

Amministrazione digitale

La riforma del Codice dell'amministrazione digitale

DECRETO LEGISLATIVO 30 DICEMBRE 2010, N. 235

Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69.
(G.U. 10 gennaio 2011, n. 6, suppl. ord.)

Omissis.

Il commento di Enrico Carloni

A cinque anni dall'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale, il legislatore ritorna con un penetrante intervento di riforma sulla disciplina dell'eGovernment. Il decreto legislativo n. 235 del 2010 tocca gran parte del testo del Codice, apportando in particolare rilevanti innovazioni in materia di diritti all'uso delle tecnologie, firme elettroniche e documento informatico, siti delle pubbliche amministrazioni. Nel complesso, pure a fronte di previsioni di un certo interesse, residuano alcune criticità, legate, tra l'altro, alle strutture di governo dei processi di innovazione, a problemi connessi ai persistenti divari digitali, all'assenza di risorse da destinare alla digitalizzazione del sistema pubblico.

Premessa

L'entrata in vigore di un nuovo decreto di riforma del Codice dell'amministrazione digitale, in attuazione della delega prevista dalla legge n. 69 del 2009 (art. 33), risulta di interesse sia perché porta con sé una serie di modifiche rilevanti della disciplina italiana dell'eGovernment (1), sia perché fornisce l'occasione per riflettere complessivamente su una serie di temi e problemi (dei quali l'intervento riformatore è a un tempo espressione e risposta), della digitalizzazione del sistema pubblico.

L'esigenza di ritornare sulla disciplina dell'amministrazione digitale, da più parti avvertita, è frutto della percezione, crescente, della distanza tra le previsioni normative contenute nel Codice dell'amministrazione digitale, in sé perfezionabili ma in ogni caso piuttosto avanzate ed anzi spesso oggetto di attenzione (e talora di emulazione, come nel caso della Spagna (2)) nello scenario comparato, e realtà dell'amministrazione digitale nel nostro paese.

I dati raccolti nell'indagine conoscitiva condotta dalla Camera nel 2009 (3), delineano un quadro in chiaro-scuro, con evidenti problemi (territoriali, di-

Note:

(1) Per un inquadramento del "sistema" italiano dell'eGovernment, si v., F. Merloni, a cura di, *Introduzione all'eGovernment*, Torino, 2005, nonché già G. Vesperini, a cura di, *L'eGovernment*, Milano, 2004; il Codice dell'amministrazione digitale è stato oggetto di numerosi commenti (si v. per tutti E. Carloni, a cura di, *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005; G. Cassano, C. Giurdanella, a cura di, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale*, Milano, 2005 e, più recentemente, M. Atelli, S. Aterno, A. Cacciari, *Codice dell'amministrazione digitale. Commentario*, Roma, 2008).

(2) Il riferimento è alla ley n. 11/2007, su cui per tutti si v. E. Gámero Casado, J. Valero Torrijos (coord.), *Ley de Administración Electrónica*, Cizur Menor, 2008.

(3) Indagine conoscitiva, condotta nel corso dell'attuale legislatura dalla I Commissione della Camera, si è chiusa con l'approvazione del documento conclusivo il 16 dicembre 2009, tra i principali aspetti che emergono c'è l'enfaticizzazione della distanza tra un quadro normativo ispirato ad una concezione estremamente avanzata e forti difficoltà legate alla sua concreta attuazione.

mensionali, di attuazione, di capacità di governare i processi di informatizzazione e digitalizzazione, di frammentazione e spesso di approcci deboli ed incoerenti). L'immagine che se ne ricava non è, purtroppo, molto diversa da quella di qualche anno addietro, prima dell'entrata in vigore del Cad: basti pensare al ridotto ricorso a servizi interattivi, alla tendenza di ciascuna amministrazione a procedere su proprie linee di sviluppo e progettazione, aspetto, quest'ultimo, che è anzi enfatizzato da alcune scelte connesse all'autonomia degli enti territoriali. (4)

Nel corso del quinquennio di vigenza, è stata spesso evidenziata la debolezza del Codice, in particolare come limitata capacità di condizionare i processi di innovazione e digitalizzazione, di forzare le amministrazioni alla dematerializzazione, di costringerle ad attuarne le previsioni in tema di comunicazione mediante Ict: in una parola, per quanto sia chiaro che anche l'approccio *command and control* ha i suoi limiti, si è sentita l'assenza di un adeguato apparato sanzionatorio (nelle varie forme in cui questo può tradursi, dagli interventi sostitutivi alle sanzioni disciplinari, con tutto ciò che c'è nel mezzo, un approccio tanto più necessario a fronte dell'impossibilità di procedere tramite incentivi come era stato nella prima fase dell'eGovernment).

La legge n. 69 del 2009 ha inteso dare risposta a questa esigenza: basti pensare al fatto che la prima indicazione per il legislatore delegato è stata proprio quella di "prevedere forme sanzionatorie". L'idea è quella di forzare le pubbliche amministrazioni alla dematerializzazione-digitalizzazione, e questo «anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del Codice».

