



**Università degli Studi di Cagliari**  
**Anno accademico 2014-2015**

**DOTTORATO DI RICERCA**  
**DIRITTO DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA INFORMATIZZATA**  
**E DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA**

**CICLO XXVI**

**Settore scientifico-disciplinare IUS 10**

**Daniela Duni**

**Le azioni dell'UE per l'informatizzazione**  
**Dagli strumenti di base**  
**ai procedimenti telematici**

**Coordinatore del Dottorato**  
**Prof. Felice Ancora**

**Tutor**  
**Prof.ssa Stefania Puddu**

Cagliari, 29 marzo 2016

*A Giulia*

## INDICE

ABSTRACT .....	3
ABSTRACT The EU action for the ICT development From basic tools to telematic P.A. procedures .....	5
LINEE GENERALI INTRODUTTIVE. OGGETTO E SINTESI DELLA RICERCA.....	7
1 - Le norme del trattato di Lisbona e le altre fonti europee basilari per l'informatizzazione della P.A.....	11
Capitolo 1 GLI INTERVENTI DELL'UE PER LO SVILUPPO DEGLI STRUMENTI DI BASE PER L'INFORMATIZZAZIONE .....	19
1 - Premessa .....	19
2 - Qualche considerazione sulla natura giuridica degli atti atipici e sul loro uso da parte delle istituzioni europee.....	20
3 - Le comunicazioni della Commissione per lo sviluppo generale dell'informatica precedenti alla vigente Agenda digitale .....	22
4 - L'atto atipico «Agenda digitale europea».....	23
5 - Le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio per lo sviluppo dell'informatica pubblica.....	36
Capitolo 2 GLI STRUMENTI AVANZATI PER LO SVILUPPO DELL'INFORMATIZZAZIONE CON RILEVANZA GIURIDICA.....	41
1 - Premessa. Concetto di strumento avanzato per l'informatizzazione delle attività giuridiche.....	41
2 - La direttiva sulle firme elettroniche 1999/93/CE .....	42
3 -Regolamento UE del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 910/2014, c. d. eIDAS. .....	45
Capitolo 3 LA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ: A) I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI .....	75
1 - Premessa.....	75
2 - La direttiva comunitaria 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. ....	76
3 - Decisione della Commissione del 16 ottobre 2009 n. 767 che stabilisce misure per facilitare l'uso di procedure per via elettronica mediante gli «sportelli unici» di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno .....	78

4 - Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici .....	79
Capitolo 4 LA DISCIPLINA DELLE ATTIVITA': B) REGOLE E LIMITI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.....	92
1 - Premessa .....	92
2 - Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, modificata e integrata dalla direttiva 2013/37/UE .....	92
3 -Tutela della <i>privacy</i> . Superamento in corso (con regolamento) della direttiva 95/46/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. ....	97
CONCLUSIONI I quattro livelli d'intervento .....	102
Opere citate .....	108

## **ABSTRACT**

Nei Trattati della CE e dell'UE, e in particolare in quelli vigenti di Lisbona (TUE e TFUE), il problema dell'informatica e della telematica non è oggetto di specifiche previsioni. Tuttavia esso è stato tenuto in grande considerazione dalle Istituzioni europee. In questo studio sono quindi esaminate le norme dei suddetti trattati ritenute più o meno direttamente o indirettamente collegate all'informatizzazione in genere e a quella della P.A. in particolare, sulla base delle quali sono stati emanati atti di varia tipologia, programmatici o vincolanti.

L'Unione europea ha posto lo sviluppo dell'informatica e della telematica tra le sette iniziative faro del programma "Europa 2020" nato allo scopo di incidere sullo sviluppo sociale ed economico dell'Europa e per contrastare la crisi iniziata nel 2008. Questa iniziativa, emanata con comunicazione della Commissione COM/2010/0245 f/2, è stata definita Agenda digitale europea. Essa si articola in sottoprogrammi ad ampio raggio, volti allo sviluppo delle reti e della digitalizzazione in tutti i settori della vita sociale, dal commercio elettronico alla Pubblica Amministrazione.

Nell'ambito dell'Agenda digitale sono state sviluppate azioni volte a creare i presupposti materiali e di diritto affinché l'attività giuridica in forma elettronica possa svilupparsi sia su strumenti tecnici di base sia con garanzie di affidabilità delle operazioni normalmente svolte a distanza. Particolare attenzione è stata posta all'attività della Pubblica Amministrazione, sempre alla luce dell'obiettivo della interoperabilità a livello europeo. Attualmente abbiamo il programma ISA2 che mira a stimolare, anche con finanziamenti ad hoc, le amministrazioni a sviluppare sistemi interoperabili avanzati, indicando come

soluzione anche lo sportello unico telematico. Si tratta di atti programmatici (che hanno la natura di *soft law*) i cui obiettivi devono essere realizzati dalle amministrazioni degli Stati membri dell'Unione Europea.

Uno strumento giuridico fondamentale è stato approvato il 23 luglio 2014: il regolamento 910/2014/UE, detto eIDAS, che disciplina le condizioni della sicurezza informatica in tutti i suoi aspetti (non solo per la firma elettronica), affidando un ruolo centrale agli erogatori dei servizi fiduciari. Sia sul programma ISA2 che sul regolamento eIDAS la dottrina è attualmente molto limitata.

Mentre le soluzioni stimulate da ISA2 sono affidate alle iniziative spontanee, diversa è l'impostazione delle fonti esaminate nel capitolo 3: si tratta di due direttive contenenti soluzioni molto avanzate disciplinate direttamente con norme europee, la direttiva 2006/123/CE, relativa all'insediamento dei servizi, che prevede lo sportello unico telematico; e la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, nella quale la digitalizzazione e la gestione *online* sono strumenti fondamentali per garantire la concorrenza e la trasparenza.

Infine, vengono prese in esame due fonti tra loro connesse, il cui oggetto incide in maniera rilevante sulla tematica della nostra indagine: la direttiva 2013/37/UE sul riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico ed il regolamento in corso di emanazione sulla tutela della privacy.

## **ABSTRACT**

### **The EU action for the ICT development From basic tools to telematic P.A. procedures**

In the EC and EU Treaties (at present Lisbon Treaty that includes TEU and TEUF), the ICT is not the subject of specific provisions. However it has been held in high regard by the European Institutions. This study therefore examined the provisions of the above mentioned Treaties considered more or less directly or indirectly linked to the computerization in general and that of P.A. in particular, on the basis of which have been issued documents of various types, programmatic or binding.

The European Union has placed the development of the ICT among the seven flagships initiatives of the "Europe 2020" prospectus. This program was set for the purpose to influence the social and economic development of Europe and to fight the crisis that began in 2008. This initiative, issued by the European Commission in its communication COM/2010/0245 f/2, was called the European Digital Agenda. It is divided into subprograms wide-ranging, aimed at the development of networks and digitization in all areas of social life, from e-commerce to the Public Administration.

As part of the Digital Agenda actions have been developed in order to establish the substantive and legal conditions to allow legal activities in electronic form to develop the basic technical tools. The second aim of this program is the reliability of the operations normally carried out at a distance. Particular attention was paid to the activity of the Public Administration, always from the point of view of interoperability at European level. At present we have the ISA2 program which

aims to encourage, also by specific funding, the administrations to develop advanced interoperable systems, indicating as a solution also the one stop shop. These acts are planning documents (which have the characteristics of *soft law acts*) whose objectives should be implemented by the administrations of the EU member States.

A key legal instrument was approved July 23, 2014: the Regulation 910/2014, called eIDAS, which regulates the conditions of security in all its aspects (not only for electronic signature), giving a lead role to the trust service providers. The doctrine both on the ISA2 programme and on the eIDAS Regulation is currently very limited.

While the solutions stimulated by ISA2 are entrusted to the spontaneous initiatives, different is the setting of the law sources discussed in Chapter 3: these are two directives containing very advanced solutions governed directly by European Law. The Directive 2006/123/EC on services in the internal market, which provides the one stop shop. The Directive 2014/24/EU on public procurement, in which the digitization and *online* management tools are essential to ensure competition and transparency.

Finally, we examine two sources connected to each other, the object of which impact significantly on the subject of our investigation: Directive 2013/37/EU on the reuse of public sector information and the regulations being approved on the protection of privacy.



## **LINEE GENERALI INTRODUTTIVE. OGGETTO E SINTESI DELLA RICERCA.**

Prima la Comunità Europea e poi l'Unione Europea hanno disposto numerosi interventi finalizzati alla maggiore diffusione degli strumenti informatici, non solo incentivando l'acquisizione dei mezzi tecnici di base (hardware e reti, comprensivi dei software operativi di base) ma anche dettando o stimolando soluzioni specifiche effettivamente funzionanti, legate a software e ad aspetti organizzativi; unitamente a linee guida sulla loro corretta utilizzazione, basate soprattutto sull'interoperabilità.

Il motivo per cui l'Unione Europea ha da tempo attribuito fondamentale importanza all'informatizzazione, risiede nel fatto che essa ha ben presto preso consapevolezza che si tratta di uno strumento essenziale per il progresso economico e sociale delle popolazioni che ne fanno parte. L'informatizzazione è attualmente stabilita dalla "Agenda digitale europea"<sup>1</sup> una delle sette iniziative fondamentali, cosiddette "*faro*", previste nella strategia Europa 2020 emanata nel 2010 dalla Commissione allo scopo di stimolare la ripresa economica e superare la crisi iniziata nel 2008<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Per una sintesi si visiti la pagina <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aasi0016>

<sup>2</sup>EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva /\* COM/2010/2020 def. — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=IT>

È interesse dell'Unione Europea non una semplice diffusione dell'informatica, ma garantire, attraverso precisi atti normativi e altre misure, che anche in questo campo vengano rispettati principi fondamentali quali la semplificazione per l'impresa e il cittadino europeo, le regole comunitarie sulla libera concorrenza, la *privacy* e, infine, il principio della c.d. buona amministrazione sul quale ci si soffermerà nel prosieguo dell'indagine.

Le fonti europee legate allo sviluppo dell'informatica e della telematica, in genere e per la Pubblica Amministrazione in particolare, sono numerose e complesse, articolate in concetti che spaziano dall'intento, all'indirizzo, alla programmazione, ai riferimenti tecnici, fino a giungere ai concetti giuridici, implicanti obblighi di recepimento o immediatamente vincolanti per i soggetti europei pubblici e privati.

Nel presente studio, *in primis* si esamineranno le norme del Trattato di Lisbona che attribuiscono all'Unione Europea il potere di svolgere attività di cooperazione amministrativa complementare a quella degli Stati membri; si vedranno nel dettaglio i limiti e i principi sanciti nello stesso Trattato per detto settore. Successivamente verrà dato maggior rilievo alle fonti comunitarie relative al funzionamento dei sistemi informatici, con riferimenti anche alla loro utilizzazione nella Pubblica Amministrazione italiana sia al proprio interno (a livello centrale, regionale e locale) sia nei rapporti con le amministrazioni di altri Stati e con quelle delle istituzioni europee, infine, e soprattutto, nei rapporti con il cittadino europeo.

Ma la complessiva azione europea, della Comunità prima e dell'Unione poi, parte da un quadro più ampio che non può essere ignorato, volto a garantire che esistano i presupposti materiali affinché possano concretamente essere sviluppati quei sistemi di informatizzazione avanzata voluta dalle disposizioni più specificamente giuridico-operative e non restino quindi sul piano delle mera

teoria<sup>3</sup>. A queste fonti è dedicato il capitolo 1 di questo studio nel quale verranno esaminate sia le fonti che mirano allo sviluppo generalizzato dell'informatica in tutti i settori della vita umana (attualmente, l'Agenda digitale europea) sia le fonti aventi la finalità di garantire lo sviluppo corretto dell'informatica con obiettivi e progetti specifici per le amministrazioni pubbliche (attualmente, la recentissima ISA2).

Nel successivo capitolo 2 seguirà l'esame di strumenti per l'informatica utilizzabile dal diritto. Non si tratta di strumenti semplicemente materiali o software di base per le comunicazioni e neppure delle più avanzate regole per l'interoperabilità, ma di strumenti di natura tecnico-giuridica atti a consentire al diritto di potersi avvalere degli strumenti informatici in condizioni di sicurezza ed affidabilità. Rientrano in questa categoria la "longeva" direttiva sulle firme elettroniche (1999/93) e il recente fondamentale Regolamento cosiddetto eIDAS (reg. n. 910/2014).

Solo fondandosi sugli strumenti forniti con le azioni che si esamineranno nei capitoli 1 e 2, potranno attuarsi le norme giuridicamente più operative e puntuali contenute in alcune direttive nelle quali la gestione del procedimento telematico ha un ruolo fondamentale (quali la direttiva sull'insediamento dei servizi e quella sugli appalti pubblici) e che saranno quindi prese in esame nel capitolo 3. Va comunque chiarito che gli strumenti e le regole di funzionamento di base dei capitoli 1 e 2 rilevano non solo per i procedimenti che esamineremo nel capitolo 3 ma per tutte le attività amministrative gestite dal settore pubblico in qualsivoglia attività e con qualunque tipologia di procedimento.

Nel capitolo 4, infine, si esamineranno due direttive collaterali, scelte tra le varie esistenti: quella sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (i cosiddetti *open data*) e quella sulla *privacy*, di prossima sostituzione ad opera di un

---

<sup>3</sup> Cfr. DE MICHELIS G., *Agenda digitale: di cosa si sta parlando?*, in *Amministrare*, fasc. 1/2013. L'autore, al paragrafo 3, evidenzia la differenza tra la creazione di un sistema informatizzato e l'esercizio dell'attività informatizzata ove la prima (acquisto di hardware, software e servizi correlati) ha dei costi considerevoli non solo al momento dell'acquisto ma anche successivamente per via delle necessarie manutenzioni o aggiornamenti. La sottovalutazione di tali costi in passato comprometteva in breve tempo l'esistenza dell'attività amministrativa informatizzata.

regolamento. Direttive che hanno un contenuto di tipo completamente diverso rispetto a quelle del capitolo 3 che disciplinano in modo specifico determinate attività procedurali. Le due direttive del capitolo 4, viceversa, danno per scontato che esista una qualunque attività amministrativa, anche di sola raccolta dati, e vi fanno riferimento ponendo limiti, obblighi e doveri.

L'ampiezza del "materiale", dal cui insieme si possa trarre una valutazione complessiva dell'azione dell'Unione europea per l'informatizzazione, si conferma considerando che anche dal punto di vista formale sono coinvolte tutte le tipologie di atti europei<sup>4</sup>: a parte i trattati, complessi e importanti documenti nel campo dell'informatica sono le comunicazioni della Commissione e le risoluzioni del Parlamento europeo, atti atipici; altri atti, direttamente o indirettamente collegati alla materia, sono stati emanati nelle forme tipiche dei regolamenti, direttive e decisioni. E non basta; oltre alle fonti derivate dai Trattati istitutivi, esistono numerose fonti derivate di secondo grado: regolamenti e direttive possono infatti delegare alla Commissione l'emanazione di disposizioni integrative di attuazione di norme contenute nel testo primario. Si tratta di atti spesso molto importanti, aventi pieno valore formale e, come tali, soggetti a pubblicazione sulla GUUE<sup>5</sup>.

Va sottolineato che sul regolamento eIDAS esistono pochi scritti dottrinali specifici, mentre sulla direttiva appalti si è già creata una meno ristretta dottrina. Proprio per questo motivo, data l'importanza che tali atti hanno nella nostra indagine (dedicata all'azione dell'UE per l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione) essi, per le novità informatiche che comportano, saranno esaminati sotto il profilo della informatizzazione, senza peraltro entrare nelle complesse specificità delle discipline sostanziali sugli appalti.

---

<sup>4</sup> Sulle fonti di diritto dell'Unione europea sono state scritte importanti opere alle quali si rinvia, anche per la specifica bibliografia ivi riportata, BALLARINO T., *Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, 2010; ZANGHÌ C., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2010; DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2014.

<sup>5</sup> Rilevanti sono i numerosi completamenti che il regolamento 910/2014 delega alla Commissione, sui quali si avrà modo di ritornare.

## **1 - Le norme del trattato di Lisbona e le altre fonti europee basilari per l'informatizzazione della P.A.**

Alcune fonti europee secondarie vigenti e la maggior parte degli interventi per la creazione delle basi di cui al capitolo 1 risalgono al periodo di vigenza del Trattato di Maastricht e talune anche a prima.

Per semplificare l'esposizione, si farà comunque riferimento al vigente testo del Trattato di Lisbona che ha rafforzato i principi su cui si basano gli interventi normativi per lo sviluppo sia dell'informatizzazione in generale sia di quella amministrativa in particolare. Importante, come si vedrà, è stata l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali, firmata a Nizza nel dicembre del 2000, il cui art. 41 prevede il diritto ad una buona amministrazione.

Aperto il sito ufficiale dell'Unione europea, sotto la sintesi della legislazione, troviamo 32 settori tematici corrispondenti alle attività che essa svolge: tra questi, il settore «società dell'informazione»<sup>6</sup> che contiene al suo interno sia l'informatizzazione sia le comunicazioni in generale, comprese quelle radio-televisive<sup>7</sup>. Essendo l'informatica uno strumento operativo di base e trasversale, gran parte degli altri 31 settori sono sotto qualche profilo collegati ad essa. In particolare: concorrenza, sanità, ambiente, ricerca e innovazioni.

La necessità di rispettare tutte le regole comunitarie porta alla logica conseguenza che ogni settore è condizionato e collegato agli altri. Così, nell'attuare la società dell'informazione, occorre tenere conto della libertà della concorrenza: com'è noto, l'esigenza del rispetto della concorrenza ha influito sull'emanazione e sul contenuto di importanti norme della "società dell'informazione", a cominciare dalla disciplina dei certificatori delle firme digitali. Questa pose l'Italia in difetto,

---

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html?locale=it>

<sup>7</sup> PEREZ R., *Comunicazioni elettroniche*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da CHITI M.P. E GRECO G., Milano, Giuffrè, 2007, Tomo II, pag. 783 e segg. pone in risalto come, nell'anno 2002, cinque direttive puntavano alla creazione di piattaforme uniche polifunzionali, dai dati alla televisione, allo scopo di incrementare l'offerta dei servizi e quindi la concorrenza.

avendo regolamentato la materia in contrasto con la (sopravvenuta) direttiva 1999/93/CE che volle un'ampia concorrenza tra le relative imprese<sup>8</sup>.

Com'è noto, il Trattato, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, si compone di due atti: il Trattato sull'Unione europea, c.d. TUE, che prevede i principi fondamentali e le istituzioni dell'UE e l'altro, che comprende il Trattato CE notevolmente modificato e ampliato, in cui sono stabilite le competenze, le modalità d'azione e le politiche settoriali dell'UE, appunto perciò denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (noto con l'acronimo TFUE). Il TUE riconosce e comprende anche i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE del 7 dicembre 2000, nella versione adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, ma, pur conferendo un valore molto importante a detto atto, in quanto assegna *"lo stesso valore giuridico"* delle disposizioni del Trattato di Lisbona ai diritti, alle libertà e ai principi in esso sanciti, precisa che le sue norme non estendono le competenze attribuite all'Unione europea dai Trattati istitutivi (si veda l'art. 6 del TUE).

Né il TUE, né il TFUE prevedono esplicitamente un obbligo all'informatizzazione dell'attività amministrativa delle istituzioni europee e di quelle statali, tuttavia, come già si è accennato e si potrà vedere in seguito esaminando le norme dei suddetti trattati, si può affermare che l'informatizzazione delle amministrazioni rientra tra i principi e gli scopi dell'UE in quanto volta a rendere più trasparente e più accessibile al cittadino l'attività della P.A., agevolando la libertà di concorrenza, la libera circolazione delle persone e dei servizi e la libertà di insediamento delle imprese.

Inoltre, l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, ora inserita, come già detto, nel Trattato di Lisbona, consacra la buona amministrazione come principio

---

<sup>8</sup> Era vigente il D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513, che contrastava con la direttiva comunitaria 93 del 1999 sotto due profili: ammetteva come firme elettroniche solo le firme digitali e accettava i certificatori delle firme solo se accreditati presso l'AIPA. L'Italia si adeguò alla direttiva con un certo ritardo, modificando il TUDA (D.P.R. 445 del 2000 con il D.Lgs. 23 gennaio 2002, n. 10, che introdusse il documento elettronico non firmato digitalmente e liberamente valutabile dal giudice ed ammise i certificatori non accreditati.

generale di diritto.<sup>9</sup> Si tratta di un principio d'indirizzo il cui rispetto non è una condizione di validità per i successivi atti dell'Unione nel settore: tuttavia, come si vedrà più avanti, non è privo di conseguenze giuridiche ed è richiamato dal 43mo considerando del regolamento 910/2014 che detta norme in campi molto importanti sulla informatizzazione. Oggi nessuno può negare che non può esservi buona amministrazione senza adeguato supporto dell'informatica e della telematica. Al principio di buona amministrazione, che costituisce un diritto per i cittadini (ancorché difficilmente possa ritenersi azionabile), corrisponde il dovere di buona amministrazione, che – pur riguardando esplicitamente le Istituzioni dell'Unione europea – dovrebbe ritenersi estensibile a tutte le Amministrazioni nazionali quando attuano il diritto dell'Unione<sup>10</sup>.

Il suddetto principio dovrebbe permeare dunque l'azione amministrativa degli Stati membri in tutti i casi in cui vi sia una connessione con le competenze esclusive o concorrenti dell'Unione europea. Non solo, quindi, quando essa si esplica nell'ambito di norme dell'Unione di diretta applicazione interna, come quelle dei trattati e dei regolamenti, ma anche quando è riferibile a norme di diritto interno emanate in attuazione di quelle norme europee (derivanti da direttive e, da Lisbona in poi, anche da decisioni) che hanno una portata generale e fissano degli obiettivi da raggiungere da parte degli Stati membri.

---

<sup>9</sup> ZITO A., *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta europea dei diritti fondamentali e nell'ordinamento interno*, in Riv. it. di diritto pubblico comunitario, 2002, pagg. 425-444, ove sottolinea come il diritto ad una buona amministrazione si articoli in numerosi aspetti e doveri della P.A. e in un complesso di aspettative del cittadino e che « è il contenuto delle sue pretese a riverberarsi sulle modalità di svolgimento della funzione amministrativa e non il contrario»; la Carta dei diritti fondamentali appare sotto certi aspetti più avanzata delle norme italiane (es.: sotto il profilo del contraddittorio orale).

CASSESE S., afferma: «[...] mentre nella dimensione domestica la buona amministrazione esaurisce i suoi effetti nei rapporti amministrazione nazionale – cittadino, nella dimensione ultranazionale lo stesso principio può applicarsi sia ai rapporti tra individui e amministrazioni ultranazionali, sia ai rapporti tra singoli e amministrazioni nazionali», e più oltre: «Conferisce diritti ai quali fanno riscontro obblighi della pubblica amministrazione.» «E si applica anche ai rapporti tra soggetti pubblici, quali quelli tra amministrazioni nazionali e Commissione europea? (in ambedue i casi la risposta delle corti comunitarie è stata positiva)». Cfr.: *Il diritto alla buona amministrazione*, relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul “*Sindic de Greuges*” della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>.

<sup>10</sup> *The telematic procedures in the European Union, Introducing a draft Directive*, a cura di G. DUNI, in *Informatica e diritto*, 2012, fasc. 2.

Giova ricordare che, a seguito del trattato di Lisbona, il confine tra decisione, regolamento e direttiva si è sfumato, in quanto le decisioni possono riguardare problemi di carattere generale e non sono più necessariamente dirette a particolari soggetti. Queste decisioni generali dovrebbero avere prevalentemente contenuti organizzativi o d'incentivazione per il conseguimento di specifici obiettivi. Inoltre, negli ultimi tempi, si stanno incrementando i regolamenti a scapito delle direttive (la direttiva sulla *privacy* sarà infatti sostituita da un regolamento), con la conseguenza che gli Stati membri in linea di massima non dovranno in proposito emanare leggi di attuazione, semmai, se necessario, di mero coordinamento delle loro preesistenti legislazioni. Va inoltre tenuto conto che, eccezionalmente, come nel caso del regolamento eIDAS, talune disposizioni dei regolamenti non si rivolgono alla generalità dei soggetti, ma ai legislatori nazionali, possedendo quindi un contenuto sostanziale di direttiva.

Attinenti all'argomento della nostra indagine sono l'art. 296 del TFUE, che sancisce l'obbligo di motivare gli atti comunitari, e l'art. 298 del TFUE che costituisce la base giuridica per l'adozione di norme volte a garantire "*un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente*"<sup>11</sup>. Detti principi costituiscono diritti fondamentali per i cittadini e si applicano all'attività delle Istituzioni europee alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati, pertanto la loro violazione potrebbe costituire diritto azionabile per i cittadini davanti agli organi giurisdizionali europei (Tribunale di primo grado e Corte di giustizia). L'art. 263 del TFUE prevede infatti la possibilità per il cittadino europeo di esperire un ricorso giurisdizionale contro le violazioni di tali diritti che rientrano nella formula generale: "*violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione*". Naturalmente, perché la persona fisica o giuridica possa proporre un ricorso (c.d. di legittimità) si deve trattare di un atto emanato dalle istituzioni europee che lo riguardi "direttamente e individualmente" (generalmente hanno detti caratteri le decisioni particolari).

---

<sup>11</sup> Art. 298. 1. *Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente.* 2. *Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello statuto e del regime adottati sulla base dell'articolo 336.*



Indubbiamente, l'informatizzazione dell'attività delle P.A. statali e substatali (oltre a favorire la migliore applicazione del diritto europeo) agevola la cooperazione tra loro ma anche quella con le amministrazioni omologhe di altri Stati membri e, soprattutto, favorisce la cooperazione tra amministrazioni statali, a qualunque livello, e quelle europee<sup>12</sup>. Va ribadito che oggi non può essere posto in dubbio che la cooperazione amministrativa si realizza principalmente con gli strumenti della informatica e della telematica.

Ciò detto, occorre considerare che la cooperazione amministrativa è un settore espressamente inserito nell'elenco delle competenze dell'Unione nell'art. 6 par. 1, lett. g) del TFUE<sup>13</sup> e trova la disciplina di dettaglio nell'art. 197<sup>14</sup>. Il comma 2 dell'art. 197 del TFUE va collegato anche all'art. 2 par. 5<sup>15</sup>. Si tratta di una competenza non esclusiva, né concorrente, ma “*di sostegno, di coordinamento e di completamento*”, secondo il vocabolario proposto dalla Convenzione europea

---

<sup>12</sup>Cfr.: *The telematic procedures in the European Union*, cit.

<sup>13</sup> Articolo 6. L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: (omissis) g) cooperazione amministrativa.

<sup>14</sup> Si ritiene utile riportate integralmente l'art. 197 del TFUE: TITOLO XXIV - COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

Articolo 197 - 1. L'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune.

2. L'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. Tale azione può consistere in particolare nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione. Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie a tal fine, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

3. Il presente articolo non pregiudica l'obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell'Unione né le prerogative e i doveri della Commissione. Esso non pregiudica le altre disposizioni dei trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione.

<sup>15</sup> 5. In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori.

2002-2003<sup>16</sup>. Ferme restando le competenze degli Stati membri relative alla propria organizzazione amministrativa, l'UE può adottare misure anche di carattere normativo «*ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*», secondo quanto più sopra evidenziato e interpretato, e senza potere imporre specifici sostegni. I casi di interventi normativi che comportano un'armonizzazione delle normative statali sono giustificati, come si vedrà, perché rientranti in altri settori in cui l'Unione Europea può esercitare una competenza concorrente con quella degli Stati membri.

Questi delicati equilibri tra poteri e limiti<sup>17</sup> si ritrovano con costante frequenza anche nelle fonti derivate che si vedranno più oltre, dando spazio alle problematiche interpretative e, soprattutto, responsabilizzando tutti gli operatori a tutti i livelli nelle fasi di attuazione e ottemperanza (organi comunitari e nazionali, fino al Tribunale di primo grado e alla Corte di Giustizia ove nasca un contenzioso).

