

Il Codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali

ENRICO DE GIOVANNI*

Il decreto legislativo che recherà modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*) sarà emanato in attuazione e nel rispetto degli oggetti e dei principi e criteri direttivi dell'articolo 10 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229.

L'intervento correttivo ed integrativo sarà effettuato con l'intento di apportare alcune modifiche ed integrazioni al Codice, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2006, sulla base degli ulteriori approfondimenti svolti nel frattempo, di alcune indicazioni recate dal parere del Consiglio di Stato sullo schema originario del Codice, nonché di quanto emerso dall'intenso dibattito dottrinale cui ha dato luogo l'emanazione del decreto legislativo n. 82/2005.

Lo scopo dell'ulteriore intervento normativo, lungi dal voler riformare o capovolgere l'assetto sistemico del Codice, sarà quello 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.

Nel lavoro di prima elaborazione del testo si è inteso innanzi tutto recepire l'osservazione espressa dal Consiglio di Stato nel noto parere sullo schema del Codice, volta a promuovere la redazione "di un testo più completo e leggibile sull'argomento centrale della disciplina, quello "dell'amministrazione digitale" che ricomprendesse anche la normativa sul sistema pubblico di connettività": l'attuale schema correttivo, in corso di elaborazione, prevede infatti l'introduzione di un nuovo capo che trasferisce nel Codice la disciplina del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, già contenuta nel

* L'autore è capo dell'Ufficio legislativo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

decreto legislativo n. 42 del 28 febbraio 2005. In secondo luogo, considerando l'obiettivo prioritario cui mira il decreto legislativo n. 82/2005, che è quello di attivare un profondo ammodernamento nella pubblica amministrazione fornendo in modo organico la chiara disciplina degli strumenti giuridici e degli istituti che presiedono all'innovazione tecnologica, con il decreto correttivo ed integrativo si proporrà di rafforzare la portata precettiva del Codice, richiamando espressamente la responsabilità degli organi politici di governo nel dare attuazione alle disposizioni del Codice stesso.

Sempre nel senso di rafforzare la portata precettiva del Codice, si intende intervenire sulla disposizione che prevede il diritto dei cittadini a comunicare per via telematica con le pubbliche amministrazioni; verrà quindi esplicitata la possibilità del ricorso da parte dei cittadini ed imprese agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, in caso di inadempimento della nuova disciplina.

Alcune modifiche migliorative saranno poi apportate agli articoli 20 e 21, che disciplinano il documento informatico, soprattutto nell'ottica di ampliare il novero di documenti informatici idonei a sostanziare il requisito della forma scritta, anche prescindendo dall'apposizione al documento della firma digitale.

Appare inoltre opportuno introdurre alcune modifiche ed integrazioni volte a rendere più chiare le norme (anche definitorie) in tema di firma elettronica o digitale, certificato qualificato, obblighi del titolare della firma e del certificatore, superando alcune criticità interpretative.

In questo contesto appare inoltre utile rafforzare il concetto di responsabilità del titolare del certificato di firma digitale e il suo obbligo specifico di custodia e di utilizzo personale del dispositivo di firma.

Circa la pubblica amministrazione, ferma restando l'impossibilità di normare compiutamente e puntualmente un vero e proprio "procedimento amministrativo informatico", si potranno comunque approfondire alcune disposizioni inerenti strumenti specifici; in particolare si proporrà di rafforzare la disciplina di carattere generale del c.d. fascicolo informatico, come strumento basilare dell'intero iter procedimentale.

Sotto questo profilo, l'intervento di integrazione e modifica al Codice vigente vuole, sostanzialmente, consolidare il rapporto tra la disciplina della digitalizzazione ed il procedimento amministrativo.

Il correttivo potrà inoltre costituire l'occasione per affrontare la questione, già posta in passato, dell'estensione a Regioni ed autonomie locali, che già dispongano dei relativi strumenti, di due disposizioni del Codice relativi a obblighi concernenti l'uso della telematica nelle comunicazioni con i cittadini ed al contenuto dei siti web: ciò al fine di assicurare livelli di servizi *on-line* il più possibile omogenei su tutto il territorio nazionale e per tutti i cittadini.