Di fronte alla lentezza della transizione alla digitalizzazione, la risposta prefigurata dal legislatore è stata, dunque, non solo quella di dotare il Codice di un apparato sanzionatorio, ma anche quella di prevedere una sorta di riserva al digitale (lo *switch off* digitale, usando una terminologia fatta propria anche in documenti del Ministro per la pubblica amministrazione), così come d'altra parte già disposto nella stessa legge n. 69 per quanto attiene alle pubblicazioni legali delle pubbliche amministrazioni. (5)

Verso una digitalizzazione "forzata" del sistema pubblico?

La transizione al digitale viene dunque accelerata dal nuovo Codice, che in coerenza con il Piano per

l'eGovernment 2012 (6) prevede una messa a regime della digitalizzazione pubblica in tempi brevi (7): così, ad esempio, nell'arco di pochi mesi le pubbliche amministrazioni dovranno utilizzare la posta elettronica certificata (Pec) per le comunicazioni che richiedono ricevute di ritorno rivolte a soggetti che hanno dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica (8) e dovranno procedere all'individuazione di un responsabile unico delle attività inerenti alla digitalizzazione. Entro un semestre, le pubbliche amministrazioni dovranno pubblicare *on line* i propri bandi di concorso e, entro un anno, il sistema dovrà completarsi con regole tecniche che consentiranno di riconoscere pieno valore alle copie (cartacee e soprattutto) digitali dei documenti informatici (9), aprendo la strada alla piena dematerializzazione dei documenti amministrativi. Attraverso un percorso che passa anche per l'attivazione di specifiche misure di *disaster recovery* (10), che si vogliono idonee a garantire che la dematerializzazione non porti con sé rischi di perdite irrimediabili di patrimonio conoscitivo, nel giro di 18 mesi famiglie e imprese dovranno, in sostanza, potersi rapportare con tutte le amministrazioni locali e centrali attraverso Internet.

Ci troviamo di fronte, dunque, ad obiettivi ambiziosi, ma non distanti da quelli che avevano accompagnato l'adozione del Codice nel 2005, sui quali però il legislatore sente il bisogno di tornare con rinnovato impegno e con misure più incisive, tra le quali la tendenza a "disattivare" le modalità tradizionali di erogazione di servizi ora suscettibili di essere forniti per via telematica.

Si tratta di una tendenza che presenta vantaggi, ma che non è priva di complicazioni. Tra i vantaggi,

Note:

(4) Questo, nell'Indagine della Camera, trova conferma in particolare in una serie di scelte differenziate relativamente agli standard informatici utilizzati e, quindi, alla loro compatibilità.

(5) L'art. 32 della legge n. 69 del 2009 prevede l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di pubblicare sul proprio sito Internet tutte le notizie e gli atti amministrativi che necessitano di pubblicità legale. Per quanto riguarda i bandi di gara ed i bilanci, lo *switch-off* completo al digitale è fissato al 1 gennaio 2013.

(6) Il Piano di eGovernment 2012 è reperibile, unitamente ad una serie di documenti illustrativi di interesse, nel sito del Ministro per la pubblica amministrazione (www.innovazione.gov.it).

(7) Si v. in particolare l'art. 57 del decreto n. 235 del 2010, che reca le disposizioni transitorie e finali.

(8) Cfr. art. 48, che reca disciplina della posta elettronica certificata.

(9) Si v. sempre l'art. 57 del decreto legislativo n. 235 del 2010.

(10) In merito, v. il nuovo art. 50-bis, che regola la cd. "continuità operativa".

senz'altro c'è la chiara accelerazione che discende da un simile approccio rispetto alla digitalizzazione delle attività e dei servizi. Tra le complicazioni, di cui occorre tenere debitamente conto, rientrano innanzi tutto gli evidenti *divides* (11) digitali con cui si deve confrontare questo processo: basti pensare al fatto che, nel momento attuale, intere aree del paese restano escluse da reti idonee a garantire un'adeguata fruizione dei servizi di *eGovernment*, e differenze culturali, sociali, economiche e tecnologiche ancora non consentono di ritenere possibile prevedere una piena eguaglianza nella fruizione delle nuove opportunità da parte dei cittadini. Siamo, in altri termini, in una fase di transizione, in cui vecchio e nuovo convivono (12) e non possono non convivere l'uno al fianco dell'altro: una fase nella quale, però, il legislatore si orienta a volte verso ipotesi di piena sostituzione tra modalità digitale e modalità tradizionale.

Le difficoltà legate alla transizione ad una piena digitalizzazione dell'amministrazione probabilmente spiegano, ma non giustificano, sotto un diverso versante, la ritrosia del legislatore delegato nell'accompagnare effettivamente il Codice con forti meccanismi sanzionatori: rispondendo alle indicazioni contenute nella legge delega, infatti, il governo ha previsto sanzioni, ma queste risultano deboli e, in ultima istanza, non paiono in grado di forzare la mano alle amministrazioni "recalcitranti".

