

Il Codice dell'amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità

ISABELLA D'ELIA e MARINA PIETRANGELO*

1. Nel quadro dell'opera di codificazione in atto in Italia, il *Codice dell'amministrazione digitale* (emanato con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) ha una sua peculiarità e un suo rilievo strategico. Direttamente strumentale alla modernizzazione della pubblica amministrazione, esso allarga ben oltre tale scopo il proprio orizzonte e le proprie potenzialità. Ciò in considerazione del ruolo determinante che la pubblica amministrazione – pur con tutte le sue criticità – è chiamata a svolgere in ordine allo sviluppo sociale ed economico, all'esercizio concreto dei diritti dei cittadini e alla libertà dei rapporti sociali.

D'altra parte, il nostro Codice s'inserisce in un nuovo corso del processo di semplificazione e riassetto normativo, più attento alla qualità delle regole; e pertanto – date le caratteristiche del settore oggetto di riassetto – si pone di per sé come campo emblematico in cui attuare una “regolazione di qualità”: cioè secondo i canoni individuati per la redazione dei codici cosiddetti di “nuova generazione” e con un nuovo approccio, trasversale e intersettoriale, particolarmente idoneo ad affrontare in una visione d'insieme questo fenomeno “globale” (tecnologico, economico, giuridico) e i suoi vari risvolti (istituzionali, culturali, etici).

Applicata a questo settore, la “qualità delle regole” chiama fortemente in causa la cultura giuridica nel suo complesso – quella più propriamente scientifica e quella operativa – e ne sollecita uno specifico rinnovamento e rafforzamento.

Alla cultura scientifica si richiede soprattutto di filtrare nella nuova disciplina quei valori costituzionali e sociali di cui tradizionalmente essa si è fatta promotrice, definendo un assetto sistematico della nuova espe-

* ISABELLA D'ELIA è primo ricercatore e responsabile di gruppi di ricerca presso l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR. MARINA PIETRANGELO è titolare di un assegno di ricerca presso lo stesso Istituto. Il § 1 è da attribuirsi a I. D'Elia; il § 2 è da attribuirsi a M. Pietrangelo.

rienza giuridica nel modo più semplice, chiaro e duttile possibile, oltretutto in coerenza col sistema giuridico generale: i suoi articolati confini, i principi consolidati ad essa applicabili e i nuovi concetti relativi a soggetti, oggetti e situazioni che in essa affiorano.

A quanti operano a vario titolo presso la pubblica amministrazione si richiede, peraltro, una partecipazione attiva e creativa in fase sia di elaborazione che di applicazione della nuova codificazione; partecipazione che d'ora innanzi può e deve organizzarsi attraverso adeguate forme di analisi preventive e/o di valutazioni successive d'impatto della regolamentazione (AIR e VIR), secondo quanto previsto anche dalla legge di semplificazione per il 2005¹.

Sotto questi vari profili, tra loro connessi, il nostro Codice costituisce una condizione significativa per la competitività del Paese, da misurare soprattutto in termini di tutela dei diritti civili e delle libertà economiche nei rapporti col potere amministrativo².

1.1. Il Codice interviene in una fase significativa e al contempo cruciale dell'evoluzione normativa del settore, così come del processo d'informaticizzazione pubblica.

Il fenomeno normativo ha raggiunto in questa "materia" un'estensione e una complessità difficilmente dominabili. Nel tempo – a partire dagli anni cinquanta, ma con un ritmo particolarmente accelerato nel corso degli ultimi vent'anni – si sono stratificati infatti oltre 2.500 atti normativi (in larga parte di livello secondario), aventi ad oggetto in modo settoriale e frammentario tutti i molteplici aspetti e problemi – di vario ordine e grado – emergenti di pari passo con l'evoluzione dello scenario tecno-

¹ Cfr. art. 14 legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*.

² Il nesso tra politiche di riforma della pubblica amministrazione, sviluppo di iniziative di *e-government*, politiche di regolazione e competitività degli Stati da tempo è oggetto di analisi comparate dei più importanti organismi e istituzioni sovranazionali (OCSE, ONU, WTO, Banca mondiale, UE), di cui ora il FORMEZ cura una "prima lettura" complessiva. V. FORMEZ (a cura di), *Competizione internazionale e PA italiane. Commenti, nodi critici e proposte di miglioramento*, Roma, giugno 2005. Su questi aspetti si vedano in particolare le relazioni di M. CORRADINO e I. D'ELIA in questo Volume.

logico, con l'estendersi delle applicazioni in ogni ambito sociale, col reiterarsi di tendenze e controtendenze di riforma istituzionale e amministrativa, col rafforzarsi del processo d'integrazione europea.

Si è naturalmente infittita in questa folta normativa anche la trama dei principi e degli interessi in giuoco, di rilievo comunitario e costituzionale, tutti parimenti degni di tutela e quindi oggetto di necessario bilanciamento: la sovranità popolare e il principio democratico; il principio di legalità, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione; la promozione e la libertà della cultura e della ricerca scientifica; la libertà dell'iniziativa economica privata; l'interesse delle istituzioni pubbliche ad assicurarsi le basi informative per le proprie azioni di governo; l'interesse dei singoli a tutelare i diritti della personalità eventualmente incisi dal trattamento dei dati personali.

Pur non mancando in tale contesto i germi per una regolamentazione più matura e ponderata, si è avvertita tuttavia la necessità di ricomporre questo vasto insieme di interventi e questi vari aspetti, distinti e complementari, in un quadro organico, che soddisfacesse l'esigenza prioritaria di semplificazione e chiarezza delle regole, per garantire più efficacemente i nuovi soggetti, beni e servizi della società dell'informazione e al contempo stimolare lo sviluppo del settore ³.

Parallelamente, anche il processo d'informatizzazione pubblica, pur avendo superato alcune criticità del passato, non riesce tuttavia a far evolvere il meglio dell'esperienza maturata verso un quadro sistemico. Ciò soprattutto perché non è animato da un'adeguata prospettiva istituzionale; senza la quale le vele dell'innovazione non trovano il vento favorevole e rimangono inceppate nei soliti lacci e laccioli della cultura burocratica, nei condizionamenti della politica e dei forti interessi economici in giuoco.

