R.M. Di Giorgi, "Lo Stato essenziale. Semplicità, cultura e democrazia al tempo della Rete"
Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 6, Napoli, ESI, 2006, pp. 99-122

CAPITOLO QUINTO
Leggi di riforma della P.A. in Italia

1. SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA

Perché possano attuarsi politiche di *e-government*, come abbiamo già osservato, è indispensabile avere un assetto normativo in grado di rispondere alle nuove esigenze emergenti sia dal mondo delle pubbliche amministrazioni che dai cittadini, dalle imprese e dalle loro associazioni di rappresentanza.

In Italia l'opera di codificazione è stata intensa e qualificata e ha affrontato il quadro delle riforme dell'organizzazione degli uffici pubblici, introducendo quegli elementi di semplificazione e trasparenza amministrativa che sono alla base di qualsiasi proposta strategica orientata all'avvento dell'amministrazione digitale.

Qualche volta queste norme appaiono disperse all'interno di leggi non specifiche, assumono la forma di indirizzi espressi in regolamenti, piuttosto che, in modo cogente, in specifici articoli di legge, quasi a manifestare una sorta di cautela del legislatore nell'affrontare il tema spinoso della sburocratizzazione della P.A.

L'azione normativa, tuttavia, ha potuto giovarsi dell'autorevole supporto dell'Unione europea che, negli anni, come abbiamo visto, ha svolto un'opera costante di orientamento e indirizzo nei confronti degli stati, così da costringerli, in qualche modo, a dotarsi di una legislazione adeguata a sostenere lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza e l'avvento dell'amministrazione elettronica.

Si è quindi avvertito come ormai improcrastinabile un intervento che avesse il carattere dell'organicità e che desse vigore (sic!) a norme emanate, ma di fatto inapplicate.

In tal modo si è giunti all'emanazione del Testo Unico sulla documentazione amministrativa, atto necessario per qualificare ulteriormente gli interventi normativi di settore.

Si ricordano qui gli atti normativi di maggior rilievo che hanno segnato la storia dell'innovazione nel nostro paese.

Legge 8 giugno 1990, n. 142	Ordinamento delle autonomie
Legge 7 agosto 1990, n. 241	Nuove norme in materia procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi
Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29	Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche
Legge 31 dicembre 1996, n. 675	Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali
Legge 15 marzo 1997, n. 59	Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali (verificare) per la riforma della P.A. e la semplificazione amministrativa
Legge 15 marzo 1997, n. 127	Misure per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo
Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80	Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche
Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286	Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche
Legge 7 giugno 2000, n. 150	Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 giugno 2000	Piano di azione e-Government 2000 (V. Appendice, All. 3)
Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445	Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa
Decreto legislativo del 28 febbraio 2005, n. 42	Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 10, della L. 29 luglio 2003, n. 229 (v. Appendice, All. 2)
Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82	Codice dell'Amministrazione Digitale

Semplificazione e informatizzazione, queste le parole chiave da associare al cammino intrapreso a cui possiamo aggiungerne altre due, ossia condivisione e cooperazione.

Parliamo di semplificazione in quanto lo scopo di tutto l'apparato normativo che è stato predisposto è quello di rendere più semplici gli adempimenti burocratici derivanti dall'applicazione delle disposizioni sulla documentazione amministrativa (accertamento d'ufficio, esibizione del documento di riconoscimento, dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà).

Informatizzazione in quanto l'uso delle nuove tecnologie produrrà un cambiamento radicale non solo nella gestione dei documenti amministrativi (protocollo informatico) ma anche nella fase della loro predisposizione (documento elettronico) e della loro trasmissione e validazione (flussi documentali e firma digitale).

Infine condivisione e scambio elettronico di informazioni e risorse, oltreché cooperazione applicativa, nella gestione dei flussi documentali fra uffici, in virtù del fatto che ormai, in base alla nuova normativa, il cittadino ha diritto di avere un unico ufficio come interlocutore nella P.A.

Le disposizioni in vigore riguardanti l'informatizzazione nel settore della documentazione amministrativa rivestono particolare importanza, a partire dalla definizione di documento informatico, fino alla firma digitale, proseguendo con il tema della gestione dei documenti informatici, la loro trasmissione, la creazione di registri informatici, nonché l'accesso ai documenti da parte delle P.A. e degli stessi cittadini.

Ci troviamo in presenza di un insieme di norme che tracciano un panorama di estremo interesse, in cui viene a definirsi, in primo luogo, una figura di cittadino con nuovi diritti (diritto di accesso alla documentazione, alla trasparenza degli atti, a tempi certi di erogazione dei servizi, ecc.) e, in secondo luogo, una P.A. non più autoreferenziale, ma agile, decentrabile - grazie alla rete, che dà la possibilità di attivare flussi informativi tra amministrazioni - aperta e disponibile ai bisogni del cittadino.

Questo percorso si basa su norme tanto innovative quanto difficili da applicare, in un contesto che vede la P.A. italiana ancora con lo sguardo rivolto al passato piuttosto che verso il futuro. Un futuro che (con buona pace dei vecchi funzionari pubblici) avanza inesorabilmente e appare ricco di prospettive, a partire da un'auspicata maggiore efficienza, deri-

vante da questa nuova filosofia (che si ritrova in tutte le norme cui il Testo Unico fa riferimento) della condivisione di informazioni e di risorse e dell'utilizzo convinto delle nuove tecnologie in tutte le funzioni nelle quali è previsto il loro impiego.

Ancora utopia? Non necessariamente, in quanto il cammino avviato ormai è senza ritorno e l'unica variabile è rappresentata dai tempi di realizzazione, che possono essere brevi, con vantaggio per tutta la comunità, o inutilmente lunghi, con il rischio di avere, in prospettiva, un maggiore dispendio di risorse e un aggravio del *gap* culturale e tecnologico con gli altri paesi europei.

I primi interventi normativi volti a disciplinare in modo compiuto la materia della semplificazione amministrativa si avviano con la circolare Funzione pubblica 20 dicembre 1988, n. 2779, con la quale si sottrae all'oblio la legge n. 15/68 (legge, del tutto disattesa, che aveva già introdotto l'autocertificazione con le dichiarazioni sostitutive esenti da bollo) e si invitano le amministrazioni ad applicare la legge (sic!).

