testo del Codice possa assolvere a questa funzione in quanto non prevede un sistema sanzionatorio realmente adeguato, non rende effettivamente esigibili questi diritti, non interviene sulle principali precondizioni della loro effettività⁵⁸⁶.

L'accelerazione tramite la previsione di uno *switch off* digitale nei rapporti tra amministrazioni e imprese del nuovo art. 5 *bis*, come già visto, presuppone, affinché ciò sia possibile, una presunzione di alfabetizzazione informatica presso tutte le imprese. Una condizione forse un po' troppo eccessiva, se come sostiene la dottrina, non si specifica una dimensione minima di impresa (si pensi alle imprese agricole o ai piccoli imprenditori)⁵⁸⁷; inoltre, nella direzione di un'effettiva attuazione di questa norma, si incontreranno molte difficoltà, fino a quando l'uso della posta elettronica certificata e della firma digitale non troverà un adeguato impiego non solo nelle pubbliche amministrazioni ma anche tra privati e imprese⁵⁸⁸. Per l'implementazione di tale disposizione è prevista l'adozione di successivi provvedimenti, che potranno forse eliminare queste criticità⁵⁸⁹.

⁵⁸⁴ Articolo 13. *Formazione informatica dei dipendenti pubblici*. «1. Le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei piani di cui all'articolo 7-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e nell'ambito delle risorse finanziarie previste dai piani medesimi, attuano anche politiche di formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

⁵⁸⁵ Cfr. D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 651.

⁵⁸⁶ Cfr. E. CARLONI, *Il "nuovo" Codice dell'Amministrazione digitale*, cit., p. 472.

⁵⁸⁷ *Ibidem*.

⁵⁸⁸ Cfr. S. RODRIGUEZ, *L'amministrazione digitale e il nuovo codice: vera rivoluzione o esagerato ottimismo?*, cit., p. 1443.

⁵⁸⁹ Così è previsto al comma 2 dell'articolo 5 *bis*: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro per la semplificazione normativa, sono adottate le modalità di attuazione del comma 1 da parte delle pubbliche amministrazioni centrali e fissati i relativi termini».

5. Risvolti giurisprudenziali

Uno sguardo alla recente giurisprudenza appare necessario al fine di dimostrare che, nonostante le problematiche legate alla concreta applicabilità delle norme del Codice riguardanti il diritto all'uso delle tecnologie, è stato compiuto qualche positivo passo in avanti.

Ci riferiamo alla sentenza del Tar Basilicata incentrata proprio sul diritto all'uso delle tecnologie⁵⁹⁰, indicata come il primo riconoscimento dell'effettività di tale diritto nei confronti della pubblica amministrazione, per la prima volta dopo tanti anni dall'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale e dalla previsione del diritto all'uso delle nuove tecnologie (art. 3 del Codice)⁵⁹¹.

In sintesi, la vicenda ha riguardato la presentazione di un ricorso contro la regione Basilicata innanzi al Tar Basilicata, in cui si contestava a tale Regione la mancata pubblicazione sulle pagine del proprio sito *web* dell'indirizzo di posta elettronica certificata, in adempimento a quanto previsto dall'art. 54, comma 2 *ter*, del D.Lgs. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale)⁵⁹²; e la mancata predisposizione di tutti gli atti amministrativi necessari a garantire l'effettiva possibilità per gli utenti di comunicare con la Regione medesima attraverso la PEC⁵⁹³. Infatti, fino ad allora, la Regione Basilicata non aveva ottemperato all'obbligo di pubblicazione del proprio indirizzo PEC sul sito *web* istituzionale⁵⁹⁴.

A conclusione del giudizio il T.A.R. ha condannato la Regione Basilicata ordinandole di porre in essere le condizioni necessarie ad assolvere agli obblighi di pubblicazione del proprio indirizzo PEC e a rendere effettivo il diritto degli utenti di comunicare tramite tale mezzo informatico, entro 60 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, e utilizzando le risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica⁵⁹⁵. Inoltre la Pubblica amministrazione è stata condannata alla rifusione delle spese legali.

⁵⁹⁰ Sentenza Tar Basilicata, Sez. I, 21 settembre 2011, n.478, in www.lexitalia.it.

⁵⁹¹ Cfr. S. LAGUARDIA, *Pa Digitale: la regione Basilicata condannata ad utilizzare la Pec*, in www.leggioggi.it.

⁵⁹² Articolo 54 comma 2-*ter*. «Le amministrazioni pubbliche pubblicano nei propri siti un indirizzo istituzionale di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta ai sensi del presente codice. Le amministrazioni devono altresì assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta».

⁵⁹³ Ricordiamo che tra le modalità di comunicazione tra privato e pubblica amministrazione contemplate dal codice dell'amministrazione digitale, l'art. 6 prevede l'utilizzo da parte della pubblica amministrazione della posta elettronica certificata per la trasmissione telematica di documenti che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna.

⁵⁹⁴ Cfr. S. LAGUARDIA, *Pa Digitale: la regione Basilicata condannata ad utilizzare la Pec*, *cit.*

⁵⁹⁵ Cfr. Sentenza Tar Basilicata, Sez. I, 21 settembre 2011, n.478, in www.lexitalia.it.

La conclusione cui è giunto il Tribunale Amministrativo è estremamente interessante, come anche le argomentazioni proposte, ed alcuni principi di diritto sanciti⁵⁹⁶ in materia di diritti digitali.

Il Tribunale, dopo aver argomentato in merito alla reale, concreta ed immediata imposizione alle regioni di pubblicazione dell'indirizzo di PEC sulle *home page* dei rispettivi siti *web*, in virtù del combinato disposto degli artt. 2 e 54 comma 2 *ter*, D. Lgs. 82/2005⁵⁹⁷ (come modificato ed integrato dal D. Lgs. 235/2010)⁵⁹⁸, nonché in ragione di quanto disposto dalle “*Linee guida per i siti web delle P.A. – Anno 2010*”⁵⁹⁹, rileva che «il detto quadro normativo delinea un comportamento esigibile da parte delle Regioni consistente nell'obbligo di soddisfare le richieste di ogni interessato a comunicare in via informatica tramite la posta elettronica certificata»⁶⁰⁰.

Il TAR, inoltre, pone l'accento sulla circostanza per cui la mancata pubblicazione dell'indirizzo PEC sul *sito web* della Regione «determina un vero e proprio disservizio che, costringendo gli interessati a recarsi personalmente presso gli uffici e a far uso della carta, ha riflessi negativi sulle modalità di esercizio del diritto di partecipazione al procedimento amministrativo con conseguente violazione anche dell'art. 4 del Codice dell'amministrazione

⁵⁹⁶ Cfr. S. LAGUARDIA, *Pa Digitale: la regione Basilicata condannata ad utilizzare la Pec*, cit.

⁵⁹⁷ «Una prima imposizione alle Regioni di comunicare in via digitale è rinvenibile nell' art. 2 del d.lgs 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale, che reca: lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione»; «Come precisato dall'art. 54, comma 2 *ter*, del codice dell'amministrazione digitale, le amministrazioni sono tenute a pubblicare nei propri siti un indirizzo istituzionale di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta e di assicurare, altresì un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta». Cfr. Sentenza Tar Basilicata, Sez. I, 21 settembre 2011, n.478, *cit*.

⁵⁹⁸ «L'immediata applicabilità per le Regioni delle disposizioni sopra illustrate e la conseguente cogenza dell'obbligo per le amministrazioni di pubblicare sulla propria *home page* l'elenco completo delle caselle di posta elettronica certificata e di rendere effettiva la possibilità per l'utente di comunicare tramite posta elettronica certificata è confermata anche da alcune disposizioni del decreto legislativo correttivo al codice dell'amministrazione digitale (D. Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235) ed in particolare:

a) dall'abrogazione nel corpo dell'art. 3 del codice dell'amministrazione digitale della disposizione (comma 1 bis) che, con riferimento alle amministrazioni regionali e locali, subordinava l'attuazione del principio relativo al diritto dell'utente di “richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche” alla sussistenza delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e al rispetto della loro autonomia normativa;

b) dall'assenza di una specifica disposizione transitoria che dilazioni l'entrata a regime delle disposizioni in materia di comunicazione tra cittadini e pubblica amministrazione tramite posta elettronica certificata, come invece previsto all'art. 57 del D.Lgs. 30 dicembre 2010 n. 235, rubricato “disposizioni transitorie e finali”, per altre disposizioni del codice, quali ad esempio quelle in materia di pagamenti telematici di comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche, che sono subordinate all'adozione, entro termini prestabiliti, di successivi decreti ministeriali». Cfr. Sentenza Tar Basilicata, Sez. I, 21 settembre 2011, n.478, *cit*.

⁵⁹⁹ «Al riguardo, un ulteriore vincolo, che questa volta incide sulle modalità di pubblicizzazione delle caselle di posta elettronica certificata, è dettato dalla “Linee guida per i siti *web* della P.A- Anno 2010-” dettate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione in attuazione della direttiva n. 8/2009 del Dipartimento della funzione pubblica, dove le regioni sono espressamente indicate tra le amministrazioni tenute all'osservanza delle indicazioni impartite (art.1, comma 3 delle citate linee guida). Tali linee guida impongono che l'elenco delle caselle di posta elettronica certificata debba essere: a) “costantemente disponibile all'interno della testata”; b) collocato in posizione privilegiata in modo da essere visibile nella *home page* del sito». Cfr. Sentenza Tar Basilicata, Sez. I, 21 settembre 2011, n.478, *cit*.

⁶⁰⁰ Cfr. S. LAGUARDIA, *Pa Digitale: la regione Basilicata condannata ad utilizzare la Pec*, cit.

digitale⁶⁰¹ che consente, infatti, di esercitare tali diritti procedurali anche attraverso strumenti di comunicazione telematici»⁶⁰².

La portata della pronuncia è molto rilevante in quanto, per la prima volta, un Tribunale è chiamato a tutelare i diritti digitali dei cittadini contenuti nel Codice dell'Amministrazione Digitale: la sentenza n. 478/2011 ha sancito il diritto di richiedere l'attuazione concreta delle norme previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale con specifico riferimento al diritto di comunicare con la P.A. tramite l'uso di strumenti info-telematici⁶⁰³.

L'auspicio è che questa sentenza possa rappresentare il principio di una linea giurisprudenziale volta a sollecitare le amministrazioni che ancora non fossero adempienti rispetto a quanto stabilito dal Codice dell'amministrazione digitale, affinché si possa garantire ai cittadini la partecipazione ai procedimenti mediante l'uso delle tecnologie info-telematiche.

6. Ancora novità legislative in materia di documento informatico e firme elettroniche

Per quanto attiene alle firme elettroniche, la riforma reintroduce la firma elettronica avanzata, vista la necessità di ottemperare a quanto previsto dalla normativa europea in materia⁶⁰⁴. Così, nella versione attualmente vigente del Codice dell'amministrazione digitale il quadro delle firme elettroniche si articola ulteriormente con la previsione di quattro tipi di firma: firma elettronica, firma elettronica avanzata, firma elettronica qualificata e firma digitale. La firma elettronica avanzata⁶⁰⁵, ricordiamo, deve consentire l'identificazione del firmatario e garantire la connessione univoca fra il documento e il firmatario medesimo. Deve essere apposta con mezzi sui quali il

⁶⁰¹ Articolo 4. *Partecipazione al procedimento amministrativo informatico*. «1. La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione secondo quanto disposto dagli articoli 59 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. 2. Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa».

⁶⁰² Cfr. Sentenza Tar Basilicata, Sez. I, 21 settembre 2011, n.478, *cit*.

⁶⁰³ Cfr. S. LAGUARDIA, *Pa Digitale: la regione Basilicata condannata ad utilizzare la Pec*, *cit*.

⁶⁰⁴ Questo tipo di firma, come già illustrato nel capitolo precedente, era stata prevista dalla direttiva europea 1999/93/CE, ma non recepita dall'ordinamento italiano al momento dell'emanazione del D. Lgs. n. 82/2005.

⁶⁰⁵ Dopo la riforma del 2010 la firma elettronica avanzata è definita come: «l'insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati». Art. 1, comma 1, lettera q bis, D. Lgs. 82/2005.

firmatario possa esercitare un controllo esclusivo e deve rilevare, in ogni caso, ogni modifica intervenuta nel documento⁶⁰⁶. Essa si differenzia dalla firma qualificata e da quella digitale in quanto non è contemplato che un terzo soggetto, il certificatore, attesti l'identità del firmatario⁶⁰⁷. In sostanza, tale tipo di firma consente la sottoscrizione di un documento informatico con piena validità legale, ma senza i caratteri rigidi di una firma digitale, firma quest'ultima, che non è più considerata come un tipo di firma qualificata ma come una firma avanzata. Tale modifica, pone ad avviso della dottrina, il problema di non poco conto, della mancanza nella nuova definizione di firma digitale⁶⁰⁸, del riferimento al dispositivo sicuro⁶⁰⁹.

Se l'introduzione nel Codice della firma elettronica avanzata, da un lato può rispondere ad esigenze di flessibilità, dall'altro complica ulteriormente il quadro delle firme, col rischio di generare nelle amministrazioni e nei cittadini, «un senso di incertezza e di confusione, tra firme digitali, firme qualificate, firme avanzate, firme (sempre elettroniche ma) semplici»⁶¹⁰.

In questa versione del Codice si supera un problema terminologico che caratterizzava le formulazioni delle stesure antecedenti. Si sostituisce l'espressione di "identificazione informatica"⁶¹¹ alla precedente di "autenticazione informatica" presente nel testo *ante* riforma⁶¹². Il termine originale della Direttiva 1999/93/CE "authentication" venne erroneamente tradotto dall'inglese come "autenticazione" quando invece corrisponde al concetto italiano di identificazione⁶¹³.

⁶⁰⁶ Art. 2, comma 2, Direttiva 1999/93/CE.

⁶⁰⁷ Cfr. F.TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., p. 207.

⁶⁰⁸ La firma digitale, è definita all'art. 1, comma 1°, lett. s), del Codice dell'amministrazione digitale modificato, come «un particolare tipo di firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici».

⁶⁰⁹ In questo senso cfr. G. FINOCCHIARO, *Ancora novità legislative in materia di documento informatico: le recenti modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Contratto e impresa*, 2011, n. 2, p. 499; L'autore sostiene anche che: « questo errore del legislatore conduce a conseguenze irragionevoli. La nuova firma digitale potrebbe risultare meno sicura della firma elettronica qualificata, non essendo la prima necessariamente basata su un dispositivo sicuro. Eppure, sia l'art. 24 che l'art. 25 del Codice continuano a richiedere, a certi effetti, ad esempio per l'autenticazione della firma da parte del notaio, l'uso della firma digitale e non quello della firma elettronica qualificata».

⁶¹⁰ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 473.

⁶¹¹ Art. 1, comma 1, lettera u-ter) : «Identificazione informatica: la validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad un soggetto, che ne consentono l'individuazione nei sistemi informativi, effettuata attraverso opportune tecnologie anche al fine di garantire la sicurezza dell'accesso».

⁶¹² Art. 1, comma 1, lettera b), autenticazione informatica:«la validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad un soggetto, che ne distinguono l'identità nei sistemi informativi, effettuata attraverso opportune tecnologie anche al fine di garantire la sicurezza dell'accesso».

⁶¹³ Su tale profilo si veda G. DUNI, *Le firme elettroniche nel diritto vigente (Osservazioni sulla normativa italiana nel 2006)*, cit., p. 501 ss. L'Autore precisa che «La differenza tra le due espressioni, nella lingua italiana, potrebbe essere vista nei termini seguenti: l'identificazione è l'operazione a monte del messaggio o dell'invio; l'autenticazione è l'effetto: poiché l'inoltro è avvenuto da parte di persona identificata, esso è autentico»; E. CARLONI, *Commento agli articoli 1-2*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005*, n. 82, cit., p. 39.

Il moltiplicarsi delle firme elettroniche si riflette anche sul profilo dell'efficacia probatoria del documento informatico per cui: il documento informatico con la firma elettronica è, come in precedenza, valutabile dal giudice, caso per caso, sulla base delle caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità. I documenti informatici con firma elettronica avanzata, firma elettronica qualificata, firma digitale, hanno la medesima efficacia probatoria, come previsto dall'art. 2702 del Codice Civile per la scrittura privata.

Sull'idoneità ad integrare la forma scritta, anche gli atti con firma elettronica avanzata, potranno realizzare questa condizione⁶¹⁴.

La disciplina documentale si arricchisce del nuovo concetto di "documento amministrativo informatico", introdotto all'articolo 23 *ter*⁶¹⁵ del Codice dell'amministrazione digitale dal d. lgs. n. 235 del 2010, senza però fornirne una definizione.

Tale definizione, a rigor di logica, può essere ricavata attraverso un'interpretazione della normativa vigente, ossia partendo dal presupposto che tale tipo di documento potrebbe essere definito combinando le note definizioni di documento informatico data dal Codice dell'amministrazione digitale⁶¹⁶ e di documento amministrativo data dal D.P.R. n. 445 del 2000⁶¹⁷, e dunque consistere nella rappresentazione informatica di atti, dati o fatti giuridicamente rilevanti usati ai fini dell'attività amministrativa⁶¹⁸.

⁶¹⁴ Unica eccezione: la firma elettronica avanzata non basterà per gli atti aventi ad oggetto beni immobili (art. 1350 c.c., nn. 1-12). Solo per questi atti sono richieste la firma elettronica qualificata o la firma digitale. Cfr. G. FINOCCHIARO, *10 cose che non si possono non sapere...Sulle firme informatiche*, cit.

⁶¹⁵ Art. 23 *ter*: 1. Gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge. 2. I documenti costituenti atti amministrativi con rilevanza interna al procedimento amministrativo sottoscritti con firma elettronica avanzata hanno l'efficacia prevista dall'art. 2702 del codice civile. 3. Le copie su supporto informatico di documenti formati dalla pubblica amministrazione in origine su supporto analogico ovvero da essa detenuti, hanno il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, degli originali da cui sono tratte, se la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale o di altra firma elettronica qualificata e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71; in tale caso l'obbligo di conservazione dell'originale del documento è soddisfatto con la conservazione della copia su supporto informatico. 4. Le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, nonché d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e sentiti DigitPA e il Garante per la protezione dei dati personali. 5. Al fine di assicurare la provenienza e la conformità all'originale, sulle copie analogiche di documenti informatici, è apposto a stampa, sulla base dei criteri definiti con linee guida emanate da DigitPA, un contrassegno generato elettronicamente, formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71 e tale da consentire la verifica automatica della conformità del documento analogico a quello informatico. 6. Per quanto non previsto dal presente articolo si applicano gli articoli 21, 22, 23 e 23-bis.

⁶¹⁶ Art. 1, comma 1, lettera p) Documento informatico: la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

⁶¹⁷ Art. 1, comma 1, lettera a) : ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

⁶¹⁸ Cfr. F.TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., p. 207; D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 640.

Il nuovo art. 23 *ter* invece, benché rubricato “documenti amministrativi informatici”, si riferisce solo ai documenti informatici contenenti gli atti formati dalla pubblica amministrazione, dando rilievo alla provenienza del documento (non presente nella definizione data, dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, ai documenti amministrativi in generale)⁶¹⁹. Sembra quindi che solo ai documenti informatici amministrativi contenenti atti formati dalle pubbliche amministrazioni si applichi l'art. 23 *ter*, mentre gli altri documenti amministrativi informatici sarebbero soggetti alla disciplina dei documenti informatici in generale⁶²⁰.

I documenti informatici amministrativi hanno, da un punto di vista probatorio, lo stesso valore della scrittura privata civilistica se ad essi è associata una firma elettronica avanzata. L'art. 23 *ter*, comma 2, prevede che quelli con rilevanza interna se sottoscritti con la firma elettronica avanzata abbiano la validità della scrittura privata di cui all'art. 2702 del Codice civile⁶²¹. Il Codice introduce quindi la distinzione tra documenti informatici avente rilevanza interna e quelli a rilevanza esterna.

Mentre per i primi l'articolo 23 *ter* chiarisce, come visto, quale sia la loro efficacia, lo stesso non può dirsi per quelli del secondo tipo per i quali è assente una esplicita disciplina⁶²². Vista la disposizione contenuta nell'articolo 23 *ter* al secondo comma, è da escludere, secondo alcuni autori⁶²³, che si possa attribuire ai documenti amministrativi informatici aventi rilevanza esterna l'efficacia prevista dall'art. 2702 del Codice civile con l'apposizione della firma elettronica avanzata, ma si debba intendere che i provvedimenti amministrativi e gli altri atti aventi efficacia esterna formati dalla pubblica amministrazione, necessitano di un livello di sicurezza maggiore e quindi di una firma qualificata o digitale per conseguire l'efficacia della scrittura privata. Sarebbe auspicabile sullo specifico punto, un intervento chiarificatore da parte del legislatore⁶²⁴.

La riforma ha interessato anche la disciplina della conservazione della documentazione informatica (art. 44 comma 1 *bis* e 1 *ter*), in ragione di una più attenta analisi della specialità di questa modalità di conservazione e dei rischi ad essa connessi⁶²⁵.

⁶¹⁹ Secondo una logica non dissimile da quella usata per definire il documento amministrativo nell'ambito della legge n. 241 del 1990, secondo cui per "documento amministrativo", si intende «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale».

⁶²⁰ Cfr. F.TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., p. 207.

⁶²¹ *Ibidem*.

⁶²² Cfr. D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 641.

⁶²³ In questo senso F.TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., p. 207; D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 641.

⁶²⁴ Cfr. F.TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., p. 207.

⁶²⁵ Cfr. F. TENTONI, *Organizzazione e nuove tecnologie nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 463.

Rispetto ai pericoli di perdita di conoscenza viene previsto che ogni pubblica amministrazione debba individuare per la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo uno specifico “responsabile della conservazione digitale”, il quale può avvalersi della collaborazione dei cosiddetti “conservatori accreditati” introdotti dall’articolo 44 *bis*⁶²⁶.

Tale “responsabile” deve operare di intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali e con il responsabile del servizio archivio e protocollo di cui all’art.61, D.P.R. n. 445/2000⁶²⁷.

La novità della riforma in proposito, consiste nella possibilità che il responsabile di cui sopra, possa esternalizzare la conservazione dei documenti informatici presso altri soggetti pubblici o privati che offrano le idonee garanzie organizzative o tecnologiche. In alternativa il “responsabile” può richiedere, sempre ad un terzo soggetto, la certificazione di conformità del processo di conservazione documentale da lui introdotto nell’organizzazione di appartenenza, in base alle regole previste dall’art. 43 del Cad e alle disposizioni tecniche ivi richiamate⁶²⁸. I soggetti terzi che svolgono le attività di conservazione o certificazione possono richiedere l’accreditamento a DigitPa.

Nel prevedere questa soluzione il legislatore ha trovato nell’esternalizzazione un modo per abbattere i costi economici ed organizzativi legati alla conservazione informatica attraverso economie di scala⁶²⁹.

⁶²⁶ Art. 44-*bis*. *Conservatori accreditati*. «1. I soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici e di certificazione dei relativi processi anche per conto di terzi ed intendono conseguire il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e di sicurezza, chiedono l’accreditamento presso DigitPA. 2. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 26, 27, 29, ad eccezione del comma 3, lettera a) e 31. 3. I soggetti privati di cui al comma 1 sono costituiti in società di capitali con capitale sociale non inferiore a euro 200.000».

⁶²⁷ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell’amministrazione digitale*, cit., p. 474.

⁶²⁸ Articolo 43. *Riproduzione e conservazione dei documenti*. «1. I documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, ove riprodotti su supporti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se la riproduzione e la conservazione nel tempo sono effettuate in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali, nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell’articolo 71.2. Restano validi i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento già conservati mediante riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o con altro processo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali. 3. I documenti informatici, di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, possono essere archiviati per le esigenze correnti anche con modalità cartacee e sono conservati in modo permanente con modalità digitali, nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell’articolo 71. 4. Sono fatti salvi i poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle pubbliche amministrazioni e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

⁶²⁹ Cfr. F. TENTONI, *Organizzazione e nuove tecnologie nel “nuovo” Codice dell’amministrazione digitale*, cit., p. 463.

7. Dati, siti e servizi in rete

Un'altra importante modifica al Codice dell'amministrazione digitale riguarda la disciplina relativa a dati, siti e servizi in rete, che ha ulteriormente definito i contenuti dell'informazione in rete, i criteri che guidano la predisposizione dei siti e l'erogazione dei servizi, il regime dei dati diffusi e condivisi⁶³⁰.

Sembra che il nuovo testo normativo rafforzi maggiormente l'idea di un sistema pubblico che consente una piena disponibilità e fruibilità del patrimonio conoscitivo pubblico⁶³¹.

A titolo di esempio, si può citare a questo proposito l'ampliamento della quantità dei dati che le amministrazioni devono rendere disponibili per i cittadini, e l'eliminazione di una serie di deroghe sul profilo della conoscenza di questi dati.