Questa considerazione si applica a ciascuno degli obiettivi più qualificati espressi nelle strategie degli ultimi vent'anni: l'assunzione dello svi-

³ La previsione di un tale riassetto, espressa inizialmente nell'art. 7 del disegno di legge di semplificazione per il 2001 (AS 776, *Interventi urgenti in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001*), fu poi recepita nelle *Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura*, del giugno 2002.

luppo dei sistemi e dei servizi informativi come funzione strategica delle singole amministrazioni e del Governo nel suo insieme; il collegamento dell'impiego delle ICT col processo di riforma della pubblica amministrazione; il rafforzamento dell'assetto istituzionale per il coordinamento normativo, funzionale e tecnico del settore.

Il primo di questi obiettivi – la formazione di un patrimonio informativo pubblico, su cui si fonda l'utilizzo sistematico di sistemi e servizi informativi pubblici – trova ostacolo, in particolare: nel terreno culturale dell'amministrazione, laddove tardano a diffondersi nuove competenze e attitudini alla collaborazione interistituzionale e alla gestione dei cambiamenti organizzativi; e, per altro verso, nella carenza di un'infrastruttura telematica della pubblica amministrazione volta a garantire in sicurezza l'interconnessione delle numerose reti pubbliche proprietarie e l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici⁴.

Al riguardo, una serie d'interventi normativi in materia di gestione delle informazioni economico-sociali avevano avviato, già sul finire degli anni Ottanta, una nuova disciplina sulla gestione delle informazioni economico-sociali, che ha promosso e attuato lo sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi⁵.

A tale politica ha fatto poi seguito, nel solco di *e.Europe*, il programma nazionale di *e-government*, orientato all'erogazione dei servizi pub-

⁴ Realizzazione avviata con la Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA). Cfr. Dir.P.C.M. 5 settembre 1995 e Dir.P.C.M. 20 novembre 1997; successivamente evoluta nel Sistema pubblico di connettività – SPC di cui al d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, *Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229*, ora in corso di incorporazione nel *Codice dell'amministrazione digitale*.

⁵ L'avvio di una disciplina in materia di gestione delle informazioni economico-sociali si trova nella legge n. 400/1988, di riforma della Presidenza del Consiglio, che prefigurò un nuovo assetto dei pubblici poteri in materia e stabilì principi generali di garanzia per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione dei dati, a favore dei singoli e degli enti pubblici; e nel d.lgs. n. 322/1989, di riforma dell'ISTAT e del Sistema nazionale statistico, che ha innovato radicalmente l'ordinamento statistico al fine di realizzare l'unità d'indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale, dettando norme iniziali per l'accesso ai dati e la tutela del segreto statistico. Questa normativa si è poi commisurata e integrata con la disciplina in materia di tutela dei dati personali (cfr. ora il d.lgs. n. 196/2003, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, che consolida precedenti interventi normativi sul trattamento dei dati personali per finalità statistiche).

blici *on-line*⁶. Secondo le valutazioni degli organismi sovranazionali e degli stessi nostri referenti nazionali, questo programma è riuscito, sì, a “individuare e realizzare soluzioni innovative in alcuni settori specifici”, ma ha lasciato complessivamente immutato il sistema amministrativo; che resta quindi “caratterizzato da bassi livelli di investimenti pubblici in ICT e da un insufficiente grado di informatizzazione dei metodi di lavoro e delle procedure amministrative e di interattività dei servizi”⁷, nonché dalla “permanenza di disomogeneità tra le diverse amministrazioni”⁸: insomma un’immagine aggiornata della storica “informatizzazione a macchia di leopardo”, che riflette invero – come accennerò qui di seguito – l’attuale fase d’incertezza e di asimmetria del processo di riforma amministrativa.

Anche l’iniziativa congiunta di Stato, Regioni ed enti locali per la pianificazione e il finanziamento di progetti di *e-government*, pur avendo registrato un forte protagonismo delle pubbliche amministrazioni locali, non è riuscita tuttavia ad imprimere in questo cammino un disegno nazionale unitario.

L’elemento politicamente e tecnicamente più rilevante e ricco di potenzialità è dato dalla realizzazione del Sistema pubblico di connettività (SPC), evoluzione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA). Definito dal decreto istitutivo come “l’insieme di strut-

⁶ Un primo programma nazionale di amministrazione elettronica (*e-government*), deliberato nel giugno 1999 su proposta del Ministro per la funzione pubblica Bassanini, fu approvato dal Comitato dei ministri per la società dell’informazione e dalla Conferenza unificata nel giugno-luglio 2000. Il modello di *e-government* è stato ripreso dal Governo Berlusconi e dal nuovo Ministro per l’innovazione e le tecnologie. V. D.P.C.M. 14 febbraio 2002, recante *Utilizzazione di quota dei proventi derivanti dalle licenze UMTS per il piano e-government*; D.P.C.M. 28 marzo 2002, *Modalità di utilizzo dei proventi derivanti dalle licenze UMTS, di cui all’art. 103 della legge 23 dicembre 2000, n. 388*; Avviso 13 aprile 2004, *Selezione di progetti proposti dalle regioni e dagli enti locali per l’attuazione dell’e-government*, in G.U. 3 aprile 2002, n. 78; D.M. 28 luglio 2005, *Determinazione del cofinanziamento dei progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale – Avviso del 13 aprile 2004*.

⁷ In questi termini si esprime C. LEITNER (a cura di), *eGovernment in Europe: The State of Affairs*, Rapporto EIPA-European Institute of Public Administration, 2003 (Seconda conferenza sull’e-government, Como, 7-8 luglio 2003), p. 26.

⁸ cfr. Dir.min. 4 gennaio 2005, *Linee guida per il 2005 in materia di digitalizzazione dell’amministrazione*.

ture organizzative, infrastrutture tecnologiche e regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la circolarità del patrimonio informativo della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza e la riservatezza delle informazioni" (art. 2, co. 2, d.lgs. n. 42/2005), il Sistema costituisce un modello interessante di "amministrazione composita" per la collaborazione tra i vari livelli di governo; un modello che sempre più s'impone per superare la difficoltà dei poteri statali di governare i processi economici e sociali in un contesto globalizzato⁹.

Il collegamento del processo d'informatizzazione con quello di riforma della pubblica amministrazione – secondo obiettivo strategico per lo sviluppo del settore – risente della minore attenzione che nell'attuale legislatura si è avuta verso questo tema.