Il vero punto di svolta, tuttavia, rispetto all'autocertificazione e agli altri strumenti di semplificazione della documentazione amministrativa, è rappresentato dall'emanazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, che non solo ha richiamato espressamente diversi profili rilevanti dell'autocertificazione e ha rafforzato (all'art. 18) le possibilità del ricorso all'accertamento d'ufficio, ma soprattutto ha provveduto a disegnare complessivamente l'attività amministrativa secondo un modello improntato alla semplicità e alla partecipazione dei cittadini. A seguire sono intervenute le legge 15 maggio 1997, n. 127 e la legge 16 giugno 1998, n. 191 che hanno abolito l'obbligo di autentica della sottoscrizione di tutte le dichiarazioni sostitutive di certificazione e delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà presentate contestualmente all'istanza e hanno consentito l'invio di tali dichiarazioni per posta o tramite altra persona[1].

Per quanto riguarda l'introduzione del «documento elettronico», che rappresenta l'altro passaggio significativo per l'affermazione del nuovo modello di pubblica amministrazione, possiamo fare riferimento alla

[1] M. Bombardelli, *La semplificazione della documentazione amministrativa*, in G. Arena et al., «La documentazione amministrativa», Rimini, Maggioli, 2001, p. 83

stessa legge n. 241/90, dove la nozione di documento amministrativo comprende, oltre ai documenti fotocinematografici, anche ipotesi di documenti informatici, quali le «rappresentazioni elettromagnetiche». In seguito, con l'art. 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59 si prevede che «gli atti e i documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici, i contratti stipulati nella medesima forma, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici sono validi e rilevanti a tutti i fini di legge»[2].

Successivamente nel Testo Unico sulla documentazione si è proceduto a una vera e propria definizione della nozione di documento informatico e a una riconferma della validità di questo documento. Nella lettera b) dell'art. 1 del citato Testo Unico il documento informatico è descritto come «la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti». Nell'art. 8, comma 1, si dice che «il documento informatico da chiunque formato, la registrazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se conformi alle disposizioni del presente Testo Unico».

Il percorso della semplificazione e dell'informatizzazione prosegue con l'affermazione della validità della firma elettronica che sta alla base di un sistema complesso che comprende: il protocollo informatizzato della P.A., l'archiviazione ottica dei documenti, il mandato elettronico dei pagamenti e la carta di identità elettronica[3].

2. CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, viene emanato in Italia il Codice dell'Amministrazione Digitale.

Secondo il legislatore il Codice è un atto fondamentale, che ha raccolto in una nuova scrittura tutte le norme e le leggi che riguardano

---

[2] A. Masucci, *Il documento amministrativo informatico*, in G. Arena et al., «La documentazione amministrativa», op. cit., p. 178.

[3] R.M. Di Giorgi, *Informatica e pubblica amministrazione: le politiche per l'innovazione e i progetti*, in R. Nannucci (a cura di), «Lineamenti di informatica giuridica. Teoria, metodi, applicazioni», Napoli, ESI, 2002, pp. 365-400; e anche R. Borruso, R.M. Di Giorgi, L. Mattiolo, M. Ragona, *L'Informatica del diritto*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 251-264.

l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte degli uffici pubblici nei rapporti con cittadini e imprese.

Il Codice rappresenterebbe quindi la chiave di volta, dal punto di vista normativo, della riforma digitale promossa dalla politica dell'innovazione tecnologica. Tale politica è indirizzata a tutti i settori economici e sociali, a iniziare dalla pubblica amministrazione, ed è volta a sostenere una nuova generazione di diritti che si riassumono nel diritto all'uso delle tecnologie (art. 3), il diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (art. 4), il diritto a effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale (art. 5), il diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per *e-mail* (art. 6), il diritto alla qualità dei servizi e al monitoraggio sugli stessi (art. 7), il diritto alla partecipazione (art. 8), il diritto a poter reperire *on-line* tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati (art. 58).

Tra le finalità del codice quella di supportare il processo di federalismo avviato, consentendo ai soggetti pubblici di dialogare, scambiare dati e documenti attraverso standard condivisi e canali sicuri (art. 12); di favorire la cooperazione e l'interoperabilità (art. 10 e art. 64); di dare impulso alla riorganizzazione gestionale e dei servizi (art. 13), di attuare il «fascicolo digitale» per accelerare tempi e procedure interne (art. 37).

La terminologia utilizzata nel Codice è molto familiare per quanti si occupano di *e-government*. In effetti vi si ritrova buona parte della materia oggetto di una serie di importanti provvedimenti normativi prodotti nell'ultimo quindicennio. Anni e anni di sforzi per favorire il mutamento della P. A. a seguito dell'avvento delle nuove tecnologie informatiche e dello sviluppo di una coscienza collettiva volta a cogliere le opportunità dell'uso di Internet.

Il processo cui abbiamo assistito in questi anni è stato complesso e, qualche volta, contraddittorio, infatti il nuovo diritto di accesso ai dati e alle informazioni ha fatto emergere immediatamente il conflitto con il diritto alla *privacy*. La grande disponibilità di dati, la possibilità di inviarli e incrociarli per dare efficienza alla P. A. e non solo, ha posto al legislatore il problema del limite alla libertà di dare e ricevere informazioni.

Dove tracciare la linea di confine?

A seguito di questa esigenza si è evoluta in modo esponenziale la ricerca nell'ambito delle tecnologie della sicurezza e la conseguente immissione sul mercato di sistemi di protezione dati per garantire il diritto alla riservatezza, percepito come inalienabile, dai cittadini e dalle imprese.

Lo scenario di riferimento, d'altra parte, è mutevole per sua stessa natura, legato com'è allo sviluppo tecnologico e alle nuove esigenze emergenti in materia di proprietà dei dati e di orientamento dei flussi degli stessi.

Sappiamo quali e quanti sono i problemi che stanno alla base delle difficoltà a creare un vero sistema pubblico di connettività. Si rilevano a questo proposito remore di tipo culturale, dovute al fatto che la logica della condivisione, purtroppo, è ancora patrimonio di ben pochi tra i dirigenti pubblici, ma anche reali problemi di sicurezza e di proprietà dei sistemi di connettività.

Ci si riferisce qui alle tematiche relative all'acquisto delle infrastrutture e al ruolo dei soggetti privati o delle partecipate pubbliche, protagoniste importanti di questo processo. Sono tutti problemi ancora aperti nel mondo dell'amministrazione digitale, affrontati con modalità diverse dalle varie amministrazioni regionali e locali, questioni che hanno forte rilevanza economica e che necessiterebbero di indirizzi che ancora non sembra siano stati elaborati in modo armonico.

