

I
- - -
U
- - -
A
- - -
V

Area di Servizi alla Ricerca
Dottorato di Ricerca in Nuove Tecnologie e
Informazione Territorio e Ambiente



REGIONE DEL VENETO

Segreteria Regionale Ambiente e Territorio
Unità di Progetto Sistemi Informativi Territoriali e
Cartografia

Il Codice dell'Amministrazione Digitale Monografia sullo stato dell'arte

Alberto Dott. Arch. Leoni

Indice

| | |
|---|--------|
| Premessa | p.. 4 |
| 1. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: le origini della riforma..... | p.. 5 |
| 2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: gli aspetti qualificanti..... | p. 6 |
| 3. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: gli aspetti giuridici..... | p.. 7 |
| 3.1. La "terza stagione" nell'applicazione delle ICT all'amministrazione pubblica..... | p.. 8 |
| 3.2. Il Codice tra dispersione normativa e volatilità delle discipline | p.. 9 |
| 3.3. Dati e servizi in rete nel codice dell'amministrazione digitale..... | p.. 10 |
| 3.4. In conclusione: problemi aperti ed alcuni suggerimenti | p.. 11 |
| 4. Osservazioni sulle modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale in attuazione della legge delega 18 giugno 2009, n. 69..... | p.. 13 |
| 4.1. Rendere più vincolanti le disposizioni in materia di e-government | p.. 13 |
| 4.2. Documento informatico, firme elettroniche, copie, conservazione sostitutiva, posta elettronica | p.. 13 |
| 4.3. Applicazione dell'accertamento d'ufficio | p.. 14 |
| 4.4. Regole tecniche | p.. 15 |
| 4.5. Ambito di applicazione del Codice dell'Amministrazione Digitale | p.. 15 |
| 5. Commento agli artt. 58, 59 e 60 del D.lgs. n° 82 del 7 marzo 2005 "Codice dell'Amministrazione Digitale"..... | p. 16 |
| 5.1. Articolo 58 "Modalità della fruibilità del dato" | p.. 16 |
| 5.1.1. La disciplina della fruibilità dei dati nel Codice: considerazioni introduttive..... | p.. 16 |
| 5.1.2. Trasferimento e titolarità dei dati | p.. 18 |
| 5.1.3. Le convenzioni fra le amministrazioni per la fruibilità dei dati..... | p.. 19 |

| | |
|--|--------|
| 5.2. Articolo 59 "Dati Territoriali" | p.. 20 |
| 5.2.1. Il ruolo dell'informazione geografica nell'elaborazione delle politiche..... | p.. 21 |
| 5.2.2. L'impiego dei dati territoriali nella normativa comunitaria e nazionale | p.. 22 |
| 5.2.3. La disciplina dei dati territoriali nel Codice..... | p.. 23 |
| 5.2.4. Il Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali | p.. 23 |
| 5.2.5. Il Repertorio nazionale dei dati territoriali | p.. 24 |
| 5.2.6. Considerazioni Conclusive..... | p.. 25 |
| 5.3. Articolo 60 "Base di dati di interesse nazionale" | p.. 26 |
| 5.3.1. Le basi di dati di interesse nazionale nel Codice..... | p.. 26 |
| 5.3.2. Basi di dati e creazione del Sistema informativo unitario | p.. 28 |

Premessa

La natura del Codice dell'amministrazione Digitale (C.A.D.) e gli obiettivi che con l'adozione di tale strumento normativo il Legislatore ha inteso perseguire, impongono oggi un ripensamento globale di quello che sino ad ora è stato l'approccio tenuto nei confronti della materia su cui il C.A.D. va ad insistere. La prospettiva è più ampia e matura, e tiene conto non solo delle riflessioni giuridiche elaborate in dottrina, ma anche - e significativamente - dei passi mossi in questo terreno nuovo dalla giurisprudenza degli ultimi anni. Tali motivazioni, hanno portato alla realizzazione di questa monografia che trova ragion d'essere nella scelta di approfondire la portata programmatica ed informatica del Codice che, malgrado si presti a numerose critiche e lasci ampi margini di miglioramento, costituisce oggi un organico complesso di norme tese a disciplinare globalmente una materia che sino a pochi anni fa era del tutto inusitata per l'ordinamento giuridico del nostro Paese.

Per cui, partendo da tale premessa, è stato avviato un lavoro di analisi sullo stato dell'arte del CAD con lo scopo di approfondire l'iter normativo che ha portato a tale riforma soffermandoci in particolare sulle origini della stessa, sui suoi aspetti qualificanti e sui suoi aspetti giuridici, tenendo presente che il Legislatore italiano, a partire dallo scorso decennio, aveva avviato un'intensa attività di normazione finalizzata allo sviluppo e alla diffusione dell'Information and Communication Technology (I.C.T.) nella Pubblica Amministrazione.

Inoltre, in un'ottica di congruità tra la sensibilità sugli aspetti che caratterizzano il rapporto tra informazione ed i processi decisionali, avendo come riferimento la costruzione di quadri di conoscenza condivisa a supporto dei sistemi di azione che sono alla base dei processi di governance del territorio e dell'ambiente, è stato codificato il C.A.D. in quanto rappresenta lo strumento normativo per la gestione delle informazioni geografiche digitali a disposizione dei planner preposti al governo del territorio e dei vari soggetti (pubblici e privati) che si trovano coinvolti nelle diverse fasi del processo decisionale in relazione alle politiche di trasformazione del territorio.

Tale analisi, è stata effettuata ricordandosi che ci si muove all'interno di un percorso aperto che comporta una costante raccolta di informazioni ed una successiva "manutenzione" delle stesse in una logica multiattoriale al fine, di utilizzare come leva strategica le informazioni territoriali disponibili per soddisfare una platea sempre più articolata di utenti sia pubblici, sia privati.

Quindi, in funzione di focalizzare le connessioni e le relazioni tra il C.A.D e la struttura ed i contenuti dei Quadri Conoscitivi Territoriali nelle legislazioni regionali è stato predisposto un commento specifico degli artt. 59, 60 e 61 del C.A.D che regolano la disponibilità dell'informazione digitale, a supporto ai processi partecipativi in relazione alla trasparenza nei processi decisionali, per la realizzazione e manutenzione di un repertorio di dati.

1. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: le origini della riforma

L'idea di un codice che raccogliesse in modo organico le principali norme in materia di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione, nonché quelle concernenti il valore giuridico del documento informatico e delle firme elettroniche, è scaturita dall'esperienza maturata nei primi due anni di svolgimento delle funzioni delegate al Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Questa figura di Ministro senza portafoglio, istituita per la prima volta nel 2001, ha infatti concentrato competenze relative sia alla digitalizzazione dell'azione amministrativa sia alla diffusione delle nuove tecnologie tra i cittadini e le imprese. Dopo i primi anni di promozione di iniziative concrete ed operative per l'effettiva realizzazione di quegli obiettivi, anche in prosecuzione dei progetti di e-government già avviati nella scorsa legislatura sulla base delle risorse finanziarie derivanti dalla ben nota gara in materia di UMTS, si è avvertita la necessità di creare un nuovo contesto normativo, idoneo ad accogliere e sostenere, e talvolta addirittura imporre, questa sorta di rivoluzione silenziosa, che sta lentamente ma inesorabilmente modificando i rapporti tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini.

A tal fine, il Legislatore ha proceduto ad un ampio lavoro di rilettura critica della legislazione vigente ed ha elaborato una vera e propria strategia di approccio al problema normativo in questa delicata materia.

Prima di delineare quali siano state le linee che sono state seguite, va innanzitutto rappresentato il quadro costituzionale attraverso il quale il Legislatore ha posto le basi per tale riforma. Gli elementi di tale quadro sono i seguenti:

- In primo luogo, l'articolo 97 della Costituzione che disciplina l'azione amministrativa e che individua nei principi del buon andamento e dell'imparzialità i cardini essenziali dell'agire pubblico;
- In secondo luogo, l'articolo 117, comma secondo, lettera R), che affida alla competenza legislativa dello Stato la disciplina del coordinamento informatico dei dati delle amministrazioni statali, regionali e locali;
- Infine, un altro principio essenziale è quello dell'autonomia di autorganizzazione spettante alle Amministrazioni Regionali e Locali.

Dunque, in attuazione e nel rispetto di tali dettami costituzionali, si è perseguito l'obiettivo di formulare disposizioni idonee a garantire il buon andamento e l'imparzialità della P.A. e il coordinamento dei dati informatici, nel rispetto dell'autonomia di autorganizzazione dei vari livelli istituzionali

Tutto questo, trova conferma all'interno degli articoli che costituiscono il Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.), approvato con decreto legislativo del 7 marzo del 2005, nei quali viene affermato che:

- le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono lo strumento più idoneo a garantire l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
- vi è la necessità di sviluppare il processo di digitalizzazione secondo una strategia organica e complessiva;
- deve essere promossa la massima interazione fra i vari livelli istituzionali, secondo i canoni della leale collaborazione e secondo i principi della sussidiarietà verticale.

Inoltre, sono esplicitate al suo interno delle idee portanti quali:

- La necessità di incidere profondamente sul back office delle P.A., rideterminando strutture e procedimenti alla stregua delle possibilità operative offerte dalle nuove tecnologie;
- L'investimento nella formazione all'uso dell'I.C.T. (Information and Communication Technology),
- L'elevazione a vero e proprio diritto, azionabile in giudizio, dell'interesse dei cittadini ad ottenere l'uso delle nuove tecnologie da parte della P.A.;
- L'utilizzo delle medesime per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa;

Molti altri sono i principi esplicitati o sottesi al Codice, ma già questi possono fornire un quadro della complessità e l'articolazione delle scelte effettuate.

Questo complesso normativo doveva, ovviamente, presentarsi come ampio ed organico e inevitabilmente impattava su norme preesistenti, richiedendo una gestione coordinata e coerente anche nella sua predisposizione. Da questi presupposti, è scaturita la scelta da parte del Ministero di intervenire attraverso una delega legislativa al Governo, idonea a modificare normative preesistenti e ad assicurare un congruo lasso di tempo per eventuali ulteriori interventi integrativi e correttivi¹.

Quindi, in estrema sintesi, è questo il quadro complessivo entro cui sono stati mossi i primi passi per dare una prima "forma" al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: gli aspetti qualificanti

Dopo questa breve sintesi sulle origini della riforma, si possono ora svolgere alcune considerazioni più puntuali. Nei punti seguenti, verranno illustrati quali siano gli aspetti della riforma che possono essere considerati qualificanti e che consistono:

- In primo luogo, nella prima parte del Codice, si afferma che le P.A. perseguono gli obiettivi di efficienza, trasparenza ed economicità attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e che l'utilizzo delle stesse, diviene un vero e proprio parametro di valutazione dei risultati raggiunti;
- In secondo luogo, all'interno del Codice si afferma un concetto di "controllo diffuso" dell'efficienza dell'Amministrazione in quanto viene riconosciuto al cittadino un vero e proprio diritto a veder usare da parte delle P.A. le nuove tecnologie, diritto che potrà essere fatto valere in giudizio, nei limiti rinvenibili nel Codice medesimo. Per cui, viene stimolata in forma diretta la partecipazione dei cittadini e di altri portatori di interessi che potranno far valere il proprio diritto a partecipare ai processi amministrativi che li riguardano, attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione;
- Inoltre, l'intera sezione II del Capo I, rubricata "diritti dei cittadini e delle imprese", riconosce il già segnalato *diritto all'uso delle tecnologie* per il quale, sarà necessario, che le P.A. organizzino il proprio back office, per rendere effettivo l'esercizio degli importanti diritti già segnalati attraverso l'uso delle nuove tecnologie;
- Poi, vengono introdotti anche i concetti di qualità dei servizi resi e di soddisfazione dell'utenza (art. 7): *"le pubbliche amministrazioni centrali provvedono alla riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi; a tal fine sviluppano l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti"*;
- Di fondamentale rilievo sono poi le norme sempre contenute nel Capo I (Sezione III) che riguardano i rapporti istituzionali, che sono disciplinati in un'ottica di condivisione, cioè di piena collaborazione fra Stato, Regioni ed Autonomie Locali, fermo restando che le regole tecniche sono dettate dallo Stato, in virtù della citata norma di cui all'art. 117, comma 2°, lett. r), Cost. (cfr. artt. 10 e segg.);
- Un'ampia parte del Codice (il Capo II) è poi dedicata alla disciplina del documento informatico e delle firme elettroniche: il testo introduce alcune significative modifiche alla disciplina previgente e, fermo restando il valore giuridico del documento e delle firme, gradua il valore medesimo alla luce delle intrinseche caratteristiche di stabilità e certezza dei singoli prodotti, superando talune rigidità ed eccessi della normativa precedente;

¹ In tal senso, ha disposto la legge delega, cioè l'art. 10 della legge 229 del 2003.