Le riforme istituzionali e amministrative degli anni Novanta avevano perseguito e realizzato, in un'ottica di ampio respiro, alcune innovazioni decisive per la modernizzazione del Paese: dagli interventi di riforma degli enti locali e dalla disciplina generale del procedimento amministrativo a un disegno organico di riforma amministrativa, con la definizione di criteri e principi sull'impiego dei sistemi informativi pubblici automatizzati¹⁰.

Più recentemente, nell'insieme delle leggi cosiddette Bassanini e relativi decreti attuativi, di particolare rilievo sono state alcune misure di por-

⁹ Esempi di amministrazioni composite a livello statale sono il Sistema statistico nazionale e il Sistema sanitario nazionale, ma anche il Sistema bibliotecario nazionale. A livello regionale, si connota come tale la Rete Telematica Regionale Toscana (RTRT), definita "forma stabile di coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali e di cooperazione del sistema stesso con altri soggetti, pubblici e privati, nelle materie dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione" (art. 2, co. 2, L.r. Toscana 26 gennaio 2004, n. 1, *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"*).

¹⁰ Un primo sostegno importante è venuto dalle iniziative di riforma degli enti locali e dalla disciplina generale del procedimento amministrativo; le quali, volte com'erano a conseguire modi più razionali, coerenti, semplificati e democratici dell'attività amministrativa, necessariamente implicavano un'organizzazione e un'integrazione efficace di archivi, banche dati e sistemi informativi pubblici e a tal fine offrivano principi e criteri di particolare rilievo.

tata diffusiva: l'adozione di criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, con l'introduzione del sistema della firma digitale; l'ampliamento e l'innovazione organica del principio dell'autocertificazione e l'adozione di nuove modalità per la gestione del protocollo informatico delle pubbliche amministrazioni¹¹. Rilevano altresì l'affermarsi delle carte cittadine a microprocessore (cosiddette *smart-card*) come documenti personali d'identità e come sistemi di pagamento dei servizi pubblici; l'introduzione dello sportello unico per le attività produttive quale struttura organizzativa privilegiata per l'applicazione dei nuovi metodi e strumenti informatici.

Questo pur vasto e apprezzabile disegno di riforma ha perso però lo slancio e la progettualità iniziale. Contraddetto e per certi versi svuotato da una serie di ostacoli radicati un po' dovunque, esso si è concretizzato in iniziative di innovazione e semplificazione amministrativa che risultano incomplete, settoriali e contraddittorie, prive di un quadro complessivo e coerente di riferimento¹².

Questa situazione di inaffidabilità e di squilibrio del processo di riforma amministrativa condiziona di conseguenza il programma nazionale di *e-government*; il quale a sua volta, in un circolo vizioso, ingessa i meccanismi di riforma, producendo applicazioni informatiche di pari

Per sancire un più stretto collegamento tra i due aspetti della modernizzazione della pubblica amministrazione, la legge 23 ottobre 1992, n. 421, delegava il Governo ad emanare norme più razionali e stringenti in materia, finalizzando direttamente il coordinamento dei sistemi informativi pubblici alla garanzia dell'integrazione e interconnessione. In esecuzione di tale delega, il d.lgs. n. 29/1993 adottava ulteriori criteri e corrispondenti norme organizzative, che si riflettevano sull'impiego dell'informatica nell'amministrazione pubblica; e il d.lgs. n. 39/1993, rivoluzionando l'assetto istituzionale del settore, recava una prima disciplina di carattere sistematico in materia di sistemi informativi pubblici automatizzati.

¹¹ Cfr. D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513; D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403; D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428, tutte che sono state poi tutte abrogate e sostituite con norme di similare tenore dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*), e sono state ora in parte incorporate nel Codice dell'amministrazione digitale. Cfr. anche il D.P.C.M. 8 febbraio 1999, poi abrogato e sostituito dal D.P.C.M. 13 gennaio 2004.

¹² Cfr. i citati rapporti dell'OCSE e dell'EIPA, sintetizzati in FORMEZ (a cura di), *op.cit.*, *passim*.

limitata qualità ed efficacia per il rinnovamento del sistema amministrativo nel suo complesso.

Per completare e consolidare il lavoro già avviato, occorre dunque riportare al centro dell'attenzione politica il problema della riforma della pubblica amministrazione nella sua più ampia prospettiva: cioè come problema politico ed etico preminente, fattore di integrazione e cooperazione istituzionale, di coesione sociale e di progresso economico, baluardo del principio di legalità. Solo integrandosi con un'opera siffatta di riforma amministrativa la "digitalizzazione" della pubblica amministrazione può recare frutti efficaci.

L'assetto istituzionale – ultimo obiettivo strategico per l'organizzazione e il funzionamento di questo settore – è stato anch'esso oggetto di un'evoluzione discontinua e contraddittoria, da ultimo concretizzatasi nell'istituzione di un nuovo Ministro per l'innovazione e le tecnologie e del corrispondente Dipartimento di supporto, nella successiva soppressione dell'AIPA (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione) e nel trasferimento delle sue funzioni di carattere tecnico-organizzativo al CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione).

Con ciò le competenze chiamate in causa in materia – quelle relative al processo tecnologico e quelle riguardanti il processo di riforma amministrativa –, dapprima esercitate complessivamente dal Ministro e dal Dipartimento della funzione pubblica in collegamento con l'AIPA, sono state suddivise tra i due Ministri, tenuti *ex lege* al reciproco coordinamento. Di fatto, i piani e i progetti avviati dal Ministro per l'innovazione hanno privilegiato un approccio tecnologico, lasciando in secondo piano il contesto della riorganizzazione istituzionale e amministrativa, complice anche la debolezza politica della Funzione pubblica nell'attuale legislatura (caratterizzata *in primis* dalla discontinuità degli incarichi)¹³.

Parallelamente, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *Modifiche al titolo V, parte seconda, della Costituzione*, mentre ha potenziato le prerogative e le competenze delle Regioni e degli altri enti

¹³ Cfr. per uno specifico riferimento le varie edizioni annuali delle *Linee guida per la digitalizzazione dell'amministrazione* (D.M. 21 dicembre 2001; 20 dicembre 2002; 18 dicembre 2003 e 4 gennaio 2005).

locali territoriali (cfr. articoli 117 e 118 Cost.), ha affidato in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa in materia di “coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (art. 117, co. 2, lett. *r*), Cost.); ponendo così in campo una questione di riparto di competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali in *subiecta* materia, passata già a un primo vaglio del giudice delle leggi e dei primi interpreti¹⁴.