A testimonianza di ciò il tema ancora aperto, e certamente di difficile soluzione, del coordinamento informatico tra lo Stato e le regioni, alla luce anche della recente riforma del Titolo V della Costituzione e che neanche il Codice risolve, anzi, forse complica, in quanto sembra non allinearsi alle posizioni recentemente assunte dalla giurisprudenza costituzionale. All'art. 12 si attribuisce allo Stato il compito di dettare solo le norme per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici, al fine di garantire l'efficiente circolazione dei dati. Nello stesso tempo però allo Stato verrebbe affidato il compito di favorire accordi con le regioni e gli enti locali, per la realizzazione di un «processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso». È chiara la contraddizione e la necessità di intervenire per fare chiarezza sul ruolo di coordinamento esclusivamente tecnico dello Stato, su cui la Corte si era già espressa[4].

[4] V.R. PERRINO, *Prime riflessioni a proposito dello schema di codice dell'amministrazione digitale* in «Amministrazione in cammino», Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione», a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet. Per maggiori approfondimenti si consulti il sito http://www.amministrazioneincammino.it

Quanto detto solo a esemplificazione degli ostacoli presenti e della difficoltà oggettiva di intervento sulla materia.

La domanda che ci corre obbligo porre è se il Codice, che parte dal presupposto di riordinare queste materie, abbia raggiunto il suo scopo.

La discussione su di esso si sta sviluppando attorno a posizioni che risultano anche opposte fra loro. Taluni concordano con il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie che ritiene che il Codice sia una vera e propria «costituzione digitale», la base della nuova cultura dell'innovazione tecnologica. Altri commentatori ritengono invece che tale atto normativo, che si ritiene ridondante definire codice, sia solo un'ulteriore tappa di avvicinamento alla costruzione di un Codice dell'amministrazione digitale vero e proprio, dal momento che molte materie, ritenute cruciali in questo contesto, non sono comprese nel provvedimento, quali il sistema pubblico di connettività o la posta elettronica certificata.

Giova qui farne una rapida storia, a partire dall'art. 10 della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001) che assegnava al governo il compito di riordinare la disciplina «in materia di società dell'informazione».

Tale espressione faceva emergere una grande complessità, in quanto si trattava di dare ordine non solo alle questioni relative all'amministrazione digitale (o *e-government*) ma anche a tutte le problematiche connesse alle nuove relazioni fra cittadini, imprese e Stato, alla luce dell'evolvere delle nuove tecnologie dell'informazione e della conoscenza e dello sviluppo della rete Internet.

Compito arduo per il legislatore e infatti la delega ha trovato applicazione in modo non del tutto coerente, basti pensare a un primo intervento di tipo settoriale che ha riguardato l'«Indice nazionale delle anagrafi», quindi a quello sulla posta elettronica certificata, per giungere alla disciplina del sistema pubblico di connettività. Una moltiplicazione di decreti legislativi e di regolamenti governativi che sembra contraddire, come ha rilevato il Consiglio di Stato nel suo parere del 7 febbraio 2005[5],

[5] Cfr. Consiglio di Stato, Parere 7 febbraio 2005, n. 11995, Presidente De Lise avente a oggetto: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Schema di D.Lgs recante il «Codice dell'amministrazione digitale», in attuazione della delega contenuta nell'art. 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, «Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001»

l'obiettivo di unitarietà che ci si prefiggeva, cercando di produrre un testo completo e leggibile. Ci troviamo di fronte a una realizzazione parziale delle finalità dichiarate, ovvero dare finalmente un assetto armonico a una materia nuova, strettamente dipendente dal progresso scientifico e tecnologico, quindi per sua stessa natura difficilmente dominabile, tanto meno nella pluralità dei provvedimenti[6].

Il Consiglio di Stato ha espresso un parere molto circostanziato e interessante sullo schema di decreto, con molti accenti critici, ma buona parte dei rilievi risultano purtroppo disattesi nella stesura finale del testo.

Ciò ha prodotto molte perplessità tra gli osservatori, tanto da rendere necessaria una prima revisione che è giunta con il Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159 che integra il Codice dell'Amministrazione Digitale, in vigore dal 1° gennaio 2006. Le integrazioni proposte rafforzano ulteriormente il diritto dei cittadini a scambiare comunicazioni mediante posta elettronica con le P.A., non più solo con quelle centrali ma anche con quelle locali e - in caso di mancata risposta - riconosce loro il diritto di rivolgersi al giudice amministrativo per obbligare i pubblici uffici a rispettare tale obbligo. Inoltre, per facilitare tali comunicazioni via *e-mail*, è stata fissata al 1° settembre 2006 la data entro cui le amministrazioni pubbliche dovranno dotarsi di un indirizzo di posta elettronica istituzionale e uno di PEC (posta elettronica certificata) per dare la certezza legale delle comunicazioni.

Una delle novità più rilevanti riguarda lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), che diviene a tutti gli effetti uno «Sportello telematico», con enormi vantaggi per le imprese, che risparmieranno tempo e denaro nello svolgimento delle pratiche burocratiche.

Nonostante queste modifiche è parere condiviso che la delega assegnata non sia stata esercitata dal governo nella sua completezza, in quanto, come già rilevato, rimane esclusa dall'articolato tutta la disciplina relativa al sistema pubblico di connettività, così come l'indice delle anagrafi (oggetto del parere del Consiglio di Stato, n. 6786/04 del 19 aprile 2004)[7].

---

[6] F. MERLONI, *Prefazione* al volume E. Carloni (a cura di), «Il Codice dell'amministrazione digitale», Rimini, Maggioli, 2005, p. 17.

[7] V.R. PERRINO, *Il codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, in «Amministrazione in cammino», op. cit.

Emerge inoltre un altro elemento di preoccupazione, cioè il fatto che il Codice, che pur avrebbe dovuto attuare una delega molto forte, che era quella di innovare la legislazione vigente, allo scopo di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle P. A., si limiti soltanto a ribadire tali finalità, senza darne concreta ed effettiva attuazione, attraverso la previsione di effetti giuridicamente rilevanti per le pubbliche amministrazioni e consentendo il ricorso, da parte di cittadini e imprese, agli ordinari strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale.

Di conseguenza appare urgente predisporre una specifica normativa per l'effettiva messa in pratica delle finalità enunciate dal Codice, prevedendo la definizione in concreto di programmi di sperimentazione, di formazione e di graduale attuazione delle innovazioni annunciate[5].

Un altro elemento di criticità, anch'esso stigmatizzato nel parere del Consiglio di Stato, è quello connesso al fatto che il Codice innalzi al rango di leggi le norme regolamentari (l'esempio è quello del DPR 445/2000, T.U. sulla documentazione amministrativa, estrapolato dal Codice).