La crescente consapevolezza all'interno dell'amministrazione digitalizzata dell'importanza del patrimonio di informazioni, cioè del patrimonio informatizzato delle amministrazioni, si è tradotta in una maggiore disponibilità dell'informazione, da intendersi sia come semplicità e rapidità nella fruizione dell'informazione stessa, sia come garanzie di sicurezza in caso di guasto dei sistemi informativi⁶³². A questo fine il decreto n. 235 del 2010 ha ampliato i contenuti dei siti *web* delle amministrazioni (art.54)⁶³³, utilizzati sempre di più come veicolo di pubblicità dell'azione amministrativa, e ha introdotto nuove misure di sicurezza a tutela del patrimonio informativo stabilendo la predisposizione di piani di continuità operativa e *disaster recovery* da parte di tutte le pubbliche amministrazioni (art. 50-bis)⁶³⁴, in grado di poter garantire, anche nel caso di eventi disastrosi, le operazioni indispensabili per fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività⁶³⁵.

⁶³⁰ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 474.

⁶³¹ *Ibidem*.

⁶³² Cfr. I. MACRÌ, *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, in *Azienditalia*, 2012, n. 7, p. 533 ss.

⁶³³ Con l'aggiunta all'art. 54 dei commi 2 *ter* e 2 *quater*: 2 *ter*, «Le amministrazioni pubbliche pubblicano nei propri siti un indirizzo istituzionale di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta ai sensi del presente codice. Le amministrazioni devono altresì assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta; 2-*quater*. Le amministrazioni pubbliche che già dispongono di propri siti devono pubblicare il registro dei processi automatizzati rivolti al pubblico. Tali processi devono essere dotati di appositi strumenti per la verifica a distanza da parte del cittadino dell'avanzamento delle pratiche che lo riguardano».

⁶³⁴ 50-bis. *Continuità operativa*: «1. In relazione ai nuovi scenari di rischio, alla crescente complessità dell'attività istituzionale caratterizzata da un intenso utilizzo della tecnologia dell'informazione, le pubbliche amministrazioni predispongono i piani di emergenza in grado di assicurare la continuità delle operazioni indispensabili per il servizio e il ritorno alla normale operatività. 2. Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione assicura l'omogeneità delle soluzioni di continuità operativa definite dalle diverse Amministrazioni e ne informa con cadenza almeno annuale il Parlamento. 3. A tali fini, le pubbliche amministrazioni definiscono: a) il piano di continuità operativa, che fissa gli obiettivi e i principi da perseguire, descrive le procedure per la gestione della continuità operativa, anche affidate a soggetti esterni. Il piano tiene conto delle potenziali criticità relative a risorse umane, strutturali, tecnologiche e contiene idonee misure preventive. Le amministrazioni pubbliche verificano la funzionalità del piano di continuità operativa con cadenza biennale; b) il piano di *disaster recovery*, che costituisce parte integrante di quello di continuità operativa di cui alla lettera a) e stabilisce le misure tecniche e organizzative per garantire il

Inoltre, all'articolo 54 del Codice, il nuovo decreto ha abrogato la disposizione di cui al comma 2 *bis*. Quest'ultimo, come noto stabiliva che i dati previsti dal comma 1 del medesimo articolo, trovavano applicazione a Regioni ed enti locali «nei limiti delle risorse tecnologiche e organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa», ampliando così le aree di applicazione delle norme del Codice dell'amministrazione digitale⁶³⁶.

L'articolo 57 del Codice impone l'obbligo alle amministrazioni di rendere disponibile per via telematica, l'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti, i moduli e i formulari validi ad ogni effetto di legge. La novità introdotta si trova al comma 2 del suddetto articolo, per cui «le pubbliche amministrazioni non possono richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati; in caso di omessa pubblicazione, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza dei suddetti moduli o formulari. La mancata pubblicazione è altresì rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili». Il legislatore vuole così rimarcare il ruolo centrale della dirigenza nel complicato processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Questo punto era già stato sottolineato dal Consiglio di Stato nel parere del 2006, le cui osservazioni hanno portato all'introduzione del già citato articolo 12 del Codice⁶³⁷.

Accanto alle disposizioni contenute nel Codice, il D.Lgs. n.150 del 2009 ha posto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di rendere noti, attraverso i propri siti internet, informazioni relative ai dirigenti (*curriculum vitae*, retribuzione, recapiti istituzionali) e i tassi di assenza e di presenza del personale⁶³⁸.

Si presta più attenzione alla qualità delle informazioni messe a disposizione dei cittadini e delle imprese, grazie alla previsione del nuovo comma 2 *bis* dell'articolo 51, che introduce l'obbligo di aggiornamento tempestivo dei dati⁶³⁹. Il dato viene così ulteriormente valorizzato nella

funzionamento dei centri di elaborazione dati e delle procedure informatiche rilevanti in siti alternativi a quelli di produzione. DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, definisce le linee guida per le soluzioni tecniche idonee a garantire la salvaguardia dei dati e delle applicazioni informatiche, verifica annualmente il costante aggiornamento dei piani di *disaster recovery* delle amministrazioni interessate e ne informa annualmente il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione; 4. I piani di cui al comma 3 sono adottati da ciascuna amministrazione sulla base di appositi e dettagliati studi di fattibilità tecnica; su tali studi è obbligatoriamente acquisito il parere di DigitPA».

⁶³⁵ Cfr. S. RODRIGUEZ, *L'amministrazione digitale e il nuovo Codice: vera rivoluzione o esagerato ottimismo?*, cit., p. 1445.

⁶³⁶ E.CARLONI, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 469 ss.

⁶³⁷ Il riferimento è al parere n. 31/2006, in cui al punto 3.5 il Consiglio di Stato ha ribadito «la centralità della figura dirigenziale... per sollecitare un atteggiamento di disponibilità all'uso delle tecnologie informatiche che le faccia cogliere in tutte le loro positive potenzialità e non come dei lacci imposti a che deve utilizzarle».

⁶³⁸ Art. 21, comma 1, della legge n. 69/2009.

⁶³⁹ Art.51 *Sicurezza dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni*, comma 2 *bis*: «Le amministrazioni hanno l'obbligo di aggiornare tempestivamente i dati nei propri archivi, non appena vengano a conoscenza dell'inesattezza degli stessi».

sua importanza attraverso quest'obbligo di aggiornamento tempestivo nel momento in cui si venga a conoscenza della sua inesattezza⁶⁴⁰.

Il decreto n. 235 introduce un'importante novità nell'ottica dell'*open government*, ossia la disposizione sugli *open data*⁶⁴¹. Al fine di valorizzare e rendere fruibili i dati pubblici, la norma incentiva le pubbliche amministrazioni a promuovere progetti di elaborazione e diffusione dei dati stessi, anche attraverso l'uso di strumenti di finanza di progetto, assicurando la gratuità dell'accesso senza necessità di identificazione informatica e assicurando altresì la pubblicazione in formati aperti, in modo che siano rielaborabili da terzi⁶⁴².

Fra le modifiche apportate dal nuovo decreto sul capo V, vi è quella contenuta nell'art. 58 del Codice dell'amministrazione digitale, sulla modalità di fruibilità del dato. Fino all'entrata in vigore del decreto n. 235, il Codice stabiliva che le pubbliche amministrazioni potevano stipulare tra loro convenzioni finalizzate alla fruibilità informatica dei dati di cui erano titolari. Si trattava, dunque, di una facoltà, non di un dovere⁶⁴³. Dopo il decreto del 2010, invece, le pubbliche amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica sono tenute a predisporre, sulla base delle linee guida redatte dal DigitPA⁶⁴⁴, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni interessate volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni precedenti, senza oneri a loro carico. Il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce un termine entro il quale le pubbliche amministrazioni devono provvedere alla predisposizione delle convenzioni. Decorso inutilmente tale termine il Presidente del Consiglio dei Ministri può nominare un commissario *ad acta*⁶⁴⁵.

⁶⁴⁰ Cfr. F. FAINI, *La "trasparenza attiva" nell'amministrazione digitale*, in *Diritto civile e commerciale*, Pubblicato in data 26/07/2012, reperibile in www.diritto.it.

⁶⁴¹ In generale sull'*open data* si veda il numero speciale della rivista *Informatica e diritto* 2011, n. 1-2, D. TISCORNIA (a cura di), *Open data e riuso dei dati pubblici*.

⁶⁴² Art. 52 comma 1 *bis* del d.lgs. 82/2005 aggiunto dal d.lgs. 235/2010: la disposizione prevede il rispetto di quanto previsto dall'art. 54, comma 3 del Codice, che prevede la fruibilità in rete gratuita e senza necessità di identificazione informatica. F. FAINI, *La "trasparenza attiva" nell'amministrazione digitale*, *cit.*

⁶⁴³ Cfr. I. MACRÌ, *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, *cit.*, p. 533 ss.

⁶⁴⁴ Oggi Agenzia Digitale. Le Linee guida sono reperibili sul sito <http://www.digitpa.gov.it>

⁶⁴⁵ Così è stabilito al nuovo articolo 58 così come modificato dal D. Lgs.n.235/2010. 58. *Modalità della fruibilità del dato*, «1. Il trasferimento di un dato da un sistema informativo ad un altro non modifica la titolarità del dato. 2. Ai sensi dell'articolo 50, comma 2, nonché al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio ed il controllo sulle dichiarazioni sostitutive riguardanti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le Amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica predispongono, sulla base delle linee guida redatte da DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni interessate volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni precedenti, senza oneri a loro carico. Le convenzioni valgono anche quale autorizzazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000. 3. DigitPA provvede al monitoraggio dell'attuazione del presente articolo, riferendo annualmente con apposita relazione al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.

Il D.Lgs. n. 235 ha previsto termini molto stringenti per le pubbliche amministrazioni che devono predisporre le convenzioni per lo scambio dei dati, infatti il termine era di 12 mesi⁶⁴⁶ quindi entro il 25 gennaio 2012. Ad avviso della dottrina, il legislatore, con il potenziamento delle norme appena richiamate sullo scambio dei dati delle pubbliche amministrazioni, ha voluto dare maggiore impulso al processo cosiddetto di “decertificazione” nato con il testo unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445)⁶⁴⁷.

L’istituzione delle convenzioni per lo scambio dei dati fra pubbliche amministrazioni, ha l’obiettivo di favorire l’acquisizione d’ufficio e il controllo sulle dichiarazioni sostitutive relative a stati, qualità personali e fatti di cui agli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 e, più in generale, di consentire l’utilizzo di un qualsiasi dato tra pubbliche amministrazioni soprattutto quando l’utilizzo di esso risulti indispensabile per l’attività istituzionale dell’amministrazione richiedente (art. 58, comma 2 e art. 50, comma 2, Codice)⁶⁴⁸.

Il Codice ribadisce l’accessibilità telematica del dato di una pubblica amministrazione da parte di un’altra pubblica amministrazione, rafforzando la capacità di condividere i dati in modo digitale, contribuendo al processo di semplificazione della pubblica amministrazione.

Appare chiaro, in sostanza, l’intento di rendere i dati più aperti, affidabili, e rendere più effettiva la loro disponibilità e fruibilità.

Alcune novità vengono introdotte anche in materia di servizi *on line* al fine di semplificarne la costruzione e le modalità di accesso. Il nuovo testo prevede che la realizzazione del servizio *on line* debba avvenire mediante l’informatizzazione del procedimento nella sua completezza, certificando l’esito e verificando periodicamente la soddisfazione dell’utenza⁶⁴⁹. Una novità di rilievo è, in termini di semplificazione, la possibilità di utilizzo di strumenti, anche diversi dalla Carta di identità elettronica e Carta nazionale dei servizi, che operino l’identificazione informatica, individuando il soggetto che richiede il servizio (art. 64)⁶⁵⁰.

150. 3 *bis*. In caso di mancata predisposizione delle convenzioni di cui al comma 2, il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce un termine entro il quale le amministrazioni interessate devono provvedere. Decorso inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri può nominare un commissario ad *acta* incaricato di predisporre le predette convenzioni. Al Commissario non spettano compensi, indennità o rimborsi. 3-ter. Resta ferma la speciale disciplina dettata in materia di dati territoriali».

⁶⁴⁶ Così previsto dall’art. 57, comma 14, D.Lgs. n. 235/2010.

⁶⁴⁷ Cfr. I. MACRÌ, *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, cit., p. 533 ss.

⁶⁴⁸ *Ibidem*.

⁶⁴⁹ Cfr. F. TENTONI, *La nuova amministrazione digitale*, cit., p. 212.

⁶⁵⁰ Art.64. *Modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni*, «1. La carta d’identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti per l’accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l’identificazione informatica. 2. Le pubbliche amministrazioni possono consentire l’accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono l’identificazione informatica anche con strumenti diversi dalla carta d’identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, purché tali strumenti consentano l’individuazione del soggetto che richiede il servizio. L’accesso con carta d’identità elettronica e carta nazionale dei

8. Considerazioni conclusive: il difficile cammino della digitalizzazione della pubblica amministrazione

La nuova riforma che ha modificato il Codice dell'amministrazione digitale porta con sé molte delle criticità che hanno caratterizzato gli anni precedenti ad essa.

L'assenza di una precisa definizione di un disegno di fondo che lasciasse trasparire una chiara visione organica nelle linee evolutive del Codice, ha determinato negli ultimi anni l'emanazione di singole disposizioni non coordinate tra esse, che hanno ridotto la portata innovativa e culturale che la riforma del Codice avrebbe potuto esprimere⁶⁵¹.

Negli anni di vigenza del suddetto testo, l'idea di digitalizzazione della Pubblica amministrazione è rimasta sostanzialmente la stessa, di conseguenza la nuova riforma ha ritoccato singoli meccanismi e strumenti già previsti nella versione originaria del Codice dell'amministrazione digitale⁶⁵².

Ancora una volta il legislatore che si è occupato di informatizzazione della pubblica amministrazione ha posto importanti norme in materia al di fuori del Codice dell'amministrazione digitale costruendo un insieme frammentario di regole sull'amministrazione digitale.

Già nel primo parere del Consiglio di Stato sul D. lgs. n. 82/2005⁶⁵³ è stato evidenziato il problema della frammentarietà e disorganicità normativa, ma, nonostante questo, anche con questa nuova riforma il legislatore perde l'occasione per riunificare gli isolati interventi normativi.

Basti citare a questo proposito le "Linee guida sui siti *web* della Pa", che hanno sviluppato una disciplina sui contenuti obbligatori dei siti indipendentemente dall'articolo 54 del Codice. Sarebbe stato opportuno un aggiornamento dell'elenco nel suddetto articolo con l'aggiunta dei nuovi contenuti obbligatori connessi a varie previsioni tra cui quella sull' "accessibilità totale" previste a partire dalla legge n. 15 del 2009⁶⁵⁴.

servizi è comunque consentito indipendentemente dalle modalità di accesso predisposte dalle singole amministrazioni. 3. [Ferma restando la disciplina riguardante le trasmissioni telematiche gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle agenzie fiscali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la data, comunque non successiva al 31 dicembre 2007 (189), a decorrere dalla quale non è più consentito l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi. È prorogato alla medesima data il termine relativo alla procedura di accertamento preventivo del possesso della Carta di identità elettronica (CIE), di cui all'articolo 8, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 2004, n. 117, limitatamente alle richieste di emissione di Carte nazionali dei servizi (CNS) da parte dei cittadini non residenti nei comuni in cui è diffusa la CIE».

⁶⁵¹ Cfr. E.CARLONI, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 474.

⁶⁵² *Ibidem*.

⁶⁵³ Il riferimento è al parere del Consiglio di Stato 7 febbraio 2005, n. 11995/04, cit.

⁶⁵⁴ Cfr. E.CARLONI, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 474.

Il Codice sembra, ad avviso di alcuni autori, non riuscire neppure in questa occasione a realizzare quel un *corpus* organico, coerente, sistematico ed esaustivo della materia⁶⁵⁵. Insomma non può ancora essere definito un vero «codice» e anche in questa fase il suo articolo 89 può dirsi disatteso⁶⁵⁶.

Un altro limite della nuova riforma è rappresentato dalla mancanza di un vero piano di investimenti in tecnologie e formazione⁶⁵⁷. Come è stato osservato, infatti, uno dei principali ostacoli che si frapponeva alla effettiva realizzazione dell'amministrazione digitale era quello relativo alla difficoltà di reperire le risorse necessarie alla riorganizzazione degli apparati pubblici affinché diventassero idonei ad erogare i servizi tramite modalità telematiche⁶⁵⁸.

Nella legge delega n. 69 del 2009, e quindi nel d.lgs. n. 235/2010, si legge che dall'applicazione delle disposizioni introdotte «non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»⁶⁵⁹.

Non è materialmente possibile che l'ammodernamento dell'amministrazione attraverso l'informatizzazione degli uffici possa realizzarsi a costo zero, ma, perché l'amministrazione digitale non rimanga solo sulla carta, è necessario che si proceda con cospicui investimenti che consentano un adeguamento delle strutture ed inoltre che permettano al personale delle pubbliche amministrazioni di acquisire le conoscenze necessarie per operare con i nuovi strumenti digitali⁶⁶⁰.

Si rileva inoltre una scarsa rispondenza tra decreto e legge delega, per cui il governo ha inteso la delega nel senso di dover effettuare una revisione del Codice sulla base delle esigenze avvertite a livello governativo e non su quelle indicate dalla legge di delega⁶⁶¹. Di conseguenza vi sono interventi previsti dal Parlamento assenti nel decreto, e altri che sono presenti ma non trovano un riferimento nella legge delega⁶⁶².

La linea impressa dal legislatore conduce, come già affermato addietro, ad una chiara accelerazione del processo di informatizzazione pubblica, senza porre le amministrazioni nella

⁶⁵⁵ Cfr. G. PENZO DORIA, *L'amministrazione digitale nel biennio 2009-2010*, cit., p. 1595.

⁶⁵⁶ Art.89. *Aggiornamenti*, «1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi, incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nel presente codice».

⁶⁵⁷ Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica amministrazione digitale*, cit., p. 9 ss.

⁶⁵⁸ Cfr. D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 652.

⁶⁵⁹ Secondo quanto previsto dall'articolo 33, comma 1, legge n. 69/2009.

⁶⁶⁰ Cfr. D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 652.

⁶⁶¹ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 475.

⁶⁶² Si pensi alla riforma dell'articolo 20 del Codice sul documento informatico, cui l'articolo 33 della legge n. 69/2009 non fa riferimento.

condizione di poter applicare le disposizioni normative e i cittadini nella condizione di poter usufruire dei nuovi diritti digitali⁶⁶³.

Ricordiamo che il Consiglio di Stato nell'ormai noto parere n. 11995/04 (e ribadito poi nel secondo parere n. 31/06), aveva sottolineato la mancanza di un tempo strutturale per l'adeguamento delle procedure informatiche della pubblica amministrazione. Non pare dunque possibile, ad avviso della dottrina, che questa nuova riforma così importante possa essere recepita in breve tempo nel rispetto delle scadenze poste dal decreto⁶⁶⁴.

I ritardi e gli ostacoli sul lato dell'attuazione del Codice, risentono anche di problemi di governo del fenomeno dell'informatizzazione pubblica, a causa dell'accresciuta autonomia delle amministrazioni territoriali, di alcune incertezze dello stesso legislatore statale, ma anche dell'inefficacia delle soluzioni organizzative da parte di chi dovrebbe gestire questi processi⁶⁶⁵.

Secondo alcuni autori, si può affermare che «nel sistema dell'amministrazione digitale si rinviene, allo stesso tempo, troppo e troppo poco Stato»⁶⁶⁶.

Troppo Stato: si rinviene l'inidoneità delle strutture ministeriali e del DigitPA (oggi Agenzia Digitale), nel guidare un processo complesso che riguarda importanti aspetti inerenti l'organizzazione delle amministrazioni, e che richiede di essere gestito, nei suoi profili tecnici, tutt'altro che neutrali, da una sede autorevole, ed indipendente. L'indebolimento del ruolo dell'Aipa, già evidenziato nella trasformazione in Cnipa, ha trovato ulteriore conferma nella recente disciplina (esterna appunto al Codice) di DigitPA. «La questione, non è dunque quella della "centralizzazione" in una sede unitaria di una serie di scelte e di poteri, quanto dei caratteri di questa struttura»⁶⁶⁷.

Troppo poco Stato: il processo di digitalizzazione continua a svilupparsi in modo isolato sulla base dell'iniziativa delle singole amministrazioni, specie territoriali, incrementando il divario digitale pubblico. Il decreto di riforma, in questo senso non pare offrire soluzioni in grado di colmare la diversa capacità delle amministrazioni di rispondere alle sfide della digitalizzazione⁶⁶⁸.

È stato osservato come il nuovo Codice sia stato presentato dall'estensore dell'epoca accentuandone fortemente i tratti innovativi, e sia entrato in vigore con il proposito di garantire i principi di trasparenza, responsabilità dirigenziale, efficienza ed efficacia dell'intero sistema pubblico. Elementi comunque già riscontrati nella prima versione del Codice del 2005, e che,

⁶⁶³ Cfr. G. PENZO DORIA, *L'amministrazione digitale nel biennio 2009-2010*, cit., p. 1595.

⁶⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁶⁵ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 476.

⁶⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁶⁷ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 476.

⁶⁶⁸ *Ibidem*.

nonostante gli importanti passi in avanti fatti da allora, è rimasto largamente disapplicato. Più che una continua rivisitazione del Codice, sarebbe forse necessario, secondo alcuni autori, il varo di norme tecniche e applicative, discusse e condivise con gli operatori del settore e le associazioni di categoria⁶⁶⁹, o meglio ancora, servirebbero indicazioni operative chiare e comuni in grado di orientare ciascun ente verso il conseguimento dei risultati fissati entro le scadenze indicate⁶⁷⁰.

Il processo di digitalizzazione pubblica non si può considerare concluso e il Codice deve ancora superare la grande difficoltà legata alla sua implementazione pratica.

⁶⁶⁹ Cfr. S. RODRIGUEZ, *L'amministrazione digitale e il nuovo Codice: vera rivoluzione o esagerato ottimismo?* cit., p. 1448.

⁶⁷⁰ Cfr. C. RUSSO, *Amministrazione digitale, nuove idee, vizi antichi*, cit.

Capitolo V

Il Codice dell'amministrazione digitale e le riforme del 2012

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. L'Agenda digitale europea; 3. L'Agenda digitale italiana; 4. Il Decreto "Semplifica Italia"; 5. Il nuovo decreto sviluppo: il "Decreto Crescita 2.0"; 6. Il decreto semplificazioni e le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale; 7. Ulteriori modifiche al Codice dell'amministrazione digitale a seguito dell'emanazione del "Decreto crescita 2.0"; 8. Il principio di esclusività digitale.

1. Premessa

Le riforme del 2012 in materia di digitalizzazione sono scaturite dalle recenti politiche in materia da parte dell'Unione Europea che nel 2010 con l'emanazione dell'Agenda digitale europea ha tracciato le linee guida dell'innovazione tecnologica negli Stati Membri. Dato il delicato momento storico, nel quale l'intero Continente si è trovato coinvolto in una profonda recessione economica e finanziaria, l'Unione Europea ha intrapreso politiche in grado di ricondurre l'economia sui binari della crescita sostenibile al fine di offrire prospettive concrete di benessere sociale ai cittadini europei⁶⁷¹. In questo quadro si collocano la Strategia Europa 2020 e l'Agenda digitale europea (che costituisce un ramo della suddetta strategia), al fine di rilanciare l'economia e lo sviluppo per uscire dalla fase di crisi economica, promuovendo altresì azioni in funzione di un maggiore coordinamento delle politiche comunitarie, nazionali e regionali⁶⁷².

Lo scopo principale dell'Agenda digitale europea, è quello di «ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili grazie a un mercato digitale unico basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili»⁶⁷³ e dunque, in particolare, realizzare il mercato digitale unico, incrementare la fiducia e la sicurezza *on line*, promuovere un accesso a Internet veloce e superveloce per tutti, investire nella ricerca, nell'innovazione e nell'alfabetizzazione

⁶⁷¹ Cfr. L. ROMANI, *La strategia «Europa 2020»: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2010, fasc. 11-12 p. 601.

⁶⁷² Come previsto dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il primo dicembre 2009, «l'Europa può fronteggiare efficacemente le sfide solo se agisce collettivamente, come Unione». *Ibidem*.

⁶⁷³ Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda digitale europea*, COM 2010/ 0245 f/2 , del 26 agosto 2010. L'agenda digitale europea costituisce una delle iniziative faro del programma Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM (2010) 2020, del 3 marzo 2010), in <http://eur-lex.europa.eu>.

informatica, al fine di assicurare a tutti i cittadini europei le competenze e l'inclusione nel mondo digitale⁶⁷⁴.

Il recepimento delle linee guida comunitarie è avvenuto in Italia mediante il D.l. 9 febbraio 2012, n. 5⁶⁷⁵ (Decreto Semplifica Italia), in cui il nostro legislatore delinea l'Agenda digitale italiana, che, seguendo le indicazioni di quella europea, dovrebbe portare una più rapida modernizzazione dei rapporti tra cittadini, imprese e amministrazioni⁶⁷⁶.