Queste saranno, probabilmente, le linee principali su cui si muoverà il decreto integrativo e correttivo del Codice, salve, ovviamente, le valutazioni e le proposte degli altri Ministeri, nonché i pareri che saranno resi dalla Conferenza unificata, dal Garante della privacy, dall'Unione europea, dal Consiglio di Stato e dalle competenti Commissioni dei due rami del Parlamento.

Voglio aggiungere che è nostro intendimento organizzare momenti di incontro e di consultazione con esperti di diritto dell'informatica per raccogliere eventuali suggerimenti circa il contenuto del correttivo, nella convinzione di poter ricevere utili suggerimenti, pur nella consapevolezza di esporci al rischio di critiche strumentali e di fughe di notizie da parte di chi userà la nostra apertura al dialogo al mediocre fine di attirare l'attenzione su se stesso.

Ciò detto sullo specifico tema del decreto integrativo e correttivo vorrei svolgere alcune considerazioni più generali sul Codice, inquadrandolo nella più generale attività svolta negli ultimi anni in questa materia.

Il *Codice dell'amministrazione digitale* rappresenta, a mio giudizio, il momento più significativo nel processo di costruzione di una legislazione specifica nella materia delle nuove tecnologie, processo che si è sviluppato negli ultimi anni nel nostro Paese, e che è essenzialmente finalizzato alla elaborazione di strategie organiche e strumenti incisivi per la diffusione ed applicazione delle nuove tecnologie in seno alle pubbliche amministrazioni, e nei rapporti tra queste ed i cittadini.

In questa prospettiva, alcuni fattori hanno avuto una funzione particolarmente rilevante nel percorso della elaborazione normativa già a partire dai primi anni '90; sul piano del riconoscimento della rilevanza legale dell'uso degli strumenti informatici il cammino fu intrapreso a partire dalla c.d. legge Bassanini (art. 15, legge n. 59/1997), la prima a riconoscere valore giuridico al documento informatico, mentre sul piano

dell'adozione delle nuove tecnologie presso le pubbliche amministrazioni va ricordato il decreto legislativo di istituzione dell'AIPA (d.lgs. n. 39/1993), successivamente affiancata dal Centro tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA); fusi nel 2002 questi due organismi nel Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, e ripensati nelle finalità, essi hanno costituito un punto di riferimento imprescindibile di esperienze e competenze e svolto un'essenziale attività di appoggio ed indirizzo strategico al Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

La predisposizione del Codice va dunque collocata in questo contesto ordinamentale e finalistico: ma va sottolineato come l'impegno normativo, in una materia di recente formazione quale quella disciplinata dal Codice, è stato significativamente coadiuvato in vari momenti dall'apporto scientifico fornito dai giuristi studiosi della materia, che hanno arricchito di importanti spunti ed elementi di riflessione il dibattito culturale e giuridico sul tema, vivacizzandolo in modo sostanziale, contributo che è ben vivo ancora oggi con riferimento al testo del Codice ed all'elaborazione del decreto legislativo integrativo e correttivo, come già segnalato.

In linea di massima il Codice risponde, nella sua impostazione, all'esigenza di fornire concrete direttrici dell'azione amministrativa generale; esse sono rivolte, da una parte, alla diffusione ad ampio raggio delle nuove tecnologie nel nostro Paese, con il dichiarato intento di contrastare il rischio di incrementare il divario tecnologico e di alfabetizzazione informatica tra le varie componenti della nostra società; dall'altra parte, ci si è orientati sulla promozione dell'uso delle nuove tecnologie in seno alle pubbliche amministrazioni e nei loro rapporti con i cittadini e le imprese.

Il Codice, comunque, si muove in via prioritaria (ma non esclusiva) nell'ambito di questa seconda finalità, e costituisce il principale degli strumenti di natura legislativa promossi dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, al fianco di altri strumenti di natura amministrativa, volti a tradurre in provvedimenti concreti l'obiettivo di promuovere l'uso e la diffusione delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione.