A questo proposito la Sezione del Consiglio di Stato è molto negativa nel suo giudizio, in quanto sostiene che «la rilegificazione appare particolarmente controindicata proprio in materia come quella in oggetto, in cui anzi alcune disposizioni tecniche, a rapidissima evoluzione, dovrebbero essere rese ancora più flessibili». Si rileva infatti il limite derivante da una codificazione necessariamente riferita al momento attuale, ma che può diventare inadeguata in un futuro abbastanza prossimo, quando potrebbero raggiungersi diverse e più efficaci modalità di esternazione degli atti o di apposizione di sigilli, ecc.».

L'opinione dei giudici quindi è che il legislatore avrebbe dovuto scegliere di emanare, contemporaneamente al Codice, raccolte organiche di norme secondarie, più flessibili e quindi più adatte alla particolarità della materia.

Infatti «l'introduzione di un *corpus* normativo compiuto soltanto per la normazione di livello primario e non anche per quella di livello secondario può apparire un'limite rilevante per la denunciata rilegificazione dei profili più strettamente connessi, ma anche per la stessa immediata

[5] V.R. PERRINO, *Il codice dell'amministrazione digitale alla luce del parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005*, op. cit.

operatività della disciplina, per la sua completezza, per la sua leggibilità, per la sua diretta applicabilità da parte degli operatori e degli interpreti».

L'altra questione di rilievo che emerge dall'analisi del Codice e che ritengo fondamentale, in riferimento all'esercizio dei diritti di cittadinanza, è il fatto che non vi si preveda una dettagliata e credibile normativa transitoria che garantisca modalità certe per un passaggio graduale alla nuova disciplina. Si rileva infatti una palese carenza nella fase di accompagnamento alla norma, una carenza che rischia di essere determinante per una reale applicazione. Tale preoccupazione è condivisa dai giudici del Consiglio di Stato che sostengono che, in mancanza di precise misure che garantiscano il monitoraggio e quindi l'applicabilità, la norma rischia di essere disattesa. Si avverte insomma la necessità di individuare, all'interno dell'articolato, interventi di bilanciamento attualmente non previsti.

Chi ritiene ineludibili interventi di questa natura auspica una rapida attuazione delle misure contenute nel Codice, non certo un rallentamento nella sua applicazione, bensì un pressante invito a completare il provvedimento.

Ciò è possibile attraverso l'introduzione di idonee misure di preparazione, di attuazione e di accompagnamento ad altri interventi di sostegno, a garanzia della sua stessa fattibilità.

In particolare, secondo il Consiglio di Stato, si ritiene che siano quattro i profili da evidenziare: quello della possibile introduzione di disuguaglianze sociali in relazione al diverso livello di dimestichezza con le tecnologie dell'informazione; quello della non sufficiente considerazione della necessità di raccordo con regioni e autonomie locali; quello della possibile perdita del ruolo di certezza e di testimonianza storica del documento amministrativo come sinora conosciuto; quello della sicurezza della tenuta del nuovo assetto, anche per i casi estremi di crisi sistemiche, in assenza di previsioni che consentano un funzionamento non elettronico della vita pubblica.

Questi aspetti appaiono in effetti cruciali, quando si affronta la discussione sulla concreta applicabilità di norme riguardanti questa materia. Ci si interroga su quali possano essere le misure più adeguate per dare a tutti i cittadini la possibilità di accedere e di utilizzare le opportunità rese disponibili dall'avvento delle nuove tecnologie digitali. Come metterli in grado di esercitare i propri diritti.

Anche relativamente a questo aspetto il Consiglio di Stato ha fornito alcune indicazioni, che accolgono in modo completo gli elementi del dibattito in corso, in merito a questi temi, fra gli studiosi e i giuristi. Si legge nel citato parere: «uno dei pericoli principali - che fa parte del fenomeno noto come *digital divide* - è quello che un rilevante numero di cittadini (anziani, disabili, soggetti con bassa scolarità, emarginati, abitanti in aree remote o rurali, in ritardo con l'alfabetizzazione informatica o semplicemente diffidenti) possa risultare discriminato o addirittura socialmente emarginato da un passaggio radicale e non bilanciato a un'amministrazione esclusivamente digitale.

Pertanto, il cospicuo numero di previsioni generali e programmatiche presenti nel Codice dovrebbe essere accompagnato da interventi specifici di sostegno per i cittadini che non siano in grado di avvalersi delle nuove tecnologie dell'informazione».

E ancora: «L'abbandono delle modalità tradizionali di azione amministrativa va necessariamente accompagnato da misure concrete - che richiedono una consona copertura finanziaria e amministrativa - che prevedano azioni adeguate per l'implementazione dei nuovi processi, sia dal punto di vista tecnico che da quello umano (anche con riferimento ad appositi processi formativi e di alfabetizzazione informatica avanzata degli attuali dipendenti pubblici), nonché da norme transitorie di raccordo che assicurino la continuità di azione pubblica e scongiurino possibili momenti di impasse nel passaggio da un sistema a un altro».

A questo proposito di grande aiuto potrebbero essere le autonomie locali, anch'esse del tutto ignorate nel Codice. In esso infatti si prescinde dal ruolo che potrebbero svolgere le regioni che costituiscono invece, come giustamente si nota nello stesso parere del Consiglio di Stato, il livello sul quale agire per una effettiva erogazione *on-line* dei servizi pubblici - quantomeno quelli prioritari - a cittadini e imprese. E a questo proposito si fa notare che, a differenza di quanto contenuto normativamente nel Codice, già nel documento governativo del giugno 2002 recante «Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'informazione» si prevede che tale azione in via prioritaria, come primo dei dieci obiettivi di *e-government* a livello locale, debba essere svolta da «centri di servizio a livello territoriale» che possano supportare i cittadini che abbiano meno familiarità con le nuove tecnologie.

I Centri di Servizi territoriali potrebbero avere un ruolo determinante per lo sviluppo della società dell'informazione, a patto che siano organizzati in modo tale da garantire l'esercizio della sussidiarietà per una migliore *governance*.

Le autonomie locali, quindi, sono cruciali in questa prospettiva, secondo un disegno in cui tutti potrebbero avere un loro spazio di autonomia. Le regioni potrebbero svolgere un ruolo di impulso e ridisegno del sistema delle collettività locali; le Province dovrebbero rappresentare il riferimento in ambito territoriale di interessi finalizzati alla costruzione, diffusione, gestione e sostegno del nuovo sistema informativo, svolgendo un ruolo di ***back-office*** e di assistenza agli enti locali; i Comuni assumerebbero in questo disegno il ruolo di responsabili primari dei servizi finali, in quanto soggetti naturali di governo e interlocutori più diretti nei rapporti fra cittadini e P.A.