V'è da considerare che, nonostante i limiti al potere dell'Unione europea sulla disciplina delle amministrazioni degli Stati membri, è da attendersi una buona disponibilità da parte loro per il generale clima di favore che esiste nella direzione della modernizzazione dei loro apparati e delle loro procedure a mezzo della informatica e della telematica. Tutti possono avere interesse a incidere sulle scelte (c.d. fase ascendente del diritto dell'Unione), specie se si hanno già all'interno situazioni di soluzioni tecnico-operative consolidate e funzionanti, che si vorrebbero proporre come espandibili in Europa e che, viceversa, sarebbe

---

<sup>16</sup> Sull'argomento della Convenzione europea e del testo del progetto di trattato costituzionale dell'UE si veda, anche per i riferimenti storici e l'ampia bibliografia riportata, ZEDDA L., *La Costituzione ovvero il progetto di Trattato costituzionale dell'Unione Europea*, in *Annali della Facoltà di Economia dell'Università di Cagliari*, a.a. 2006/2007, pagg. 215-240.

<sup>17</sup> Il problema di poteri del nuovo soggetto costituzionale cui si cede parte della sovranità e le riserve a favore dello Stato originariamente con sovranità piena è antico. CASSESE S. ricorda le considerazioni di Tocqueville sulla nascita degli Stati Uniti d'America, quando i singoli Stati, pur cedendo parte della sovranità legislativa e giudiziaria, si riservarono ogni aspetto dell'esecuzione delle leggi federali. CASSESE sottolinea come anche la Comunità Europea nacque sulla base di un diritto amministrativo esclusivamente nazionale, che poi si è evoluto verso una sempre più penetrante incidenza del diritto comunitario. Cfr. *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. It. di diritto pubblico comunitario*, 2002, pag. 291 e segg.

oneroso modificare; ma certamente nessuno ha interesse a ostacolare la c.d. fase discendente per creare una propria cittadella di soluzioni informatiche, chiusa all'interoperabilità nei rapporti interamministrativi sia interni, sia verticali con le Istituzioni UE, sia orizzontali con gli altri Stati, sia, più in generale, anche nel diritto privato e nel commercio elettronico.

La prova dell'esistenza di fatto di questa disponibilità si ha constatando che nessuno Stato membro sollevò rilievi formali contro la penetrante e dettagliata disciplina dello sportello unico telematico contenuta nella direttiva 2006/123/CE.

In sostanza, la cooperazione amministrativa orizzontale (tra Stati) e verticale (tra Stato membro e UE) ben può essere oggetto (seppure in modo indiretto) di atti normativi formali dell'UE. Per massimizzare tale obiettivo sono stati emanati gli atti che prevedono l'uso dell'informatica e della telematica, che si esamineranno più oltre. Ovviamente, le direttive emanate prima dei trattati di Lisbona sono basate su articoli, meno specifici, contenuti nei precedenti trattati, che comunque sono stati sufficienti basi per importanti direttive senza che siano state sollevate obiezioni.

Come già evidenziato, oggi, comunque, i vigenti articoli dei trattati fin qui commentati non contengono disposizioni specifiche sull'informatizzazione, ma sono di carattere più generale; tuttavia, varie disposizioni cogenti sono state emanate nel campo dell'informatica pubblica, come si vedrà più avanti, in testi che a volte sono sicuramente obbligatori e a volte oscillano tra la precettività e l'auspicio.

Sarebbe senza dubbio opportuno prevedere una specifica competenza sull'informatizzazione dell'amministrazione che consenta l'emanazione di una disciplina di valenza generale e ancora più penetrante di quella vigente che verrà esaminata in questo studio, tenuto conto che una crescente quantità di norme comunitarie richiede di essere attuata da parte delle Pubbliche amministrazioni nazionali con la necessaria compatibilità funzionale delle soluzioni amministrative e tecnologiche delle scelte informatiche. Vi sono inoltre funzioni condivise tra l'amministrazione europea e quelle nazionali per l'applicazione del diritto

dell'Unione che rendono indispensabili regole sul procedimento amministrativo applicabili sia a livello nazionale che europeo. Si pensi ai procedimenti amministrativi congiunti tra amministrazioni europee e nazionali (integrazione e cooperazione verticale) e tra amministrazioni di differenti Stati membri (integrazione e cooperazione orizzontale) che richiedono l'uso di tecnologie informatiche per rendere realizzabili gli obiettivi dell'Unione tempestivamente ed efficacemente<sup>18</sup>.

Un nuovo interesse europeo verso il procedimento amministrativo telematico, sebbene riferito solamente all'ambito dell'amministrazione europea, emerge anche dalla risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024 INL). I contenuti della risoluzione, rilevanti nell'evidenziare la necessità di intervenire nella materia del procedimento, appaiono tuttavia piuttosto arretrati rispetto a quanto già previsto dalla direttiva 2006/123/CE in tema di procedimenti per l'insediamento di servizi (sportello unico telematico). La risoluzione, infatti, si riferisce all'amministrazione interna dell'Unione, ambito ben più ristretto rispetto a quello della suddetta direttiva.

---

<sup>18</sup> *The telematic procedures in the European Union, Introducing a draft Directive*, cit.

# Capitolo 1

## GLI INTERVENTI DELL'UE PER LO SVILUPPO DEGLI STRUMENTI DI BASE PER L'INFORMATIZZAZIONE

### 1 - Premessa

Nel presente lavoro verranno considerati strumenti di base di due livelli:

1. presupposti affinché possa svolgersi nella realtà una qualunque attività in forma elettronica, sia essa di rilevanza formale per il diritto, sia essa di qualunque altro tipo.
2. Presupposti, sempre di tipo materiale, ma più avanzati, ossia con caratteristiche speciali e regolamentazioni d'uso e software di funzionamento, finalizzati all'attività giuridica, soprattutto amministrativa. Particolari sono quei presupposti di base, di cui ci occuperemo, volti a diffondere l'informatica nelle amministrazioni pubbliche. Tutto questo campo di interventi è stato sviluppato sotto la "bandiera" dell'interoperabilità. Nel tempo v'è stata comunque una notevole evoluzione che è andata dalla ricerca per la scambiabilità di dati dei programmi IDA, alle più ambiziose finalità dei programmi ISA ed ISA2. Quest'ultimo programma, nello stanziare fondi appositi, contempla l'ipotesi che le amministrazioni presentino per il finanziamento progetti avanzati (*«L'interoperabilità e, di conseguenza, le soluzioni introdotte e rese operative nell'ambito del programma ISA2 sono essenziali [...]»*) ed è menzionato persino lo sportello unico. La differenza rispetto alle fonti che esamineremo

nel capitolo 3 di questo lavoro sta nel fatto che nei programmi non vi è alcuna regolamentazione delle possibili soluzioni avanzate.

I presupposti di cui al punto 1 sono stati oggetto di ampi documenti programmatici della Commissione, presentati come comunicazioni al Parlamento europeo e al Consiglio. Le comunicazioni rientrano tra gli atti atipici, non pubblicati su GUCE o su GUUE, ma molto ben evidenziate nel sito web della CE e dell'UE e, specificamente, in Eur-Lex.

I presupposti di cui al punto 2, sono stati invece oggetto di decisioni e, anche in ragione dei finanziamenti appositi, sempre pubblicati in gazzetta ufficiale.

Data la diversa portata della finalità generale di diffusione dell'informatizzazione, rispetto alla specificità di quanto attiene alle amministrazioni pubbliche, abbiamo avuto e abbiamo tuttora la coesistenza nel tempo di un atto di carattere generale finalizzato alla diffusione degli strumenti informatici, atti di specifico contenuto giuridico riguardante il funzionamento di base del mondo senza carte e atti ancora più specifici per le P.A. e per altre finalità.

## **2 - Qualche considerazione sulla natura giuridica degli atti atipici e sul loro uso da parte delle istituzioni europee**

Poiché gli interventi di cui al punto 1 della premessa sono stati effettuati non con gli atti tipici previsti dall'attuale art. 288 del TFUE (già art. 189 del Trattato di Roma) bensì con atti atipici, quali le comunicazioni, giova soffermarsi brevemente sulla natura e sugli effetti giuridici di tali atti.

L'atto attualmente vigente, dal punto di vista formale, è una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 maggio 2010, intitolata «Un'agenda digitale europea» [COM(2010) 245 def. – Non pubblicata nella

Gazzetta ufficiale]<sup>19</sup>. Si tratta di un atto programmatico la cui graduale attuazione dipenderà dall'azione dell'UE, con ruoli rilevanti della Commissione a livello propositivo, e dalle misure predisposte e attuate a tal fine da ogni Stato membro. L'Agenda non ha carattere obbligatorio, come tutte le altre "misure" che rientrano nell'ampia categoria degli atti atipici, in quanto né il Trattato istitutivo della Comunità europea prima, né attualmente il TFUE comprendono dette misure tra le fonti di diritto dell'UE. Questi si limitano a menzionarle come iniziative che le Istituzioni europee, e segnatamente la Commissione, possono intraprendere per indirizzare le azioni statali al perseguimento degli obiettivi stabiliti nei trattati. Pertanto, tali misure non sono tenute al rispetto delle regole procedurali e ai principi applicabili soltanto agli atti tipici vincolanti menzionati nell'art. 288 del TFUE.

Per la validità degli atti tipici obbligatori, il rispetto delle procedure di adozione stabilite dai Trattati istitutivi è una *conditio sine qua non*; tuttavia, è possibile l'adozione di "misure" per le quali le Istituzioni comunitarie hanno libertà di scegliere l'atto che a loro sembra più opportuno. Infatti, l'art. 296 del TFUE stabilisce che «*Qualora i trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità*». Nel terzo comma dello stesso articolo è stata introdotta una condizione supplementare rispetto al diritto previgente, secondo cui, quando già sussiste una proposta di atto legislativo, il Parlamento e il Consiglio debbono astenersi dall'adottare atti non previsti dalla procedura legislativa applicabile al settore interessato. Con questa disposizione si vuole contrastare la prassi secondo la quale il Consiglio adottava una risoluzione o una raccomandazione in tutti i casi in cui il Trattato CE non indicava l'adozione di un atto obbligatorio.

Si deve ritenere che l'Agenda digitale, pur essendo priva di carattere obbligatorio, produca un effetto di liceità della legislazione nazionale ad essa conforme, viceversa la perdurante sua inosservanza da parte di uno Stato membro

---

<sup>19</sup> È comunque pubblicata in internet nel sito europa.eu in 22 lingue europee. Per l'italiano : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=IT>

potrebbe dar luogo a un richiamo della Commissione che potrebbe esperire un ricorso alla Corte di Giustizia ex art. 260 del TFUE<sup>20</sup>.

### **3 - Le comunicazioni della Commissione per lo sviluppo generale dell'informatica precedenti alla vigente Agenda digitale**

Come si è detto, gli atti aventi per obiettivo l'informatizzazione in generale sono sempre comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio e, come tali, atti atipici. Dapprima erano denominati eEurope, il primo dei quali fu la comunicazione eEurope del 1999<sup>21</sup> che mirava alla creazione di infrastrutture telematiche europee e alla diffusione della rete tra i cittadini; l'atto di cui alla nota precedente è stato seguito da altre comunicazioni della Commissione tra le quali ricordiamo, nel 2002, la eEurope 2005<sup>22</sup> che, fra le altre cose, mirava allo sviluppo della banda larga e all'accesso sicuro a internet.

Seguirono la comunicazione i2010, avente «*lo scopo [...] di coordinare le azioni degli Stati membri per facilitare la convergenza digitale e rispondere alle sfide legate alla società dell'informazione*»<sup>23</sup>, nell'ambito delle cui finalità si inquadra la più specifica comunicazione contenente il Piano d'azione eGovernment

---

<sup>20</sup> In argomento cfr., CURTI GIALDINO C., *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti di governo in sede di Consiglio*, in *Scritti di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977, pag.157 e segg.

<sup>21</sup> *Una società dell'informazione per tutti, Comunicazione dell'8 dicembre 1999, relativa ad un'iniziativa della Commissione in occasione del Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000: eEurope - Una società dell'informazione per tutti* [COM(1999) 687 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale].

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24221&from=IT>

<sup>22</sup> 52002DC0263 - Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti - Piano d'azione da presentare per il Consiglio europeo di Siviglia 21 e 22 giugno 2002. /\* COM/2002/0263 def. \*

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 1° giugno 2005, intitolata "i2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione" [COM(2005) 229 def. - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].



(amministrazione in linea) per il 2006-2010<sup>24</sup>. Nel piano viene sottolineato come l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione producano un notevole incremento di efficienza nell'azione della P.A. A tal fine si evidenzia da un lato, la necessità che tutti i cittadini siano messi in grado di fruire dell'amministrazione in linea (lotta al divario digitale); dall'altro lato, che si punti alla massima interoperabilità tra i sistemi dei diversi Stati onde scongiurare ostacoli al mercato unico.

L'ultimo atto programmatico contenuto in una comunicazione della Commissione in tema di informatizzazione è l'«Agenda digitale europea» di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

#### **4 - L'atto atipico «Agenda digitale europea».**

##### *Inquadramento*

Per lo sviluppo degli strumenti di base per l'informatizzazione, a seguito del susseguirsi di rinnovi con ritmi decennali o quinquennali, attualmente sono vigenti in contemporanea la comunicazione della commissione «Agenda digitale europea» del 19 maggio 2010, con successive revisione ed integrazione<sup>25</sup> (l'ultimo dei quali è del novembre 2014) e la decisione ISA2 sopra citata e di cui ci occuperemo in seguito.

L'Agenda digitale è un atto programmatico che segue alle iniziative eEurope e i2010 di cui sopra. Presentata dalla Commissione europea come comunicazione, è una delle sette iniziative faro della Strategia Europa 2020 che fissa obiettivi per la crescita nell'Unione europea da raggiungere entro il 2020.

---

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il piano d'azione eGovernment per l'iniziativa i2010 - Accelerare l'eGovernment in Europa a vantaggio di tutti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0173&from=EN>.

<sup>25</sup> COM(2012) 784 final - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Agenda digitale per l'Europa - Le tecnologie digitali come motore della crescita europea

La Strategia Europa 2020 era contenuta nella Comunicazione «Europa 2020», sempre della Commissione del 3 marzo 2010, anch'essa non pubblicata in GUUE, ma reperibile nel sito Eur-Lex<sup>26</sup>. Quest'ampia comunicazione era stata oggetto di esame e discussione in sede di Consiglio Europeo in data 25 e 26 marzo 2010<sup>27</sup>; in tali sedute il Consiglio invitò gli Stati membri ad avviare azioni specifiche per la crescita. Nel documento è altresì precisato che «*la Commissione elaborerà ulteriormente le azioni che propone di adottare a livello dell'UE, segnatamente attraverso iniziative faro, e le presenterà al Consiglio*» nonché «*Entro ottobre 2010 la Commissione presenterà le azioni richieste a livello dell'UE per attuare la nuova strategia, segnatamente attraverso le iniziative faro*».

L'Unione europea pone quindi lo sviluppo dell'informatica su di un livello primario tra le strategie per lo sviluppo economico dell'Europa, alla pari con gli altri sei “fari”: innovazione; istruzione; clima, energia e mobilità; competitività; occupazione e competenze; lotta alla povertà. Strategie che sono state sviluppate in altrettante comunicazioni specifiche redatte dalla Commissione<sup>28</sup>.

L'Agenda digitale propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (note con l'acronimo TIC o, più frequentemente, con quello anglosassone ICT) per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso, in tutti i settori nei quali le ICT possono operare fino all'obiettivo della “*smart city*”, nella quale tutte le tecnologie sono integrate per massimizzare il progresso e la qualità della vita del cittadino<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Si veda la sintesi all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:em0028> e il testo integrale all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&rid=2>

<sup>27</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/113597.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/113597.pdf)

<sup>28</sup> Un'analisi della strategia europea, che dall'inquadramento in “Europa 2020”, Agenda digitale, fino ad alcuni esempi di progetti realizzati tramite il programma ISA, è sviluppata da 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 pagg. 573-604

<sup>29</sup> CASSINELLI A., *Le città e le comunità intelligenti*, in Il giornale di diritto amministrativo, 2013, 3, pag. 240 e segg.

Come si capisce, anche dall'assenza di pubblicazione in GUUE, si tratta di un atto non vincolante ma importante, complesso e atipico: una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, non rientrante nelle fonti tipiche dell'Unione europea.

### *Gli obiettivi. Finalità complessiva.*



Come si è accennato, l'Agenda digitale europea, pur non essendo un atto tipico e pur non essendo pubblicata in GUUE, è molto ben presentata nel sito dell'Unione europea e, specificamente, nel sito delle fonti Eur-Lex. Sicché non è difficile trarre dal sito ufficiale gli aspetti fondamentali dell'iniziativa. Peraltro, le pagine web più complete sull'Agenda digitale europea sono in lingua inglese mentre quelle italiane sono diverse e più limitate<sup>30</sup>.

Con l'Agenda digitale l'Unione europea vuole mettere in moto *il circolo virtuoso dell'economia digitale*, rappresentato, nel sito, dalla figura qui riportata.

La messa in rete di servizi interessanti porta infatti all'incremento della domanda di collegamenti internet più veloci e di servizi migliori che, conseguentemente, stimolano gli investimenti sul potenziamento delle reti i quali, a loro volta ancora, portano a un'offerta di contenuti e servizi potenziata.

Questo circolo virtuoso incontra però degli ostacoli che l'Agenda digitale si è prefissata di abbattere: le preoccupazioni inerenti la riservatezza e la sicurezza e la mancanza o carenza di accesso a internet, di usabilità, di capacità adeguate o dell'accessibilità per tutti.

<sup>30</sup> Le pagine di partenza nei siti Internet sono 4: due contenute nel sito gov.it: a) per l'agenda europea <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/agenda-digitale-europea>; per l'agenda italiana <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/agenda-digitale-italiana>. Due sono contenute nel sito europa.eu: a) in inglese <http://ec.europa.eu/digital-agenda>; b) in italiano (ed in altre 15 lingue dell'UE), sotto "Società dell'informazione" [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/strategies/si0016\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0016_it.htm)

L'Agenda, al fine di realizzare un mercato europeo digitale, unico e dinamico, prevede interventi volti a diffondere gli strumenti dell'informatica, sia hardware, sia software. Tali strumenti risultano essere presupposti indispensabili per l'informatizzazione delle attività giuridiche, per quella che si definisce "informatica del diritto"<sup>31</sup>, come soluzione di velocizzazione, snellimento e semplificazione dei rapporti tra cittadino ed enti pubblici, ma anche tra impresa e cittadino e tra cittadini. Senza gli strumenti tecnici non è possibile impostare costruzioni giuridiche che disciplinino le attività giuridicamente rilevanti a mezzo dell'informatica.

Nel sito dell'AgID (acronimo di Agenzia per l'Italia Digitale), <http://www.agid.gov.it/>, troviamo alcune indicazioni di base e una specifica e sintetica descrizione degli obiettivi dell'Agenda digitale europea. Essa si propone di aiutare i cittadini e le imprese europee a ottenere il massimo dalle tecnologie digitali.

Sono previste 101 azioni, la cui piena attuazione aumenterebbe il PIL europeo del 5%. Queste azioni sono raggruppate intorno a sette aree prioritarie intese a promuovere le condizioni per creare crescita e occupazione in Europa:

- 1) Creare un nuovo e stabile quadro normativo per quanto riguarda la banda larga;
- 2) Creare nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali per ampliare i collegamenti europei;
- 3) Avviare una grande coalizione per le competenze digitali e per l'occupazione;

---

<sup>31</sup> È nota la distinzione a monte tra "informatica del diritto" ossia "informatica applicata al diritto" e "diritto dell'informatica": la prima riguarda il supporto per la attività giuridiche; la seconda disciplina l'uso dell'informatica come fenomeno della società contemporanea sotto tutti i profili ritenuti giuridicamente rilevanti. Ciò di cui si interessa l'UE è essenzialmente l'informatica del diritto. Sull'informatica del diritto attualmente esistono numerosi scritti. Tra i primi a trattare sinteticamente i vari aspetti di questa materia si veda il volume curato da ROGNETTA G., *Informatica giuridica*, Esselibri, Napoli, 2001 e *ivi* in particolare IASELLI M., *Lo stato di informatizzazione della P.A. in Italia: problemi giuridici*, pag. 309 e segg.

- 4) Proporre una strategia per la sicurezza digitale dell'UE;
- 5) Aggiornare il framework normativo dell'UE sul copyright;
- 6) Accelerare il cloud computing attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico;
- 7) Lanciare una nuova strategia industriale sull'elettronica;

L'agenda digitale contiene 13 obiettivi specifici i cui progressi sono misurati nel quadro della valutazione annuale dello sviluppo del digitale.

Tra gli obiettivi è dato rilievo anche all'accesso più agevole ai servizi pubblici e all'influenza che le ICT esercitano sulla trasformazione delle modalità di funzionamento degli altri settori, sicchè le tecnologie digitali in questo ambito sono uno dei presupposti indispensabili per lo sviluppo dell'economia.

Sempre nel suddetto sito del governo italiano esiste una più diffusa descrizione dell'Agenda digitale italiana: in particolare si sottolinea che nel D.L. 179 del 18 ottobre 2012 "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*" - c.d. provvedimento Crescita 2.0 - sono previste le misure per l'applicazione concreta dell'Agenda Digitale Italiana. I principali interventi di digitalizzazione sono previsti nei settori dell'identità, dell'amministrazione, dell'istruzione, della sanità, del divario digitale, dei pagamenti elettronici e della fatturazione, della giustizia.

Le Regioni che finora hanno previsto una loro agenda digitale consultabile online sono Lombardia, Veneto, Toscana ed Umbria.

Risulta da ciò che l'azione europea sull'agenda digitale ha avuto come effetto la creazione di comportamenti virtuosi dello Stato e delle Regioni italiane<sup>32</sup>. Nel settore dell'informatizzazione della P.A., del resto, il diritto amministrativo

---

<sup>32</sup>CARLONI E., *Il potenziamento dell'Agenda digitale italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc.12/2013, pag. 225 e segg., ove il fenomeno dello sviluppo delle agende digitali viene definito a cascata, partendo dal generale europeo, per diramarsi in quelli nazionali, regionali e talvolta comunali. Qualche riserva su come l'Italia abbia perseguito gli obiettivi dell'Agenda europea - ed in particolare quelli sociali ed il superamento del digital divide - si legge in CASSETTI L., e RICCI S., *L'agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di welfare nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella knowledge based society*, in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2011.

comunitario ha spesso notevolmente influenzato le amministrazioni pubbliche nazionali, come è successo in tanti altri settori del diritto amministrativo: basti pensare al diritto di accesso agli atti amministrativi comunitari e alla L. 241/1990<sup>33</sup>.

Come già accennato, la Commissione europea ha proposto un'agenda che ha lo scopo di sviluppare un mercato unico digitale che porti alla crescita economica generale del sistema produttivo, nonché allo sviluppo della persona e delle imprese, anche a mezzo di un sistema avanzato e semplificato di amministrazione pubblica. Tuttavia la realizzazione del suddetto obiettivo è ostacolata da molti fattori quali: la frammentazione dei mercati digitali; la mancanza d'interoperabilità; l'aumento della criminalità informatica e il rischio di un calo della fiducia nelle reti; la mancanza di investimenti nelle reti; l'impegno insufficiente nella ricerca e nell'innovazione; la mancanza di alfabetizzazione digitale e di competenze informatiche. L'Agenda prevede le sue numerose azioni sia per superare queste criticità sia per il perseguimento di ulteriori obiettivi. Ai fini del nostro studio, ci limitiamo a ricordarne solo alcune.

Era previsto l'impegno della Commissione ad aprire l'accesso online ai contenuti degli atti legislativi<sup>34</sup> e a rivedere la direttiva sul riutilizzo

---

<sup>33</sup> Sull'argomento, in dottrina, cfr. CASSESE S., *Il diritto amministrativo comunitario e la sua influenza sulle amministrazioni pubbliche nazionali*, in *Diritto Amministrativo Comunitario*, a cura di VANDELLI, BOTTARI e DONATI, ed. Maggioli, Bologna, 1994, pagg.17-27. Per un ampio esame della più recente situazione italiana relativa all'informatica pubblica: CARLONI E. , *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, pag. 148 e segg.; CASSESE S., *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?* In *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pag.1135 e seguenti, Ivi a pag. 1219 e segg. , SCHWARZE J., *Rules and general principles of European administrative law*; CHITI E., FRANCHINI C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il mulino, 2003; ASTONE F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, Giappichelli, 2007, si vedano in particolare le pagine 58 e segg. per i rapporti tra amministrazione comunitaria e amministrazioni nazionali e per il contributo della Commissione alla formazione del sistema amministrativo europeo.

<sup>34</sup> Le fonti comunitarie sono da sempre accessibili gratuitamente online nel sito Eur-Lex. Solo di recente lo Stato Italiano ha divulgato la legislazione vigente in modo del tutto gratuito ed tecnicamente avanzato creando i siti "Normattiva" e "gazzettaufficiale.it. Prima sulla legislazione pesava una sorta di "diritto d'autore" del Poligrafico dello Stato, che metteva a disposizione online la fonte legislativa a caro prezzo (GURITEL).

Il sito più utile è comunque Normattiva, pubblicato il 19 marzo 2010 e contenente, con i completamenti successivi, le norme italiane dal 1940. Normattiva nasce in attuazione della Legge

dell'informazione del settore pubblico, cosa che ha poi fatto nel 2013 (cfr. *infra*)<sup>35</sup>. L'Italia appare in regola, sia nella L. 241/90 che in altre fonti<sup>36</sup>.

Fondamentale è inoltre l'obiettivo di predisporre e rendere accessibile a tutti e a prezzi competitivi Internet veloce e superveloce. In tale ottica, è prevista la creazione da parte dell'UE di reti d'accesso di nuova generazione (NGA). La Commissione intende servirsi dei fondi europei (in particolare del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e del Fondo Europeo per lo Sviluppo Agricolo e Rurale) per finanziare gli investimenti nella banda larga; rafforzerà inoltre la politica in materia di spettro radio.

Per la realizzazione del mercato unico digitale l'Agenda pone l'obiettivo di aumentare l'interoperabilità di dispositivi, applicazioni, banche dati, servizi e reti e, a tale scopo, viene previsto il riesame della politica europea in materia di standardizzazione. Per agevolare, in particolare, le fatturazioni e i pagamenti elettronici, l'Agenda prevedeva che si completasse l'area di pagamento unica in euro (SEPA) e che si rivedesse la direttiva sulla firma elettronica al fine di offrire sistemi di autenticazione elettronica sicuri. Entrambi gli obiettivi sono stati

---

23 dicembre 2000, n. 388, articolo 107, in materia di "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)". e del Decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, in materia di "Misure urgenti in materia di semplificazione normativa." che mirano alla creazione di un servizio gratuito per la consultazione delle leggi italiane. Il sito, non è una mera ripetizione delle gazzette ufficiali, ma aggiorna tutte le leggi vigenti oggetto di modifiche nel tempo. Non solo: permette anche la consultazione in multivigenza, ovvero la consultazione di una norma in una qualsiasi data, quindi visualizzando l'atto nella sua forma precedente a eventuali modifiche avvenute successivamente alla data indicata.

<sup>35</sup> Dal sito in inglese dell'agenda digitale:

*We support open data for 4 reasons:*

*Public data has significant potential for re-use in new products and services;*  
*Addressing societal challenges – having more data openly available will help us discover new and innovative solutions;*

*Achieving efficiency gains through sharing data inside and between public administrations;*  
*Fostering participation of citizens in political and social life and increasing transparency of government*

<sup>36</sup> La legge obbliga tutte le pubbliche amministrazioni e società partecipate dalle pubbliche amministrazioni (in modo totalitario o prevalente) a comunicare entro il 18 settembre 2014 all'Agenzia per l'Italia digitale l'elenco delle basi di dati in loro gestione e degli applicativi che le utilizzano. N. PREITE, *Open Data, trasparenza e privacy: le nuove sfide della PA*, in [http://saperi.forumpa.it/story/87506/open-data-trasparenza-e-privacy-le-nuove-sfide-della-pa?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=FORUMPANET&utm\\_campaign=MAILUP](http://saperi.forumpa.it/story/87506/open-data-trasparenza-e-privacy-le-nuove-sfide-della-pa?utm_source=newsletter&utm_medium=FORUMPANET&utm_campaign=MAILUP), 18.9.2014.

realizzati: per il primo è vigente la direttiva sui pagamenti<sup>37</sup>, mentre il secondo obiettivo è stato realizzato con l’emanazione del regolamento 910/2014, che approfondiremo *infra*.