Il decreto in questione non si limita solo ad enunciare gli obiettivi dell'Agenda digitale, ma, in un'ottica di semplificazione delle procedure amministrative attraverso un uso più efficiente delle tecnologie informatiche, introduce importanti regole relative all'amministrazione digitale, ed alcune di queste modificano articoli del Codice dell'amministrazione digitale. A seguito del decreto "Semplifica Italia", è stato approvato nel dicembre 2012 il secondo decreto crescita, il cosiddetto "Decreto crescita 2.0"⁶⁷⁷, contenente importanti misure per lo sviluppo dell'Agenda digitale e per la digitalizzazione pubblica. Anche quest'ultimo decreto è intervenuto, in maniera significativa, modificando nuovamente il Codice.

Nel leggere le riforme al Codice dell'amministrazione digitale del 2012, occorre tener conto che quel periodo è stato caratterizzato da un'attività di governo incentrata su politiche di revisione della spesa, di conseguenza anche le misure sull'amministrazione digitale si sono rivelate uno strumento essenziale per il contenimento dei costi pubblici.

Nel contempo, questo, ha portato a mettere in secondo piano il profilo della concreta applicabilità del Codice dell'amministrazione digitale nelle logiche della buona amministrazione e funzionalizzare la digitalizzazione al solo risparmio economico.

⁶⁷⁴ Cfr. S. UNGARO, S. ZINGARELLI, *Decreto semplificazioni e Agenda digitale europea: quando una rondine non fa primavera*, pubblicato il 14/02/2012, in www.forumpa.it; R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 3, p.225.

⁶⁷⁵ Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5: *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*. (12G0019) (GU n.33 del 9-2-2012 - Suppl. Ordinario n. 27, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35 (in SO n. 69, relativo alla G.U. 06/04/2012, n. 82).

⁶⁷⁶ Il recepimento è avvenuto nel nostro ordinamento dopo che la Commissione europea aveva già avviato una procedura d'infrazione nei confronti del nostro Paese a causa del ritardo nell'adozione delle norme sulle telecomunicazioni, che avrebbero dovuto entrare in vigore entro il 25 maggio 2011.

⁶⁷⁷ Legge n. 221, del 18 dicembre 2012, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese. Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n.294 del 18-12-2012, Suppl. Ordinario n. 208.

2. L' Agenda digitale europea

Scopo dell' Agenda Digitale Europea è quello di riuscire a costruire, entro il 2020, una società che fruisca dei servizi del mercato unico digitale, nel quale l' utilizzo delle nuove tecnologie sia uno strumento essenziale delle libertà di circolazione e di stabilimento dei cittadini e delle imprese⁶⁷⁸, in un ambiente che promuova la competitività economica dei Paesi dell' Unione nel mercato globale e dove, all' interno dei confini europei, il mercato del lavoro sia caratterizzato dalla cosiddetta *flexsecurity*, non trascurando le esigenze di sostenibilità dello sviluppo⁶⁷⁹.

L' Agenda digitale europea si inserisce all' interno della strategia "Europa 2020", nata, quest' ultima, con l' intento di dare uno slancio alla crescita economica dell' Unione Europea, di avviare una crescita *smart* capace di creare un maggiore coordinamento tra i Paesi Membri, in funzione di una politica sempre più europea e condivisa⁶⁸⁰. Gli obiettivi della strategia Europa 2020, che diventano i nuovi capisaldi della politica pluriennale europea, sono diretti a realizzare una crescita sostenibile nella cornice di un' economia più competitiva e più efficiente nell' utilizzo delle risorse; una crescita inclusiva volta a promuovere l' occupazione, la coesione territoriale e sociale; ed infine una crescita intelligente al fine di sviluppare un' economia imperniata sulla conoscenza e l' innovazione⁶⁸¹.

È nell' ambito delle sette "iniziative-faro" della strategia "Europa 2020"⁶⁸², che si colloca l' Agenda digitale europea e rappresenta l' iniziativa che dovrebbe contribuire maggiormente alla cosiddetta "crescita intelligente" attraverso l' utilizzo e lo sviluppo delle conoscenze in materia di ICT. Secondo la Commissione europea, il principale fine dell' Agenda è quello di costituire l' essenziale supporto alle attività economiche e sociali dei cittadini e degli operatori economici europei, garantendo una migliore qualità della vita e una maggiore competitività abbattendo il *gap*

⁶⁷⁸ Nella relazione «Un' Agenda digitale» la Commissione europea ha sottolineato che grazie ad una maggiore diffusione e ad un uso più efficace delle tecnologie digitali, l' Europa potrà offrire ai suoi cittadini una migliore qualità della vita, ad esempio sotto forma di un' assistenza sanitaria migliore, trasporti più sicuri ed efficienti, un ambiente più pulito, nuove possibilità di comunicazione ed un accesso più agevole ai servizi pubblici ed ai contenuti culturali. Cfr. L. ROMANI, *La strategia «Europa 2020»: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all' agenda digitale europea e all' interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee, cit.*, p. 574.

⁶⁷⁹ Cfr. L. CASSETTI, S. RICCI, *L' Agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di welfare nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella Knowledge Based Society*, pubblicato il 12 ottobre 2011, in www.federalismi.it.

⁶⁸⁰ Cfr. L. ROMANI, *La strategia «Europa 2020»: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all' agenda digitale europea e all' interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee, cit.*, p. 574.

⁶⁸¹ Cfr. M. FALCONE, *L' Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, pubblicato il 5 luglio 2012, in www.teutas.it.

⁶⁸² Le sette "iniziative faro" contenute all' interno della Strategia Europa 2020 riguardano i seguenti temi: "L' Unione dell' innovazione", "Youth on the move", "Un' Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", "Una politica industriale per la crescita verde", "Un' agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", "La piattaforma europea contro la povertà e infine", "Un' agenda europea digitale".

tecnologico con le maggiori economie globali⁶⁸³. L'Agenda digitale europea intende analizzare il contesto sociale così profondamente trasformato dalla diffusione delle tecnologie, individuare i suoi limiti e predisporre azioni per eliminarli, ampliando il mercato digitale, che deve essere aperto, in grado di promuovere la diffusione della conoscenza e tutelare le libertà individuali con efficienti politiche della sicurezza, sia in tema di *privacy* che nei confronti delle transazioni commerciali⁶⁸⁴.

L'Agenda digitale europea evidenzia i principali ostacoli che impediscono di beneficiare dei vantaggi che derivano dall'utilizzo delle nuove tecnologie, ossia: la frammentazione dei mercati digitali, la mancanza di interoperabilità, l'aumento della criminalità informatica e il rischio di un calo della fiducia nelle reti, mancanza di investimenti nelle reti, impegno insufficiente nella ricerca e nell'innovazione, mancanza di alfabetizzazione digitale e competenze informatiche⁶⁸⁵.

L'Agenda digitale tratta diverse tematiche, sempre attinenti ad un maggiore e più efficiente utilizzo delle tecnologie digitali, ma, nell'ambito della presente trattazione, ci si soffermerà brevemente sugli aspetti più strettamente inerenti l'*e-government*, ed in particolare sull'interoperabilità tra le amministrazioni e la relativa omogeneità degli *standard*, sullo sviluppo dei servizi *on line* europei, sulla disciplina del riutilizzo delle informazioni pubbliche, sui dati in possesso delle pubbliche amministrazioni e sulla connessa problematica della *privacy* ed infine sull'alfabetizzazione digitale dei cittadini⁶⁸⁶.

La Commissione ha evidenziato criticità legate alla scarsa interoperabilità e connettività tra le varie amministrazioni, sia a livello nazionale che comunitario, che ostacola il reciproco scambio di informazioni e la fruizione ottimale dei servizi pubblici *on line* sia nazionali che europei. Per ovviare a questo *deficit* la Commissione ha proposto di rivedere totalmente la politica europea in materia di standardizzazione⁶⁸⁷, e di migliorare la definizione degli *standard* di interoperabilità rendendoli più omogenei. L'Agenda digitale europea, nonché il successivo "Piano d'azione europeo

⁶⁸³ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, cit., R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, cit., p. 226.

⁶⁸⁴ Cfr. L. ROMANI, *La strategia «Europa 2020»: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, cit., p.589.

⁶⁸⁵ *Ibidem*.

⁶⁸⁶ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, cit.

⁶⁸⁷ Si intende applicare la COM (2009) 324, contenente il Libro bianco "Ammodernamento della standardizzazione delle ICT nell'UE". Tale Libro bianco Il Libro bianco intende creare un panorama di standard, di regole tecniche omogeneo sulle ICT (c.d. normalizzazione delle ICT) su tutto il territorio europeo così da permettere una maggiore interoperabilità, anche tra le amministrazioni, e lo sviluppo un contesto normativo più chiaro sugli appalti pubblici. Tutto questo attraverso un maggiore coordinamento tra gli Stati membri e le organizzazioni europee che si occupano di standardizzazione delle ICT. Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, cit.

per *l'e-government 2011-2015*⁶⁸⁸, hanno l'obiettivo comune di potenziare il coordinamento tra gli Stati membri nell'adozione di *standard* comuni per migliorare l'interoperabilità transfrontaliera⁶⁸⁹.

La Commissione, inoltre, intende avviare il programma *e-Commission 2011-2015*⁶⁹⁰ che prevede l'attuazione delle politiche sull'interoperabilità alle proprie strutture amministrative così da spingere anche gli Stati Membri ad azioni concrete in quest'ambito, in quanto essi saranno determinanti per il raggiungimento degli obiettivi di interconnessione che l'Unione Europea si è prefissata con l'Agenda digitale⁶⁹¹.

Un altro aspetto al centro dell'Agenda europea è quello sulla diffusione di un crescente numero di servizi *on line* a livello europeo.

In primo luogo la Commissione intende ridisegnare il quadro normativo europeo in materia di identificazione e autenticazione elettronica per uniformare le legislazioni nazionali, garantendo il mutuo riconoscimento dell'identità digitale, e per migliorare la sicurezza dei servizi di identificazione e autenticazione informatica in Europa⁶⁹².

L'Agenda, inoltre, intende promuovere in tutti gli Stati membri il pieno utilizzo degli Sportelli Unici⁶⁹³ affinché diventino punti di contatto dell'amministrazione con i cittadini in tutti i procedimenti e servizi che l'amministrazione stessa svolge e fornisce.

L'Agenda punta anche, entro il 2015, ad ottimizzare le condizioni per lo sviluppo di servizi di *e-government* transfrontalieri forniti ai cittadini ed alle imprese, indipendentemente dal loro paese di origine.

Le proposte in materia di servizi *on line* contenute nell'Agenda digitale si integrano con quelle contenute nel già citato piano per *l'e-government 2013*⁶⁹⁴, che, ricordiamo, riprende e amplia quanto contenuto nell'Agenda.

⁶⁸⁸ Piano adottato dalla Commissione europea con la COM (2010) 743, che riprende gli obiettivi già annunciati nell'Agenda digitale in materia di interoperabilità, di servizi pubblici *on-line* e di riutilizzo delle informazioni pubbliche.

⁶⁸⁹ Gli Stati membri, sono chiamati esplicitamente, non solo a continuare ad allineare i propri quadri di interoperabilità a quelli europei entro il 2013, ma anche a contribuire attivamente al monitoraggio e al coordinamento della politica a livello intergovernativo e ad attuare sia la "Strategia europea per l'interoperabilità" sia il "Quadro europeo di interoperabilità". La prima strategia mira a realizzare un forte coordinamento europeo, fatto di monitoraggio delle attività svolte e valorizzazione delle *best practices* al fine di migliorare lo scambio delle informazioni tra gli Stati membri e di sviluppare un'architettura dell'interoperabilità comune, per instaurare servizi pubblici europei. La seconda fornisce orientamenti, rivolti a tutte le amministrazioni, riguardanti la definizione, la progettazione e l'attuazione dei servizi pubblici europei. Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note, cit.*

⁶⁹⁰ Reperibile sul sito <https://ec.europa.eu>.

⁶⁹¹ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note, cit.*

⁶⁹² L'idea è quella di rivedere la disciplina sulla firma elettronica al fine di rafforzarne l'aspetto della sicurezza e di creare un sistema volto a garantire modalità di identificazione ed autenticazione elettronica comune a tutti gli Stati Membri.

⁶⁹³ Introdotti con la Direttiva 2006/123/CE.

In particolare secondo il Piano, gli Stati membri devono sviluppare servizi *on line* che siano fruibili ed inclusivi per gli utenti, accordarsi su comuni obiettivi e criteri di valutazione da attuare a livello nazionale e, inoltre, scambiare le competenze acquisite con le rispettive amministrazioni subnazionali. Lo scopo dovrebbe essere quello di garantire, entro il 2013, siti e servizi pubblici *on line* personalizzati, comprensivi di funzioni interattive, come il controllo dello stato del procedimento in corso da parte dell'utente interessato, a tutti i livelli di governo. La Commissione, invece, si occuperà di promuovere sia *best practices* sia orientamenti in merito, attraverso raccomandazioni o comunicazioni⁶⁹⁵.

L'Agenda digitale interviene anche in materia di riutilizzo delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni adottando il cosiddetto "Pacchetto Open data"⁶⁹⁶.

La Commissione intende così valorizzare il patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni favorendo un mutamento culturale all'interno di esse, affinché si acquisisca la consapevolezza del valore aggiunto che un riutilizzo più ampio, non gravoso e trasparente delle informazioni pubbliche possa apportare alla crescita economica e sociale dell'Unione Europea, e che inoltre si consideri il riuso delle informazioni pubbliche⁶⁹⁷ come uno strumento per il raggiungimento di una maggiore trasparenza ed efficienza dell'attività delle amministrazioni, nonché «un ulteriore strumento di controllo democratico dell'attività delle pubbliche amministrazioni»⁶⁹⁸.

Per raggiungere questi obiettivi la Commissione ha deciso di adottare tre tipologie di intervento. La prima, in ambito legislativo, con la revisione della Direttiva 2003/98/CE⁶⁹⁹.

⁶⁹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 15 dicembre 2010, intitolata «Il piano d'azione europeo per l'eGovernment 2011-2015 - Valorizzare le TIC per promuovere un'amministrazione digitale intelligente, sostenibile e innovativa». COM(2010) 743 def., in <http://europa.eu>.

⁶⁹⁵ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note, cit.*

⁶⁹⁶ Il "Pacchetto Open data" è composto dalla Comunicazione della Commissione "*Dati aperti: un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente*", una proposta di modifica della Direttiva 2003/98/CE e una Decisione della Commissione relativa al riutilizzo delle informazioni in possesso della Commissione stessa. Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note, cit.*

⁶⁹⁷ Sul riuso delle informazioni si veda B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008; F. MARZANO, *La trasparenza nella Pubblica Amministrazione passa dall'Open Data o l'Open Data passa dalla trasparenza?*, in *Informatica e diritto*, 2011, n. 1-2, p. 287; B. PONTI, *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift*, in *Informatica e diritto*, 2011, n. 1-2, p. 305; Fascicolo monografico su *'Open data e riuso dei dati pubblici'*, *Informatica e diritto*, 2011, Vol. 37, Fasc.1/2, p. 9 ss.; P. SUBIOLI, *Dati pubblici tra riuso, business e democrazia*, in Guida agli enti locali. Il sole 24 ore, 2006, Vol.10,Fasc. 39, p. 78 ss.; B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa: i limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, n.3, 2007.

⁶⁹⁸ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note, cit.*

⁶⁹⁹ Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, pubblicata in Gazzetta ufficiale n. L 345 del 31/12/2003, reperibile in <http://eur-lex.europa.eu>.

La Commissione propone, a differenza del passato, il superamento della facoltatività del riuso delle informazioni per diventare un obbligo in capo agli Stati membri di rendere riutilizzabili tutti i documenti generalmente accessibili; la proposta di cambiamento riguarda anche il corrispettivo che l'amministrazione può chiedere al privato per il riuso delle informazioni in suo possesso, prevedendo comunque la possibilità per le amministrazioni di scegliere tra gratuità o onerosità del riutilizzo ma, qualora queste scegliessero la seconda delle ipotesi, le tariffe non possono, a differenza della legislazione precedente, superare il costo marginale di riproduzione e divulgazione delle informazioni, salvo casi eccezionali⁷⁰⁰.

Inoltre, la nuova direttiva dovrebbe anche migliorare l'efficacia del ricorso, nel caso in cui la richiesta di riutilizzo venga negata, incrementare il controllo sul rispetto delle disposizioni sulle tariffazioni e sul comportamento delle pubbliche amministrazioni in fase di attuazione, attraverso un maggiore coordinamento delle autorità indipendenti competenti⁷⁰¹.

Oltre all'intervento legislativo la Commissione intende costituire dei portali di dati europei per rendere accessibili le informazioni in suo possesso attraverso un portale unitario comune⁷⁰².

Infine, la terza tipologia di intervento concerne la definizione di un maggiore coordinamento a livello comunitario tra gli Stati membri al fine di armonizzare le legislazioni di attuazione e di condividere le *best practices* in materia di riutilizzo. Tale tipo di coordinamento è ben delineato all'interno del Piano d'azione per *l'e-government* 2013, che prevede l'adozione di un insieme di indicatori di riutilizzo uguale per tutti gli Stati membri, tenendo conto della modifica concordata tra la Commissione e gli Stati della Direttiva 2003/98/CE sulla base delle proposte illustrate addietro⁷⁰³.

La disciplina sul riuso delle informazioni in possesso delle amministrazioni pubbliche si intreccia con la delicata tematica della tutela della *privacy*.

Come noto, la Direttiva 2003/98/CE dispone che le informazioni personali possedute dalle pubbliche amministrazioni siano riutilizzabili nel rispetto dei principi, dei diritti e degli obblighi disposti dalla Direttiva 95/46/CE⁷⁰⁴ in materia di protezione dei dati personali, oltre che, secondo il

⁷⁰⁰ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, cit.

⁷⁰¹ *Ibidem*.

⁷⁰² Per il 2013, la Commissione si è impegnata a creare un portale di dati paneuropeo contenente tutte le informazioni in possesso delle amministrazioni degli Stati membri.

⁷⁰³ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, cit.

⁷⁰⁴ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, pubblicata in Gazzetta Ufficiale L 281 del 23.11.1995, reperibile in <http://europa.eu>.

principio generale del riutilizzo dei dati, il quale afferma che tutte le informazioni che non sono accessibili, non sono neanche riutilizzabili⁷⁰⁵.

Lo sviluppo delle nuove tecnologie ha condotto ad un utilizzo sempre maggiore dei dati personali, aumentando così il rischio di abusi anche nel riutilizzo delle informazioni pubbliche. Basti pensare al notevole incremento degli strumenti di comunicazione, come i *provider* dei servizi telematici, la diversificazione dei soggetti che detengono dati personali (oltre al settore pubblico, si pensi ai *social networks*, alle aziende di telefonia etc.), le innovazioni tecnologiche che permettono di utilizzare i dati di archivio in maniera più precisa ed elaborata⁷⁰⁶.

La Commissione per superare queste criticità e trovare un punto di equilibrio tra i due diritti, ha disposto anche la revisione della Direttiva 95/46/CE, oltre che di quella sul riutilizzo dei dati, per adattarla alle nuove esigenze di tutela.

L'Agenda digitale europea affronta anche le problematiche inerenti l'alfabetizzazione digitale dei cittadini e il *digital divide*, che costituisce, ad avviso della Commissione, un ostacolo per lo sviluppo individuale, che diminuisce le opportunità, e impedisce l'effettività dei diritti, soprattutto nell'utilizzazione dei servizi pubblici. La Commissione ha sottolineato come sia importante sviluppare ICT che siano accessibili a tutti, con un'attenzione particolare ai disabili, per favorire l'inclusione sociale⁷⁰⁷.

La Commissione prevede di ridurre il *digital divide* attraverso l'adozione di politiche comunitarie fortemente coordinate con il livello nazionale, e predisponendo indicatori di competenze digitali comuni a tutti gli Stati membri, utili, non solo a valutare le competenze, ma anche a fornire dati e informazioni necessarie per la programmazione di interventi futuri, funzionali ad una maggiore inclusione⁷⁰⁸.

Infine, la Commissione si è impegnata a coordinare le azioni degli Stati membri e a supportarli nell'attuazione delle politiche volte a questo scopo, attraverso finanziamenti diretti (si pensi ai finanziamenti del 7° Programma quadro)⁷⁰⁹ e indiretti. È opportuno ricordare che la Commissione nella nuova proposta di regolamento sulle politiche di coesione per il nuovo periodo 2013-2020, adottata il 6 ottobre 2011, ha posto la riduzione del *digital divide* come uno degli obiettivi prioritari del Fondo Sociale Europeo.

⁷⁰⁵ Cfr. Direttiva 2003/98/CE, *cit.*

⁷⁰⁶ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, *cit.*

⁷⁰⁷ La Commissione ha posto come obiettivo degli Stati membri il rispetto della "Convenzione sui diritti delle persone con disabilità" delle Nazioni Unite in tutta la legislazione adottata in tema di Agenda digitale.

⁷⁰⁸ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, *cit.*

⁷⁰⁹ «Il Settimo Programma Quadro pone l'accento sulle tecnologie dell'informazione come chiave per il processo di sviluppo competitivo europeo. La quota di finanziamento destinata alle ICT è significativa di quanto il tema sia ormai cruciale per la politica dell'Unione: ben 9,1 miliardi di euro dei 50,5 globali del VII PQ». Cfr. S. RODRIGUEZ, *L'amministrazione digitale e il nuovo codice: vera rivoluzione o esagerato ottimismo?* *cit.*, p. 1440.

Da questa breve disamina emerge chiaramente come l'implementazione dell'Agenda digitale europea necessiti di un grande impegno, oltre che dell'Unione europea, anche e soprattutto da parte degli Stati membri chiamati ad una corretta attuazione al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi in essa delineati⁷¹⁰.

L'Agenda digitale europea disegna un'amministrazione pubblica funzionale alla realizzazione di un'integrazione tra amministrazioni nazionali e tra queste e quella comunitaria, che sia più fruibile, grazie ad un più ampio e libero accesso alle informazioni e ai servizi in rete, nonché in termini di partecipazione attiva dei cittadini ai procedimenti, che sia più trasparente, nel senso di una maggiore pubblicità e utilizzabilità delle informazioni e di un maggiore controllo democratico⁷¹¹.

A livello nazionale, l'Agenda digitale italiana dovrà essere predisposta tenendo in considerazione gli elementi evidenziati da quella europea per la parte riguardante l'amministrazione digitale, ossia forte coordinamento e collaborazione tra l'amministrazione statale, e quelle regionali e locali, trasparenza e partecipazione. Considerando questi aspetti, secondo la dottrina, il legislatore italiano dovrebbe intervenire riformando gran parte dei provvedimenti normativi in materia, sulla scia dell'approccio comunitario che vede nell'Agenda digitale lo strumento fondamentale verso una completa digitalizzazione della pubblica amministrazione⁷¹².

3. L'Agenda digitale italiana

Come già accennato, il Decreto in materia di semplificazione e sviluppo n. 5/2012, convertito in l. n. 35/2012, all'art. 47, comma 1, definisce l'Agenda digitale italiana, stabilendo che il governo «nel quadro delle indicazioni dell'Agenda digitale europea persegue l'obiettivo di modernizzare i rapporti tra l'amministrazione, i cittadini e le imprese, attraverso azioni coordinate con le amministrazioni regionali e locali, atte a sviluppare la domanda e l'offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, ad incentivare cittadini e imprese

⁷¹⁰ Cfr. L. ROMANI, *La strategia «Europa 2020»: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, cit., p.592.

⁷¹¹ Cfr. M. FALCONE, *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, cit., R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, cit., p. 226.

⁷¹² *Ibidem*.

all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi»⁷¹³.

L'articolo 47 al comma 2 prevede di raggiungere gli obiettivi dell'Agenda attraverso l'azione coordinata da parte di una cabina di regia, costituita con decreto ministeriale del Ministero dello Sviluppo economico, alla quale sono stati affidati i compiti di individuare e definire le priorità strategiche e le modalità di intervento per l'attuazione concreta dell'Agenda digitale italiana, anche coordinando gli interventi regionali e locali in materia di ICT con quelli statali⁷¹⁴.

La Cabina di regia, istituita il primo marzo 2012, è costituita da sei gruppi di lavoro, ognuno dei quali dovrebbe curare l'attuazione dei principali obiettivi dell'Agenda digitale europea, in ambiti quali: infrastrutture e sicurezza, *eCommerce*, *eGov* e *Opendata*, alfabetizzazione e inclusione, ricerca e innovazione, *smart communities*. Scopo della cabina, è quello di avviare il maggior numero di azioni tra quelle previste e programmate, e la stesura di un pacchetto di decreti 'Digitalia', per sostenere anche normativamente la rinnovata spinta all'innovazione⁷¹⁵.

Le finalità indicate dall'Agenda digitale italiana sono di carattere generale e programmatico, riprendono quanto stabilito dall'Agenda digitale europea senza aggiungere niente in merito ai provvedimenti concreti da attuare. Gli obiettivi che la Cabina di regia è chiamata perseguire

⁷¹³ Art. 47 Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.33 del 9-2-2012, Supplemento Ordinario n. 27.

⁷¹⁴ Cfr. R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, cit., p. 227.