- Di notevole rilievo appaiono le disposizioni che si rinvengono nel Capo I e che vengono poi completate nei Capi III e IV, attinenti al concreto operare delle P.A.: gli atti amministrativi originali saranno elettronici e, come detto, gli scambi di corrispondenza tra le diverse P.A. avverranno per via telematica ed i procedimenti saranno gestiti attraverso “fascicoli virtuali”;
- Infine, uno degli aspetti più importanti è contenuto nel Capo V, Sezione II (dall’art. 58 all’art. 62) che riguarda le modalità di fruibilità delle banche dati in possesso delle P.A., che dovranno essere rese accessibili al pubblico per via telematica, ovviamente distinguendo fra dati conoscibili da chiunque e dati a conoscibilità limitata, a tutela della privacy degli interessati.

Questo è, dunque, il quadro generale offerto dal d.lgs. 82/2005, un testo che non costituisce un punto di approdo, ma un punto di partenza verso una disciplina organica e completa dell’utilizzo delle tecnologie digitali nella Pubblica Amministrazione e nei rapporti negoziali tra privati.

3. Il Codice dell’Amministrazione Digitale: profili giuridici

La XIV legislatura ci consegna una serie di interventi talora profondi e penetranti nel tessuto amministrativo italiano, ma forse una sola riforma in senso proprio, ovvero un solo intervento innovatore dotato di (un suo) “senso” (ad intendere di una chiara direzione verso cui viene indirizzata l’amministrazione pubblica nel suo complesso)².

Questa riforma, coerentemente forse con un certo spirito riformatore che ha caratterizzato i governi Berlusconi tra il 2001 ed il 2006, non ha avuto nel Ministro della funzione pubblica, né in quello delle riforme il suo fulcro, ma nel Ministro per l’innovazione e le tecnologie.

Una riforma, quella dell’amministrazione digitale, della quale il CAD è a sua volta il cuore (ma direi, soprattutto, la “bandiera”), indebolita da un lato dal suo essere quasi estranea a processi di cambiamento “reale” dell’amministrazione (l’introduzione delle ICT non è strumento per la semplificazione, ecc., ma è fine di per sé), ma dall’altro quasi rafforzata dalla sua inevitabile centralità.

Ecco, quindi, l’affastellarsi di linee guida, direttive, piani e programmi (prima) e di interventi normativi (poi), nel quadro, va peraltro riconosciuto, di un intervento riformatore con tratti di organicità e linearità, pur a fronte (da ultimo) di innegabili accelerazioni (accompagnate da titubanze ed imprudenze, come è forse inevitabile in questi casi, con questi tempi, e nell’attuale quadro politico). Questo perché, a ben vedere, quello dell’amministrazione digitale è (e non può che essere) un processo riformatore, più di lungo periodo, che sarebbe sbagliato voler vedere concluso e conchiuso nell’arco di una legislatura.

Eppure, a volte è questo il senso (il messaggio) che sembra potersi leggere nello stesso codice dell’amministrazione digitale, “coronamento e punto di arrivo” di un processo nato nell’arco della XIV legislatura ed in questa destinato ad arrivare a compimento (salvi gli inevitabili ritardi nella sua attuazione da parte delle amministrazioni). La qual cosa, però, è due volte errata: da un lato, infatti, il processo non nasce certo nel corso dell’ultimo quinquennio (il che peraltro ne rafforza l’importanza: non si tratta di una tendenza episodica, legata ad un certo contesto politico, ma di una linea di riforma di sistema, che si inserisce in un quadro coerente di politiche comunitarie, che prende l’avvio quantomeno già nel corso della legislatura precedente), e dall’altro, poi, il processo non è destinato, né può, chiudersi con lo spirare di una legislatura, ma richiede e presuppone tempi inevitabilmente più lunghi, investimenti ed interventi fino alla sua messa a regime (reale, non virtuale).

Proprio perché si tratta, quindi, di un processo di fondo, che mira a mutare il rapporto tra i cittadini e le amministrazioni (e tra queste), permettendo in particolare una più ampia condivisione di informazioni, una piena disponibilità di dati, servizi più efficienti e rispondenti ai bisogni dell’utenza, è necessario considerare questa riforma come un passaggio, pure centrale e rilevante in termini di snodo “culturale” (perché segna l’acquisita consapevolezza, per il legislatore e per le amministrazioni, della centralità di questo processo),

² Data la natura dell’intervento, verranno riportati in nota solo i riferimenti essenziali. Più ampiamente ed in via generale sia consentito rinviare a E. CARLONI (a cura di), Codice dell’amministrazione digitale, Rimini, Maggioli, 2005, ed alla relativa bibliografia. In materia, per tutti, v. F. MERLONI (a cura di), Introduzione all’eGovernment, Torino, Giappichelli, 2005, nonché G. VESPERINI (a cura di), L’e- government, Milano, Giuffrè, 2004. Sul d.lgs. n. 82 del 2005, cfr. G. CASSANO, C. GIURDANELLA, Il codice della pubblica amministrazione digitale, coord. E. Guarnaccia, Milano, Giuffrè, 2005.

pena il rischio di valutare il codice (in sé) come l'affermazione, per legge, di un modello che, in quanto in larga parte di là da venire, è sorretto unicamente dalla spinta politica (è, quindi, solo "attuale" e forse destinato a cessare di esserlo).

Ecco, in via generale, la chiave di queste brevi riflessioni vuole essere quella di "prendere sul serio" il CAD (e, soprattutto, l'amministrazione digitale), il che significa anche, però, non sottacere i problemi, le criticità, le accelerazioni e le mancate previsioni del codice. Un nuovo modo di amministrare con il quale, ci piaccia o meno, è davvero necessario confrontarci.

3.1. La "terza stagione" nell'applicazione delle ICT all'amministrazione pubblica

Va premesso che l'angolazione da cui analizzeremo le trasformazioni del sistema pubblico è in modo specifico quella del rapporto tra amministrazioni e cittadini, cosicché alcune considerazioni andrebbero forse precisate se viste nella diversa angolazione "interna" della circolazione di informazioni entro e tra le amministrazioni³.

Riprendendo una citazione già richiamata da Arena, come "gubernar no es asfaltar", così l'amministrazione digitale non è soltanto l'utilizzo di computer nell'attività amministrativa⁴. Pure, evidentemente, il possesso di dotazioni informatiche e la capacità diffusa del loro utilizzo è un presupposto di ogni successiva politica di apertura (mediante modalità ICT) al cittadino.

Nella complessiva disciplina delle ICT applicate all'amministrazione pubblica, il codice segna la trasformazione dell'approccio del legislatore che da interventi volti a favorire e disciplinare l'informatizzazione pubblica (per tutti, già il d.lgs. n. 39 del 1993, istitutivo dell'AIPA, dove l'informatica è intesa come strumento "per il miglioramento dei servizi", erogati secondo modalità tradizionali), passando per provvedimenti volti a favorire ed accompagnare un processo affidato in larga parte a politiche pubbliche di *eGovernment* (disciplina delle firme elettroniche, riconoscimento di validità giuridica al documento informatico, disciplina delle modalità di trasmissione e delle forme di riconoscimento), giunge ora a regolare in modo diretto e finale (non solo strumentale) il rapporto tra cittadini ed amministrazioni nel nuovo contesto tecnologico.

Non si tratta più, soltanto (che non era già poco, come dimostrano i problemi incontrati al riguardo) di disciplinare gli strumenti che consentono al cittadino di rapportarsi per via digitale con l'amministrazione, tali da riconoscere valore giuridico a questa "interazione", ma di riempire di contenuti (in termini di diritti, doveri, standard comuni)⁵ il rapporto tra cittadini e amministrazioni nel nuovo scenario digitale. Un passaggio degno di nota, che peraltro non arriva certo qui a compimento, ma del quale nel CAD troviamo la prima embrionale disciplina, la cui portata rivoluzionaria si stempera a volte tra scarsa azionabilità di alcuni diritti, circoscrizione di una serie di obblighi in modo diretto alle sole amministrazioni centrali, ecc.

Così facendo, però, pur tra queste incertezze, il legislatore definisce un nuovo modello di amministrazione: un'amministrazione che fornisce informazioni ed eroga servizi mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ovvero consente di usufruire dei propri servizi da postazioni remote, in un approccio multicanale che vede nelle reti telematiche (ed in particolare in Internet) la forma privilegiata di accesso.

Un modello assunto dal legislatore, che però non troviamo compiutamente definito nelle leggi che, nell'ultimo biennio, hanno regolato il fenomeno, ma che risulta chiaramente inquadrabile solo facendo un passo indietro (o "a lato") ed andando a confrontarci con le politiche legate all'applicazione delle ICT all'amministrazione pubblica, in una parola alle politiche di *eGovernment*.

Per quanto sia sulla leva legislativa che si concentra ora l'attenzione (dei protagonisti, degli interpreti), l'*eGovernment* nasce in primo luogo come politica, ed è "nelle politiche" che risiede il modello, e lo stesso può dirsi anche per alcuni istituti poi tradotti in legislazione: il disegno più compiuto resta lì, anche se il

³ Un tema su cui ampiamente v. M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico della documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2005, 525 ss. 4 Cfr. G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, 129.

⁴ Cfr. G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, 129.

⁵ Si v. in particolare il capo I e il capo V del d.lgs. n. 82 del 2005.

tratteggio normativo si fa sempre più chiaro. Una serie di concetti e di previsioni, indubbiamente ambigue se visti "di per sé", acquistano infatti chiarezza se letti nel quadro dei progetti che, a livello nazionale, prendono il via con l'Action Plan sull'eGovernment del 2000, e che poi vengono ulteriormente articolati e definiti attraverso linee guida e direttive nel corso della legislatura da poco conclusa (solo a titolo esemplificativo: cosa intendere per "usabilità", o per "servizi in rete", quale il rapporto tra amministrazioni statali e amministrazioni territoriali, e così via). L'esaurirsi (o quantomeno ridursi) del principale motore delle politiche di eGovernment, le risorse finanziarie, unite all'esigenza di non far rallentare (ma anzi se possibile accelerare) il processo, pare essere di importanza non secondaria nella scelta di dare uno "statuto" all'amministrazione digitale.

3.2. Il Codice tra dispersione normativa e volatilità delle discipline

Pur a fronte dell'importanza del passaggio, non possiamo trascurare alcune precisazioni, che l'enfatico utilizzo della parola "codice" potrebbe portarci a non valutare.

Uno dei problemi tipici di quanti si sono confrontati con l'*eGovernment* è stato (e come vedremo resta) quello di una rilevante dispersione normativa, ad intendere il fatto che le regolazioni che via via si sono succedute in materia sono state eterogenee, varie quanto a settori materiali di riferimento, oltre che spesso rapide e volatili. Elementi (pure non centrali) della disciplina dell'*eGovernment* sono stati quindi "sparsi" in previsioni rivolte a regolare l'informatizzazione pubblica (per tutti il già ricordato d.lgs. n. 39/1993), la documentazione amministrativa (ed anzi a lungo le previsioni più significative in materia rientravano nella disciplina del TUDA), ma anche in via generale l'azione o l'organizzazione amministrativa ("tracce" sono rinvenibili tanto nella l. n. 241/1990 quanto nel d.lgs. n. 165/2001, o nella legge n. 150/2000), la semplificazione amministrativa, la tutela della riservatezza, la disciplina delle comunicazioni elettroniche, per non parlare di regolazioni di settore.

Un quadro solo in parte (e con esiti controversi) semplificato dal codice.

Di tutte le discipline richiamate, la sola dimensione informatica della documentazione amministrativa, con il corollario di firme e flussi documentali, transita (in modo pure non completo) nel codice, con l'esito peraltro di fare un codice "smontandone un altro". Altre discipline, recenti, già si intrecciano con il codice già prima della sua recente riforma: la legge n. 4 del 2004 (c.d. "legge Stanca"), la disciplina del sistema pubblico di connettività (ora confluita nel codice stesso), le previsioni contenute nel "decreto competitività".