Indipendentemente da ogni più approfondita considerazione sul tema, il nodo principale resta al riguardo la capacità di coinvolgere in questo processo le diverse articolazioni e i diversi livelli di governo. Quest'ultimo aspetto sembra in particolare necessario con riguardo al livello regionale e a quello locale, protagonisti storici dell'informatizzazione pubblica: le Regioni, infatti, in questo settore svolgono fin dagli anni Settanta un ampio ruolo di promozione, indirizzo e coordinamento, e oggi, dopo la riforma costituzionale, è ancor più innegabile un loro potere di autonoma strategia, pur in una “visione condivisa”¹⁵; gli enti locali, d'altra parte, anche in questo settore hanno una vocazione di servizio di primo piano. Il contesto di cooperazione istituzionale si rende, quindi, indispensabile per accrescere i benefici derivanti dal decentramento e impedire che esso al contrario, condizionato dagli interessi locali, costituisca un ostacolo alla riforma amministrativa.

1.2. Il nostro Codice si pone evidentemente al crocevia di queste varie complesse tematiche.

¹⁴ In tema cfr. Corte cost. nn. 17, 36, 307 del 2004; nn. 31, 35, 50 e 145 del 2005. Tra i primi commenti in materia, v. M. PIETRANGELO, *Brevi note sul “coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in *Inf. dir.*, 2004, 1-2, pp. 35 ss.; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Dir. inf.*, 2005, 1, pp. 109 ss.; V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni*, nella rivista telematica www.federalismi.it; D. MARONGIU, *Commento all'art. 14*, in G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice della Pubblica amministrazione digitale. Commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 111 ss.

¹⁵ Cfr. *L'e-government per un federalismo efficiente. Una visione condivisa, una realizzazione cooperativa* (documento elaborato dal Comitato tecnico della Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie costituita tra i Presidenti delle Regioni e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie), Roma, 1° aprile 2003.

Esso deve corrispondere a due dinamismi: il dinamismo intrinseco dello sviluppo tecnologico e il dinamismo che imprimono gli alti obiettivi da perseguire. La stessa tecnologia dovrà poi suggerire e favorire nuovi dinamismi nelle relazioni istituzionali e sociali, e non imbrigliarle in schemi dettati dall'evoluzione tecnica del momento.

Lo spessore etico degli obiettivi dovrà, d'altra parte, orientare l'interpretazione del nuovo corpo normativo e sollecitare di volta in volta gli interventi più adeguati alle necessità vere degli individui, di tutti gli individui, e alle loro legittime aspettative.

Di conseguenza, i maggiori principi base della nuova regolamentazione non possono che essere, sotto il profilo formale, l'essenzialità, la chiarezza e la semplicità, la coerenza sistematica e la neutralità tecnologica delle regole; sotto il profilo sostanziale, la condivisione di obiettivi e di strumenti operativi, la cooperazione applicativa, il libero accesso all'informazione (fatte salve le ipotesi di tutela previste dalla legge).

Al riguardo, lo Stato – quali che siano i suoi poteri di legislazione “esclusiva” nella materia in oggetto e in quelle affini e complementari – ha il compito e la responsabilità di promuovere un'intensa attività di accordi e relazioni istituzionali a fini soprattutto di coordinamento tecnico. Le Regioni e gli enti locali, d'altronde, non possono utilizzare le competenze ad essi anche costituzionalmente attribuite come steccati insuperabili.

Serve, insomma, che si affermi in questa regolamentazione un'idea unitaria della pubblica amministrazione, senza distinzione tra “centrale” e “locale”; e l'idea dell'informatizzazione pubblica come “comune missione” della pubblica amministrazione, unitariamente considerata.

Questi mi paiono dover essere alcuni dei caratteri innovativi necessari al nuovo Codice per superare l'attuale situazione di *empasse* in cui versa questo settore.

Ci si chiede se esso abbia tali caratteri, se è idoneo a investire realmente col vento dell'innovazione tutta la pubblica amministrazione e a rendere essa stessa motore di una modernizzazione del sistema Paese.

¹⁶ Cfr. G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice della Pubblica amministrazione digitale. Commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, Giuffrè, 2005; E. CARLONI (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, Maggioli, 2005.

Le prime analisi e commenti del Codice¹⁶ (tra cui anche quelli qui raccolti) – e, prima ancora, l'articolato parere del Consiglio di Stato sullo schema del Codice – hanno giudicato apprezzabile l'opera del Ministro, ma hanno anche evidenziato una serie di insufficienze, di fondo e di dettaglio.

D'altra parte, secondo quanto ci anticipa in questo Volume Enrico De Giovanni¹⁷, il nuovo intervento normativo di modifica e integrazione al Codice stesso – già predisposto dall'Ufficio legislativo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e attualmente in fase di valutazione presso gli altri referenti istituzionali – “lungi dal voler riformare o capovolgere l'assetto sistemico del Codice,” ha lo scopo “di dare una più completa realizzazione ai principi e criteri direttivi della legge delega n. 229, tentando di eliminare incertezze o dubbi interpretativi, di affinare la portata di alcune disposizioni, di creare un sistema normativo più unitario, organico e completo”.

Senza voler anticipare un giudizio definitivo di merito – per il quale occorre attendere il completamento dell'*iter* normativo -, il timore è che alcuni difetti d'impostazione – che avrebbero richiesto, appunto, un impegno più radicale e congiunto dei vari soggetti istituzionali e sociali coinvolti in materia – restino insuperati anche dall'intervento correttivo. Tra questi, cito solo la considerazione incompleta della normativa di riferimento e la mancata realizzazione di un'analisi d'impatto della regolamentazione: elementi che hanno determinato, a parere del Consiglio di Stato, una carenza di visione sistemica del Codice e che, quindi, da sé soli rischiano di incidere sull'efficacia della nuova disciplina.

La considerazione di tutta la pregressa normativa avrebbe indotto il legislatore quasi naturalmente sulla via di una maggiore essenzialità, organicità e coerenza; ora più difficilmente recuperabile.

