



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
L'UFFICIO LEGISLATIVO DEL MINISTRO
PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE CODICE DELL' AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Relazione illustrativa

Quadro normativo di riferimento alla delega

Il presente decreto legislativo, recante disposizioni per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, dà attuazione alla delega disposta dall'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 - legge di semplificazione per il 2001.

La legge n. 229/2003, oltre a prevedere varie specifiche deleghe reca, come rilevante cambiamento di ordine generale, il passaggio dai cosiddetti testi unici "misti" al nuovo meccanismo del "codice", come strumento di legificazione con il quale si vuole realizzare non più il semplice riordino normativo, ma un vero e proprio riassetto della regolazione in determinati settori per mezzo della legislazione delegata.

Come infatti emerge dalla stessa relazione illustrativa al disegno di legge, la finalità perseguita con il riassetto è quella di realizzare, in singole materie, un complesso di norme stabili ed armonizzate, espressione di un assestamento della materia che possa offrire agli operatori e agli utenti in genere, certezza di regole e una chiara strumentazione normativa. In ottemperanza a questa previsione si è quindi attribuito al testo in esame la denominazione, il contenuto e la struttura di "codice".

L'articolo 10 della legge delega prevede la possibilità di adottare uno o più decreti legislativi. In tal senso occorre evidenziare che lo schema di decreto in esame è stato preceduto da un altro schema di decreto legislativo relativo al sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione. Su tale decreto il Consiglio di Stato nel rendere il prescritto parere (n. 7904/04 del 30 agosto 2004), ha evidenziato (cfr. p. 10) il decreto legislativo avente ad oggetto il sistema pubblico di connettività "potrebbe essere inteso come un intervento

parziale ... La sua natura di <provvedimento di riassetto normativo> (e in ultima analisi il rispetto della norma di delega) potrebbe, allora, essere fatta salva – con qualche sforzo interpretativo – a condizione che l'intervento confluisca, poi nella generale codificazione della materia nel rispetto del comma 1 dell'articolo 10, <uno> tra i <più> decreti legislativi di riassetto.

In via generale, si sottolinea che, per quanto è noto, il presente testo affronta per la prima volta in modo organico e completo il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni nonché della disciplina dei fondamentali principi giuridici applicabili al documento informatico e alla firma digitale. Nessun Paese al mondo ha finora adottato una normativa del genere ed un'approvazione del testo porrebbe l'Italia all'avanguardia, a livello internazionale, nel settore della disciplina giuridica dell'informatica.

L'iniziativa normativa nasce dalla convinzione che la predisposizione degli interventi legislativi e regolamentari costituisca un prezioso strumento per realizzare una svolta nel settore dell'innovazione e delle tecnologie attraverso l'utilizzo degli strumenti della società dell'informazione, con particolare riferimento ai processi di digitalizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di implementazione dei servizi di *e-government*; è infatti indispensabile predisporre un quadro legislativo idoneo a promuovere, sostenere e disciplinare la diffusione dell'uso delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione tra i privati e nelle pubbliche amministrazioni.

Vi è un importante aspetto del testo che va immediatamente chiarito in via generale, chiarendo così i motivi dell'assenza di una relazione tecnico-finanziaria.

Il decreto legislativo non comporta alcuna spesa o onere per il bilancio pubblico e non richiede, quindi, disposizioni di copertura; siffatta circostanza deriva dalla stessa natura di codice rivestita dal testo, e dunque dalle stesse finalità generali e programmatiche che essa presenta.

Numerose norme prevedono le forme in cui le P.A. devono organizzare la propria struttura e la propria attività, promuovendo il migliore e più ampio utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Questo profondo ammodernamento delle P.A. non potrà, ovviamente, realizzarsi in tempi rapidi, ma richiederà un processo di modifica graduale e prolungato, né potrà essere frutto dell'utilizzo di risorse finanziarie eccezionali ed occasionali, giacché non potrà che attuarsi tramite l'orientamento delle spese ordinarie al perseguimento delle finalità indicate.

Giova ricordare che, ovviamente, tutte le Pubbliche Amministrazioni dispongono di ordinarie risorse finanziarie per il proprio funzionamento, destinate quindi anche a pagare i beni ed i

servizi di cui esse usufruiscono: proprio attraverso il corretto utilizzo delle risorse, già esistenti nel bilancio dello Stato, potranno e dovranno essere sostenuti gli interventi di riorganizzazione previsti nel testo: in tale senso vanno interpretate tutte le disposizioni che lo compongono.

A ciò potrebbe obiettarsi che l'innovazione (fra cui quella tecnologica) richiede investimenti, cioè nuove spese; anche sotto tale profilo occorre sottolineare che le necessarie risorse finanziarie sono già presenti nel bilancio dello Stato.

Negli ultimi anni, infatti, attraverso varie leggi lo Stato ha finanziato numerose iniziative volte a realizzare progetti di innovazione tecnologica.

Ci si limita qui a ricordare gli investimenti nel settore dell'e-government attraverso il riutilizzo di parte dei proventi della gara UMTS articolo 103 legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), articolo 29, comma 7, legge 28 dicembre 2001 n. 448, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002), articoli 26 e 27 legge 27 dicembre 2002, n. 289 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), articolo 4, commi 8, 9, 10, legge 24 dicembre 2003 n. 350 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004). Pertanto anche sotto il profilo degli investimenti necessari per implementare l'uso delle nuove tecnologie presso le pubbliche amministrazioni, il presente decreto legislativo non impone nuove spese o oneri, limitandosi a fornire il quadro legislativo (e conseguentemente a favorire la creazione del contesto strategico ed operativo) nel cui ambito l'utilizzo delle risorse già esistenti si dovrà realizzare.

Per i suesposti motivi si ritiene che il testo proposto si sottragga a qualsiasi dubbio di contrasto con l'articolo 81 della Costituzione e non richieda, quindi, la presenza di norme di copertura finanziaria.

Struttura del Codice

Il testo è strutturato in Capi e Sezioni, articolati secondo una successione che conduce dalle norme di ordine più generale a quelle più specifiche.

Il Capo I reca: principi generali; la I Sezione indica le finalità generali e l'ambito di applicazione del provvedimento: esso fornisce, inoltre, le definizioni utili per la comprensione del testo.

La II e la III Sezione enunciano i principi fondamentali a cui la normativa si ispira, dividendoli fra diritti spettanti a cittadini ed imprese e principi inerenti le istituzioni e le pubbliche amministrazioni.

Siffatta distinzione pone immediatamente in luce il doppio obiettivo del decreto legislativo: esso mira, infatti, a diffondere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione non solo nell'ambito delle P.A., ma anche fra cittadini ed imprese, perseguendo questa seconda finalità in duplice modo. Da una parte si ridisciplina sul piano giuridico, in modo più organico ed aggiornato, l'uso dei fondamentali strumenti informatici per la dichiarazione di scienza e di volontà, e cioè il documento informatico ed i vari tipi di firme elettroniche; dall'altra si attribuisce un vero e proprio diritto a cittadini ed imprese ad ottenere l'uso delle nuove tecnologie nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, con il corollario di un dovere delle P.A. non solo di consentire tale uso, ma anche di riorganizzarsi per sfruttare al meglio siffatte opportunità tenendo presente le reali esigenze degli utenti e mirando alla qualità dei servizi resi.

Il secondo obiettivo enunciato e perseguito dal Capo I, in particolare nella Sezione III, è quello di promuovere una profonda riforma nell'organizzazione e nel funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni, sul presupposto che proprio l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni è in grado di consentire una modernizzazione profonda e radicale basata sulla piena attuazione dei principi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione.

Sotteso a questo insieme di disposizioni è il concetto che occorre portare a compimento una vera e propria rivoluzione nella concezione dei rapporti tra pubbliche Amministrazioni e cittadini ed imprese: questi ultimi non possono più essere considerati come soggetti amministrati, prevalentemente gravati da obblighi e divieti. Essi sono considerati innanzi tutto utenti di servizi, che devono essere forniti al miglior possibile livello di quantità e qualità; da ciò ovviamente deriva che le P.A. devono porsi innanzi tutto come soggetti erogatori di servizi, proponendosi l'obiettivo della massima soddisfazione dell'utente, da ottenersi, naturalmente, attraverso la migliore e più economica organizzazione dei "fattori di produzione" dei servizi stessi.

L'intero codice muove da questa concezione che si ritiene moderna, dinamica e perfettamente in linea con i principi costituzionali, e che trova nell'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni lo strumento ideale, ed ormai ineludibile, di attuazione.

In questo quadro è evidente che l'uso delle nuove soluzioni tecnologiche non può limitarsi al compimento delle stesse attività, con le medesime modalità del passato, in modo semplificato, ma deve riflettersi sull'organizzazione strutturale, operativa e procedimentale delle Amministrazioni:

ed in tal senso dispongono varie norme, aventi nel Capo I natura generale ed in altre parti del Codice caratteri più puntualmente prescrittivi: va inoltre chiarito che le nuove tecnologie sono viste sempre come strumento al servizio dell'obiettivo del raggiungimento del buon andamento, dell'imparzialità e dell'economicità dell'azione amministrativa. In altri termini la digitalizzazione delle P.A. non è mai vista come fine a sé stante, come obiettivo da perseguire a prescindere dai suoi effetti, ma sempre e solo come ideale strumento abilitante ad attingere ai valori costituzionali inerenti all'azione amministrativa.