Un codice che non è quindi realmente tale, ma una disciplina di principio, che costituisce attualmente il baricentro della disciplina della materia.

Ma il codice non è tale anche per un altro profilo, non meno problematico, che è la sua stabilità.

Da un lato questo è un dato forse ineliminabile, vista la materia: la digitalizzazione ha tempi più rapidi che non altri fenomeni, e la caducità delle regolazioni è quindi inevitabilmente legata ai tempi (rapidi) delle trasformazioni che connotano questa.

Ma anche di fronte a simili attenuanti, non si può non criticare la volatilità normativa che caratterizza questa operazione sin dal suo nascere: approvato nel marzo del 2005, entrato in vigore (solo) nel gennaio del 2006, sin dall'origine suscettibile di modifiche e quindi novellato in chiusura di legislatura, il CAD è stato interessato, a volte di poco preceduto, da interventi che, pur senza incidere sul suo testo, l'hanno comunque coinvolto (dal "decreto competitività" alla legge n. 15 del 2005, dalla legge finanziaria al "decreto omnibus" al "decreto milleproroghe"). Nel complesso, il quadro pare quello di una regolazione se non sempre incoerente certo incostante e frenetica, e viene naturale ricordare Dante, che criticava il legislatore fiorentino lamentando che "...a mezzo novembre non giunge quel che tu d'ottobre fili" (Purgatorio, VI).

Né la digitalizzazione dell'amministrazione è raggiunta, cosicché la disciplina che pure si vorrebbe completa, stabile ed organica è in realtà inevitabilmente "transitoria", ed assistiamo ad una fase in cui si mira ad assicurare, di là da affermazioni talora sin troppo enfatiche, che il servizio sia erogato *anche* in rete, il diritto (di accesso, partecipazione, comunicazione, ecc.) dei cittadini sia fruibile *anche* mediante modalità telematiche.

3.3. Dati e servizi in rete nel codice dell'amministrazione digitale

Scendendo ad esaminare nel merito, pur brevemente, il CAD, la disciplina più innovativa appare, per quanto ci riguarda, quella riferibile all'insieme di diritti e relativa disponibilità di informazioni ed erogazione di servizi (profili questi ultimi tra loro, come vedremo, strettamente intrecciati).

Il nuovo "regime dei dati" viene affermato con dichiarazioni di principio di cui solo col tempo (e con l'attuazione che a questi principi verrà via via data) potremo davvero cogliere tutte le implicazioni.

Perché, a ben vedere, le affermazioni contenute nel codice paiono destinate a ridefinire il regime dei dati detenuti da amministrazioni pubbliche, che, in quanto non sussistano limiti di legge sono *dati pubblici*, od in altre parole dati "conoscibili da chiunque"⁶. Seppure non vi siano obbligate (salve le amministrazioni centrali nei limiti dei "contenuti obbligatori" e dei "moduli e formulari"), le amministrazioni sarebbero quindi tenute, conformemente ai principi del codice, a rendere disponibili questi dati. Il che ci costringe a confrontarci col variabile regime dei diversi dati detenuti dalle amministrazioni pubbliche, fatto però salvo questo nuovo principio (che a ben vedere è davvero il coronamento del superamento della logica del "segreto") che è quello di "disponibilità", che a sua volta è una nuova declinazione della trasparenza amministrativa, attualmente sempre meno "appagata" dal diritto di accesso così come riformato dalla legge n. 15 del 2005.⁷

Quali i *dati* detenuti da pubbliche amministrazioni: anche a volerla semplificare, la tassonomia è ampia.⁸

Dati riservati (perché la legge lo prevede) e tra questi in particolare dati (di norma non conoscibili da chiunque perché) personali (se non anche sensibili), dati anonimi perché tali per natura o perché trattati secondo il principio di necessità⁹, e quindi dati *espressamente* pubblici perché come tali definiti dalla legge. Ecco, le amministrazioni dovrebbero rendere disponibili (in rete, a chiunque) tutti i dati compresi nelle ultime categorie (dati non riservati perché anonimi o pubblici), salvi gli accorgimenti necessari allorché, in presenza di dati (pubblici ma anche) personali¹⁰, il nuovo trattamento non sia previsto per legge né equivalente ad altro già regolato.

Non meno significative le previsioni riferite ai *servizi* (in rete)

Pare necessario, in via preliminare, delimitare il fenomeno, e questo evidentemente a fronte, da un lato, della pluralità delle espressioni verbali utilizzate dallo stesso legislatore e, dall'altro, dall'assenza di una definizione espressa. A livello di politiche pubbliche, ed ora anche a livello legislativo, si parla infatti in modo sempre più frequente di servizi *on line* (o servizi in rete), volendo far riferimento a servizi di varia natura, a carattere prevalentemente burocratico, fruibili dagli utenti mediante modalità digitali.

Che le pubbliche amministrazioni (nel loro complesso) siano tenute ad erogare in rete i propri servizi, discende prima ancora che dal codice, già dalla stessa legge n. 4 del 2004 (c.d. Legge Stanca, in materia di accessibilità) che parla (nell'affermare il diritto di tutti ad accedervi) di "*servizi che si articolano attraverso strumenti informatici e telematici*" nonché di "*servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione*", rispetto ai quali ultimi è previsto, in particolare, il diritto di accesso.

Una regolazione più ampia e compiuta del fenomeno è ora contenuta nel CAD.

Forse per la difficoltà (legata a problemi di *back office*) di assicurare una effettiva erogazione/transazione del servizio, è in relazione alla "dimensione informativa" che la disciplina del d.lgs. n. 82 del 2005 appare maggiormente penetrante. Ed è anzi da notare che questo avviene non solo per servizi che per loro natura consistono in diffusione/messa a disposizione di informazioni ma anche per quei

⁶ Cfr. le definizioni di *disponibilità* e di *dato pubblico* contenute nell'art. 1 del codice dell'amministrazione digitale. ss.

⁷ Su questi temi, più diffusamente, ci sia consentito rinviare (anche per i dovuti riferimenti) a E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2005, 573.

⁸ Sul punto, il commento al Capo V, sez. I e II, del codice, di E. MENICETTI, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit. 9 Cfr. il d.lgs. n. 196 del 2003. ¹⁰ Le diverse tipologie non sono omogenee, ed è quindi possibile che dati pubblici perché espressamente definiti come tali da una norma (che prevede ad esempio la pubblicazione di certi atti e, quindi, dei dati ivi contenuti) siano anche personali (nella misura in cui si riferiscono ad un soggetto).

⁹ Cfr. il d.lgs. n. 196 del 2003.

¹⁰ Le diverse tipologie non sono omogenee, ed è quindi possibile che dati pubblici perché espressamente definiti come tali da una norma (che prevede ad esempio la pubblicazione di certi atti e, quindi, dei dati ivi contenuti) siano anche personali (nella misura in cui si riferiscono ad un soggetto).

servizi (“comunicativi”, “transazionali” ad utilizzare le classificazioni del Censis) che hanno, ad un basso grado di interazione, natura essenzialmente (anche in questi casi) informativa.

Per tutti questi servizi latamente “informativi”, assistiamo ad una prima serie di regole vincolanti per tutte le amministrazioni pubbliche. In parte di queste regole, rivolte a disciplinare i “siti” delle pubbliche amministrazioni, regolazione dei servizi (informativi) e regime dei dati si confondono.

Così i dati diffusi dalle amministrazioni devono essere assistiti da specifiche garanzie in ordine alla provenienza ed alla qualità, dal momento che, secondo quanto fissato dal quarto comma dell’art. 54, le pubbliche amministrazioni sono tenute a garantirne “*la conformità e la corrispondenza con le informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali*”: qui, quindi, la qualità dei dati si declina come sicurezza, certezza della provenienza, conformità agli originali.

Meno chiara la vincolatività per le amministrazioni “non centrali” di altre previsioni contenute nel CAD: mentre, infatti, assistiamo per le amministrazioni dello Stato ad una disciplina che, seppure ancora “di principio” comporta innegabili e dirette ricadute per le amministrazioni, tenute a realizzare “siti” istituzionali “*che rispettano i principi di usabilità, reperibilità, accessibilità anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità*” (art. 53), per le amministrazioni territoriali la realizzazione di siti istituzionali con analoghe caratteristiche resta, però, affidato a meccanismi di *governance*, ed in particolare alla promozione, da parte dello Stato, di specifiche intese ed azioni comuni.

Analogamente può dirsi per i “contenuti minimi obbligatori”, definiti per i siti delle amministrazioni centrali dall’art. 54 del codice, la cui diretta vincolatività è limitata alle amministrazioni centrali (che, *se già dispongono di propri siti*, devono conformarsi *entro ventiquattro mesi* a questo decalogo, le cui funzioni paiono però prevalentemente informative e di trasparenza).

Più strettamente in tema di servizi, la sezione III del Capo V del codice disciplina l’organizzazione e le finalità, le modalità di accesso, nonché il regime delle istanze e dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni.

Senza che sia possibile soffermarci ulteriormente su questa disciplina, ci siano consentite, in chiusura, alcune notazioni rispetto ad alcuni punti problematici che restano aperti (se non anche amplificati) alla luce di questa normativa (e del codice nel suo complesso).

3.4. In conclusione: problemi aperti ed alcuni suggerimenti

E’ frequente la critica al codice da parte di chi vede, in questa disciplina, i caratteri della “norma manifesto”. In particolare, anche sulla base dei rilievi già mossi in sede di parere (sullo schema del futuro d.lgs. n. 82/2005) dal Consiglio di Stato alla previsione di diritti privi di diretta azionabilità.¹¹ Si pensi, ad esempio, all’art. 3 (*diritto all’uso delle tecnologie*), o all’art. 4 (*partecipazione al procedimento amministrativo informatico*): al diritto del privato non corrisponde che una generica situazione di doverosità (ma nessun obbligo) in capo alla pubblica amministrazione.¹²

E’ però vero che il legislatore può ben scegliere di fissare con legge, in un certo momento storico, un obiettivo pur non immediatamente raggiungibile, e questo è stato, se vogliamo, comprensibile in un periodo delicato per le finanze pubbliche, in cui la leva delle politiche (di *eGovernment*) rischiava di segnare il passo a fronte di un inaridirsi delle fonti finanziarie che ne avevano promosso la diffusione.

E’, *diversamente*, proprio a prendere sul serio l’amministrazione digitale, che taluni problemi risultano enfatizzarsi, a fronte di certe accelerazioni non sempre valutate in tutte le implicazioni.

Pensiamo, in primo luogo, all’ambito di applicazione del codice: se davvero quello che si va a definire è un nuovo standard di cittadinanza, allora risulta inspiegabile il *self restraint* del legislatore nazionale, che ha scelto di applicare in via diretta questo nuovo modello (del quale, come detto, sono ancora fissati solo i principi di fondo) essenzialmente alle amministrazioni centrali. Una scelta, questa, ingiustificata non solo nella logica dell’*eGovernment* (che vorrebbe il cittadino messo in condizioni di relazionarsi con l’intero sistema pubblico e l’abbandono delle logiche *single agency*), ma anche a tener conto del sistema autonomistico italiano ed alla ripartizione di competenze legislative operate dall’art. 117 della Costituzione.

¹¹ Cons. Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere del 7 febbraio 2005.

¹² Ampiamente nel commento all’art. 3, B. PONTI in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell’amministrazione digitale*, cit., *passim*.

Per quanto, infatti, il fenomeno dell' *eGovernment* possa vedersi come legato strettamente alla dimensione organizzativa di ciascun livello di governo, la definizione di standard prestazionali (pure da raggiungere con scelte organizzative differenziate) riferiti anche a servizi burocratici, può farsi agevolmente rientrare nella competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate sull'intero territorio nazionale (si veda in questo senso, per tutte, la l. n. 15 del 2005, che individua nel diritto di accesso un "livello essenziale" ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m). Si tratta, evidentemente, di un livello minimo di servizi che realizzando una "eguaglianza di base" può ben essere imposto all'intero sistema pubblico (una competenza, sia detto, che unita a quella sul "coordinamento informativo" sembra in grado di reggere larga parte della disciplina del CAD).