⁷¹⁵ La Cabina di regia interministeriale punta a raggiungere l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, perseguendo gli obiettivi della realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle "comunità intelligenti" (*smart communities*), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura; della promozione del paradigma dei dati aperti (open data) quale modello di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, al fine di creare strumenti e servizi innovativi; del potenziamento delle applicazioni di amministrazione digitale (*e-government*) per il miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese, per favorire la partecipazione attiva degli stessi alla vita pubblica e per realizzare un'amministrazione aperta e trasparente; della promozione della diffusione e del controllo di architetture di *cloud computing* per le attività e i servizi delle pubbliche amministrazioni; dell'utilizzazione degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali al fine di stimolare la domanda di beni e servizi innovativi basati su tecnologie digitali; realizzare l'infrastrutturazione necessaria per favorire l'accesso alla rete internet in grandi spazi pubblici collettivi quali scuole, università, spazi urbani e locali pubblici in genere; degli investimenti nelle tecnologie digitali per il sistema scolastico e universitario, al fine di rendere l'offerta educativa e formativa coerente con i cambiamenti in atto nella società; di consentire l'utilizzo dell'infrastruttura di cui all'articolo 81, comma 2 *bis*, del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di consentire la messa a disposizione dei cittadini delle proprie posizioni debitorie nei confronti dello Stato da parte delle banche dati delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2, del citato Codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, e successive modificazioni; ed infine, di individuare i criteri, i tempi e le relative modalità per effettuare i pagamenti con modalità informatiche nonché le modalità per il riversamento, la rendicontazione da parte del prestatore dei servizi di pagamento e l'interazione tra i sistemi e i soggetti coinvolti nel pagamento, anche individuando il modello di convenzione che il prestatore di servizi deve sottoscrivere per effettuare il pagamento". Articolo 47 comma 2, Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5, cit.

appaiono di ampio respiro, ma non sono accompagnati da specifiche coperture finanziarie⁷¹⁶, ed è difficile pensare che possano essere realizzati senza dispendio di risorse economiche.

4. Il Decreto “Semplifica Italia”

Il già citato Decreto legge n. 5 del 2012, ossia il cosiddetto “Decreto Semplifica Italia”, oltre a contenere la disciplina sull’Agenda digitale, ha introdotto importanti disposizioni che riguardano la pubblica amministrazione digitale, alcune delle quali molto rilevanti, di modifica del Codice dell’amministrazione digitale, che analizzeremo più diffusamente nei paragrafi successivi.

Uno sguardo alla relazione accompagnatoria ci permette di individuare chiaramente lo scopo del testo del decreto di semplificazione, cioè la riduzione del *gap* tra l’Italia e i Paesi dell’Unione Europea, l’eliminazione dello svantaggio competitivo, dovuto principalmente alle complicazioni burocratiche tipiche del nostro Paese. Il decreto si propone, tramite una serie di interventi atti a semplificare la burocrazia italiana a vantaggio di cittadini e imprese, lo scopo di ridurre tale divario e di rilanciare la competitività del Paese⁷¹⁷. Tale obiettivo viene perseguito anche, e soprattutto, attraverso l’utilizzo delle nuove tecnologie telematiche per migliorare l’efficienza del sistema pubblico e i rapporti tra questo, i cittadini e le imprese⁷¹⁸. Il ricorso alle procedure telematiche, quale fattore virtuoso per l’ammodernamento complessivo della pubblica amministrazione è evidenziato dal decreto in questione che dispone: «le semplificazioni per i cittadini si realizzano, infatti, in primo luogo attraverso l’esclusivo utilizzo di modalità telematiche per le comunicazioni e le trasmissioni tra comuni di atti e documenti relativi a stato civile, anagrafe e liste elettorali; nonché, attraverso le medesime forme, per le comunicazioni tra i comuni e le questure in materia di pubblica sicurezza, immigrazione, e per quelle tra notai e comuni relativamente all’annotazione di convenzioni matrimoniali»⁷¹⁹.

Come noto, nel Codice dell’amministrazione digitale si ritrovano, a tal proposito, le condizioni, e le premesse, per consentire un pieno ricorso alle Ict per le comunicazioni tra amministrazioni, prima ancora che per quelle tra queste ed i cittadini: la scelta del legislatore è

⁷¹⁶ Cfr. E. CARLONI, *Il Decreto “Semplifica Italia”*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2012, n.7, p. 691 ss.

⁷¹⁷ Cfr. M.M. RAGONE, F. SIGILLÒ, *Semplificazione e agenda digitale: si (ri)parte?*, Pubblicato il 20.04.2012, in www.altalex.it.

⁷¹⁸ Ricordiamo che questa tendenza è già sottesa ai piani ed alle politiche di *e-government* e più specificatamente nel Codice dell’amministrazione digitale.

⁷¹⁹ Cfr. articolo 6 decreto legge n. 5/2012.

quella di forzare la transizione al digitale come modalità non solo alternativa, o preferenziale, ma “esclusiva” di comunicazione⁷²⁰. Questa previsione si ricollega a quella contenuta nell’art. 5 del decreto legge n. 5/2012, relativa alla velocizzazione delle procedure anagrafiche dei cittadini, il cosiddetto “cambio di residenza in tempo reale”, che prevede che «le dichiarazioni anagrafiche di cui all’articolo 13, comma 1, lettere a), b) e c) del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223⁷²¹, sono rese e sottoscritte di fronte all’ufficiale di anagrafe ovvero inviate con le modalità di cui all’articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445» che fa espresso riferimento alle comunicazioni trasmesse alla PA sia a mezzo fax, che per via telematica, come previsto dal comma 1 dell’articolo 38 del citato decreto⁷²².

Ricordiamo che questa norma, in ogni caso, non era immediatamente efficace, dal momento che le modalità e i termini per la sua messa a regime venivano subordinate a decreti attuativi del Ministro dell’interno, da emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto⁷²³.

Continuando ad illustrare le novità in materia di digitalizzazione introdotte dal decreto n. 5/2012, l’articolo 6 dispone, in conformità alle disposizioni del Codice dell’amministrazione digitale, l’obbligo di comunicazioni e trasmissioni di atti tra i comuni esclusivamente in modalità telematica⁷²⁴.

Ad avviso di alcuni autori⁷²⁵, la norma appare ridondante, considerando che il ‘nuovo’ adempimento previsto dall’articolo poteva già considerarsi ricompreso nei generali obblighi di trasmissione per via telematica (a mezzo posta elettronica certificata) previsti per tutte le PA dalla norma contenuta nell’art. 47, comma 1 del Codice dell’Amministrazione Digitale⁷²⁶. Nonostante questo, sembra che il legislatore abbia avvertito la necessità di ribadire l’utilizzo delle

⁷²⁰ Cfr. E. CARLONI, *Il Decreto “Semplifica Italia”*, cit., p. 710.

⁷²¹ «trasferimento di residenza da altro comune o dall’estero ovvero trasferimento di residenza all’estero; costituzione di nuova famiglia o di nuova convivenza, ovvero mutamenti intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza; cambiamento di abitazione».

⁷²² Art. 38 comma 1, legge n. 445/2000: «1. Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica».

⁷²³ Cfr. E. CARLONI, *Il Decreto “Semplifica Italia”*, cit., p. 710.

⁷²⁴ Gli atti interessati sono: le comunicazioni e le trasmissioni tra comuni di atti e di documenti di stato civile - d.P.R. 396/00 - e dell’anagrafe della popolazione residente - d.P.R. 223/89, nonché dal t.u. delle leggi per la disciplina dell’elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali - d.P.R. 223/67; le comunicazioni tra comuni e questure previste dai regolamenti di esecuzione del T.U.L.P.S. - r.d. 635/40 e concernenti la disciplina dell’immigrazione - d.P.R. 394/99; le comunicazioni inviate ai comuni dai notai ai fini delle annotazioni delle convenzioni matrimoniali a le comunicazioni per margine dell’atto di matrimonio ai sensi dell’articolo 162 del codice civile; le trasmissioni e l’accesso alle liste di leva - art. 1937 del d.lgs. 66/10.

⁷²⁵ Cfr. M.M. RAGONE, F. SIGILLÒ, *Semplificazione e agenda digitale: si (ri)parte?*, cit.

⁷²⁶ Art. 47 comma 1: «Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l’utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza».

comunicazioni telematiche tramite un' ulteriore disposizione normativa, introducendo però, norme prive di sanzione, che entreranno a regime dopo l'adozione di decreti interministeriali⁷²⁷.

Suscita qualche perplessità, secondo la dottrina, la scelta delle procedure e delle amministrazioni interessate da questa accelerazione, secondo quanto disposto dal suddetto articolo 6, ossia le amministrazioni locali, relativamente ai compiti per servizi di competenza statale.

L'intento, continua la dottrina, sembra quello, da un lato, di semplificare maggiormente le funzioni locali che fanno capo al Ministro dell'interno, ma dall'altro, rivela la scelta di «saltare il livello regionale (e le relative funzioni), scaricando sulle amministrazioni locali una parte cospicua della complessità legata alla concreta attuazione del nuovo modello»⁷²⁸.

Di visuale più ampia sono, in questo senso, le previsioni dell'articolo 6 *bis* e dell'articolo 8. L'articolo 6 *bis*, rivolto a tutte le amministrazioni, dispone la possibilità di assolvere l'imposta di bollo per l'invio di istanze in modalità telematica. L'art. 8, che si rivolge direttamente alle amministrazioni centrali, chiamando però quelle regionali ad adeguarsi a questa previsione⁷²⁹, anche nell'ottica del contenimento dei costi, dispone che le domande e i relativi allegati per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni centrali banditi dopo l'entrata in vigore del presente decreto siano «inviati esclusivamente per via telematica secondo le modalità di cui all'articolo 65 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82»⁷³⁰.

Un'altra novità in ambito digitale la ritroviamo all'articolo 37, «Comunicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata al registro delle imprese», che inserisce un comma 6 *bis* dopo il comma 6 dell'articolo 16 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185⁷³¹, disponendo che «l'ufficio del registro delle imprese che riceve una domanda di iscrizione da parte di un'impresa costituita in forma societaria che non ha iscritto il proprio indirizzo di posta elettronica certificata, in luogo dell'irrogazione della sanzione prevista dall'articolo 2630 del codice civile, sospende la domanda per tre mesi, in attesa che essa sia integrata con l'indirizzo di posta elettronica certificata». È stato

⁷²⁷ Cfr. M.M. RAGONE, F. SIGILLÒ, *Semplificazione e agenda digitale: si (ri)parte, cit.*

⁷²⁸ Cfr. E. CARLONI, *Il Decreto "Semplifica Italia"*, cit., p. 710.

⁷²⁹ Il comma 2 dispone, infatti, che la norma si applichi anche alle Regioni, che «adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto nel comma 1°»: nel rispetto della ripartizione di competenze concorrenti costituzionali», pertanto, la norma non dispone direttamente la modifica negli ordinamenti regionali, ma pone la norma di principio affinché siano questi ultimi, nell'ambito della ripartizione di competenze, ad adeguare il proprio assetto normativo.

⁷³⁰ In questo caso il riferimento espresso è alle ipotesi di trasmissione previste dal CAD all'art. 65, relativo alle differenti modalità di presentazione di istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni per via telematica. In questo contesto si inserisce anche la necessità di dare attuazione al comma c-bis dell'articolo 65, tramite adozione delle regole tecniche previste dall'art. 71, e quindi di dare volto e concreta attuazione ai criteri e modalità di identificazione del titolare della casella PEC.

⁷³¹ «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale». Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.280 del 29-11-2008, Supplemento Ordinario n. 263.

osservato da alcuni autori, come tale disposizione operi solo in fase di iscrizione nel registro, mentre non è predisposta nessuna sanzione per le società già iscritte⁷³².

Tra le ipotesi settoriali di semplificazione dei rapporti con l'amministrazione attraverso l'impiego delle nuove tecnologie, meritano attenzione: l'articolo 48 del provvedimento in commento⁷³³, che, in una prospettiva di miglioramento dell'efficienza e della funzionalità nelle relazioni tra atenei e studenti, dispone che le procedure di iscrizione alle università siano effettuate esclusivamente in modalità telematica e che, a decorrere dall'anno accademico 2013-2014, la verbalizzazione e la registrazione degli esiti degli esami, di profitto e di laurea, sostenuti dagli studenti universitari avvenga esclusivamente con modalità informatiche⁷³⁴. Particolare attenzione si dovrà prestare all'applicazione delle procedure di protocollazione, archiviazione e conservazione sostitutiva dei documenti e anche alla *policy* da adottare relativamente alla tutela dei dati personali⁷³⁵.

L'altra disposizione riguarda la promozione della sanità digitale introdotta dall' art. 47 *bis*, che prevede che «nei piani di sanità nazionali e regionali debba essere privilegiata la gestione elettronica delle pratiche cliniche, attraverso l'utilizzo della cartella clinica elettronica, così come i sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture da parte dei cittadini, al fine di ottenere vantaggi in termini di accessibilità e contenimento dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Infine, un cenno alle misure di semplificazione introdotte a favore delle imprese, che, oltre alla forte spinta alla digitalizzazione dei rapporti con le amministrazioni, prevista dal Codice dell'amministrazione digitale con la riforma del 2010, sempre nella prospettiva della riduzione degli oneri burocratici e dello snellimento delle procedure, il decreto demanda l'adozione di misure di semplificazione a successivi regolamenti del governo, da adottare nel rispetto di “principi e criteri direttivi” fissati dall'art. 12. A questi regolamenti delegati è dunque affidato il compito, per le tematiche trattate in questa sede, di prevedere conferenze di servizi telematiche, anche in modalità “asincrona”, nonché di disciplinare «forme di coordinamento, anche telematico, attivazione ed implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali», al fine di rendere conoscibili, *on line*, «contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio»⁷³⁶.

⁷³² Cfr. A. LISI, *I rocamboleschi passi del gambero dell'Agenda digitale italiana*, in www.forumpa.it.

⁷³³ Che introduce l'articolo 5 *bis* alla legge 2 agosto 1999, n. 264.

⁷³⁴ Cfr. E. CARLONI, *Il Decreto “Semplifica Italia”*, *cit.*, p. 711.

⁷³⁵ Cfr. S. UNGARO, S. ZINGARELLI, *Decreto semplificazioni e Agenda digitale europea: quando una rondine non fa primavera*, *cit.*

⁷³⁶ Cfr. E. CARLONI, *Il Decreto “Semplifica Italia”*, *cit.*, p. 711.

All' articolo 14 si dispone che, al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese, assicurando la migliore tutela degli interessi pubblici, il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese, anche in base al criterio dell'informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del Codice dell'Amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82⁷³⁷; in particolare l'art. 14 prevede inoltre l'obbligo di pubblicare da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, sul proprio sito istituzionale «la lista dei controlli a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività», indicando anche le relative modalità di svolgimento⁷³⁸.

Ricordiamo infine, (come già accennato nel primo capitolo), che dopo il decreto “Semplifica Italia”, è stato emanato il d.l. 22 giugno 2012 n. 83⁷³⁹, che ha dettato un' importante disposizione concernente l'organizzazione dell'informatica pubblica. Con tale decreto è stata infatti istituita l'Agenzia per l'Italia digitale, con la conseguente soppressione del DigitPa (già Cnipa e già Aipa) e l'Agenzia delle tecnologie per l'innovazione. La nuova Agenzia assorbe le funzioni degli enti soppressi e deve realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale, mirando ad un risparmio di spesa e ad un miglior coordinamento delle iniziative di informatica nella pubblica amministrazione⁷⁴⁰.

⁷³⁷ Cfr. S. UNGARO, S. ZINGARELLI, *Decreto semplificazioni e Agenda digitale europea: quando una rondine non fa primavera*, cit.

⁷³⁸ Cfr. E. CARLONI, *Il Decreto “Semplifica Italia”*, cit., p. 711.

⁷³⁹ D.L. 22 giugno 2012, n. 83, “*Misure urgenti per la crescita*”, Pubblicato in Gazzetta Ufficiale, 26 giugno 2012, n. 147.

⁷⁴⁰ Art. 19, Istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale. 1. E' istituita l'Agenzia per l'Italia Digitale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato, del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca. 2. L'Agenzia opera sulla base di principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa, gestionale, di trasparenza e di economicità e persegue gli obiettivi di efficacia, efficienza, imparzialità, semplificazione e partecipazione dei cittadini e delle imprese. Per quanto non previsto dal presente decreto all'Agenzia si applicano gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

5. Il nuovo Decreto sviluppo: il “Decreto Crescita 2.0”

A seguito del decreto semplifica Italia, il legislatore ha proseguito sulla linea della semplificazione e digitalizzazione approvando il secondo decreto crescita, il cosiddetto “Decreto Crescita 2.0”, (o anche decreto sviluppo *bis*)⁷⁴¹, in vigore dal gennaio 2013.

Il Decreto contiene importanti novità in materia tecnologica, in particolare le misure per lo sviluppo dell’Agenda digitale, finanziamenti pubblici per eliminare il *digital divide* entro il 2013 e agevolazioni per la fibra ottica, digitalizzazione dei rapporti con la Pubblica amministrazione e delle comunicazioni tra uffici pubblici, creazione di *smart cities*, oltre a quelle su infrastrutture, *startup*, strumenti fiscali per agevolare la realizzazione di opere infrastrutturali con capitali privati, attrazione degli investimenti esteri in Italia, interventi di liberalizzazione in campo assicurativo sulla responsabilità civile auto⁷⁴².

Tutte le misure contenute nel decreto, sono, ad avviso del Governo, indispensabili per rilanciare l’economia del Paese, soprattutto attraverso la digitalizzazione dei settori e delle attività che interessano la quotidianità dei cittadini, delle imprese, della pubblica amministrazione e del sistema economico nel suo complesso. L’intento principale è quello di fare del nostro Paese un luogo nel quale l’innovazione rappresenti un fattore strutturale di crescita sostenibile e di rafforzamento della competitività delle imprese⁷⁴³.

Attraverso l’implementazione dell’Agenda digitale aumenteranno i servizi digitali in favore dei cittadini e si avrà uno strumento normativo che potrà favorire crescita occupazionale, maggiore produttività e competitività, risparmio e coesione sociale⁷⁴⁴. Essa darà anche la spinta necessaria per la realizzazione delle strategie, delle politiche e dei servizi di infrastrutturazione e innovazione tecnologica dell’intero Paese.

Più nel dettaglio, il Decreto in questione prevede l’adozione del documento digitale unificato, che permetterà ai cittadini di avere un unico documento elettronico che sostituirà la vecchia carta di identità e tessera sanitaria, e che consentirà loro di accedere più facilmente a tutti i servizi *online* della Pubblica Amministrazione, garantendo più sicurezza, trasparenza ed affidabilità⁷⁴⁵

⁷⁴¹ Legge n. 221, del 18 dicembre 2012, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n.294 del 18-12-2012, Suppl. Ordinario n. 208.

⁷⁴² Cfr. *Dl Crescita 2.0, via libera dal Governo. Tutte le misure del nuovo decreto sviluppo*, Pubblicato il 4 ottobre 2012, in www.leggioggi.it.

⁷⁴³ *Ibidem*.

⁷⁴⁴ Cfr. P. ANASTASIO, *Trasforma Italia, ecco il decreto approvato in Cdm*, in <http://www.corrierecomunicazioni.it>.

⁷⁴⁵ Cfr. A. CASINELLI, *L’e-government*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 3, p.236.

Per accelerare il processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione e la raccolta delle informazioni e dei servizi riguardanti i cittadini, viene istituita l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), un centro unico di gestione dati che sostituirà l'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA) e l'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE). In questo modo, grazie alle procedure digitali, l'ISTAT potrà effettuare con cadenza annuale il censimento generale della popolazione e delle abitazioni⁷⁴⁶.

Nell'ambito del trasporto pubblico verranno adottati sistemi di bigliettazione elettronica interoperabili, su tutto il territorio nazionale, così da ridurre i costi connessi all'emissione dei titoli di viaggio. Inoltre, sul fronte della mobilità sostenibile, verranno promossi sistemi di trasporto intelligenti per consentire la diffusione di nuovi servizi informativi su traffico e viabilità, sulla prenotazione di aree di parcheggio sicure, sui servizi di emergenza su strada⁷⁴⁷.

Tutte le procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni dovranno essere svolte esclusivamente per via telematica, al fine di garantire maggiore trasparenza e tempistiche più celeri.

Nel settore sanitario viene introdotto il fascicolo sanitario elettronico (FSE), che conterrà tutti i dati digitali di tipo sanitario e sociosanitario del cittadino, raccogliendone di fatto l'intera storia clinica. Tutte le strutture sanitarie pubbliche e quelle private accreditate potranno conservare le cartelle cliniche solo in forma digitale, realizzando così significativi risparmi e semplificazioni. Viene accelerato anche il processo di digitalizzazione attraverso la predisposizione delle ricette mediche in formato digitale⁷⁴⁸.

Tra le misure volte a favorire l'istruzione digitale, viene stabilito che dall'anno accademico 2013-2014, verrà introdotto il fascicolo elettronico dello studente, uno strumento che raccoglierà tutti i documenti, gli atti e i dati relativi al percorso di studi e che consentirà la gestione informatizzata dell'intera carriera universitaria. Mentre nelle scuole, a partire dallo stesso anno accademico sarà possibile adottare libri di testo in versione esclusivamente digitale, oppure abbinata alla versione cartacea⁷⁴⁹.

Previsto dal decreto Crescita, all'articolo 14, anche un piano finanziario che mira ad azzerare la differenza digitale riguardante la banda larga (150 milioni stanziati per il centro nord, che si sommano ai fondi già attivi per il Mezzogiorno per banda larga e ultra larga, per un totale di 750 milioni di euro).

⁷⁴⁶ Cfr. R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, cit., p. 229; L. FIORENTINO, *Il decreto legge "crescita 2.0": un provvedimento ad efficacia differita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 3, p. 223.

⁷⁴⁷ Cfr. R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, cit., p. 231.

⁷⁴⁸ Cfr. A. CASINELLI, *L'e-government*, cit., p.237.

⁷⁴⁹ *Ibidem*; R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, cit., p. 230 ss.

Sul versante dei pagamenti *on line* viene previsto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di recepire i pagamenti in formato elettronico indipendentemente dall'importo di ciascuna transazione. Coloro che praticano attività di vendita di prodotti e di presentazione di servizi, anche professionali, saranno inoltre tenuti, dal 1° gennaio 2014, ad accettare pagamenti con carta di debito, tipo bancomat.

È opportuno precisare che per una concreta implementazione dell'Agenda digitale è necessaria l'emanazione dei decreti attuativi, e, vista la delicata situazione politica che sta attraversando il nostro Paese, non sembra che tali decreti possano arrivare a breve, lasciando la questione in sospeso.

6. Il decreto semplificazioni e le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale

Il decreto legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35 del 4 aprile 2012, contiene anche altre disposizioni, oltre a quelle già illustrate addietro, che hanno ulteriormente modificato il Codice dell'amministrazione digitale, rendendo, secondo la dottrina, più attuali e concreti alcuni suoi articoli⁷⁵⁰.

Tra quelle di maggior impatto si ascrive quella introdotta con l'articolo 47 *quinquies*, con cui si aggiunge il comma 3 *bis* all'art. 63 del Codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. n. 82/2005), che impone alle pubbliche amministrazioni (individuate al comma 2 dell'art. 2 dello stesso Codice)⁷⁵¹ a partire dal 1 gennaio 2014 di avvalersi esclusivamente di canali e servizi telematici, ivi inclusa la posta elettronica certificata, per l'utilizzo dei propri servizi⁷⁵².

⁷⁵⁰ Cfr. A. LISI, *I rocamboleschi passi del gambero dell'Agenda digitale italiana*, cit.

⁷⁵¹ Art. 2 comma 2. «Le disposizioni del presente codice si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché alle società, interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

⁷⁵² Cfr. Art. 47-*quinquies* "Organizzazione e finalità dei servizi in rete", comma 3 bis: «A partire dal 1° gennaio 2014, allo scopo di incentivare e favorire il processo di informatizzazione e di potenziare ed estendere i servizi telematici, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, utilizzano esclusivamente i canali e i servizi telematici, ivi inclusa la posta elettronica certificata, per l'utilizzo dei propri servizi, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze e atti e garanzie fideiussorie, per l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni».

La norma pone una scadenza ad una data precisa (un principio di esclusività), a partire dalla quale l'interazione pubblica amministrazione - cittadino dovrà avvenire esclusivamente mediante gli strumenti telematici, compresa la pec, qui, espressamente richiamata⁷⁵³.

Il successivo comma 3 *ter* integra la precedente disposizione, prevedendo che sempre «a partire dal 1° gennaio 2014 i soggetti indicati al comma 3 *bis* (ossia i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 del CAD) utilizzano esclusivamente servizi telematici o la posta elettronica certificata anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi». Per raggiungere tale obiettivo, il comma 3 *quater* prevede che «i soggetti indicati al comma 3 *bis*, almeno sessanta giorni prima della data della loro entrata in vigore, hanno l'obbligo di pubblicare nel sito web istituzionale l'elenco dei provvedimenti adottati ai sensi dei commi 3 *bis* e 3 *ter*, nonché termini e modalità di utilizzo dei servizi e dei canali telematici e della posta elettronica certificata»⁷⁵⁴.