Sulla base di queste riflessioni, tuttavia, non si può non dare un merito al Codice, cioè quello di aver dedicato un'intera sezione ai «Diritti dei cittadini e delle imprese» con un articolo che recita: «I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali».

Certo emerge immediatamente una criticità, ossia il fatto che rimangano esclusi i servizi erogati dalle P.A. locali e dai soggetti locali di natura pubblica, importanti interlocutori dei cittadini per servizi e comunicazioni. Ci si chiede quale possa essere il motivo di tale limitazione.

Alcuni commentatori ritengono che «le ragioni che hanno condotto a questa opzione possono essere individuate nel complessivo ritardo tecnologico che caratterizza le amministrazioni locali. Sembrerebbe cioè che il legislatore delegato abbia preferito forzare la mano solo rispetto alle amministrazioni centrali, che danno maggiore affidamento, quanto a capacità di far fronte, in termini organizzativi e finanziari, alle nuove esigenze.

Se possiamo comprendere la preoccupazione che sta alla base di questa omissione, tuttavia non si può non notare l'intrinseca contraddizione. Se infatti si è deciso di riconoscere alcuni diritti ai cittadini, anche con il fine (non dichiarato) di «usare» gli stessi cittadini come «strumento» di induzione (in qualche modo forzata) dell'innovazione, non vi è dubbio che tale forzatura appare tanto più utile proprio laddove il ritardo appare

maggiore, dove cioè i percorsi tradizionali hanno incontrato i maggiori ostacoli. «Il rischio è quello di non riuscire a far fronte a un divario crescente tra apparati centrali e amministrazioni territoriali, proprio quando la Costituzione sembra assegnare a questi ultimi un ruolo preferenziale nell'erogazione dei servizi economici e burocratici».

Quindi una vera e propria «scivolata» a dimostrazione del fatto che la battaglia sull'attribuzione delle competenze è ancora in atto fra Stato e Regioni, con la conseguenza di ritardare le azioni e di fornire alibi a chi si oppone al cammino dell'innovazione.

Un altro limite, anch'esso evidenziato nei primi commentari al Codice (già corretto nelle modifiche dell'aprile 2006) era il fatto che il diritto ai cittadini e alle imprese fosse riconosciuto solo in relazione «all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le amministrazioni centrali e con i gestori dei pubblici servizi statali». Di conseguenza soltanto le tecnologie funzionali alla sola comunicazione tra cittadini/imprese e Stato rimanevano oggetto del diritto a richiederne, ma soprattutto a ottenerne, il relativo uso da parte dell'amministrazione statale.

Come ben osserva Ponti nel suo commento, quando le stesse tecnologie sono utilizzate per finalità diverse e ulteriori rispetto alla comunicazione, il relativo uso da parte della pubblica amministrazione sta fuori dal diritto riconosciuto ai cittadini e alle imprese. Ciò non significa evidentemente che le pubbliche amministrazioni non utilizzino - ovvero non siano tenute in varia misura, secondo modalità e tempi variamente definiti nello stesso Codice - a utilizzare dette tecnologie ad altri fini (ciò che è l'oggetto fondamentale della normativa in commento); significa, però, che tale utilizzo non è anche l'oggetto di un diritto soggettivo riconosciuto in capo all'utente/fruitore del servizio amministrativo[9]. Come abbiamo visto, questa grave carenza ha trovato soluzione con le modifiche al Codice intervenute nell'aprile 2006.

Nonostante i limiti cui si è accennato, si può tuttavia concordare sul fatto che il Codice, così come pubblicato, contenga comunque novità rilevanti e rappresenti un'azione positiva nel percorso verso l'uso condiviso delle nuove tecnologie nel rapporto tra cittadini e P.A.

---

[9] B. Ponti, *Commento alla Sezione II - Diritti dei cittadini e delle imprese*, in I. Cardoni (a cura di), «Il Codice dell'amministrazione digitale», op. cit., pp. 58 e ss.

Il Codice, infatti, è un primo tentativo, utile, di raccolta e di innovazione legislativa e costituisce comunque un passo importante nella direzione della trasformazione delle nostre pubbliche amministrazioni, per le quali la rivoluzione digitale si pone ormai come elemento centrale e determinante[10].

Non si può tuttavia caricarlo di troppe aspettative, soprattutto per la parte relativa ai diritti. Questo aspetto è connesso a temi molto complessi, legati alle strategie generali del governo per garantire pari opportunità a tutti. Innanzitutto, con lo sviluppo di un sistema di connettività capillare e a prezzi contenuti, e quindi con una formazione di base all'uso delle nuove tecnologie che deve partire dalla scuola, fino al mondo delle categorie e dell'associazionismo, per giungere ai singoli cittadini (v. cap. VII, par. 3).

La carica innovativa della riforma è comunque un elemento condiviso. Si è tentato di dare assetto alla materia, secondo una filosofia della semplificazione e della condivisione dei dati informativi che, comunque, colloca il nostro paese in modo positivo nel contesto europeo.

Si sarebbe potuto avere più coraggio e si sarebbero potuti introdurre elementi di maggiore concretezza per garantire l'applicazione dei principi contenuti nel testo.

La valutazione che si può fare è che, comunque, siamo in presenza di un nuovo tassello per la crescita verso l'innovazione e tutto questo è comunque contenuto nell'art. 2 di questo Codice che voglio qui citare: «Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano e agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

I fini e gli obiettivi dichiarati sono del tutto condivisibili e probabilmente esiste uno spazio di azione per i vari soggetti che sono chiamati in causa, dalle amministrazioni centrali alle regioni, fino agli enti locali e alle aziende pubbliche. Tutti coloro che hanno responsabilità amministrativa possono muoversi anche per fasi successive, considerando quanto lungo sia il cammino da compiere. Si può procedere per tappe successive di

[10] F. Merloni, *Prefazione* al volume F. Carloni (a cura di), «Il Codice dell'amministrazione digitale», op. cit., p. 19

avvicinamento, prestando attenzione alle opportunità che si presentano e soprattutto andando alla ricerca delle risorse economiche necessarie. È una vera sfida quella cui ci troviamo di fronte e trovare gli strumenti per affrontarla è compito delle amministrazioni.

3. GESTIONE *ON-LINE* DI DOCUMENTI E FIRME

L'Unione europea con la direttiva 1999/93 è intervenuta sulla questione della sottoscrizione dei documenti informatici. È opinione diffusa, fra i vari studiosi di diritto amministrativo, che la disciplina prevista in questa direttiva sia destinata a diventare una base comune per lo sviluppo delle legislazioni dei vari stati dell'Unione.