Questa perdurante debolezza del Codice, si traduce in una molteplicità di articoli contenenti affermazioni che continuano a trovare, sia pure in misura minore rispetto al passato, condizioni, deroghe, periodi transitori, rinvio a provvedimenti successivi (13) e clausole di invarianza finanziaria (14). L'idea di previsioni maggiormente assistite da sanzioni non trova, perciò, piena conferma nella lettura del testo, dove l'apparato sanzionatorio si rafforza, ma finisce per essere fondamentalmente centrato sul raccordo con il sistema della valutazione delle performance (15) previsto dalla riforma "Brunetta": un sistema questo, in fase di avvio sul quale già si concentrano numerose aspettative (di legalità, efficacia, risultato, integrità, trasparenza) e che peraltro già manifesta alcune criticità. (16)

La riforma: uno sguardo d'insieme

Il decreto n. 235 del 2010 presenta numerose innovazioni che modificano in modo ampio e penetrante il Codice dell'amministrazione digitale (basti pensare al fatto che solo 17 articoli su 71 dell'origi-

nario Cad (17) restano inalterati, mentre vengono introdotti circa dieci nuovi articoli, oltre a numerosi nuovi commi), riscrivendo in modo sostanziale intere parti della precedente disciplina. (18)

È possibile soffermarsi, brevemente, su alcuni contenuti del decreto, che risultano di particolare interesse nella prospettiva della trasformazione complessiva del funzionamento del sistema pubblico.

In quest'ottica, ed a fini prevalentemente descrittivi, possiamo scomporre il Codice in tre parti: i diritti; la disciplina della documentazione amministrativa; i siti, i dati e i servizi della pubblica amministrazione in rete. Si tratta di una selezione in qualche misura arbitraria, se si tiene conto del fatto che le modifiche si distribuiscono lungo tutto il Codice (a partire dalle "definizioni" (19)), che consente però di dedicare una qualche attenzione agli elementi che a nostro avviso meglio consentono di cogliere la portata complessiva del recente intervento di riforma.

Note:

(11) Di *digital divides* (al plurale) parla, tra gli altri, D. Donati, *Digital divide e promozione delle Ict*, in F. Merloni, a cura di, *Introduzione all'eGovernment*, cit., 209 ss.

(12) Parafrasando la notazione di S. Cassese, *Dieci anni di riforme amministrative: un bilancio*, in *questa Rivista*, 2003, 541, per il quale nel sistema amministrativo «vecchio e nuovo coesistono: accanto alle aste "on line" rimangono le vecchie norme di contabilità, e non si sa se finirà per prevalere l'antico o il nuovo regime».

(13) Esemplare in questo senso in nuovo art. 5-bis, che al c. 1 pone una "riserva digitale" nei rapporti tra imprese ed amministrazioni, ma poi al c. 2 chiarisce che questa previsione è subordinata ad un successivo d.P.C.M. (del quale non è definita la tempistica).

(14) Il parere reso dalla Commissione bilancio è, da questo punto di vista, esemplare, nel mostrare non solo l'assenza di spese, ma anche la presumibile inefficacia di una serie di disposizioni, spesso ad attuazione differita e prive di concreta vincolatività.

(15) Es. art. 12, c. 1-ter che già prevedeva la responsabilità dirigenziale, ed ora anche il fatto che «l'attuazione delle disposizioni del presente decreto è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti».

(16) Si v. in materia l'analisi di B. Ponti, *I primi mesi di attività della Cività*, in *questa Rivista*, 2010, 986 ss.

(17) Il rapporto migliora, invero, prendendo a riferimento l'impianto vigente del Codice, comprensivo della disciplina del sistema pubblico di connettività (già disciplinato dal d.lgs. n. 42 del 2005 e confluito nel Cad in seguito alla riforma del 2006) che meno viene toccato dal decreto in esame.

(18) Più semplice, qui, dire quali parti del Codice risultano meno toccate dal provvedimento: è il caso dei certificati e certificatori di firma (non a caso, peraltro, dal momento che si introduce un nuovo modello di firma "avanzata" che prescinde dal meccanismo della certificazione: si v. l'art. 1, c. 1, lett. q-bis del Cad).

(19) Art. 1 del Codice.

La digitalizzazione e i diritti

Le disposizioni relative ai diritti all'uso delle tecnologie (20) sono state spesso indicate come il profilo più qualificante del Codice dell'amministrazione digitale. È soprattutto in relazione a queste previsioni che appare rilevante la previsione di un "apparato sanzionatorio" del Codice, con la conseguenza (auspicabile) della potenziale riduzione dell'evanescenza di diritti affermati come tali, ma di fatto privi di ogni forma di tutela.