Il comma successivo, infine, prevede che con DPCM, sentita la Conferenza Unificata, è possibile prevedere deroghe ed eccezioni al principio di esclusività, «anche al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»⁷⁵⁵.

Proseguendo sempre nella prospettiva di rendere più agevole il dialogo telematico tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni e di estendere i servizi da queste offerti, l'art. 47 *sexies*, modifica la lettera a) del primo comma dell'art. 65 del CAD ampliando il novero degli strumenti digitali utili a sottoscrivere validamente le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica, ed aggiungendo alla firma digitale anche la firma elettronica qualificata, il cui certificato sia rilasciato da un certificatore accreditato⁷⁵⁶.

Inoltre, al fine di incentivare una gestione completamente telematica dei rapporti pubblica amministrazione - cittadino, la citata legge di conversione, ha dato un altro forte impulso anche all'effettivo utilizzo dei pagamenti telematici con le pubbliche amministrazioni, attraverso l'introduzione del nuovo art. 6 *bis* che dispone che tutti gli oneri connessi all'invio di un'istanza a una pubblica amministrazione o a qualsiasi ente o autorità competente debbano essere assolti per via telematica, anche attraverso l'utilizzo di carte di credito, di debito o prepagate⁷⁵⁷.

⁷⁵³ Cfr. M.M. RAGONE, F. SIGILLÒ, *Semplificazione e agenda digitale: si (ri)parte, cit.*

⁷⁵⁴ Cfr. Art. 47-*quinquies* "Organizzazione e finalita' dei servizi in rete".

⁷⁵⁵ Art. 47 *quinquies* comma 3-*quinquies*. «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e successive modificazioni, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le deroghe e le eventuali limitazioni al principio di esclusività indicato dal comma 3-bis, anche al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

⁷⁵⁶ Cfr. S. UNGARO, *Il decreto semplificazioni e le modifiche al CAD: dal 2014 le comunicazioni tra cittadini e pa sarà solo telematica*, pubblicato il 14/04/2012, in www.forumpa.it.

⁷⁵⁷ La Legge 4 aprile 2012, n. 35 (in SO n.69, relativo alla G.U. 06/04/2012, n.82), di conversione, ha disposto (con l'art. 1, comma 1) l'introduzione dell'art. 6-bis: 1.« Al fine di consentire a cittadini e imprese di assolvere per via

Per dare concreta attuazione a tale norma, l'art. 6 *ter* modifica l'art. 5 del Codice dell'Amministrazione digitale, a cui si aggiunge un ulteriore periodo al comma 1, prescrivendo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare nei propri siti istituzionali, oltre che su ogni determinata richiesta di pagamento, i codici identificativi dell'utenza bancaria sulla quale i privati possano effettuare i pagamenti mediante bonifico, nonché di specificare i dati e i codici da indicare obbligatoriamente nella causale di versamento⁷⁵⁸.

Entrambe le disposizioni citate, potranno garantire la possibilità di effettuare bonifici, anche *online*, per utilizzare appieno i servizi di *eGovernment* messi a disposizione dalle amministrazioni pubbliche⁷⁵⁹.

L'art. 47 *quater* introduce invece un nuovo comma 3 all'articolo 57 *bis* del Codice, prevedendo un obbligo di aggiornamento tempestivo (o comunque a cadenza almeno semestrale) dell'indice delle pubbliche amministrazioni da parte delle stesse amministrazioni e dei propri indirizzi. In linea con le nuove disposizioni sugli obblighi dirigenziali e sulla valutazione delle *performance*, «la mancata comunicazione degli elementi necessari al completamento dell'indice e del loro aggiornamento è valutata ai fini della responsabilità dirigenziale e dell'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili»⁷⁶⁰.

Quest'ultima disposizione, si rivela molto utile da un punto di vista pratico, consentendo ai cittadini la reperibilità immediata di tutti i dati aggiornati relativi alle Pubbliche amministrazioni, anche se, ad avviso di alcuni autori, la cadenza semestrale risulta un po' eccessiva per un adempimento considerato abbastanza elementare⁷⁶¹.

Un'altra rilevante innovazione al Codice dell'amministrazione digitale, è quella introdotta (dall'articolo 47 *ter*) all'articolo 15, cui vengono aggiunti sette commi, riguardanti l'espletamento delle funzioni Ict da parte delle pubbliche amministrazioni comunali. La norma impone che le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione⁷⁶² siano

telematica a tutti gli obblighi connessi all'invio di un'istanza a una pubblica amministrazione o a qualsiasi ente o autorità competente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità per il calcolo e per il pagamento dell'imposta di bollo per via telematica, anche attraverso l'utilizzo di carte di credito, di debito o prepagate, per tutti i casi in cui questa è dovuta».

⁷⁵⁸ Cfr. S. UNGARO, *Il decreto semplificazioni e le modifiche al CAD: dal 2014 le comunicazioni tra cittadini e pa sarà solo telematica*, cit.

⁷⁵⁹ Cfr. M.M. RAGONE, F. SIGILLÒ, *Semplificazione e agenda digitale: si (ri)parte*, cit.

⁷⁶⁰ Cfr. Art. 47 *quater*, legge n. 5/2012.

⁷⁶¹ Cfr. M.M. RAGONE, F. SIGILLÒ, *Semplificazione e agenda digitale: si (ri)parte*, cit.

⁷⁶² Il nuovo c. 3 *ter* dell'art. 15, stabilisce che tali funzioni «comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica».

«obbligatoriamente ed esclusivamente esercitate in forma associata da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ».

Oltre alla volontà di semplificazione delle procedure, la *ratio* di questa disposizione sembrerebbe essere quella di un contenimento della spesa e di una maggiore omogeneità a livello territoriale nella fornitura dei servizi attinenti le funzioni legate all'Ict⁷⁶³.

Suscita qualche perplessità, secondo la dottrina, la previsione del nuovo comma 3 *quinquies*, in base al quale i comuni che non siano in grado di raggiungere autonomamente la soglia individuata dal legislatore debbano associarsi non per superarla, ma per raggiungere una diversa, e decisamente più alta «asticella» (30.000 abitanti)⁷⁶⁴. La norma, secondo la medesima dottrina, appare contraddittoria in quanto non è chiaro se la dimensione adeguata per l'esercizio di queste funzioni sia quella maggiore, ed allora non si spiega perchè si ammettano all'esercizio delle funzioni Ict comuni di dimensione anche molto inferiore a 30.000 abitanti, o quella minore, di 5.000 abitanti, ed allora sembra ingiustificato non riconoscere l'esercizio di queste funzioni a comuni che, associandosi, la oltrepassino (anche di molto)⁷⁶⁵. Le perplessità sono durate poco, dal momento che il legislatore con il D.L. 22 giugno 2012, n. 83, è intervenuto nuovamente sull'articolo, abrogando i commi dal 3 *bis* al 3 *octies*.

7. Ulteriori modifiche al Codice dell'amministrazione digitale a seguito dell'emanazione del "Decreto crescita 2.0"

Il 18 dicembre 2012 è stata emanata la legge n. 221/2012 di conversione del Decreto Legge 179/2012 ("Decreto crescita 2.0")⁷⁶⁶, che ha introdotto delle norme che novellano, ancora una volta, il Codice dell'Amministrazione digitale.

La citata legge di conversione ha inserito nel Codice il nuovo art. 3 *bis*, con il quale il legislatore, al fine di semplificare la comunicazione tra pubblica amministrazione e cittadino, ha

⁷⁶³ Cfr. M.M. RAGONE, F. SIGILLÒ, *Semplificazione e agenda digitale: si (ri)parte*, cit.

⁷⁶⁴ Cfr. E. CARLONI, *Il Decreto "Semplifica Italia"*, cit., p. 712.

⁷⁶⁵ *Ibidem*.

⁷⁶⁶ Legge n. 221, del 18 dicembre 2012, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n.294 del 18-12-2012, Suppl. Ordinario n. 208.

inteso promuovere il domicilio digitale del cittadino, per cui quest'ultimo, ha la facoltà di indicare un indirizzo di posta elettronica per le comunicazioni con le amministrazioni per via telematica⁷⁶⁷.

Inoltre, ai commi 4 *bis*, *ter* e *quater*, viene stabilito che, in assenza del domicilio digitale, le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata, e inviare ai cittadini stessi, per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento, «copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 dicembre 1993, n. 39».

Dalla lettura della norma appare evidente che l'attribuzione di una mera facoltà, e non di un obbligo, di predisporre le comunicazioni destinate ai cittadini come documento informatico sottoscritto con firma digitale o con firma elettronica avanzata, qualora gli stessi cittadini destinatari non abbiano indicato alla PA un indirizzo di posta elettronica certificata, riduce notevolmente la portata innovativa della disposizione in commento⁷⁶⁸.

Ancora, rilevanti modifiche sono state introdotte agli articoli 21 e 23 *ter* del Codice. Al comma 2 dell'art. 21 è stato specificato che l'utilizzo del dispositivo che si presume riconducibile al titolare è il dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale; mentre al comma 2 *bis* dello stesso articolo è stato aggiunto il periodo con il quale si stabilisce che «gli atti di cui all'articolo 1350, numero 13), del codice civile soddisfano comunque il requisito della forma scritta se sottoscritti con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale».

All'art. 23 *ter* del Codice è stato poi sostituito il comma 5, prevedendo che «sulle copie analogiche di documenti amministrativi informatici può essere apposto a stampa un contrassegno, sulla base dei criteri definiti con linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale, tramite il quale è possibile ottenere il documento informatico, ovvero verificare la corrispondenza allo stesso della copia analogica». Il contrassegno apposto ai sensi del primo periodo sostituisce a tutti gli effetti di legge la sottoscrizione autografa e non può essere richiesta la produzione di altra copia analogica con sottoscrizione autografa del medesimo documento informatico. I programmi *software* eventualmente necessari alla verifica sono di libera e gratuita disponibilità.

La legge di conversione in commento modifica, inoltre, l'art. 57 *bis* del Codice, sostituendo il comma 1 e ampliando il già esistente indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni con la comprensione ora anche di quelli dei gestori dei pubblici servizi.

⁷⁶⁷ Comma 1. Al fine di facilitare la comunicazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini, è facoltà di ogni cittadino indicare alla pubblica amministrazione, secondo le modalità stabilite al comma 3, un proprio indirizzo di posta elettronica certificata, rilasciato ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 quale suo domicilio digitale.

⁷⁶⁸ Cfr. S. UNGARO, *Cosa cambia in seguito alla legge di conversione del Decreto crescita 2.0?* Pubblicato il 9 gennaio 2013, in www.forumpa.it

Si modifica l'art. 47 del Codice dell'amministrazione digitale inserendo il comma 1 *bis*, dove si prevede che per le pubbliche amministrazioni l'inosservanza dell'obbligo di trasmissione dei documenti in modalità elettronica ovvero in cooperazione applicativa comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare.

Anche con l'aggiunta del comma 1 *ter* all'art. 65 del CAD, si prevede che il mancato avvio del procedimento dell'ufficio da parte del titolare dell'ufficio che riceve un'istanza o una dichiarazione inviate nelle modalità digitali previste comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare.

La norma estende gli obblighi previsti in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicazione sui propri siti *web* di un indirizzo di posta elettronica certificata anche ai gestori di servizi pubblici.

Viene ribadito inoltre che gli accordi e i contratti della P.A. devono essere stipulati con firma digitale, pena la nullità degli stessi. D'altronde, com'è noto, solo la firma digitale (e la firma elettronica qualificata che il legislatore non menziona) sono strumenti idonei ad conferire validità ad un documento informatico con rilevanza esterna, che esprima la volontà della pubblica amministrazione⁷⁶⁹.

Alcune importanti novità sono state introdotte in materia di "*open source*" all'articolo 68 comma 1, prima con il decreto legge n. 83 del giugno 2012⁷⁷⁰, poi, a distanza di pochi mesi il legislatore è nuovamente intervenuto sul medesimo articolo con il già citato decreto legge n. 173 del 2012.

Con questa modifica, l'*open source* diventa la regola per l'acquisizione di *software* nelle pubbliche amministrazioni, mentre il *software* proprietario con licenza d'uso l'eccezione praticabile solo in casi estremi⁷⁷¹.

Inizialmente il Codice dell'amministrazione digitale prevedeva all'articolo 68 quattro opzioni per l'acquisizione del software in ambito pubblico: lo sviluppo di programmi informatici *ad hoc*, commissionati dalla stessa amministrazione; il riuso di programmi già sviluppati da altre amministrazioni; l'acquisto di *software* proprietari mediante licenza d'uso; l'acquisizione di programmi *open source*.

⁷⁶⁹ Cfr. G. FINOCCHIARO, *Documento informatico e firma digitale, Pa telematica*, Pubblicato il 31 ottobre 2012, in <http://www.blogstudiolegalefinocchiaro.it>.

⁷⁷⁰ Il Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (in SO n.129, relativo alla G.U. 26/06/2012, n.147), convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 (in SO n. 171, relativo alla G.U. 11/08/2012, n. 187), ha disposto (con l'art. 22, comma 10) la modifica dell'art. 68, comma 1.

⁷⁷¹ Cfr. D. MARONGIU, *Il software libero nelle pubbliche amministrazioni: l'eccezione che diventa la regola*, pubblicato il 2 settembre 2012, in www.leggioggi.it.

Il Codice lasciava dunque libertà di scelta fra le quattro opzioni, ma, il fatto che le amministrazioni fossero tenute ad effettuare una valutazione comparativa, e giustificare le ragioni dell'eventuale preferenza per un sistema proprietario in luogo di uno libero, costituiva comunque un importante elemento di apertura.

L'articolo 68 del Codice così come modificato nel giugno 2012 cambia prospettiva rispetto alla precedente formulazione. Le possibili modalità di acquisizione del *software* si riducono a tre: a) *software* sviluppato per conto della pubblica amministrazione; b) riutilizzo di *software* o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione; c) *software* libero o a codice sorgente aperto, oltre alla combinazione fra queste soluzioni, eliminando dall'elenco il ricorso al *software* proprietario, che rimane, nella prosecuzione del comma, come possibile soluzione «solo quando la valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico dimostri l'impossibilità di accedere a soluzioni *open source* o già sviluppate all'interno della pubblica amministrazione ad un prezzo inferiore, è consentita l'acquisizione di programmi informatici di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso». In sostanza, l'acquisizione del *software* proprietario è contemplata come ultima opzione una volta accertata "l'impossibilità" di ricorrere al *software* libero.

Il legislatore è intervenuto nuovamente col decreto legge n. 179 del 2012, sempre sul comma 1 dell'articolo 68, ampliando le modalità di acquisizione del *software*, con l'aggiunta *software* fruibile in modalità *cloud computing*, e reinserendo nell'elenco il *software* proprietario. Vengono inoltre specificati, al comma 1 *bis*, i criteri che le amministrazioni devono seguire per valutare il tipo di *software* da acquistare⁷⁷². Nonostante questa modifica, sembra che la *ratio* della norma sia sostanzialmente la stessa: far diventare l'*open source* regola e ridurre il *software* proprietario ad eccezione⁷⁷³.

L'art. 68, viene modificato anche al comma 3, introducendo importanti novità per favorire l'open data, specificando le caratteristiche del formato dei dati di tipo aperto⁷⁷⁴.

⁷⁷² 1-*bis*. «A tal fine, le pubbliche amministrazioni prima di procedere all'acquisto, secondo le procedure di cui al codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, effettuano una valutazione comparativa delle diverse soluzioni disponibili sulla base dei seguenti criteri: a) costo complessivo del programma o soluzione quale costo di acquisto, di implementazione, di mantenimento e supporto; b) livello di utilizzo di formati di dati e di interfacce di tipo aperto nonché di standard in grado di assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione; c) garanzie del fornitore in materia di livelli di sicurezza, conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali, livelli di servizio tenuto conto della tipologia di software acquisito».

⁷⁷³ Cfr. E. CARLONI, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 11, p. 1044.

⁷⁷⁴ «1) sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali;
2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera a), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati;

L'articolo 9 del decreto legge introduce nuove disposizioni all'articolo 52 del Codice, e al comma 2 chiarisce che i dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano con qualsiasi modalità e senza l'espressa adozione di una licenza si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi all'articolo 68, comma 3, del Codice dell'amministrazione digitale. Si dispone inoltre che nella definizione dei capitolati o degli schemi dei contratti di appalto relativi a prodotti e servizi che comportino la raccolta e la gestione di dati pubblici, le pubbliche amministrazioni provvedano a consentire l'accesso telematico e il riutilizzo, da parte di persone fisiche e giuridiche, di tali dati.

Viene inoltre introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazione di pubblicazione nel proprio sito web dei regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico, il riutilizzo, compreso il catalogo dei dati e dei metadati in loro possesso.

L'Agenzia per l'Italia digitale dovrà pubblicare le Linee guida nazionali e gestire l'attuazione del processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nazionale. Si precisa altresì che l'accessibilità e il riutilizzo dei dati delle amministrazioni rientrano tra i parametri di valutazione della *performance* dei dirigenti pubblici.

8. Il principio di esclusività digitale

Alcune delle disposizione qui analizzate, mostrano, in linea con la riforma del Codice dell'amministrazione digitale del 2010, la volontà del legislatore di forzare la transizione al digitale, in funzione di un' erogazione esclusivamente attraverso modalità telematiche dei servizi, istaurando un rapporto pubblica amministrazione, cittadini e imprese basato unicamente sulle Ict.

Più in generale basti pensare alle norme concernenti la presentazione di domande di partecipazione a concorsi, alla digitalizzazione di procedure delle università, etc. Più nello specifico, la previsione che più evidenzia questa tendenza è quella dell'articolo 63 comma 3 *bis* del Codice, che dispone in via generale nel 1 gennaio 2014 la data entro la quale le amministrazioni ed

3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione. L'Agenzia per l'Italia digitale può stabilire, con propria deliberazione, i casi eccezionali, individuati secondo criteri oggettivi, trasparenti e verificabili, in cui essi sono resi disponibili a tariffe superiori ai costi marginali”.

i gestori di pubblici servizi devono utilizzare esclusivamente i canali telematici per la fornitura dei propri servizi e per le proprie comunicazioni⁷⁷⁵.

Nel successivo comma 3 *ter* si specifica che «a partire dal 1° gennaio 2014 i soggetti indicati al comma 3 *bis* utilizzano esclusivamente servizi telematici o la posta certificata anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi».

Il legislatore pone, attraverso questa previsione, il “principio di esclusività”⁷⁷⁶ nell’utilizzo di canali telematici in luogo di quelli tradizionali, quale canone generale di azione dei soggetti pubblici⁷⁷⁷.

Come già commentato nel capitolo precedente, questo approccio, se da un lato può favorire l’accelerazione verso la digitalizzazione dei rapporti con le pubbliche amministrazioni e delle modalità di azione ed organizzazione di queste ultime, dall’altro presenta diverse problematiche. Come è stato più volte evidenziato in questa sede, il legislatore sembra dimenticare una serie di questioni importanti, quali per tutte i divari digitali tuttora esistenti, di ordine culturale, sociale (e, spesso, generazionale), economico, ed anche tecnologico ed infrastrutturale, che tutt’oggi persistono⁷⁷⁸.

Uno sguardo all’esperienza del passato ci permette di rilevare come l’apposizione di scadenze così ravvicinate non abbia consentito alla digitalizzazione di apportare i benefici attesi nell’ottica del buon andamento, dell’efficacia e dell’efficienza della pubblica amministrazione; ricordiamo a tal proposito il caso del protocollo informatico e delle carte elettroniche⁷⁷⁹.

Il protocollo informatico divenuto obbligatorio per legge il 1 gennaio 2004, che mira a favorire l’efficienza dell’azione amministrativa e la partecipazione del privato al procedimento⁷⁸⁰, e

⁷⁷⁵ A partire dal 1° gennaio 2014, allo scopo di incentivare e favorire il processo di informatizzazione e di potenziare ed estendere i servizi telematici, i soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, utilizzano esclusivamente i canali e i servizi telematici, ivi inclusa la posta elettronica certificata, per l’utilizzo dei propri servizi, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze e atti e garanzie fideiussorie, per l’esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni”.

⁷⁷⁶ Come disposto dal citato comma 3 bis dell’articolo 63 del Codice dell’amministrazione digitale

⁷⁷⁷ Seppur con alcun deroghe come specificato al comma 3 quinquies: 3-quinquies. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e successive modificazioni, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le deroghe e le eventuali limitazioni al principio di esclusività indicato dal comma 3-bis, anche al fine di escludere l’insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

⁷⁷⁸ Cfr. E. CARLONI, *Il decreto “Semplifica Italia”*, cit., p. 691 ss.

⁷⁷⁹ Cfr. D.MARONGIU, *L’amministrazione digitale e le scadenze normative*, pubblicato il 20 marzo, 2012, in www.leggioggi.it.

⁷⁸⁰ Art. 42 comma 2 *bis* Codice dell’amministrazione digitale: «Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Le regole per la costituzione, l’identificazione e l’utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di

che deve costituire il fulcro della gestione elettronica del procedimento improntata ad una nuova filosofia dei rapporti non solo tra le amministrazioni ma soprattutto fra quest'ultime e i privati⁷⁸¹, non ha potuto esplicare la sua funzione per via del fatto che non è stato accompagnato da una gestione informatizzata dell'intero sistema documentale, rimanendo un caso isolato. La scadenza normativa sembra abbia così generato solo un mero adempimento pro-forma⁷⁸².

Per quanto riguarda la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi, che dovevano essere l'unico sistema di identificazione *on line* a partire dal 31 dicembre 2007, di fronte all'impossibilità materiale di ottemperare, si è avuto il continuo rinvio di tale scadenza, prima al 2008 e poi al 2010, fino ad arrivare all'ultima modifica del Codice con la legge n. 235 del 2010, che ha eliminato del tutto dall'articolo 64 l'esistenza del termine ultimo entro il quale le carte elettroniche debbano sostituire l'accesso mediante *user-name* e *password*. La carta d'identità elettronica non è mai entrata a regime, mentre la carta nazionale dei servizi sta lentamente decollando, seppur con ritmi e tempi decisamente differenti da quelli previsti dal legislatore⁷⁸³.

Da questi due esempi, si può dedurre che l'informatizzazione pubblica difficilmente segue il percorso segnato dalle scadenze poste con legge.

È fondamentale non mettere in secondo piano il problema della transizione, e quindi la già citata questione del *digital divide*, che, come sottolineato nei capitoli precedenti, era stata evidenziata dal Consiglio di Stato nel primo parere sul Codice, il n. 11995/04, esprimendosi in termini molto chiari, ma che il legislatore, dal 2005 ad oggi, non ha tenuto in giusta considerazione: «...più di un autore, anche in sede internazionale, ha messo in luce i rischi di una completa “digitalizzazione” dell'amministrazione pubblica in assenza di misure volte a bilanciare tale radicale innovazione. Uno dei pericoli principali (che fa parte del fenomeno del *digital divide*) è quello che un rilevante numero di cittadini (anziani, disabili, soggetti con basse scolarità, emarginati, abitanti in aree remote o rurali, in ritardo con “l'alfabetizzazione informatica” o semplicemente diffidenti) possa risultare discriminato o addirittura socialmente emarginato da un passaggio radicale e non bilanciato ad un'amministrazione esclusivamente digitale»⁷⁸⁴.

Il principio di esclusività digitale si pone in evidente contrasto con un principio che appariva dominante negli anni precedenti, ossia la multicanalità. Quest'ultima consiste, ricordiamolo, nella

connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa; regole tecniche specifiche possono essere dettate ai sensi dell'articolo 71, di concerto con il Ministro della funzione pubblica».

⁷⁸¹ Cfr. A MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, cit., p. 26.

⁷⁸² Cfr. D.MARONGIU, *L'amministrazione digitale e le scadenze normative*, cit.

⁷⁸³ *Ibidem*.

⁷⁸⁴ Si veda il parere del Consiglio di Stato, sezione atti normativi, n. 11995 del 2004, cit.

possibilità di comunicare con la pubblica amministrazione in modalità remota mediante una pluralità di canali, quali *call center*, telefoni cellulari, *fax*, tv digitale, etc⁷⁸⁵.

La multicanalità non fa riferimento ad un utilizzo “separato” dei vari canali, ma ad un approccio in cui tutte le informazioni sono integrate nei differenti canali, tanto che si parla comunemente di “multicanalità integrata”. Questa integrazione comporta che il cittadino abbia una visione unitaria della pubblica amministrazione nel suo complesso, indipendentemente dal canale utilizzato e a quale pubblica amministrazione si rivolga⁷⁸⁶.

Se è vero che internet rappresenta la rete in cui andrà a confluire la trasmissione di tutti i mezzi di comunicazione, in quanto strumento in grado di veicolare qualsiasi forma di contenuto⁷⁸⁷, non significa che essa debba essere l'unico strumento attraverso il quale si realizza la comunicazione e l'interazione con il cittadino. Questo anche perché internet non è, attualmente, un mezzo di comunicazione «culturalmente e socialmente a disposizione di tutti»⁷⁸⁸.