Sul fronte della protezione della riservatezza, è prevista la revisione del quadro normativo e la pubblicazione di un codice *online* che riassume in modo chiaro e accessibile i diritti degli utenti digitali. Tale codice verterà anche sulla legislazione in materia di contratti e sulla risoluzione delle controversie *online* a livello europeo. È prevista inoltre la creazione un marchio di fiducia UE online per tutelare i consumatori.

Sempre in tema di sicurezza, si richiede che l’Unione europea e, parallelamente gli Stati membri, rafforzino le loro politiche per contrastare la criminalità informatica e presentino misure relative alla sicurezza delle reti e dell’informazione e di contrasto agli attacchi informatici.

Altro aspetto importante è il campo della ricerca nello sviluppo delle ICT per il quale l’Agenda prevede che vengano favoriti gli investimenti privati e che siano raddoppiate le spese pubbliche.

Infine, ma di primaria importanza, occorre menzionare l’obiettivo dell’alfabetizzazione digitale. Infatti, benché internet faccia ormai parte integrante della vita quotidiana di molti cittadini europei, una discreta parte della popolazione non è ancora in possesso delle conoscenze essenziali informatiche (il c.d. *digital divide*). Per rimediare alle disparità tra i cittadini europei in relazione all’alfabetizzazione digitale, gli Stati membri devono promuovere l’E-accessibilità, in particolare nel quadro dell’applicazione della direttiva «Servizi di media audiovisivi»<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE

<sup>38</sup> Dir. 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in GUUE del 15/04/2010 emanata in base agli artt. 53 e 62 TFUE, nel il primo si prevede il coordinamento delle disposizioni statali per il reciproco riconoscimento dei diplomi e dei certificati per favorire l’accesso alle attività autonome e l’esercizio delle stesse nel territorio UE. L’emanazione di questa direttiva si è resa necessaria per codificare tutte le modifiche alla direttiva “madre” 89/552 e comprendere le norme della



La realizzazione di tutti gli obiettivi prefissati nell'Agenda, attraverso azioni concrete dell'UE, richiede un costante impegno a livello comunitario e dei singoli Stati membri (a livello centrale, nonché a livello regionale). L'attuazione è coordinata da un gruppo di commissari che dovranno coinvolgere gli Stati membri e il Parlamento europeo.

Come accennato, un bilancio periodico dei progressi compiuti nell'ambito dell'agenda digitale viene realizzato ogni anno con la pubblicazione di un quadro di valutazione e l'organizzazione di un'assemblea sul digitale.

Tornando agli obiettivi sopra enunciati, si osserva che "mercato digitale unico" non è il mercato dell'informatica (hardware, software e servizi informatici), che pure interessa l'UE<sup>39</sup> e che entra nel circolo virtuoso più sopra descritto, ma l'uso dell'informatica nelle operazioni commerciali. Quanto all'interoperabilità, essa è vista in un'ottica ampia e generale, ma ben sappiamo come tale obiettivo sia essenziale nell'ambito dell'amministrazione pubblica, quale presupposto per la cooperazione amministrativa e i procedimenti telematici complessi<sup>40</sup>.

Gli altri obiettivi sono rivolti alla creazione dei presupposti di base per ogni effettivo sviluppo di una digitalizzazione realmente utilizzata da tutti (o quasi).

---

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione transfrontaliera e le norme emanate in materia dall'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio) nell'ambito dei GATS (General Agreement on Trade in Services).

<sup>39</sup> L'ultimo «Pacchetto Telecom» del 2009 intende garantire una concorrenza più equa tra gli operatori delle telecomunicazioni.

<sup>40</sup> Sull'informatica nelle PP.AA. nell'agenda digitale: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/public-services>

## Pubblici servizi ed eGovernment



Nelle pagine della versione inglese è importante notare l'ampio rilievo dato ai Pubblici servizi, graficamente evidenziati.

Sull'eGovernment è aggiunto che esso:

*«[...]può fornire una vasta gamma di vantaggi, tra cui più efficienza e risparmio per i governi e le imprese, maggiore trasparenza e una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica.» «Ben implementato [...] consente a cittadini, imprese e organizzazioni di svolgere la loro attività con il governo più facilmente, più velocemente ed a basso costo. I potenziali risparmi sui costi sono enormi. La digitalizzazione dei servizi pubblici transfrontalieri permette di realizzare il mercato unico digitale: nel mercato interno dell'Unione europea, le persone sono in grado di muoversi liberamente [...] quindi hanno bisogno di essere in grado di trattare facilmente con i servizi pubblici fuori dal loro paese di origine. Sistemi ICT sono ora al centro dei processi di governo, ma sono ancora necessari sforzi affinché si continui a migliorare l'erogazione dei servizi pubblici. [...] la Commissione europea sta proponendo azioni concrete per lo sviluppo di servizi pubblici transfrontalieri digitali».*

Ai fini del nostro studio ricopre un'importanza specifica il *piano d'azione europeo per l'eGovernment 2011-2015*<sup>41</sup> volto a sviluppare gli obiettivi prefissati dall'Agenda digitale europea in questo campo. In particolare, lo scopo del Piano è stato quello di valorizzare le ICT per promuovere un'amministrazione smart,

---

<sup>41</sup> Il Piano di azione europeo per l'eGovernment 2011 -2015 è stato rilasciato dalla Commissione europea il 15 dicembre 2010. È stato criticato dalla stampa economica italiana in quanto considerato riduttivo rispetto alle aspettative di sviluppo dei servizi di eGovernment. (<http://tecnologie.forumpa.it/>)

sostenibile e innovativa. Esso identificava quattro priorità politiche basate sulla dichiarazione di Malmö:

- I cittadini e le imprese devono essere avvantaggiati da servizi integrati di eGovernment
- Rafforzare la mobilità nel mercato unico
- L'efficienza e l'efficacia devono essere stimolate
- L'attuazione delle priorità politiche deve essere resa possibile dalla creazione degli strumenti decisivi adeguati e dalle necessarie precondizioni giuridiche e tecniche.

Con tale atto programmatico la Commissione mirava a massimizzare la natura complementare degli strumenti politici nazionali e dell'Unione, sostenendo la transizione dall'attuale eGovernment verso una nuova generazione di servizi di amministrazione digitale aperti, flessibili e collaborativi a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, per conferire nuove responsabilità ai cittadini e alle imprese<sup>42</sup>. Nell'obiettivo del rafforzamento della mobilità va inquadrata la direttiva 2006/123/CE, relativa all'insediamento dei servizi, che si esaminerà nel capitolo 3.

---

<sup>42</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>

## *Considerazioni conclusive sull'Agenda digitale*

L'agenda digitale europea è un documento complesso e atipico con contenuti di varia natura, non precettivi, ma d'indirizzo, su più livelli e con più obiettivi e molti destinatari quali le Istituzioni europee, quelle statali, a livello centrale, regionale e locale, nonché le imprese e i privati cittadini (soggetti che partecipano alla *multigovernance europea*<sup>43</sup>).

Ad esempio si prevede che il Fondo sociale europeo finanzia l'alfabetizzazione informatica realizzata da Regioni, Comuni, altre istituzioni e imprese e che il Consiglio ed il Parlamento europeo incentivino la presentazione di progetti che perseguano gli obiettivi legati allo sviluppo e alla diffusione delle reti e della strumentazione in genere. Più rilevanti ancora sono gli indirizzi per la stessa Commissione affinché predisponga i testi delle proposte di atti formali e di quelli programmatici volti a perseguire gli obiettivi dell'Agenda; importanti atti tipici sono stati infatti emanati in conformità a essa.

L'Agenda digitale costituisce inoltre la base di riferimento di importanti cofinanziamenti volti ad attuarne gli obiettivi. A parte possibili sovvenzioni dirette, normalmente (per l'80% dei fondi) ciascuno Stato membro concorda, di concerto con la Commissione, uno o più programmi operativi nei quali stabilisce le sue priorità di finanziamento<sup>44</sup> nell'ambito dei fondi strutturali: il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), FSE (Fondo sociale europeo), il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale)<sup>45</sup> ed il FC (Fondo di coesione, per regioni

---

<sup>43</sup> ASTONE F., *Il processo normativo dell'Unione Europea...* cit., pagg. 131-145

<sup>44</sup> Cfr.; la guida: [http://ec.europa.eu/budget/funding/file/90/download\\_it?token=TbKBmfAk](http://ec.europa.eu/budget/funding/file/90/download_it?token=TbKBmfAk)

<sup>45</sup> La banda larga è uno degli obiettivi primari della Commissione. Nel 2010 presentò un'apposita comunicazione nella quale sono contemplati sostegni allo sviluppo della banda larga anche nelle campagne: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 settembre 2010, intitolata «La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale» [COM(2010) 472 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].

meno sviluppate) dando quindi corso ai PON (Programmi operativi nazionali) e ai POR (programmi operativi regionali)<sup>46</sup>.

Inoltre, l'intero complesso dell'Agenda digitale, pur non avendo valenza normativa, costituisce un criterio di riferimento non solo per l'amministrazione comunitaria, ma anche per gli Stati membri, sia come stimolo (di qui le agende digitali nazionali<sup>47</sup> e regionali), sia, in senso più strettamente giuridico come limite negativo contro azioni formali e sostanziali in contrasto palese con gli obiettivi della stessa.

---

<sup>46</sup> Il regolamento vigente che regola i fondi strutturali è il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.*

I fondi strutturali riguardano molteplici finalità di sviluppo; in buona parte di essi rientra l'attuazione dell'Agenda digitale; l'Italia ne usufruisce concretamente, tra l'altro, per la diffusione della banda larga ed ultralarga. Per l'utilizzo di questi fondi da parte dell'Italia si veda il sito del Ministero dello sviluppo economico <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/grandi-progetti-di-ricerca-e-sviluppo> e dell'Agenzia per la coesione territoriale [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/politiche\\_e\\_attivita/PAC/PAC-III-spunti-per-la-stampa.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/politiche_e_attivita/PAC/PAC-III-spunti-per-la-stampa.pdf). La spesa complessiva certificata all'UE al 31 ottobre 2015 è pari a 35,8 miliardi di euro, con un incremento di circa 1,5 miliardi rispetto alla precedente rilevazione del 31 maggio 2015, con un conseguente utilizzo dei fondi a disposizione pari al 77% (dati sui fondi strutturali nel loro insieme). Al Dipartimento per la coesione territoriale è succeduta l'Agenzia per la coesione territoriale che pubblica il piano completo di tutti i finanziamenti per l'Italia dei fondi strutturali ripartito per obiettivi nazionali e fondi per le singole regioni [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione 1420/Programmi operativi/Programmi Operativi14-20 1 1.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione%201420/Programmi%20operativi/Programmi%20Operativi14-20%201%201.pdf). In tali obiettivi (linkabili dalla tabella) sono inseriti i finanziamenti per l'attuazione delle digitalizzazioni.

<sup>47</sup> Si omette l'ampia letteratura sull'Agenda digitale italiana. Tra i molti scritti: CARLONI E., *Il potenziamento dell'Agenda digitale italiana*, in Il giornale di diritto amministrativo, 2013, 12, pag. 1151 e segg.; CARPENTIERI R., *L'agenda digitale italiana*, cit.

## 5 - Le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio per lo sviluppo dell'informatica pubblica

A partire dal 1995, con cadenza pressoché quinquennale, sono stati emanati atti specifici riguardanti il settore pubblico. È opportuno sottolineare che, sin da subito, la creazione di reti e l'interoperabilità fossero ritenuti obiettivi primari e presupposti indispensabili. Tra essi, vanno ricordati i seguenti programmi approvati con atti formali di *decisione*:

I programmi Interchange of Data between Administrations (IDA 1 e IDA 2), finalizzati allo sviluppo di reti telematiche transeuropee di scambi di dati tra le amministrazioni degli Stati membri e/o le istituzioni europee<sup>48</sup>.

Il programma IDABC<sup>49</sup> era più ambizioso, avendo ad oggetto, oltre agli obiettivi dei programmi IDA, l'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini. Il programma si inseriva nel quadro delle iniziative eEurope 2005 e i2010; copriva gli anni dal 2005 al 2009, basandosi sugli articoli 154-155 e soprattutto 156 del Trattato CE (nella versione consolidata di Amsterdam) riguardanti le reti transeuropee.

Al programma IDABC è seguito il programma ISA<sup>50</sup>, con intenti di continuazione e diffusione dei risultati del precedente programma. Erano coperti gli anni 2010-2015.

---

<sup>48</sup> Decisione 1719/1999/CE: del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativa a una serie di orientamenti, compresa l'individuazione di progetti di interesse comune, per reti transeuropee di trasmissione elettronica di dati fra amministrazioni: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999D1719&from=IT>

<sup>49</sup> Acronimo di *Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens*. Decisione 2004/387/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa all'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di amministrazione *online* alle pubbliche amministrazioni, alle imprese e ai cittadini (IDABC) [Gazzetta ufficiale L 144 del 30 aprile 2004].

Cfr. anche: [https://en.wikipedia.org/wiki/EGovernment\\_in\\_Europe](https://en.wikipedia.org/wiki/EGovernment_in_Europe).

<sup>50</sup> *Interoperability Solutions for European Public Administrations*. Decisione n. 922/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 sulle soluzioni di interoperabilità per le

Nell'ambito dello sviluppo degli obiettivi di eGovernment dell'Agenda digitale, il 25 novembre 2015, su proposta della Commissione, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il programma ISA2<sup>51</sup>, che copre il periodo 2016-2020. Entrambi i programmi ISA, sempre ispirati all'interoperabilità tra le amministrazioni pubbliche, consentono la presentazione di progetti avanzati con richieste di finanziamento; il fondo stanziato per ISA2 è di 131 milioni di euro (art. 17 della decisione).

Già i programmi IDA prima e IDABC poi avevano ben definiti gli obiettivi per l'interoperabilità che sarebbero poi stati confermati da ISA e ISA2. Quest'ultimo segue la strada avviata dai precedenti programmi aventi l'interoperabilità come primo obiettivo e presupposto per *«eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione»*. Nel menzionarne i numerosi successi già conseguiti, richiama, tra l'altro, anche le direttive 2006/123/CE sull'insediamento dei servizi; 2012/17/UE sui registri delle imprese; 2007/2/CE sui dati territoriali; 2013/37/UE sui dati pubblici e le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sugli appalti pubblici, ricordandone la gestione informatica. Nel presente studio la direttiva 2006/123/CE e quelle sugli appalti sono classificate tra le fonti che si basano sia sulla interoperabilità, sia su gli strumenti di sicurezza e affidabilità informatica. Il programma ISA2 ricorda anche che il regolamento 1303/2013 sui fondi strutturali prevede la gestione delle relative procedure in via telematica entro il 31 dicembre 2015 (art. 122, par. 3).

Si legge in ISA2 che fondamentale è evitare *«il rischio che gli Stati membri adottino soluzioni differenti o incompatibili e che emergano nuove barriere elettroniche tali da ostacolare il corretto funzionamento del mercato interno e le relative libertà di circolazione e da pregiudicare l'apertura e la competitività dei mercati, nonché l'erogazione di servizi di interesse generale a imprese e cittadini.»*

---

pubbliche amministrazioni europee (ISA), Testo rilevante ai fini del SEE), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:260:0020:0027:IT:PDF>.

<sup>51</sup>Decisione (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 che istituisce un programma sulle soluzioni di interoperabilità e quadri comuni per le pubbliche amministrazioni, le imprese e i cittadini europei (programma ISA2) come mezzo per modernizzare il settore pubblico (Testo rilevante ai fini del SEE). Nel sito ufficiale dell'UE Eur-Lex il testo è attualmente disponibile solo accedendo alla intera GUUE del 4 dicembre 2015: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2015:318:TOC>.

*«Le soluzioni e i quadri comuni introdotti o resi operativi nell'ambito del programma ISA2 dovrebbero, per quanto possibile, creare un panorama di interoperabilità che agevoli l'interazione fra pubbliche amministrazioni europee, imprese e cittadini e garantisca, agevoli e promuova l'interoperabilità transfrontaliera o intersettoriale.»*

*«[...] per sfruttare appieno le potenzialità dell'e-government e dell'e-democracy, permettendo la realizzazione di «sportelli unici» e la prestazione di servizi pubblici trasparenti da punto a punto con oneri amministrativi e costi minori», basati su «un migliore scambio di dati tra i servizi di gestione (back office) delle pubbliche amministrazioni europee». E ancora, sugli sportelli unici: «L'assenza di interoperabilità compromette spesso la prestazione di servizi digitali da punto a punto e lo sviluppo di sportelli unici per le imprese e i cittadini». La decisione si fonda esplicitamente sull'art. 172 del TFUE, ultima disposizione del Titolo XVI in tema di Reti transeuropee; nella parte introduttiva del testo della decisione sono richiamati i principi di sussidiarietà e proporzionalità: «Poiché tali obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri dal momento che la funzione di coordinamento a livello di Unione sarebbe ardua e costosa da realizzare a livello dei singoli Stati membri, se questi dovessero provvedere a tale funzione singolarmente, e possono dunque, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente decisione si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo». Si tratta pertanto di un atto emanato nell'ambito di una competenza concorrente tra Unione Europea e Stati membri (art. 2 del TFUE).*

La parte strettamente normativa indica i seguenti obiettivi base nell'art. 1:

*a) sviluppare, mantenere e promuovere un approccio globale all'interoperabilità a livello di Unione al fine di eliminare la frammentazione all'interno del panorama dell'interoperabilità nell'Unione;*



*b) agevolare l'efficace ed efficiente interazione elettronica transfrontaliera o intersettoriale tra pubbliche amministrazioni europee e tra queste, da una parte, e imprese e cittadini, dall'altra, nonché contribuire allo sviluppo di un'amministrazione elettronica più efficace, semplificata e di facile utilizzo a livello nazionale, regionale e locale della pubblica amministrazione;*

*c) individuare, creare e gestire soluzioni di interoperabilità che contribuiscano all'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione;*

*d) agevolare il riutilizzo delle soluzioni di interoperabilità da parte delle pubbliche amministrazioni europee.*

Tali obiettivi trovano poi adeguate specificazioni negli artt. 3, 4 e 5, mentre l'art. 6 regola i criteri di ammissibilità per i finanziamenti e l'art. 7 i criteri di priorità.

Il programma ISA2 prevede che gli obiettivi dell'interoperabilità, ivi previsti, siano sostenuti finanziariamente sia con i fondi specifici approvati con la decisione, sia con fondi strutturali (considerando n. 40 e 41). L'art. 17 stabilisce il finanziamento specifico in € 130.828.000.

Dal contenuto di queste decisioni da noi esaminate, si può affermare che, al di là della denominazione, in realtà si tratta di atti programmatici, volti a favorire i rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni (interni, transfrontalieri e verticali), nonché tra queste ed i cittadini. L'effetto obbligatorio per gli Stati membri è dunque, come ha affermato più volte la Corte di Giustizia comunitaria, limitato a che «*le giurisdizioni nazionali devono astenersi dall'applicare ogni disposizione interna [...] la cui attuazione sarebbe suscettibile di ostacolare l'esecuzione di una decisione comunitaria*»<sup>52</sup>. Più concreto è l'effetto di stimolo derivante dal finanziamento dei progetti rientranti tra gli obiettivi (art. 17). I giudizi valutativi della Commissione sull'attuazione dei suddetti programmi negli anni trascorsi sono stati sempre positivi.

---

<sup>52</sup>Così la sentenza della Corte giust. del 21 maggio 1987, causa 249/85, Albako, pag. 2360, per un approfondimento del valore degli atti comunitari secondo la giurisprudenza della Corte si rinvia a ADAM R. e TIZZANO A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, ed. Giappichelli, Torino, pag.127 e ss.

Si può quindi concludere il presente paragrafo sottolineando che le ultime decisioni, e in particolare ISA2, puntano non più a una generica interoperabilità di dati, ma a soluzioni avanzate, fino allo sportello unico telematico. La differenza fondamentale tra questi interventi e le direttive che vedremo nel capitolo 3 sta nel fatto che queste ultime contengono norme europee che vincolano gli Stati ad agire con tecnologie digitali e telematiche, mentre le ipotesi avanzate dal programma ISA2 sono affidate alla spontanea esecuzione da parte delle amministrazioni, eventualmente stimulate non solo da una volontà di miglioramento, ma anche dal cofinanziamento previsto.

## **Capitolo 2**

### **GLI STRUMENTI AVANZATI PER LO SVILUPPO DELL'INFORMATIZZAZIONE CON RILEVANZA GIURIDICA**

#### **1 - Premessa. Concetto di strumento avanzato per l'informatizzazione delle attività giuridiche.**

Data per acquisita la disponibilità di computer e di reti funzionanti con i rispettivi software, si è ben lontani dal poterli usare con finalità giuridiche. Il mondo del diritto richiede infatti affidabilità, sicurezza delle attività e attribuibilità degli atti, non più cartacei, ai loro autori.

Per molti anni queste esigenze sono state soddisfatte, a livello europeo, dalla sola direttiva 1999/93/CE sulle firme elettroniche, lasciando alla spontaneità della tecnologia in evoluzione la copertura di molti altri profili. Nel 2014 è sopravvenuto a colmare le lacune un regolamento dal contenuto molto complesso: il regolamento 910/2014.

È naturale che tutte queste fonti, di mera e pregnante disciplina giuridica, non siano legate a finanziamenti europei, previsti invece per gli interventi del capitolo precedente.

Queste due fonti sono ancora strumenti, ma avanzati e finalizzati al compimento di attività giuridiche. Di essi ci si occuperà in questo capitolo.

## 2 - La direttiva sulle firme elettroniche 1999/93/CE

Il problema principale che si pose sul piano tecnico-giuridico fu quello dell'attribuibilità dei documenti informatici ai loro autori. Giova quindi partire dalla più vecchia direttiva: quella sulle firme elettroniche, la direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, relativa a un quadro comunitario per le firme elettroniche<sup>53</sup>. Detta direttiva è basata sugli artt. 47, 55 e 95 del TCE<sup>54</sup>, disposizioni finalizzate alla piena realizzazione del mercato interno europeo. I primi due articoli garantiscono l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste in tutto il territorio dell'Unione Europea nell'ambito del più ampio diritto fondamentale di stabilimento delle imprese. L'art. 95 era relativo al ravvicinamento delle legislazioni statali.

Le basi sostanziali, ossia le finalità legate agli obiettivi dei trattati, sono legate alle esigenze dello sviluppo del commercio (elettronico) e della concorrenza tra imprese elettroniche (divieto di richiedere particolari registrazioni alle imprese di certificazione delle firme).

Inquadramento temporale: la suddetta direttiva sopravviene successivamente alle scelte italiane avvenute con il DPR 513/1997, emanato ai sensi dell'art. 15 della L. 15 marzo 1997, n. 59 (Legge Bassanini). Avendo la

---

<sup>53</sup> Direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, relativa a un quadro comunitario per le firme elettroniche. Gazzetta ufficiale n. L 013 del 19/01/2000 pagg. 0012 - 0020. La materia è stata oggetto di numerosi commenti da parte della dottrina. Per l'apertura ai problemi della sicurezza transfrontaliera ed alla marcatura temporale, che saranno poi in primo piano nel regolamento 910/2014, ci limitiamo a segnalare: BECHINI U., GASSEN D., *Firme elettroniche a valore legale internazionale: un nuovo approccio per migliorare l'interoperabilità*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2009, fasc. 2, pagg. 349 - 368; FABIANO N., *Ruolo del certificatore europeo di firme elettroniche. Certificati qualificati tra contesto nazionale e mercato interno comunitario: interoperabilità e globalizzazione*, in *Diritto dell'Internet*, 2008, fasc. 6, pagg. 621 - 627.

<sup>54</sup> La numerazione su riportata è quella conseguente alle modifiche introdotte al Trattato istitutivo della Comunità a seguito del Trattato di Maastricht e del Trattato di Amsterdam. Quest'ultimo Trattato è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

direttiva adottato criteri molto più liberi della soluzione italiana<sup>55</sup>, l'Italia è stata costretta a modificare la propria normativa, cosa che ha fatto soltanto con il d.l. 23 gennaio 2002, n. 10<sup>56</sup>.

È importante evidenziare che la direttiva non è sulle «firme digitali», ma sulle «firme elettroniche», concetto questo molto più ampio del primo, che comprende le firme digitali, ma anche ogni altra soluzione che in qualche modo possa collegare il documento informatico al suo autore (firma semplice<sup>57</sup>). Fondamentale è l'art. 5 della direttiva che stabilisce gli effetti giuridici delle firme elettroniche<sup>58</sup>. È anche importante segnalare che la Commissione aveva avuto

---

<sup>55</sup> Vari autori hanno sottolineato il sopravvenuto contrasto tra il DPR 513 e la direttiva 93/99: BRESCIA S., *In tema di firma digitale e di documento informatico (Commento al d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513)*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2000, fasc. 1-2, pag. 3 - 25; SORRENTINO F., *Firma digitale e firma elettronica: stato attuale e prospettive di riforma*, (Relazione al convegno sul tema: "E-commerce - Nuove strategie di business online", Milano, 15 luglio 2000), in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000, fasc. 3, pagg. 533 - 550; DELFINI F., *La recente direttiva sulle firme elettroniche: prime considerazioni*, in *I Contratti*, 2000, fasc. 4, pagg. 424 - 426; ARNÒ G., LISTA D., *La firma digitale nell'ordinamento italiano e comunitario*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, fasc. 5, pagg. 781 - 800.

<sup>56</sup>MASUCCI A., *Documento informatico e sottoscrizione elettronica. la nuova normativa del t.u. sulla documentazione amministrativa tra direttiva europea e specificità italiana*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, fasc. 2, pagg. 541 - 571; PRELE C., *Il documento informatico: innovazioni normative in materia di firme elettroniche e disciplina dei certificatori*, in *Giurisprudenza piemontese*, 2003, fasc. 3, pagg. 336 - 360; 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, pagg. 531 - 542. Tra le fonti italiane è ovviamente da ricordare il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, «Codice dell'amministrazione digitale» subito modificato dal d.l. 4 aprile 2006, n. 159 e poi oggetto di successive modifiche, la più importante delle quali è quella ad opera del d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, che riallinea la fonte italiana a quella europea fin dalle definizioni delle firme. In attuazione di questo decreto legislativo è stata emanata una normativa di dettaglio con il D.P.C.M. 22 febbraio 2013, *Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali, ai sensi degli articoli 20, comma 3, 24, comma 4, 28, comma 3, 32, comma 3, lettera b), 35, comma 2, 36, comma 2, e 71*. Per una ricostruzione della vicenda, cfr.: DUNI G., *Le firme elettroniche nel diritto vigente, in Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, pagg. 501 - 535; id.: *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nell'evoluzione telematica*, Milano, 2008, pag. 17.

A una prima valutazione non si riscontrano divergenze tra le disposizioni italiane e le fonti europee sulle firme, neppure rispetto al fondamentale regolamento UE 910/2014 di cui ci occuperemo più avanti.

<sup>57</sup> Sul punto: BIANCA C. M., *La firma elettronica: si apre un nuovo capitolo*, in *Studium iuris*, 2002, fasc. 12, pagg. 1431 - 1434; OLIVETTI RASON P. E., *Firma digitale: le innovazioni introdotte dal d.lg. 23 gennaio 2002, n. 10*, in *Il Foro Toscano*, 2002, fasc. 3, pagg. 406 - 409.

<sup>58</sup>Articolo 5 - Effetti giuridici delle firme elettroniche

1. Gli Stati membri provvedono a che le firme elettroniche avanzate basate su un certificato qualificato e create mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura:

l'incarico di predisporre un testo di direttiva sulle firme digitali, frettolosamente ritenute l'unica soluzione possibile per attribuire un documento al suo autore. La Commissione, molto opportunamente, convertì il proprio compito e predispose un testo che comprendeva le «firme elettroniche avanzate basate su un certificato qualificato e create mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura», ossia le firme digitali, ma anche soluzioni molto meno garantite, ma ampiamente già diffuse nella realtà, in particolare nel commercio elettronico.