Si tratta di riconoscere giuridicamente tale sottoscrizione come firma autografa, sia sotto il profilo della validità dell'atto, che sotto il profilo dell'efficacia probatoria. D'altra parte, a livello europeo si intende favorire l'uso della sottoscrizione elettronica, in quanto un'assenza di armonizzazione di norme tra le varie nazioni potrebbe essere di intralcio al mercato unico e ai rapporti fra amministrazioni.

L'Unione europea riconosce tre tipi di firma elettronica: la firma elettronica semplice, la firma elettronica avanzata e la firma elettronica sicura[11].

La prima deve essere verificabile attraverso codici o chiavi crittografiche pubbliche. La seconda deve essere connessa in modo univoco al firmatario, essere idonea a identificarlo, essere creata con mezzi su cui il firmatario può conservare il proprio controllo esclusivo e deve essere collegata ai dati cui si riferisce, in modo da consentire l'identificazione di ogni successiva modifica dei dati stessi. Essa mira ad assicurare non solo la provenienza del documento (come quella precedente), ma anche la indelebilità del documento informatico sul quale è apposta. Il terzo tipo di firma, la firma sicura, secondo il dettato dell'Unione, deve essere protetta da contraffazioni, i dati per la sua creazione devono essere sufficientemente protetti dal firmatario legittimo contro l'uso di terzi e infine la conformità ai suddetti requisiti deve essere certificata da organismi pubblici o privati, designati dagli stati membri.

---

[11] Per la descrizione della tipologia di firma digitale in Italia, cfr. F. SORRENTINO, *Firma digitale e firma elettronica: stato attuale e prospettive di riforma*, in «Diritto dell'informazione e dell'informatica», 2000, p. 542.

Alla differente sicurezza del tipo di firma corrisponde una differente forza probatoria della stessa. L'art. 5 della direttiva dispone che «Gli stati membri provvedano a che le firme elettroniche avanzate basate su un certificato qualificato e create mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura posseggano i requisiti legali di una firma in relazione ai dati in forma elettronica, così come una firma autografa li possiede per i dati cartacei e che siano ammesse come prova in giudizio». Per questo tipo di firme, allora, deve essere previsto un regime probatorio pari a quello previsto per la scrittura privata. Per le altre firme elettroniche, non essendovi l'equiparazione con la firma autografa, la rilevanza dei relativi documenti come prova in giudizio non sarà come «piena prova», ma su un piano di più modesta efficacia, ovvero come «prova semplice»[12].

La firma digitale quindi sostituisce l'evidenza fisica e le sue manifestazioni (firma autografa, presenza in un determinato luogo e in un determinato momento, riconoscimento della fisionomia da parte di un testimone) con l'evidenza informatica. Abbiamo visto che l'Italia si è data abbastanza rapidamente una normativa in materia, con l'art 15 della legge n. 59/97; con il DPR 513/1997, che disciplina i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici; con il DPCM n. 87/1999 (regolamento tecnico), che contiene le regole per la formazione, trasmissione, conservazione, duplicazione, riproduzione e validazione, anche temporale, dei documenti informatici; con la Deliberazione AIPA n. 51/2000 (regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici presso la P.A.) e finalmente con il DPR 445/2000, «Testo Unico in materia di documentazione amministrativa», art. 23.

La definizione di firma elettronica nel Testo Unico è la seguente: «La firma elettronica è il risultato della procedura informatica (validazione) basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore - tramite la chiave privata - e al destinatario - tramite la chiave pubblica -, rispettivamente di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici».

---

[12] A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, op.cit., p. 178.

A ciascun documento informatico può essere apposta una firma digitale e tale apposizione equivale alla sottoscrizione prevista per gli atti e documenti in forma scritta, su supporto cartaceo. La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca a un solo soggetto e al documento cui è apposta.

Secondo la normativa italiana, per la generazione della firma digitale, deve adoperarsi una chiave privata, la cui corrispondente chiave pubblica non risulti scaduta di validità, ovvero non risulti revocata o sospesa a opera del soggetto pubblico o privato che l'ha certificata. L'uso della firma apposta mediante una chiave revocata, scaduta o sospesa equivale a mancata sottoscrizione.

La firma digitale, secondo quanto previsto anche dalla normativa europea, deve garantire la riservatezza delle informazioni, l'integrità, l'autenticazione e infine la non ripudiabilità dell'atto.

Per riservatezza, si intende la certezza che la comunicazione inviata sia letta solo dal destinatario e non sia intercettabile da terzi; per integrità dei dati, ci si riferisce alla piena conformità della comunicazione trasmessa rispetto all'originale, ovvero alla certezza che la comunicazione non sia stata in alcun modo modificata da terzi; per autenticazione, si intende la certezza dell'effettiva provenienza della comunicazione da colui che afferma di essere il mittente della stessa e, infine, per non ripudio, l'impossibilità, da parte del mittente di negare di avere effettivamente trasmesso e del ricevente di negare di aver effettivamente ricevuto.

Quali sono i vantaggi della firma digitale?

Innanzitutto la completa eliminazione del supporto cartaceo per i documenti; in secondo luogo la duplicabilità, mantenendo l'originario valore giuridico; in terzo luogo la trasmissibilità immediata, mantenendo, anche in questo caso, il valore giuridico.

Come garantire i quattro requisiti della firma digitale (riservatezza, integrità, autenticazione, non ripudiabilità)?

La risposta si trova nella crittografia. Questa disciplina, una branca della crittologia, si occupa delle modalità da applicare per rendere illeggibile il contenuto di un documento, attraverso particolari procedimenti matematici. La crittografia si contrappone alla crittanalisi, che studia i metodi per violare il lavoro del crittografo, cercando di individuare la chiave per decifrare messaggi.

Nella crittografia tradizionale mittente e destinatario usano la stessa chiave, detta anche regola. Il primo per cifrare, il secondo per decifrare. È la cosiddetta crittografia simmetrica, o a chiave privata, che tuttavia crea qualche problema di sicurezza, in quanto non esiste un metodo del tutto sicuro per gestire lo scambio fra mittente e ricevente. La chiave infatti può esser persa o rubata (si pensi ai film di spionaggio in cui la trama si snodava intorno alla ricerca e al rinvenimento del codice segreto con cui erano stati scritti i messaggi).

Il modello che è stato adottato nella normativa italiana è stato sperimentato nel 1976 da Whyitfield Diffie e Martin Helmann che introdussero il concetto di crittografia asimmetrica a chiave pubblica: ogni persona ha due chiavi, quella privata e quella pubblica. La prima deve essere mantenuta segreta, alla seconda invece va data la più ampia diffusione. La caratteristica che rende sicuro questo metodo è che non si può ricostruire l'una a partire dall'altra.