A questo proposito, le più moderne legislazioni tendono a superare una visione che è stata definita “Internet- centrica”⁷⁸⁹, in favore di un approccio che valorizzi la pluralità delle modalità possibili (tradizionali e innovative) di interazione tra amministrazione e cittadino.

Segue questo orientamento, ad esempio, la legge spagnola n. 11/2007 relativa all'accesso per via elettronica dei cittadini ai servizi pubblici, che espressamente prevede: «El ordenador e Internet puede ser una via, pero no es desde luego la unica»⁷⁹⁰.

La legge spagnola sull'amministrazione digitale precisa all'articolo 27, che il cittadino possa usare il mezzo informatico o quello tradizionale per comunicare con la pubblica amministrazione o seguire un procedimento. In questo modo l'amministrazione elettronica non può avere effetti sfavorevoli per coloro che non vogliono o non possono optare per le nuove tecnologie⁷⁹¹.

⁷⁸⁵ Cfr. A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, cit., p. 20.

⁷⁸⁶ Cfr. A. FARINET, E. PLONCHER, *Customer relationship management, approcci e metodologie*, Etas, 2002, p. 148 ss.

⁷⁸⁷ Cfr. U. GUIDOLIN, *Pensare digitale. Teoria e tecniche dei nuovi media*, Milano, 2005, p. 86.

⁷⁸⁸ Cfr. M. MIANI, *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie: la pubblica amministrazione dall'e-democracy all'e-government*, Bologna, 2005, p. 32.

⁷⁸⁹ Cfr. G. CAMMAROTA, *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, Estratto da *Digesto delle Discipline Pubblicistiche* (aggiornamento), Utet, 2012, p. 618; l'espressione è usata anche da A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, cit., p. 20.

⁷⁹⁰ Cfr. *Exposicion de motivos della Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, in BOE, n. 150, 27153.

⁷⁹¹ Cfr. I. MARTIN DELGADO, *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Valencia, 2009, p. 64.

L'eccezione a quella che la dottrina spagnola ha definito «la regola de la voluntariedad»⁷⁹² si ha nei casi in cui una norma di legge stabilisca obbligatoriamente l'uso del mezzo elettronico. Questa obbligatorietà sarà sempre eccezionale.

L'amministrazione non deve imporre l'uso delle tecnologie ma deve allo stesso tempo garantire questo diritto a chi lo richiede. La regola della volontarietà non contraddice il diritto all'uso delle tecnologie⁷⁹³.

La multicanalità permette ai cittadini, come detto, di accedere ai servizi mediante insiemi integrati di canali di erogazione tra quelli disponibili ed utilizzabili, dagli sportelli fisici ai siti e portali *on line*, dal canale telefonico a quello televisivo. La possibilità offerta ai cittadini di poter ricorrere a più canali di erogazione, evita diseguglianze tra i cittadini stessi, in relazione alle differenti capacità e possibilità di fruizione della modalità *on line*⁷⁹⁴. In particolare, secondo la direttiva emanata in materia dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie nel 2005, «il divario digitale, che è ancora fortemente presente in alcune fasce della popolazione comporta la necessità di un approccio multicanale, per rendere fruibili i servizi sia dal tradizionale sportello sia da canali a cui è possibile accedere in modalità remota»⁷⁹⁵.

In attuazione dei più generali principi di eguaglianza, sia formale che sostanziale⁷⁹⁶, la multicanalità si pone come strumento che attraverso la “neutralità tecnologica” dei vari strumenti, supera la problematica del *digital divide*⁷⁹⁷.

Sotto il profilo giuridico, il riferimento al principio della multicanalità è stato previsto sia nella legislazione italiana che comunitaria.

È essenziale ricordare, a questo proposito, la disciplina contenuta nell'art. 7 del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82), che prevede che le pubbliche amministrazioni, sviluppino «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla

⁷⁹² *Ibidem.*

⁷⁹³ *Ibidem.*

⁷⁹⁴ Cfr. G.CAMMAROTA, *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, cit., p. 618.

⁷⁹⁵ Direttiva 27 luglio 2005 “*Direttiva per la qualità dei servizi on line e la misurazione della soddisfazione degli utenti.*” Pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 18 ottobre 2005, n. 243, reperibile in www.digitpa.gov.it. «Nel merito, sulla base della Direttiva, si intende per “approccio amministrativo multicanale” il ricorso ad una pluralità di canali, alcuni noti e utilizzati (in misura variabile) dalle pubbliche amministrazioni, altri innovativi. Sono noti i seguenti canali: l'ufficio fisico, la posta fisica, il canale telefonico, il fax - telex, le affissioni, la radiodiffusione, la televisione via etere; negli ultimi anni si sono inoltre aggiunti il canale telematico e quello della posta elettronica. Sono canali innovativi di erogazione dei servizi: il telefono cellulare, i call center e i sistemi Interactive Voice Response - IVR, la televisione digitale terrestre e satellitare; si deve inoltre considerare l'evoluzione del canale telematico e, in particolare, la prospettiva del cd. WEB 2.0».

⁷⁹⁶ Su questo principio si veda U. ROMAGNOLI, *Il principio di uguaglianza sostanziale, Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 162 ss.

⁷⁹⁷ Cfr. M. MIANI, *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, cit., p. 205.

base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese»⁷⁹⁸. L'art. 12, comma 3 del Codice medesimo stabilisce che «le pubbliche amministrazioni operano per assicurare l'uniformità e la graduale integrazione delle modalità di interazione degli utenti con i servizi informatici, ivi comprese le reti di telefonia fissa e mobile in tutte le loro articolazioni, da esse erogati, qualunque sia il canale di erogazione, nel rispetto della autonomia e della specificità di ciascun erogatore di servizi». In questa norma emergono già i due principi fondamentali secondo i quali deve svilupparsi il *front office* della pubblica amministrazione: multicanalità ed integrazione dei canali⁷⁹⁹. Ancora nel Codice, all'articolo 4 secondo comma, è stabilito che «ogni atto o documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della conoscenza, se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa».

All'articolo 45 viene poi previsto che «i documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione con un qualsiasi mezzo telematico o informatico, ivi compreso il fax, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale»⁸⁰⁰. Su quest'ultimo punto, alcuni autori sostengono che il libero utilizzo di qualsiasi mezzo telematico o informatico può causare problemi in relazione alla sicurezza del documento informatico. Il fax ad esempio, non garantisce circa la certezza dell'autore del documento e la sua provenienza: «l'intestazione del fax potrebbe essere creata e modificata a piacimento del mittente, e chiunque potrebbe creare anche provvisoriamente un'intestazione di fax e far apparire un documento come proveniente da altro ignaro cittadino»⁸⁰¹.

Oltre alle disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale, ricordiamo la Direttiva del 4 gennaio 2005⁸⁰², del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, che ha dettato gli indirizzi della cosiddetta "Seconda fase della digitalizzazione della pubblica amministrazione", stabilendo che : «si conferma la priorità di favorire la diffusione e l'utilizzo di servizi *on line* per cittadini ed imprese, per migliorare il servizio e ridurre i costi. Le amministrazioni dovranno pertanto, curare la realizzazione e la promozione di servizi interattivi, assicurando, nel contempo, la

⁷⁹⁸ Cfr. G.R. STUMPO, *Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza*, in G.CASSANO, C.GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 59 ss.

⁷⁹⁹ Cfr. B.PONTI, *Commento agli artt. 12, 19* in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 137 ss.

⁸⁰⁰ Cfr. A.MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, cit., p. 21.

⁸⁰¹ Così G. DUNI, *L'amministrazione digitale : il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, cit., p. 36.

⁸⁰² Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, Direttiva 4 gennaio 2005 "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione", Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale , n. 35 del 12 febbraio 2005.

possibilità di accesso attraverso una pluralità di canali (internet, telefonia mobile, telefonia fissa, tv digitale), ciascuno facoltativamente fruibile dagli utenti»⁸⁰³.

Anche il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 2008⁸⁰⁴, contenente le regole tecniche del Sistema pubblico di connettività, stabilisce che i servizi per l'interoperabilità evoluta e la cooperazione applicativa siano impostati in un'ottica multicanale, in modo da garantire una visione integrata di tutti i servizi a prescindere dal canale di erogazione concretamente utilizzato.

A livello comunitario, il principio della multicanalità era già contemplato nel documento *eEurope 2005*⁸⁰⁵ che prevedeva come obiettivo: «per la fine del 2004, servizi pubblici interattivi ed accessibili a tutti via reti a banda larga ed accessi multi-piattaforma (telefono, televisione, computer ecc.)».

Successivamente il piano d'azione *e-Government* per l'iniziativa i2010⁸⁰⁶, ha ribadito tale principio, precisando che «i siti internet delle amministrazioni pubbliche sono ancora ben lontani dal rispettare gli orientamenti in materia di e-Accessibilità. Gli utenti continueranno a voler accedere ai servizi pubblici attraverso sistemi diversi da internet, quali la televisione digitale, la telefonia fissa o mobile e/o i contatti personali». In particolare, la Commissione europea si proponeva entro il 2008 di «pubblicare specifiche relative alle strategie di fornitura di servizi multipiattaforma che permettano di accedere ai servizi di *e-Government* attraverso mezzi disparati, quali la televisione digitale, la telefonia fissa e mobile e altri dispositivi interattivi»⁸⁰⁷.

Più di recente, il piano d'azione *e-Government 2011-2015* approvato dalla Commissione europea nel 15 dicembre 2010 prevede che l'usabilità e l'accesso dei servizi di *e-government* siano implementati tramite l'erogazione dei servizi in modalità multicanale, sia con internet, la televisione, il telefono e i dispositivi mobili, e dove opportuno anche tramite intermediari⁸⁰⁸.

⁸⁰³ Il principio è stato poi confermato nel cosiddetto “progetto PAESE” (ossia il Patto per l’attuazione del sistema nazionale di *e-government* nelle regioni e negli enti locali), approvato dalla Conferenza Unificata il 20 settembre 2007, che individua tra gli obiettivi strategici condivisi da Stato, regioni ed enti locali, «l’accesso multicanale ai servizi».

⁸⁰⁴ “Regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività previste dall’articolo 71, comma 1-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il «Codice dell’amministrazione digitale»”, Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 21 giugno 2008, n. 144.

⁸⁰⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 28 maggio 2002, *Piano d’azione eEurope 2005: una società dell’informazione per tutti*, in <http://ec.europa.eu>.

⁸⁰⁶ *Il piano d’azione eGovernment per l’iniziativa i2010: accelerare l’eGovernment in Europa a vantaggio di tutti*, Bruxelles, 25.04.2006, COM(2006) 173, in <http://eur-lex.europa.eu>, p. 5.

⁸⁰⁷ *Idem*, p. 6.

⁸⁰⁸ “Il piano d’azione europeo per l’eGovernment 2011-2015 - Valorizzare le TIC per promuovere un’amministrazione digitale intelligente, sostenibile e innovativa”, COM (2010), *cit.*

Il quadro normativo e di indirizzo appena delineato appare chiaro nella scelta della multicanalità integrata, che mira ad estendere i vantaggi derivanti dall'*e-government* anche a tutti quei soggetti che possono relazionarsi con la Pubblica Amministrazione con modalità diverse da internet⁸⁰⁹.

Desta perciò perplessità, il cambio di orientamento recentemente adottato dal legislatore, a partire dal criterio di delega per la modifica del Codice, avvenuta nel 2010⁸¹⁰, contenuto nella lettera a), comma 1, dell'art. 33, della legge 18 giugno 2009, n. 69. Esso ha previsto come forma sanzionatoria l'inibizione dell'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali⁸¹¹. Una sanzione di questo tipo, infatti, colpisce principalmente il cittadino più svantaggiato che non ha la possibilità o le capacità di utilizzare le nuove tecnologie, piuttosto che colpire l'ente pubblico inadempiente⁸¹².

Non può non tenersi conto, come già accennato, del fatto che l'accesso e l'uso delle nuove tecnologie non è diffuso nell'intera popolazione, sia per ragioni economiche, sociali e culturali, e quindi non è attualmente possibile, che il *front office* con le pubbliche amministrazioni si limiti al solo canale internet⁸¹³.

La multicanalità da questo punto di vista può essere considerato un sistema che risponde adeguatamente alle esigenze mutevoli delle persone, che non necessariamente fanno uso di un solo canale, ma scelgono quello a loro più congeniale, in base alla concreta attività che devono svolgere o più semplicemente in base alle loro capacità, o per ragioni di comodità.

Una pubblica amministrazione al servizio del cittadino, in cui vige il principio di eguaglianza sostanziale⁸¹⁴, che intende avvantaggiare i soggetti più deboli economicamente e socialmente⁸¹⁵, non dovrebbe costringere il cittadino ad utilizzare un solo canale di comunicazione con la Pa, ma lasciare libera la scelta dei canali che consentano di garantire, pur nella necessità di adeguare la pubblica amministrazione alle continue evoluzioni della tecnologia, il pieno accesso ai servizi a tutti

⁸⁰⁹ Cfr. A MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, cit., p. 21; G. CAMMAROTA (a cura di), *L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli (CZ), 2008, p.9 ss.

⁸¹⁰ A cui poi hanno fatto seguito, come illustrato nel corso di questo capitolo, le disposizioni contenute nel decreto "Semplifica Italia" del 2012.

⁸¹¹ Art. 33 comma 1, lettera a), legge n. 69/2009, « prevedere forme sanzionatorie, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice».

⁸¹² Tale criterio, comunque, non si è concretizzato in alcuna prescrizione specifica di tal genere, tanto che, a tutt'oggi, i meccanismi sanzionatori sono legati principalmente al meccanismo, già analizzato in precedenza, del cd *sistema della performance*. Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 470.

⁸¹³ Cfr. M. MIANI, *Oltre le città digitali: le politiche per l'e-government e l'e-democracy*, in R.GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Roma, 2007, p. 177.

⁸¹⁴ A. PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, cit., p. 47 ss.

⁸¹⁵ Questo è in effetti uno degli obiettivi del piano di *e-government* 2010.

i cittadini. Tale scelta, in particolare, non deve sfavorire, ma piuttosto agevolare la partecipazione delle categorie più deboli, in modo che si concretizzi la necessità che tutti i cittadini possano accedere ai servizi interattivi, sicuri e innovativi⁸¹⁶, per raggiungere l'obiettivo di promozione dell'inclusione e della coesione sociale.

Dunque l'esclusione dalla fruizione dei servizi di quella parte di cittadini che non possono accedere alla rete, concreterebbe un'evidente contrasto tra il principio di eguaglianza, espresso dall'art. 3 della Costituzione italiana, a sua volta ripreso dal titolo III (eguaglianza) della Carta europea dei diritti⁸¹⁷, e l'attuale stato di attuazione della "tele amministrazione"⁸¹⁸.

La multicanalità incide positivamente anche sulla qualità dei rapporti amministrativi perché modernizza e semplifica le modalità di svolgimento delle attività amministrative, avvicina l'amministrazione alle esigenze dei privati mettendo a disposizione un insieme diversificato e integrato di canali di *front office* e permettendo di utilizzare il canale di contatto preferibile dal cittadino, migliora la sua soddisfazione per i servizi resi⁸¹⁹. Questo sistema, determina, ad avviso della dottrina, lo sviluppo di un apprendimento relazionale diretto a raggiungere lo scopo della personalizzazione del rapporto con il cittadino⁸²⁰.

Sempre in favore della multicanalità, alcuni autori spiegano come i rapporti tra amministrazioni pubbliche e privati-utenti, siano essi cittadini o imprese, molto spesso sono complicati da metodi di interazione inadatti ai tempi dell'odierna società dell'informazione⁸²¹. Al riguardo, sia i canali tradizionali di erogazione dei servizi, sia il canale telematico, accanto ai punti di forza, presentano aspetti di criticità: l'ufficio fisico tradizionale ha il limite di comportare la presenza fisica dell'utente e ha vincoli temporali e di localizzazione fisica; il canale telematico non può, allo stato attuale dell'alfabetizzazione informatica generale, essere considerato una sostituzione degli uffici tradizionali, ma piuttosto un'importante integrazione. In questo contesto la multicanalità, si pone come metodo di ampliamento delle modalità dei canali di erogazione a servizio dell'utenza incrementando le fasce di utenza raggiungibili dall'erogazione dei servizi⁸²².

⁸¹⁶ Cfr. "Piano d'azione eGovernment per l'iniziativa i2010: accelerare l'eGovernment in Europa a vantaggio di tutti", cit., p.4.

⁸¹⁷ Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea,(2010/C 83/02), reperibile nel sito <http://eur-lex.europa.eu>.

⁸¹⁸ Così P. PIRAS, *Servizi Pubblici e nuove tecnologie*, in Dir. informatica 2006, n.2, p.93 ss.

⁸¹⁹ Cfr. A. NADDEO, Presentazione del Rapporto "L'Adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche", a cura di G. CAMMAROTA, in www.digit.pa.gov.it.

⁸²⁰ Cfr. S. PUDDU, *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo informatico*, Napoli, 2006, p. 98 ss, per cui il principio di personalizzazione è espressione del principio di eguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3, comma 2 della Costituzione.

⁸²¹ Cfr. G. CAMMAROTA, " L'Adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche", cit.

⁸²² *Ibidem*.

L'adozione della multicanalità nelle amministrazioni pubbliche si pone, ad avviso della dottrina, come «uno dei fattori di successo di un modello di erogazione dei servizi pubblici orientato all'utente», che allarga le reali possibilità di fruizione dei servizi⁸²³, e come strumento che contribuisce a contenere le disuguaglianze sociali e fisiche che impediscono un uguale accesso alla fruizione dei servizi stessi⁸²⁴.

In conclusione, lo sviluppo delle nuove tecnologie ha ampliato le possibilità di comunicazione, e quindi di fruizione dei servizi, del privato con la pubblica amministrazione: dal tradizionale “sportello fisico” si è passati alle modalità “*on line*”, ed a quelle remote cui è possibile accedere tramite una pluralità di canali che abbiamo più volte ripetuto essere *call center*, telefono cellulari, tv digitale, fax⁸²⁵. È stato messo in evidenza, nel corso della presente trattazione, come attraverso l'innovazione e le tecnologie si attribuisca a cittadini ed imprese un vero e proprio diritto a potersene avvalere nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni⁸²⁶, e, allo stato attuale, considerando le criticità che abbiamo rilevato (prima fra tutte il *digital divide*), l'adozione della multicanalità può soddisfare tale condizione.

Alla luce delle riflessioni proposte non pare dunque condivisibile la posizione assunta dal legislatore attraverso le recenti riforme, in favore dell'imposizione del principio di esclusività digitale.

⁸²³ Cfr. A. NADDEO, Presentazione del Rapporto “*L'Adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*”, *cit.*

⁸²⁴ Cfr. P. PIRAS, *Servizi Pubblici e nuove tecnologie*, *cit.*, p. 93 ss.

⁸²⁵ In questo senso cfr. A. NADDEO, Presentazione del Rapporto “*L'Adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*”, *cit.*; A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, *cit.*, p. 20.

⁸²⁶ Cfr. P. PIRAS, *Servizi Pubblici e nuove tecnologie*, *cit.*, p. 93 ss.

Conclusioni

La complessa analisi dell'evoluzione del Codice dell'amministrazione digitale induce ad avanzare alcune considerazioni finali, in particolare sul punto riguardante la concreta applicabilità, delle norme espresse dallo stesso Codice.

È necessario premettere che, nonostante i numerosi nodi problematici emersi nel presente lavoro, il Codice presenta indubbiamente, come già visto, anche degli aspetti positivi. Esso affronta, per la prima volta in maniera organica, il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno delle pubbliche amministrazioni, rappresentando un valido strumento normativo per i cittadini, le imprese ed anche per le pubbliche amministrazioni, tale da poter indirizzare i processi di innovazione, contribuendo così, non solo all'erogazione di servizi più veloci ed efficienti, ma consentendo forme innovative di partecipazione alla vita amministrativa e politica.

In relazione alle molteplici criticità del Codice, che sono state segnalate nei pareri resi dal Consiglio di Stato e dagli altri soggetti istituzionali, nonché dalla dottrina, si è proceduto, nel corso della presente trattazione, a verificare se e in quale proporzione sono state superate tali critiche e sono state accolte le eventuali proposte avanzate da tali soggetti sul suddetto testo.

La maggior parte dei rilievi critici espressi dal Consiglio di Stato risultano essere stati prevalentemente recepiti, almeno sul piano quantitativo, anche se è necessario sottolineare come le proposte accolte attengano principalmente a correzioni di *drafting* formale, mentre in molti casi non si è dato seguito a richieste di modifiche più sostanziali di disposizioni ritenute incomplete, come ad esempio a quelle sulla copertura finanziaria⁸²⁷. Relativamente alla problematica della copertura finanziaria, la quale deve intendersi, ricordiamolo, nei termini di «necessità di risorse indispensabili affinché la realtà organizzativa, su cui tali norme sono destinate ad operare, sia predisposta a recepirle ed attuarle»⁸²⁸, trattasi di un punto essenziale su cui il Consiglio di Stato si è soffermato con particolare attenzione in entrambi i pareri resi. È stata evidenziata infatti, la tendenza alla predisposizione di progetti ambiziosi senza però prevedere adeguati finanziamenti per la realizzazione del processo di ammodernamento delle amministrazioni pubbliche, tanto che oggi, i suggerimenti del Consiglio di Stato, anche sulla linea della legislazione degli ultimi anni, legata ad una logica di contenimento della spesa pubblica, sono stati nuovamente disattesi dal legislatore.

⁸²⁷ Cfr. M. PIETRANGELO, *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p.89.

⁸²⁸ Cfr. Consiglio di Stato, sez. atti norm. parere n. 31/2006, cit., punto 3.4.

Non è pensabile, secondo la dottrina, l'avvio di una riforma così ampia e complessa quella prevista nel Codice, senza un'adeguata disponibilità di risorse finanziarie sia a livello statale che locale, e senza aver prima valutato l'impatto di una disciplina, per la gran parte nuova, com'è nella facoltà dei "codici" previsti dalla legge di semplificazione per il 2001⁸²⁹.

Nel testo del decreto correttivo del 2006, sono state viceversa accolte le proposte avanzate dalla Conferenza Unificata: la prima riguarda l'articolo 54 sui contenuti dei siti delle pubbliche amministrazioni, e la seconda l'articolo 3 relativo al diritto all'uso delle tecnologie, dai quali è stato espunto il limite di applicabilità alle sole amministrazioni centrali, estendendo così la disciplina anche alle amministrazioni regionali e locali; peraltro con l'eliminazione, nel 2010, dell'ulteriore ostacolo rappresentato dai «limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative e dell'autonomia normativa di ciascun ente».

Il legislatore ha così voluto evidenziare il ruolo essenziale che oggi le Regioni e gli enti locali sono chiamate a svolgere mediante le tecnologie nel processo di ammodernamento della pubblica amministrazione, ruolo che inizialmente il Codice, ricordiamo, non aveva forse tenuto in giusta considerazione, legandosi alla sola competenza esclusiva dello Stato in materia di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, comma 2 lettera r) della Costituzione.

Assegnando maggior rilievo al ruolo di Regioni ed enti locali, il legislatore sembra anche aver dato risposta alle sollecitazioni della Corte Costituzionale sulla questione del riparto di competenze tra livelli di governo in materia di amministrazione elettronica. La Corte aveva infatti più volte insistito sulla necessità di adeguare l'intera disciplina alla luce del principio di leale collaborazione, in considerazione del fatto che si riscontrava un caso di "concorrenza di competenze" di Stato e Regioni: coordinamento informativo statale da un lato, e ordinamento ed organizzazione amministrativa tanto dello Stato quanto delle regioni, dall'altro⁸³⁰.

A parte quanto appena indicato, è possibile affermare che il legislatore, nelle varie modifiche operate al Codice, non ha sostanzialmente superato le problematiche evidenziate dal Consiglio di Stato, né ha raggiunto alcuni degli obiettivi che si era posto.

Non può dirsi prima di tutto riuscita, l'unificazione della normativa in materia di amministrazione digitale: il legislatore ha infatti proseguito ad emanare importanti norme in materia

⁸²⁹ Cfr. M. PIETRANGELO, *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 97.

⁸³⁰ Si veda Corte Costituzionale 10 gennaio 2004, n. 17, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 312 ss.; Corte Costituzionale 20 gennaio 2004, n. 36, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 497 ss.; Corte Costituzionale 12 gennaio 2005, n. 31, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 201 ss.; Corte Costituzionale 12 gennaio 2005, n. 35, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 267 ss.; Corte Costituzionale 13 gennaio 2005, n. 50, in *Giur. Cost.*, I, 2005, p. 395 ss.; Corte Costituzionale 7 luglio 2005, n. 271, in www.cortecostituzionale.it. Cfr. M. PIETRANGELO, *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 93.

collocandole al di fuori del Codice, aumentando la frammentarietà e la disorganicità normativa. Con l' introduzione di una serie di disposizioni non coordinate tra di loro, il legislatore non è riuscito nell'intento di realizzare un Codice organico, sistematico ed esaustivo della materia.