Di fondamentale importanza risulta la collocazione di questo profondo intervento riformatore in un quadro di piena e leale collaborazione fra Stato, Regioni ed Enti locali, nel rispetto delle competenze a ciascuno spettanti. A questo tema sono dedicate varie disposizioni che, ribadita l'area di competenze normative proprie dello Stato sancite dall'articolo 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione, promuovono la più ampia collaborazione fra le ricordate realtà istituzionali, in un'ottica di collaborazione e condivisione che scaturisce da forme di cooperazione nello stesso tempo stabili e dinamiche.

Altro elemento cardine dell'intero Codice è la convinzione che l'azione di digitalizzazione delle P.A. non possa essere lasciata ad iniziative scoordinate o estemporanee, ma necessiti di una strategia e di una gestione ben precise: a tale principio si ispirano le disposizioni che introducono forme di coordinamento, ora condivise, ora accentrate, fra Amministrazioni statali, e fra Stato, Regioni ed Enti locali: giova qui ricordare che con precedente decreto legislativo, attuazione dello stesso articolo 10 della l. 229/03, è stato già istituito il Sistema Pubblico di Connettività (S.P.C.), sistema volto a garantire la piena interoperabilità e cooperazione applicativa fra le reti e gli apparati informatici e telematici di tutte le Amministrazioni pubbliche.

Nell'ottica del coordinamento del processo di digitalizzazione vanno letti in particolare, fra gli altri, gli articoli concernenti i rapporti fra Stato, Regioni ed Enti locali, le competenze del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, delle strutture per l'organizzazione, l'innovazione e le tecnologie e della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica.

Il Capo II contiene norme di diritto civile: esso ridisciplina il fondamentale settore del documento informatico e delle firme elettroniche, occupandosi anche di specifiche questioni quali pagamenti, libri e scritture. Va ricordato che nel nostro ordinamento è sempre avvenuto che le norme concernenti il valore giuridico del documento informatico e delle firme elettroniche siano state formulate nell'ambito di fonti riguardanti le P.A.: ciò non limita la valenza civilistica di queste norme, applicabili anche ai rapporti fra privati per espressa previsione di legge.

Obiettivo del Capo è quello di un riassetto e semplificazione della normativa vigente nel settore, frutto del susseguirsi nel tempo di varie disposizioni che hanno determinato alcune disarmonie. A ciò si aggiunge che l'esperienza e l'evoluzione tecnologica di questi ultimi anni hanno suggerito talune modifiche alle leggi vigenti, che sono state apportate al fine di favorire la diffusione dell'uso di questi strumenti in un quadro di crescente certezza del diritto e sicurezza di utilizzo.

I Capi dal III al V si occupano di importanti aspetti funzionali e strutturali delle pubbliche amministrazioni digitali: il Codice procede disciplinando dapprima settori più generali (il sistema informatico di gestione dei procedimenti delle pubbliche amministrazioni), poi specifici settori (i dati delle P.A., i servizi in rete, le carte di accesso ai servizi, etc.) e si occupa infine delle modalità di sviluppo, acquisizione e riuso dei sistemi informatici delle P.A.

Si tratta di un complesso di norme che recupera in parte disposizioni già presenti nel D.P.R. n. 445/2000, elevando talune norme dal rango regolamentare a quello legislativo, ma anche ne tralascia alcune, che vengono comunque abrogate e che potranno poi essere più opportunamente riproposte come normative tecniche, proprio in virtù del loro contenuto. Va infatti chiarito che si è scelto di consacrare in norma primaria le regole generali che devono presiedere all'organizzazione ed al funzionamento delle pubbliche amministrazioni, evitando, tuttavia, di cristallizzare disposizioni di tipo tecnico che l'impetuosa e continua evoluzione nel settore dell'informatica e della telematica avrebbe rischiato di rendere superate ed inapplicabili in breve tempo. Meglio, dunque, affidare la regolazione tecnica ad uno strumento agile e flessibile, quali i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, previsto dall'articolo 73 del testo.

Va sottolineata in particolare l'attenzione dedicata ai dati delle pubbliche amministrazioni, nonché la previsione di strumenti telematici per diffonderne al massimo la conoscibilità dei medesimi: sotto questo profilo assume grandissima rilevanza l'esistenza di siti web delle P.A. a cui chiunque può accedere tramite *internet*, ove siano rese note informazioni di interesse generale.

Altro aspetto di centrale importanza è la previsione di servizi in rete, che costituiranno lo strumento ordinario con cui gli utenti potranno interagire con le P.A. ed ottenerne la prestazione di servizi.

Si è già sottolineata l'importanza delle regole tecniche e della necessità di dettarle con uno strumento facilmente aggiornabile: sembra, in tal senso, che la previsione di cui all'articolo 73 sia idonea a garantire la migliore soluzione.

Il testo si conclude con il Capo VII che reca le necessarie disposizioni transitorie e abrogazioni.

Articolato

L'elevato contenuto tecnologico delle definizioni ha indotto alla stesura di un articolo 1, nel quale sono raggruppate le definizioni delle espressioni maggiormente usate nel testo, secondo quanto previsto dalle ordinarie regole di tecnica normativa.

Molte delle definizioni sono tratte dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Alcune delle definizioni tecnologiche contenute in tale decreto sono state abrogate e non riproposte in quanto non rispondenti ai criteri di *drafting* in base ai quali le definizioni si usano per le espressioni ricorrenti nel testo.

Altre definizioni sono contenute nei singoli articoli, laddove si tratta di definizioni non ricorrenti nel testo ed il cui valore è ristretto alla parte normativa in cui sono collocate.

L'articolo 2 individua (comma 1) le finalità e l'ambito di applicazione del presente decreto. I principi cardine sui quali è stato strutturato il codice sono costituiti dalle modalità di utilizzo dell'informazione elettronica e digitale. In primo luogo si prende in esame come l'informazione digitale assume valore giuridico, tale essendo la disciplina del documento informatico e della firma elettronica; in secondo luogo come tale informazione viene gestita, riferendosi in questo caso alla protocollazione, alla conservazione e alla gestione procedimentale delle informazioni; in terzo luogo come l'informazione può essere trasmessa; ulteriore aspetto è costituito dalle modalità per accedere ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, e come avviene la fruibilità delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, tenuto conto che le finalità sopra indicate costituiscono diretta applicazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, che affida alla competenza esclusiva dello Stato "il coordinamento informatico dei dati", in linea di principio il presente codice si applica a tutte le amministrazioni.

Tuttavia, il coordinamento informatico dei dati, richiede anche la disciplina di taluni aspetti organizzativi relativamente ai quali non è consentito l'intervento del legislatore statale per quanto concerne la potestà di auto organizzazione di regioni ed Autonomie. Per tale motivo il comma 2 indica i principi di esclusione a tutela dell'autonomia regionale e degli enti locali.

Come detto, parte delle disposizioni contenute nel codice, traggono la loro origine dal decreto del Presidente del Consiglio n. 445 del 2000, nel quale, trovano collocazione le norme in

materia di documenti elettronici, firma elettroniche, che per loro intrinseca caratteristica, nonché per espressa previsione della normativa comunitaria, si applicano anche ai privati, tra di loro e nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Tale portata normativa, anche se non espressamente prevista dalla delega, si è comunque resa necessaria dall'intervento di riassetto sulla normativa vigente, ed in particolare sulle disposizioni contenute nel decreto legislativo 28 dicembre 2000, n. 445.

Un particolare aspetto del codice è costituito dalle modalità mediante le quali è possibile accedere ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni. Le modalità di erogazione dei servizi costituiscono, tuttavia, un aspetto che trova applicazione non solo nei confronti delle pubbliche amministrazioni in senso stretto, ma da parte dei gestori di pubblici servizi.

La delicatezza della materia informatica ha reso necessaria un esplicito richiamo alla normativa in materia di dati personali.

Per espressa richiesta delle amministrazioni dell'interno e della difesa è stata inoltre prevista l'esclusione dall'ambito di applicazione del presente decreto delle funzioni di sicurezza e difesa nazionale, nonché delle consultazioni elettorali. L'esclusione non riguarda le amministrazioni che svolgono anche funzioni di sicurezza e di difesa nazionale ma solo i sistemi informatici strumentali alle suddette funzioni. Analogamente a quanto richiesto dal Consiglio di Stato in merito allo schema di decreto legislativo recante sistema pubblico di connettività (parere n. 7904/04 pag. 8), la predetta esclusione è stata prevista con riferimento a tutte le forme di consultazioni elettorali.

L'articolo 3 è volto a stimolare quanto più possibile l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, prevedendo un diritto in capo ai cittadini relativamente all'uso di tali tecnologie da parte delle pubbliche amministrazioni: la possibilità di un effettivo esercizio di tale diritto va, ovviamente, valutato in concreto con riferimento allo stato dell'evoluzione tecnologica ed al livello di disponibilità delle tecnologie da parte delle P.A., da considerarsi anche in base alle risorse finanziarie disponibili.