La realizzazione dell'AIR, d'altronde, non solo avrebbe suggerito un più equilibrato approccio normativo, con enunciati e disposizioni sostenute da un grado di cogenza sufficiente e realistico, ma avrebbe consentito di agire al contempo su alcuni aspetti del processo d'informatizzazione pubblica che restano tuttora i più scoperti: l'aspetto organizzativo,

¹⁷ E. DE GIOVANNI, *Il Codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*.

quello degli *standard* e quello della formazione del personale, che nell'occasione sarebbe stato stimolato al coinvolgimento. Il lavoro preparatorio del Codice sarebbe stato probabilmente più laborioso, ma di un'incalcolabile utilità.

Quale che sia l'esito finale dell'atteso intervento integrativo e correttivo del Codice, sarà comunque compito del prossimo Governo avviare un attento monitoraggio e la valutazione delle *performance* e dei benefici derivanti dall'applicazione del Codice stesso, preferibilmente attraverso apposite valutazioni d'impatto della nuova legislazione.

La strumentalità e la pervasività delle regole di questo settore danno infatti a questo Codice una potenzialità enorme: che, se si esprimerà in positivo, riuscirà a liberare e valorizzare energie per lo sviluppo della società, diversamente rischierà di affondare o rinviare *sine die* ogni richiesta di sviluppo e di vera democrazia.

Il nuovo strumento normativo, uno dei primi codici di settore, resta comunque per più versi un fatto apprezzabile: il rilievo politico dell'iniziativa, ponendo più visibilmente la pubblica amministrazione come modello di orientamento e strumento di sostegno per l'intera società, impegna maggiormente il sistema della pubblica amministrazione a dare seguito all'organizzazione e alle regole qui stabilite; e con ciò tende a sostenere, sia pure indirettamente, una politica di sviluppo del settore.

2. Prima di approfondire le numerose e complesse questioni che il "Codice dell'amministrazione digitale" ha sollevato, molte delle quali sono indagate nei contributi raccolti in questo Volume, tutti animati dal costruttivo intento di sollecitare ulteriori riflessioni in vista dell'approvazione del già preannunciato decreto integrativo e correttivo, può giovare anche un rapido cenno alla genesi del Codice stesso, per meglio comprenderne la collocazione all'interno dell'ordinamento, la specifica sua *ratio* e la presunta portata innovativa.

La legge 29 luglio 2003, n. 229, dalla quale il Codice trae origine, ha impresso – com'è noto – un nuovo corso al processo di semplificazione e codificazione della normativa statale, rinnovando così il dibattito sul più generale tema della "qualità delle regole".

Una prima analitica ricostruzione di tale percorso è nel parere reso dal

Consiglio di Stato sullo schema di “Codice dei diritti di proprietà industriale”, il quale Codice, pur essendo formalmente riconducibile ad una norma delegante non contenuta nella legge n. 229/2003, ha di fatto inaugurato il nuovo corso della codificazione, costituendone nella sostanza un'anticipazione¹⁸.

In tale parere l'Adunanza generale del Consiglio di Stato ha tratteggiato l'evoluzione del percorso compiuto dal legislatore statale in direzione della semplificazione e del riordino delle norme, dapprima optando per un modello di semplificazione/delegificazione affidata all'approvazione di regolamenti su singoli procedimenti, poi attraverso il riordino/riassetto di intere materie organiche, con i testi unici misti, prima, e con i nuovi “codici”, poi. Lo stesso Consiglio di Stato ha quindi evidenziato come con la legge n. 229/2003 si sia posta attenzione alla semplificazione nella sua accezione più ampia, la quale richiama, oltre alla semplificazione dei procedimenti in senso stretto, la più generale tematica della qualità delle regole, dalla coerenza e chiarezza da un punto di vista giuridico-formale alla essenzialità e minore onerosità da un punto di vista economico-sostanziale.

Il nuovo processo inaugurato con il “riassetto” precluderebbe, dunque, ad una riorganizzazione complessiva delle fonti che regolano una determinata materia ed alla loro significativa riduzione, così da “permettere ai cittadini di avere un quadro ben preciso e unitario delle regole che disciplinano un settore della vita sociale”¹⁹.

Non a caso, le deleghe della legge n. 229/2003 sono più ampie che le precedenti del tempo dei testi unici misti, consentendo al legislatore delegato sia di modificare la disciplina di rango legislativo a fini di coordinamento formale, sia anche di innovare considerevolmente nel merito le norme oggetto della codificazione. Proprio in ragione di quest'ampia facoltà d'intervento derivante dalle deleghe, il Consiglio di Stato ha prefe-

¹⁸ Cons. St., A.G., 25 ottobre 2004, n. 2/2004. Il d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, *Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273*, è stato emanato – come si desume dal titolo – in attuazione dell'art. 15, co. 1, della legge 12 dicembre 2002, n. 273, *Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza*.

¹⁹ Cons. St. A.G., n. 2/2004 *cit.*, punto 3.3.

rito appellare la nuova fase col termine “codificazione” (piuttosto che “riassetto”), concetto che meglio riuscirebbe a rendere i due caratteri appena evocati, ovvero l’innovatività sostanziale e il consolidamento formale.

Questi ultimi costituiscono, in effetti, la peculiarità della nuova fase di “riassetto” normativo, che si caratterizza proprio per la possibilità di riformare i contenuti della disciplina legislativa di una data materia, anche attraverso la semplificazione sostanziale e la deregolamentazione, e allo stesso tempo di creare una raccolta organica di tutte le norme di livello primario.

2.1. Tanto premesso, non pare inopportuno chiedersi ora se, in una materia come quella dell’informatizzazione amministrativa per definizione legata alle evoluzioni della tecnologia, non fosse stato più appropriato affidare ad un intervento regolamentare – pur con i noti limiti che l’art. 117, co. 6, Cost. pone al potere regolamentare statale – il riordino delle disposizioni vigenti, anche considerato che esse oggi in massima parte appartengono a tale rango, affidando invece alla legislazione primaria la definizione dei soli principi generali della materia.²⁰

Dubbi suscitano, infatti, sia la scelta di procedere alla rilegificazione di molta parte della materia precedentemente delegificata²¹, scelta che non può certo giustificarsi sulla base di esigenze di riordino della disciplina, sia l’intervento normativo nuovo su temi troppo ampi (basti pensare alle disposizioni che riconoscono nuovi diritti, di cui alla Sezione II del Capo I del Codice) per essere affidati all’Ufficio legislativo di un Ministero e sottratti al dibattito parlamentare²².