In un contesto caratterizzato da un'entropia normativa in materia di digitalizzazione, anche gli ultimi interventi normativi hanno confermato la tendenza del passato. Sarebbe stato sufficiente aggiornare ed integrare le disposizioni all'interno del Codice dell'amministrazione digitale, in modo da garantire concretezza e sistematicità all'apparato legislativo, anche in considerazione delle indicazioni dell'Unione Europea contenute nell'Agenda digitale, per raggiungere l'obiettivo prefissato. In relazione a ciò, possiamo citare il recente decreto legislativo n. 33 del 2013⁸³¹, il quale è intervenuto modificando l'art. 54 del Codice sul contenuto dei siti⁸³², estrapolando tale disciplina da esso, e collocandola all'interno del suddetto decreto legislativo n. 33, al quale oggi il Codice si limita a fare rinvio. Il risultato è stato quello di privare il Codice di una parte della disciplina che in un ottica di sistematicità dovrebbe essere invece contenuta integralmente tra le proprie disposizioni.

Sarebbe forse apparso più congruo incorporare l'intera disciplina sulla trasparenza del D. Lgs. n.33 del 2013, sotto la forma di un nuovo capo del Codice.

Le proposte di correzione al testo in esame, hanno evidenziato, ad avviso della dottrina, la mancanza di una "visione d'insieme" del legislatore sulle potenzialità e sui benefici che la digitalizzazione può garantire alla pubblica amministrazione. Si è dunque riconfermata la difficoltà del legislatore nel sistematizzare e riordinare una già copiosa ed intricata produzione normativa, che, è sempre stata «frutto di interventi normativi episodici e di adattamento della normativa relativa alle più diverse materie via via investite dall'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione»⁸³³.

Deve essere evidenziato un ulteriore ed importante aspetto. Molte disposizioni del Codice, infatti, si presentano ancora di difficile attuazione, avendo il carattere di norme programmatiche e di principio, in particolare, ma non solo, quelle contenute nel Capo I. Ad esse si deve, in ogni caso, riconoscere il valore propositivo e di rottura culturale che intendono realizzare⁸³⁴.

⁸³¹ DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, (13G00076), Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.80 del 5-4-2013.

⁸³² Attualmente tale articolo recita: «1. I siti delle pubbliche amministrazioni contengono i dati di cui al decreto legislativo recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n.190».

⁸³³ Così R. BORRUSO, *Riflessioni sull'informatica giuridica*, in R. BORRUSO, R. M. DI GIORGI, L. MATTIOLI, M. RAGONA, *L'informatica del diritto*, Milano, 2004.

⁸³⁴ Cfr. M. PIETRANGELO, *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 98.

Sul fronte della concreta applicabilità delle norme contenute nel Codice, si sono comunque compiuti degli importanti passi in avanti, rispetto alla prima versione del testo in questione, su almeno tre profili: il diritto all'uso delle tecnologie (art. 3), la disciplina dei pagamenti elettronici (art. 5) e quello della posta elettronica certificata (art. 6), i quali, a fronte di una stesura iniziale eccessivamente scarna, appaiono oggi sufficientemente articolati e contengono indubabilmente disposizioni operative. Viceversa occorre ravvisare che gli articoli 8 e 9 dedicati all'alfabetizzazione informatica e alla partecipazione democratica elettronica presentano ancora oggi un carattere meramente programmatico, come anche le disposizioni riguardanti il procedimento amministrativo telematico ed il fascicolo informatico che ancora oggi non sono entrate a regime.

Non possiamo in questa sede non ribadire la permanenza della problematica del *digital divide*, un fenomeno complesso, che condiziona il già difficile cammino verso la costruzione dell'amministrazione digitale⁸³⁵. Si è già parlato dei rischi di un analfabetismo elettronico in una società dell'informazione dove la diffusione delle tecnologie informatiche porta con sé, inevitabilmente, l'emergere di nuove disuguaglianze.

Come ha osservato illustre dottrina, gli strumenti tecnologici rappresentano un elemento indispensabile per la partecipazione culturale, sociale, politica ed economica, per cui in tale contesto «le nuove disuguaglianze diventano un rischio per la democrazia»⁸³⁶. Per questa ragione non si può prescindere dall'adozione di politiche pubbliche di alfabetizzazione rivolte ai cittadini, al fine di eliminare tali disuguaglianze ed evitare fenomeni di esclusione sociale che andrebbero ad incidere «sulla natura democratica di un sistema»⁸³⁷, strettamente legata ad un «continuo ed ininterrotto processo di inclusione dei cittadini»⁸³⁸.

L'accesso ad internet costituisce oramai un vero e proprio diritto, «una componente della cittadinanza dunque una precondizione della stessa democrazia»⁸³⁹. Internet si avvia a diventare il luogo dove si svolgono rapporti significativi tra cittadini e Stato, in relazione all'accesso alle informazioni, ai servizi e per adempimenti amministrativi. L'esclusione da tale sistema, incide pertanto, sull'esercizio stesso dei diritti⁸⁴⁰. A tal proposito può essere ricordato un recente rapporto

⁸³⁵ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie, nuovi diritti*, cit., p. 591 ss.; l'autore precisa come la persistenza del *digital divide* tende a vanificare l'attuazione dell'amministrazione digitale.

⁸³⁶ Cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., p. 91 ss.

⁸³⁷ *Ibidem*.

⁸³⁸ *Ibidem*.

⁸³⁹ Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 387.

⁸⁴⁰ *Ibidem*.

presentato all'assemblea generale dell'Onu⁸⁴¹, dove nelle conclusioni si afferma che «essendo internet diventato uno strumento indispensabile per rendere effettivo un gran numero di diritti fondamentali, per combattere la disuguaglianza e per accelerare lo sviluppo e il progresso civile, la garanzia di un accesso universale a internet deve rappresentare una priorità per tutti gli Stati»⁸⁴².

Com'è facile intuire, l'introduzione da parte delle recenti riforme del principio di esclusività digitale per le comunicazioni tra pubblica amministrazione e cittadino, non contribuisce a diminuire, ma al contrario incrementa le problematiche legate *digital divide*.

Una riflessione sulle riforme del 2012 ci conduce a concludere che, nonostante tali provvedimenti costituiscano un passo importante nel percorso di ammodernamento pubblico, alcuni autori in maniera piuttosto critica affermano che la digitalizzazione del Paese avanza molto lentamente e a fatica: si attende ancora l'emanazione delle regole tecniche di attuazione del Codice dell'amministrazione digitale relative alle firme elettroniche, al documento informatico, alla conservazione sostitutiva e al protocollo informatico, e del secondo decreto attuativo della fattura elettronica obbligatoria⁸⁴³. Le nuove iniziative di *e-government* contenute nell'Agenda digitale richiedono, per la loro concreta implementazione, l'adozione di numerosi provvedimenti attuativi.

L'efficacia delle misure dipenderà quindi dalla volontà politica, dalla disponibilità delle risorse e dal grado di convincimento dei diversi attori coinvolti⁸⁴⁴.

Inoltre l'attuazione delle misure non sembra possa prescindere da un adeguato coordinamento tra i diversi livelli di governo, in particolare fra Stato, Regioni ed Enti locali; una loro collaborazione potrebbe infatti essere utile per evitare sovrapposizioni di competenze, possibili conflitti e prevenire situazioni di paralisi e lentezza⁸⁴⁵.

Le numerose criticità e difficoltà che ancora si rilevano, emergono anche dalle classifiche internazionali dove l'Italia risulta essere in grave ritardo nell'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale; i dati pubblicati dalla Commissione europea non sono confortanti⁸⁴⁶. Proprio con riferimento ai servizi di *e-government* l'Italia si colloca in penultima posizione, prima solo della

⁸⁴¹ F. La Rue, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Seventeenth Session, 16 May 2011, A/HRC/17/27, p. 22.

⁸⁴² Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 389.

⁸⁴³ Cfr. B. SANTACROCE, *PA: digitalizzazione ancora al palo*, in *IlSole24Ore*, 23 aprile 2013.

⁸⁴⁴ Cfr. R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, cit., p. 233.

⁸⁴⁵ *Ibidem*.

⁸⁴⁶ Cfr. A. CASINELLI, *L'e-government*, cit., p. 234.

Romania. Nel nostro Paese infatti, solo il 22% dei cittadini utilizza la rete, a fronte di una percentuale dell'80% registrata in Danimarca⁸⁴⁷.

Gli interventi sul piano normativo si possono considerare esaustivi, ma manca la capacità di passare dalla previsione normativa alla concreta messa in atto dei nuovi strumenti per la presenza dei problemi che sono stati illustrati. Così, gli apparati pubblici non appaiono ancora in grado di diffondere capillarmente l'utilizzo delle Ict promosso in sede europea e perseguita a livello nazionale⁸⁴⁸.

In relazione a queste considerazioni finali, si presenta, purtroppo, ancora attuale il quadro istituzionale che più di un ventennio fa Giorgio Berti indicava come il primo stadio del processo della modernizzazione tecnologica. «Uno stadio in cui l'imporsi in principio delle esigenze di funzionalità ed efficienza sulle esigenze della partecipazione avrebbe comportato il prevalere di una tendenza di tipo burocratico su di una tendenza di tipo democratico all'interno del processo di ammodernamento»⁸⁴⁹. Berti auspicava che tale stadio avrebbe poi comportato il diffondersi delle nuove tecnologie con «un deciso effetto di potenziamento della persona, secondo linee tracciate nei principi fondamentali e nella prima parte della Costituzione»⁸⁵⁰. In conseguenza si sarebbe dovuti passare ad una seconda fase, più progredita, che «rovescia i termini del rapporto e accentua invece il peso dei diritti individuali e sociali e della loro funzione di controllori e legittimatori degli apparati di potere (pubblico e privato)», alla quale «va fatta corrispondere dunque una nuova signoria della persona sulle funzioni e sui servizi»⁸⁵¹.

Una seconda fase che, nonostante la presenza del Codice, appare ancora lontana.

⁸⁴⁷ Il riferimento è ai dati pubblicati dalla Commissione europea sullo stato di attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale nei 27 Stati dell'Unione. Fonte: sito ufficiale della Commissione europea- Rappresentanza Italia, in <http://ec.europa.eu>.

⁸⁴⁸ Cfr. A. CASINELLI, *L'e-government*, cit., p. 235.

⁸⁴⁹ Cfr. G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, p. 89 ss.

⁸⁵⁰ *Ibidem*.

⁸⁵¹ Cfr. G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, cit., p. 98.

Bibliografia

AA. VV., *Il Codice della Pubblica Amministrazione digitale*, Napoli, 2006.

AA. VV., *Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*. Testo elaborato dal Gruppo di lavoro di Astrid, 8 ottobre 2004, Pubblicato in Astrid Rassegna del 27-01-2005, www.astrid-online.it.

AA. VV., *La cd. "Riforma Brunetta" del lavoro pubblico. Valutazione, responsabilità e merito tra legislazione e contrattazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, n. 5-6.

AA. VV., *La dematerializzazione della documentazione amministrativa*, Libro Bianco del Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale, Pubblicazione a cura del CNIPA, Marzo 2006, in www.cnipa.gov.it.

AA. VV., *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-government*, Gruppo di lavoro di Astrid, Roma, 2002, in www.astrid-online.it.

ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento secondo l'art. 97 della Costituzione (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1993, VIII.

ALLEGRETTI U., *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996.

AMOROSINO, S., *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del "sistema Italia"*, Milano, 2006.

ANASTASIO P., *Trasforma Italia, ecco il decreto approvato in Cdm*, in <http://www.corrierecomunicazioni.it>.

ARENA G., BOMBARDELLI M., GUERRA M.P., MASUCCI A., *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001.

ARENA G., *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Scritti in onore di G. Ferrara*, Torino, 2005.

ARENA G., *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G.ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991.

ASPRONE M., *Vicissitudini dell'e-gov nazionale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2009, fasc. 5.

ASPRONE M., *Gli atti predisposti in forma elettronica: l'efficacia probatoria*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2009, fasc. 15.

APELLI M., ATERNO S., CACCIARI A., CAUTERUCCIO R., *Codice dell'amministrazione digitale. Commentario*. Roma, 2008.

AZZARITI A., *Le nuove regole in materia di digitalizzazione della P.A. alla luce del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*, in *P.Q.M.*, 2005, fasc. 2, pt. 3.

- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto Regionale*, Bologna, 2005.
- BASSANINI F., *Il Codice della pubblica amministrazione digitale. Luci e ombre*, 2005, in www.astrid-online.it.
- BASSANINI F., *L' ammodernamento delle amministrazioni pubbliche. Note per un programma di governo*, in www.astrid-online.it.
- BASSANINI F., *Tendenze delle riforme amministrative*, Bologna, Spisa, Clueb, 1998.
- BATTAGLIA A., *La politica europea sull'e-government*, in G. VESPERINI, (a cura di), *L'e-Government*, Milano, 2004.
- BELISARIO E., *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Rimini, 2010.
- BELISARIO E., *Ecco il CAD 2.0*, in www.forumpa.it.
- BELISARIO E., *PA digitale: nuove norme, vecchi errori?*, 5 giugno 2009, in www.puntoinformatico.it.
- BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.
- BERTI G., *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986.
- BERTONI F., *Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC)*, in A. LISI, L. GIACOPUZZI, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale*, Camerino (MC), 2006.
- BIANCO A., *Il Codice dell'amministrazione digitale: documenti e servizi in rete*, in *E-gov.*, 2011, fasc.2.
- BOMBARDELLI M., *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, n. 5.
- BONAVITA S., *Il pluralismo informatico e l'interoperabilità documentale nella Pubblica Amministrazione italiana: profili informatico-giuridici*, in *Cyberspazio e Diritto*, 2008, fasc. 1.
- BONETTI T., *Il Codice dell'amministrazione digitale: brevi annotazioni critiche*, in *E.gov*, n. 4/2009.
- BORRUSO R., *Informatica giuridica*, voce dell'Enciclopedia del Diritto, I, 1997.
- BORRUSO R., DI GIORGI R.M., MATTIOLI L., RAGONA M., *L'informatica del diritto*, Milano, 2004.
- BRACCHI G., MAINETTI S., *E-government: l'evoluzione della PA*, Milano, 2005.
- BRUNETTI D., *Il Codice della amministrazione digitale e la gestione elettronica dei documenti*, in *Comuni d'Italia*, 2005, fasc. 10.
- BRUNETTI D., *Il Codice della p.a. digitale e le recenti integrazioni*, in *Comuni d'Italia*, 2006, fasc. 7-8.

BUSON D., *Il piano di azione e-government: un'opportunità per far crescere la qualità del sistema pubblico*, in Nuova Rassegna, 2003.

CACACE S., *Codice dell'amministrazione digitale, D.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006, 2006*, in www.giustiziaamministrativa.it.

CAFFERATA R., *Cambiamento tecnologico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in Economia pubblica, supplemento al n. 3, 1999.

CALÌ D., *Dall'amministrazione digitale all'amministrazione 2.0*, in www.astrid-online.it.

CAMMAROTA G., *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in Giornale di diritto amministrativo, 2006, fasc. 9.

CAMMAROTA G., *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, Estratto da Digesto delle Discipline Pubblicistiche (aggiornamento), Utet, 2012.

CAMMAROTA G. (a cura di), *L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Collana DFP, Roma, 2007.

CAMMAROTA G., *Documento informatico e firme elettroniche. Commento*, in E.CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2005.

CAMMELLI A., *Diritti e nuove tecnologie nella società dell'informazione*, in Informatica e Diritto, 2008, fasc. 1-2.

CAMMELLI M., *Procedura, decisione amministrativa e automazione*, in P. RIZZO (a cura di), *Burocrazia e computer*, Roma, 1988.

CAMMELLI M., *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004.

CANTON M., *Manuale dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005.

CAPOCCHI A., *Il processo di e-Government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2003.

CARDARELLI F., *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in Il diritto dell'informazione e dell'informatica, 1994.

CARIDI G., *Informatica giuridica e procedimenti amministrativi*, Milano, 1983.

CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2011.

CARLEO R., *Codici di settore (voce)*, in www.treccani.it, 2009.

CARLONI E. (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale, Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, 2005.

CARLONI E., *Il Codice dell'amministrazione digitale: profili giuridici*, in Archivi e computer, 2006.

- CARLONI E., *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2011, fasc. 5.
- CARLONI E., *Gli strumenti della trasparenza nel sistema amministrativo italiano e la sua effettività: forme di accesso, quantità e qualità delle informazioni*, in www.astrid-online.it.
- CARLONI E., *Il "nuovo" Codice dell'Amministrazione digitale, 2010*, in www.teutas.it.
- CARLONI E., *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante modifiche al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (atto n. 266)*, in <http://nuovo.camera.it>.
- CARLONI E., *Il Decreto "Semplifica Italia"*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2012, n.7.
- CARLONI E., *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2012, n. 11.
- CARLONI M., MONDANI M., *L'e-government é un'opportunità per una nuova partenza*, in *Amministrazione civile*, 2008, fasc. 2.
- CARNELUTTI F., voce *Documento (Teoria moderna)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1960.
- CARNELUTTI F., *Studi sulla sottoscrizione*, in *Rivista del diritto commerciale*, vol. XXVII, parte prima, 1929.
- CARNEVALE P., *Codificazione legislativa e normazione secondaria del nuovo modello di semplificazione delineato dalla legge n. 229 del 2003*, in *Diritto e Società*, 2005, n. 4.
- CARPENTIERI R., *L'Agenda digitale italiana*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2013, n. 3.
- CARTABIA M., *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività?* In *Rassegna Parlamentare*, 1997.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011.
- CASINELLI A., *L'e-government*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2013, n. 3.
- CASSANO G., GIURDANELLA C. (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale, commentario al D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, 2005.
- CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 2001.
- CASSESE S., *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973.
- CASSESE S., *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2000.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000.

CASSETTI L., RICCI S., *L'Agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di welfare nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella Knowledge Based Society*, pubblicato il 12 ottobre 2011, in www.federalismi.it.

CASTORINA E., *Il differimento dell'entrata in vigore e gli "atti di indirizzo e coordinamento" nel codice dell'amministrazione digitale*, (relazione al convegno "DAE - Diritto amministrativo elettronico" (Catania, 1-2 luglio 2005)), in *Informatica e diritto*, 2005, fasc. 1-2.

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2012.

CHIEPPA R., *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Diritto dell'economia*, 1994.

CHIEPPA R., *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010.

CIOCCA P., SATTA F., *La dematerializzazione dei servizi della p.a. un'introduzione economica e gli aspetti giuridici del problema*, (Intervento all'incontro sul tema "Il programma di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: fattori di accelerazione", Roma, 27 febbraio 2008), in *Diritto amministrativo*, 2008, fasc. 2.

CLARIZIA R., *Il Consiglio di Stato, il Codice dell'amministrazione digitale e le firme elettroniche*, (Nota a Cons. Stato sez. atti normativi 30 gennaio 2006, n. 31), in *Diritto dell'Internet*, 2006, fasc. 3.

CLARIZIA A., *Il documento informatico sottoscritto: alcune note a margine del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto dell'internet*, 2005.

COCCAGNA B., *Il processo di dematerializzazione nel settore pubblico: aspetti giuridici e organizzativi del back office*, in *Cyberspazio e Diritto*, 2010, fasc.2.

CONTALDO A., *Dalla teleamministrazione all'e- government: una complessa transizione in fieri*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2002, fasc. 4.

CONTALDO A., *Le reti della Pubblica Amministrazione e il progetto della Rete unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA)*, in *Il foro amministrativo CDS*, 2004.

CONTALDO A., MAROTTA L., *L'informatizzazione dell'atto amministrativo: cenni sulle problematiche in campo*, in *Diritto e Informatica*, 2002, n.3.

CONTE F. (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, in *Rassegna della giustizia militare* 2012, vol. 37, fasc.1.

CORRADINO M., *La qualità delle regole nell'amministrazione digitale*, (relazione al convegno "DAE - Diritto amministrativo elettronico", Catania, 1-2 luglio 2005), in *Informatica e diritto*, 2005, fasc. 1-2.

CORSELLO R., *www.padigitale.it*, in *Lo Stato civile italiano*, 2006, fasc. 2.

COSTANZO P., *Aspetti e problemi dell'informatica pubblica*, in *Studi in onore di V. Uckmar*, I, 1997.

- COSTANZO P., *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. E-democracy)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003.
- COSTANZO P., DE MINICO G., ZACCARIA R. (a cura di), *I "tre codici" della Società dell'informazione*, Torino, 2006.
- D'ELIA I., *Processo e tecniche di normazione nel riassetto in corso in materia di società dell'informazione*, in *Informatica e Diritto*, 2005, fasc. 1-2.
- D'ELIA I., *Verso la società dell'informazione*, in *Informatica e Diritto* 1996, n.1.
- D'ELIA I., PIETRANGELO M., *Il Codice dell'amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, in *Informatica e diritto*, 2005, fasc. 1-2.
- D'ELIA I., *Informatica e pubblica amministrazione: quadro normativo e istituzionale*, in *Lineamenti di informatica giuridica*, a cura di R. Nannucci, Napoli, 2002.
- D'ELIA I., *L'informatica nella pubblica amministrazione*, Roma, 1987.
- D'ELIA I., *L'informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, parte speciale, tomo II, Milano, 2003.
- D'ORTA C., *I tre pilastri della riforma digitale della pa*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2006, fasc. 2.
- D'ORTA C., *Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc.7.
- DE GIOVANNI E., *Il "Codice dell'amministrazione digitale": prime impressioni*, in *Diritto dell'Internet*, 2005, fasc. 3.
- DE GIOVANNI E., *Il Codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*, in *Informatica e diritto*, 2005, fasc. 1-2.
- DE GIOVANNI E., *Il Codice delle amministrazioni digitali e il procedimento amministrativo elettronico*, in *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, P. Piras, (a cura di), Torino, 2006.
- DE GIOVANNI E., *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7marzo2005, n.82)*, in www.federalismi.it.
- DE GRAZIA D., *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel 'nuovo' Codice dell'amministrazione digitale*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico*, 2011, n. 2.
- DE MICHELIS G., *L'informatica*, Libro Verde, Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato, Capitolo 5.2, in www.astrid-online.it.
- DELFINI F., *L'evoluzione normativa della disciplina del documento informatico: dal d.p.r. 513/1997 al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Rivista di diritto privato*, 2005, fasc. 3.
- DELLA TORRE M. (a cura di), *Diritto e informatica*, Milano, 2007.

- DE PETRA G., *Lo Stato dell'arte dell' e-Government in Italia*, 2001, in www.forumpa.it.
- DI GIORGI R. M., *Democrazia, federalismo e società dell'informazione nel Codice dell'amministrazione digitale: spunti di riflessione*, in *Informatica e Diritto*, 2005, fasc. 1-2.
- DI GIORGI R. M., *Informatica e pubblica amministrazione: le politiche per l'innovazione e i progetti*, in *Lineamenti di informatica giuridica*, a cura di R. Nannucci, Napoli, 2002.
- DI GIORGI R. M., *Lo stato essenziale*, Napoli, 2006.
- DI GIORGI R. M., *L'informatica nell'attività della pubblica amministrazione*, in *L'informatica del diritto*, 2007.
- DI SALVATORE P., *La "Costituzione del mondo digitale"*, in *Comuni d'Italia*, 2005, fasc. 9.
- DUNI G., *L'e-government: dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006*, in *Diritto dell'internet*, 2005.
- DUNI G., *L'amministrazione digitale : il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, 2008.
- DUNI G., *Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Informatica e Diritto*, 2005, fasc. 1-2.
- DUNI G. (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla tele amministrazione*, Roma, 1992.
- DUNI G., *La pubblica amministrazione digitale ed il decreto integrativo e correttivo. I presupposti per il passaggio alla fase operativa*, Estratto del documento presentato nel corso della Giornata di Studi tenutasi il 17 ottobre 2005, presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, per la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale, in www.astrid-online.it.
- DUNI G., *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, Giugno 1978, Volume CXXIX, Fasc. 6, in www.teleamministrazione.it.
- DUNI G., *I dieci capisaldi della tele amministrazione*, in www.teleamministrazione.it.
- DUNI G., *Ancora sul procedimento amministrativo: le ultime novità della ricerca in materia, relazione al III convegno DAE, Catania 2-3 luglio 2004*, in www.teleamministrazione.it.
- DUNI G., *Lo sportello Unico, tra innovazione e remore*, Relazione tenuta nel convegno promosso dall'Associazione Teleamministrazione e svoltosi presso l'Università di Cagliari il 5 marzo 1999 (*Lo sportello unico telematico*), in www.teleamministrazione.it.
- DUNI G., *Dal procedimento sequenziale al procedimento "a stella"*, 2004, in www.teleamministrazione.it.
- FACCHINI C., *Sportello unico: le novità del 2011*, in *Azienditalia*, 2012, Vol.19, Fasc. 4.