La possibilità di creare documenti in forma elettronica nelle attività giuridiche non è fine a se stessa, ma serve allo scopo di poter svolgere attività telematiche con rilevanza giuridica. E nel 1999 appariva assai importante, e con ampie prospettive di sviluppo, il commercio elettronico; pur non ignorandosi l'attività amministrativa, alla quale si sarebbe prestata specifica attenzione più tardi. Limitare la rilevanza giuridica alle sole attività supportate dalla rigorosa firma digitale avrebbe paralizzato il commercio elettronico.

Emerge inoltre dai considerando un'altra importante finalità della direttiva in esame: l'eliminazione delle divergenze normative in relazione all'accreditamento dei prestatori di servizi di certificazione onde garantire loro la possibilità di svolgere il servizio, senza una preventiva autorizzazione a livello statale, in tutto il territorio dell'Unione Europea e, contemporaneamente, rafforzare la fiducia dei cittadini nell'utilizzo delle comunicazioni elettroniche e delle firme elettroniche.

Sulle scelte sostanziali della direttiva si avrà modo di ritornare commentando il regolamento 910/2014 che abroga formalmente la direttiva del 1999 ma ne recepisce i contenuti.

---

a) posseggano i requisiti legali di una firma in relazione ai dati in forma elettronica così come una firma autografa li possiede per dati cartacei; e

b) siano ammesse come prova in giudizio.

2. Gli Stati membri provvedono affinché una firma elettronica non sia considerata legalmente inefficace e inammissibile come prova in giudizio unicamente a causa del fatto che è:

- in forma elettronica, o

- non basata su un certificato qualificato, o

- non basata su un certificato qualificato rilasciato da un prestatore di servizi di certificazione accreditato, ovvero

- non creata da un dispositivo per la creazione di una firma sicura.

### **3 -Regolamento UE del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 910/2014, c. d. eIDAS.**

*Generalità* —Il «Regolamento UE n. 910/2014, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE» (questo è il suo lunghissimo titolo), noto con l'acronimo eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature), come ogni regolamento, per poter essere eseguito negli ordinamenti interni degli Stati membri dell'Unione Europea non ha bisogno di formali leggi di recepimento. Nei contenuti, tuttavia, questo regolamento ha alcuni precetti che lasciano ampi spazi di scelta ai singoli Stati membri; alcune prescrizioni indicano l'obiettivo tecnico e giuridico, ma le modalità per il raggiungimento sono affidate allo Stato membro, che dovrà emanare leggi o altri atti applicativi, così come se, invece di un regolamento, si trattasse di una direttiva.

È un po' come il "reciproco" delle direttive dettagliate, che sostanzialmente non avrebbero bisogno di essere recepite, ma potrebbero essere di immediata applicazione da parte delle amministrazioni, delle imprese e dei cittadini; è noto tuttavia che tali direttive, indirizzate agli Stati membri, perché diventino obbligatorie per i privati sono recepite in una legge ad hoc o nella c.d. legge comunitaria. Il regolamento in esame, che per principio dovrebbe essere di immediata applicabilità, in alcuni punti è invece un atto di indirizzo per le legislazioni statali. Dette differenze tra obblighi puntuali e immediatamente esecutivi o "generali" e/o a efficacia differita sono previste nel testo dello stesso del reg. 910/2014 (si vedano gli articoli 44, 45,46 e 52 che saranno esaminati successivamente).

Sul piano pratico non è facile stabilire gli effetti di questo regolamento: nelle parti dove è preciso e dispositivo senza margini di scelta è, evidentemente, di immediata esecutività per tutti i soggetti dell'UE; dove lascia margini di scelta agli Stati si verifica una situazione giuridica particolare e che potrebbe essere diversificata.

Si potrebbe sostenere che quando nello Stato esiste una normativa in contrasto con le linee di indirizzo, questa risulterebbe automaticamente abrogata dal regolamento che si presenta come fonte superiore in quanto per definizione «è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri» (art. 288 TFUE). Senonché dare a una norma di indirizzo questo effetto abrogativo potrebbe produrre un vuoto normativo automatico, in contrasto con gli stessi fini del regolamento che mirano palesemente a una graduale attuazione.

Sembra quindi più logico sostenere che, in caso di contrasto tra la norma di indirizzo e la legislazione statale, sorga un obbligo dello Stato di provvedere all'adeguamento, né più e né meno di quanto accade per il recepimento delle direttive.

A supporto di questa nostra tesi basti considerare che il reg. 910/2014 è stato emanato in base all'art. 114 del TFUE (già art. 95 del TCE, nella versione consolidata di Amsterdam), il primo articolo del capitolo 3 sul “*Ravvicinamento delle legislazioni*”, obiettivo che, come è noto, si persegue con direttive.

L'ampiezza del regolamento non ci consente, in questa sede, di esporre un'analisi completa dei ricchi numerosi “considerando”( ben 77!) che indicano le ragioni per cui l'atto è stato emanato, né possiamo esaminare tutti gli articoli. Ci limitiamo quindi a un'analisi di quelle parti che appaiono giuridicamente più significative dal punto di vista della trasformazione del mondo del diritto da cartaceo a digitale, sorvolando su molte norme a contenuto prevalentemente tecnico.

Come già detto all'inizio, esiste limitata letteratura cartacea o in Internet<sup>59</sup> a commento del regolamento eIDAS<sup>60</sup>. In questa, come in molte altre fonti, la lettura dei considerando che precedono il testo normativo, lascerebbe sperare in grandi

---

<sup>59</sup> FINOCCHIARO G., *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014 (c.d. eIDAS): identificazione online, firme elettroniche e servizi fiduciari*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2015, pag. 419.

<sup>60</sup> In forma di slides didattiche: ALLEGREZZA G., *Regolamento EIDAS*, in <http://www.slideshare.net/guidoallegrezza/regolamento-eidas-g-allegrezza?related=1>;



innovazioni; leggendo poi quest'ultimo si hanno talune "delusioni" dovute alle limitazioni poste alle migliori intenzioni dei considerando.

Le principali materie trattate, dopo le disposizioni generali, sono: l'identificazione elettronica; i prestatori di servizi fiduciari; le firme elettroniche e i documenti elettronici; i sigilli elettronici; la validazione temporale; la posta elettronica certificata; l'autenticazione dei siti web; le disposizioni finali e la delega alla Commissione.

Caratteristica importante del regolamento è la notevole quantità di compiti di completamento e attuazione affidati dai vari articoli alla Commissione; compito che la Commissione ha via via espletato emanando regolamenti e decisioni, inquadrabili, nella gerarchia delle fonti di cui si è detto, come fonti derivate di secondo grado, totalmente esecutive e pubblicate nella GUUE<sup>61</sup>.

***Oggetto e finalità complessiva del regolamento 910/2014*** - La finalità complessiva del regolamento è quella di «*garantire un quadro coerente affinché i servizi fiduciari siano dotati di un livello elevato di sicurezza e certezza giuridica*» (vedasi il considerando 44). A tal fine si vuole porre in una sorta di testo unico tutte quelle norme che servono per un corretto funzionamento di una società che utilizza strumenti informatici per le operazioni di rilevanza giuridica. Un altro scopo generale è rendere il sistema delle attività giuridiche informatiche e telematiche privo di ostacoli alla loro funzionalità transfrontaliera e tendenzialmente volto a creare un clima di fiducia nelle transazioni elettroniche basato sull'affidabilità delle soluzioni, in modo da migliorare l'eBusiness nell'UE. Significativo, per l'individuazione dei suddetti obiettivi, è il considerando 12: «*un obiettivo [...] è garantire che per accedere ai servizi online transfrontalieri [...] si possa disporre di un'identificazione e un'autenticazione elettronica sicura*». A tale scopo, gli Stati membri rimangono liberi di utilizzare mezzi propri di accesso *online* (considerando 13), tuttavia, essi sono obbligati al riconoscimento reciproco

---

<sup>61</sup> I numerosi completamenti che il regolamento 910/2014 delega alla Commissione sono rintracciabili in Eur-lex come "documenti correlati" che citano il regolamento: [http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1455623347483&DB\\_MENTIONING=32014R0910&type=advanced&SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL](http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1455623347483&DB_MENTIONING=32014R0910&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL)

dei mezzi di identificazione e autenticazione elettronica dei servizi su *web* che soddisfino le condizioni stabilite dal reg. 910/2014 (si vedano i considerando 14, 15 e 25) e devono nominare organi di vigilanza che cooperino tra loro e con le autorità di protezione dei dati personali (considerando 30 e 31). Il susseguirsi di indicazioni di obblighi e di libertà di scelte rivolte agli Stati membri già nella premessa e poi nelle disposizioni seguenti conferma la natura “mista” di atto regolamentare e di indirizzo del reg. 910/2014.

Trattandosi di una fonte che disciplina la sicurezza e l'affidabilità delle attività informatiche e telematiche, sono rimaste fuori da questo testo normativo possibili applicazioni ad attività specifiche o generali della Pubblica amministrazione, quali disposizioni sul procedimento amministrativo telematico e sullo sportello unico telematico. Nello schema del presente lavoro queste ultime norme rientrano nella tipologia di fonti che, basandosi sugli strumenti di cui ai capitoli 1 e 2 illustrati nel presente studio, disciplinano in concreto le attività amministrative. La direttiva servizi (2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio) è peraltro espressamente ricordata dall'8° considerando del regolamento 910/2014, come “*best practice*”.

Questo regolamento nel titolo e nell'articolo 1 mette in risalto la finalità di «*garantire il buon funzionamento del mercato interno, perseguendo al contempo un adeguato livello di sicurezza dei mezzi di d'identificazione fiduciari*». Poi il contenuto ha una portata più vasta, costituendo i presupposti tecnico-giuridici di una società operante con i sistemi informatici e telematici, sia per azioni di mercato interno, sia per qualunque altra attività giuridica che si voglia compiere con gli strumenti informatici, ivi compresa quella delle istituzioni pubbliche.

L'abbandono delle carte è una rivoluzione storica della società in cui viviamo e non solo una novità del mondo economico. E gli strumenti che il regolamento disciplina hanno un'ampia potenzialità di applicazione, a cominciare dalle attività amministrative (si veda l'art. 2, che peraltro esclude dall'ambito di applicazione del reg. 910/2014 i servizi fiduciari utilizzati esclusivamente nell'ambito di sistemi chiusi contemplati dal diritto nazionale).

Le tematiche affrontate dal regolamento sono molteplici e quindi il suo titolo potrebbe apparire limitativo, ma sicuramente l'identificazione elettronica e i servizi fiduciari, lì messi in risalto, sono alla base di tutto il sistema delle attività informatiche e telematiche con rilevanza giuridica (si veda l'art. 1 che definisce e delimita l'oggetto del reg. 910/2014). La paternità di ogni intervento informatico e telematico deve essere garantita affinché possa essere affidabile e avere quindi rilevanza giuridica.

Potrebbero svolgere questo compito i soggetti pubblici, ma l'UE, ha ritenuto che possano provvedere imprese qualificate, disciplinando la materia con questo regolamento.

I servizi fiduciari sono quindi alla base del sistema poiché tutte le altre tematiche si fondano sul fatto che ci sia la garanzia di un servizio fiduciario. La stessa identificazione elettronica potrebbe essere affidata a servizi fiduciari ed essere quindi tematica "a valle" di essi, ma in verità costituisce tematica autonoma, poiché l'identificazione può avvenire con strumentazioni che possono essere attivate dal soggetto interessato alla certezza del contatto, senza che in tale procedura debba necessariamente intervenire un ente certificatore.

Data l'importanza ed estrema delicatezza dei servizi fiduciari, il regolamento si pone il problema del "*quis custodit custodem*" e prevede una disciplina per i vari gradi di riconoscimento dell'affidabilità dei soggetti che svolgono tale funzione, iniziando con la definizione n. 18 del comma 1 dell'art. 3 che prevede, appunto, l'"*organismo di valutazione della conformità*" degli erogatori dei servizi fiduciari (ai sensi del comma 4 dell'art. 20, soggetto, a sua volta, a valutazione per essere accreditato presso la Commissione).

Come del resto si vedrà in seguito, la disciplina del sistema dei controlli e verifiche contenuto nel regolamento 910/2014 presenta una certa complessità e qualche problema interpretativo.

## L'identificazione elettronica

Come è stato giustamente rilevato, l'identità di cui si occupa il regolamento è quella in senso oggettivo<sup>62</sup>, ossia il soggetto con i propri dati anagrafici e quant'altro per distinguerlo da altri esseri umani.

Sono importanti le definizioni da 1 a 4 dell'art. 3 del regolamento, alle quali rinviamo, sottolineando l'ampiezza delle possibilità che si aprono agli operatori pubblici e privati, affidando loro il compito di procurarsi le tecnologie e le soluzioni più appropriate per garantirsi che l'interlocutore sia effettivamente la persona che pretende di essere.

Queste tecnologie potranno quindi essere le più varie e vanno dal semplice PIN e password, rilasciato con modalità più o meno sofisticate<sup>63</sup>, a seconda delle esigenze, alla aggiunta di un numero variato di volta in volta e ottenibile unicamente da una chiavetta OTP (*one time password*), sistema questo scelto dalla maggior parte delle banche per il delicato servizio della banca *online* che apre al cliente telematico tutta la disponibilità del conto corrente e del portafoglio titoli. In questo quadro sembra invece alquanto insicuro il pagamento con carta di credito negli acquisti in rete del commercio elettronico, basato unicamente sulla scritturazione del nome dell'intestatario e del numero della carta.

Merita attenzione il n. 5 delle definizioni dove si spiega che l'"autenticazione" è «un processo elettronico che consente di confermare l'identificazione elettronica di una persona fisica o giuridica, oppure l'origine e l'integrità di dati in forma elettronica»; in mancanza di una presenza fisica della persona, il processo di identificazione può avvenire in maniera autogestita, come per le banche di cui si è detto, oppure con modalità nella quale è previsto l'intervento di un soggetto terzo che eroga un servizio fiduciario. Nel nostro Codice dell'amministrazione digitale l'identificazione è il momento dell'accesso al sistema

---

<sup>62</sup> FINOCCHIARO G., *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014*, cit, pag. 420. L'autrice distingue, in linea generale, l'identità oggettiva, oggetto della normativa eIDAS, da quella soggettiva, riguardante la personalità dell'individuo nella società.

<sup>63</sup> Si pensi alla password rilasciata in due spezzoni dall'agenzia delle entrate (metà *online* e metà per posta cartacea o dall'ufficio fisico).

informatico (art. 1, comma 1, lett. u ter), mentre l'autenticazione riguarda la creazione di un documento (art. 1, comma 1, lett. b)<sup>64</sup>. Il legislatore europeo potrebbe comunque avere associato i due problemi ai fini di un'identificazione non autogestita, ma garantita dai servizi fiduciari.

Imprecisa appare nel testo in lingua italiana la definizione n. 6 dell'art. 3 del reg. eIDAS, in quanto introduce l'espressione *certificazione*<sup>65</sup> che non esiste né nella versione inglese<sup>66</sup> né in quella francese<sup>67</sup>. In realtà la definizione, depurata dalla parola aggiunta, è a doppia valenza: utilizzatore è sia colui che si avvale dei sistemi di identificazione, sia colui che si avvale di servizi fiduciari.

All'identificazione elettronica è dedicato il Capo II del regolamento, articoli da 6 a 12.

Importante è il primo di tali articoli che si concentra sull'accesso ai servizi (e, aggiungiamo, alle funzioni) erogati dagli enti pubblici. Questo articolo si riferisce sia alle normali identificazioni, sia a quelle autenticate e impone agli Stati membri di riconoscere le identificazioni transfrontaliere se lo Stato medesimo ha scelto un sistema di identificazione con mezzi rilasciati nell'ambito di un regime di identificazione elettronica ritenuto idoneo dalla Commissione; nonché quando il livello di garanzia dei mezzi di identificazione elettronica corrisponde a un livello di garanzia pari o superiore al livello di garanzia richiesto dall'organismo del settore pubblico competente per accedere al servizio *online* in questione nel primo Stato membro, sempre che il livello di garanzia di tali mezzi di identificazione elettronica corrisponda al livello di garanzia significativo o elevato.

---

<sup>64</sup> Così FINOCCHIARO G., *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014*, cit, pag. 423.

<sup>65</sup> 6) «*parte facente affidamento sulla certificazione*», una persona fisica o giuridica che fa affidamento su un'identificazione elettronica o su un servizio fiduciario;

<sup>66</sup> 6) '*relying party*' means a natural or legal person that relies upon an electronic identification or a trust service;

<sup>67</sup> 6) «*partie utilisatrice*», une personne physique ou morale qui se fie à une identification électronique ou à un service de confiance;

La Commissione identifica livelli di garanzie elevati e bassi: se il livello di garanzia scelto dallo Stato membro è basso, un altro Stato è libero di accettare o meno l'identificazione transfrontaliera (comma 2: il «*livello di garanzia basso può essere riconosciuto dagli organismi del settore pubblico ai fini dell'autenticazione transfrontaliera*»).

Come si osservava più sopra, tra i considerando e le norme vi è spesso il divario tra intenzioni e realtà. Colpisce che l'art. 6, in luogo di imporre il riconoscimento dell'identità elettronica transfrontaliera e, strumentalmente, i mezzi tecnici necessari, non imponga questi ultimi e lasci agli Stati la possibilità di isolarsi scegliendo mezzi di identificazione non riconosciuti idonei dalla Commissione.

L'articolo 7 definisce 8 condizioni affinché ogni Stato membro possa ufficializzare una scelta di soluzioni per l'identificazione elettronica, notificandola alla Commissione. Tra queste spiccano la necessità che la soluzione prescelta risponda almeno ad uno dei requisiti di garanzia indicati nel successivo articolo 8 e che sia garantita l'autenticazione *online* transfrontaliera.

L'articolo 7 vieta l'appesantimento dell'identificazione elettronica con richieste tecniche sproporzionate. Rinvia comunque all'atto di esecuzione affidato alla Commissione dall'art. 12<sup>68</sup>.

L'articolo 8 prevede 3 livelli di garanzia nelle tecniche di identificazione elettronica: basso, significativo ed elevato. I primi due sono caratterizzati dallo scopo di *ridurre* il rischio dell'abuso dell'identità elettronica, mentre il terzo dovrà *impedire* ogni abuso.

Importanti sono le previsioni dei punti salienti della sicurezza, il primo dei quali è:

---

<sup>68</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2015/296 della Commissione del 24 febbraio 2015, che stabilisce modalità procedurali per la cooperazione tra Stati membri in materia di identificazione elettronica a norma dell'articolo 12, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (Testo rilevante ai fini del SEE). GUUE 25/2/2015.

1) l'identificazione dell'identità di chi chiede il mezzo di identificazione elettronica;

gli altri sono:

2) la procedura di rilascio di tali mezzi,

3) il meccanismo vero e proprio di riconoscimento e infine

4) le garanzie di affidabilità del soggetto che rilascia tali mezzi.

La Commissione ha avuto il compito di definire gli aspetti tecnici di tali requisiti e lo ha fatto con un regolamento di esecuzione, emanato lo scorso anno in data 8 settembre<sup>69</sup>, al quale rinviamo.

Il successivo articolo 9 stabilisce che lo Stato membro notificante è tenuto a comunicare alla Commissione tutti gli elementi e presupposti che garantiscono la correttezza del sistema dell'identificazione elettronica di cui agli articoli precedenti e alle loro eventuali successive variazioni.

L'articolo 10 ipotizza che si verifichino violazioni (ossia attacchi) ai sistemi di identificazione e ne dispone la notifica alla Commissione, la sospensione e l'eventuale revoca da parte dello stesso Stato del regime rivelatosi insicuro.

Quando non sono rispettate le regole, ai sensi dell'art. 11 e secondo il diritto nazionale, sono responsabili dei danni causati sia lo Stato, per quanto di sua competenza, sia il soggetto che specificamente rilascia i mezzi di identificazione.

L'art. 12 dettaglia gli aspetti della cooperazione tra gli Stati, già considerata negli artt. precedenti e disciplinata dalla già ricordata decisione di esecuzione (UE) 2015/296.

---

<sup>69</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1502 della Commissione dell'8 settembre 2015 relativo alla definizione delle specifiche e procedure tecniche minime riguardanti i livelli di garanzia per i mezzi di identificazione elettronica ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (Testo rilevante ai fini del SEE) (GUUE 9/9/2015).

## **I servizi fiduciari - Introduzione**

I servizi fiduciari sono posti nel regolamento eIDAS nel capo III, sezione I, dopo il Capo II relativo all'identificazione elettronica.

Si osserva che tale collocazione dei servizi fiduciari, posti all'inizio del Capo, prima delle firme elettroniche, dei sigilli elettronici, della validazione temporale, della posta certificata e dei siti autenticati evidenzia la loro rilevanza trasversale.

Tutto il "mondo" che lavora *online* è necessariamente fondato su strutture di supporto tecnicamente ben organizzate e pienamente affidabili per la gestione del delicato compito di garantire che le operazioni nel *web* siano affidabili almeno quanto quelle cartacee. È anzi possibile che le falsificazioni e le truffe del mondo tradizionale possano essere meglio scongiurate da avanzati sistemi di servizi fiduciari, validi sia dal punto di vista strettamente tecnologico sia dalle modalità operative concretamente applicate.

Quindi la normativa sui servizi fiduciari è la necessaria premessa tecnica e logica che il regolamento eIDAS ha giustamente posto all'inizio del capo, dedicando alla materia ben 3 sezioni, prima di passare ai campi di utilizzabilità di tali servizi, disciplinati nelle sezioni successive: firme elettroniche, sigilli elettronici, validazione temporale, posta certificata e siti autenticati.

Come già detto, si osservare che la materia dell'identificazione elettronica poteva essere inserita a valle dei servizi fiduciari, in quanto lo stesso accertamento della identità dei soggetti che operano *online* è un potenziale campo di operatività dei servizi fiduciari, anche se è possibile che il riconoscimento dell'identità remota sia gestita direttamente dal soggetto operante. Si può comunque dire che in ogni azione compiuta *online* c'è sempre il momento dell'accertamento dell'identità dell'operatore, con o senza la partecipazione del servizio fiduciario. Probabilmente il legislatore europeo ha voluto dare alla identità elettronica un peso logico particolare, ponendola in un capo a sé. Ciò non riduce la stretta connessione e la dipendenza logica e tecnica dell'identità elettronica rispetto ai servizi fiduciari; connessione che appare più volte nel successivo capo IV.



## **I servizi fiduciari - Le norme di particolare interesse giuridico**

### **a) la responsabilità.**

L'art. 13, pur rinviando alle norme nazionali, precisa che il prestatore dei servizi fiduciari è responsabile dei danni che causa con dolo o negligenza nell'erogare il servizio violando le regole previste.

Vi è un'importante differenza per quanto riguarda i servizi fiduciari qualificati e quelli non qualificati. Per i primi c'è una presunzione di dolo o colpa, per i secondi no: deve essere il danneggiato a provarli.

### **b) la vigilanza**

Fondamentale è il sistema di vigilanza, che mira a prevenire i cattivi funzionamenti e i danni di cui all'art. 13. Un frequente verificarsi di "incidenti di funzionamento" minerebbe infatti la fiducia dei cittadini nell'operare nel mondo digitale.

Pertanto l'art. 17 impone agli Stati di creare un proprio organismo di vigilanza, con compiti di vigilanza ex ante ed ex post per i servizi qualificati e solo ex post per gli altri. Gli Stati possono accordarsi per avere un organismo di vigilanza in comune.

In ogni caso, tutti gli organismi di vigilanza cooperano tra di loro e con la Commissione (comma 4, lett. a, c e d). L'assistenza reciproca è dettagliata nell'art. 18.

Per quanto concerne i prestatori di servizi non qualificati, il sistema di vigilanza è molto semplificato: l'organismo di vigilanza deve svolgere le verifiche solo ex post e solo nel caso in cui abbia ricevuto una segnalazione in merito a una probabile mancanza di uno o più requisiti stabiliti dal regolamento.

Per i prestatori di servizi qualificati il sistema di vigilanza, di cui si parlerà meglio dopo, è più articolato e si svolge su più livelli. Non solo, infatti, sono previste verifiche sia *ex ante* che *ex post*, ma nella vigilanza sono coinvolti, con funzioni in parte anche sovrapponibili, due soggetti: l'organismo di vigilanza e l'organismo di valutazione della conformità.

### **c) il possibile malfunzionamento**

Il legislatore europeo è consapevole che possono verificarsi malfunzionamenti nell'erogazione di servizi fiduciari, che chiama "*violazioni della sicurezza*" e "*perdite di integrità*". L'art. 19 disciplina i comportamenti che i prestatori dei servizi fiduciari, qualificati e non, sono obbligati a tenere in caso di attacchi e violazioni della sicurezza. Gli obblighi vanno dalla immediata comunicazione del problema «*ad altri organismi interessati, quali l'ente nazionale competente per la sicurezza delle informazioni o l'autorità di protezione dei dati*», nonché ai soggetti specificamente interessati e agli altri Stati membri eventualmente coinvolti. Gli organismi di vigilanza possono informare l'ENISA<sup>70</sup>.

### **d) La sezione 3. Gli organismi di vigilanza statali ed i servizi fiduciari qualificati**

#### **Considerazioni introduttive**

La sezione 3 del Capo III, intitolata "*Servizi fiduciari qualificati*", appare disorganica e non sistematica dal punto di vista del contenuto. Tuttavia non si rilevano, a un primo esame, disposizioni non condivisibili, ancorché collocate in disordine.

---

<sup>70</sup> ENISA è l'*European Network and Information Security Agency*, una delle agenzie dell'Unione Europea. È stata creata nel 2004 dal Regolamento 460/2004 ed è pienamente operativa dal 1° settembre 2005. Ha sede a Candia, sull'isola di Creta (Grecia). Vi collaborano esperti governativi, di imprese e dell'Università.

I difetti sistematici sono i seguenti.

1) La sezione contempla anche alcuni aspetti della disciplina degli organismi statali di valutazione di conformità<sup>71</sup> e di accreditamento dei servizi fiduciari qualificati, tema logicamente a monte della loro attività, consistente nell'accREDITAMENTO iniziale, nella vigilanza e nella possibile revoca della qualifica ai prestatori dei servizi.

La disciplina di tali organismi è contenuta: nel comma 4 dell'art. 20, per quanto riguarda l'accREDITAMENTO di tali organismi presso la Commissione, nel comma 3 dell'art. 22 che ne prevede la notifica alla Commissione e nel comma 4 che ne contempla la pubblicazione ad opera della Commissione.

Vorrebbe la logica che le prime disposizioni sui servizi fiduciari qualificati fossero successive alle disposizioni sugli organismi che devono accreditarli e controllarli e riguardassero i requisiti sostanziali e la procedura di accREDITAMENTO. Viceversa, la sezione 3 inizia con la vigilanza e la possibile revoca della qualifica (commi 1, 2 e 3 dell'art. 20). Pertanto, appare logico trattare di questi commi successivamente.

2) Anche la sequenza degli artt. 21-24 appare anomala: ci si aspetterebbe che venissero anzitutto esposti i requisiti per il riconoscimento della *qualificazione* dei servizi fiduciari, ma l'elenco di essi è collocato nell'ultimo di tali articoli, mentre i precedenti 21-23 disciplinano le procedure. Per non discostarci troppo dallo schema della fonte normativa, si seguirà comunque la sequenza ivi impostata.

---

<sup>71</sup> Gli organismi di valutazione della conformità sono disciplinati dal generalissimo REGOLAMENTO (CE) N. 765/2008 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 9 luglio 2008 che pone norme in materia di accREDITAMENTO e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 (Testo rilevante ai fini del SEE)

## **e) l'accreditamento come servizio fiduciario qualificato**

Essere un servizio fiduciario qualificato appare di estrema importanza in un sistema di mondo evoluto che opera in rete per attività a volte importanti per gli aspetti economici o formalità varie. Il regolamento 910/2014, per consentire la più ampia concorrenza tra gli erogatori di servizi, ha lasciato spazio anche agli operatori non qualificati. Ma è chiaro che essi saranno utilizzati dai cittadini per operazioni per le quali riterranno sufficiente una minore garanzia, ossia per operazioni di minore importanza.