Se un diritto è una posizione protetta (ed invero di più, azionabile), allora le cose sono due: o quelli del Cad non sono diritti (ma solo, ed al più, nuove modalità di fruizione di diritti tradizionali), oppure se sono diritti vanno resi effettivi. Sanzionando le amministrazioni inadempienti, ma anche eliminando le condizioni materiali che ne impediscono la fruizione, il che rimanda alla questione assolutamente centrale dei *digital divides*. (21)

Si può dubitare del fatto che il nuovo testo sia, al riguardo, in grado di garantire l'obiettivo: non prevede, come visto, un sistema sanzionatorio realmente adeguato, non rende effettivamente esigibili questi diritti, non interviene sulle principali precondizioni della loro effettività, che anzi risultano indebolite dalla complessiva situazione finanziaria del sistema pubblico.

Vengono meno, è vero, alcune deroghe e limitazioni alla vigenza dei principi contenuti nel Capo I, sezione II (22), ma il meccanismo più incisivo di garanzia dei diritti risulta operare, in sostanza, sul lato dell'offerta, tramite il collegamento tra obiettivi e previsioni del Codice e ciclo delle performance/responsabilità dirigenziale: un sistema, questo, che ancora in fase di avvio appare già sovraccarico, dal momento che su questo snodo si scaricano gran parte delle recenti riforme e che, peraltro, può riverberarsi in un miglioramento dello stato della digitalizzazione pubblica solo con riferimento a quelle attività (ed a quelle omissioni) che direttamente possono ricollegarsi a specifiche responsabilità individuali di dirigenti e funzionari.

Soprattutto, però, il Codice nulla dice (o, meglio, nulla continua a dire) sul lato della domanda (23): la digitalizzazione porta con sé evidenti rischi di arretramento sul versante dell'uguaglianza sostanziale, se una parte rilevante della popolazione non è in grado (e non è posta in grado) di fruire delle nuove opportunità. La tendenza (di per sé apprezzabile ma in larga parte esterna al Codice e frutto di una pluralità di interventi puntuali e settoriali) appare, in questo senso, quella di concentrare un ruolo di

"mediazione" informatica, con attività di servizio e responsabilità, in capo a professionisti e "reti" già esistenti: basti pensare, in questo senso, al ruolo dei soggetti abilitati al rapporto con le agenzie fiscali (per l'invio di dichiarazioni telematiche), al sistema delle "reti amiche", al ruolo dei medici di base. (24)

Un'accelerazione, tramite la previsione di un radicale *switch off* digitale, si ha nei rapporti tra amministrazioni ed imprese (25): l'esistenza di una dimensione organizzativa comporta, in sostanza, la presunzione di alfabetizzazione informatica, che porta con sé la possibilità di prevedere esclusivamente rapporti mediante Ict tra imprese e sistema pubblico. Si tratta di una presunzione forse eccessiva, specie se non si specifica una dimensione minima di impresa (pensiamo alle imprese agricole, ai piccoli imprenditori), la cui attuazione è però subordinata a successivi provvedimenti che potranno forse risolvere alcuni dubbi ed evitare talune criticità. (26)

Note:

(20) A partire dall'art. 3, che prevede il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione. Un'attenta disamina della questione dei diritti nel commento di B. Ponti agli artt. 3-11, in E. Carloni, a cura di, *Codice dell'amministrazione digitale*, cit. 58 ss.

(21) L'inadeguata copertura del Paese con reti di banda larga è, già da sola, una problematica che mostra la difficoltà di una piena transizione al digitale e la difficoltà di garantire effettivamente i diritti all'uso delle tecnologie: si v., di nuovo, al riguardo, la citata Indagine conoscitiva della Camera dei deputati, del dicembre 2009.

(22) Esempio, in particolare, l'abrogazione del c. 1-*bis* dell'art. 3 del Cad.

(23) Non è un caso il fatto che l'art. 8, sull'alfabetizzazione informatica dei cittadini, pur oggetto di critiche per la sua debolezza ed evanescenza, non venga toccato dalla riforma.

(24) Il riferimento è, in particolare, alla nuova modalità di rilascio per via telematica dei certificati di malattia. Già prevista dal comma 149 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (finanziaria per il 2005), questa modalità si è andata progressivamente completando con il c. 5-*bis*, all'art. 50 del decreto-legge n. n. 269 del 2003, conv. in l. n. 326/2003 e quindi con l'art. 69 del d.lgs n. 150 del 2009 (sul punto, si v. anche la circolare n. 1 (prot. n. 74), del 19 marzo 2010, del Dipartimento della Funzione Pubblica). La piena sostituzione della modalità telematica a quella tradizionale ha scontato, come noto, significative criticità nella prima fase di applicazione.

(25) Così il nuovo art. 5-*bis*, che nel disciplinare le «Comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche», prevede che «la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti [...] tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione»

(26) Si v. il c. 2 dello stesso art. 5-*bis*.