Ma pensiamo, soprattutto, ai destinatari di questi servizi e, di converso, ai "cittadini digitali" dei quali il codice è dichiarato essere lo "statuto". Ecco, qui il rischio di salti in avanti diviene evidente. Un rischio legato, da un lato, alla "disaffezione al tema" che può discendere da proclami irrealistici. Ma un rischio che non sarebbe affatto minore se questa distanza tra affermazioni (normative e più ancora in seno al dibattito politico) e realtà fosse minore. Questo non solo perché, a fronte di diritti e servizi affermati *ex lege*, rischia di restare indietro larga parte del sistema pubblico, non in grado di assicurarne la fruizione, ma soprattutto perché rischiano di restare indietro i cittadini (o larga parte di essi).

In un sistema in cui solo una minoranza della popolazione ha confidenza con l'uso del computer e di Internet, ed a fronte di *digital divides* che seguono coordinate sociali, culturali, economiche e territoriali, nel momento in cui si affermano nuovi diritti diviene compito della Repubblica "rimuovere gli ostacoli" che si frappongono ad una eguaglianza nel loro godimento. Questo, poi, tanto più se teniamo conto del fatto che le dinamiche tecnologiche non risolvono né riducono di per sé il problema.¹³

Interventi adeguati, atti a rimuovere gli ostacoli, quindi, sono un passaggio ineliminabile a fronte dell'affermazione di diritti.

E se questo non avviene (come in questo caso: nel codice l'unica previsione, ma debole, è data dall'art. 8 sulla "alfabetizzazione informatica dei cittadini") allora è meglio non parlare di "nuovi diritti di cittadinanza" (in relazione a quelli previsti dalla sez. II del capo I del codice), ma piuttosto di *nuove modalità di fruizione di diritti tradizionali*, pena una disuguaglianza inaccettabile nel nostro sistema costituzionale.

Ecco, se è permessa una notazione conclusiva, è necessario procedere senza fughe in avanti che lasciano indietro valori ed esigenze non debitamente considerate: esigenze di effettività ed eguaglianza, come si è detto, ma non meno esigenze di conservazione (di là dall'enfasi, talora eccessiva e comunque spesso acritica, dedicata alla *dematerializzazione*), esigenze di sicurezza e riservatezza. La convivenza di modalità tradizionali e modalità digitali (nell'azione, nell'organizzazione, nella documentazione) è inevitabile, e questa coesistenza se è transitoria, lo sarà ancora a lungo (come avviene per tutto ciò che è *transitorio* nel nostro paese), ma più probabilmente è un dato permanente, che non possiamo pensare di superare, né in tempi brevi né in modo completo. Bisogna, in altre parole, sfuggire al rischio che la rapidità, che è un pregio, si trasformi in fretta, che è un difetto.

¹³ Sul digital divide (o meglio sui divides digitali), v. D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005, 209 ss.

4. Osservazioni sulle modifiche al codice dell'amministrazione digitale in attuazione della legge delega 18 giugno 2009, n. 69

L'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha delegato il Governo a effettuare entro diciotto mesi un'ampia revisione del CAD (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82). Si tratta di una preziosa occasione per aggiornare e mettere a punto, sulla base dell'esperienza dei primi anni di applicazione, questo codice che costituisce il principale riferimento normativo, nel nostro ordinamento, in materia di digitalizzazione.

Anzitutto, il codice disciplina tutti i rapporti tra imprese e amministrazioni pubbliche nell'era digitale e quindi costituisce uno strumento cruciale per le politiche di semplificazione che fanno leva sull'*e-government*.

Inoltre, alcune disposizioni del codice, ad esempio in materia di documento informatico, firme elettroniche, copie dei documenti e conservazione sostitutiva, forniscono la disciplina giuridica generale per l'utilizzo degli strumenti digitali e incidono quindi direttamente sull'organizzazione delle imprese e sui loro rapporti con altri soggetti nel settore privato.

4.1. Rendere più vincolanti le disposizioni in materia di *e-government*¹⁴

Molte disposizioni del codice dell'amministrazione digitale sono norme di principio che sinora hanno trovato scarsa applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche. La revisione del codice fornisce l'occasione per rendere più vincolanti alcune di queste disposizioni, anche attraverso l'introduzione di meccanismi sanzionatori e premiali per le amministrazioni interessate.

Per le imprese, una maggiore coerenza delle norme in materia di *e-government* potrebbe comportare significativi risparmi di tempo e risorse. Basti pensare ai vantaggi che deriverebbero dalla concreta possibilità di effettuare tutti i pagamenti alle pubbliche amministrazioni con modalità informatiche (articolo 5 del codice) e di comunicare con tutte le amministrazioni utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Appare importante anche procedere all'effettiva realizzazione dello sportello unico per le attività produttive accessibile in via telematica, presso il quale le imprese potrebbero svolgere tutti gli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio dell'attività (articolo 10 del codice). Tale iniziativa costituisce il necessario complemento delle misure già adottate volte a semplificare l'avvio dell'attività d'impresa attraverso la comunicazione unica al Registro delle imprese. La revisione del codice può fornire l'occasione per assicurare un chiaro coordinamento tra le norme sullo sportello unico contenute nel codice e le altre disposizioni normative introdotte in questi anni che hanno attinenza con la materia.

4.2. Documento informatico, firme elettroniche, copie, conservazione sostitutiva, posta elettronica¹⁵

La disciplina del valore giuridico e probatorio del documento informatico, delle firme elettroniche, delle copie informatiche e della conservazione sostitutiva è stata oggetto in questi anni di ripetute modifiche normative. La revisione del codice dovrebbe mirare a dare stabilità al quadro normativo, così da fornire certezza agli operatori sulle condizioni e sulle conseguenze giuridiche dell'utilizzo dei nuovi strumenti. Finché il quadro giuridico non è assestato, ad esempio, vi sono forti disincentivi per i privati alla conservazione sostitutiva su supporto informatico di documenti originali analogici.

In materia di firma elettronica, sarebbe utile reintrodurre espressamente nel codice dell'amministrazione digitale la categoria della firma elettronica avanzata, prevista dalla normativa comunitaria, che costituisce un livello intermedio tra la firma elettronica e la firma elettronica qualificata. Molte misure comunitarie, ad esempio quelle in materia di imposta sul valore aggiunto o relative all'attuazione della direttiva sui servizi, fanno riferimento alla firma elettronica avanzata: la previsione della medesima nozione nel diritto interno

¹⁴ E. DE GIOVANNI, "Presentazione del Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale", Ufficio Legislativo del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, 16 giugno 2005.

¹⁵ Vedi nota 14.

renderebbe più semplice assicurare la coerenza delle disposizioni nazionali in materia di firme elettroniche con il diritto comunitario.

Più in generale, sia per i requisiti di sottoscrizione o di identificazione in rete che per gli strumenti di posta elettronica, occorre che la disciplina nazionale tenga conto del principio di proporzionalità, in conformità al diritto comunitario: la richiesta dell'utilizzo di tecnologie che assicurano una maggiore certezza giuridica e una maggiore sicurezza deve essere sempre proporzionata a chiare esigenze di interesse pubblico.

Nell'attività d'impresa è spesso necessario firmare grandi quantità di documenti dello stesso tipo. Sarebbe utile che nella revisione del codice si tenesse conto dell'esigenza di favorire il ricorso a sistemi di firma automatizzata a distanza, opportunamente disciplinati.

Le disposizioni del codice sulle copie informatiche sono state recentemente modificate dal decreto legge n. 185/2008. In base alla vigente disciplina le copie su supporto informatico di qualsiasi tipologia di documenti analogici formati in origine su supporto cartaceo o su altro supporto non informatico sostituiscono a ogni effetto di legge gli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale è assicurata da chi detiene l'originale mediante apposizione della firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche previste dal codice. E' previsto che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri individui particolari tipologie di documenti analogici unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione sostitutiva, è richiesto che la conformità all'originale sia autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, con dichiarazione firmata digitalmente e allegata al documento informatico.

Se si intendesse intervenire nuovamente su questi temi, appare importante distinguere chiaramente tra le regole relative alle copie e quelle relative alla conservazione sostitutiva. Per le copie, anche degli originali analogici unici, appare opportuno mantenere la possibilità di un'attestazione di conformità all'originale da parte del soggetto che concretamente all'interno dell'impresa ha la competenza necessaria a effettuare il controllo di conformità, senza la necessità di ricorrere a un notaio o a un pubblico ufficiale.

Per rispondere alle preoccupazioni in termini di certezza giuridica che possono sorgere nel caso in cui il documento analogico originale venga distrutto, lo strumento appropriato sembra essere quello delle regole sulla conservazione sostitutiva, che dovrebbero essere adottate con il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

4.3. Applicazione dell'accertamento d'ufficio⁶

Gli oneri degli adempimenti informativi e documentali nei confronti delle diverse amministrazioni pubbliche comportano, in termini di tempo e risorse, costi molto rilevanti per le imprese. Una più diffusa digitalizzazione degli adempimenti contribuirà a ridurre tali costi in misura significativa, in linea con l'impegno assunto in sede europea e recepito nel nostro ordinamento con il decreto legge n. 112/2008, di ridurre del 25 per cento entro il 2012 gli oneri amministrativi per le imprese derivanti da obblighi di natura informativa. Al medesimo obiettivo contribuirebbe una più concreta attuazione nel nostro ordinamento del principio dell'accertamento d'ufficio, in base al quale un documento già trasmesso dall'impresa a una pubblica amministrazione non può esserle nuovamente richiesto né da questa né da un'altra amministrazione: spetta infatti alle pubbliche amministrazioni trasmettersi tra loro i documenti.

L'accertamento d'ufficio è previsto da tempo a livello normativo, ma nella pratica sono ancora frequenti i casi in cui non viene attuato. Nell'esperienza delle imprese, tra gli ambiti in cui sono più frequenti le duplicazioni di adempimenti documentali vi sono le gare per l'assegnazione di contratti pubblici e i procedimenti dinanzi ad alcune autorità indipendenti.

Sarebbero molto utili misure volte a rendere più vincolante ed effettivo il principio dell'accertamento d'ufficio, soprattutto per i documenti facilmente accessibili presso alcune amministrazioni quali, ad esempio, il Registro delle imprese.

⁶ Vedi nota 14.

4.4. Regole tecniche

Il CAD prevede opportunamente che alcuni profili siano disciplinati da regole tecniche perché queste sono, in linea di principio, modificabili più agevolmente della normativa primaria (articolo 71 del codice). Vi è attesa, da parte degli operatori, di una rapida emanazione delle nuove regole tecniche in materia di pagamenti, copie e conservazione, necessarie a completare il quadro giuridico relativo alla digitalizzazione.

4.5. Ambito di applicazione del Codice dell'Amministrazione Digitale¹⁷

Un profilo rispetto al quale la formulazione della legge delega (legge n. 69/2009, articolo 33) suscita invece preoccupazione è il fatto che tra i criteri di delega vi sia anche quello di equiparare le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico alle pubbliche amministrazioni ai fini del codice dell'amministrazione digitale.

Assonime¹⁸ sottolinea da tempo, con il sostegno di autorevole dottrina, l'importanza di distinguere chiaramente tra le regole giuridiche da applicare alle pubbliche amministrazioni, comprese quelle realtà che pur avendo forma societaria sono assimilabili alle amministrazioni, e le regole da applicare alle società a partecipazione pubblica che operano come imprese sul mercato, quotate e non quotate. Prescindere dalle differenze esistenti tra queste categorie di soggetti in termini di contesto in cui operano, vincoli esterni ed incentivi, può infatti facilmente produrre rigidità ingiustificate ed effetti distorsivi della concorrenza.

Occorre evidenziare che alcune disposizioni del CAD già si applicano, per espressa previsione, ai gestori di servizi pubblici. Si tratta di disposizioni specifiche, relative all'accesso ai documenti informatici e al diritto del cittadino all'uso delle tecnologie, che possono trovare una *ratio* nell'esigenza di facilitare il rapporto del cittadino-utente con il fornitore del servizio pubblico.

L'attuale previsione della legge delega suggerisce, invece, senza alcuna apparente giustificazione, di estendere l'applicazione dell'intero CAD a tutte le società a prevalente partecipazione pubblica, nei più diversi settori di attività.