Lo strumento che associa in maniera certa la coppia di chiavi asimmetriche al sottoscrittore è il certificato di sottoscrizione, ossia un documento elettronico che deve contenere determinate informazioni, tra cui la chiave pubblica del sottoscrittore. La chiave pubblica deve essere rilasciata da un certificatore, che il Testo Unico definisce come «soggetto pubblico o privato che effettua la certificazione, rilascia il certificato della chiave pubblica, lo pubblica unitamente a quest'ultima, pubblica e aggiorna gli elenchi dei certificati sospesi e revocati».

Il certificatore è la terza parte che garantisce l'associazione tra l'identità del sottoscrittore e la sua chiave pubblica, ha l'obbligo di iscriversi nell'elenco pubblico dell'Autorità per l'informatica e deve tenere un registro dei certificati. Tale registro deve contenere i certificati emessi e la lista dei certificati revocati e dei certificati sospesi (Circolare AIPA del 19/6/2000).

La firma digitale ha avuto difficoltà a decollare, anche all'interno della P.A., in quanto non c'è ancora una sufficiente diffusione dei supporti hardware e la necessaria formazione degli utenti. D'altra parte, senza questo supporto, appare difficile avviare i processi di sviluppo del protocollo informatico, della carta di identità elettronica e della gestione informatica dei documenti, marcando così un grave ritardo nelle strategie di semplificazione della P.A.

La Carta di Identità Elettronica (CIE) è istituita con la già citata legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), art. 2, comma 10 (modificato dall'art. 2, comma 4, della legge 16 giugno 1998, n. 191).

La CIE deve contenere i dati personali e il codice fiscale, oltre all'indicazione del gruppo sanguigno, nonché delle opzioni di carattere sanitario previste dalla legge. Può contenere anche altri dati - al fine di razionalizzare e semplificare l'azione amministrativa e l'erogazione dei servizi al cittadino - nonché le procedure informatiche e le informazioni, che possono o debbono essere conosciute dalla P.A. o da altri soggetti (ivi compresa la chiave biometrica) e occorrenti per la firma digitale.

La carta di identità potrà essere utilizzata anche per il trasferimento elettronico dei pagamenti tra soggetti privati e pubbliche amministrazioni. Con decreto del Ministro dell'interno, sentite l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (oggi CNIPA) e la conferenza Stato-città e autonomie locali, sono dettate le regole tecniche e di sicurezza relative alle tecnologie e ai materiali utilizzati per la produzione delle carte di identità e dei documenti di riconoscimento. Il testo di legge specifica anche che tali regole sono adeguate con cadenza almeno biennale, in relazione alle esigenze dettate dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche.

La CIE è destinata a sostituire la tradizionale carta di identità su supporto cartaceo. Si configura come una tessera di plastica, delle dimensioni di una carta di credito, contenente una banda ottica in grado di memorizzare una grande quantità di dati, con un elevato livello di sicurezza e un microprocessore per l'utilizzo come carta dei servizi. La CIE contiene i dati identificativi del cittadino e inoltre il numero di codice fiscale.

L'evoluzione dei servizi in rete individua la carta come uno strumento molto adatto a essere usato come chiave di accesso del cittadino ai servizi della P.A., infatti è garantita la possibilità di identificare il cittadino stesso in modo certo e di effettuare transazioni sicure, grazie ai meccanismi di sicurezza e crittografici contenuti nel microprocessore.

I Comuni avranno la possibilità di inscrivi tutti i dati utili a semplificare il rapporto tra amministrazione e cittadino. Sarà possibile, ad esempio, avviare e svolgere in rete tutte quelle pratiche che oggi richiedono la firma autografa, si potranno prenotare e pagare le prestazioni sanitarie, oppure iscrivere un figlio a scuola, pagare multe, tributi, parcheggi, ecc.

Abbiamo visto in precedenza che uno dei problemi più dibattuti all'interno delle P.A. è quello connesso alla gestione dei documenti e alla loro difficile reperibilità all'interno degli uffici pubblici. Le amministrazioni quasi sempre dispongono di protocolli diversi per ciascun ufficio e non coordinati, con una conseguente difficoltà di comunicazione fra uffici (perfino della stessa P.A.) Tutto ciò ovviamente ha ricadute pesanti sull'azione amministrativa in termini di tempi e di efficienza. Se tale è la situazione all'interno di un'amministrazione, la questione si aggrava ove siano necessari, come regolarmente deve accadere, scambi di documenti tra un'amministrazione e un'altra. Il legislatore affronta questo tema nel capo IV del Testo Unico ove sono confluite le norme del regolamento sul «protocollo informatico» (DPR 20 ottobre 1998, n. 428) che a sua volta conteneva una disposizione in tema di sviluppo dei sistemi informativi della P.A., ripresa dal Regolamento «sul documento informatico e la firma digitale» (DPR 10 novembre 1997, n. 513).

Il Testo Unico, in realtà, in modo più corretto parla di «sistema di gestione informatica dei documenti», per designare nel suo insieme l'intervento riformatore di cui si parla, ovvero «la previsione delle regole per la formazione, l'organizzazione, il reperimento, l'uso e la conservazione dei documenti amministrativi da parte delle amministrazioni, nonché per la loro trasmissione all'interno e all'esterno delle amministrazioni stesse, mediante sistemi informativi automatizzati».

Questa normativa rappresenta una grande rivoluzione nell'assetto organizzativo delle nostre P.A., in quanto affronta il tema della gestione documentaria in tutto il suo complesso, introducendo la tecnologia informatica che diventa protagonista del processo. Non è possibile infatti avere flusso di dati, certezza di archiviazione e possibilità di dare accesso al cittadino senza interventi organizzativi e strutturali tali da trasformare completamente la vecchia gestione manuale.

Lo sfondo su cui ricondurre questo intervento normativo è dato dal nuovo modello di amministrazione che dagli anni '90 si va affermando, quello della condivisione e della cooperazione.

Come attuare questo scenario senza un sistema di gestione documentaria che consenta appunto lo scambio e la consultazione decentrata e diffusa della documentazione amministrativa?

In questo contesto ha preso corpo il grande progetto di Protocollo Informatico proposto dall'Autorità per l'informatica nella P.A. e strettamente connesso all'altra grande iniziativa di rilievo, sempre sviluppata negli anni '90 dall'Autorità, ossia il progetto di Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (v. cap. III, par. 1 e 2).