²⁰ A proposito degli ostacoli legislativi e regolamentari che possono frenare lo sviluppo dell’e-government, l’OCSE raccomanda, tra l’altro, il ricorso ad una legislazione neutrale rispetto all’andamento degli sviluppi tecnologici (“*Technology neutrality in legislation and regulation*”) e la flessibilità degli ordinamenti (“*Flexibility within broad regulatory frameworks and adaptation of current laws to a digital world*”). Cfr. OCSE (2003), *The e-Government Imperative*, Paris, p. 63.

²¹ Le non poche disposizioni di rango regolamentare del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (*Testo unico sulla documentazione amministrativa*) abrogate dal d.lgs. n. 82/2005, e da questo rilegificate, sono indicate al comma 3 dell’art. 75 (*Abrogazioni*).

²² Si ricorda che una delle novità introdotte dalla legge di semplificazione 2001 è l’attribuzione ai singoli Ministeri del potere di iniziativa normativa per la semplificazione ed

A riguardo occorre ricordare che gran parte della materia confluita nel Codice era già stata riorganizzata nel D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (*Testo unico della documentazione amministrativa*), il quale aveva peraltro ben coniugato le esigenze della crescente informatizzazione amministrativa con quelle dell'ancora presente sistema di documentazione cartacea, raccogliendo le relative norme in una stessa fonte. Tra l'altro, il d.lgs. n. 82/2005 abroga solo in parte il citato Testo unico, "riassetto" quindi la materia con riguardo alla sola documentazione elettronica. I nuovi codici di riassetto, infatti, non perseguono più come i precedenti testi unici misti il fine della completezza, attraverso l'abrogazione di tutta la legislazione precedente; una scelta certamente dovuta anche al rischio per il legislatore statale, stante il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, di invadere ambiti di competenza regionale.

In tal modo però il nostro Codice, procedendo esattamente nella direzione opposta a quanto realizzato con il citato D.P.R., rischia di produrre nuovamente la tanto temuta separazione tra innovazione amministrativa e innovazione tecnologica.

Una separazione che sottende di fatto l'idea errata di considerare la riorganizzazione amministrativa come funzionale all'uso delle tecnologie, piuttosto che al contrario le tecnologie come strumenti indispensabili per la riorganizzazione dell'amministrazione pubblica, per la reingegnerizzazione del *back-office* e per la riqualificazione dei servizi erogati ai cittadini.

A riguardo, basti qui ricordare quanto rilevato dall'OCSE nel noto Rapporto sul sistema di regolazione italiano realizzato nell'ambito del *Regulatory Reform Programme*. In tale documento veniva acutamente evidenziata la stretta, e necessaria, connessione tra riforma

il riassetto nelle materie di propria competenza, fatti salvi in capo alla Presidenza del Consiglio i poteri di indirizzo e coordinamento nei confronti delle amministrazioni di settore per assicurare anche l'uniformità e l'omogeneità degli interventi di riassetto e semplificazione, nonché un potere di attivare specifiche iniziative in caso di inerzia dell'amministrazione competente (cfr. art. 20, commi 5 e 9, legge n. 59/1997, come modificati dall'art. 1, legge n. 229/2003). Diversamente, per i "testi unici misti" la redazione degli schemi degli atti normativi era affidata ad apposite strutture della Presidenza del Consiglio, ovvero Dipartimento della funzione pubblica e Nucleo per la semplificazione (cfr. art. 7, co. 4, legge 8 marzo 1999, n. 50, *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*; disposizione poi abrogata dall'art. 23, co. 3, legge n. 229/2003).

amministrativa e impiego delle ICT; ed anzi proprio il superamento di molte delle criticità storiche dell'amministrazione italiana, registrato in particolare nel biennio 1998-2000, era stato attribuito anche al benefico effetto delle numerose iniziative di *e-government* avviate nel nostro Paese, ed alla conseguente trasformazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini²³. Considerazioni queste poi riprese e ampiamente argomentate dall'OCSE nell'altrettanto noto rapporto del 2003 sull'impatto delle politiche di *e-government* nei diversi sistemi amministrativi²⁴.

2.2. Veniamo ora a considerare, seppur per cenni, la delega specifica da cui ha tratto origine il Codice di nostro interesse, come anche il d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, sul Sistema pubblico di connettività (SPC) – che sarà integrato nel primo ad opera del decreto integrativo e correttivo in corso di definizione²⁵-, il quale peraltro in ordine di tempo è stato il primo predisposto dal Governo sulla base di una delega contenuta nella legge n. 229/2003.

La disposizione che qui rileva è l'art. 10 della legge n. 229/2003, il quale ha autorizzato il Governo al “riassetto e coordinamento delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione”, ma anche – in forza del rinvio espresso ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge n. 59/1997 (come sostituito dall'art. 1, legge n. 229/2003) – alla “codificazione della normativa primaria regolante la materia”²⁶.

Così concepita, la delega ha evidentemente disposto per la complessiva sistemazione della normativa vigente, con interventi innovativi e di

²³ OCSE (2001), *Regulatory Reform in Italy*, Paris, pp. 24 ss. Pur rilevando il ritardo del nostro Paese nell'avvio di una riforma complessiva del sistema regolativo, l'OCSE segnala come buone pratiche alcune esperienze italiane nel campo dell'impiego delle nuove tecnologie per la riduzione di costi e oneri amministrativi (caso di eccellenza: le iniziative in tema di *e-procurement* avviate dal Ministero dell'economia), sottolineando il “*Italy's vigorous approach to e-government*” (p. 45).

²⁴ OCSE (2003), *The e-Government Imperative cit.* Nel Rapporto l'*e-government* è definito quale “*the use of information and communication technologies, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government*” (p. 11). Sul medesimo tema v. anche il più recente OCSE (2005), *E-government for Better Government*, Paris.

²⁵ In tal senso, in questo Volume, E. DE GIOVANNI, *Il Codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*.