Il documento informatico e la questione delle "firme"

Parte significativa degli interventi correttivi insiste sulla materia, già a suo tempo oggetto di regolazione nel Testo unico della documentazione amministrativa, delle firme elettroniche e del documento informatico (sia nella sua dimensione statica, della formazione e validità, che in quella, dinamica, della circolazione, protocollazione e conservazione). (27) Si tratta di regole e meccanismi che costituiscono, più che uno standard, una sorta di precondizione della digitalizzazione, attraverso la previsione di meccanismi in grado di conferire valore giuridico ed adeguata sicurezza agli atti informatici. Le numerose modifiche che intervengono su questa parte del Codice sono, in questo senso, in larga parte rivolte a razionalizzare il quadro legale (28), concentrando in specifici articoli le questioni del valore legale del documento informatico e del suo rilievo sul piano probatorio.

In termini di innovazione, merita attenzione, in tale ambito, soprattutto la questione della spinta alla dematerializzazione, un processo non esente da rischi. Basti pensare, in questo senso, alla possibilità di soddisfare (tutti) gli obblighi di conservazione ed esibizione di documenti a mezzo di documenti informatici prodotti e conservati in conformità alle regole tecniche dettate ai sensi dell'articolo 71 del Cad. (29) Rispetto ai pericoli di perdita di conoscenza, il Codice articola alcune soluzioni organizzative: viene previsto un responsabile della conservazione informatica dei documenti (30) e, al contempo, si disciplinano meccanismi di accreditamento volontario da parte di DigitPa, dei soggetti (pubblici e privati) che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici e di certificazione dei relativi processi anche per conto di terzi.

La spinta alla digitalizzazione trova chiara manifestazione nella previsione dell'obbligo dell'utilizzo della posta elettronica nelle comunicazioni di documenti tra amministrazioni, in attuazione di una specifica previsione della legge n. 69 del 2009 (in base alla quale le comunicazioni dovevano avvenire "di norma" via e-mail). L'utilizzo della posta elettronica certificata viene, inoltre, equiparato in via generale alle notificazioni a mezzo posta. (31)

Per quanto attiene alle firme elettroniche, la riforma detta una innovazione parziale, introducendo il concetto di firma elettronica avanzata (in conformità alla normativa comunitaria (32)), che consente la sottoscrizione di un documento informatico

con piena validità legale, ma che non ha caratteri rigidi quali quelli della firma digitale. (33) Si tratta, in questo senso, di una apertura ad esigenze di flessibilità, ma il quadro di firme elettroniche viene ad articolarsi ulteriormente, col rischio di generare nelle amministrazioni e, ancor più, nei cittadini, un senso di incertezza e di confusione, tra firme digitali, firme qualificate, firme avanzate, firme (sempre elettroniche ma) semplici.

Dati, siti e servizi in rete

L'ultima parte su cui è possibile soffermarsi brevemente è quella relativa a dati, siti e servizi in rete: si tratta di una regolazione che mira a definire lo statuto condiviso dell'amministrazione sul web e che fissa, in sostanza, i contenuti dell'informazione in rete, i criteri che guidano la predisposizione dei siti e l'erogazione dei servizi, il regime dei dati diffusi e condivisi.

La prospettiva di un sistema pubblico che, in via generale, consente una piena disponibilità e fruibilità del patrimonio conoscitivo pubblico trova, nel nuovo testo, un ulteriore rafforzamento: meritano attenzione, in questo senso, sia l'ampliamento della quantità dei dati che le amministrazioni devono rendere disponibili per i cittadini, sia l'eliminazione di una serie di deroghe a questo dovere di far cono-

Note:

(27) Su queste tematiche, si v. ampiamente G. Duni, *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008; A.G. Orofino, *Forme elettroniche e procedimenti amministrativi*, Bari, 2008, spec. 73 ss.

(28) Si pensi anche alla nuova disciplina delle "copie", che appare più chiara ed attenta nel disciplinare tanto le copie informatiche di documenti cartacei (art. 22), che, all'opposto, le copie analogiche di documenti informatici (art. 23) ed infine le copie ed i duplicati informatici di documenti informatici: coerentemente con la nuova disciplina, il decreto correttivo porta innovazioni nell'impianto definitorio del Cad.

(29) Art. 20, c. 5-bis, del Codice.

(30) Si tratta di una figura, peraltro, già prevista dalle regole tecniche emanate nel 2004 dal Cnipa (Deliberazione 19 febbraio 2004, n. 11/2004).

(31) Art. 48 del Cad: qui il Codice rimanda alla disciplina della Pec, contenuta nel d.P.R. n. 68 del 2005.

(32) La firma elettronica avanzata recepisce la definizione della medesima presente nella Direttiva 1999/93/Ce relativa al quadro comunitario per le firme elettroniche.