Calandoci nel vivo delle vicende legislative che hanno portato al varo definitivo del Codice, la cui entrata in vigore avverrà il primo gennaio 2006, c'è da ricordare che esso costituisce norma di attuazione della delega di riassetto normativo contenuta nell'art. 10 della legge n. 229/2003; si

tratta, quindi, di normativa di rango primario, ed anche sotto questo profilo si staglia chiaro un elemento di novità rispetto alla precedente esperienza istituzionale, ove si consideri che – diversamente da quanto accade oggi, ove la disciplina essenziale dell'uso dell'informatica nelle pubbliche amministrazioni è contenuta in un testo unico c.d. "misto", il D.P.R. n. 445/2000 – lo schema legislativo adottato consta in primo luogo di una legge che ha delegato ad una norma primaria il riassetto dei principi per materia; in seconda battuta, di un decreto delegato che fissa appunto i principi, ovviamente soltanto con norme di natura legislativa e non regolamentare (proprio in ciò il Codice si distingue nettamente anche dal D.P.R. n. 445/2000); ed infine di una serie di decreti ministeriali volti a fissare le regole tecniche ed applicative, che mantengono un elevato tasso di elasticità, il che invero ben si attaglia alla velocità dell'evoluzione tecnologica; tutto ciò ferma restando la possibilità, derivante dalle norme generali, di emanazione di regolamenti di attuazione ed esecuzione.

Il Codice è dunque la fonte normativa di rango primario, che disegna un quadro che viene completato sul piano tecnico ed organizzativo con successivi decreti ministeriali o, se necessario, con regolamenti.

Va poi evidenziato come il *Codice dell'amministrazione digitale* affronti le tematiche della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni da un'angolazione diversa e più ampia rispetto alle normative precedenti.

Questo approccio esteso e programmatico alla materia della digitalizzazione dell'azione amministrativa e dei meccanismi di interfaccia della P.A. con i cittadini e le imprese trova peraltro una significativa conferma nell'articolo 3-*bis* della legge n. 241/1990, come recentemente novellata, ove l'uso della telematica, assurgendo a principio generale dell'azione amministrativa, è inteso, guardando al dettato costituzionale, come strumento idoneo a rendere più efficace ed efficiente l'*agere* stesso delle pubbliche amministrazioni. Dall'interazione del Codice con altre norme potranno scaturire significative conseguenze; ad esempio attraverso l'uso delle nuove tecnologie, l'esercizio dei diritti già riconosciuti dalla legge n. 241/1990, vale a dire dei diritti di partecipazione al procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi, potrà trovare una nuova efficiente ed efficace modalità di esplicazione, resa concreta dal definitivo riconoscimento della rilevanza giuridica dell'attività ammini-

strativa resa in forma elettronica. Così, sempre in via esemplificativa, la posta elettronica potrà divenire lo strumento attraverso cui il cittadino dialogherà con le pubbliche amministrazioni. A ciò si aggiunga che l'introduzione dei concetti di qualità dei servizi resi e di soddisfazione dell'utenza, largamente richiamati nel Codice con riferimento alla resa di servizi *on-line* in favore dei privati, risponderà all'esigenza di concepire l'amministrazione come soggetto che rende servizi al cittadino secondo i criteri di efficienza e soddisfazione seguiti da ogni buona impresa; ed è sempre al servizio delle imprese e nell'ottica dell'efficienza che viene istituito un sistema informativo telematizzato, finalizzato a sostenere le imprese stesse nella gestione dei loro adempimenti e delle loro attività.

Il *Codice dell'amministrazione digitale* è quindi volto a soddisfare le aspettative di chi gli attribuisce la natura di strumento fondamentale nel garantire effettività al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, sulla base di criteri più moderni ed incisivi.

L'obiettivo perseguito è, in altri termini, quello di creare una pubblica amministrazione amica ed efficiente, che consideri il cittadino come un utente cui fornire servizi con immediatezza e trasparenza grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il progetto è complesso ed affascinante ma, grazie alle moderne tecnologie, pienamente realizzabile: ma è certo che il conseguimento di questi obiettivi di fondo richiederà anche una profonda riforma delle strutture e delle procedure della pubblica amministrazione.

L'auspicio è che questo testo possa fornire un efficace quadro normativo al cambiamento in senso digitale dell'azione amministrativa, cambiamento che, comunque, dovrà operarsi nella concreta organizzazione e nell'agire quotidiano della pubblica amministrazione, coinvolgendo tutti gli operatori delle amministrazioni in un ampio processo di formazione all'uso dei nuovi strumenti, e quindi in un profondo processo culturale di adozione di nuovi modelli di azione.