²⁶ Cfr. art. 20, co. 3, lett. a), legge 15 marzo 1997, n. 59.

modifica significativa soprattutto per le finalità previste dalla lettera *b*) del primo comma, laddove si autorizza il Governo a “rivedere la disciplina vigente al fine precipuo di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti pubblici e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure necessari e nel rispetto dei principi di eguaglianza, non discriminazione e della normativa sulla riservatezza dei dati personali”.

Ed in effetti solo il tenore dei principi di cui alla citata lettera *b*) può giustificare molte delle disposizioni contenute nei due decreti legislativi predisposti dal Dipartimento per l'innovazione della Presidenza del Consiglio, i quali, lungi dal costituire una mera sistemazione della normativa vigente, innovano profondamente la materia. Argomento questo confermato dalla presenza di un espresso riferimento alla lettera *b*) all'interno della “premessa” del d.lgs n. 42/2005 sul SPC, a fondamento proprio dell'intervento riformatore realizzato già con quel primo provvedimento²⁷.

Dalla lettura degli atti parlamentari relativi alla legge n. 229/2003 emergono alcuni elementi di un qualche interesse.

Innanzitutto l'articolo 7 (attuale articolo 10)²⁸ del disegno di legge inizialmente predisposto dal Governo, essendo rubricato *Riassetto in materia di informatizzazione*²⁹, “preannunciava” la disciplina di istituti afferenti ad un ambito tematico certamente più circoscritto rispetto a

²⁷ La premessa del d.lgs. n. 42/2005 è stata integrata successivamente con la specificazione del principio di cui al comma 1, lettera *b*), dell'art. 10, ad indicare che le disposizioni di quel decreto non sono dirette unicamente a realizzare il coordinamento ed il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione. L'integrazione ha recepito una puntuale osservazione contenuta nel parere favorevole espresso sullo schema di decreto dalla Commissione affari costituzionali della Camera. Cfr. XIV legislatura, Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari n. 572 del 1° dicembre 2004.

²⁸ Il testo finale dell'art. 10 è frutto di un emendamento del Governo interamente sostitutivo della precedente versione, a sua volta integrato alla lettera *b*) del primo comma da un emendamento dell'opposizione (deputati Bressa, Boato e Leoni), entrambi approvati dall'Aula del Senato. Cfr. XIV legislatura, Camera dei deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea n. 233 del 3 dicembre 2002.

²⁹ AS 776, *Interventi urgenti in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001*, XIV legislatura. È noto il lungo iter di questo progetto a partire dal 25 ottobre 2001, data di presentazione in Senato,

quello evocato dal concetto di “società dell'informazione” successivamente introdotto.

Dal punto di vista sostanziale, si può notare poi come la delega – nella versione originariamente proposta dal Governo – presentasse margini d'intervento più estesi rispetto al testo poi approvato, in massima parte ascrivibili al tenore dei principi e criteri direttivi, pur in presenza di un più limitato numero di oggetti (documentazione amministrativa elettronica; firma elettronica; riorganizzazione di AIPA e strutture della Presidenza del Consiglio dedicate all'informatizzazione dell'amministrazione).

Il citato art. 7, infatti, avrebbe consentito senza dubbio al legislatore delegato un intervento ancora più pervasivo sia in materia di firma elettronica (non essendo ancora stata recepita la direttiva comunitaria in materia al tempo della presentazione del disegno di legge di semplificazione 2001³⁰), sia anche in ordine alla riorganizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio dedicate all'informatizzazione amministrativa e dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA).

Una delle più vistose modifiche apportate al testo dell'articolo nella versione definitiva riguarda proprio l'AIPA, della quale inizialmente si prevedeva la ristrutturazione, mentre nel testo definitivo della disposizione in esame ogni riferimento ad essa è venuto meno.

È oramai noto che il Governo decise in un secondo tempo di sopprimere la ridetta Autorità³¹; non è però giustificabile che si sia stralciato dalla delega in esame il riferimento a tale previsione, pur presumendo che tale stralcio sia stato imposto da esigenze “diverse” e da una qualche urgenza, in ossequio alle quali la disposizione sull'AIPA è stata inserita nel “Codice in materia di protezione dei dati personali” (d.lgs 30 giugno

la cui Assemblea lo ha approvato il 27 marzo 2002. A seguire il progetto è stato modificato dalla Camera dei deputati (3 dicembre 2002) e rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica con messaggio motivato ai sensi dell'art. 74 Cost. (10 aprile 2003). Nuovamente approvato dal Senato il 25 giugno 2003, il disegno di legge è stato licenziato in via definitiva dalla Camera il successivo 23 luglio 2003.

³⁰ Cfr. poi d.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10, *Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche*, in G. U. 15 febbraio 2002, n. 39

³¹ Sulle ultime tormentate evoluzioni dell'AIPA v. F. MARTINI, *Commento all'art. 16*, in G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *op.cit.*, pp. 132 ss., in particolare la nota 31 a p. 147.

2003, n. 196, in particolare art. 176, commi 3-6)³². Oltre che difficilmente condivisibile nel merito, questa operazione di ingegneria legislativa (soppressione dell'AIPA e contestuale avocazione delle sue attribuzioni in capo al Dipartimento per l'innovazione della Presidenza del Consiglio e al nuovo organismo tecnico costituito in seno ad esso, il CNIPA), almeno per omogeneità di materia, avrebbe dovuto comunque essere realizzata con i decreti attuativi della delega di cui all'art. 10, mantenendosi cioè in quest'ultimo qualunque riferimento alla disciplina dell'Autorità di settore.

Si è detto poc'anzi di una certa maggiore ampiezza della delega nel testo originario. Di diverso avviso il relatore in Senato sul disegno di legge, secondo il quale, invece, la delega è risultata più incisiva nel testo finale dell'art. 10, come forse in qualche modo vorrebbe testimoniare la diversa rubrica che fa riferimento non più alla "informatizzazione" della pubblica amministrazione, bensì al più pervasivo concetto di "società dell'informazione"³³.

In verità, non risulta con immediata evidenza dal tenore letterale della disposizione in commento che la delega sia più ampia nella sua versione finale. A conferire all'intervento delegato un rilevante margine d'intervento anche nel testo licenziato da ultimo è semmai la presenza in esso del rinvio ai principi e criteri generali di cui all'art. 20 della legge n. 59/1997, dai quali sembra discendere per l'appunto un generalizzato potere d'intervento in favore dell'Esecutivo³⁴.