- FAINI F., *La "trasparenza attiva" nell'amministrazione digitale*, in *Diritto civile e commerciale*, Pubblicato in data 26/ 07/2012, reperibile in www.diritto.it.
- FAINI F., *Dati, siti e servizi in rete delle pubbliche amministrazioni: l'evoluzione nel segno della trasparenza del decreto legislativo n. 235 del 2010*, in *Informatica e Diritto*, 2011, Vol. 37, fasc. 1-2.
- FALCONE M., *L'Agenda digitale europea e le prospettive di attuazione in Italia: brevi note*, pubblicato il 5 luglio 2012, in www.teutas.it.
- FANTIGROSSI U., *Automazione e Pubblica amministrazione*, Bologna, 1993.
- FARINET A., PLONCHER E., *Customer relationship management, approcci e metodologie*, Etas, 2002.
- FELEPPA F. R., GATTAMELATA S., *Il documento informatico nel processo telematico*, in *Informatica e diritto*, 2007, fasc. 1-2.
- FERRARI F., *Il Codice dell'amministrazione digitale e le norme dedicate al documento informatico*, in *Rivista di diritto processuale*, 2007, fasc. 2.
- FINOCCHIARO G., *Informatica e pubblica amministrazione*, Bologna 1991.
- FINOCCHIARO G., *Documento informatico, firma digitale e firme elettroniche*, in C. ROSSELLO, G. FINOCCHIARO, E. TOSI, *Commercio elettronico*, Torino, 2007.
- FINOCCHIARO G., *Ancora novità legislative in materia di documento informatico: le recenti modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Contratto e impresa*, 2011, n. 2.
- FINOCCHIARO G., *10 cose che non si possono non sapere...sulle firme informatiche*, in www.blogstudiolegalefinocchiaro.it.
- FINOCCHIARO G., *Documento informatico e firma digitale, Pa telematica*, pubblicato il 31 ottobre 2012, in www.blogstudiolegalefinocchiaro.it.
- FIorentino L., *Il decreto legge "crescita 2.0": un provvedimento ad efficacia differita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 3.
- FIORIGLIO G., *Diritti dei cittadini e delle imprese nel Codice dell'amministrazione digitale*, in *Rivista di diritto, economia e gestione delle nuove tecnologie*, 2006, vol. 2, fasc. 2.
- FOIS S., *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, 1973.
- FROSINI V., *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993.
- FROSIO G., *Guida al Codice dell'amministrazione digitale, la digitalizzazione della P.A. alla luce del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Napoli, 2005.
- GALLI M., *La rete unitaria della Pa*, in G. CASSANO (a cura di), in *Internet. Nuovi problemi e questioni controverse*, Milano, 2001.

- GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2012.
- GENTILI A., *I documenti informatici: validità ed efficacia probatoria*, in *Diritto dell' Internet*, 2006, n. 3.
- GHIRIBELLI A., *Le "zone d'ombra" del procedimento amministrativo elettronico nel Codice dell'amministrazione digitale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2010, fasc. 8.
- GIACALONE P., *La normativa sul governo elettronico*, Milano, 2007.
- GIANNANTONIO E., *L'informatica nella Pubblica Amministrazione*, in *Diritto e Informatica*, 1991.
- GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell' amministrazione dello Stato*", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982.
- GIORDANO R., *Fascicolo informatico e fascicolo cartaceo nel processo telematico*, in *Informatica e diritto*, 2007, vol. 33, fasc. 1-2.
- GIURDANELLA C., GUARNACCIA E., *Il diritto pubblico dell'informatica nel d.lgs. n. 82/2005: rilievi critici*, (relazione al convegno "DAE - Diritto amministrativo elettronico" (Catania, 1-2 luglio 2005)), in *Informatica e diritto*, 2005, fasc. 1-2.
- GIURDANELLA C., *Modifiche al Codice della Pa digitale. La relazione illustrativa al decreto correttivo*, in www.giurdanella.it.
- GIURDANELLA C., *Modifiche al Codice della PA digitale, Il Parere della Conferenza Unificata, 15/02/2006*, in www.giurdanella.it.
- GIUVA L., *I sistemi di gestione informatica dei documenti: esperienze e modelli. Un'introduzione*, 2005, in www.astrd-online.it.
- GUARNACCIA C. E., MAGGIO L., MAZZOLA M. A., PALAZZOLO N., ZANGARA I., *Manuale di informatica giuridica*, Catania, 2008.
- GUERNELLI M., *Il "Codice dell'amministrazione digitale" modificato*, in *Studium iuris*, 2006 fasc. 12.
- GUIDI P., *Teoria giuridica del documento*, Milano, 1950.
- GUIDOLIN U., *Pensare digitale. Teoria e tecniche dei nuovi media*, Milano, 2005.
- IASELLI M., *Lo stato di informatizzazione della P.A. in Italia: problemi giuridici*, in *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, di Cassano Giuseppe (a cura di), 2002.
- IASELLI M., *Il software open source nella p.a.: ci sarà un futuro?* in *Rivista di diritto, economia e gestione delle nuove tecnologie*, 2005, Vol.1, Fasc.7-8.
- IASELLI M., *La rete unitaria della pa*, in G. CASSANO (a cura di), *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'INTERNET*, Milano, 2002.

- IASELLI M., *Il fascicolo informatico del processo telematico*, in *Informatica e diritto*, 2007, vol. 33, fasc. 1-2.
- IEMMA R., *Il nuovo diritto dell'uso delle tecnologie: effettività e azionabilità*, in *Il Nuovo Diritto*, 2007, fasc. 3-4, pt. 5.
- IRTI N., *Codici di settore: compimento della 'decodificazione'*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*. Atti del Convegno , Roma 17-18 marzo 2005, Milano, 2005.
- LAGUARDIA S., *Pa Digitale: la regione Basilicata condannata ad utilizzare la Pec*, in www.leggioggi.it.
- LICCIARDELLO S., *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, Torino, 2000.
- LISI A., GIACOPUZZI L., *Guida al codice dell'amministrazione digitale*, Macerata, 2006.
- LISI A. (a cura di), *Codice della amministrazione digitale . Edizione aggiornata con il D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 159 Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recanti Codice dell'amministrazione digitale*, Roma, 2006.
- LISI A., *Quando le norme vengono scritte male: finalmente chiarezza sul Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, 2005, in www.diritto.it.
- LISI A., *I rocamboleschi passi del gambero dell'Agenda digitale italiana*, in www.forumpa.it.
- LUCATI I., *Certificatori: responsabilità e sanzioni*, in *Responsabilità Civile*, 2011, fasc. 2.
- LUCARELLI S., *La società dell'informazione: problemi e prospettive*, in *Informatica e Documentazione*, 1998, n.1.
- LUGARESI N., *Codice dell'amministrazione digitale e rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, marzo 2006, in www.giustamm.it.
- LUPU N., *Dai testi unici 'misti' ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n. 229 del 2003*, in *Studium iuris*, 2004, n.4.
- MACRÌ I., MACRÌ U., PONTEVOLPE G., *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, Milanofiori Assago, 2011.
- MACRÌ I., *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, in *Azienditalia*, 2012, n. 7.
- MAGGIORE R., *Il documento amministrativo informatico*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2007, fasc. 9.
- MAGGIPINTO A., *Internet e Pubbliche Amministrazioni: quale democrazia elettronica?* In *Diritto e informatica* 2008, n.1.

MANCINI PROIETTI M., *Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa tra tutela della privacy e tutela del segreto di Stato*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2012, Vol.86, Fasc.12.

MANENTI R., *Il rapporto tra Codice dell'amministrazione digitale e Codice in materia di protezione dei dati personali*, in Informatica e diritto, 2005, fasc. 1-2.

MANGANARO F., *L'evoluzione del principio della trasparenza amministrativa*, in www.astrid-online.it.

MARASSO G., *Metodi e strumenti di e-Government*, Rimini, 2001.

MARASSO L., *Manuale dell'e-government, Attori, strategie e strumenti di innovazione nella pubblica amministrazione locale*, Bologna, 2005.

MARGHERI A., *L'e-government nelle amministrazioni pubbliche: i risultati di una ricerca del Dipartimento Funzione Pubblica*, in Informator, 2010, fasc. 1.

MARONE U., *L'informatica nella pubblica amministrazione*, Napoli, 1998.

MARONGIU D., *Il governo dell'informatica pubblica*, Napoli, 2007.

MARONGIU D., *L'amministrazione digitale e le scadenze normative*, pubblicato il 20 marzo, 2012, in www.leggioggi.it.

MARONGIU D., *Le fonti del diritto e l'amministrazione digitale: l'armonizzazione tra livelli di normazione nell'attuale sistema*, in Diritto dell'Internet, 2006.

MARONGIU D., *Il software libero nelle pubbliche amministrazioni: l'eccezione che diventa la regola*, pubblicato il 2 settembre 2012, in www.leggioggi.it.

MARONGIU D., *L'attività amministrativa automatizzata*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2005.

MARONGIU D., *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, Diritto dell'informazione e dell'informatica, 2005, n. 1.

MARTIN DELGADO I., *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Valencia, 2009.

MARTINI F., *Il sistema informativo pubblico*, Torino, 2006.

MARTIRE M. L., *La società dell'informazione e il processo di e-government*, in L'Amministrazione italiana, 2005, fasc. 2.

MARZANO F., *E-adesso? e-government dal 2000 ad oggi, che cosa è cambiato*, in www.astrid-online.it.

MARZANO F., *L'amministrazione scopre l'open source*, Guida agli enti locali. Il sole 24 ore, 2005, Vol.9, Fasc.19.

MARZANO F., BUONGIOVANNI A.M., *Storia dell'open source nella pubblica amministrazione italiana*, in *Informatica e diritto*, 2008, Vol.34, Fasc.1-2.

MARZANO F., *I progetti italiani di e-democracy*, 12 febbraio 2007, in www.astrid-online.it.

MASSELLA E., TERI D., *Il Codice dell'amministrazione digitale: come evolve la normativa*, in *AIDA informazioni*, 24 luglio-dicembre, 2006, Numero 3-4.

MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, in *Comuni d'Italia*, 2001, fasc. 5.

MASUCCI A., *Informatica pubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Vol. IV, Milano, 2006.

MASUCCI A., *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, Torino, 2011.

MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa. Certezze, semplificazione e informatizzazione nel d.P.R. n. 28 dicembre 2000, n. 445*, Rimini, 2001.

MASUCCI A., *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, 2003, n. 3.

MASUCCI A., *Documento informatico e sottoscrizione elettronica. La nuova normativa del T.U. sulla documentazione amministrativa tra direttiva europea e specificità italiana*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2004.

MASUCCI A., *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Rivista di diritto civile*, n. 5/2004.

MATARAZZO A. E., *Codice amministrazione digitale (d.lg. 82/2005 coordinato con le modifiche introdotte dal d.lg. 159/2006): andamento lento di un percorso in salita*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 2007, fasc. 5.

MATTARELLA B., *Il Consiglio di Stato e la codificazione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2005.

MERLONI F., *Introduzione all'e-government*, Torino, 2005.

MERLONI F.(a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.

MERUSI F., *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010.

MERUSI F., PASSARO M., *Le Autorità indipendenti*, Bologna 2003.

MIANI M., *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie: la pubblica amministrazione dall'e-democracy all'e-government*, Bologna, 2005.

MIANI M., *Oltre le città digitali: le politiche per l'e-government e l'e-democracy*, in R.GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Roma, 2007.

- MINERVA M., *L'attività amministrativa in forma elettronica*, Foro Amministrativo, 1997, n.4.
- MINERVA M., *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della Pubblica Amministrazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1998.
- MONDA P., *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel D. Lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 5-6.
- MORBIDELLI G., *La Codificazione del diritto amministrativo*, in M.A.SANDULLI (a cura di), *Atti del Convegno Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, 17-18 marzo 2005, Roma, in www.amministrazioneincammino.it.
- MORCIANO M., *Società, informazioni e tecnologie: per una amministrazione invisibile*, in www.astrid-online.it.
- MORELLI M., *La seconda fase della digitalizzazione nella pubblica amministrazione tra utopia e realtà*, in *I Contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, 2005, fasc. 3.
- MORIGI P., *Approvato il Codice dell'amministrazione digitale. Una spinta propulsiva per rilanciare i territori e il rapporto cittadino-p.a.*, in *La Finanza Locale*, 2005, fasc. 1.
- NANNUCCI R. (a cura di), *Lineamenti di informatica giuridica: teoria, metodi, applicazioni*, Napoli, 2002.
- NATALINI A., *La semplificazione e la digitalizzazione (Commento a d.lg. 7 marzo 2005, n. 82)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 8.
- NATALINI A., *Lo stato dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, fasc. 2.
- NATALINI A., *Le strategie per l'innovazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2003.
- NATALINI A., *La terza semplificazione. Commento alla legge 29 luglio 2003, n.229*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2003.
- NATALINI A., *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, 2009, in www.astrid-online.it.
- NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna 2006.
- NATALINI A., *Il sistema pubblico di connettività. Il SPC: eredita i problemi della RUPA*. in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc.7.
- NAVARO F., *Brevi cenni sulla riforma del procedimento amministrativo*, in *Nuova Rassegna*, 2009.
- NICOSIA M., *Principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed obbligo di motivazione. Il diritto di accesso*. Napoli, 1992.
- NIGRO M., *Amministrazione Pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, II, Roma, 1988,

- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.
- NOTARMUZI C., *Il Codice dell'amministrazione digitale*, 2006, in www.astrid-online.it.
- NOTARMUZI C., *DigitPA: la terza riorganizzazione dell'informatica pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, fasc. 10.
- OROFINO A. G., *L'informatizzazione dell'attività amministrativa nella giurisprudenza e nella prassi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, fasc. 12.
- OSNAGHI A., *L'e-government*, Convegno "Missing: sulle tracce delle riforme scomparse", Roma, 21 maggio 2007, in www.astrid-online.it
- OSNAGHI A., *Riflessioni sull'e-government*, Relazione per il Convegno "Le riforme perdute della P.A.", Roma, 29 Maggio 2008, in www.astrid-online.it.
- OSNAGHI A., *Firme elettroniche e documento informatico: il Codice richiede ulteriori integrazioni*, 2006, in www.astrid-online.it.
- PALMERINI P., *Breve commento allo schema di decreto legislativo recante il "Codice dell'amministrazione digitale"*, in www.giustamm.it.
- PALMIERI A., *Informatizzazione dell'attività giuridica: il difficile assestamento della normativa*, (Nota a Cons. Stato sez. atti normativi 30 gennaio 2006, n. 31), in *Il Foro italiano*, 2006, fasc. 5.
- PALMIRANI M., *Identificazione digitale*, 2005, in www.teleamministrazione.it.
- PANI M., SANNA C., *L'ambito applicativo del diritto all'uso delle tecnologie di cui all'art. 3 del codice dell'amministrazione digitale e il ruolo della posta elettronica certificata nel procedimento amministrativo elettronico*, in www.lexitalia.it.
- PARISI T., ZICCARELLI A., *L'attività amministrativa digitalizzata ed il suo codice*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 2005, fasc. 4.
- PASCUZZI G., *Tecnologie digitali e regole*, in *Diritto dell'Internet*, 2005, fasc. 3.
- PASSIGLI D., *L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione quale fattore di progresso nel rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Potenzialità, rischi e problematiche anche alla luce delle recenti integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Informator*, 2006, fasc. 3.
- PASTORE G., *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, in *Rivista di scienze della comunicazione*, 2009, vol. 1.
- PATRONI GRIFFI F., *La nuova codificazione: qualche spunto di riflessione*, in *Giustizia amministrativa*, 2005, n.5, www.giustamm.it.
- PELOSI A., *Il Codice dell'amministrazione digitale modifica il valore giuridico della posta elettronica certificata* (Commento al d.lg. 7 marzo 2005, n. 82), in *I Contratti*, 2007, fasc. 3.

PENZO DORIA G., *L'amministrazione digitale nel biennio 2009-2010*, in Nuova Rassegna, 2011, n. 15.

PERIN M., *Il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in www.giustamm.it.

PERRINO V.R., *Prime riflessioni a proposito dello schema di Codice dell'amministrazione digitale*, in www.amministrazioneincammino.it.

PERRINO V.R., *Il Codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, in www.amministrazioneincammino.it.

PICCI L., *Misurare l'e-government: il caso italiano*, in www.astrid-online.it.

PIETRANGELO M., *Il diritto all'uso delle tecnologie nei "rapporti" con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, (relazione al convegno "DAE - Diritto amministrativo elettronico" (Catania, 1-2 luglio 2005)), in Informatica e diritto, 2005, fasc. 1-2.

PIETRANGELO M., *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Milano 2007.

PIETRANGELO M., *Il Codice dell'Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, in Informatica e Diritto, 2005, n.1-2.

PIETRANGELO M., *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA (a cura di), *I tre codici della società dell'informazione*, Torino, 2006.

PIETRANGELO M., *Brevi note sul «coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»*, in Informatica e diritto, 2004.

PINELLI C., *Il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*, in P.CARETTI, C.PINELLI, U. POTOTSCHING, G.LONG, G.BORRÈ, *La Pubblica Amministrazione. Artt. 97-98 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1994.

PIRAS P., *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in Diritto dell'Internet, 2006, fasc. 6.

PIRAS P., *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, (relazione al convegno "DAE - Diritto amministrativo elettronico" (Catania, 1-2 luglio 2005)), in Informatica e diritto, 2005, fasc. 1-2.

PIRAS P., *Itinerari dall'idea di semplificazione al processo di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in Diritto dell'Informazione e dell'Informatica, 2006.

PIRAS P., *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in Diritto dell'informatica, 2006, fasc. 2.

PIRAS P., *Il lungo cammino verso il procedimento amministrativo elettronico*, in *Studi in ricordo di Maria Teresa Serra*, Jovene Editore, Napoli, 2007.

PIRAS P., *Il digital divide*, Relazione al Convegno "Legal tools for e-Government in Europe", Caserta, 20-22 novembre 2003, in www.teleamministrazione.it.

PIRAS P. (a cura di), *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, Torino, 2006.

- PISANO G., *Il diritto all'uso delle tecnologie*, 2011, in www.gianlucapisano.it.
- PISCITELLO L., *Breve excursus sul Codice dell'amministrazione digitale e sui nuovi diritti «digitali»*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2010, vol. VIII.
- PIZZETTI F., *Trasparenza e riservatezza nella pubblica amministrazione*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Studi Cis Anci, 2010.
- PIZZO G., *L'attività amministrativa tra documento analogico e documento informatico. Applicazioni attuabili nei servizi demografici*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 2009 fasc. 8.
- PONTI B., *Commento agli artt. 3-11 in E. CARLONI (a cura di), Codice dell'amministrazione digitale, Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Santarcangelo di Romagna, 2005.
- PONTI B., *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.
- PONTI B., *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa: i limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2007, n. 3.
- PONTI B., *Il regime dei dati pubblici*, Rimini, 2008.
- PUBUSA A., *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino 1996.
- PUDDU S., *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo informatico*, Jovene, Napoli, 2006.
- QUARANTA M. (a cura di), *Il Codice della pubblica amministrazione digitale : commento ragionato al Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche*, Napoli, 2006.
- RABBITO C., *Il ruolo degli strumenti di e-partecipation nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making*, in *Informatica e Diritto*, 2008, fasc.1-2.
- RAGONE M.M., SIGILLÒ F., *Semplificazione e agenda digitale: si (ri)parte?*, Pubblicato il 20.04.2012, in www.altalex.it.
- RICCIARDI D., *Le comunicazioni elettroniche*, n. 6/2008, in www.lexitalia.it.
- RIDOLFI P., *La dematerializzazione dei documenti: idee per un percorso*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2005, fasc. 3.
- RODOTÀ S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004.
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.
- RODRIGUEZ S., *L'amministrazione digitale e il nuovo codice: vera rivoluzione o esagerato ottimismo?*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2011, n. 6.
- ROLLA G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002.

ROMANI L., *La strategia «Europa 2020»: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2010, fasc. 11-12.

ROMANO A., MARASSO L., MARINAZZO M., *Italia chiama e-government*, Milano, 2008.

ROMANO F., *Strumenti per la gestione digitale degli atti amministrativi*, in *L'Amministrazione italiana*, 2010, fasc. 5.

ROSSI G., *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2010.

RUSSO C., *Amministrazione digitale, nuove idee, vizi antichi*, 2011, in www.lavoce.info.

SAFFIOTI C., *Il Codice dell'amministrazione digitale è in vigore. Conoscere uno strumento che coinvolge la Pubblica Amministrazione, i cittadini e le imprese*, in *L'Amministrazione italiana*, 2006, fasc. 6.

SAFFIOTI C., *Per una amministrazione pubblica efficacemente digitalizzata*, in *L'Amministrazione Italiana*, 2003, n.4.

SAFFIOTTI C., *L'SPC: il cuore dell'amministrazione digitale*, in *L'Amministrazione Italiana*, 2006.

SANDULLI M.A., *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005.

SARCONI V., *La Società dell'informazione come strumento di «integrazione» e «amministrazione» nell'Unione europea*, in www.amministrazioneincammino.it.

SAVINI G., *La nuova legge di semplificazione: prime considerazioni sul nuovo modello di codificazione*, in *Diritto e Formazione*, 2003, n. 10.

SAVINO M., *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale*, t. II, 2a ed., Milano, 2003.

SCARPA M., *Le nuove frontiere dell'efficacia probatoria del documento informatico*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2008, fasc. 1.

SCIALDONE M., *CAD: se la rivoluzione digitale resta sulla carta*, in *Il Nuovo Diritto*, 2007, fasc. 3-4, pt. 5.

SCIALDONE M., *Il documento informatico e la sua efficacia probatoria; Firme elettroniche e certificatori*, in A. LISI, L. GIACOPUZZI, *Guida al Codice dell'amministrazione digitale*, Camerino (MC), 2006.

SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011.

SCORZA G., *Il documento informatico. Commento*. In G.CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale, commentario al D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, 2005.

- SEGANTINI E., *Stato digitale, rivoluzione a metà*, Corriere della sera - 10 marzo 2008, in www.astrid-online.it
- SILVESTRO C., *E-government, e-governance, e-democracy*, in *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, di Cassano Giuseppe, a cura di, Milano, 2002.
- SITZIA S., *Gli Uffici per le relazioni con il pubblico*, Napoli, 2008.
- SORRENTINO F., *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Diritto Amministrativo*, 2005, n. 2.
- STUMPO G., *Il Codice della pubblica amministrazione digitale, in vigore da gennaio 2006; analisi e sintesi delle principali disposizioni*, (Commento a d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82), in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2005, fasc. 3.
- TENTONI F., *Organizzazione e nuove tecnologie nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, in *Azienditalia*, 2011, fasc.6.
- TENTONI F., *La nuova amministrazione digitale*, in *Azienditalia*, 2001, n.3.
- TIVELLI L., TRAVERSA G., *Per uno Stato amico: il ruolo dell'e-government*, Milano, 2002.
- TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009.
- TORCHIA L., *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2012.
- TORCHIA L., BASSANINI F. (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze, 2005.
- TROJANI F., *Modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, 28 dicembre 2010, in www.studiotrojani.it.
- UNGARO S., *Il decreto semplificazioni e le modifiche al CAD: dal 2014 le comunicazioni tra cittadini e pa sarà solo telematica*, pubblicato il 14/04/2012, in www.forumpa.it.
- UNGARO S., *Cosa cambia in seguito alla legge di conversione del Decreto crescita 2.0?* Pubblicato il 9 gennaio 2013, in www.forumpa.it.
- UNGARO S., ZINGARELLI S., *Decreto semplificazioni e Agenda digitale europea: quando una rondine non fa primavera*, pubblicato il 14/02/2012, in www.forumpa.it.
- VALASTRO A., *Tecnologie e governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, 2008, fasc.1-2.
- VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000. Dieci anni di riforme*, Rimini, 2000.
- VESPERINI G.(a cura di), *L'e-Government*, Milano, 2004.
- VILLATA R., *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Diritto del procedimento amministrativo*, 1987.

VIPIANA P. M., *Il procedimento amministrativo: nella legge 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009*, Padova, 2010.

VISCONTI G., *La disciplina della forma digitale: il valore giuridico della firma digitale e del documento informatico*, Milano, 2009.

VITA V., *Il sogno digitale*, in www.astrid-online.it.

ZACÀ C. D., *L'amministrazione pubblica digitale. le novità introdotte dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 2005, fasc. 10.

ZACCARIA A., *Dall' "età della decodificazione" all' "età della ricodificazione": a proposito della Legge n. 229 del 2003*, in *Studium iuris*, 2005.

ZAFFARONI E., *L'informatizzazione della pubblica amministrazione*, *Foro Amm.* 1996, fasc.7-8.

ZAGAMI R., *Le firme elettroniche*, Milano, 2003.

ZENO-ZENCOVICH V., *Informatica ed evoluzione del diritto*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2003, fasc.1.

ZENO-ZENCOVICH V., *Codificazione e informatica giuridica*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*. Atti del Convegno , Roma 17-18 marzo 2005, Milano, 2005.

ZENO-ZENCOVICH V., *Il diritto ad essere informati quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, n.1.

ZICCARDI G., *Manuale breve informatica Giuridica*, Milano, 2006.

ZOPPOLI L., *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2009, n. 31.

ZULIANI A., *L'informatica ha bisogno di un'Autorità?* in *Rivista Italiana di comunicazione pubblica*, 2002, fasc.11.