La prevista assimilazione delle società a prevalente partecipazione pubblica alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione del CAD appare inappropriata e rischiosa, perché le disposizioni del codice sono palesemente disegnate con riferimento ai procedimenti amministrativi e al sistema degli incentivi per le pubbliche amministrazioni e mal si adattano a imprese che operano sul mercato. Essa comporterebbe l'introduzione per le società a prevalente partecipazione pubblica di una serie di vincoli, ad esempio sull'organizzazione interna, sull'utilizzo degli strumenti dell'ICT e sul riuso dei sistemi informatici, che determinerebbero una perdita di flessibilità nelle scelte imprenditoriali e significativi aumenti di costi. Per questo profilo la scelta normativa meriterebbe un ripensamento.

¹⁷ Vedi nota 14.

¹⁸ L'Associazione fra le società italiane per azioni, in forma abbreviata Assonime, è un'associazione volontaria senza finalità di lucro e svolge la sua attività che a per oggetto lo studio e la trattazione dei problemi che riguardano direttamente o indirettamente gli interessi e lo sviluppo dell'economia italiana.

5. Commento agli artt. 58, 59 e 60 del D.lgs. n° 82 del 7 marzo 2005 “Codice dell’Amministrazione Digitale

5.1. Articolo 58 “Modalità della fruibilità del dato”

5.1.1. La disciplina della fruibilità dei dati nel Codice: considerazioni introduttive

L’art. 58 del Codice, dedicato alle “*Modalità della fruibilità del dato*”, apre la Sezione II del Capo V nel quale vengono organicamente affrontati i temi delle organizzazioni pubbliche e dell’erogazione dei servizi on line.

Proseguendo l’opera di definizione delle premesse normative funzionali al trasferimento in rete delle attività amministrative, dopo aver codificato nel web la sede elettiva per l’accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione¹⁹, il Codice rivolge la propria attenzione al coordinamento dei flussi di dati tra le pubbliche amministrazioni.

La sezione II del Capo V, è intitolata “*Fruibilità dei dati*” espressione che, in base alla definizione fornita dal Codice, indica nella “possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi automatizzati di un’altra amministrazione²⁰”.

Con una serie di norme, il Codice (artt. 58 – 62) mira a delineare l’assetto istituzionale e organizzativo più idoneo a favorire la circolazione delle informazioni tra i soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nei processi di digitalizzazione dell’attività pubblica (soggetti che, secondo quanto previsto dall’art. 2, comma 3 del Codice, vanno identificati non solo nelle Pubbliche Amministrazioni ma anche nei “gestori di servizi pubblici e negli organismi di diritto pubblico”).

Si tratta di un intervento significativo la cui rilevanza nodale rischia di essere occultata dalla particolare connotazione delle norme che lo sostanziano: in effetti, gli artt. 58 – 62, a fronte di altre norme del Codice contenenti affermazioni generali e di principio, racchiudono disposizioni di carattere definitorio, tecnico ed organizzativo che potrebbero indurre l’interprete meno accorto ad una lettura riduttiva del ruolo ad esse affidato.

L’intervento attuato mediante le disposizioni che ci accingiamo ad esaminare, infatti, pur concentrandosi su profili di carattere organizzativo²¹ e procedimentale²², tocca, a ben vedere, aspetti sostanziali dell’agire amministrativo.

Lo svolgimento dell’azione amministrativa, soprattutto nel contesto di una società complessa in cui molteplici e crescenti sono gli interessi e le circostanze di fatto da acquisire e valutare ai fini dell’esercizio del potere provvedimentale, richiede la disponibilità di un supporto informativo adeguato.

Prima ancora che decidere, infatti, amministrare significa conoscere, acquisire le informazioni necessarie a ricostruire il contesto reale, l’articolata trama di interessi destinati ad essere incisi dal provvedimento amministrativo.

Sono necessarie, dunque, informazioni complete ed aggiornate, rispondenti a criteri di affidabilità ed integrità capaci di favorire un esercizio consapevole ed accorto del potere decisionale da parte della Pubblica Amministrazione²³.

Sulla base di queste considerazioni, appare meglio intelleggibile il valore da attribuire alle norme richiamate: pur concentrandosi soprattutto su aspetti di carattere organizzativo esse appaiono, almeno potenzialmente, in grado di contribuire a rendere l’azione amministrativa più informata e consapevole e, quindi, capace di rispondere alle concrete esigenze della collettività.

¹⁹ Le norme in esame fanno seguito agli artt. 50-57 del Capo V intitolato “Dati delle Pubbliche Amministrazioni e servizi in rete” che riguardano tra l’altro, l’accesso ai dati ed ai documenti della pubblica amministrazione, il contenuto e le caratteristiche strutturali dei siti pubblici.

²⁰ V. art. 1, lett. t) del Codice.

²¹ V. l’art. 59, istitutivo del Comitato per le regole tecniche per i dati territoriali delle Pubbliche Amministrazioni.

²² V. l’art. 62 relativo all’uso di strumenti informatici per la tenuta dell’Indice Nazionale delle Anagrafi.

²³ Le norme in materia di fruibilità da parte delle pubbliche amministrazioni costituiscono espressioni di una strategia normativa più ampia che trova il proprio completamento nell’istituzione del Sistema pubblico di connettività (SpC), operata con il D.Lgs. del 28 febbraio 2005, n° 42.

Ma v'è di più. La gestione dei dati promossa dagli artt. 58 del Codice, è destinata a svolgere un ruolo di rilievo anche ai fini pubblici della cooperazione applicativa tra i sistemi informatici pubblici, presupposto essenziale per la realizzazione di uffici di *front office* in grado di erogare servizi integrati a cittadini ed imprese²⁴.

La creazione di punti d'accesso unitario ai servizi delle pubbliche amministrazioni, sul modello dello Sportello unico delle attività produttive, richiede l'implementazione di una rete informativa che riesca a convogliare e raccogliere, in maniera sistematica, tutta la documentazione (certificati, pareri, atti di assenso, etc.) relativa alla stessa istanza o al medesimo procedimento o anche, in un'ottica diversa, al medesimo soggetto.

E' necessario, dunque, definire i protocolli applicativi, standard di interoperabilità che consentano ai sistemi informativi pubblici di dialogare e di "cooperare" efficacemente tra di loro, specie nei casi in cui le amministrazioni considerate appartengano ad ambiti istituzionali, ed a livelli di governo differenti.

A dispetto della sua connotazione tecnico - informatica, il problema accennato, richiedeva da tempo una risposta normativa. In particolare, si avvertiva l'esigenza di predisporre, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni, le necessarie forme di coordinamento operativo.

In questa prospettiva, i meccanismi di raccordo istituzionale previsti dal Codice²⁵ in materia di coordinamento informativo ed informatico dovrebbero essere in grado di dare il loro contributo attenuando lo stato di frammentazione e disorganicità operativa che ha caratterizzato sino ad oggi il settore dell'informatica pubblica, con significative ricadute in termini di accrescimento del patrimonio informativo a disposizione delle pubbliche amministrazioni e di riduzione dei tempi necessari alla conclusione dei procedimenti amministrativi che su quel patrimonio vedono articolato il loro svolgimento.

Passiamo dunque ad un esame, ad una prima lettura delle singole disposizioni con la dovuta cautela, cercando di cogliere i tratti essenziali di questo intervento legislativo e sapendo che gran parte delle valutazioni potrà essere compiuta solo una volta intervenuta la Disciplina regolamentare cui il Codice fa rinvio e sulla base delle considerazioni delle concrete modalità di attuazione delle norme prese in esame.

5.1.2. Trasferimento e titolarità dei dati

Nel quadro di un intervento normativo incentrato, come vedremo, sulla fruizione dei flussi informativi da parte delle pubbliche amministrazioni, il Legislatore provvede ad identificare gli effetti del Codice riconnessi all'invio di dati tra sistemi informativi diversi²⁶.

Più precisamente, invece di determinare, in positivo, le conseguenze giuridiche connesse al transito delle informazioni, l'art. 58 stabilisce che "il trasferimento di un dato da un sistema informativo ad un altro non modifica la titolarità del dato" stesso.

La disposizione in un commento, come ha avuto modo di sottolineare il Consiglio di Stato, suscita alcune incertezze interpretative di cui sembra opportuno dar conto.

²⁴ Richiamata più volte negli atti di indirizzo del Ministro per l'innovazione ed in quelli del CNIPA, la cooperazione applicativa viene definita dall'art. 1, comma 1, lett. F), del decreto legislativo istitutivo del Sistema pubblico di connettività come "la parte del sistema pubblico di connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi". Per una visione complessiva delle problematiche applicative connesse al tema della cooperazione applicativa v., tra l'altro, *Sistema pubblico di connettività e cooperazione*, in *Quaderni CNIPA*, V, 2004.

²⁵ In particolare, v. gli artt. 58 (convenzioni tra le pubbliche amministrazioni finalizzate alla fruibilità dei dati), 59 (Comitato per la regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni), 60 (intesa della Conferenza unificata sul decreto che individua le basi di dati di interesse nazionale).

²⁶ Nella sua formulazione originaria, l'articolo faceva riferimento ai "sistemi informativi automatizzati" utilizzando un concetto più volte richiamato dal Legislatore (v. su tutti, il D.Lgs. 12 febbraio 1993, n° 39), ma mai puntualizzato normativamente. Il Consiglio di Stato, nel parere n° 11995 del 7 febbraio 2005 con il quale si è pronunciato sullo schema di decreto recante il Codice dell'Amministrazione Digitale, ha chiesto di definire esplicitamente il concetto di "sistema informativo" cogliendo i rischi interpretativi connessi all'uso di "un'espressione di uso comune ma dal significato incerto. La locuzione sistema informativo in effetti indica, al contempo, un insieme integrato di elementi quali hardware (elaboratori, reti di trasmissione, periferiche di archiviazione dei dati), software (dati, protocolli di comunicazione), risorse umane e materiali di supporto.

Distaccandosi dalla prassi, in altri casi rispettata²⁷, di individuare espressamente il significato da attribuire alle espressioni di dubbia interpretazione, il Codice non chiarisce esattamente cosa si intende per "trasferimento del dato".

Almeno in linea di principio ed in assenza di precedenti indicazioni normative sul punto, l'espressione potrebbe essere riferita tanto alla sola consultazione telematica quanto ad un trasferimento del dato seguito dall'archiviazione dello stesso nel sistema informativo dell'amministrazione che lo ha ricevuto.

L'inserimento, nel corpo del Codice, di una precisazione sul punto, consentirebbe probabilmente una più nitida comprensione del fenomeno tecnico disciplinato e, in definitiva, una delimitazione più certa dell'ambito applicativo della norma.

Altro profilo problematico emerso nell'analisi dell'art. 58, è rappresentato dal rischio, almeno parziale, di un contrasto, di una sovrapposizione tra la materia dettata dal Codice e la normativa vigente in materia di trattamento dei dati personali da parte delle pubbliche amministrazioni.

Come ha avuto modo di precisare il Consiglio di Stato²⁸, mentre per un verso il Codice nega al trasferimento del dato la capacità di modificare la titolarità²⁹ dello stesso (ovvero quella di determinare una ulteriore posizione di titolarità), per altro verso, in base alle norme in materia di protezione dei dati personali, l'amministrazione che riceve dati da un'altra amministrazione diviene a sua volta titolare del loro trattamento.

Le normative richiamate sono contraddistinte, in effetti, da finalità ed ambiti di applicazione significativamente differenti; una maggiore attenzione alle possibili interferenze tra le norme del Codice e quelle già in vigore (nonché una maggiore attenzione ai rilievi del Consiglio di Stato) ben avrebbe trovato posto in un intervento finalizzato all'organico riassetto delle norme in materia di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

5.1.3. Le convenzioni tra le amministrazioni per la fruibilità dei dati

Dopo la precisazione relativa al trasferimento dei dati, l'art. 58 cerca di predisporre le condizioni strumentali necessarie a garantire un efficiente scambio dei dati tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni.

Svolgendo un'azione di coordinamento che trova sostegno nella ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni³⁰ operata dall'art. 117 della Costituzione³¹, il Codice si adopera per sostenere, sul piano organizzativo ed istituzionale, le politiche in materia di comunicazioni telematiche già supportate, dal punto di vista infrastrutturale, attraverso l'istituzione del sistema pubblico di connettività³².