L'articolo 4 dispone l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione al procedimento amministrativo, con particolare riferimento alla partecipazione, all'accesso e, più in generale, a qualunque comunicazione o invio.

In tal modo, gli obiettivi previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 sono attuabili anche grazie all'ausilio degli strumenti della comunicazione e dell'informazione, con il conseguente risparmio di tempi e costi sia per le pubbliche amministrazioni che per gli stessi cittadini ed imprese.

L'articolo 5 indica la data a partire dalla quale le pubbliche amministrazioni sono tenute a rendere possibile i pagamenti a qualsiasi titolo dovuti da parte di cittadini ed imprese con uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'articolo 6 introduce, quale principio di regola generale, l'utilizzo della posta elettronica certificata per lo scambio di documenti ed informazioni tra pubbliche amministrazioni e soggetti interessati.

L'articolo 7 è dedicato alla qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni centrali e alla soddisfazione dell'utenza, attraverso la riorganizzazione e l'aggiornamento di tali servizi da realizzarsi mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. A tal fine il comma 2 prevede anche l'invio, da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, di apposite relazioni al Ministro per la funzione pubblica ed al Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

L'articolo 8 afferma il principio secondo il quale la Repubblica favorisce ogni forma d'uso delle nuove tecnologie che consenta la promozione di una maggiore partecipazione di tutti i cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico, e all'esercizio dei diritti politici e civili individuali e collettivi.

Sempre in tal senso, l'articolo 9 tratta gli sportelli per le attività produttive: le nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione consentono allo sportello unico di essere realizzato con modalità informatica e di erogare con modalità telematica tutte le proprie funzionalità.

E' quindi possibile e consentito l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e atti trasmessi dall'utenza, al fine di ottimizzare i tempi di lavoro.

Gli sportelli sono inoltre integrati con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, con tutti i vantaggi conseguentemente immaginabili.

Al fine di garantire e promuovere la massima efficacia dello sportello, anche per mezzo di modalità omogenee di relazione con l'utenza sull'intero territorio nazionale, il Governo, d'intesa con la Conferenza unificata, individua i modelli tecnico-organizzativi di riferimento. Tali modelli sono individuati anche tenendo presenti le migliori esperienze realizzate (c.d. "*best practices*"). La diffusione di tale modello è incentivata dallo Stato su tutto il territorio nazionale.

Il comma 5 stabilisce che lo Stato realizza un sistema informatizzato per le imprese relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali idoneo a gestire il registro informatico degli adempimenti amministrativi delle imprese di cui all'articolo 16 della legge n. 229/2003, anche assicurando l'integrazione del sistema con gli sportelli unici.

L'articolo 10 introduce le tecnologie dell'informazione e della comunicazione quali strumenti per l'autonoma organizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di perseguire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità, l'imparzialità, la trasparenza e la semplificazione dell'azione amministrativa. Le medesime tecnologie dovranno costituire elemento anche per realizzare l'uniformità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni a tutti i cittadini, per garantire l'accesso, la consultazione e lo scambio di dati e informazioni, anche nei rapporti interni alle amministrazioni e con le altre pubbliche amministrazioni. L'articolo ribadisce la visione dell'uso delle tecnologie come strumento, e non come fine.

L'articolo 11 prevede che le pubbliche amministrazioni nell'ambito della loro autonomia, nel realizzare i piani di formazione del personale di cui all'articolo 7-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, includano tra le materie oggetto di formazione anche la conoscenza e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'articolo 12 disciplina i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Per quanto attiene il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale viene specificato l'ambito di applicazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, precisando che nella locuzione costituzionale "coordinamento informatico dei dati" devono essere intese anche le regole tecniche per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle medesime amministrazioni.

Come già detto il coordinamento informatico non si realizza solo con regole tecniche ma anche con principi diversi. A tal fine il comma 2 prevede la possibilità di realizzare intese e accordi ai sensi degli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

La necessità di una completa sinergia tra tutti gli attori impegnati alla digitalizzazione del Paese ha reso necessario disciplinare non solo forme di partecipazione all'azione amministrativa, ma soprattutto forme di *governance*, cioè modalità di codecisione, prevedendo l'istituzione di organismi di cooperazione con le regioni e gli enti locali: giova ricordare che il decreto legislativo relativo al Sistema Pubblico di Connettività prevede meccanismi di codecisione tra Stato, regioni ed Autonomie.

L'articolo 13 individua le tecnologie dell'informazione e della comunicazione come alcuni degli strumenti attraverso i quali le pubbliche amministrazioni provvedono alla propria riorganizzazione, per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione previsti dall'articolo 10.

In tale processo di digitalizzazione, l'articolo 14 individua le competenze spettanti al

Presidente del Consiglio dei ministri, laddove previsto, al Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie.

Il Presidente del Consiglio dei ministri definisce le linee strategiche, la pianificazione e le aree di intervento, valuta il corretto utilizzo delle risorse finanziarie per l'informatica da parte delle singole amministrazioni, sostiene progetti di grande contenuto innovativo, detta norme tecniche.

E' opportuno precisare che per quanto riguarda le competenze attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, si tratta di un mero riassetto normativo. In particolare, le competenze di cui alle lettere a), b) e d), sono tratte dall'articolo 26 della legge 27 dicembre 2002, n. 289; i contenuti di cui alla lettera c) sono i medesimi di cui all'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

Inoltre, per facilitare l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni nello specifico campo dell'informatica, il Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie definisce contratti tipo per l'acquisto di beni e servizi informatici.

L'articolo 15 individua, limitatamente alle amministrazioni centrali, una serie di attribuzioni strumentali per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e per l'attuazione del presente codice, attribuzioni da affidarsi ad un unico centro di competenza. Si tratta di disposizioni concernenti il corretto utilizzo degli strumenti della tecnologia della comunicazione nell'ambito dell'organizzazione degli uffici (lett. a e l), la sicurezza informatica (lett. c), l'accesso tramite gli strumenti informatici anche ai soggetti disabili. Tali attribuzioni sono affidate, come segnalato, ad un unico centro di competenza, il quale coopera anche con gli uffici preposti all'organizzazione, al fine di coordinare lo sviluppo dei servizi resi tramite i sistemi informativi (lett. b), analizzare la coerenza tra l'organizzazione e l'uso delle tecnologie informatiche per un miglior servizio all'utenza (lett. e), anche eventualmente per la riorganizzazione degli uffici (lett. f). In tale quadro l'ufficio preposto all'esercizio delle predette attribuzioni provvede altresì a progettare le modalità tecnologiche per erogare il servizio in rete agli utenti (lett. h) e promuove l'attuazione delle direttive in materia adottate dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

L'articolo 16 istituisce la Conferenza permanente per l'innovazione e le tecnologie, con funzioni di consulenza al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato, in materia di sviluppo ed attuazione dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni dello Stato. Essa è presieduta da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri designato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie e ne fanno parte il Presidente ed i componenti del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, il capo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, nonché i responsabili

delle attribuzioni di cui all'articolo 15.

L'articolo 17, (comma 1) stabilisce la validità e la rilevanza a tutti gli effetti di legge del documenti informatico conforme alle disposizioni del presente decreto ed alle regole tecniche redatte con le modalità definite nell'articolo 72 (comma 3), con le quali viene inoltre garantita l'integrità, la disponibilità e la riservatezza delle informazioni contenute nel documento informatico (comma 4).

Il comma 2 attribuisce valore legale di forma scritta al documento informatico cui sia stata apposta una firma digitale o una firma elettronica qualificata.

L'articolo 18 definisce il valore probatorio del documento informatico sottoscritto: se al documento informatico è apposta una firma elettronica il documento è liberamente valutabile in giudizio (comma 1); se il documento è sottoscritto con una firma digitale o con un altro tipo di forma elettronica qualificata il documento ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702, cioè "fa piena prova fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta" (comma 2). Tuttavia, è ben noto il fatto che la sottoscrizione con un dispositivo di firma, può essere realizzata anche da persona diversa dal titolare; siffatta circostanza pone delicate questioni anche sul piano probatorio, giacché è essenziale che la firma digitale esprima effettivamente la volontà del titolare, ma è anche fondamentale tutelare l'affidamento dei terzi. A tali fini lo stesso comma 2 prevede che l'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che sia data prova contraria; in tal modo, una volta accertata l'autenticità della firma digitale, tramite accertamenti tecnici, grava sul titolare (che ha l'obbligo di custodire il certificato di firma) l'onere di provarne l'uso non riconducibile alla sua volontà, salvi eventuali obblighi risarcitori.

Qualora venga apposta una firma elettronica con certificato elettronico revocato, sospeso o scaduto, secondo il comma 3, la apposizione medesima equivale a mancata sottoscrizione.

Il comma 4 afferma che le disposizioni del presente articolo valgono anche nel caso in cui la firma elettronica apposta sia basata su di un certificato rilasciato da un certificatore stabilito in un Stato non facente parte dell'Unione europea sempre che ricorrano una delle condizioni in seguito indicate.