(33) Ai sensi dell'art. 1 del Codice, nel testo vigente, lett. q-bis), la firma elettronica avanzata è un «insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati». Da notare che la stessa firma digitale non è più un tipo specifico di firma "qualificata", ma di firma "avanzata".

scere (34), sia la crescente attenzione alla qualità dell'informazione messa a disposizione (dei cittadini e delle altre amministrazioni) che emerge in particolare nell'obbligo di aggiornamento tempestivo dei dati. (35)

Infine, un cenno alla questione della cooperazione tra amministrazioni, come prospettiva di trasformazione dell'amministrazione digitale, con l'abbandono delle persistenti logiche *single agency* (36) e la possibilità di miglioramento dell'efficienza ed efficacia dell'azione pubblica.

L'idea di un sistema pubblico per quanto possibile unitario, che non richieda più volte al cittadino gli stessi dati e possa operare in modo più efficace, si traduce nel nuovo Codice in particolare nella previsione di un regime di condivisione interamministrativa dei dati, che resta subordinato ad apposite convenzioni tra le pubbliche amministrazioni.

Qui, in effetti, il testo pare timido, sia pure per ragioni comprensibili (37), come mostra la mancata previsione dell'anagrafe tributaria tra le basi di dati nazionali individuate in via di prima approssimazione. (38) Soprattutto, però, sembra resistere una logica proprietaria rispetto ai patrimoni conoscitivi delle singole amministrazioni, come dimostra la logica delle "convenzioni" (sia pure, ora, con i poteri di vigilanza in capo a DigitPA e poteri sostitutivi in capo al governo (39)).

Luci ed ombre della riforma

Ci si trova di fronte ad un intervento che presenta, al fianco di significativi miglioramenti di singoli istituti, alcuni problemi di tipo generale, che ineriscono ad aspetti sostanziali e procedurali della riforma: se ne possono evidenziare quattro.

Il primo, appunto l'assenza (o, comunque, la debolezza) di una chiara visione organica nelle linee evolutive del Codice, il che, come spesso avviene nelle riforme di questi anni, si traduce in una "messa a punto" di singole previsioni e disposizioni, senza che emerga con nitidezza il disegno di fondo e, quindi, con rischi di perdita dello slancio innovativo e della stessa portata culturale di alcune importanti riforme (così per la legge n. 241 del 1990 (40), così ora per il Codice dell'amministrazione digitale). Tra il 2005 ed il 2010 non sembra, in sostanza, essersi evoluta in modo rilevante l'idea di digitalizzazione dell'amministrazione, di modo che la riforma si concentra essenzialmente su puntuali revisioni di singoli meccanismi (perfezionabili) già previsti nel testo originario.

Il secondo, la mancata risposta alla crisi della codi-

ficazione digitale, nel senso che, mentre in recenti provvedimenti legislativi (41) si è operato sull'amministrazione digitale quasi ignorando il Codice (e quindi costruendo un insieme frammentario e non sempre organico di regole sull'amministrazione digitale esterne al d.lgs. n. 82 del 2005), il legislatore della riforma perde qui l'occasione per la riunificazione di questi spezzoni normativi. (42) Basta prendere a riferimento le recenti Linee guida sui siti web delle pubbliche amministrazioni per riscontrare, ad esempio, la stratificazione di contenuti obbligatori dei siti pubblici, che si sviluppano a margine della disciplina del Codice. Un aggiornamento dell'elenco dell'art. 54, integrato con i nuovi contenuti obbligatori connessi a varie previsioni tra le quali, non ultime, quelle sulla "accessibilità totale" fissate a partire dalla legge n. 15 del 2009, sarebbe stata, in questo senso, un'operazione semplice e di sicura utilità. La crescente centralità della trasparenza intesa come accessibilità totale, che diviene progressivamente il nuovo paradigma di conoscibilità dell'organizzazione pubblica, porta con sé una moltiplicazione contenuti obbligatori che devono, però, essere messi a sistema, nel contesto di una regolazione (quella del Codice, appunto) che si pre-

Note:

(34) Si v. in primo luogo il venir meno dei c. 2-bis e 2-ter dell'art. 54.

(35) Le pubbliche amministrazioni devono correggere i dati in loro possesso «non appena vengano a conoscenza dell'inesattezza» di questi: art. 51, c. 2-bis.

(36) Sulla logica "single agency transaction" e l'esigenza del suo superamento, si v. già il documento di Astrid, *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-governance*, Roma, Maggio 2002.

(37) Ragioni che si legano, evidentemente, anche ai rischi in termini di sicurezza e riservatezza di un sistema che si "apre" ad un ingente numero di amministrazioni.

(38) Art. 60, c. 3-bis.

(39) Si v. il nuovo art. 58. Sul regime del patrimonio conoscitivo pubblico, ed in particolare sul problema della logica proprietaria nel trattamento dei dati, si cfr. B. Ponti, a cura di, *Il regime dei dati pubblici*, Rimini, 2008.

(40) Efficacemente in questo senso v. es. A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo e la teoria del Big Rip*, in *questa Rivista*, 2009, 1133 ss.