L'obiettivo da perseguire è quello di poter disporre del complesso dei documenti pubblici in forma standard strutturata, classificati, armonizzati e condivisi, che girano nella grande rete della P.A. e sono a disposizione delle amministrazioni pubbliche e dei cittadini, fatta salva la sicurezza e la *privacy*.

L'inserimento della normativa, a suo tempo approvata con il DPR n. 428/98, nel quadro organico della disciplina della documentazione amministrativa, messo a punto nel Testo Unico, ne rimarca il legame, da un lato, con l'introduzione del documento informatico e con l'innovazione infrastrutturale della Rete unitaria della P.A., dall'altro con il processo di semplificazione amministrativa e di riduzione degli oneri di documentazione amministrativa fatti gravare sul cittadino e, specialmente, con la previsione dell'acquisizione d'ufficio dei certificati da parte dell'amministrazione che ha iniziato a trattare la pratica[13].

Perché gli strumenti descritti possano essere utilizzati con risultati positivi è necessario che si avvii la riorganizzazione degli uffici con sistemi telematici, così da poter effettuare un rapido ed efficiente scambio di documenti.

Il Testo Unico prevede di trasformare il sistema documentario delle P.A. in un sistema informativo automatizzato e altamente qualificato, affidato alla tecnologia informatica e telematica.

Le fasi necessarie per rispondere al dettato normativo che impegna le P.A. ad avviarsi sulla strada della razionalizzazione, del miglioramento del sistema informativo pubblico e dell'innovazione attraverso il trattamento automatico dei documenti e degli atti amministrativi, sono ben identificate nel Capo IV del Testo Unico.

Vi si trova indicata innanzitutto l'automazione delle attività di acquisizione e organizzazione dei documenti di archivio (registrazione, classificazione/fascicolazione dei documenti); in secondo luogo lo scambio telematico dei dati con regole e formati elettronici che garantiscano la interoperabilità, la sicurezza e la

---

[13] M.P. GUERRA, *Archivi delle pubbliche amministrazioni e gestione informatica dei documenti*, in G. Arena et al., «La documentazione amministrativa», op. cit., p. 233.

gestione elettronica dell'intero processo; in terzo luogo la produzione, trasmissione e conservazione di documenti informatici giuridicamente validi, autentici e affidabili, ricorrendo all'utilizzo della firma digitale; infine l'integrazione di flussi di lavoro amministrativo e documentario grazie all'utilizzo di programmi di *workflow* management e strumenti di telelavoro[14].

L'analisi del Testo Unico dà conto di questa impostazione, così ricca di prospettive per il cambiamento nella P.A. Ciascuna amministrazione è tenuta a individuare strutture responsabili e qualificate, con compiti di regolamentazione e coordinamento, e ad adottare un preciso piano di sviluppo, secondo le norme tecniche previste dall'Autorità per l'Informatica nella P.A. Tale piano deve prevedere appositi progetti esecutivi per la sostituzione dei registri di protocollo cartacei con sistemi informatici conformi alle disposizioni del Testo Unico (artt. 50 - 51).

Si dispone anche che le P.A. provvedano a realizzare o revisionare sistemi informativi finalizzati alla totale automazione delle fasi di produzione, gestione, diffusione e utilizzazione dei propri dati, documenti, procedimenti e atti. Inoltre si invitano le P.A. a valutare in termini di rapporto costi-benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e a provvedere alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici.

Nella logica della trasparenza degli atti si rimanda all'art. 59 del Testo Unico in cui si dispone che le P.A. provvedano ad allestire tutti gli strumenti di tipo informatico che facilitano l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei cittadini e nell'art. 60 la stessa funzione si dice debba essere garantita anche per le P.A., che devono poter accedere ai documenti delle altre amministrazioni conformandosi ai criteri di interoperabilità e ai parametri stabiliti dall'Autorità per l'informatica nell'ambito della RUPA.

La riflessione che emerge dopo l'analisi del Testo Unico - come riferisce Guercio - è che nel nuovo ambiente digitale che si sta disegnando dentro le P.A. il servizio documentario non si caratterizza più come un'unità a bassa

[14] M. Guercio, *Le norme sulla gestione informatica dei documenti*, in S. Paparo (a cura di), «Semplifichiamo», Catanzaro, Rubbettino editore, 2001, p. 70

centralità organizzativa che svolge funzioni marginali e di routine, con un ruolo di controllo burocratico, ma diviene una struttura centrale, cui si affidano le funzioni legate all'efficienza della P. A. stessa (rapido reperimento e condivisione di risorse documentali dell'amministrazione).

Alla luce di queste considerazioni l'introduzione sistematica di nuove tecniche di archiviazione, quindi, non ha solo un effetto di riduzione di tempi di risposta, ma incide in modo importante sull'organizzazione stessa del lavoro, innovando lo stesso modello tradizionale e gerarchico delle pubbliche amministrazioni e introducendo fattori di razionaliz-zazione e risparmio di tempo.

Si è detto che questo Testo Unico sulla documentazione amministrativa se fosse stato emanato dieci anni fa avrebbe trattato le stesse materie, ovvero certificati, autocertificazioni, carte di identità, registri e quant'altro. Tuttavia c'è un elemento nuovo, l'informatica, che ha prodotto in pochissimi anni - come sostiene Arena - cambiamenti radicali nel modo di operare delle organizzazioni, nelle norme in materia di certezze pubbliche e private e nel modo stesso di gestire le informazioni.

Proprio per questi motivi «quindi il Testo Unico è redatto in modo da costituire una sorta di ponte fra il vecchio e nuovo sistema delle certezze pubbliche: esso quindi disciplina e semplifica sia i tradizionali strumenti di certezza, come i certificati o le autocertificazioni, sia quelli che oggi sono strumenti nuovi, come la firma digitale o il documento informatico, ma che nei prossimi anni sono destinati a diventare di uso comune per tutti»[15].

Bisogna comunque essere consapevoli del fatto che la riforma della P. A. non avviene in modo rapido, a seguito di qualche evento, ma che è un processo lungo, un cammino che vede coinvolti tanti soggetti, dagli amministratori pubblici, che devono spingere la struttura amministrativa e dirigenziale a muoversi sulla via della modernizzazione, agli stessi dirigenti e funzionari che devono credere a questo processo come elemento di semplificazione anche del loro lavoro, fino ai cittadini che devono iniziare a servirsi in modo concreto di tutte le opportunità che il Testo Unico offre e che devono «pretendere» dalle pubbliche amministrazioni l'adeguato livello di efficienza e di attenzione ai propri bisogni.

---

[15] G. ARENA, *Vecchie e nuove certezze pubbliche*, in S. Paparo (a cura di), «Semplifichiamo», op. cit., pp. 49-50