Il comma 5 concerne gli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici, i quali devono essere assolti secondo le modalità indicate dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Con l'articolo 19 sono disciplinati i documenti informatici delle amministrazioni pubbliche, che alla luce della presente disposizione costituiscono informazione primaria ed originale. Proprio perché tali documenti costituiscono informazione primaria ed originale è, altresì previsto che da essi possano essere effettuate riproduzioni e copie sia su carta sia su altri supporti informatici (comma 1).

Il comma 2 stabilisce che le operazioni relative alla produzione, immissione, la conservazione, riproduzione e trasmissione di dati, documenti ed atti amministrativi attraverso i sistemi informatici devono consentire sia l'individuazione delle amministrazioni interessate sia il soggetto titolare dell'operazione.

Il comma 3 disciplina il valore delle copie informatiche di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni realizzate in origine su altro tipo di supporto. Esse sostituiscono ad ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratte, se la loro conformità è attestata da parte del funzionario a ciò delegato, utilizzando una firma digitale o un altro tipo di firma elettronica qualificata.

Il comma 4 richiamando lo strumento normativo individuato dall'articolo 72 definisce la procedura per l'adozione delle regole tecniche relative alla formazione e la conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 20 disciplina il valore giuridico delle copie di atti e documenti informatici formati da privati. In tal senso il comma 1 introduce le riproduzioni informatiche tra le riproduzioni meccaniche previste dall'articolo 2712 del codice civile.

Il comma 2 attribuisce pieno valore legale alle copie di documenti informatici indipendentemente dal tipo di supporto su cui sono realizzate, purché tale riproduzione sia conforme alle regole tecniche.

Il comma 3 attribuisce pieno valore di legge alle copie di atti pubblici ed alle scritture private originali depositate (articoli 2714 e 2715 del codice civile) se ad essi è associata una firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata.

I commi 4 e 5 definiscono il valore delle copie formate in origine su supporto cartaceo o altro tipo di supporto distinguendo tra originali non unici e originali unici. Per originali non unici si intendono gli originali per loro natura in più copie, come ad esempio le fatture o i contocorrenti postali; la riproduzione informatica di tali documenti e la possibilità di sostituire ad ogni effetto di legge gli originali è consentita se la conformità all'originale è assicurata dal responsabile della conservazione mediante l'utilizzo della propria firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche.

Per quanto riguarda gli originali unici di cui al comma 5 si tratta di documenti per loro natura realizzati in unico esemplare, come ad esempio gli assegni; in tali ipotesi la riproduzione informatica e la possibilità di sostituire ad ogni effetto di legge gli originali è consentita se la conformità all'originale è autenticata da un notaio o da un altro pubblico ufficiale.

Il comma 6 afferma che la spedizione o il rilascio di copie di atti e documenti di cui al comma 3, esonera dal produrre o dall'esibire l'originale cartaceo.

Il comma 6 precisa che la conservazione o l'esibizione di copie di atti e di documenti, di cui al presente articolo, ha valore di legge se conforme alle regole tecniche.

L'articolo 21 disciplina la firma digitale come definita nella lettera r) delle definizioni. Essa si deve riferire univocamente ad un solo soggetto, il titolare, ed ai documenti cui è apposta (comma 1). Essa integra e sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi previsti dalla legge (comma 2); l'espressione "integra" vuol indicare la possibilità che ad un documento cui è apposto un timbro si aggiunge, integrandolo nel valore giuridico, una firma digitale; l'espressione "sostituisce" vuol significare che la firma digitale si appone in luogo di timbri, punzoni ecc. Per sottoscrivere con una firma digitale deve essere utilizzato un certificato di firma valido, cioè non scaduto, sospeso o revocato (comma 3). Dal certificato di firma devono rilevarsi la validità del certificato, nonché gli elementi identificativi del titolare e del certificatore.

L'articolo 22 equipara la firma digitale, o altro tipo di qualificata autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, alla sottoscrizione autenticata di cui all'articolo 2703 (comma 1). Il comma 2 chiarisce i contenuti dell'attestazione della firma digitale autenticata. Si tratta dell'attestazione da parte del pubblico ufficiale che la firma è stata apposta in sua presenza avendo accertato sia l'identità del titolare del dispositivo, sia la validità del certificato elettronico utilizzato sia il fatto che il documento sottoscritto risponda alla volontà della parte, sia, infine, che il suo contenuto non sia in contrasto con l'ordinamento.

Il comma 3 ribadisce che l'apposizione di una firma digitale o di altra firma qualificata autenticata sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi previsti dalla legge.

Analogamente alla firma digitale, in base a quanto previsto dal comma 4, possono essere autenticati anche documenti formati in originale su altro tipo di supporto, allegando copia informatica autenticata dell'originale.

L'articolo 23 disciplina l'attività di certificazione di firme digitali che, secondo quanto previsto dalla direttiva europea 1999/93/CE, recepita con il decreto legislativo 23 gennaio 2002, n.

10 e con il decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2003, n. 137, che ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è libera e non necessita di autorizzazione preventiva. In sede di recepimento il nostro ordinamento ha, tuttavia, previsto che i requisiti di onorabilità e indipendenza siano analoghi a quelli stabiliti per i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le banche.

Nel caso si tratti di certificatori che hanno sede stabile in altri Stati membri dell'Unione europea non si applicano le norme del presente decreto, ma si applicano le rispettive norme di recepimento.

L'articolo 24 disciplina i certificatori qualificati, cioè i certificatori che intendono qualificarsi presso lo Stato italiano. Oltre alle condizioni previste dall'articolo 23 (comma 1), i certificatori devono rispondere ai requisiti richiesti dal comma 2. La qualificazione avviene presso il CNIPA (comma 3), utilizzando lo strumento della dichiarazione di inizio attività.

L'articolo 25 definisce i contenuti dei certificati qualificati. Si tratta di informazioni di base (comma 1), cui si aggiunge, per i titolari residenti all'estero, anche la necessità di inserire il codice fiscale (comma 2). Inoltre è prevista la possibilità che il certificato di firma contenga eventuali qualifiche del titolare e limiti d'uso, o di valore, in relazione ai quali il certificato di firma può essere utilizzato.

L'articolo 26 prevede un'ulteriore ipotesi, anch'essa prevista dalla direttiva europea in tema di firme elettroniche. Si tratta della possibilità di essere accreditati presso lo Stato Italiano, cioè di conseguire il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato. Tale riconoscimento appare di estrema importanza, in quanto per inviare istanze o dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni occorre necessariamente una firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato (cfr. art. 66, comma 1). La disposizione disciplina le modalità di accreditamento, l'organo competente a rilasciare l'accREDITAMENTO (il CNIPA), nonché il procedimento per ottenere l'accREDITAMENTO medesimo: è stata utilizzata la procedura del silenzio assenso disciplinata dall'articolo 20 della legge n. 241/1990.

Con l'articolo 27 è indicato il regime di responsabilità al quale sono soggetti i certificatori che rilasciano al pubblico certificati qualificati.

L'attività di vigilanza e di controllo sull'attività dei certificatori qualificati e accreditati, trattata all'articolo 28, è svolta dal CNIPA.

All'articolo 29 sono evidenziati gli obblighi in capo al titolare del certificato di firma e gli obblighi in capo al certificatore con riferimento a tutte le misure organizzative e tecniche, idonee ad

evitare danno ad altri e all'obbligo di custodire ed utilizzare il dispositivo sicuro per la creazione della firma secondo la diligenza del buon padre di famiglia.

Le misure organizzative a cui è tenuto ad attenersi il certificatore sono indicate al comma 3 e seguenti.

L'utilizzo di pseudonimi, in luogo del nome del titolare del certificato, è consentito così come disposto dall'articolo 30; tuttavia le informazioni relative alla reale identità del titolare stesso devono essere conservate per almeno dieci anni.

Nell'articolo 31 sono contenute disposizioni particolari per le pubbliche amministrazioni e per altri soggetti qualificati al rilascio dei certificati di firma, relativamente alle modalità di utilizzo della firma elettronica. Se si tratta di atti a rilevanza esterna sono previste due modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni possono dotarsi di firma elettronica: o svolgendo direttamente l'attività di certificazione accreditandosi presso il CNIPA, oppure rivolgendosi ai certificatori accreditati presenti sul mercato, rispettando la normativa di scelta del contraente. Le amministrazioni hanno quindi la facoltà di optare per la soluzione ritenuta più opportuna.

In particolare, nel primo caso, l'attività di certificazione può essere svolta esclusivamente nei confronti dei propri organi ed uffici. La possibilità che l'amministrazione decida di rilasciare certificati di firma elettronica a soggetti terzi è limitata ai soli rapporti con l'amministrazione certificante ed al di fuori di tali rapporti la firma non produce alcun effetto.

Al comma 2 dell'articolo 31 è invece stabilito il principio secondo il quale ciascuna amministrazione può adottare, nell'ambito della propria autonomia, regole diverse da quelle indicate per quanto concerne la formazione, la gestione e la sottoscrizione di documenti informatici con rilevanza interna.

Al comma 3 il rilascio di certificati in favore di pubblici ufficiali e dipendenti di altri uffici pubblici chiamati a partecipare a procedimenti amministrativi di competenza della pubblica amministrazione medesima, è soggetto alle regole tecniche che saranno contenute in appositi decreti emanati dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Il comma 4 prevede la necessità che le pubbliche amministrazioni si dotino degli opportuni software per la verifica delle firme digitali.