(41) Questo aspetto è peraltro enfatizzato dallo stratificarsi di interventi frammentari "esterni" al Codice, ma riferiti sempre a fenomeni inerenti la digitalizzazione pubblica.

(42) Basti pensare, in questo senso, tra gli "spezzoni" più rilevanti, alla disciplina di DigitPA (decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 177), ma soprattutto alle molteplicità di interventi per la digitalizzazione dell'amministrazione previste in leggi di stabilità e manovre di finanza pubblica, decreti omnibus e provvedimenti di riforma dell'amministrazione.

occupa anche di definire i principi che devono reggere queste forme di pubblicità per via telematica. Il terzo, la necessità di una riforma a costo zero (se non, addirittura, foriera di risparmi già nell'immediato o comunque nel breve termine (43)), che porta con sé una complessiva evanescenza di numerosi meccanismi, attivabili a condizione di non generare maggiori spese, e la conseguente previsione di clausole di invarianza finanziaria: il parere favorevole della Commissione bilancio della Camera è esemplare nel mostrare come la riforma, nel suo complesso, sia legata all'assenza di maggiori oneri e resti, a ben vedere, legata a passaggi attuativi che dovranno definirne in concreto l'impatto reale nel sistema. (44)

Il quarto, la scarsa rispondenza tra decreto delegato e principi e criteri della legge delega: il governo sembra, in sostanza, aver inteso la nuova delega come affidamento del compito di una revisione complessiva del testo del Codice sulla base delle esigenze avvertite a livello governativo a prescindere da quelle esplicitate in sede di delega (cosicché alcuni interventi espressamente previsti dal Parlamento risultano assenti nel decreto (45)), mentre sono ne presenti altri che non trovano chiaro riferimento nella legge delega n. 69 del 2009). (46)

In via generale, la riforma intende vincolare in modo più rigido tutte le pubbliche amministrazioni alle dinamiche di innovazione tecnologica ed alle finalità di digitalizzazione: questo è evidente soprattutto per le amministrazioni territoriali che risultano ora sottoposte a gran parte della disciplina del Cad (questo deriva dal venir meno di larga parte delle "clausole di salvaguardia" (47) che determinavano l'applicabilità obbligatoria di queste previsioni alle sole amministrazioni statali e la subordinavano alla presenza di adeguate condizioni organizzative e finanziarie). (48) La scelta di sottoporre l'intero sistema pubblico ai nuovi paradigmi della digitalizzazione è da salutare con sicuro favore ed è, d'altra parte, coerente con la riserva allo Stato della competenza in materia di coordinamento informativo ed informatico (49): il salto di qualità che può discendere dall'applicazione alle amministrazioni pubbliche delle potenzialità insite nelle Ict è legato in misura rilevante all'attivazione di una logica di "rete", nella quale i diversi attori devono essere coinvolti. Si tratta di una questione che porta con sé, però, inevitabili implicazioni organizzative: inoltre, si verifica in ordine a un contesto pubblico nel quale sussistono tuttora forti differenze, in parte ineliminabili, legate a differenziali dimensionali,

territoriali, culturali che continuano a connotare il sistema amministrativo italiano. (50)

In conclusione: il "centro" del sistema ed i problemi irrisolti

Il decreto n. 235 segna, in conclusione, il tentativo, da parte del legislatore, di "rilanciare" la digitalizzazione, superando l'impasse che ha caratterizzato l'applicazione del decreto legislativo n. 82 del 2005. Prendendo le mosse da alcune previsioni già contenute in precedenti provvedimenti di riforma dell'amministrazione promossi dallo stesso Ministro

Note:

(43) Si v. es. l'art. 15, c. 2-ter: «Le pubbliche amministrazioni, quantificano annualmente, ai sensi dell'articolo 27, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, i risparmi effettivamente conseguiti in attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2. Tali risparmi sono utilizzati, per due terzi secondo quanto previsto dall'articolo 27, comma 1, del citato decreto legislativo n. 150 del 2009 e in misura pari ad un terzo per il finanziamento di ulteriori progetti di innovazione».

(44) "Nascosto", ma esemplare, è in questo senso l'art. 57, c. 19, del decreto correttivo, che nel porre disposizioni transitorie e finali fissa una clausola di invarianza finanziaria non priva di conseguenze: «DigitPA e le altre amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione del presente decreto legislativo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.» Il c. 20 dello stesso articolo consente, inoltre, alle pubbliche amministrazioni di procedere all'attuazione di una significativa serie di previsioni del decreto «in via progressiva, con la facoltà di avvalersi a tal fine dell'assistenza tecnica di DigitPa, considerate le proprie esigenze organizzative».

(45) Si v. es. l'art. 33, c.1, lett. d), della legge n. 69 del 2009.