Gli articoli relativi sono il 21, il 22, il 23 e il lungo 24, contenenti una disciplina articolata e complessa, che possiamo solo sintetizzare, evidenziando aspetti di particolare interesse giuridico.

Come si è detto più sopra, si seguirà lo schema del regolamento, nel quale i requisiti sostanziali sono elencati successivamente alle procedure di riconoscimento.

Ai sensi dell'art. 21, il soggetto che aspira ad ottenere la qualifica di prestatore qualificato deve presentare una "notifica di intenzione" all'organismo di vigilanza, accompagnata da una relazione di conformità rilasciata da un organismo di valutazione della conformità. Ma a cosa deve conformarsi il prestatore? Lo dice il comma successivo: il prestatore come soggetto e le modalità di prestazione del servizio devono rispettare «*i requisiti di cui al presente regolamento*», la maggior parte dei quali, come si è accennato, sono contenuti nel successivo art. 24. Se la verifica è positiva la qualifica è concessa e si verrà inseriti negli elenchi di fiducia di cui all'articolo successivo. Non è ben chiaro se, in tale fase, la verifica da parte dell'organismo di vigilanza debba essere svolta solo sulla relazione di conformità rilasciata dall'apposito organismo, o se debba riguardare direttamente il prestatore e i suoi servizi. Si ritiene preferibile la prima ipotesi, in quanto con la seconda si avrebbero, nello stesso contesto, due verifiche identiche che andrebbero ad aggravare inutilmente la procedura.

In base a questo articolo appare comunque evidente la necessità del ruolo istruttorio degli organismi di valutazione di conformità. L'ultimo passaggio, affinché

i richiedenti possano cominciare a prestare servizi fiduciari qualificati, consiste nella comunicazione del rilascio della qualifica da parte dell'organismo di vigilanza all'organismo che gestisce gli elenchi pubblici di fiducia.

#### **f) la pubblicità degli elenchi dei certificatori qualificati.**

Gli elenchi di fiducia (art. 22) sono creati dai singoli Stati membri, ma, attraverso la Commissione, diventano parte di un sistema europeo, pubblico e integrato, a disposizione di tutti i cittadini europei. Si tratta di un sistema fondamentale per il corretto funzionamento del mondo digitale, nel pubblico e nel privato, in quanto base indispensabile per l'affidabilità delle operazioni in forma elettronica e telematica che, per la loro intangibilità fisica, appaiono volatili e sfuggenti, ma che invece possono essere potenzialmente più immuni da falsi e truffe delle operazioni cartacee purché siano ben supportate da adeguate garanzie tecniche ed operative.

Un ruolo importante è affidato alla Commissione nel definire i criteri organizzativi e tecnici alla base di questo sistema pubblico di affidabilità<sup>72</sup>.

I prestatori di servizi fiduciari qualificati, rispettando tutte le regole e inseriti quindi in questo elenco integrato, disponibile *online*, potranno fregiarsi di apposito marchio di fiducia UE (al momento però non ancora definito), ai sensi dell'art. 23.

---

<sup>72</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2015/1505 della commissione dell'8 settembre 2015 che stabilisce le specifiche tecniche e i formati relativi agli elenchi di fiducia di cui all'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (Testo rilevante ai fini del SEE). La parte più incisiva è l'allegato tecnico.

### **g) I requisiti per i prestatori di servizi fiduciari qualificati**

L'espressione sopra riportata è il titolo dell'art. 24. Il testo inglese dice: «*Requirements for qualified trust service providers*» e quello francese: «*Exigences applicables aux prestataires de services de confiance qualifiés*».

L'espressione inglese Requirements è equivalente a quella italiana, mentre quella francese *Exigences* appare di portata più ampia.

In effetti, l'elenco di quanto si richiede dai prestatori qualificati in gran parte non consiste in requisiti soggettivi, ma in doveri di comportamento. In sostanza, il prestatore risponde ai requisiti se si comporta in un certo modo, specificamente indicato dall'articolo, al fine di dare sicurezza e affidabilità al proprio operato.

Requisiti strettamente soggettivi sono infatti soltanto l'obbligo di avere personale qualificato (comma 2, lett. b), fornire garanzie avendo risorse finanziarie adeguate e stipulare un'apposita assicurazione di responsabilità civile (comma 2, lett. c).

Tutte le altre disposizioni dell'art. 24 attengono a obblighi organizzativi e comportamentali. Obblighi fondamentali che devono essere dimostrati per ottenere e mantenere la qualità di prestatore qualificato europeo.

Ci sembra opportuno sottolineare la connessione di varie disposizioni alle regole sulla identità elettronica. In particolare, un certificato qualificato di un servizio fiduciario è rilasciato o con la presenza fisica del richiedente o con una identificazione elettronica a distanza conformemente all'art. 8 del regolamento o con richiesta munita di firma qualificata (comma 1 dell'art. 24).

Il comma 2 dell'art. 24 contiene un lungo e minuzioso elenco di doveri, sia nei confronti degli organi di vigilanza sia nei confronti degli utenti, che devono essere adeguatamente informati sui criteri del servizio. Il prestatore deve mantenere un registro, anche solo elettronico, delle attività svolte nei confronti dei terzi, producibili come prove in giudizio; deve predisporre un piano di cessazione

per garantire nel tempo la utilizzabilità di tali dati, anche dopo la conclusione dell'attività.

Un'errata traduzione si riscontra nel testo italiano alla lettera k del comma 2, che dice: «*k) se i prestatori di servizi fiduciari qualificati che rilasciano certificati qualificati, istituiscono una banca dati dei certificati aggiornata.*», frase priva di significato. Il testo più chiaro è quello francese: «*k) au cas où le prestataire de services de confiance qualifié délivre des certificats qualifiés, établit et tient à jour une base de données relative aux certificats.*» In sostanza: se i prestatori rilasciano certificati qualificati devono creare e mantenere aggiornata una banca dati di essi.

Il punto è poi ripreso dai due commi successivi che prevedono anche la possibile revoca del certificato che deve essere riportata nella banca dati pubblica. Disposizioni queste particolarmente rilevanti per le firme digitali di cui alla sezione successiva del regolamento.

## **h) la vigilanza e la possibile revoca**

Come si è detto più sopra la disciplina della vigilanza e della possibile revoca dell'accreditamento come servizio fiduciario qualificato è contenuta nell'art. 20, ma si è ritenuto, per ragioni di logica, di esaminarla dopo le regole che disciplinano i requisiti e le procedure per tale accreditamento.

Mentre, come abbiamo visto, per quanto concerne i prestatori di servizi non qualificati, il sistema di vigilanza coinvolge il solo organismo di vigilanza che condurrà delle verifiche solo ex post e solo nel caso in cui abbia ricevuto una segnalazione in merito a una probabile mancanza di uno o più requisiti stabiliti dal regolamento; per i servizi fiduciari qualificati, invece, il sistema di vigilanza delineato dal regolamento è molto più penetrante e articolato.

Dopo le iniziali verifiche, previste dall'art. 21 del reg. 910/2014, necessarie per il rilascio della qualifica, che abbiamo già esaminato, il comma 1 dell'art. 20 stabilisce che l'organismo di valutazione della conformità svolga delle verifiche sul

prestatore di servizi qualificato con cadenza almeno biennale, rilasciando, ogni volta, un'apposita relazione che dovrà essere analizzata dall'organismo di vigilanza. Quest'ultimo, in caso di riscontro di inadempienze da parte del prestatore del servizio qualificato, imporrà di porvi rimedio salva la revoca della qualifica o addirittura la cancellazione dall'elenco dei prestatori di servizi fiduciari

Il secondo comma dell'art. 20, complicando il sistema, concede però all'organismo di vigilanza, anche al di fuori delle verifiche biennali obbligatorie, il potere di condurre esso stesso delle verifiche o di chiedere all'organismo di valutazione della conformità di eseguire una valutazione di conformità.

### **Le firme elettroniche e i documenti elettronici (sez. 4 del capo III e capo IV)**

La disciplina della direttiva 1999/93/CE<sup>73</sup>, che ha resistito per tanti anni all'impatto della evoluzione della tecnologia, sarà solo formalmente abrogata (a partire dal 1 luglio 2016: art. 50) ma ha mantenuto la sua sostanziale validità nei contenuti delle norme degli artt. da 25 a 34, nella quali è stata *novata*<sup>74</sup>, e nel successivo art. 46.

Va subito precisato che la direttiva 1999/93/CE, come si è già visto trattandone espressamente, riguardava non solo le firme elettroniche ma anche il documento informatico, menzionato nel considerando 63 ma, soprattutto, preso implicitamente in considerazione nell'art. 5 della stessa direttiva, quando — stabilendo che una firma elettronica non può essere aprioristicamente «*considerata legalmente inefficace e inammissibile come prova in giudizio unicamente a causa del fatto che è: - in forma elettronica*» — chiaramente ci si riferiva al documento

---

<sup>73</sup> La finalità generale della direttiva sulle firme elettroniche era quella di aumentare la fiducia degli utenti verso le nuove tecnologie che ben si prestano allo sviluppo delle comunicazioni e del commercio nell'ambito comunitario. Anche in considerazione dell'art. 4 del TCE secondo cui il mercato interno necessita di uno spazio senza frontiere e quindi bisognava sviluppare "l'interoperabilità dei prodotti di firma elettronica" nel suo ambito. Cfr. RUSSO S. - SCAVIZZI R., in *Manuale di diritto comunitario dell'informatica*, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>74</sup> Concorda FINOCCHIARO G., *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014*, cit, pag. 425.



elettronico del quale si vuole accertare l'attribuibilità non garantita da una firma qualificata o digitale<sup>75</sup>.

L'articolo 25 del regolamento 910/2014 riproduce nella sostanza l'art. 5 della direttiva 1999/93/CEE, con espressioni più chiare perché opportunamente semplificate<sup>76</sup>; quindi anche l'art. 25 implicitamente riguarda il documento elettronico, più o meno garantito.

Il regolamento 910/2014 dedica al documento elettronico lo specifico art. 46, unico articolo del Capo IV<sup>77</sup>, che praticamente non fa che ribadire che un documento elettronico, ancorché privo di autenticazione a mezzo di firme qualificate, non può essere rifiutato a priori.

A commento si può dire che l'art. 46 del reg. eIDAS è utile perché esplicita ciò che era solo implicito nell'art. 5 della suddetta direttiva e nell'art. 25 dello stesso regolamento; si osserva d'altronde che la disposizione è così strettamente connessa alla materia delle firme che più opportunamente sarebbe stata inseribile nella sezione 4 del capo III. Infatti, quando si parla di documenti elettronici si discute sempre di documenti creati dall'uomo e della loro possibilità di attribuirli a un autore, ricadendosi quindi nel tema delle firme elettroniche, più o meno semplici, più o meno qualificate. Quanto sopra vale sia per i documenti di testo sia per altri documenti digitali, quali foto, filmati, audio: tutti possono essere con o senza firma digitale.

---

<sup>75</sup> La letteratura sul documento informatico, inteso come documento in forma elettronica, è molto ampia: MAGGIORE R., *Il documento amministrativo informatico*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2007, fasc. 9, pagg. 973 - 1000; MASUCCI A., *Documento informatico e sottoscrizione elettronica*, cit.; per un interessante confronto tra norme italiane, austriache, belghe, francesi, tedesche, irlandesi, britanniche, cfr.: VANGONE G., *Firmare europeo*, in La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, 2004, fasc. 6, pagg. 709 - 730; PATTANO V., *La firma digitale: aspetti normativi e tecnici*, in Diritto ed economia dell'assicurazione, 2000, fasc. 3, pagg. 869 - 885.

<sup>76</sup> 1. A una firma elettronica non possono essere negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della sua forma elettronica o perché non soddisfa i requisiti per firme elettroniche qualificate.

<sup>77</sup> CAPO IV DOCUMENTI ELETTRONICI

Articolo 46 Effetti giuridici dei documenti elettronici

A un documento elettronico non sono negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della sua forma elettronica.

Tornando alla specifica sezione 4 sulle firme elettroniche, si conferma la coesistenza di una pluralità di possibili firme che normalmente vengono definite “deboli”, ma, al contempo, una netta preferenza per le firme qualificate, dettagliate nei successivi commi dell’art. 25, analoghi all’art. 5 della direttiva 1999/93/CE, negli articoli successivi del regolamento.

In sintesi, il sistema è basato su di una grande ripartizione delle firme e dei relativi documenti: quelle deboli, che non si incorporano nel documento e quelle avanzate. Il fatto che le avanzate si incorporano nel documento non è scritto in modo esplicito, ma si evince dalla lettera *d*) del comma unico dell’art. 26<sup>78</sup>, in quanto solo diventando un *unicum* inscindibile con il documento è possibile individuare se il documento ha subito variazioni dopo la apposizione della firma elettronica. Ogni altra regola dell’art. 26, a ben riflettere, potrebbe applicarsi anche alle firme deboli.

La dottrina (riferendosi peraltro alla direttiva 1999/93/CE) sottolinea la posizione di “neutralità tecnologica” della normativa europea, avente il fine di lasciare aperte più soluzioni tecniche idonee a ottemperare le finalità espresse dal testo normativo, il quale, in tale ottica, volutamente non menziona espressamente l’unica tecnica al momento conosciuta. In pratica, le firme avanzate sono oggi essenzialmente quelle basate sulla tecnologia della criptazione asimmetrica inventata da Diffie e Hellman<sup>79</sup>e definita dai matematici Rivest Shamir e Adleman<sup>80</sup> e perciò detta RSA. Negli ultimi anni si è fatta avanti anche in vari usi la “firma

---

<sup>78</sup> Articolo 26 - Requisiti di una firma elettronica avanzata  
Una firma elettronica avanzata soddisfa i seguenti requisiti:

- a) è connessa unicamente al firmatario;
- b) è idonea a identificare il firmatario;
- c) è creata mediante dati per la creazione di una firma elettronica che il firmatario può, con un elevato livello di sicurezza, utilizzare sotto il proprio esclusivo controllo; e
- d) è collegata ai dati sottoscritti in modo da consentire l’identificazione di ogni successiva modifica di tali dati.

<sup>79</sup>DIFFIE W. e HELLMAN M., *New directions in Cryptography*, in *IEEE Transaction on Information Theory*, novembre 1976, pag. 644 e segg.

<sup>80</sup> RIVEST R., SHAMIR A. e ADLEMAN L., *A method for obtaining digital signature and public key cryptosystems*, in *Communications of the ACM*, vol. 21, febbraio 1978, pagg. 120-126.

grafometrica”<sup>81</sup> che presenta adeguate garanzie di autenticità, in qualche modo equiparabili alla RSA. La firma grafometrica ha tuttavia dei limiti intrinseci di utilizzabilità, in quanto può essere apposta in calce a un documento, ma, affinché l'intero documento sia garantito, è necessario aggiungere una RSA.

L'art. 27 disciplina in modo articolato gli obblighi di accettazione delle firme elettroniche avanzate e qualificate, rinviando alla Commissione il compito di definire una normativa di dettaglio in merito ai requisiti per i livelli avanzato e qualificato delle firme, vietando agli Stati membri di esigere requisiti ancor più rigorosi o complessi di quelli richiesti per le firme qualificate.

La tecnologia RSA, accompagnata al sistema dei certificatori, è dunque la firma avanzata. Se a ciò si accompagnano requisiti aggiuntivi, indicati dal regolamento stesso, la firma assurge al livello di “qualificata”. Il regolamento 910/2014 disciplina questi requisiti negli articoli 28 e seguenti, i quali rinviano ai successivi allegati I e II per i dettagli rispettivamente dei certificati e dei dispositivi, così come del resto faceva la direttiva del 1999, rinviando agli allegati I e III<sup>82</sup>. I certificatori di cui alla direttiva 1999/93/CE sono oggi gli erogatori di servizi fiduciari. Per la firma qualificata anche i certificatori devono essere qualificati, ai sensi delle disposizioni che li riguardano e delle quali abbiamo più sopra scritto.

Sui documenti elettronici sarebbe stato opportuno prevedere un sistema centralizzato che vigilasse sulla leggibilità nel tempo dei documenti elettronici oggi prodotti nei più diffusi formati. Forte è infatti il rischio che, mutando sistemi operativi e software, in futuro non siano più leggibili gli attuali documenti digitali<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> In tema: FINOCCHIARO G., *La metafora e il diritto nella normativa sulla cosiddetta "firma grafometrica" - the metaphor and the law on so-called "graphometric signature"*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2013, fasc. 1, pagg. 1 - 16.

<sup>82</sup> L'allegato II della direttiva del 1999 riguardava i “prestatori di servizi di certificazione che rilasciano certificati qualificati”, ora disciplinati come prestatori di servizi fiduciari, con più ampio respiro, nel testo stesso del regolamento 910/2014.

<sup>83</sup> Un gruppo di lavoro del 2006, presso il CNIPA (*Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione*), riferisce: «5.2 - Progetti di ricerca internazionali ed europei. Le principali

## I sigilli elettronici (sezione 5 del capo III)

Il sigillo elettronico, nella definizione n. 25 dell'art. 3, comma unico, è definito: «[...] *dati in forma elettronica, acclusi oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati in forma elettronica per garantire l'origine e l'integrità di questi ultimi*»; confrontando con la definizione 10 ("*firma elettronica*", «*dati in forma elettronica, acclusi oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici e utilizzati dal firmatario per firmare*») non possiamo non rilevare che il sigillo elettronico è sostanzialmente una seconda firma digitale aggiunta che può essere apposta e visibile sul documento informatico.

Le norme di cui agli articoli da 35 a 40 del reg. eIDAS, ripercorrendo la normativa sulle firme elettroniche avanzate e qualificate, confermano questa interpretazione.

Sulla base di spunti traibili dai considerando 58, 59 e 60, sembra che l'utilizzazione del sigillo elettronico sia prevalentemente destinato alle persone giuridiche, in alternativa alla firma elettronica del legale rappresentante (considerando n. 58)<sup>84</sup>.

---

*tematiche legate alla gestione e conservazione della documentazione digitale necessitano di risorse, di infrastrutture per la ricerca – laboratori e centri di competenza – dove condividere esperienze e sperimentare soluzioni applicative, di luoghi di confronto sugli aspetti normativi e sull'evoluzione delle tecnologie, di modalità operative che diano soluzioni e risposte alle richieste del mercato e delle amministrazioni alle prese con le problematiche indotte dall'uso delle tecnologie informatiche. Alcune iniziative europee sono state dedicate alla creazione di reti di cooperazione in questo ambito, tra cui in particolare il progetto DELOS, con una specifica area di ricerca nel campo della conservazione digitale, e la rete ERPANET (Electronic Resource Preservation and Access Network, 2002-2004: [www.erpanet.org](http://www.erpanet.org)). Il Progetto InterPARES (International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems: [www.interpares.org](http://www.interpares.org)), guidato dalla School of Library, Archival and Information Studies at the University of British Columbia, è un'iniziativa internazionale in cui rappresentanti di istituzioni pubbliche e industrie private, specializzate in campo archivistico e informatico, stanno collaborando per sviluppare la conoscenza richiesta per la conservazione a lungo termine dell'autenticità dei record creati in ambiente digitale». Tratto da 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 [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/libro\\_bianco\\_dematerializzazione.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/libro_bianco_dematerializzazione.pdf)*

<sup>84</sup>FINOCCHIARO G. , in [http://www.agendadigitale.eu/identita-digitale/991\\_l-impatto-del-nuovo-regolamento-ue-sull-identificazione-elettronica.htm](http://www.agendadigitale.eu/identita-digitale/991_l-impatto-del-nuovo-regolamento-ue-sull-identificazione-elettronica.htm), ritiene infatti che il sigillo elettronico altro non sia che la firma delle persone giuridiche.

Tuttavia non si vede perché anche un notaio<sup>85</sup> o comunque un professionista o un titolare di ditta individuale non possa avere il proprio sigillo digitale. Del resto l'all. III non sembra escluderlo.

L'istituto del sigillo elettronico appare comunque un'aggiunta certamente rinunziabile nel sistema delle garanzie informatiche. Le persone giuridiche possono firmare con la firma digitale del proprio rappresentante legale e questa firma, se rilasciata come specifica per la funzione, decade con la scadenza del mandato. Forse si è voluto riprodurre nell'ambito informatico, la funzione del timbro cartaceo, ma i timbri su carta erano utili perché è più difficile falsificare un timbro che non una firma a penna, ma con la firma digitale si ha già tutta la garanzia necessaria. Inoltre un documento informatico può avere firme di più soggetti, quando per la sua validità sia necessaria la condivisione del contenuto da parte di più persone, senza che si debba distinguere tra chi firma e chi sigilla.

### **La validazione temporale elettronica.**

Un discorso significativo merita l'istituto della validazione temporale (in inglese "*time stamp*").

Nel modo giuridico il tempo può essere talora condizione di validità di un documento, del quale si richiede spesso che non sia successivo ad un determinato momento. Talora potrebbe essere necessario che non sia anteriore a una certa data o che sia stato emesso proprio in un determinato momento.

Tutte queste esigenze hanno trovato soluzioni varie nel mondo delle carte. L'esigenza più comune è dare certezza a che un documento sia stato redatto in data non posteriore a un certo giorno. Il documento cartaceo può avere la "data certa",

---

<sup>85</sup> Sulle esigenze degli atti notarili: ANDREINI M. C., *Dal tabellone al sigillo elettronico*, (Relazione al convegno organizzato dall'Associazione italiana giovani avvocati, dalla Conferenza dei giovani avvocati e dall'European Young Bar Association sul tema: "*Cyber law - Problemi giuridici connessi allo sviluppo di Internet*", Roma, 9 luglio 1998), in *Temì romana*, 2000, fasc. 1, pagg. 137 - 142 e in *Vita notarile*, 1998, fasc. 3, pagg. 1787 - 179

nel senso sopra detto, registrandolo presso l'ufficio del registro. Altro sistema è quello di spedire o autospedirsi per raccomandata un foglio non imbustato.

Tutti questi stratagemmi sono da tempo superati nel mondo informatico per mezzo di uno specifico servizio ottenibile facilmente dai prestatori di servizi fiduciari. La sezione 6 del cap. III del regolamento 910/2014 disciplina questa fondamentale esigenza giuridica e possiamo dire subito che il mondo informatico la risolve molto meglio di quello cartaceo, per mezzo di un'aggiunta informatica che il fornitore di servizi fiduciari appone al documento firmato digitalmente.

Vanno fatte anzitutto due precisazioni: la validazione temporale non è applicabile a tutti i documenti informatici, ma solo a quelli muniti di firma digitale, come elemento aggiuntivo. Inoltre, nel mondo informatico è essenziale collegare la data del documento firmato alla validità della firma digitale che ha una data di inizio e di scadenza. La datazione validata temporalmente deve quindi garantire non soltanto che il documento è stato firmato nei termini di scadenza previsti dalle norme generali specifiche per quei documenti, ma anche nell'arco di tempo di validità della firma digitale.

Chi ha sperimentato la firma digitale sa del resto che il documento firmato reca la precisazione "data del computer del firmatario" che non è quindi opponibile a terzi dal punto di vista dei tempi, mentre il documento che reca la validazione temporale apposta da un prestatore di servizi fiduciari sarà opponibile fino a querela di falso.

Gli articoli 41 e 42 del reg. 910/2014 disciplinano il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri e il differente livello di garanzia tra validazione temporale semplice e qualificata.

## **Il recapito certificato**

Un ulteriore completamento della disciplina del mondo digitale è contenuta nella sezione 7ma del cap. III del reg. eIDAS, relativa ai servizi elettronici di recapito certificato.

È da evidenziare il notevole ritardo con il quale il legislatore europeo è intervenuto in un campo di notevole interesse pratico e giuridico, finalizzato a creare nel mondo informatico un servizio corrispondente a quello che le raccomandate svolgono nel mondo delle carte<sup>86</sup>.

Il legislatore italiano aveva iniziato a disciplinare la posta elettronica certificata nel 2003 (con la legge n. 3), limitandosi a considerare i rapporti tra cittadino e P.A. Il regolamento di attuazione (D.P.R. 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*), esorbitando alquanto dalla legge che lo prevedeva, ha disciplinato la posta certificata con utilizzabilità da parte di tutti i soggetti giuridici. La possibile illegittimità del D.P.R. può considerarsi sanata poco dopo dal richiamo contenuto nel d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale (art. 48), che conferma la valenza generale della posta elettronica certificata, non limitandola ai rapporti tra P.A. e cittadino. È anzi da menzionare che l'art. 16 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185 stabilisce l'obbligo per le imprese in forma societaria e i professionisti di comunicare un proprio indirizzo di posta certificata rispettivamente al registro delle imprese ed al proprio ordine professionale. Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, art. 5, ha esteso l'obbligo della posta elettronica certificata anche alle imprese individuali e ha istituito l'indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti<sup>87</sup>. L'accesso agli elenchi degli indirizzi PEC è completamente libero e non più

---

<sup>86</sup> Con riferimento al complesso del regolamento eIDAS è stato giustamente osservato che «L'impatto del regolamento sul quadro normativo italiano è ridotto, rispetto a quello che potrà avere su altri ordinamenti giuridici europei, perché essendo la legislazione italiana già ampiamente sviluppata in materia, la Commissione europea ha a questa ampiamente attinto». Così FINOCCHIARO G., *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014*, cit, pag. 428.

<sup>87</sup> INI.PEC: <http://www.inipec.gov.it/>.

riservato<sup>88</sup>. È istituito inoltre l'indice delle Pubbliche Amministrazioni, contenente anche le relative PEC<sup>89</sup>, peraltro non più utilizzabile per le notifiche giudiziarie, essendo necessario servirsi della banca dati prevista dall'art. 16, comma 12, del d.l. 179/2012 (Elenco indirizzi PA presso Ministero Giustizia), quasi del tutto vuota.

Anche il servizio di recapito certificato è fornito da prestatori di servizi fiduciari; pure questo servizio può essere o meno "qualificato", a seconda che risponda o meno ai requisiti dell'art. 44 del reg. 910/2014. La nostra PEC sembra essere conforme ai requisiti elencati nell'art. 44. Non si menziona la validità transfrontaliera della posta certificata, ma il comma 2 dell'art. 44 affida alla Commissione il compito di definire i requisiti tecnici con atti di esecuzione; deve ritenersi implicito che il rispetto delle regole dia alla posta elettronica certificata qualificata validità transfrontaliera.

### **I siti *web* autenticati**

La sezione 8 del cap III del reg.910/2014, relativa all'autenticazione dei siti *web*, è alquanto stringata, concentrandosi in un breve articolo (il 45), che rinvia all'allegato IV. Ha senso autenticare un sito solo in modalità qualificata e così è impostato l'art. 45, che affida comunque alla Commissione l'atto di esecuzione per definire gli aspetti tecnici.

Dall'allegato IV si evince che scopo principale dell'autenticazione è mettere a disposizione di chi si collega al sito la possibilità di accertare "chi sta dietro", ossia chi è realmente responsabile dei contenuti e delle operazioni *online* possibili attraverso il sito. Si pensi a siti che si sono registrati con nomi ingannevoli, come ad esempio <http://www.mininterno.net/>, che sembra il sito del ministero dell'Interno, mentre è un sito di informazione su concorsi e blog "a ruota libera".

---

<sup>88</sup> Art. 6-bis CAD, così come integrato dal D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, art. 5, comma 3: *L'accesso all'INI-PEC è consentito alle pubbliche amministrazioni, ai professionisti, alle imprese, ai gestori o esercenti di pubblici servizi ed a tutti i cittadini tramite sito web e senza necessità di autenticazione.*

<sup>89</sup> <http://www.indicepa.gov.it/documentale/index.php>



Un marchio di autenticazione è idoneo a smascherare queste situazioni con l'accesso al certificato di autenticazione.