L'articolo 32 indica i requisiti di sicurezza necessari per i dispositivi sicuri e le procedure per la generazione di firme. In particolare la chiave privata (di firma) non deve essere ricavata da altri dati, anagrafici del titolare o comunque da alcun tipo di dati, in modo da renderla maggiormente sicura. I commi 2 e 3 descrivono il procedimento per l'apposizione della firma in

modo che sia chiaro al firmatario che sta sottoscrivendo con una firma digitale un documento informatico; particolare attenzione è stata posta alle firme apposte con procedura informatica, la cui legittimità è limitata ai soli casi in cui la legge espressamente lo preveda.

I commi 3, 4 e 5 si occupano della certificazione di sicurezza di dispositivi di firma. In particolare il comma 4 prevede che lo schema nazionale per la valutazione e certificazione di sicurezza nel settore della tecnologia e dell'informazione venga adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Poiché tale disposizione è stata tratta dall'articolo 10 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10, il suddetto decreto è stato già adottato con d.p.c.m. 30 ottobre 2003, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 27 aprile 2004, n. 98.

Con l'articolo 33 sono riprodotte le ipotesi di revoca e sospensione dei certificati qualificati che producono effetto dal momento della pubblicazione della lista che li contiene.

L'articolo 34 contiene gli adempimenti procedurali in caso di cessazione di attività da parte del certificatore. Infatti, in caso di cessazione dell'attività, il certificatore qualificato, o comunque accreditato, deve dare comunicazione della cessazione dell'attività almeno sessanta giorni prima e, contestualmente, è tenuto ad informare i titolari dei certificati. Il CNIPA, tramite apposito elenco, rende nota la data di cessazione dell'attività del certificatore accreditato.

L'articolo 35 concerne i pagamenti informatici e prevede che la trasmissione di fondi, sia essa che avvenga tra privati, tra pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti privati, debba essere effettuata secondo le regole tecniche previste da successivo decreto, così come disposto dal presente testo.

Con l'articolo 36 si estende la facoltà di formare e di conservare i libri, i repertori e le scritture, compresi quelli relativi allo svolgimento dell'attività notarile, su supporti informatici, ma sempre in conformità alle disposizioni del presente decreto e secondo le regole tecniche indicate.

A partire dall'articolo 37 vengono dettate importanti disposizioni in materia di pubblica amministrazione.

L'articolo 37 stabilisce con il comma 1 il principio generale per cui le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi con l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il comma 2 prevede che l'amministrazione titolare del procedimento raccolga in un fascicolo informatico tutti gli atti, dati e documenti da chiunque formati, comunicando agli interessati le modalità di esercizio, per via telematica, dei diritti di cui all'articolo 10 della legge n. 241 del 1990: la formazione del fascicolo informatico costituisce momento essenziale per lo svolgimento dei

procedimenti con strumenti informatici e telematici, modalità che dovrà diventare ordinaria nello svolgimento della funzione amministrativa.

Il comma 3 introduce la possibilità di effettuare la conferenza di servizi utilizzando gli strumenti dell'informazione e della comunicazione.

L'articolo 38 prevede che le pubbliche amministrazioni che dispongono di apparecchiature informatiche realizzino gli originali dei documenti avvalendosi di tali tecnologie (comma 1); trattasi di norma che intende promuovere l'innovazione nelle P.A.. Il comma 2 sviluppa ulteriormente i contenuti del comma 1, prevedendo che, ferma restando la disponibilità di idonee tecnologie informatiche, la regola è costituita dalla redazione informatica degli originali dei documenti e l'eccezione è l'utilizzo dello strumento cartaceo, possibile solo ove sia necessaria e rispondente al principio di economicità. Il comma 3 dell'articolo stabilisce che a decorrere dalla data da stabilirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, albi, elenchi e pubblici registri contenenti dati siano tenuti dalle amministrazioni su supporto informatico.

Gli articoli 39 e seguenti riguardano la gestione dei documenti amministrativi.

L'articolo 39 descrive i contenuti del sistema per la gestione dei documenti (comma 1) ed indica le caratteristiche del sistema medesimo (comma 2).

L'articolo 40 prevede che la gestione dei documenti delle pubbliche amministrazioni sia realizzata con modalità informatiche (comma 1) ed indica le caratteristiche per l'idoneità del sistema di gestione (comma 2). A tal fine è prevista l'adozione di un manuale di gestione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali (comma 3). Trattandosi di una normativa tecnico-organizzativa, non è stato possibile estendere tale disposizione anche agli enti locali, tuttavia, trattandosi di un aspetto di particolare importanza, è stata prevista (comma 4) una clausola di cedevolezza.

L'articolo 41 definisce ed individua le aree organizzative omogenee. Si tratta di un istituto già previsto dal d.p.r. n. 445/2000, che in questa sede viene riproposto. L'istituzione di tali aree non si aggiunge ai normali uffici, ma li raccoglie, appunto, per aree omogenee in modo da consentire la gestione omogenea e coordinata dei servizi per la gestione informatica dei documenti e del protocollo (comma 1). Per consentire tale gestione omogenea è previsto che vengano adottati criteri uniformi di classificazione (comma 2). Al fine di consentire una corretta gestione del protocollo il comma 3 prevede che ciascuna amministrazione, nel rispetto della propria autonomia, provveda affinché la gestione informatica dei documenti sia affidata a personale in possesso di idonei requisiti tecnici.

L'articolo 42 definisce la registrazione di protocollo (comma 1) ed individua gli elementi costitutivi della predetta registrazione (comma 2). I commi 3, 4 e 5 descrivono le procedure necessarie per la gestione del registro di protocollo.

La segnatura di protocollo è definita nell'articolo 43 ed è costituita dalle informazioni indicate nel comma 2.

Con l'articolo 44 si definiscono le procedure di salvataggio, conservazione e annullamento delle informazioni concernenti la registrazione e la segnatura di protocollo prevedendo, anche, che le informazioni vengano periodicamente trasferite su supporti informatici aggiornati con le tecnologie, in modo da rendere sempre consultabili le predette informazioni.

L'articolo 45 si occupa delle specifiche regole tecniche per il protocollo informatico e per la gestione informatizzata dei documenti, operando un rinvio all'articolo 72, che definisce il procedimento per l'adozione di tutte le regole tecniche previste nel presente decreto.

L'articolo 46, relativo allo sviluppo dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, stabilisce che le pubbliche amministrazioni valutino, in termini di rapporto costi/benefici, il recupero, su supporto informatico, dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o comunque opportuna la conservazione, provvedendo alla sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici.

L'articolo 47 disciplina la riproduzione e la conservazione dei documenti, attribuendo ad esse validità a tutti gli effetti di legge in presenza di tre condizioni: che sia effettuata in modo da garantire la conformità agli originali, che consenta la conservazione nel tempo e che riproduzione e conservazione vengano realizzate nel rispetto delle regole tecniche. Al fine di preservare il patrimonio informativo realizzato con tecnologie superate, il comma 2 prevede che tali informazioni mantengano il loro valore legale indipendentemente dalla tecnologia con la quale sono stati conservati (supporto ottico, fotografico ecc.), purchè tale tecnologia consenta di garantire la conformità dei documenti agli originali.

Il comma 3 effettua un'importante distinzione tra archiviazione corrente e conservazione permanente dei documenti. La disposizione si occupa di quel particolare ambito, c.d. ibrido, nel quale convivono informatico e cartaceo. Il documento informatico di cui è prescritta la conservazione per legge o per regolamento deve essere conservato in modo permanente con modalità digitali; tuttavia può sussistere la necessità di dover stampare il documento per archiviarlo in un fascicolo cartaceo. Le due operazioni sono entrambe lecite. La mera archiviazione, finalizzata ad esigenze lavorative quotidiane, può essere effettuata anche in modalità cartacea, ma comunque la conservazione del documento informatico deve avvenire in modalità digitali.

Il comma 4 disciplina la salvaguardia dei poteri di controllo del Ministro per i beni e le attività culturali sugli archivi di notevole interesse storico.

L'articolo 48 individua i requisiti per la conservazione dei documenti informatici che devono garantire l'identificazione del soggetto che ha formato il documento, nonché l'integrità e la leggibilità del documento stesso.

L'articolo 49 individua i principi fondamentali della trasmissione informatica dei documenti in base ai quali, il documento trasmesso ad una pubblica amministrazione con qualsiasi tipo di tecnologia che consenta di accertare la fonte di provenienza, cioè il soggetto alla cui volontà può essere ricondotta l'azione della trasmissione soddisfa il requisito della forma scritta cosicché, al documento informatico, non è necessario faccia seguito l'originale.

Il comma 2 definisce il procedimento di invio di un documento informatico che si intende inviato nel momento in cui è stata materialmente effettuata la prima fase della trasmissione e si intende consegnato quando il documento è materialmente disponibile all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario. L'espressione "disponibile" sta a significare che il trova nello *storage* "casella postale" del destinatario, cioè nello spazio di memoria presente sul *server* a lui assegnato dal proprio gestore.