²⁷ V. art. 1 del Codice.

²⁸ V. Parere 11995, in particolare punto 15.2.

²⁹ Il Codice non fornisce una definizione puntuale ed esplicita del concetto di "titolarità del dato" ingenerando comprensibili incertezze in ordine alla reale portata della norma in esame. Un indicazione sul punto può essere ricavata, tuttavia, dalla lettura del documento elaborato dall'Ufficio legislativo del Ministro per l'innovazione in seguito alle osservazioni rese dal Consiglio di Stato con il parere n° 11995/04. Nel rispondere alle considerazioni formulate dal Consiglio di Stato sull'art. 58, l'ufficio legislativo del MIT precisa "Per quanto riguarda il comma 2, la disposizione è volta a precisare che l'amministrazione titolare del dato è l'amministrazione che lo ha creato o comunque lo gestisce per fini istituzionali. Le eventuali amministrazioni che utilizzino tale dato non possono divenire titolari del dato medesimo. Ad esempio, la titolarità del dato anagrafico è in capo al Comune, così come la titolarità del codice fiscale è dell'amministrazione finanziaria. Le amministrazioni che utilizzano tale dato, anche trasferendolo nei propri sistemi, sono comunque fruitori e non titolari del dato".

³⁰ Oltre che, ovviamente, nella Legge delega n° 229/03.

³¹ Com'è noto, l'art. 117, comma 2, lettera r) della Costituzione assegna alla potestà legislativa esclusiva dello Stato il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". La disposizione costituzionale richiamata non ha tardato a sollevare contrasti interpretativi nel momento in cui si è posta la necessità di determinare concretamente i confini del potere di coordinamento informatico attribuito allo Stato nei confronti delle Regioni. Della questione è stata investita la Corte Costituzionale che è intervenuta in materia con le sentenze n° 17 del 16 gennaio 2004 e n° 35 del 25 gennaio 2005.

³² La predisposizione di un'infrastruttura tecnologica capace di supportare "fisicamente" i processi di informatizzazione dell'attività amministrativa interconnettendo tra di loro tutti i sistemi informatici delle amministrazioni locali e centrali, rappresenta, sin dai primi anni Novanta, un tema ricorrente nel panorama normativo sedimentandosi in materia di innovazione delle P.A. il Sistema pubblico di connettività recentemente istituito rappresenta l'evoluzione e lo sviluppo della Rete Unitaria della P.A., infrastruttura telematica pubblica istituita con direttiva del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1995, in G.U. n° 272 del 21 novembre 1995.

L'articolo in commento, si concentra, a questo punto sul concetto di "fruibilità" del dato (definita dallo stesso Codice, come la "possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi di un'altra amministrazione"³³ che costituisce l'obiettivo fondamentale intorno al quale fa perno l'intera sezione.

Al fine di agevolare la circolazione dei dati pubblici e, conseguentemente, le interazioni tra le procedure residenti sui diversi sistemi informativi, il Legislatore ha deciso di fare ricorso allo strumento consensuale: secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 58, infatti, le pubbliche amministrazioni possono stipulare tra di loro delle convenzioni "finalizzate alla fruibilità informatica dei dati di cui sono titolari".

Alla definizione degli accordi partecipa, in base al comma 3, il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) cui spetta la predisposizione degli schemi generali di convenzione ai quali le singole amministrazioni dovranno attenersi.

Con tutta probabilità, al CNIPA, spetterà la puntualizzazione dei presupposti minimi necessari ad evitare incongruenze e incompatibilità di carattere tecnico nelle comunicazioni tra i diversi sistemi informativi.

Nel caso in cui le convenzioni intervengano tra amministrazioni centrali e regioni o altre amministrazioni appartenenti al sistema delle autonomie locali, il contenuto dello schema di accordo dovrà essere definito dal CNIPA di intesa con la Conferenza Unificata Stato - Regioni, Città e Autonomie Locali.

In questo modo, si può ipotizzare, dovrebbero ridursi le occasioni di conflitto potenzialmente derivanti dalla mancata condivisione di scelte tecnico - operative che spesso, trascendendo la dimensione tecnica, rischiano di tradursi o di essere interpretate, dalle singole amministrazioni, come interferenze nel proprio ambito di competenza.

Il coinvolgimento della Conferenza Unificata nella definizione degli schemi di convenzione dovrebbe fugare questo rischio facilitando, inoltre, l'adozione di soluzioni operative che siano sostenibili da amministrazioni caratterizzate da soluzione organizzative, tecnologiche e di personale radicalmente differenti.

Un breve cenno merita, a questo punto, il contenuto delle convenzioni cui l'art. 58 fa più volte riferimento.

La genericità delle espressioni utilizzate dagli ultimi due commi dell'articolo in esame, lascia qualche dubbio in ordine a quello che dovrebbe essere il reale contenuto delle convenzioni.

Ad ogni modo, pur in assenza di ulteriori indicazioni del Codice, si può ragionevolmente supporre che le convenzioni debbano avere ad oggetto questioni di carattere tecnico - organizzativo: formato dei dati, protocolli di comunicazione, misure di sicurezza ed altre specifiche necessarie per garantire alle comunicazioni in rete, adeguati livelli di standardizzazione e di interoperabilità.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la scelta operata dal Codice in favore dello strumento convenzionale appare pienamente condivisibile.

Riproponendo il modello di relazione tra pubbliche amministrazioni che ha caratterizzato in maniera significativa le tendenze evolutive del diritto amministrativo³⁴, il Legislatore ha deciso di far ricorso ad un meccanismo, quello convenzionale, la cui duttilità dovrebbe consentire alle amministrazioni di adeguarsi in maniera sufficientemente sollecita alle continue trasformazioni che caratterizzano il mondo delle ICT.

Non solo, il ricorso alle convenzioni sembra essere in grado di fugare rischi di contrasti e conflitti di competenza potenzialmente connessi a forme di coordinamento improntate ad una logica rigidamente gerarchica o comunque, in senso lato, "eterodirette".

Ovviamente, affinché i benefici prefigurati possano effettivamente prodursi, è necessario che maturi, tra tutte le amministrazioni e nei diversi livelli di governo, il necessario spirito cooperativo ancor più necessario se si considera che la stipula delle convenzioni rappresenta solo una eventualità non potendosi configurare, nel quadro dell'ordinamento costituzionale italiano, alcun obbligo in tal senso.

³³ V. art. 1, comma 1, lett. t) del Codice. La definizione sopra richiamata non era presente nelle prime stesure del Codice, ma è stata inserita, successivamente, in seguito ad una specifica richiesta formulata, dal Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto (parere n° 11995 del 7 febbraio 2005. V., in particolare, il punto 15.2).

³⁴ Si pensi, ad esempio, agli accordi tra le pubbliche amministrazioni previsti dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n° 241, oppure agli accordi di programma di cui all'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n° 142 (ora confluito nell'art. 34 del D.lgs. n° 267 del 2000).

5.2. Articolo 59 “Dati Territoriali”

5.2.1. Il ruolo dell’informazione geografica nell’elaborazione delle politiche pubbliche

L’art. 59, composto da 8 commi ed intitolato “Dati Territoriali”, interviene a disciplinare quello che appare essere, in prospettiva, uno dei settori più significativi e promettenti dell’intero processo di modernizzazione dell’attività amministrativa attualmente in corso.

La raccolta e lo scambio di dati territoriali informatici da parte delle pubbliche amministrazioni costituiscono infatti, come si avrà modo di precisare, il presupposto indispensabile per l’implementazione di una delle più avanzate modalità di impiego delle nuove tecnologie in campo amministrativo: lo sviluppo di sistemi informativi territoriali (SIT).

L’uso delle reti telematiche e la crescente disponibilità di informazioni geografiche eterogenee e dettagliate risultanti dall’impiego dei più diversi strumenti di indagine³⁵, consentono la creazione di sistemi informativi³⁶ in grado di gestire, elaborare e condividere quantità enormi di dati relativi alle più svariate caratteristiche del territorio.

Si tratta, senza entrare in dettagli tecnici, di complessi strumenti informatici che raccolgono ed organizzano, in base ad un criterio territoriale, tutti i dati relativi ad una determinata area geografica³⁷, in modo tale da consentire lo svolgimento di indagini e studi sul territorio caratterizzati da livelli di profondità e di analicità prima impensabili.

Grazie alle loro peculiarità, i SIT appaiono in grado di offrire un contributo significativo allo svolgersi dei processi decisionali interni alle pubbliche amministrazioni, sia in termini di qualità, sia in termini di costi delle informazioni acquisite.

L’affermazione è agevolmente comprensibile se si pone mente ad una semplice circostanza: una stessa porzione di territorio costituisce oggetto di interesse per amministrazioni diverse ed appartenente a livelli di governo differenti per lo svolgimento delle funzioni istituzionali loro assegnate³⁸.

Lo sviluppo di sistemi informativi territoriali (e, in senso più ampio, la promozione di forme di coordinamento nella fruizione dei dati territoriali) può consentire la condivisione sistematica in rete delle conoscenze che si riferiscono alla medesima area geografica accelerando il dispiegarsi dei procedimenti ed evitando inutili ridondanze nell’acquisizione delle informazioni.

L’ambito più naturale per l’utilizzo di questi sussidi informatici è stato immediatamente identificato, come è ovvio, con la formulazione, l’attuazione ed il monitoraggio delle politiche di governo del territorio (in particolar modo con la tutela ambientale, la pianificazione urbanistica, la gestione del rischio idrogeologico).

Non può tacersi, tuttavia, che l’impiego dei dati territoriali informatici messi a disposizione dai SIT potrebbe rappresentare l’occasione per la riorganizzazione e la modernizzazione, in generale, di tutti quei procedimenti amministrativi che, in vario modo, implicano l’acquisizione e la valutazione di informazioni georeferenziate e georeferenziabili.

Le criticità, va rilevato, non mancano. Il processo da percorrere per l’implementazione di un sistema informativo territoriale è lungo, complesso e costoso. Come è facile immaginare esso richiede uno sforzo

³⁵ Si pensi alle immagini catturate ed ai dati rilevati dei satelliti, alle fotografie aeree o, ancora, ai rilievi strumentali effettuati sulle acque, sul suolo e nel sottosuolo. Indagini siffatte, comprensibilmente, non presentano profili di interesse solo per il mondo scientifico, ma danno corpo ad un patrimonio conoscitivo di primaria importanza per le pubbliche amministrazioni.

³⁶ Per un’analisi efficace sulle caratteristiche essenziali dei sistemi informativi territoriali si veda Santucci, *Introduzione ai sistemi informativi*, in Aa.Vv., *Sistemi informativi*, Milano, 2002. Con espressione sintetica e efficace l’autore definisce così i sistemi informativi territoriali “i sistemi in cui l’aspetto geografico, inteso come il riferimento di informazioni a posizioni sul territorio, è fondamentale.....sistemi di gestione e di elaborazione di informazioni territoriali tramite carte o mappe e sovrapposizione di dati tematici”.

³⁷ Si tratta, in linea di massima, di informazioni cartografiche, geomorfologiche, ambientali, urbanistiche, socio - economiche.

³⁸ Il livello di antropizzazione di una determinata area geografica (ricavata dalla consultazione delle banche dati anagrafiche e/o dall’analisi delle immagini rilevate dal satellite) o il grado di inquinamento delle acque di un fiume, solo per fare un banale esempio, rappresentano un elemento di valutazione imprescindibile sia per l’amministrazione comunale che deve autorizzare l’insediamento di un’attività produttiva di rifiuti inquinanti e, al tempo stesso, sia per l’amministrazione provinciale che intende promuovere un programma di risanamento ambientale nella stessa zona (v. artt. 19 e 20 D.Lgs. 18 agosto 2000, n° 267, T.U. enti locali).

economico, tecnico ed organizzativo notevole poiché implica il coinvolgimento di operatori diversi³⁹, il ricorso a competenze specialistiche e l'impiego di strumentazioni ad alto costo.

Non solo, la fruizione ed il riuso delle informazioni territoriali da parte delle amministrazioni, presuppone la condivisione di moduli operativi, di standard di interoperabilità, di misure, in sintesi, realizzabili solo attraverso adeguate politiche di coordinamento.