Molto importante è poi l'autenticazione non solo dei siti delle amministrazioni pubbliche, ma anche dei siti *online* delle banche e del commercio elettronico, rendendo in tal modo più difficili le truffe.

### **Il ruolo della Commissione**

Con l'articolo 45 termina il ricco Capo III del regolamento 910/2014. Segue il Capo IV, con un unico articolo relativo ai documenti elettronici del quale si è già scritto commentando le norme sulle firme elettroniche alle quali è strettamente connesso.

Il regolamento è a volte piuttosto dettagliato, soprattutto quando enuncia i requisiti affinché possa aversi la caratteristica di "qualificato" ai vari istituti contemplati nel capo III. Il dettaglio del regolamento è comunque una specificazione di obiettivi, ancorché strumentali rispetto all'obiettivo di fondo.

Ma l'informatica ha necessità di maggiori basi tecniche che sarebbe inopportuno esplicitare nella norma regolamentare: per tali motivi il regolamento affida la normativa tecnica, o comunque di maggiore dettaglio, alla Commissione. Esistono due tipi di procedure: una più articolata e rigorosa, definita su delega, e un'altra "procedura di comitato", nella quale la Commissione esercita un potere proprio, nei casi molteplici previsti dal regolamento, quando la norma le affida atti di esecuzione, ma deve rispettare le disposizioni del regolamento UE 182/2011 che prevede l'intervento di un comitato<sup>90</sup>. In particolare il comma 2 dell'art. 48 del reg. 910/2014 richiama la procedura dell'art. 5 del già citato reg. 182. La procedura per delega è prevista a tempo indeterminato, ma la delega è revocabile. Gli atti delegati devono essere comunicati al Parlamento e al Consiglio che possono

---

<sup>90</sup> Il comitato è costituito da rappresentanti degli Stati membri: cfr.: Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione

sollevare obiezioni entro due mesi, altrimenti scatta il silenzio assenso. La procedura di comitato è quella prescritta nella maggior parte dei casi dal regolamento 910/2014.

### **Gli articoli finali 49-52 del regolamento 910/2014**

Le disposizioni finali del regolamento in esame hanno differenti oggetti e finalità.

Si affida alla Commissione, sulla base delle esperienze applicative, il compito di proporre eventuali modifiche al regolamento e comunque a presentare una relazione ogni quattro anni (art. 49).

È prevista l'abrogazione della direttiva 1999/93/CE con effetto 1 luglio 2016 (art. 50); ma, come si è visto, questa direttiva è praticamente trasfusa nel regolamento<sup>91</sup>. Con norme transitorie sono fatte salve varie attuazioni in corso della direttiva 1999/93 (art. 51).

Si stabiliscono, in modo piuttosto dettagliato e articolato, diverse applicabilità nel tempo di specifiche disposizioni del regolamento che comunque è in vigore dal ventesimo giorno dalla data di pubblicazione; quindi, essendo stato pubblicato il 28 agosto 2014 è entrato in vigore il 17 settembre 2014. Pur essendo distinti i concetti di entrata in vigore e di applicabilità, si osserva che è prevista una data generale di applicabilità: il 1 luglio 2016; mentre altre date differenti sono previste per particolari disposizioni.

### **Valutazione complessiva del regolamento eIDAS**

Come si può dedurre dal nostro precedente e analitico esame, il regolamento 910/2014 disciplina in modo alquanto esauriente gli strumenti di

---

<sup>91</sup> Il 3° considerando del regolamento 910, infatti, con riferimento alla direttiva 93/99, dice infatti: «Il presente regolamento rafforza ed estende l'acquis di tale direttiva.»

una società europea destinata ad agire sempre più in forma digitale per mezzo della telematica. Pertanto, non può non darsene una valutazione complessiva positiva da più punti di vista e in particolare come strumento al servizio della cooperazione amministrativa di cui al titolo XXIV del TFUE, della quale crea solidi presupposti tecnico-giuridici (ancorché, come già rilevato, detto regolamento sia stato emanato sulla base dell'art. 114 del TFUE dedicato all'armonizzazione delle legislazioni statali).

Infatti, fino al luglio 2014, era disciplinato soltanto lo strumento base delle firme elettroniche ed erano lasciati alle prassi e alle norme statali importanti aspetti e strumenti operativi quali l'identificazione elettronica, i servizi fiduciari, la validazione temporale e la posta elettronica certificata; mentre era del tutto carente l'autenticazione dei siti *web*.

Per la verità, i servizi fiduciari erano già previsti nella direttiva 1999/93/CE con l'espressione «prestatore di servizi di certificazione», considerata attività libera, con accreditamento facoltativo e con requisiti particolari per potere attivare firme elettroniche qualificate. Il regolamento 910/2014 ne dà però una più completa disciplina, rilevante per tutti gli strumenti della società digitale. I servizi fiduciari possono essere infatti considerati il perno intorno a cui girano tutti gli istituti del Capo III. Perno fondamentale per l'affidabilità di qualunque aspetto e qualunque operazione digitale e telematica.

Il mondo delle carte non era perfetto e i falsi erano sempre in agguato, ma la tangibilità di un foglio dava e dà a ognuno una certa sicurezza. Nel mondo digitale il cittadino può avere l'impressione che la forma elettronica sia evanescente e sfuggevole e che nella telematica ancor più si possa essere vittime di "incidenti", guasti o, peggio, di truffe. Pur non potendosi escludere problemi, sappiamo invece che esistono potenti strumenti di garanzia delle attività informatiche e telematiche che possono dare maggiore sicurezza di quella fornibile da un foglio di carta. Basti pensare alla maggiore difficoltà di creare una firma digitale falsa rispetto alla falsificazione di una firma autografa. Questa sicurezza è affidata ai prestatori di servizi fiduciari che, come si è visto, sono chiamati a certificare le firme digitali e i sigilli elettronici, a dare la data certa, a gestire la posta elettronica certificata e ad

autenticare i siti *web*. Queste certificazioni possono essere con garanzie basse oppure qualificate. Il legislatore europeo, per lasciare maggiore spazio al mercato dei servizi, ammette le certificazioni non qualificate, ma è evidente una preferenza per le certificazioni qualificate.

Del resto, vediamo nella pratica italiana che tutti gli erogatori di servizi fiduciari di firme e di posta puntano al livello massimo di affidabilità e sono accreditati presso L'AgID per l'Italia Digitale (AgID)<sup>92</sup>. Viceversa, ad avviso di chi scrive, c'è poco spazio operativo nel mercato per erogatori di servizi fiduciari di livello basso, malgrado le possibilità offerte dal regolamento 910. Non si vede infatti un interesse del cittadino, di un'impresa o di un ente pubblico ad avvalersi di un servizio fiduciario non qualificato per risparmiare qualche centesimo di euro sui servizi resi.

Di fronte alla possibilità di apporre doppia o plurime firme sui documenti elettronici, il sigillo elettronico ci è sembrato un istituto non indispensabile, mentre l'autenticazione dei siti *web* merita di essere maggiormente valorizzata. Il cittadino, infatti, sempre più spesso, per svolgere operazioni delicate o ricercare importanti informazioni, entra in contatto con siti *web* di cui sa poco o niente mentre apprezzerrebbe di certo maggiori garanzie sulla loro paternità; a cominciare da quelli degli enti pubblici, delle banche e dei gestori di commercio *online*.

---

<sup>92</sup> L'AgID è l'organismo tecnico presso il Dipartimento della funzione pubblica, erede dell'AIPA, istituita con il d.lgs 12 febbraio 1993, n. 39. Sono succedute all'AIPA molte altre sigle prima dell'attuale in quanto molti governi, per sostituirne senza problemi la dirigenza, sopprimevano il precedente organismo per crearne uno nuovo con minime differenze di organizzazione e di funzioni.

## **Capitolo 3**

### **LA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ:**

#### **A) I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI**

### **1 - Premessa**

Non esiste un atto dell'UE che regolamenti in termini generali il procedimento amministrativo telematico, pur auspicato dalla dottrina<sup>93</sup>. L'imposizione di soluzioni telematiche non dovrebbe essere in conflitto con i poteri sostanziali né con l'autonomia procedurale degli Stati<sup>94</sup>.

Lo stesso programma ISA2, nei considerando nn. 30 e 34, auspica che sulla base dell'implementazione dell'interoperabilità, possano svilupparsi gli sportelli unici telematici per imprese e cittadini. Esistono però due direttive che, nei loro specifici ambiti, contengono discipline sull'attività procedimentale telematica. La prima, del 2006, precede di molto il regolamento 910/2014, ma segue la direttiva 1999/93, sulla quale si basa ai fini dell'affidabilità degli atti, soprattutto alla luce della decisione della Commissione 767/2009; la seconda, la 2014/24, è formalmente di poco precedente al regolamento 910/2014. Comunque, nell'evoluzione delle fonti in materia, ossia nella sequenza nel tempo dei vari atti, nell'ottemperare a tutte le fonti, vecchie e nuove, relative ad attività giuridiche

---

<sup>93</sup> *The telematic procedures in the European Union*, cit. Dopo gli studi pionieristici risalenti al 1978 ed al 1993 (DUNI G., *La teleamministrazione: una "scommessa" per il futuro del Paese*, relazione al 5° Congresso internazionale della Corte di Cassazione sul tema "Informatica e attività giuridica" Roma, 3-7 maggio 1993, I.P.Z.S. - Libreria dello Stato, 1994, II, pag. 381 e segg.), un filone di ricerca si è aperto negli ultimi anni sul procedimento amministrativo telematico: DUNI G., *L'amministrazione digitale*, cit.; MASUCCI A., *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Giappichelli, Torino, 2011;

<sup>94</sup> In tema, con particolare attenzione alle procedure di tutela: GRECO G., *A proposito dell'autonomia procedurale degli Stati membri - procedural autonomy of member states*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2014, fasc. 1, pag. 1 e segg. Rileva l'A. che l'autonomia degli Stati non può inficiare l'effettività delle regole europee.

telematiche e informatiche, si deve tenere conto delle regole di affidabilità contenute nel regolamento 910/2014 e coordinarsi con esse.

Le suddette due direttive sono evidenziate per il loro contenuto avanzato nella disciplina europea dell'attività amministrativa, ma va comunque chiarito che le norme strumentali sopra esaminate nel capitolo 2 a tutte le attività amministrative, svolte con qualunque regola procedimentale statale o regionale.

## **2 - La direttiva comunitaria 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.**

La direttiva 2006/123/CE è stata emanata in base agli artt. 47, paragrafo 2, prima e terza frase, e 55 del Trattato CE (secondo la numerazione consolidata introdotta dal Trattato di Amsterdam) per perseguire fondamentali obiettivi comunitari.

Si tratta di una direttiva molto importante, sia per la sua ampia rilevanza<sup>95</sup>, sia perché adotta la soluzione più avanzata nella gestione delle attività amministrative, abbinando la telematica all'organizzazione funzionale dello sportello unico: lo sportello unico telematico. Il quinto considerando sottolinea la necessità di *«eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori (di servizi, n.d.r.) negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato»* e aggiunge: *«Poiché gli ostacoli al mercato interno dei servizi riguardano tanto gli operatori che intendono stabilirsi in altri Stati membri quanto quelli che prestano un servizio in un altro Stato membro senza stabilirvisi, occorre permettere ai prestatori di sviluppare le proprie attività nel mercato interno stabilendosi in uno Stato membro o avvalendosi della libera circolazione dei servizi. I prestatori devono poter*

---

<sup>95</sup> Nei considerando si sottolinea come il mercato dei servizi costituisca il 70% del PIL europeo.

*scegliere tra queste due libertà, in funzione della loro strategia di sviluppo in ciascuno Stato membro».*

La direttiva, quindi, si propone di obbligare gli Stati membri ad attuare un'avanzata interoperabilità dei sistemi e front office (URP) omogenei<sup>96</sup>. In merito al diritto d'insediamento di servizi negli Stati, evidenzia quindi l'obiettivo della semplificazione delle procedure amministrative (considerando nn. 3 e 43<sup>97</sup>), particolarmente attraverso lo sportello unico (considerando nn. 46 e 48<sup>98</sup>; artt. 6<sup>99</sup>), l'uso della telematica nel front office (art. 8) e la cooperazione amministrativa (considerando 105<sup>100</sup>-109; artt. 28 e segg.). In particolare, nell'art. 28 si danno

---

<sup>96</sup> cfr. *The telematic procedures in the European Union, cit.*

<sup>97</sup> Particolarmente articolato è il considerando 43 che enuncia difetti e problemi delle amministrazioni pubbliche che vanno superati (a prescindere dalla modernizzazione informatica). «Una delle principali difficoltà incontrate, in particolare dalle PMI, nell'accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio è rappresentato dalla complessità, dalla lunghezza e dall'incertezza giuridica delle procedure amministrative. Per questa ragione, sul modello di alcune iniziative in materia di modernizzazione delle buone pratiche amministrative avviate a livello comunitario e nazionale, è necessario stabilire principi di semplificazione amministrativa, in particolare mediante la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile e l'introduzione del principio della tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine. Tale azione di modernizzazione, pur mantenendo gli obblighi di trasparenza e di aggiornamento delle informazioni relative agli operatori, ha il fine di eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano, ad esempio, da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione delle procedure, dalle complicazioni burocratiche nella presentazione di documenti, dall'abuso di potere da parte delle autorità competenti, dai termini di risposta non precisati o eccessivamente lunghi, dalla validità limitata dell'autorizzazione rilasciata o da costi e sanzioni sproporzionati. Tali pratiche hanno effetti dissuasivi particolarmente rilevanti nel caso dei prestatori che intendono sviluppare le loro attività in altri Stati membri e che avvertono l'esigenza di una modernizzazione coordinata in un mercato interno allargato a venticinque Stati membri.»

<sup>98</sup> « (48) Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità (in prosieguo: sportello unico).»

<sup>99</sup> «Articolo 6 - Sportello unico

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:

a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le sue attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;

b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle sue attività di servizi.

2. L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali.»

<sup>100</sup> « (105) La cooperazione amministrativa è essenziale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno dei servizi. La mancanza di cooperazione tra gli Stati membri comporta la

indicazioni implicanti l'uso obbligatorio della telematica nella cooperazione amministrativa («*Gli Stati membri forniscono al più presto e per via elettronica le informazioni richieste da altri Stati membri o dalla Commissione.*»).

### **3 - Decisione della Commissione del 16 ottobre 2009 n. 767 che stabilisce misure per facilitare l'uso di procedure per via elettronica mediante gli «sportelli unici» di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno**

Questa breve decisione, strettamente connessa alla direttiva 2006/123/CE, mette in risalto l'interesse della Commissione per l'abbinamento della soluzione dello sportello unico e della telematica, realizzando quindi lo sportello unico telematico.

Si nota nella decisione una preferenza accordata alla firma digitale (elettronica avanzata basata su certificato qualificato e dispositivo di firma sicura), in quanto, conformemente al sopra ricordato art. 5 della direttiva 1999/93/CE, stabilisce l'obbligo inderogabile di accettare i documenti con firma digitale a fronte della mera possibilità di accettare le firme "leggere". Le leggi statali potranno richiedere l'uso di «*firme elettroniche avanzate basate su un certificato qualificato, con o senza dispositivo per la creazione di una firma sicura*», quando sussistano rischi di falsi informatici in fasi procedurali di particolare delicatezza.

---

proliferazione delle norme applicabili ai prestatori o la duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere e può essere sfruttata da operatori disonesti per evitare le verifiche o eludere le norme nazionali applicabili ai servizi. È dunque essenziale prevedere in capo agli Stati membri obblighi chiari e giuridicamente vincolanti di effettiva cooperazione.»



#### **4 - Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici**

È noto che le direttive europee sugli appalti pubblici costituiscono un *corpus iuris* comunitario della materia che ormai, in base al principio di sussidiarietà, ha lasciato ben poco spazio a eventuali scelte diverse da parte dei legislatori nazionali.

Le più recenti sono tre: 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, ma si è ritenuto di concentrare l'analisi sulla 2014/24, in quanto a carattere generale (c.d. settori ordinari<sup>101</sup>), laddove la 23 è specifica per i contratti in concessione e la 25 riguarda acqua, energia, trasporti e servizi postali.

Considerando il rilievo che ha nei trattati la concorrenza, ben si comprende l'importanza che è stata data alla materia degli appalti pubblici, dato che tutte e tre le direttive mirano a «*garantire l'accesso a tutti gli operatori e assicurare ai medesimi operatori condizioni di parità, trasparenza e imparzialità*», oltre che all'«*interesse pubblico alla buona gestione delle risorse, [...] all'imparzialità, [...] alla realizzazione delle opere, e così via*»<sup>102</sup>. Non sorprende quindi la lunghezza e la meticolosità della direttiva 2014/24/UE, forse la più lunga e complessa: un volumetto di 212 pagine, con contenuti molto articolati nei 139 considerando, nei 94 articoli e nei 15 complessi allegati che, in quanto richiamati dagli articoli, hanno una piena valenza precettiva. La normativa europea e la legislazione italiana hanno portato alla necessaria formazione di studiosi, operatori, consulenti e avvocati specialisti in questo campo. Tuttavia, nel presente studio, riguardante l'uso delle

---

<sup>101</sup> Un ampio commento sulla direttiva 2014/24/UE, è la relazione di TORCHIA L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, tenuta al 61° Convegno di Studi Amministrativi su “*La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*”, Varenna 17-19 settembre 2015, in *Diritto amministrativo*, 2015 e *online* [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mtiz/~edisp/n\\_siga\\_3981215.pdf](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mtiz/~edisp/n_siga_3981215.pdf) cfr.: anche: MARTINES F., *Le direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici e l'articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, in *federalismi.it*, 11/2015, pag. 2 e segg.

<sup>102</sup> Così: TORCHIA L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, cit.

ICT in ambito Europeo, è pertinente un esame della direttiva, senza alcuna pretesa di entrare nel merito di tutta la complessa normativa, ma volto più che altro a sottolineare l'uso della telematica nelle procedure di appalto che, anticipando le conclusioni, è a carattere generale salvo le eccezioni previste, ai sensi dell'art. 22, e quindi riguarderà anche le procedure particolareggiate e i dettagliati allegati e formulari che sono previsti. L'informatizzazione persegue una pluralità di scopi: dall'efficienza alla trasparenza, alla lotta alla corruzione<sup>103</sup>; a quest'ultimo profilo dà particolare rilievo la legge italiana di delega per l'attuazione della direttiva, come si vedrà *infra*.

Va subito peraltro precisato che non vanno confuse le aste elettroniche con la dematerializzazione delle procedure, anche se nelle aste elettroniche c'è anche la dematerializzazione della procedure. Le aste elettroniche, infatti, come si vede nel considerando 67, nell'art. 35 e nell'allegato VI, sono circoscritte ai casi in cui le offerte sono valutabili in modo automatico, sulla base di parametri numerici. Pertanto, l'aggiudicazione di un appalto a mezzo di asta elettronica può essere classificata tra quelli che la dottrina ha denominato "*atti amministrativi automatici*"<sup>104</sup>, ancorché l'uso in esse della telematica le classifichi anche come procedimenti telematici "*con un effetto di sinergia particolarmente efficace*"<sup>105</sup>.

Viceversa, la gestione telematica del procedimento di gara è regolamentata in termini ampi e generali, come si vedrà più oltre. I procedimenti amministrativi relativi agli appalti pubblici saranno normalmente telematici. Pertanto, la direttiva sugli appalti, per l'ampiezza che ha in essa l'obbligo della telematica, in questo studio va posta sullo stesso piano della direttiva 2006/123/CE, sopra esaminata, anche se le disposizioni di quest'ultima, riguardanti lo sportello unico telematico

---

<sup>103</sup> La connessione tra trasparenza, efficienza, lotta alla corruzione e digitalizzazione è efficacemente messa in luce da PIRAS P., *Gli appalti pubblici tra trasparenza e innovazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, fasc. 2, pag. 129 e segg.

<sup>104</sup>MARONGIU D., *L'attività amministrativa automatizzata*, Rimini, 2005; in precedenza: MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico*, Napoli, 1993. La dottrina distingue chiaramente l'elaborazione elettronica, che può anche sfociare in una stampa cartacea, e la forma elettronica. Dello stesso MASUCCI A.: *Il documento amministrativo informatico*, Maggioli, Rimini, 2000.

<sup>105</sup> DUNI G., *L'amministrazione digitale*, cit., pag. 12

per l'insediamento dei servizi, appaiono più incisive, organiche e potenzialmente estensibili ad altri campi.

Per quanto riguarda il rinnovo delle fonti nel tempo, si osserva che, mentre la direttiva sul riutilizzo delle informazioni nel settore pubblico del 2003, che, come vedremo nel capitolo 4, è stata modificata da quella del 2013, in materia di appalti, la direttiva del 2004, sempre dopo un decennio, è stata integralmente sostituita, evidentemente in considerazione delle più cospicue innovazioni.

Quindi, sempre partendo dai considerando, non occorre fare riferimento a due fonti, ma analizzare brevemente solo quelli della direttiva 2014/24/UE che abroga espressamente quella del 2004 con decorrenza dilazionata al 18 aprile 2016.

Complessivamente la direttiva appare orientata a creare massima trasparenza e accessibilità ai contratti da parte delle imprese senza tuttavia sottrarre alle amministrazioni quegli spazi di discrezionalità che in passato si temeva potessero aprire varchi ai favoritismi, ma che in realtà sono stati aggirati dalle deroghe e hanno creato contenzioso.<sup>106</sup>

Affermazioni degne di sottolineatura sono nel considerando n. 2: «*Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, illustrata nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010*» e «*È inoltre necessario chiarire alcuni concetti e nozioni di base onde assicurare la certezza del diritto e incorporare alcuni aspetti della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia*».

Nel considerando n. 5 si legge poi «[...] nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici [...] ad esempio [...] taluni servizi amministrativi pubblici quali i servizi esecutivi e legislativi o la fornitura di determinati servizi alla comunità, come

---

<sup>106</sup> MARTINES F., *Le direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici e l'articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, cit.

*i servizi connessi agli affari esteri o alla giustizia o i servizi di sicurezza sociale obbligatoria».* D'altra parte le attività riguardanti, sia pure occasionalmente, l'esercizio di pubblici poteri di uno Stato membro sono espressamente escluse dall'applicazione delle disposizioni sulla libertà di stabilimento delle imprese (si veda l'art. 51 del TFUE, già art. 55 del TCE).

Il TFUE all'art. 4, dedicato ai settori di competenza concorrente dell'Unione con quella degli Stati membri, prevede al par. 2, lett. b) che l'UE possa esercitare la competenza per la politica sociale soltanto *"per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato"*. I servizi d'interesse economico generale, cioè i servizi pubblici di carattere economico, come ad esempio il servizio postale, furono contemplati per la prima volta dal Trattato di Amsterdam tra le disposizioni relative ai principi generali oggi riportata nell'art. 14 del TFUE. Per i servizi d'interesse economico generale esso prevede che: *«in considerazione della loro importanza nell'ambito dei valori comuni [...], l'Unione e gli Stati membri [...] provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti [...]»*. Nel Protocollo n. 26, adottato a Lisbona il 13 dicembre 2007 e allegato al trattato sull'Unione europea e al TFUE, a proposito dei valori comuni richiamati dal suddetto art. 14, si ricorda: *«l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibili alle esigenze degli utenti; la diversità tra i vari servizi [...]; le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse»*. La stessa espressione *«ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare i servizi di interesse economico generale [...]»* è contenuta nella "Dichiarazione solenne sui diritti dei lavoratori, la politica sociale e altre questioni" (allegata alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 18-19 giugno 2009, do.11/2/09).

Consegue dai richiami appena fatti alle disposizioni dei Trattati istitutivi e ai documenti a essi allegati che i servizi sociali e quelli d'interesse economico generale possono essere sottoposti alla direttiva 2014/24, ai sensi dell'art. 74 e del

complesso elenco dell'allegato XIV, ma, come dispone la nota all'allegato, «*Tali servizi non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva se sono organizzati in quanto servizi non economici di interesse generale. Gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale.*»

Il considerando n. 10 richiama la giurisprudenza della Corte di Giustizia ed esclude dalla direttiva ogni «*organismo che opera in condizioni normali di mercato*» e che «*mira a realizzare un profitto e sostiene le perdite che risultano dall'esercizio delle sue attività*». Vale a dire che gli Enti che agiscono nel mercato come imprenditori privati, cercando di realizzare dei profitti dalle loro attività economiche, non sono obbligati all'osservanza della direttiva 2014/24.

Da segnalare i considerando nn. 17 e 18 e la disciplina dell'art. 6, relativi all'apertura degli appalti a operatori extracomunitari, in conformità alla decisione 94/800/CE del Consiglio, che ha approvato in particolare l'accordo sugli appalti pubblici concluso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio («AAP»).

Il considerando n. 32 e l'art. 12 autorizzano e regolamentano la questione delle società "in house": sono esclusi dalla direttiva «*[...] gli appalti pubblici aggiudicati a persone giuridiche controllate [...] qualora l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, a condizione che la persona giuridica controllata svolga più dell'80 % delle proprie attività nell'esecuzione di compiti a essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice [...]*» e a condizione che non «*vi sia partecipazione diretta di un operatore economico privato al capitale*».

I considerando nn. da 37 a 40 sottolineano l'obbligo che siano rispettate le regole in materia ambientale, sociale e di lavoro (settori le cui norme hanno spesso carattere trasversale, c.d. *mainstreaming*); le disposizioni articolate sono contenute nell'art. 18 e nell'allegato X.

Per i motivi sopra detti, sorvoliamo su pur importanti contenuti: gli appalti misti; gli appalti divisibili o meno; gli appalti di servizi di trasporto; la procedura di negoziazione e il dialogo competitivo per obiettivi complessi o particolari quali le tecnologie dell'informazione e della comunicazione; l'esclusione degli appalti di servizi audiovisivi, dei servizi di notariato e dei servizi di emergenza.

Sono previste deroghe nei casi di urgenza (considerando n. 46)<sup>107</sup>. L'urgenza è disciplinata, quanto all'abbreviazione dei termini, dagli artt. 27 e 28. Per quanto attiene alla esclusione della procedura di gara, con la procedura di negoziazione, la disciplina è nell'art. 32, nell'ambito del quale è scritto chiaramente che la deroga dal rispetto della direttiva è consentita *«nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non sono in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici»*. L'urgenza di cui sopra nulla ha a vedere con l'urgenza degli interventi della Commissione europea di cui all'art. 88.

Tornando ai profili attinenti alla tematica del presente studio, l'obbligatorietà della comunicazione della gara d'appalto e lo scambio di informazioni nel corso delle procedure di appalto in forma integralmente elettronica (in particolare: considerando n. 52, 53 e 72; art. 22 e altri) ha decorrenze articolate.

---

<sup>107</sup> Aprendo una parentesi, non possiamo omettere di rilevare che probabilmente in Italia non si sarebbero verificate tante irregolarità penalmente rilevate negli ultimi anni se si fossero seguite le corrette procedure, senza ricorrere alle assegnazioni dirette, motivate da un'inesistente emergenza, come per le applicazioni del famigerato decreto legge 7 settembre 2001, n. 343 sulla protezione civile che la legge di conversione aveva esteso «ai grandi eventi rientranti nella competenza del dipartimento per la Protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello Stato di emergenza»; disposizione abrogata dal d.l. 24 Gennaio 2012, n. 1 a seguito degli scandali. Del resto, il considerando n. 50 della direttiva 2014/24 limita le procedure di negoziazione non precedute da bando di gara alle «circostanze del tutto eccezionali» e quando la pubblicazione del bando «non sia possibile per cause di estrema urgenza dovute a eventi imprevedibili e non imputabili all'amministrazione aggiudicatrice». È chiaro che se si verifica un ingiustificato e inutile trascorrere del tempo per colpa dell'inerzia della P.A. non può esservi giustificazione, anche se il ritardo determina poi un'effettiva urgenza.