L'articolo 50 dispone, normalmente, salvo cioè quando vi siano degli oggettivi impedimenti, che la trasmissione di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvenga in modalità informatica utilizzando la posta elettronica. Affinché la trasmissione del documento sia valida occorre che sia verificata la provenienza. Per verificarne la provenienza, la disposizione prevede le seguenti quattro diverse condizioni tutte idonee a conferire validità al documento: se il documento è sottoscritto con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata; se la comunicazione è dotata di un protocollo informatico; se è comunque possibile accertarne la provenienza, ovvero se è stata utilizzata la posta elettronica certificata. Non occorre soffermarsi sulla firma digitale e sulla posta elettronica certificata quali requisiti idonei a garantire la validità della trasmissione. Per quanto riguarda il protocollo informatico, esso è idoneo a garantire la validità della trasmissione in quanto identifica con certezza l'ufficio della pubblica amministrazione titolare di quel protocollo e dal quale è prevenuto il documento. Per quanto attiene il quarto requisito relativo alla possibilità di accertarne comunque la provenienza si tratta di accertare il soggetto alla cui volontà può essere ricondotta l'azione della trasmissione.

A tal fine il comma 3 prevede che le pubbliche amministrazioni, entro ventiquattro mesi, dovranno provvedere ad istituire almeno una casella di posta elettronica istituzionale ed una casella di posta elettronica certificata per ciascun protocollo e ad utilizzare la posta elettronica per le

ordinarie comunicazioni con i propri dipendenti.

L'articolo 51 definisce i contenuti normativi della posta elettronica certificata. Essa deve essere utilizzata quando la comunicazione richieda una ricevuta di invio ed una ricevuta di consegna (comma 1). Tale trasmissione equivale alla notifica a mezzo posta (comma 2). La data e l'ora del documento trasmesso o ricevuto con la posta elettronica certificata sono opponibili a terzi.

L'articolo 52 detta delle disposizioni in materia di segretezza della corrispondenza trasmessa per via telematica. Gli addetti alla trasmissione telematica non possono prendere cognizione del contenuto dell'atto trasmesso, né duplicarlo o cederlo a terzi salvo che si tratti di informazioni per loro natura o per espressa indicazione del mittente destinate ad essere rese pubbliche (comma 1). Il contenuto delle comunicazioni è da considerarsi di proprietà del mittente sino a quando non sia avvenuta la consegna al destinatario (comma 2).

L'articolo 53 fissa alcuni importanti principi in materia di disponibilità di dati delle pubbliche amministrazioni. Salvi i limiti di legge, i dati delle pubbliche amministrazioni devono essere prodotti, raccolti e conservati con l'uso degli strumenti tecnologici in modo da essere resi disponibili ed accessibili ai privati ed alle altre amministrazioni (comma 1). Nell'ambito degli stessi limiti di legge, i dati devono poter essere utilizzati da parte di un'altra amministrazione per l'esercizio delle proprie funzioni (comma 2). A tal fine le amministrazioni si attivano per realizzare la concreta disponibilità di tali dati (comma 3).

L'articolo 54 detta disposizioni in materia di sicurezza dei dati, individuando specifici principi necessari per assicurare la sicurezza dei dati (comma 1) e modalità di custodia e controllo (comma 2).

L'articolo 55 applica all'accesso telematico i principi contenuti nella legge n. 241/1990 relativi alla disciplina delle modalità di accesso e alla pubblicazione per via telematica dei regolamenti che disciplinano l'accesso.

L'articolo 56 indica i principi ai quali devono attenersi le pubbliche amministrazioni centrali nel realizzare i rispettivi siti istituzionali telematici. Tra tali principi sono indicati anche quelli relativi all'usabilità, reperibilità, accessibilità anche da persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio (comma 1); non essendo possibile disciplinare tali aspetti tecnico-organizzativi anche per le regioni e per gli enti locali, il comma 2 prevede la realizzazione di intese per raggiungere analoghi obiettivi.

L'articolo 57 disciplina il contenuto dei siti. Anche in questo caso la norma si rivolge alle amministrazioni centrali trattandosi di aspetti tecnico-organizzativi. Il comma 1 elenca i contenuti

minimi e necessari dei siti; il comma 2 fissa un termine per le amministrazioni per poter adeguare i siti esistenti; il comma 3 prevede che i dati pubblicati sui siti debbano poter essere fruiti gratuitamente e senza necessità di identificazione informatica. Il comma 4 impone alle amministrazioni di garantire che le informazioni contenute sui siti corrispondano a quanto contenuto nei provvedimenti originali.

L'articolo 58 riguarda la disponibilità di moduli e formulari per via telematica. Le pubbliche amministrazioni, infatti, provvedono a rendere questa disponibilità ad ogni effetto di legge, comprese l'autocertificazione e le dichiarazioni sostitutive di notorietà.

È inoltre previsto, al comma 2 dell'articolo, che la richiesta di documenti non pubblicati sugli appositi siti istituzionali non sia valida e che, quindi, i relativi procedimenti possano concludersi in assenza degli stessi.

L'articolo 59 definisce il concetto di fruibilità di un dato, inteso come la possibilità di utilizzare il dato, anche trasferendolo sui propri sistemi informativi automatizzati. Tale trasferimento non modifica la titolarità del dato.

L'articolo 60 individua il principio in base al quale le pubbliche amministrazioni devono rendere accessibile e fruibile alle altre amministrazioni i dati di cui siano titolari, che siano necessari alle altre amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni. Resta inteso che tale accessibilità ai dati non trova applicazione nelle materie relative all'ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, e consultazioni elettorali, come previsto dall'articolo 2, comma 6.

le pubbliche amministrazioni rendono fruibili ed accessibili i dati di cui sono titolari ad altra amministrazione quando l'utilizzazione del dato si rende necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali. A tal fine le pubbliche amministrazioni possono definire convenzioni, secondo gli schemi generali definiti dal CNIPA.

L'articolo 61 si occupa dei dati territoriali, cioè di quella particolare categoria relativa ad informazioni geograficamente localizzate. La particolare rilevanza di questi dati ha indotto a formulare una norma specifica. Al fine di consentire e facilitare lo scambio di tali dati territoriali, il comma 2 istituisce un apposito comitato incaricato di definire le regole tecniche necessarie a consentire la fruibilità dei medesimi, utilizzando la nuova rete di collegamento informatico tra le pubbliche amministrazioni, denominata sistema pubblico di connettività.

Il comma 3 istituisce, presso il CNIPA, il repertorio nazionale dei dati territoriali. Tale repertorio consente di creare un'unica banca dati, in modo da facilitare la pubblicità dei dati

disponibili nelle varie amministrazioni. La disposizione individua, inoltre, l'atto amministrativo con il quale è definita la composizione del comitato (comma 4), nonché l'atto con il quale sono definite le regole tecniche relative al contenuto del repertorio ed alle modalità per lo scambio dei dati territoriali.

Il comma 6 precisa che per il funzionamento del comitato non è previsto alcun tipo di spesa a carico del bilancio dello Stato.

L'articolo 62 disciplina le basi dati di interesse nazionale. Si tratta dell'insieme di informazioni omogenee per tipologia ed utilizzo, come ad esempio le anagrafi. La disposizione definisce le modalità di individuazione di tali basi di dati, le modalità di realizzazione delle regole tecniche per la gestione di tali basi, nonché le strutture responsabili della gestione operativa.

L'articolo 63 prevede che i pubblici registri immobiliari possano essere formati su supporto informatico e, conseguentemente, possano essere conservati in luoghi diversi dall'Ufficio territoriale competente: si supera così il concetto di territorialità dei registri, ormai anacronistico.

L'articolo 64 indica le finalità, le modalità di organizzazione e di erogazione dei servizi forniti in rete dalle pubbliche amministrazioni, specificando anche i criteri – di efficacia, di economicità e di utilità - le modalità e le forme di erogazione di tali servizi. La progettazione e la realizzazione dei servizi deve essere finalizzata alla ottimale soddisfazione dell'utenza. A tal fine le amministrazioni collaborano con idonei sistemi di cooperazione per integrare i procedimenti di rispettiva pertinenza, in modo tale da consentire ai cittadini ed alle imprese di adempiere a quanto loro richiesto dalla normativa vigente.

L'articolo 65 definisce le modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, c.d. front-office. Gli strumenti prioritari sono costituiti dalla carta d'identità elettronica – CIE - e la carta nazionale dei servizi – CNS - (comma 1). Tuttavia, poiché tali strumenti non hanno ancora avuto piena diffusione, è consentito anche l'accesso con altri strumenti tecnologici quali, ad esempio, pin e password. In questo ultimo caso l'accesso con CIE e CNS deve comunque essere consentito (comma 2). Ad eccezione dei sistemi di accesso realizzati dal Ministero delle finanze e dalle Agenzie fiscali, gli strumenti diversi dalla CIE e dalla CNS non potranno più essere utilizzati successivamente alla data fissata con decreto del Presidente del consiglio dei ministri e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2007.