In questa prospettiva, gli sforzi del Legislatore e delle pubbliche amministrazioni dovranno indirizzarsi verso l'avvio di un processo di armonizzazione che agevoli, dal punto di vista tecnico, il riuso delle informazioni e, dal punto di vista organizzativo e finanziario, una ripartizione proporzionata degli oneri e delle spese connesse all'impiego di questa nuova tecnologia.

5.2.2. L'impiego dei dati territoriali nella normativa comunitaria e nazionale

Nel corso degli ultimi anni, l'attenzione nei confronti delle problematiche connesse all'impiego ed al riuso delle informazioni georeferenziate in ambito amministrativo è venuta via via crescendo.

La Comunità europea, cogliendo le potenzialità insite nell'impiego e nella condivisione dei dati territoriali ai fini della formulazione delle politiche ambientali comunitarie, ha dato vita ad una serie di direttive e di progetti orientati alla definizione di un quadro operativo, organizzativo e giuridico comune per la fruizione dei dati territoriali⁴⁰.

Nel luglio del 2004, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva (COM(2004)516) concernente l'istituzione di un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella comunità. Dando seguito alla sperimentazione avviata con il progetto "INSPIRE"⁴¹, la direttiva predispone le condizioni normative e tecniche finalizzate ad ottimizzare lo sfruttamento delle informazioni georeferenziate disponibili in ambito europeo, "imponendo la documentazione dei dati territoriali esistenti, la realizzazione di servizi per rendere accessibili ed interoperabili tali dati ed affrontando gli ostacoli che ne limitano l'uso.

Anche l'Italia, come gli altri paesi europei, ha maturato in questi anni, una crescente sensibilità nei confronti dell'informazione georeferenzata.

Già nel 1996, lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali avevano stipulato un'intesa sui sistemi informativi geografici (Intesa GIS)⁴², avente la finalità di sviluppare, attraverso interventi coordinati, basi dati territoriali di comune interesse a copertura dell'intero territorio nazionale.

Nel corso del tempo, le iniziative volte alla costituzione di sistemi informativi territoriali sono aumentate in maniera esponenziale coinvolgendo ambiti e livelli differenti della pubblica amministrazione.

Non è possibile, in questa sede, soffermarsi sulle finalità e le caratteristiche peculiari dei tanti sistemi sviluppati nel corso di questi anni⁴³; va segnalato, in ogni modo, come la progressiva proliferazione di iniziative in materia abbia accentuato il bisogno di un intervento normativo capace di predisporre, anche in ambito nazionale, le condizioni migliori per un utile impiego di questa tecnologia.

³⁹ Schematizzando: gli enti incaricati dell'acquisizione dei dati; le università e gli enti di ricerca specializzati nel trattamento scientifico delle informazioni acquisite nonché, ovviamente, le amministrazioni interessate all'impiego delle informazioni territoriali all'interno dei procedimenti di loro competenza.

⁴⁰ Più in generale, sul tema della condivisione delle informazioni in ambito pubblico, si segnala la direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Per quanto concerne gli aspetti di carattere tecnico, si segnala poi l'attività di standardizzazione svolta dal Comitato europeo di normalizzazione (CEN) che si è prefisso l'ambizioso obiettivo di regolamentare, con norme tecniche, l'intero settore della tecnologia geoinformatica in Europa. Il lavoro svolto dal CEN in materia di dati territoriali si è concluso, pochi anni or sono, con l'adozione dello standard CEN/TC 287 che raccoglie le regole ed i protocolli da osservare per ottenere la piena compatibilità tra i sistemi informativi territoriali dei diversi Stati membri.

⁴¹ L'iniziativa INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe), avviata nel 2002 dalla Commissione europea, ha l'obiettivo di rendere disponibili informazioni geografiche armonizzate e di qualità per la formulazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione della politica comunitaria. In particolare, il progetto si propone la creazione di servizi integrati di informazione spaziale basati su una rete distribuita di database e connessi grazie a standard e protocolli comuni che assicurino la compatibilità e l'interoperabilità.

⁴² L'Intesa, approvata dalla Conferenza Stato - Regioni il 26 settembre 1996 e modificata con un accordo integrativo nell'ottobre 2000, coinvolge amministrazioni ed organismi statali (tra gli altri, il Cnipa, l'Istituto Geografico Militare, l'Istituto Idrografico della Marina), le Regioni, le Province autonome e le relative associazioni.

⁴³ La creazione di sistemi informativi territoriali ha interessato i soggetti istituzionali più disparati: comuni, province, comunità montane, regioni, forze armate, università ed enti di ricerca.

In questo contesto, si inserisce l'azione svolta dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie che, con decreto ministeriale del 26 gennaio 2004, ha istituito il Comitato tecnico nazionale per il coordinamento informatico dei dati territoriali⁴⁴. In base a quanto previsto dall'art. 2 del decreto, il comitato ha il compito di sostenere la formazione, l'interscambio e la fruizione dei dati territoriali tra le diverse pubbliche amministrazioni nonché quello di proporre la normativa primaria e secondaria e le regole tecniche e standard di riferimento in materia di formazione, gestione, diffusione, interscambiabilità ed utilizzazione dei dati geografici informatici.

5.2.3. La disciplina dei dati territoriali nel Codice

Il percorso normativo ed istituzionale sopra brevemente accennato trova il suo completamento ideale nella disciplina introdotta dall'art. 59 del Codice.

Nell'ottica di un complessivo riassetto delle norme relative all'uso delle nuove tecnologie da parte della pubblica amministrazione, il Codice dopo aver fornito una definizione del dato territoriale, sinteticamente identificato con "qualunque informazione geograficamente localizzata"⁴⁵, individua, con poche disposizioni essenziali, gli organismi e gli strumenti e le procedure atte a favorire la raccolta, l'impiego e la condivisione delle informazioni territoriali.

5.2.4. Il Comitato per le regole tecniche

Con il secondo comma dell'art. in commento, è istituito il "Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni", organismo cui viene affidato il compito di definire le regole tecniche per la realizzazione delle basi dei dati territoriali e per la fruizione e lo scambio dei dati stessi tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali.

In coerenza con le disposizioni relative al sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo del 25 febbraio 2005, n° 42, il Comitato dovrà operare, sulle basi di valutazione di carattere tecnico e di opportunità, tutte le scelte tecniche e tecnologiche (tecnologia di rete, modalità di rappresentazione delle informazioni, protocolli di accesso ai dati) necessarie a supportare operativamente lo sviluppo di sistemi informativi territoriali.

La composizione e le modalità di funzionamento del Comitato, precisa il comma 4 dell'art. 59, saranno determinate attraverso il ricorso a regolamenti ministeriali emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza Unificata Stato - Regioni, Città e Autonomie Locali.

5.2.5. Il repertorio nazionale dei dati territoriali

Il comma 3 dell'art. in commento è dedicato al Repertorio nazionale dei dati territoriali. La costruzione, grazie alle nuove tecnologie, di un ricco e dettagliato patrimonio informativo relativo alle più disparate caratteristiche del territorio nazionale rischia di essere privata di contenuto se le informazioni non sono reperibili con la necessaria semplicità ed in tempi ragionevoli.

La pluralità delle fonti informative e l'enorme quantità di dati oggi a disposizione, costituisce un motivo oggettivo di difficoltà per i soggetti interessati all'acquisizione delle informazioni, una difficoltà che abbisogna non solo di soluzioni tecniche ma anche della chiara individuazione della titolarità del dato.

Per scongiurare questa evenienza il Codice, seguendo un orientamento già emerso in ambito comunitario⁴⁶, ha previsto l'istituzione del "Repertorio nazionale dei dati territoriali" un indice ragionato

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 3 del decreto che lo istituisce, il Comitato è costituito da: un presidente e due membri nominati dal MIT; 5 membri designati rispettivamente da: Ministro politiche agricole, Ministro dell'Ambiente, Ministro dei trasporti e delle infrastrutture, Agenzia del Territorio, Istituto Geografico Militare, CNIPA; 4 membri designati da: UPI, ANCI, UNCEM, Confservizi; 2 membri designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

⁴⁵ V. art. 59, comma 1. Contravvenendo all'invito formulato, sia pur con riferimento ad un altro articolo, dal Consiglio di Stato, il Legislatore inserisce, all'interno dell'art. 59 una disposizione definitoria che avrebbe potuto trovare collocazione più consona tra le definizioni di cui all'art. 1.

⁴⁶ V. artt. 17 e 18 della proposta di direttiva COM (2004)516 della Commissione europea.

attraverso il quale le pubbliche amministrazioni (o nei casi previsti, i privati) possano verificare, in qualsiasi momento, la disponibilità di informazioni relative ad una determinata area del territorio in modo tale da accedervi, se necessario, per via telematica ed a costo ridotto, evitando una nuova quanto superflua riacquisizione delle medesime informazioni.

Il Repertorio dovrebbe offrire, quindi, una visione analitica ed aggiornata delle informazioni territoriali condivise in rete attraverso il sistema pubblico di connettività, individuando non solo il soggetto che detiene l'informazione richiesta ma classificando anche l'informazione stessa in base a parametri di sicuro interesse per l'utilizzatore (qualità del dato, periodicità di aggiornamento, tecniche di rilevamento dell'informazione, caratteristiche scientifiche del dato).

La norma non fornisce ulteriori indicazioni; riproponendo la scelta già operata con riferimento al Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali⁴⁷, il comma 5 dell'art. 59 si limita ad affidare allo strumento regolamentare la determinazione delle "regole tecniche per la definizione del contenuto del repertorio nazionale dei dati territoriali, nonché delle modalità di prima costituzione e di successivo aggiornamento dello stesso, per la formazione, la documentazione e lo scambio dei dati territoriali detenuti dalle singole amministrazioni competenti" nonché la definizione delle "regole ed i costi per l'utilizzo dei dati stessi tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali e da parte dei privati"⁴⁸.

La valutazione delle scelte tecnico - organizzative relative al repertorio, deve dunque rinviarsi, sino a quando non sarà intervenuta la disciplina regolamentare prevista.

5.2.6. Considerazioni conclusive

La visione d'insieme delle norme prese in esame nelle pagine precedenti consente di articolare, in conclusione, alcune brevi riflessioni. Certamente, una valutazione complessiva e motivata potrà essere effettuata solo a posteriori, una volta intervenuta la disciplina regolamentare cui l'art. 59 fa più volte riferimento.

Si può già cogliere, tuttavia, la portata della disposizione in commento; se ne intravedono le potenzialità ed i profili problematici.

Le finalità perseguite attraverso le disposizioni in materia di dati territoriali danno corpo ad un progetto ambizioso e di grande interesse, carico di risvolti e di implicazioni di carattere istituzionale, organizzativo, tecnologico ed economico.

Senza cedere ad un approccio aprioristicamente fideistico nei confronti delle nuove tecnologie, si può affermare che le pubbliche amministrazioni possono e potranno trarre benefici di grande rilievo dall'uso esteso e sistematico dalle informazioni georeferenziate. L'immediata disponibilità, in rete, di un patrimonio eterogeneo e dettagliato di dati relativi alle realtà geografiche del territorio nazionale potrà contribuire certamente a rendere l'agire delle amministrazioni più efficiente ed efficace: un'amministrazione più informata e consapevole è maggiormente in grado di adeguare la propria azione alle caratteristiche del contesto territoriale con cui è chiamata a relazionarsi, soprattutto se si pone mente alle politiche di tutela ambientale ed alle attività di pianificazione.

Non solo, la possibilità di utilizzare, senza ulteriori spese, le informazioni già acquisite da altri soggetti istituzionali potrà contribuire nel medio periodo, a rendere l'azione amministrativa più economica, aspetto di non secondaria importanza se si pone mente alla scarsità di risorse con cui deve fare costantemente i conti la gestione della cosa pubblica.

Perché il disegno prospettato dal Legislatore giunga effettivamente a compimento, tuttavia, dovranno realizzarsi alcune condizioni dalle quali non è possibile prescindere.

Lo sviluppo delle applicazioni geoinformatiche e, in senso più ampio, l'articolazione delle politiche in materia di dati territoriali dovranno essere posti al centro di una politica organica e complessiva

⁴⁷ V. art. 59, comma 4, del Codice.