(46) Si pensi al fatto che l'intervento di riforma più consistente almeno in termini "numerici" è quello sul "documento informatico" (artt. 20 ss. Cad), cui non fa riferimento l'art. 33 della legge delega, n. 69 del 2009. Si noti, peraltro, che il Consiglio di Stato in sede di parere ha ritenuto che questa rispondenza tra decreto e legge delega sussista e che questo profilo non è stato oggetto di significativa attenzione in sede di parere delle Commissioni parlamentari.

(47) Prima tra tutte quella, generale, contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 82, che prevedeva l'applicabilità del Cad alle pubbliche amministrazioni «salvo che sia diversamente stabilito, nel rispetto della loro autonomia organizzativa» (c. 2) e «a condizione che non si producano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (c. 2-bis): nella nuova formulazione, l'una e l'altra previsione vengono meno, ma riemergono (sia pure in termini parzialmente differenti) in sede di disposizioni transitorie e finali del nuovo decreto correttivo (art. 57, spec. c. 19 e 20, cfr. infra).

(48) Esemplare in questo senso l'art. 3 del Codice, che nel sancire il "diritto all'uso delle tecnologie" ne prevedeva la vigenza solo nel rapporto con le amministrazioni statali e cui si accompagnava la previsione della applicabilità di questo "principio" alle amministrazioni regionali e locali «nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili» (c. 1-bis, ora abrogato).

(49) Art. 117, c. 2, lett. r) della Costituzione.

(50) Il problema delle diverse velocità del sistema (non solo) amministrativo italiano ritorna frequentemente nel dibattito, scientifico e politico: si cfr. ad es. da ultimo L. Torchia, a cura di, *Il sistema amministrativo*, Bologna, 2010.

per la pubblica amministrazione (51) e dal recente Piano di eGovernment, la digitalizzazione dell'amministrazione viene nuovamente posta al centro del disegno di innovazione del settore pubblico, cogliendo in questa non solo un formidabile fattore di incremento di efficienza, ma anche una dinamica in grado di produrre economie e risparmi, oltre che benefici ambientali.

I ritardi nell'attuazione delle previsioni del Codice sembrano però riconducibili, in modo significativo, non tanto a lacune normative, quanto a difficoltà sul lato dell'attuazione che, a loro volta, risentono di problemi di governo del fenomeno dell'informaticizzazione pubblica: questo dipende, certo, dall'accresciuta autonomia delle amministrazioni territoriali e da alcune timidezze dello stesso legislatore statale, ma anche all'inefficacia delle soluzioni organizzative nella definizione della "cabina di regia" di questi processi. (52)

Si può dire, in sostanza, per quanto possa apparire paradossale, che nel "sistema" dell'amministrazione digitale si rinviene, allo stesso tempo, troppo e troppo poco Stato.

Da un lato, troppo Stato: il parere della Conferenza unificata mostra in modo assolutamente puntuale, in questo senso, il punto di vista del sistema delle autonomie, ma il problema non è quello del centralismo legislativo, quanto quello della inidoneità delle strutture ministeriali e del Cnipa, ed ora ancor più di DigitPA, nel guidare un processo che, coinvolgendo in profondità aspetti inerenti all'organizzazione delle amministrazioni, richiede di essere gestito, nei suoi profili tecnici, tutt'altro che neutrali, da una sede autorevole, indipendente, "repubblicana". L'indebolimento del ruolo dell'Aipa, già evidenziato nella trasformazione in Cnipa, ha trovato ulteriore conferma nella recente disciplina (esterna, appunto, al Codice) di DigitPA. La questione, non è dunque quella della "centralizzazione" in una sede unitaria di una serie di scelte e di poteri, quanto dei caratteri di questa struttura.

Dall'altro, troppo poco Stato, in quanto il sistema continua a svilupparsi largamente sulla base dell'iniziativa delle singole amministrazioni, specie territoriali, con un divario digitale pubblico che non sembra attenuarsi. Il decreto di riforma, in questo senso, interviene riducendo gli spazi di autonomia nell'attuazione del Codice (coerentemente con il ruolo costituzionale che compete al legislatore statale in queste materie) (53), che però restano comunque significativi: ma, soprattutto, non pare in grado di porre soluzione alla diversa capacità delle amministrazioni di rispondere alle sfide della digita-

lizzazione anche in ragione di questioni che sfuggono alla "buona volontà" dei soggetti interessati.

Note:

(51) Si v. in particolare, per le questioni relative alla trasparenza amministrativa, gli artt. 21 e 23 della legge n. 69 del 2009; l'art. 4 della n. 15 del 2009 e quindi gli artt. 11-13 del d.lgs. n. 150 dello stesso anno.

(52) Sulla tematica della "governance" del settore, si v. D. Marongiu, *Il governo dell'informatica pubblica*, Rimini, 2007; B. Ponti, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Informatica e diritto*, 2008, 423 ss.

(53) Il riferimento è al combinato delle competenze in materia di coordinamento informativo e di livelli essenziali delle prestazioni, che giustifica ampi spazi di intervento statale, sia per quanto attiene alle dimensioni del *back office* che a quella del *front office* dell'amministrazione digitale.