L'articolo 66 definisce i requisiti necessari per garantire la validità di istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni per via telematica. La documentazione inviata con modalità telematiche è valida: 1. se sottoscritta con firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato; 2. quando l'autore è identificato dal sistema informatico con CIE-CNS, o con altri strumenti

predisposti dall'amministrazione quali, ad esempio, pin e password.

Mentre nel primo caso, stante l'assoluto valore della firma digitale e la sua equiparazione alla sottoscrizione, non ci sono limiti, nelle ipotesi in cui si utilizzano CIE-CNS o pin e password, sarà l'amministrazione a decidere i limiti di validità di tale strumento. Ad esempio questi strumenti possono essere accettati se si tratta di richiedere un certificato, ma potrebbero non essere accettati per la presentazione di una richiesta di concessione edilizia.

Conferma ulteriore del valore della firma digitale e della firma elettronica qualificata si rileva nel comma 2 laddove le istanze inviate con l'utilizzo di tali tecnologie equivalgano alle istanze con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento.

Stante il valore provvisorio di strumenti diversi dalla firma digitale, dalla CIE e dalla CNS, analogamente a quanto previsto dall'articolo 65, comma 3, dalla data stabilita con apposito dpcm, e comunque non oltre il 31 dicembre 2007, non saranno più ammesse le modalità di cui al comma 1, lettera c).

L'articolo 67 disciplina la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi. L'articolo ripropone testualmente l'articolo 36 del dpr n. 445/2000. In particolare sono disciplinati i provvedimenti con i quali sono definite le caratteristiche e le modalità di rilascio della carta d'identità elettronica (comma 1) e della carta nazionale dei servizi (comma 2), il contenuto necessario (comma 3) e facoltativo (comma 4) della carta d'identità elettronica, l'utilizzo di tali carte per l'effettuazione di pagamenti (comma 4), il provvedimento per dettare le regole tecniche della carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi (comma 6). Inoltre la norma detta i principi per l'utilizzo di tali carte come strumenti per l'accesso ad ulteriori servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni (comma 7). Infine si prevede la possibilità che le amministrazioni dello Stato rilascino le tessere di riconoscimento (c.d. modello AT), su supporto informatico (smart-card), prevedendo al suo interno anche le funzionalità della carta nazionale dei servizi.

L'articolo 68 disciplina l'utilizzo del concorso di idee di cui all'articolo 57 del dpr 21 dicembre 1999, n. 554 (comma 1), prevedendo, altresì, che le amministrazioni appaltanti possano porre a gara le idee acquisite a concorso, previo parere di congruità del CNIPA, consentendo anche la partecipazione dei soggetti selezionati ai sensi del comma 1 (comma 2): la norma intende favorire più ampie e dinamiche sinergie fra P.A. ed imprese, a tutto vantaggio del pubblico interesse e del buon andamento dell'azione amministrativa.

L'articolo 69 indica i criteri che le pubbliche amministrazioni devono utilizzare nell'acquisizione di programmi informatici.

L'articolo 70 ripropone i contenuti dell'articolo 25 della legge 23 novembre 2000, n. 340, in materia di riuso di programmi applicativi da parte delle pubbliche amministrazioni, prevedendo un obbligo per amministrazioni alle quali venga richiesto, da altra amministrazione di fornire in riuso un programma applicativo che sia stato realizzato su specifica richiesta da parte dell'amministrazione (comma 1). Per facilitare tale riuso è previsto, laddove tecnologicamente possibile che i programmi appositamente sviluppati per conto e a spese dell'amministrazione possano essere riutilizzati anche in altri ambienti informatici (comma 2). E' inoltre previsto che le pubbliche amministrazioni inseriscono, nei contratti per l'acquisizione di programmi informatici, clausole che garantiscano la proprietà dei programmi ai fini del riuso. Tale previsione si rende necessaria perché solo assicurando alle pubbliche amministrazioni committenti la titolarità del prodotto informatico se ne può prevedere il riuso senza in collisione con la normativa in materia di diritto d'autore (comma 3). Corollario di tale previsione è la possibilità che l'amministrazione che commissiona la realizzazione di un prodotto informatico concordi con il fornitore clausole che assicurino alle altre amministrazione l'erogazione di servizi connessi al riuso, finalizzati ad esempio all'adattamento e alla manutenzione dei programmi applicativi.

Il successivo articolo 71 al fine di rendere noti i vari programmi realizzati dalle pubbliche amministrazioni istituisce una banca dati presso il CNIPA, il quale esprime una valutazione in merito alla riutilizzabilità delle applicazioni tecnologiche (comma 1). Tal forma di notorietà delle applicazioni riutilizzabili impone alle amministrazioni che laddove non intendano avvalersi delle applicazioni tecnologiche disponibili presso altre amministrazioni e riutilizzabili debbano espressamente motivarne la mancata adozione.

L'articolo 72 costituisce la norma fondante per l'adozione delle regole tecniche più volte citate nel testo del decreto legislativo con riferimento a singoli aspetto della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. E' stato scelto, come già in passato (cfr. articolo 8 del d.p.r. n. 445/2000) lo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che per la sua snella procedura di adozione consente di apportare modifiche al sistema in modo da tenere aggiornate tali regole tecniche con gli aggiornamenti tecnologici. Dal punto di vista procedurale è stato previsto il solo concerto con il Ministro per la funzione pubblica, rinviando alle singole norme ove sono previste regole tecniche per gli ulteriori specifici concerti che si rendano necessari. Analogamente il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 281/1997, è stato previsto in tutti i casi in cui le regole tecniche vengano ad incidere su materie di competenza delle Regioni o delle autonomie locali (comma 1).

Al momento sono in vigore numero regole tecniche adottate su vari temi relativi alla

digitalizzazione in alcuni casi dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (articolo 8, comma 2 del d.p.r. n. 445/2000) in altri casi dal Centro tecnico per l'informatica nella pubblica amministrazione nel quale è confluita la predetta autorità ed in altri casi, infine dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie (articolo 8, comma 2, del d.p.r. n. 445/2000, come modificato dal d.p.r. 11 aprile 2003, n. 137), o con decreti interministeriali (cfr. ad es. articolo 36, comma 5 del d.p.r. n. 445/2000). Secondo quanto previsto dal comma 2 tutte queste regole tecniche restano in vigore fino a quando non saranno sostituite ed abrogate da nuove regole tecniche adottate con la procedura di cui al comma 1).

L'articolo 73, riproponendo la previsione dell'articolo 11, comma 1 del decreto legislativo n. 10/2002, (abrogato espressamente dall'articolo 74), rende equivalenti i documenti sottoscritti da certificatori iscritti nell'elenco già tenuto dall'AIPA, ai certificatori accreditati, categoria introdotta dal d.lgs. n. 10/2002, in ottemperanza al recepimento della direttiva 1999/93/CE, in materia di firme elettroniche.

L'articolo 74 dispone che qualunque forma di modifica al presente testo deve necessariamente essere effettuata in modo esplicito e solo con lo strumento della novella operato nel testo medesimo.

L'articolo 75 contiene tutte le abrogazioni effettuate nel testo, nella sola forma esplicita. Si tratta: dell'intero decreto legislativo n. 10/2002 con il quale è stata recepita la direttiva 1999/93/CE in materia di firme elettroniche; le norme contenute nel d.p.r. n. 445/2000 in materia di documentazione amministrativa, limitatamente alle disposizioni aventi rilievo e contenuto inerente l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Inoltre sono state abrogate parti degli articoli 26 della legge n. 289/2002 (finanziaria 2003) e dell'articolo 27 della legge n. 3/2003 (collegato ordinamentale alla finanziaria 2003), entrambe relative ad attribuzioni del Ministro per l'innovazione e le tecnologie confluite nell'articolo 14 quali competenze del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie.

Relazione tecnico-normativa

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto

A) Analisi del quadro normativo e dell'impatto delle norme proposte sulla legislazione vigente

L'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, ha delegato il Governo ad adottare, uno o più decreti legislativi, per il coordinamento e il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione. Sulla base della suddetta disposizione è stato realizzato il codice in esame.

La norma di delega prevede, inoltre, che con tale codice si realizzi "il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare o semplificare il linguaggio normativo", comma 1, lettera d).

La normativa sino ad oggi adottata in materia di società dell'informazione è il frutto del rapido sviluppo delle tecnologie nell'ultimo decennio. Agli interventi adottati dal legislatore in varie leggi come ad esempio la legge 15 marzo 1997, n. 59 ed i vari regolamenti da essa autorizzati. La normativa in materia di firma elettronica e protocollo è stata poi raccolta nel testo unico 28 dicembre 2000, n. 445, cui si sono aggiunti gli interventi comunitari in materia di firma elettronica (direttiva 1999/93/CE) e le conseguenti normative di recepimento (d.lgs. 23.10.2002, n. 10 e d.p.r. 17 aprile 2003, n. 137).

Il quadro normativo era così costituito da alcuni aspetti quali la firma elettronica in relazione al quale erano stati effettuati non meno di cinque interventi, altri temi rilevanti per i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione in relazione ai quali gli interventi effettuati erano minimali laddove effettuati. Ci si riferisce ai temi relativi alle modalità di accesso ai servizi resi dalle pubbliche amministrazioni c.d. front-office e alle modalità di azione all'interno delle amministrazioni al fine di erogare in rete i servizi da esse resi, c.d. *back-office*.