⁴⁸ I regolamenti, emanati su proposta del Presidente del Consiglio o, su sua delega, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, saranno adottati previa consultazione del Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali e della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 giugno 1998, n° 281. La partecipazione di quest'ultima, non contemplata nella stesura originaria dell'art. 59, è stata prevista in seguito ai rilievi effettuati dalla Conferenza stessa nel parere reso, nel gennaio 2005, sullo schema di decreto legislativo recante il Codice dell'Amministrazione Digitale.

adeguatamente concordata, nel rispetto delle relative competenze, da parte di tutte le amministrazioni interessate⁴⁹.

In estrema sintesi, dovranno procedere di pari passo: lo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche di supporto al trasferimento dei dati⁵⁰; la definizione e l'aggiornamento delle regole tecniche per la raccolta e la condivisione delle informazioni⁵¹; le attività finalizzate al popolamento dei database territoriali.

Un'ultima riflessione riguarda, in conclusione, la dimensione organizzativa del processo di modernizzazione della P.A. con cui il Codice contribuisce a dar corpo.

Nel formulare il suo parere sullo schema di decreto legislativo recante il Codice, il Consiglio di Stato ha richiamato più volte l'attenzione sulla necessità di armonizzare la disciplina sulla digitalizzazione dell'attività amministrativa con quella del procedimento amministrativo⁵²: la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni non può tradursi nella semplice giustapposizione tra nuove tecnologie e modelli procedurali obsoleti e inadeguati.

In questa prospettiva, affinché sia accolta appieno l'opportunità offerta dalla dinamica di trasformazione avviata dal Codice, dovrà attuarsi un progressivo e sistematico ripensamento dei procedimenti amministrativi più direttamente interessati dall'uso dei dati territoriali, in modo tale da massimizzare quei vantaggi ai quali il Legislatore ha posto mente nel definire la norma sulla quale ci siamo finora intrattenuti.

La strada da percorrere è ancora lunga, ma quanto stabilito nel Codice rappresenta, indubbiamente, un importante primo passo.

5.3. Articolo 60 "Base di dati di interesse nazionale"

5.3.1. Le basi dati di interesse nazionale nel Codice

L'art. 60 del Codice, rubricato "base di dati di interesse nazionale", prosegue l'opera di riassetto della normativa sulla fruizione dei dati pubblici avviata negli articoli precedenti. L'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, in particolare, è quello di delimitare e strutturare in maniera organica il *corpus* delle informazioni fruibili, in rete, da parte delle amministrazioni distribuite sul territorio nazionale.

La norma focalizza la propria attenzione su due nozioni, quella di "base di dati di interesse nazionale" e quella di "sistema informativo unitario", che rappresentano due elementi essenziali dell'architettura prefigurata dal Codice al fine di agevolare la condivisione delle informazioni pubbliche.

Il primo comma dell'articolo in esame⁵³ definisce base di dati di interesse nazionale "l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti".

La definizione di base di dati si fonda, dunque, sul riferimento alle caratteristiche essenziali delle informazioni che la costituiscono: provenienza da soggetti pubblici, omogeneità tipologica e contenutistica, strumentalità delle informazioni stesse al perseguimento degli obiettivi istituzionali delle amministrazioni.

Tali caratteristiche coincidono, come si può agevolmente rilevare⁵⁴, con criteri più frequentemente impiegati nella dottrina per ricostruire la nozione di banca dati pubblica.

⁴⁹ Si consideri che, nell'architettura informativa prefigurata dal Codice, le singole amministrazioni rivestono, al contempo, il ruolo di produttori, gestori e fruitori di informazioni.

⁵⁰ Si pensi, innanzitutto, al Sistema pubblico di connettività.

⁵¹ Gli standard geoinformatici definiti in ambito europeo (es. CEN/TC 287, ISO/19115) devono essere integrati nella definizione e nell'uso di standard tecnici di dettaglio concepiti facendo riferimento, in maniera specifica, alla realtà istituzionale e amministrativa italiana.

⁵² V. parere n° 11995/04, in particolare i punti 7 e 8. Nella direzione indicata dal Consiglio di Stato si è mossa la legge di riforma della disciplina generale del procedimento di cui alla legge n° 241 del 1990. Configurando un nesso diretto tra l'impiego delle tecnologie ICT e le finalità perseguite dalla legge generale sul procedimento amministrativo, la riforma introduce nella legge n° 241 del 1990, l'art. 3 - bis secondo il quale, "per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste ed i privati".

⁵³ La disposizione avrebbe trovato probabilmente collocazione più idonea nell'art. 1 del Codice, dedicato specificatamente alle definizioni.

⁵⁴ In tal senso, v. tra gli altri, Cardarelli, "Le banche dati pubbliche: una definizione", in *Dir. Inf.*, 2002, p. 321. L'ordinamento vigente non contempla, al momento, alcuna definizione positiva di banca dati pubblica. La dottrina più recente, tuttavia, conviene

La circostanza potrebbe ingenerare dei dubbi, suggerendo la sovrapposibilità sui due concetti. Nonostante la presenza di elementi comuni alle due definizioni richiamate (la prima, normativa, la seconda di origine dottrina), tuttavia, si può affermare che l'art. 60 ha introdotto un concetto in parte nuovo per il nostro ordinamento.

Un'analisi accorta della norma in commento, potrà rendere conto delle ragioni di questa affermazione: la base dati viene identificata, dal legislatore, con "l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente" dalle pubbliche amministrazioni.

Ebbene, se si pone mente al fatto che le "informazioni raccolte e gestite digitalmente" danno corpo da sole, dal punto di vista tecnico e normativo⁵⁵, ad una banca dati, si può ragionevolmente affermare che il Legislatore ha inteso riferirsi, con la disposizione esaminata, ad un livello di aggregazione delle informazioni di livello superiore rispetto a quello che caratterizza le banche dati "tradizionalmente" intese⁵⁶. La nozione di base dati di interesse nazionale sembra ricomprendere, dunque, al proprio interno, quella banca dati in senso stretto.

Sarà compito del Legislatore e dell'interprete, a questo punto, chiarire quali delle disposizioni vigenti in materia di banche dati pubbliche potranno essere applicate anche alla base di dati di cui all'art. 60.

Un'ultima precisazione riguarda l'attività di identificazione delle basi dati di interesse nazionale.

Laddove fosse stata affidata a soggetti istituzionali differenti, la concreta applicazione dei criteri fissati dal comma 1 dell'art. 60 avrebbe potuto ingenerare, com'è agevole comprendere, rischi di incertezze o orientamenti di tipo contrastante.

Per scongiurare questa eventualità, il Codice⁵⁷ ha deciso opportunamente di affidare al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di individuare, con un decreto, le singole basi di dati di interesse nazionale: attraverso la centralizzazione dell'attività e l'opportuno coinvolgimento della Conferenza unificata, l'identificazione delle basi dati rilevanti dovrebbe avvenire sulla base di un'interpretazione univoca dei parametri di selezione identificati dal comma 1.

5.3.2. Basi dati e creazione del Sistema informativo unitario

L'organizzazione del patrimonio informativo pubblico si sviluppa nel comma 2 dell'art. 60, dedicato a quello che viene definito il "sistema informativo unitario" delle basi di dati di interesse nazionale.

Utilizzando una locuzione che ricorre più volte nei documenti programmatici del CNIPA e che potrebbe ingenerare nell'interprete qualche confusione⁵⁸, il Codice stabilisce che, ferme restando le competenze di ciascuna pubblica amministrazione, le basi di dati di interesse nazionale "costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e che garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate".

nell'individuare alcune condizioni di base in presenza delle quali è possibile affermare il configurarsi di una banca dati pubblica: 1) la banca dati è realizzata e gestita da parte di una pubblica amministrazione (criterio soggettivo); 2) le informazioni contenute nella base dati devono essere impiegate per il perseguimento di finalità pubbliche definite dalla legge o da regolamenti (criterio teleologico); 3) le informazioni devono essere accessibili agli utenti in base ai principi generali sull'accesso ai documenti amministrativi fatti salvi i limiti legislativi afferenti alla tutela del segreto e dei dati personali.

⁵⁵ Si consideri l'art. 2, n° 9, l. 633/41 che definiscono la banca dati come "una raccolta di opere, dati o di altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili mediante mezzi elettronici o in altro modo".

⁵⁶ In base a quanto previsto dall'art. 60, comma 1, una volta entrati in vigore il Codice e la relativa normativa di dettaglio, si dovrebbero avere tante specie di basi di dati di interesse nazionale, quante sono le tipologie delle informazioni distribuite nei sistemi informativi delle amministrazioni statali e locali: anagrafiche, catastali, sanitarie, etc. etc.

⁵⁷ V. art. 60, comma 3 del Codice. Il decreto, precisa il Codice, sarà emanato "su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con i Ministri di volta in volta interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n° 281, nelle materie di competenza e sentito il Garante per la protezione dei dati personali".

⁵⁸ La locuzione utilizzata dal Codice, in effetti, richiama alla mente il Sistema informativo unitario delle pubbliche amministrazioni, infrastruttura informatica pubblica per anni al centro delle politiche di innovazione perseguite dall'Aipa. Al di là di questo caso specifico, va rilevato che i documenti ed i programmi triennali del Cnipa sono pieni di riferimenti a "sistemi informativi unitari" appartenenti agli ambiti più disparati dell'amministrazione statale e di quella locale (giustizia, fiscalità, gestione del personale, etc. etc.)

Dopo aver individuato, nel primo comma, il complesso dei dati da associare e gestire unitariamente, il Legislatore dispone dunque che le informazioni raccolte sistematicamente nelle singole basi di dati di interesse nazionale siano gestite ed allineate attraverso la predisposizione di una struttura *ad hoc* - il "sistema informativo unitario", per l'appunto - che le accolga e le organizzi al proprio interno⁵⁹.

Facendo leva sulle crescenti potenzialità della rete, il Codice disegna un'architettura informativa che dovrebbe consentire - attraverso le funzionalità che caratterizzano i cd. Sistemi informativi distribuiti⁶⁰ - una gestione unitaria delle informazioni residenti sui sistemi informativi pubblici dislocati su tutto il territorio nazionale.

Le singole amministrazioni provvederanno alla raccolta ed alla conservazione, in formato digitale, delle informazioni connesse allo svolgimento delle loro funzioni, il sistema informativo unitario (inteso in senso ampio come insieme di hardware, software e dati) consentirà, attraverso il web, l'accesso alle informazioni stesse da parte delle amministrazioni interessate.

La norma non dice molto altro: per quanto attiene ai profili tecnici, il comma 2 si limita a stabilire che i sistemi informativi dovranno essere aggiornati e realizzati secondo le regole tecniche e di sicurezza dettate, per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n° 42⁶¹.

Le caratteristiche tecniche ed operative dei sistemi informativi unitari, precisa infine il successivo comma 3, saranno determinate con lo stesso decreto con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede, alla individuazione delle basi di dati di interesse nazionale. Si prefigura, nel complesso, una logica di distribuzione e gestione delle informazioni che risulta essere in linea non solo con le più recenti acquisizioni della tecnica e della telematica, ma anche con i principi di semplificazione, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. L'approccio del Legislatore al tema della organizzazione e della circolazione dei dati pubblici, in effetti, si preannuncia, almeno teoricamente in grado di evitare duplicazioni, ridondanze ed incongruenze nella gestione delle informazioni riducendo, per un verso, tempi e costi per le pubbliche amministrazioni ed agevolando, al contempo, la fruizione delle informazioni da parte dei cittadini.

⁵⁹ Il modello di aggregazione delle informazioni ricavabile dalla lettura dell'art. 60 è in sintesi questo: un insieme di informazioni digitali omogenee per tipologia e gestite da una pubblica amministrazione (in presenza degli altri requisiti di cui al comma 1) compongono una base dati di interesse nazionale, più basi di dati di interesse nazionale contenente informazioni omogenee danno vita ad un sistema informativo unitario.

⁶⁰ Si definisce sistema informativo distribuito, una rete non centralizzata composta da un numero variabile di computer (host) che si manifestano agli utenti come parti di un unico, grande insieme di hardware, software e dati condivisi. Per questa definizione v. la voce "sistemi distribuiti" in Dizionario di Internet e delle reti, Milano, 2004.

⁶¹ In base all'art. 16 citato, le regole tecniche e di sicurezza sul sistema pubblico di connettività dovranno essere adottate entro 9 mesi dall'entrata in vigore del decreto, con uno o più decreti, adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n° 281.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.