A prescindere, infatti, dalle diverse versioni intercorse, la norma di dele-

³² Le disposizioni citate senz'altro forzano la delega di cui all'art. 1, co.1, lett. m), della legge n. 676/1996, nella quale si autorizzava sì anche la modifica del d.lgs n. 39/1993, ma al fine di "mantenere il raccordo tra le attività del Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali e quelle dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione [...]". Ma il fine, nel caso dell'art. 176 del d.lgs n. 196/2003, prescinde del tutto da esigenze di raccordo tra l'AIPA e il Garante, e tende semmai unicamente a rivedere integralmente la disciplina relativa al soggetto cui è affidata l'informatizzazione della pubblica amministrazione.

³³ Cfr. XIV legislatura, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico dell'Assemblea n. 352 dell'11 marzo 2003.

³⁴ In tal senso vedi A. NATALINI, *La terza semplificazione. Commento alla legge 29 luglio 2003, n. 229*, in *Giorn.dir.amm.*, 2003, p. 1009.

ga di nostro interesse è di per sé ampia ed incisiva proprio perché contenuta nella legge n. 229/2003, la quale – giova qui ripeterlo – avvia la fase del riassetto affidata a decreti legislativi che si caratterizzano non solo e non tanto per la capacità di risistemizzazione della disciplina previgente, quanto per la possibilità di innovare grandemente nel merito quella stessa disciplina, incidendo peraltro solo a livello di normazione primaria.

Paradossalmente, però, nel caso della normativa in materia di amministrazione elettronica proprio il pervasivo intervento affidato al legislatore delegato espone al rischio di una iper-regolamentazione – intesa in senso lato – e all'assurdo di ingessare in norme di rango primario lo stesso utilizzo delle tecnologie, anche nei casi in cui tale impiego da parte dell'amministrazione non richiede necessariamente una disciplina giuridica puntuale, men che meno la fonte legislativa. Per citare nuovamente il Consiglio di Stato, infatti, il riassetto deve consistere nella riforma dei contenuti della disciplina di una certa materia attraverso interventi di legislazione primaria innovativi, non senza tener conto però di “criteri di semplificazione «sostanziale» (alleggerimento degli oneri burocratici) e di «deregolamentazione»”³⁵.

In più parti, in effetti, il *Codice dell'amministrazione digitale* sembra dar luogo proprio ad un eccesso di regolazione, specie laddove non ci si limita a porre disposizioni di carattere generale o di principio, ma addirittura s'irrigidiscono norme regolamentari preesistenti, le quali avrebbero invece potuto più utilmente confluire in una separata e contemporanea raccolta organica di norme secondarie³⁶. Raccolta, quest'ultima, poi prevista in via generale dalla legge di semplificazione per il 2005, la quale – modificando per l'ennesima volta l'art. 20 della legge n. 59/1997 (cfr. in particolare il nuovo comma 3-*bis*) – ha espressamente autorizzato il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, a completare il processo di codificazione di ciascuna materia attraverso l'emanazione, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, di “una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia,

³⁵ Cons. St., A.G., n. 2/04 *cit.*, punto 3.4.

³⁶ Cfr. Cons. St., sez. atti norm., 7 febbraio 2005, n. 11995/04, recante parere sullo schema di Codice dell'amministrazione digitale, in particolare punto 9.

se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole” secondo i criteri di cui allo stesso articolo 20³⁷.

In definitiva, dunque, al *Codice dell'amministrazione digitale* sembra ben corrispondere la definizione che dei nuovi codici di settore ha dato Natalino Irti, secondo il quale essi non costituiscono leggi speciali, poiché non presuppongono altre norme, bensì “leggi specializzate: di quella specializzazione determinata dalla tecno-economia e dalle esigenze dell'odierno capitalismo”³⁸. Ma proprio questa intima connessione tra l'atto legislativo e le vicende dello sviluppo tecno-economico – sottolinea ancora Irti – rende l'atto stesso instabile e per definizione sottoposto al fluire di scoperte scientifiche e applicazioni tecniche, che ne determineranno piccole o grandi crisi. Si tratta della piena affermazione di un “diritto frazionario” destinato nella società odierna ad un uomo anch'esso frazionario³⁹.

Un frazionamento del diritto in più parti che sembra ancor più accentuato dal Codice di nostro interesse ove si consideri che esso, come detto sopra, tende a frazionare ulteriormente un ambito disciplinare già circoscritto (frazionario, per l'appunto), che è quello della documentazione

³⁷ Cfr. art. 1 (*Modifiche all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59*), legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*. In assenza di questa espressa disposizione, si possono registrare opinioni discordanti. Secondo l'Adunanza generale del Consiglio di Stato e parte della dottrina una potestà normativa secondaria del Governo nell'ambito del processo di riassetto non richiedeva una nuova ed autonoma previsione legislativa, potendo ritenersi fondata in via generale nello stesso secondo comma dell'art. 20 della legge n. 59/1997, il quale autorizza interventi regolamentari ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 17 della legge n. 400/1988 (cfr. Cons. St., A.G., n. 2/2004, *cit.*, punto 4.6) oppure direttamente nell'art. 17 della legge n. 400/1988 (cfr. P. CARNEVALE, *Semplificazione mediante riassetto e sistema delle fonti nella legge di semplificazione per il 2001 (n. 229/2003). Prime considerazioni*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole. Atti del Convegno, Roma 17-18 marzo 2005*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 127 ss.). Secondo altri, al contrario, il Governo avrebbe potuto procedere anche ad un riassetto delle disposizioni regolamentari (dunque non una raccolta di carattere esclusivamente compilativo) solo sulla base di una specifica attribuzione legislativa (cfr. F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 101 ss.).

³⁸ N. IRTI, “*Codici di settore*”: *compimento della “decodificazione”*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *cit.* p. 19.

³⁹ N. IRTI, *op. cit.*, pp. 19 e 20.

amministrativa, dedicandosi esclusivamente alla documentazione amministrativa cosiddetta digitale e tralasciando quella cartacea, nonché la transizione da quest'ultima alla precedente.

Un frazionamento evidentemente imputabile in massima parte alla norma di delega, ma accentuato – se possibile – dal decreto delegato.