In tale contesto il riassetto operato ai sensi dell'articolo 10 della legge 229/2003 reca, come sostanziale cambiamento, il passaggio dai cosiddetti testi unici "misti" al nuovo meccanismo del "codice", come strumento di legificazione con il quale si vuole realizzare non più un semplice riordino normativo, ma un vero e proprio riassetto della regolazione in determinati settori per mezzo della legislazione delegata.

Lo schema di decreto opera in gran parte sul d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, che è costituito da norme di rango legislativo e norme di rango regolamentare, nell'ambito delle quali vi sono molte norme di carattere squisitamente tecnico. Dovendo procedere alla stesura di un testo legislativo la scelta compiuta ha indotto ad elevare di rango solo le norme strettamente necessarie e abbassare il livello normativo delle norme a carattere tecnico, prevedendo per esse decreti del presidente del Consiglio dei ministri avente ad oggetto proprio regole tecniche.

B) Necessità dell'intervento normativo

Lo sviluppo che l'e-government ha avuto in questi ultimi anni e gli enormi benefici in termini di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa derivanti dall'uso di strumenti informatici, hanno incrementato in modo esponenziale l'utilizzo della tecnologia da parte delle amministrazioni pubbliche sia nei rapporti con gli utenti sia nel rapporto con le altre amministrazioni. A ciò si aggiunga che nell'ambito di norme destinate a regolare l'azione e l'organizzazione amministrativa, sono state introdotte disposizioni applicabili anche ai privati. La rapida evoluzione della tecnologia ha richiesto quindi un adeguamento normativo, che tuttavia si presenta, allo stato attuale, estremamente disomogeneo. In alcuni settori, quale ad esempio la firma digitale, è stata dettata una disciplina molto puntuale valida anche per i privati, anche a seguito delle direttive adottate dall'unione europea; in altri settori, viceversa non vi è alcuna disposizione normativa regolatrice ad esempio il valore giuridico dello scambio di dati effettuato tra i sistemi informatici.

Prevedere l'applicazione di nuove tecnologie senza disciplinarne il valore giuridico rischia di vanificare gli sforzi notevoli fin qui realizzati, e, soprattutto di relegare l'amministrazione italiana ai posti più bassi nell'uso delle innovazioni tecnologiche e

di ostacolare, anziché favorire, la diffusione delle medesime da parte dei cittadini e delle imprese.

C) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

La gran parte delle norme contenute nel presente decreto costituiscono norme dai contenuti tecnici, che, ai sensi della direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, CE attuata decreto legislativo 23 novembre 2000, n. 427 devono essere notificate agli organi dell'Unione europea. L'intero testo verrà inviato a tale organismo successivamente all'approvazione preliminare del Consiglio dei ministri.

Le disposizioni rispettano, comunque, la direttiva 1999/93/CE in materia di firme elettroniche.

D) Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie e a statuto speciale e delle coerenza con fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali

L'articolo 117, secondo comma, lettera r) include tra le materie su cui lo Stato ha la competenza esclusiva il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". Tuttavia il decreto in esame detta anche norme a carattere organizzativo sull'uso delle tecnologie informatiche.

Per tale motivo l'articolo 2, disciplinando l'ambito di applicazione si rivolge a tutte le pubbliche amministrazioni escludendo espressamente le singole norme per le quali, per espresso disposto delle norme medesime, viene limitato l'ambito di applicazione deve necessariamente essere limitato alle pubbliche amministrazioni centrali, nel rispetto del potere di auto organizzazione delle singole pubbliche amministrazioni e comunque nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione.

2. Elementi di drafting normativo

a) Individuazione di nuove definizioni normative introdotte nel testo

L'elevato contenuto tecnologico delle definizioni ha indotto alla stesura di un articolo 1, nel quale sono raggruppate le definizioni delle espressioni maggiormente usate nel testo, secondo quanto previsto dalle ordinarie regole di tecnica normativa.

Molte delle definizioni sono tratte dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Alcune delle definizioni tecnologiche contenute in tale decreto sono state abrogate e non riproposte in quanto non rispondenti ai criteri di *drafting* in base ai quali le definizioni si usano per le espressioni ricorrenti nel testo.

Altre definizioni sono contenute nei singoli articoli, laddove si tratta di definizioni non ricorrenti nel testo ed il cui valore è ristretto alla parte normativa in cui sono collocate. Per facilitare la lettura del testo si riportano di seguito solo le definizioni non contenute nell'articolo 1, con il relativo numero dell'articolo di riferimento:

Registrazione di protocollo (art. 42, comma 1)

Segnatura di protocollo (art. 43, comma 1)

Fruibilità di un dato (art. 59, comma 1)

Dato territoriale (art. 61, comma 1)

Base di dati di interesse nazionale (art. 62, comma 1)

b) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi citati con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi

E' stata effettuata la verifica dei riferimenti normativi e, con riferimento ai provvedimenti che abbiano subito modificazioni si rileva che:

- Il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 è stato verificato con le modifiche nel tempo intervenute e, in particolare da ultimo con il decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343;
- per quanto riguarda le norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 le norme che ad esso si riferiscono sono state verificate con i provvedimenti che hanno modificato il predetto d.p.r., quali il decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10 ed il d.p.r. 7 aprile 2003, n. 137;

- le altre norme citate non hanno subito modificazioni o se le hanno subite, le modificazioni intervenute non hanno interessato gli articoli citati nel testo.

Il testo contiene alcuni riferimenti normativi incompleti: Si tratta dello schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente la posta elettronica certificata, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 25 marzo 2004 e lo schema di decreto recante il sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, approvato dal Consiglio dei ministri il 14 maggio 2004. I relativi riferimenti verranno completati nel corso dell'iter di approvazione del presente decreto legislativo.

c) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

L'articolo 20, comma 1, prevede una novella integrativa all'articolo 2712 del codice civile.

d) Individuazione di eventuali effetti abrogativi impliciti di disposizioni e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Non sono state operate abrogazioni implicite. Tutte le abrogazioni, effettuate in modo espresso sono collocate nell'articolo 76 nel quale sono contenute esclusivamente abrogazioni.

e) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento; verifica delle linee prevalenti di giurisprudenza costituzionale in materia o di eventuali giudizi di costituzionalità in corso

Sulle materie oggetto del presente decreto non sono stati presentati in Parlamento appositi disegni di legge. Risultano avanzate le seguenti proposte di legge di iniziativa parlamentare che incidono su aspetti o regolano materie affini ma comunque diverse da quelle trattate nel presente decreto:

- “Disposizioni per la tutela di nomi e di marchi nella rete Internet” (AC1138), “Disposizioni concernenti l’utilizzazione di nomi e marchi per l’identificazione di domini Internet” (AC 1299), “Disposizioni per la disciplina dei nomi a dominio e delle attività in ambito Internet (AC 1491), “Disposizioni per la registrazione di nomi a dominio nella rete Internet” (AC 3423). Si tratta di progetti di legge concernenti la registrazione e la tutela dei nomi a dominio, aspetto non trattato nel decreto.
- “Disposizioni per favorire l’alfabetizzazione informatica e telematica” (AC 201): interviene sull’organizzazione scolastica. Non si tratta di aspetti trattati nello schema di decreto.
- “Disposizioni in materia di servizi per l’accesso da reti telefoniche fisse o da reti mobili ad Internet con tariffazione specifica (AS 2227); “Equiparazione tra *Internet service provider* ed operatori telefonici titolari di licenza individuale” (AS 1103), “Riconoscimento ai fornitori di servizi Internet delle condizioni economiche applicate agli organismi di telecomunicazioni titolari di licenza individuale (AS 412), “Agevolazioni per l’accesso alla rete Internet” (AC 1468): si tratta di disposizioni per favorire l’accesso alla rete Internet, aspetto non trattato nel presente schema di decreto.
- “Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet (AC 4599),: si introducono modifiche al codice penale.
- “Disposizioni concernenti il contrasto alla pratica dell’invio di messaggi elettronici commerciali indesiderati” (AC 5003), “Disposizioni dirette a prevenire e a reprimere le truffe telefoniche e telematiche (AC 4400): si tratta di disposizioni dirette a tutelare gli utenti di servizi informatici dalle truffe e dallo *spamming*.

Per quanto riguarda le linee prevalenti di giurisprudenza costituzionale si segnala che la suprema Corte con sentenza n. 17 del 10 gennaio 2004 ha evidenziato che la normativa ha attribuito “al Ministro per l’innovazione e le tecnologie di un

potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione. Di conseguenza il potere ministeriale rientra nell'ambito della previsione costituzionale di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni secondo la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione”.

Valutazione dell'impatto amministrativo

L'adozione di un codice avente ad oggetto le pubbliche amministrazioni digitali costituisce un importante tassello per la realizzazione dell'e-government. Le norme raccolte nel codice in esame, da un lato consentono di avere a disposizione un testo completo sulla materia della digitalizzazione, da altro lato, grazie al riassetto normativo effettuato, forniscono un importante supporto normativo per il corretto e completo utilizzo delle moderne tecnologie nella pubblica amministrazione.