La direttiva è in vigore dal 18 aprile 2014 (20 giorni dalla pubblicazione in GUUE). L'art. 90 tuttavia precisa che «*Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 18 aprile 2016*». Per verificare la decorrenza degli obblighi degli Stati membri in materia di informatizzazione occorre tenere presente che essa è presa in considerazione da numerosi articoli: l'art. 22, inizia con un'affermazione del principio di "esclusività digitale"<sup>108</sup> a carattere ampio (*Gli Stati membri provvedono affinché tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni di cui alla presente direttiva, in particolare la trasmissione in via elettronica, siano eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici in conformità con quanto disposto dal presente articolo*); prevede poi talune eccezioni giustificate da peculiari necessità (ad esempio la necessità che i concorrenti presentino un modello fisico). L'uso dell'informatica e della telematica è inoltre contemplato specificamente in talune procedure: art. 34 (sistemi dinamici di acquisizione); art. 35 (aste elettroniche); art. 36 (cataloghi elettronici); art. 37, par. 3 (aggiudicazioni da parte della centrale di committenza); art. 51, par. 2 (pubblicazione degli avvisi a livello nazionale) e art. 53 (disponibilità dei documenti di gara). L'art. 90, sopra menzionato, consente agli Stati membri di rinviare al 18 ottobre 2018 l'attuazione della direttiva anzitutto in merito alla regola generale della informatizzazione, ferma restando la decorrenza 2016 per gli articoli sopra menzionati 35, 36, 51 e 53; per l'art. 37, par. 3, v'è una data intermedia di possibile rinvio al 18 aprile 2017. Sono previsti altri rinvii al 18 ottobre 2018, tra i quali l'adesione a eCertis, di cui appresso.

L'art. 22 contiene importanti regole operative che si completano negli ancor più articolati allegati IV, V, VI e VII. Da segnalare la possibilità che vengano richieste firme elettroniche avanzate qualificate ma non più di questa garanzia. Va sottolineato che questa direttiva precede di poco il regolamento 910/2014 che ribadisce chiare regole in materia di firme e servizi fiduciari delle quali si è più sopra trattato. La Commissione è delegata a stabilire standard per la messaggistica elettronica e, in particolare, per la presentazione delle offerte.

---

<sup>108</sup> L'espressione è in CARLONI E., *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in Il giornale di diritto amministrativo, 2012, 7, pag. 718 e segg.

Va segnalato che, per gli appalti sopra soglia<sup>109</sup>, è già operativo un efficiente sistema informatico per la pubblicazione denominato SIMAP (Système d'Information pour les Marchés Publics)<sup>110</sup>, articolato in servizi di attivazione *online* della pubblicazione e in servizi d'informazione: la pubblicazione sul supplemento *web* della GUUE è denominata TED (Tenders Electronic Daily)<sup>111</sup>. Ovviamente, per quanto riguarda invece gli appalti sotto soglia, ogni amministrazione provvederà alle pubblicazioni di competenza con altri mezzi, secondo la normativa statale o locale.

Al criterio numerico delle soglie si affianca un elenco di esclusioni, disciplinati dalla sezione 3 (artt. 7-12), che determinano una vasta area comunemente definita dei “*settori esclusi*”. Tra essi, nell’ambito del tema del presente studio, si segnala l’ art. 7, comma 1, lett. a) «*servizi speciali connessi a strumenti elettronici ed effettuati interamente per via elettronica (compresa la trasmissione sicura per via elettronica di documenti codificati, i servizi di gestione degli indirizzi e la trasmissione della posta elettronica registrata)*»; in pratica i servizi di posta elettronica certificata.

Un altro vasto settore escluso è quello degli appalti per i servizi di comunicazioni elettroniche (*reti pubbliche e servizi di comunicazione elettronica - art.8*).

Il fenomeno della centralizzazione delle commesse è considerato con favore unito a cautela (considerando nn. 59 e 69) nel timore di collusioni e dell’esclusione delle PMI (Piccole e Medie Imprese). La disciplina specifica è nelle definizioni dell’art. 2, commi 14, 15 e 16 e nell’art. 37 che in determinanti settori prevedono un sistema dinamico di acquisizione da parte di diverse amministrazioni

---

<sup>109</sup> Le soglie sono il limite minimo (“*pari o superiore*”) di applicabilità della direttiva e sono elencate nell’art. 4; vanno da un minimo di € 134.000 per le forniture ad un massimo di € 5.186.000 per i lavori. Sono suscettibili di revisione da parte della Commissione (art. 6).

<sup>110</sup> <http://simap.ted.europa.eu/it>

<sup>111</sup> <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>



appaltatrici<sup>112</sup>. I considerando prevedono altresì l'ipotesi che la centrale di committenza possa svolgere sia la funzione di grossista, sia quella di intermediario, sia quella di predisporre accordi quadro a disposizione delle amministrazioni: a noi sembrano tre ipotesi e non solo due, come è invece scritto nel considerando, e tra esse quella più utile è sicuramente la terza. È sottinteso che queste centralizzazioni possano operare unicamente per mezzo di accessi telematici.

A differenza di quanto comunemente si crede, per consentire l'accesso agli appalti da parte delle PMI è incoraggiato il frazionamento in lotti dei grandi appalti, non esagerando nel richiedere i requisiti minimi per la partecipazione e accettando la presentazione del DGUE, Documento di Gara Unico Europeo (considerando 78 - 84)<sup>113</sup>. Il frazionamento è disciplinato dall'art. 46, ma va sottolineato che il comma 3 dell'art. 5 precisa che «*Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare che rientri nell'ambito di applicazione della presente direttiva, a meno che ragioni oggettive lo giustifichino*». Disposizione alquanto incerta nell'applicazione e suscettibile di creare contenziosi.

Il DGUE è un importante istituto di semplificazione disciplinato dall'art. 59: è presentato esclusivamente in forma elettronica (comma 2) e consiste nell'autocertificazione del possesso dei requisiti di partecipazione alla gara, con eventuale rinvio a banche dati *online* per la loro verifica, fermo restando il diritto dell'amministrazione appaltante di chiedere successivamente la presentazione dei documenti autocertificati. L'art. 59 comunque, analogamente all'art. 18 della nostra L. 241/90, stabilisce che l'amministrazione non può richiedere documenti che già possiede o quando «*abbia la possibilità di ottenere i certificati e le informazioni pertinenti direttamente accedendo a una banca dati nazionale che sia disponibile gratuitamente in un qualunque Stato membro*». Gli Stati membri sono obbligati a rendere accessibili tali banche dati anche in modo transfrontaliero.

---

<sup>112</sup> VILLAMENA, S. - LAMBERTI C., *Nuove direttive appalti: "sistemi di selezione" e "criteri di aggiudicazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 8/9; Milano, Ipsoa; pagg. 873 - 884

<sup>113</sup> L'accessibilità agli appalti pubblici anche delle PMI è inquadrabile nelle misure sociali riconducibili a Europa 2020. Così TORCHIA L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, cit., pag. 4.

Un sistema di informazione elettronica centralizzata sulle certificazioni delle imprese è previsto dal considerando 87: denominato e-Certis, è disciplinato dall'art. 61 ed è funzionante all'indirizzo *web* in nota<sup>114</sup>. Deve essere obbligatoriamente aggiornato, ma al momento non appare molto curato, anche per il rinvio consentito dall'art. 90.

Specifiche disposizioni regolano l'aggiudicazione dell'appalto. Si tratta della sottosezione 3 che inizia con l'art. 67. Chiarendo il criterio unico dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui alle precedenti direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, confondibile con il criterio unico del minor prezzo, si precisa la necessità di seguire un approccio costo/efficacia che possa comprendere la valutazione del rapporto qualità/prezzo in riferimento al quale vengono elencati, a titolo esemplificativo, una serie di elementi valutabili, (cfr. anche il considerando 89)<sup>115</sup>.

La sottosezione 1 della sezione 3 del Capo III, intitolata "*criteri di selezione qualitativa*" inizia con un articolo molto lungo, il 57, che prevede l'esclusione di operatori economici incorsi in violazioni di leggi penali, previdenziali, finanziarie, professionali o ambientali, di concorrenza e per cattiva esecuzione di precedenti contratti. (Cfr. anche i considerando nn. 100 e 101)<sup>116</sup>.

Offerte anormalmente basse porteranno in genere alla esclusione, secondo quanto previsto nell'art. 69, (si veda anche il considerando 103).

I subappalti sono leciti, ma è necessario che l'amministrazione appaltatrice sia ampiamente informata, ferma restando la responsabilità dell'appaltatore diretto (Art. 71 e considerando 105).

---

<sup>114</sup> <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do?selectedLanguage=it>; a eCertis si affianca anche l'informazione sul mercato interno (IMI) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/news/2015/04/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/news/2015/04/index_it.htm)

<sup>115</sup> VILLAMENA S., *Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la «competitività non di prezzo» anche alla luce della recente disciplina europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, 2; Modena, Mucchi, pagg. 355 - 388.

<sup>116</sup> In Italia, l'art. 38 comma 1 lett. f) del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 impone di dichiarare ai partecipanti di una gara i precedenti professionali negativi.

La materia dei ricorsi è già disciplinata dalla direttiva 89/665/CEE e la parte strettamente normativa della direttiva 2014/24/UE non la contempla. Inoltre, il considerando n. 122, mentre ribadisce i ricorsi dei diretti interessati già previsti dalla direttiva 1989/665, prevede che tutti i cittadini, *“in qualità di contribuenti”*, possano essere posti in grado di segnalare irregolarità all’autorità competente. La situazione giuridica di questi cittadini è definita *“interesse legittimo”*, ma si tratta di concetto diverso dall’interesse legittimo del diritto italiano. Va inoltre ricordato che secondo le disposizioni dei Trattati istitutivi sui ricorsi contro l’illegittimità degli atti comunitari e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, la tutela della situazione giuridica soggettiva è uguale per i diritti soggettivi e per gli interessi legittimi. Le procedure di ricorso sono comunque prese in considerazione negli allegati riguardanti gli obblighi di pubblicazione, in quanto le relative indicazioni devono comparire, tra le informazioni obbligatorie, negli avvisi di preinformazione (quando fungono da mezzo di indizione di gara), negli avvisi e bandi di gara, negli avvisi di aggiudicazione e di modifica del contratto in corso d’opera.

Concludendo, la complessa direttiva 2014/24/UE ha notevole importanza ai fini del presente lavoro, soprattutto considerando che, ai sensi del primo paragrafo dell’art. 22, l’informatica e la telematica saranno lo strumento basilare per espletare a livello europeo gare d’appalto pienamente aperte alla concorrenza e in un regime di trasparenza e parità di condizioni di accesso.

La possibilità di ottemperare a talune disposizioni a decorrere dal lontano 18 ottobre 2018 potrebbe disilludere, ma molte norme importanti saranno a breve (18 aprile 2016) vincolanti, a cominciare dalla pubblicazione europea degli avvisi di gara per gli appalti sopra soglia.

L’Italia si appresta ad adeguarsi alla direttiva avendo approvato la legge di delega 28 gennaio 2016, n. 11, in G.U. n. 23 del 29-1-2016 per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, tutte del 26 febbraio 2014<sup>117 118</sup>

---

<sup>117</sup> Contemporaneamente alla direttiva esaminata sugli appalti pubblici in generale, furono emanate anche le direttive 23 e 25 aventi rispettivamente ad oggetto i contratti di concessioni di lavori o di

La legge 11/2016 non ha molti riferimenti specifici alle direttive da attuare, con ciò rendendo sottinteso l'obbligo di recepire le norme piuttosto dettagliate e quindi ritenute recepibili senza modifiche, lasciando tuttavia insolte le questioni attinenti alla facoltà degli Stati membri di dilazionare nel tempo alcune attuazioni, in particolare quelle sulla informatizzazione delle procedure, così come si è più sopra esaminato.

A nostro avviso — poiché prevede il principio della generale informatizzazione immediata, a partire dalla decorrenza del 18 aprile 2016 (art. 22, paragrafo 1), ma l'art. 90 consente articolate dilazioni fino al 18 ottobre 2018 — è assai dubbio che il legislatore delegato, in assenza di una specifica indicazione da parte della legge di delega, possa inserire nel decreto legislativo i rinvii che l'art. 90 della direttiva avrebbe consentito.

La legge di delega, in una valutazione complessiva, appare più che altro diretta ad aggiungere nel nuovo codice degli appalti una serie di disposizioni ritenute politicamente rilevanti nell'ordinamento italiano. Spicca in esse il ruolo centrale attribuito sotto molti profili all'ANAC (Autorità Nazionale Anti Corruzione)<sup>119</sup>, non solo sul piano del controllo, ma anche sul piano operativo nel corso dei procedimenti, essendo succeduta all'AVCP (autorità di Vigilanza sui

---

servizi e i contratti d'appalto nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Nel presente lavoro si è ritenuto opportuno concentrarci sulla direttiva più generale, ossia sulla 24.

<sup>118</sup> In data 3 marzo 2016 il Consiglio dei ministri ha approvato un documento di 653 pagine, di cui 229 costituenti il decreto legislativo e il resto la relazione. Al momento di concludere il presente lavoro questo testo è disponibile in <http://www.ediltecnico.it/wp-content/uploads/2016/03/Dlgs-Contratti-pubblici-appalti-testo-entrato-in-CdM-2-marzo-2016.pdf>

Una raccolta di contributi sui problemi relativi alla esecuzione delle direttive appalti è in C. FRANCHINI, F. SCIAUDONE (a cura di), *Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni*, ESI, 2015.

<sup>119</sup> «La sovrapposizione fra la finalità di lotta alla corruzione e la finalità di efficienza del mercato dei contratti pubblici, che pur nella complementarietà richiedono almeno in parte regole distinte, emerge con chiarezza anche dalla reiterazione di misure di digitalizzazione, informatizzazione, pubblicità e trasparenza, che sono più frequentemente, almeno sul piano dell'enfasi, finalizzate al controllo e alla individuazione di comportamenti scorretti che non alla semplificazione e alla costruzione di strumenti che rendano più efficiente la gestione delle gare, a differenza di quanto avviene nella direttiva». Così Torchia L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, cit., pag. 41, sulla base del ddl AC n. 3194; l'autrice non risparmia critiche alle norme della delega.

Contratti Pubblici) per effetto dell'art. 19 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114<sup>120</sup>.

La delega prevede un decreto di recepimento delle direttive entro il limite temporale di cui alla direttiva (18 aprile 2016) e, 'con più calma' (entro il 18 luglio 2016) un "decreto di riordino", avente ad oggetto un nuovo codice degli appalti, sostitutivo del vigente d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163. Il breve periodo intercorrente tra il decreto di recepimento e il decreto di riordino è disciplinato dal comma 4 dell'art. 1 della legge, con disposizioni che a nostro avviso comporteranno difficoltà agli esperti ministeriali italiani incaricati del complesso lavoro di individuazione delle norme del vigente codice incompatibili con la direttiva del 2014/24 e della creazione di norme di coordinamento, transitorie e finali. Conseguentemente, il breve intervallo di tempo di tre mesi, creerà non poche difficoltà anche per gli interpreti. Sarebbe stato sicuramente preferibile prevedere un unico decreto di recepimento e di integrale sostituzione del vigente codice, ora previsto per il 18 luglio 2016, in analogia alla scelta del legislatore europeo, che ha sostituito integralmente la precedente direttiva del 2014.

Nella delega non manca il riferimento alla semplificazione dei procedimenti, alla digitalizzazione, all'accessibilità da parte delle PMI, alla eccezionalità delle deroghe alla procedura ordinaria, riservate alle emergenze della protezione civile «*ad eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali*», e all'individuazione delle fattispecie nella quali è possibile la procedura di negoziazione. E poi ancora su trasparenza, lotta alla corruzione, semplificazione delle documentazioni e accettazione del DGUE, individuazione delle casistiche nelle quali opera il criterio del minimo costo e individuabilità delle offerte anomale, rito abbreviato nei ricorsi al TAR da parte dei soggetti esclusi e rispetto del referendum abrogativo relativo alle concessioni nel settore idrico.

---

<sup>120</sup> Soluzione criticata da MARTINES F., *Le direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici e l'articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, cit., pag. 6.

## **Capitolo 4**

### **LA DISCIPLINA DELLE ATTIVITA': B) REGOLE E LIMITI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

#### **1 - Premessa**

In questo capitolo si esamineranno sinteticamente due direttive che presuppongono l'esistenza di un'attività amministrativa svolta talora a livello degli organi dell'Unione Europea, ma, più frequentemente, dagli Stati e dalle Regioni. A differenza di quelle di cui al capitolo precedente, queste direttive non disciplinano l'attività in sé, puntando allo sviluppo dell'informatizzazione, ma pongono regole e limiti a qualunque attività amministrativa, soprattutto quando viene svolta in formato digitale e telematico.

#### **2 - Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, modificata e integrata dalla direttiva 2013/37/UE**

Più che un esame puntuale degli articoli, appaiono interessanti i considerando della direttiva del 2003; essi, infatti, indicano le ragioni di fondo che hanno indotto prima la CE e poi l'UE a intervenire sulla materia e contengono in forma discorsiva le soluzioni che si rinvergono nei successivi articoli.

Sono particolarmente significativi i seguenti considerando originari:

*(5) Uno degli obiettivi principali della realizzazione del mercato interno è la creazione di condizioni propizie allo sviluppo di servizi su scala comunitaria. Le informazioni del settore pubblico sono un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali. [...]*

*(9) La presente direttiva non prescrive l'obbligo di consentire il riutilizzo di documenti. La decisione di autorizzare o meno il riutilizzo spetta agli Stati membri o all'ente pubblico interessato. La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai documenti resi accessibili per il riutilizzo quando gli enti pubblici concedono una licenza in relazione ad informazioni, ovvero vendono, diffondono, scambiano o forniscono le medesime. [...]*

*(11) La presente direttiva prevede una definizione generica del termine "documento", in linea con gli sviluppi della società dell'informazione. Tale definizione comprende qualsiasi rappresentazione di atti, fatti o informazioni - e qualsiasi raccolta dei medesimi - a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) in possesso di enti pubblici. Un documento in possesso di un ente pubblico è un documento del quale lo stesso ha il diritto di autorizzare il riutilizzo.*

*(15) Affinché possa svilupparsi un mercato delle informazioni esteso all'intera Comunità è indispensabile far sì che le condizioni di riutilizzo dei documenti del settore pubblico siano chiare e accessibili a tutti [...] Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la creazione d'indici accessibili online, se del caso, dei documenti disponibili in modo da promuovere ed agevolare le richieste di riutilizzo. [...]*

Peraltro non possono essere ignorati alcuni considerando della direttiva 2013/37 UE modificativa della suddetta direttiva 2003/98/CE, in quanto in essi sono evidenziate le ragioni che hanno indotto alla modifica dopo 10 anni:

*(3) Le politiche relative all'apertura dei dati, che incoraggiano un'ampia disponibilità e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico a fini privati o commerciali, con vincoli minimi o in assenza di ogni vincolo di natura legale, tecnica*

*o finanziaria, e che favoriscono la circolazione di informazioni non solo per gli operatori economici ma anche per il pubblico, possono svolgere un ruolo importante nel dar vita allo sviluppo di nuovi servizi basati su modi innovativi di combinare tali informazioni tra loro e di usarle, nonché stimolare la crescita economica e promuovere l'impegno sociale. Questo però presuppone che le decisioni in merito all'autorizzazione o al divieto di riutilizzo di determinati documenti siano adottate secondo condizioni uniformi a livello unionale [...]*

*(5) Da quando è stato adottato il primo insieme di norme sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico nel 2003, si è assistito a una crescita esponenziale della quantità di dati nel mondo, compresi i dati pubblici e [...] a un'evoluzione costante delle tecnologie per l'analisi, lo sfruttamento e l'elaborazione dei dati. Questa rapida evoluzione tecnologica permette di creare nuovi servizi e nuove applicazioni basate sull'uso, sull'aggregazione o sulla combinazione di dati. Le norme adottate nel 2003 non rispecchiano più questi rapidi mutamenti [...]*

Particolare rilevanza giuridica presenta il considerando n. 7, ove si evidenzia il diritto di accesso, abbinato o meno al diritto di riutilizzo.

*(7) La direttiva 2003/98/CE non prescrive attualmente l'obbligo di consentire l'accesso ai documenti o l'obbligo di consentire il riutilizzo di documenti. La decisione di autorizzare o meno il riutilizzo spetta agli Stati membri o all'ente pubblico interessato. [...] Alcuni Stati membri hanno esplicitamente collegato il diritto di riutilizzo al diritto di accesso, cosicché tutti i documenti generalmente accessibili sono anche riutilizzabili. In altri Stati membri il legame tra questi due insiemi di norme è meno chiaro e ciò dà luogo a incertezza del diritto.*

Il considerando n. 9 precisa che non vi è diritto di accesso quando esiste una proprietà intellettuale, facendo riferimento alla convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche e precisando che si deve trattare di diritti di terzi. Ciò dovrebbe impedire il ripetersi di fenomeni che in passato portavano alcuni enti pubblici a equiparare la pubblicazione di atti pubblici, leggi comprese, alle pubblicazioni di opere letterarie.



L'accesso ai dati pubblici può essere soggetto a tariffazione, ma la vigente e recente versione della direttiva 2013/37/UE disciplina la materia, soprattutto negli artt. 6 e 7, stabilendo che come regola generale non si può chiedere più del costo marginale dell'accesso, ossia non più del costo aggiuntivo del singolo accesso (e quindi zero per gli accessi telematici automatizzati). Tuttavia, i comma 2 e 3 dell'art. 6 precisano che il costo dell'accesso può anche coprire «*i costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione, maggiorati di un utile ragionevole sugli investimenti, ma non di più*».

Per quanto riguarda i dati personali, già contemplati nel considerando n. 21 della direttiva 2003/98/CE, il considerando n. 11 è così formulato, con ovvio rinvio alla direttiva specifica:

*(11) La presente direttiva dovrebbe essere attuata e applicata nel pieno rispetto dei principi relativi alla protezione dei dati personali ai sensi della direttiva 95/46/CE [...] In particolare, [...] gli Stati membri devono determinare le condizioni alle quali il trattamento di dati personali è lecito. Inoltre, uno dei principi di detta direttiva è che dopo la raccolta i dati personali non devono essere ulteriormente trattati in modo incompatibile con gli scopi determinati, espliciti e legittimi per i quali sono stati raccolti.*

La direttiva dell'Unione Europea n. 37 del 2013<sup>121</sup> mira a estendere la portata del riutilizzo dei dati, allargando alle istituzioni culturali, Università, musei, biblioteche. Il considerando n. 18 tuttavia esclude le istituzioni di spettacolo in quanto i loro archivi sono in gran parte condizionati dai diritti d'autore.

I considerando 19, 29 e 21, inoltre, esaltano la digitalizzazione dei documenti, nell'ovvia considerazione della facilità di accesso consentita dalla forma elettronica associata alla telematica. Del resto, anche il nostro Codice dell'Amministrazione Digitale (c.d. CAD), oltre a vietare la creazione di nuovi documenti cartacei (art. 40), all'art. 42 prevede che anche vecchi archivi nati cartacei vengano digitalizzati, compatibilmente con i costi. La forma elettronica,

---

<sup>121</sup> La direttiva 2013/98 UE, è stata emanata il 26 giugno 2013 e pubblicata nella GUUE del 27 giugno 2013 n. L 175.

del resto, non serve solo all'accesso ai documenti da parte dei cittadini, ma anche alla stessa pubblica amministrazione nel suo quotidiano lavoro che necessita di continui riferimenti a documenti esistenti, propri o di altre amministrazioni.

I contenuti dei considerando trovano la loro "trasformazione" nelle norme obbligatorie previste nei primi 11 articoli della direttiva: il primo definisce l'ambito di applicazione e i documenti esclusi dall'obbligo di renderli disponibili confermando, ad esempio, il diritto alla riservatezza di cui alla direttiva 95/46/CE. Sorprende, nondimeno, il comma 3 dell'art. 1 della direttiva 2013/37/UE che, nella versione italiana, sembra vanificare tutto, recitando: «*La presente direttiva si basa, senza recar loro pregiudizio, sui regimi di accesso esistenti negli Stati membri*»<sup>122</sup>; applicato alla lettera sembrerebbe che ogni Stato membro possa continuare a operare come sta già facendo, senza tener conto della direttiva, salvo forse il caso di regimi di segreto d'ufficio generalizzato. Da segnalare, tra le definizioni, quella di documento, che considera «*qualsiasi contenuto, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva)*». L'articolo 4 disciplina, tra l'altro, i tempi di risposta alle istanze di riutilizzo, nonché l'obbligo di prevedere il ricorso contro i dinieghi a un'autorità imparziale e competente. L'articolo 11 stabilisce un divieto di esclusiva nell'accesso ai documenti pubblici; tuttavia, il comma 2 consente l'esclusiva quando necessaria «*per l'erogazione di un servizio pubblico*»: espressione che prevede quindi la necessità di una motivazione, quantunque legata a un presupposto assai generico.

Complessivamente, il giudizio sulla direttiva 2013/37/UE è positivo per la finalità generale che persegue, ma va rilevato che è impregnata da un eccesso di cautele che, derogando al principio base di ciascun articolo, consentono agli Stati membri una libertà eccessiva. V'è tuttavia da sperare che nella realtà gli Stati si adeguino alle norme stabilite nei primi commi degli articoli principali, piuttosto che avvalersi profondamente delle norme che prevedono le possibili deroghe.

---

<sup>122</sup> Il testo completo del paragrafo 3 dell'art. 1 è il seguente: «3. La presente direttiva si basa, senza recar loro pregiudizio, sui regimi di accesso esistenti negli Stati membri. La presente direttiva non si applica nei casi in cui i cittadini o le imprese devono dimostrare, in virtù del regime di accesso, di avere un particolare interesse all'ottenimento dell'accesso ai documenti». Tale testo dà luogo a molti dubbi interpretativi; probabilmente l'interpretazione che non vanifica la portata precettiva dell'intera direttiva deve poggiare sul secondo periodo più che sul primo.

In particolare, verificando la corrispondenza tra la suddetta direttiva 37 del 2013 e la normativa italiana, quest'ultima appare adeguata, ancorché frammentata in varie fonti e spesso ripetitiva: si tratta, anzitutto, della legge fondamentale 241 del 1990<sup>123</sup>, nella versione aggiornata dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, che contiene un intero capo V con la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, i limiti, i ricorsi amministrativi e giurisdizionali. Il CAD, già nelle prime versioni, all'art. 68 prevedeva il riutilizzo sia di dati sia di *software*. Da considerare, infine, i decreti legislativi 24 gennaio 2006, n. 36 e 18 maggio 2015, n. 102, modificativi del precedente e attuativi, rispettivamente, delle direttive 2003/98/CE e 2013/37/UE.

### **3 -Tutela della *privacy*. Superamento in corso (con regolamento) della direttiva 95/46/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.**

Occorre in primo luogo ricordare che la tutela della *privacy* è espressamente prevista nell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 17 dicembre 2000<sup>124</sup>(successivamente adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) e che tutti i diritti, le libertà e i principi sanciti in detta Carta, costituiscono principi fondamentali dell'Unione europea. Infatti, come abbiamo già visto, l'art. 6 del trattato UE di Lisbona ha espressamente attribuito a detta Carta: "*lo stesso valore giuridico dei trattati*". Lo stesso TUE all'art. 39 prevede l'adozione da parte del Consiglio di norme obbligatorie per gli Stati membri ed esattamente «*una decisione*

---

<sup>123</sup>Un ampio commento sulle fonti italiane al 2006 è in PUBUSA F., "*Il diritto di accesso automatizzato. Problemi e prospettive*", Giappichelli, Torino, 2006, Cfr anche: <http://www.mysolutionpost.it/archivio/fisco-e-societ%C3%A0/dati-pubblici-aperti.aspx>

<sup>124</sup>Si riporta il testo dell'ARTICOLO art. 8 della Carta Europea dei diritti fondamentali: "Protezione dei dati di carattere personale":

1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.
2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica.
3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

*che stabilisce le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale [...] e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. Il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di autorità indipendenti». Tale art. 39 del TUE richiama, inoltre, l'art. 16 del TFUE che ribadisce il diritto alla protezione dei dati personali<sup>125</sup> (prevista anche nell'articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo)<sup>126</sup>.*

La vigente direttiva n. 46 del 24 ottobre 1995, a distanza di oltre venti anni non appare più adeguata: come è stato osservato, *«Il progresso tecnologico costante, l'evoluzione delle modalità di raccolta e di trattamento dei dati e le divergenze tra i diversi Stati membri nell'attuazione della direttiva del 1995 sui dati personali hanno fatto maturare un'esigenza di riforma globale della normativa privacy, della quale il nuovo Regolamento europeo sulla privacy è appunto l'espressione. Una volta emanato, il nuovo Regolamento europeo – del quale era prevista l'approvazione tra la fine del 2015 e il primo semestre del 2016 - abrogherà la direttiva 95/46 in materia di protezione dei dati personali e, per quanto riguarda il nostro ordinamento, anche le relative disposizioni contenute nel Codice della privacy»* in contrasto con esso<sup>127</sup>.

La promulgazione del nuovo regolamento era prevista entro il 2015; lo si attende da un momento all'altro. La proposta originaria della Commissione del

---

<sup>125</sup> Così l'articolo 16 del TFUE (ex articolo 286 del TCE)

1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.  
2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. Il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di autorità indipendenti.  
Le norme adottate sulla base del presente articolo fanno salve le norme specifiche di cui all'articolo 39 del trattato sull'Unione europea.

<sup>126</sup> È stato recentemente pubblicato in inglese dal Consiglio d'Europa un libro di 200 pagine sul diritto alla *privacy* in Europa, che contempla sia le fonti del Consiglio d'Europa (basate sull'art.8 della Convenzione Europea sui Diritti Umani, c.d. CEDU), sia quelle dell'UE [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf)

<sup>127</sup> GARRISI G. e CORONESE S., *Cosa cambierà con l'atteso Regolamento europeo sulla privacy*, in <http://www.agendadigitale.eu>

2012 (25.1.2012 - COM(2012) 11 final -2012/0011 (COD)<sup>128</sup>, deve essere unificata con i vari emendamenti successivi, ma attualmente non risulta disponibile in rete il testo dell'emanando regolamento; l'ultimo documento è un comunicato della Commissione del 15 dicembre 2015, IP/15/6321<sup>129</sup> nel quale si leggono i principali obiettivi che si intendono perseguire.

La tutela della *privacy* passa dunque dal regime delle direttive a quello del regolamento più vincolante sia per i contenuti sia, soprattutto, per l'efficacia nel tempo: nelle direttive è in genere dilazionata mentre i regolamenti, normalmente, sono immediatamente esecutivi. Tuttavia non mancano eccezioni, come per il già esaminato reg. eIDAS, n.910/2014; anche il futuro regolamento sulla tutela dei dati personali, come si vedrà qui di seguito, avrà un'entrata in vigore differita nel tempo. Trattandosi di regolamento, quindi, per il suo recepimento non occorreranno disposizioni di attuazione, ma tutt'al più di coordinamento con peculiarità interne allo Stato, purché non in contrasto con il regolamento comunitario la cui violazione in Italia potrebbe essere sottoposta al controllo della Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

È previsto che le nuove norme saranno vincolati dopo due anni: una dilazione assolutamente esagerata, dato che non si tratta di aggiornamenti che impongono spese o complesse riorganizzazioni ma solo il rispetto di nuove regole.

Va comunque aggiunto che nel documento citato nella nota precedente è riferito che è in preparazione anche una direttiva sulla cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia, con una normativa speciale riguardante anche il trattamento dei dati a tali fini.

Il tema della tutela dei dati era già complesso e delicato nel 1995<sup>130</sup>, anche perché si doveva e si deve determinare il confine con la trasparenza e il riutilizzo

---

<sup>128</sup>in [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2012\)0011\\_/com\\_com\(2012\)0011\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2012)0011_/com_com(2012)0011_it.pdf)

<sup>129</sup> in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6321\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_it.htm)

<sup>130</sup> Si noti che la finalità ultima della disciplina del trattamento dei dati personali era lo sviluppo di relazioni sempre più strette tra le popolazioni europee e del mercato interno. La sua assenza era

dei dati pubblici di cui alla direttiva 2003/98/CE, modificata dalla 2013/37/UE, più sopra esaminata.

È bene sottolineare che la *privacy* non è un problema che riguarda esclusivamente il mondo digitale e telematico, perché, sostanzialmente, un dato è riservato sia se contenuto su carta o altro supporto (es. una fotografia), sia se digitalizzato e disponibile telematicamente. È evidente però che l'accrescersi delle banche dati digitali pubbliche e private e il diffondersi della rete internet e dei *social network* hanno reso molto più vulnerabile la *privacy* dei cittadini e delle imprese<sup>131</sup> al punto tale che oggi è spesso considerata, ancorché erroneamente, un problema dell'informatica e delle reti.

Dai comunicati sull'emanando regolamento si apprende che esso affronterà i problemi dell'evoluzione tecnologica e attuerà alcune sentenze della Corte di giustizia, quali quella sul "diritto all'oblio", che è il diritto alla rimozione di informazioni di vecchia data riguardanti la persona<sup>132</sup>, sul quale si è pronunciata la

---

considerata una barriera da rimuovere e dunque la disciplina era più uno strumento che un fine. Così evidenzia RUSSO S., in *Manuale di diritto comunitario dell'informatica*, RUSSO S. -SCAVIZZI R., cap. IV, pagg. 41-42, Giuffrè, 2013.

<sup>131</sup> Per comprendere la stretta relazione che intercorre tra *privacy* e informatizzazione basti pensare al fatto che si sta delineando un nuovo principio di libertà personale: il diritto di libertà informatica, altrimenti definito diritto all'Habeas data, inteso come diritto di controllare le informazioni sulla propria persona che può essere dedotto costituzionalmente e che, non a caso, è stato inserito nelle Costituzioni di recente emanazione. Nelle nuove Carte costituzionali latinoamericane, la libertà informatica si configura come «garanzia personale a conoscere e accedere alle informazioni personali esistenti nelle banche dati, a controllare il loro contenuto e quindi a poterle modificare in caso di inesattezza o indebita archiviazione o trattamento, nonché a decidere sulla loro circolazione» Cfr. FROSINI T.E., *La libertà informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica*, in *Scritti in memoria di Isabella D'Elia Ciampi*, numero speciale della rivista *Informatica e Diritto*, ESI, 2008, vol. XVII, n. 1-2

<sup>132</sup> In tema: MELIS F., *Il diritto all'oblio e i motori di ricerca nel diritto europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2015, 2, pag. 171 e segg.; FINOCCHIARO G., *Il diritto all'oblio nel quadro dei diritti della personalità - [The right to oblivion in the context of personal rights]*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014, fasc. 4-5, pagg. 591 - 603; FROSINI T.E., *Diritto all'oblio e internet*, in *Federalismi.it*, 2014; id., *Google e il diritto all'oblio preso sul serio* <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/index.php/oblio/article/view/413/408>; id., *Il diritto all'oblio e la libertà informatica*, (Nota a Cass. sez. III civ. 5 aprile 2012, n. 5525), in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2012, fasc. 4-5, pagg. 911 - 920. Particolarmente approfonditi, anche alla luce dell'emanando regolamento UE sulla *privacy*, sono gli studi di D'ARIENZO M. C., *I nuovi scenari della tutela della privacy nell'era della digitalizzazione alla luce delle recenti pronunce sul diritto all'oblio*, in *federalismi.it*, n. 2/2015 e di MANTELETO A., *Il futuro regolamento EU sui dati personali e la valenza 'politica' del caso Google: ricordare e dimenticare nella digital economy*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014, fasc. 4-5, pagg. 681 - 701.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella causa C-131/12, con la sentenza del 13 maggio 2014, nota come Google Spain<sup>133</sup>.

L'emanando regolamento affronterà il problema dello scambio di dati con Stati non comunitari nei quali possono esistere normative con minori tutele rispetto a quelle in esso contenute.

Sarà infine disciplinato l'accesso a dati normalmente riservati allorquando ciò sia necessario alla tutela di diritti o di interessi legittimi.

---

<sup>133</sup> Per leggere il testo della sentenza Google Spain si visiti la seguente pagina web: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-131/12#>

## CONCLUSIONI

### I quattro livelli d'intervento

Emerge dall'ampia documentazione esaminata che l'approccio dell'UE (e prima della CE) all'informatizzazione è stato su più livelli, tecnicamente e funzionalmente ben distinguibili, pur con commistioni frequenti nelle fonti; alcune delle commistioni sono peraltro utili per i collegamenti tra i vari piani di intervento.

Alcuni atti europei sono stati emanati per far fronte a quelle esigenze che l'informatizzazione ha in qualunque ambiente la si voglia realizzare, specie quando l'ambiente operativo è, come di norma, aperto alla rete. Altri interventi riguardano invece le esigenze specifiche dell'informatica pubblica; altri, infine, sono specifici per la realizzazione di un avanzato sistema europeo integrato di informatizzazione in genere e pubblica in particolare.

I livelli di intervento sono quattro:

1. L'acquisizione e la diffusione degli strumenti operativi di base tra tutte le strutture pubbliche e tra tutti i cittadini. Tale acquisizione contempla due sottolivelli: a) un livello generalissimo per la diffusione generale e capillare degli strumenti per l'informatica e la telematica, compresa la banda larga (strutture fisiche corredate dei *software* di base per il loro funzionamento; b) un livello più avanzato e specifico per le amministrazioni pubbliche, comprendente sia le acquisizioni del punto a), sia le soluzioni di *software* finalizzate al colloquio interamministrativo, anche transfrontaliero, sulla



base della massima interoperabilità, con apertura a progetti avanzati finanziabili.

2. L'individuazione degli strumenti tecnico-giuridici per garantire che le attività sulla rete siano svolte in condizioni nelle quali, accanto alla interoperabilità di base, si accompagni la massima garanzia e sicurezza dei dati e delle operazioni ("transazioni", per dirla all'inglese) svolte in rete.
3. L'individuazione di attività giuridiche che, fondate sulle basi dei due punti precedenti, si vuole consentire e, in alcuni casi, obbligare che siano svolte in modalità digitale e telematica da Stati, cittadini e imprese. È quanto si è visto nel capitolo 3 del presente studio, ove si è sottolineato che attualmente non esiste una disciplina generale dei procedimenti telematici, ma solo quelle relative a specifici settori.
4. Le norme collaterali, che a loro volta presuppongono un'attività amministrativa (specie se digitale), volte a far funzionare il sistema correttamente, con prescrizioni di obblighi e limiti: non necessariamente per le sole attività di cui al punto precedente, ma per qualunque attività svolta secondo norme statali o locali liberamente scelte negli ordinamenti interni e nelle stesse strutture europee.

Le fonti di cui si è trattato possono quindi essere incasellate in questi quattro livelli seppur con diverse interferenze.

**Livello 1** — La CE e l'UE sono giustamente partite dal presupposto che, senza le strumentazioni, fosse inutile pensare a ogni velleità di modernizzazione: si sarebbe creato, infatti, un sistema di regole che non avrebbero potuto avere un'applicazione diffusa in tutti gli Stati e in tutte le amministrazioni, soprattutto in prospettiva di connessioni e di interoperabilità telematica. Quindi l'Unione Europea fece partire i programmi eEurope, a mezzo delle comunicazioni del 1999 e del 2002 della Commissione al Parlamento ed al Consiglio, volti a incentivare le infrastrutture informatiche e la banda larga: si tratta di quello che viene comunemente chiamato *hardware*, parola inglese che non viene tradotta, ma che prima dell'informatica sarebbe stata tradotta come "ferramenta" o "strumento". Va però chiarito che la fase o livello della strumentazione di base, di computer e di

reti non consiste solo nell'acquisizione di un sistema di oggetti inerti e di fili metallici o fibre ottiche, ma a tali materiali si dà per implicito complemento il software dei sistemi operativi e di gestione dei flussi nelle reti.

Alle comunicazioni eEurope e i2010 ha fatto seguito l'Agenda digitale europea 2010-2020, anch'essa contenuta in una comunicazione della Commissione, che a volte si spinge oltre la semplice incentivazione dell'acquisizione delle strumentazioni, sempre più avanzate, andando a toccare tematiche quali l'eGovernment, sempre, d'altronde, sotto il profilo della modernizzazione tecnica più che della vera e propria disciplina dell'attività e degli atti.

Un sistema di informatizzazione, ancorché ricco di strutture, avente come fine la gestione di relazioni umane, non deve anzitutto diventare una "Babele informatica", ma garantire l'interoperabilità, ossia il colloquio tra i soggetti, partendo anzitutto dalla scambiabilità e leggibilità dei documenti. Questa esigenza fu perseguita, a partire dal 1995, dai programmi specifici per le amministrazioni pubbliche, approvati con la forma delle decisioni: IDA 1 e 2, IDABC e, successivamente, ISA e l'attuale ISA2.

ISA2 tuttavia non si limita a incentivare l'interoperabilità dei dati ai fini della scambiabilità, ma promuove anche collaborazioni interamministrative concrete, fino a ipotizzare il massimo livello dello sportello unico. La differenza fondamentale rispetto agli interventi del livello 3 risiede nel fatto che, mentre questi sono direttamente disciplinati dalla fonte europea, nelle previsioni del livello 1.b le soluzioni (pur essendo inserite in decisioni) sono solamente incentivate e, pertanto, non necessariamente realizzate in modo uniforme nei vari Stati membri.

A tutte queste decisioni del livello 1 si accompagnano ampi cofinanziamenti di progetti da presentare secondo le procedure europee.

**Livello 2** — Uno scambio efficiente di documenti, privi di ogni garanzia di provenienza e integrità, non è sufficiente al funzionamento del sistema. L'esigenza di garantire la certezza e l'affidabilità tecnico-giuridica delle comunicazioni è essenziale, in quanto un uso non garantito degli strumenti grezzi forniti con il livello 1 porterebbe a gravi perdite di valore pratico del sistema: ciò sia nei rapporti di diritto privato (commercio elettronico; telebanca) sia nelle attività di diritto pubblico.

Da questo punto di vista il livello 2 è stato per molti anni disciplinato in modo incompleto dalla sola direttiva sulle firme elettroniche 1999/93/CE; ma nel 2014 è sopravvenuto il fondamentale regolamento eIDAS del 23 luglio 2014 n. 910 che, oltre a recepire molte regole della direttiva del 1999, dopo un gruppo di norme sull'identità informatica e sull'identificabilità di persone ed enti, disciplina i soggetti abilitati a fare da garanti di ogni operazione telematica: si tratta degli erogatori di servizi fiduciari che sono, quindi, il vero centro del sistema delle garanzie. Saranno garantiti da questi soggetti, oltre alle firme digitali, i documenti elettronici (tema strettamente correlato alle firme), i sigilli elettronici, la validazione temporale (la data certa è sovente essenziale nel mondo del diritto), la posta elettronica certificata (da anni funzionante in Italia, senza riscontri europei) e la possibilità di autenticare i siti web. L'importanza di queste tematiche ci ha indotto a un particolare approfondimento di essi, in quasi assenza, ad oggi, di dottrina di commento del regolamento 910/2014.

**Livello 3** — Tutti questi istituti di cui al livello 2 sono fondamentali, ma sono invero ancora meri presupposti strumentali per l'azione giuridica che può essere svolta basandosi su di essi. Soprattutto nell'azione delle amministrazioni pubbliche essi forniscono le garanzie indispensabili per la certezza dei contatti con i cittadini, delle provenienze degli atti infraprocedimentali e di quelli finali. In mancanza di norme comunitarie sull'attività amministrativa, ogni Stato è autorizzato a servirsi in piena libertà degli strumenti dei livelli precedenti, organizzando i procedimenti come meglio crede.

Ma se l'UE ritiene che la buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali sia anche il frutto di buone regole di amministrazione, tra le quali un corretto ed efficace uso dell'informatica e della telematica, dovrebbe allora andare oltre la predisposizione dei mezzi. In quest'ottica e su questo livello 3 vanno quindi lette le direttive di cui ci si è occupati: la 2006/123/CE in tema di procedimenti per l'insediamento di servizi a mezzo dello sportello unico telematico e la 2014/24/UE sugli appalti pubblici: ottime entrambe, con il limite, tuttavia, di essere settoriali e quindi con utilità circoscritta ai limitati ambiti specificamente disciplinati, laddove l'art. 41 della carta dei diritti fondamentali dovrebbe spingere a generalizzare tali "buone pratiche" all'intera attività amministrativa a mezzo di una disciplina generale del procedimento amministrativo telematico. Per tale ragione, si ritiene auspicabile una modifica ai trattati che, inserendo tra le competenze dell'Unione l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi degli Stati membri che applicano il diritto europeo ed eliminando ogni incertezza giuridica sul suo potere, potrebbe accelerare questo processo di modernizzazione dell'attività amministrativa garantendo al contempo uniformità o, almeno, omogeneità di soluzioni in tutti gli Stati membri. S'immagina, inoltre, che, in virtù di quel principio osmotico delle buone regole di derivazione europea, tale modernizzazione andrebbe a coinvolgere anche quei procedimenti amministrativi statali che non rientrano nell'amministrazione indiretta del diritto europeo.

È comunque da ritenere che in breve tempo, dato il rapido sviluppo dell'informatizzazione e il generale consenso sul suo uso, si avrà un intervento crescente di atti dell'Unione Europea nel settore della cooperazione e dell'informatizzazione amministrativa ancorché non si modifichino le competenze formali attribuite all'UE, sulla base di un'interpretazione estensiva delle attuali norme del Trattato di Lisbona.

**Livello 4** — In questo livello si possono collocare le direttive che incidono sull'attività amministrativa, in genere e specialmente quella digitalizzata e gestibile in rete, disciplinando non l'attività in sé quanto aspetti specifici e diritti dei

cittadini e delle imprese relativamente alla gestione dei dati pubblici, in qualunque settore dell'attività amministrativa. Rientrano in ciò le regole sul riutilizzo delle informazioni nel settore pubblico (direttiva 2003/98/CE, modificata ed integrata dalla direttiva 2013/37/UE), nonché la materia della tutela della *privacy* (direttiva 95/96/CE, in procinto di essere abrogata e superata da un regolamento di prossima emanazione); atti che disciplinano il delicato equilibrio tra pubblicità e riservatezza.

## Opere citate

ADAM R. - TIZZANO A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, ed. Giappichelli, Torino, 2008 e 2014

ALLEGREZZA G., *Regolamento EIDAS*, slides in <http://www.slideshare.net/guidoallegrezza/regolamento-eidas-g-allegrezza?related=1>;

ANDREINI M. C., *Dal tabellone al sigillo elettronico*, (Relazione al convegno organizzato dall'Associazione italiana giovani avvocati, dalla Conferenza dei giovani avvocati e dall'European Young Bar Association sul tema: "*Cyber law - Problemi giuridici connessi allo sviluppo di Internet*", Roma, 9 luglio 1998), in *Temi romana*, 2000, fasc. 1, pagg. 137 - 142 e in *Vita notarile*, 1998, fasc. 3, pagg. 178 - 179

ARNÒ G. - LISTA D., *La firma digitale nell'ordinamento italiano e comunitario*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, fasc. 5, pagg. 781 - 800

ASTONE F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, Giappichelli, 2007

BECHINI U. - GASSEN D., *Firme elettroniche a valore legale internazionale: un nuovo approccio per migliorare l'interoperabilità*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2009, fasc. 2, pagg. 349 - 368

BIANCA C. M., *La firma elettronica: si apre un nuovo capitolo*, in *Studium iuris*, 2002, fasc. 12, pagg. 1431 - 1434

BRESCIA S., *In tema di firma digitale e di documento informatico* (Commento al d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513), in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2000, fasc. 1-2, pagg. 3 - 25

CARLONI E., *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, pag. 148 e segg.

CARLONI E., *Il potenziamento dell'Agenda digitale italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc.12, pag. 1151 e segg.

CARLONI E., *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, 2012, fasc. 7, pag. 718 e segg.

CARPENTIERI R., *L'agenda digitale italiana*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, 2013, fasc. 3, pag. 225 e segg.

CASSESE S., *Il diritto amministrativo comunitario e la sua influenza sulle amministrazioni pubbliche nazionali*, in *Diritto Amministrativo Comunitario*, a cura di Vandelli, Bottari e Donati, Maggioli, Bologna, 1994, pagg.17-27

CASSESE S., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. It. di diritto pubblico comunitario*, 2002, pag. 291 e segg.

CASSESE S., *Il diritto alla buona amministrazione*, relazione alla "Giornata sul diritto alla buona amministrazione" per il 25° anniversario della legge sul "Síndic de Greuges " della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>

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*, in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2011

CASSINELLI A., *Le città e le comunità intelligenti*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, 2013, fasc. 3, pag. 240 e segg.

CHITI E., FRANCHINI C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003

CHITI M.P. - GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, Tomo II,

CURTI GIALDINO C., *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti di governo in sede di Consiglio*, in *Scritti di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977, pag.157 e segg.

D'ARIENZO M. C., *I nuovi scenari della tutela della privacy nell'era della digitalizzazione alla luce delle recenti pronunce sul diritto all'oblio*, in *federalismi.it*, n. 2/2015

DE MICHELIS G., *Agenda digitale: di cosa si sta parlando?*, in *Amministrare*, fasc.1/2013

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 pagg. 531 - 542

DELFINI F., *La recente direttiva sulle firme elettroniche: prime considerazioni*, in *I Contratti*, 2000, fasc. 4 pagg. 424 - 426

DIFFIE W. - HELLMAN M., *New directions in Cryptography*, in *IEEE Transaction on Information Theory*, novembre 1976, pag. 644 e segg.

DUNI G., *La teleamministrazione: una "scommessa" per il futuro del Paese*, relazione al 5° Congresso internazionale della Corte di Cassazione sul tema "*Informatica e attività giuridica*" Roma, 3-7 maggio 1993, I.P.Z.S. - Libreria dello Stato, 1994, II, pag. 381 e segg.

DUNI G., *Le firme elettroniche nel diritto vigente*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, pagg. 501-535

DUNI G., *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nell'evoluzione telematica*, Milano, 2008



FABIANO N., *Ruolo del certificatore europeo di firme elettroniche. certificati qualificati tra contesto nazionale e mercato interno comunitario: interoperabilità e globalizzazione*, in *Diritto dell'Internet*, 2008, fasc. 6, pagg. 621 - 627

FINOCCHIARO G., *Il diritto all'oblio nel quadro dei diritti della personalità - [the right to oblivion in the context of personal rights]*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014, fasc. 4-5, pagg. 591 - 603

FINOCCHIARO G., *L'impatto del nuovo regolamento UE sull'identificazione elettronica*, in [http://www.agendadigitale.eu/identita-digitale/991\\_l-impatto-del-nuovo-regolamento-ue-sull-identificazione-elettronica.htm](http://www.agendadigitale.eu/identita-digitale/991_l-impatto-del-nuovo-regolamento-ue-sull-identificazione-elettronica.htm)

FINOCCHIARO G., *La metafora e il diritto nella normativa sulla cosiddetta "firma grafometrica" - the metaphor and the law on so-called "graphometric signature"*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2013, fasc. 1, pagg. 1 - 16

FINOCCHIARO G., *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014 (c.d. eIDAS): identificazione online, firme elettroniche e servizi fiduciari*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2015, pag. 419

FRANCHINI C. - SCIAUDONE F. ( a cura di), *Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni*, ESI, 2015

FROSINI T.E., *La libertà informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica*, in *Scritti in memoria di Isabella D'Elia Ciampi*, numero speciale della rivista *Informatica e Diritto*, ESI, 2008, vol. XVII, n. 1-2

FROSINI T.E., *Diritto all'oblio e internet*, in *Federalismi.it*, 2014

FROSINI T.E., *Il diritto all'oblio e la libertà informatica*, (Nota a Cass. sez. III civ. 5 aprile 2012, n. 5525), in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2012, fasc. 4-5, pagg. 911 - 920

GARRISI G. - CORONESE S., *Cosa cambierà con l'atteso Regolamento europeo sulla privacy*, in <http://www.agendadigitale.eu>

GRECO G., *A proposito dell'autonomia procedurale degli stati membri*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2014, fasc. 1, pag. 1 e segg.

IASELLI M., *Lo stato di informatizzazione della P.A. in Italia: problemi giuridici*, in ROGNETTA G., ( a cura di) *Informatica giuridica*, Esselibri, Napoli, 2001

*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 [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/libro\\_bianco\\_dematerializzazione.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/libro_bianco_dematerializzazione.pdf)

MAGGIORE R., *Il documento amministrativo informatico*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2007, fasc. 9, pagg. 973 - 1000

MANTELERO A., *Il futuro regolamento EU sui dati personali e la valenza 'politica' del caso Google: ricordare e dimenticare nella digital economy*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014, fasc. 4-5, pagg. 681 - 701

MARONGIU D., *L'attività amministrativa automatizzata*, Rimini, 2005

MARTINES F., *Le direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici e l'articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, in *federalismi.it*, 11/2015, pag. 2 e segg.

MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico*, Napoli, 1993

MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, Maggioli, Rimini, 2000

Masucci A., *Documento informatico e sottoscrizione elettronica. la nuova normativa del t.u. sulla documentazione amministrativa tra direttiva europea e specificità italiana*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, fasc. 2, pagg. 541 - 571

MASUCCI A., *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Giappichelli, Torino, 2011

MELIS F., *Il diritto all'oblio e i motori di ricerca nel diritto europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2015, 2, pag. 171 e segg.

OLIVETTI RASON P. E., *Firma digitale: le innovazioni introdotte dal d.lg. 23 gennaio 2002, n. 10*, in *Il Foro Toscano*, 2002, fasc. 3, pagg. 406 - 409

PATTANO V., *La firma digitale: aspetti normativi e tecnici*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2000, fasc. 3, pagg. 869 - 885

PEREZ R., *Comunicazioni elettroniche*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da CHITI M.P. E GRECO G., Milano, Giuffrè, 2007, Tomo II, pag. 783 e segg.

PRELE C., *Il documento informatico: innovazioni normative in materia di firme elettroniche e disciplina dei certificatori*, in *Giurisprudenza piemontese*, 2003, fasc. 3 pag. 336 - 360

PUBUSA, F., *"Il diritto di accesso automatizzato. Problemi e prospettive"*, Giappichelli, Torino, 2006

RIVEST R., SHAMIR A. - ADLEMAN L., *A method for obtaining digital signature and public key cryptosystems*, in *Communications of the ACM*, vol. 21, febbraio 1978, pagg. 120-126

ROGNETTA G., ( a cura di) *Informatica giuridica*, ed. Esselibri, Napoli, 2001

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, pagg. 573 - 604.

Russo S. - Scavizzi R., *Manuale di diritto comunitario dell'informatica*, Milano, Giuffrè, 2013

SORRENTINO F., *Firma digitale e firma elettronica: stato attuale e prospettive di riforma*, (Relazione al convegno sul tema: "E-commerce - Nuove strategie di business online", Milano, 15 luglio 2000), in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000, fasc. 3, pagg. 533 - 550

*The telematic procedures in the European Union, Introducing a draft Directive*, a cura di G. DUNI, in *Informatica e diritto*, 2012, n. 2

TORCHIA L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, tenuta al 61° Convegno di Studi Amministrativi su “*La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell’economia e contrasto alla corruzione*”, Varenna 17-19 settembre 2015, in *Diritto amministrativo*, 2015 e online [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mtiz/~edisp/nsiga\\_3981215.pdf](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mtiz/~edisp/nsiga_3981215.pdf)

VANGONE G., *Firmare europeo*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2004, fasc. 6, pagg. 709 - 730

VILLAMENA S., *Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la «competitività non di prezzo» anche alla luce della recente disciplina europea*, in *Il diritto dell’economia*, 2015, fasc. 2, pagg. 355 - 388

VILLAMENA S. - LAMBERTI C., *Nuove direttive appalti: “sistemi di selezione” e “criteri di aggiudicazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, fasc. 8/9, pagg. 873 - 884

ZEDDA L., *La Costituzione ovvero il progetto di Trattato costituzionale dell’Unione Europea*, in *Annali della Facoltà di Economia dell’Università di Cagliari*, a.a. 2006/2007, pagg. 215-240

ZITO A., *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta europea dei diritti fondamentali e nell’ordinamento interno*, in *Riv. it. di diritto pubblico comunitario*, 2002, pagg. 425-444