

## **Intervento Inforav**

Il 25 gennaio 2011 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 235 del 2010 che, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 69 del 2009, ha profondamente modificato e innovato il decreto legislativo n. 82 del 2005 “Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)”, uno dei pilastri su cui si fonda il processo di **rinnovamento** e **modernizzazione** della Pubblica Amministrazione. Il recentissimo decreto correttivo del CAD rinnova il quadro normativo in materia di amministrazione digitale, aggiornando le regole di riferimento rispetto ad un panorama tecnologico in continua evoluzione. Esso si prefigge lo scopo di assicurare **maggiore effettività** e **cogenza** alle norme in materia di digitalizzazione della PA, norme, a carattere programmatico o recanti indicazioni di principio, la cui attuazione ha, finora, segnato il passo, vuoi per l'inerzia delle amministrazioni vuoi per l'oggettiva scarsità delle risorse disponibili.

Questo obiettivo viene perseguito attraverso il rafforzamento del **diritto dei cittadini e delle imprese all'uso delle tecnologie informatiche** nei rapporti con le PPAA, nonché attraverso la previsione di **misure premiali** per le amministrazioni virtuose e **sanzionatorie** per quelle inadempienti e, infine, attraverso la previsione di **incentivi all'innovazione** derivanti dalla possibilità di utilizzare i risparmi ottenuti attraverso la razionalizzazione dell'organizzazione e l'informatizzazione per il finanziamento di progetti di innovazione e per l'incentivazione del personale.

Si tratta comunque e sempre di un insieme di norme di principio, che tende a non congelare a livello di fonte primaria la normativa ma rimanda molto spesso, per la formulazione di regole tecniche ad appositi decreti del Governo. Occorrerà, pertanto completarne il quadro, al fine di dare puntuale disciplina e concreta applicazione alle soluzioni tecnologiche da adottare.

Sono numerosi i temi di grande importanza che meriterebbero di essere trattati: dematerializzazione, archiviazione e conservazione sostitutiva della documentazione

amministrativa, informatizzazione delle procedure amministrative, informatizzazione dei rapporti tra PPAA e tra queste e i cittadini e le imprese.

Ecco un elenco, non esaustivo degli “oggetti” principali della riforma:

- Le pubbliche amministrazioni utilizzeranno soltanto la posta elettronica certificata (PEC) per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di consegna ai soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo, con conseguente risparmio a regime di 200 milioni di euro per la riduzione della raccomandate della Pubblica Amministrazione ai cittadini, senza contare la riduzione dei tempi e degli spazi di archiviazione.
- Le pubbliche amministrazioni si riorganizzeranno in modo da individuare un unico ufficio responsabile dell'attività ICT.
- Le PA centrali pubblicheranno sui propri siti istituzionali i bandi di concorso in modo da garantire la massima trasparenza.
- Le pubbliche amministrazioni non potranno richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali
- Il cittadino fornirà una sola volta i propri dati alla pubblica amministrazione. Sarà onere delle amministrazioni (in possesso dei dati) assicurare, tramite convenzioni, l'accessibilità delle informazioni alle altre amministrazioni richiedenti
- Le pubbliche amministrazioni predisporranno appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività
- I pagamenti spettanti alle pubbliche amministrazioni potranno essere effettuati utilizzando carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile.
- La sottoscrizione delle istanze alle pubbliche amministrazioni mediante firma digitale verrà limitata a particolari casi e verranno utilizzati strumenti di firma più semplici, senza pregiudizio di sicurezza e attendibilità

- Si svilupperà il processo di dematerializzazione dei documenti, mediante il riordino della disciplina delle copie dei documenti informatici e amministrativi.

Molte novità , come si vede.

Poiché nell'economia di questo incontro ci si aspetta da me un intervento di taglio giuridico mentre altri approfondiranno gli aspetti economici e tecnologici, mi soffermerò comunque, quasi esclusivamente sulle innovazioni in tema di **documento informatico (e dintorni)** contenute nel decreto.

In ordine alla disciplina del **documento informatico** e delle **copie informatiche**, il decreto 235 ha innanzitutto migliorato la **sistematica** complessiva. La disciplina è stata articolata in una serie più nutrita di disposizioni, ognuna delle quali è specificamente destinata alla trattazione di un determinato tema, dando al Codice una struttura più organica, completa e facilmente fruibile. Ciò garantirà una maggiore **certezza del diritto** nell'utilizzo degli strumenti informatici ed una maggiore diffusione del documento redatto con modalità informatiche, sia nei rapporti tra cittadini, imprese e PPAA, sia nei rapporti tra privati, con conseguente **sviluppo del commercio elettronico** e dei **contratti a distanza**.

Le **principali novità** riguardano la **più chiara e corretta** delimitazione della **validità sostanziale** e del **valore probatorio** del documento e delle copie redatti con modalità informatiche. Si tratta di norme di carattere generale valide per la generazione, trasmissione e conservazione di qualsiasi tipo di documento informatico.

A tal fine, si parte dall'introduzione, in attuazione di uno specifico principio di delega, della definizione di “**firma elettronica avanzata**”<sup>1</sup>, corrispondente a quella analoga contenuta nella direttiva europea n. 93 del 1999.

Si tratta di una scelta che trova la sua giustificazione pratica nell'evoluzione tecnologica, che oggi permette di utilizzare soluzioni tecniche che, senza richiedere l'utilizzo della firma digitale o di quella qualificata (entrambe basate su un certificato qualificato), permettono ugualmente all'utente (e fra questi alle P.A.) di avvalersi di più semplici strumenti di firma dotati comunque di un elevato livello di sicurezza e di attendibilità. Ciò favorirà una **maggiore diffusione** dell'uso delle nuove tecnologie e permetterà di **coordinare le regole** interne sulle firme elettroniche a quelle adottate dai Paesi dell'Unione europea, alla luce di quanto previsto dalla normativa comunitaria.

In materia di firme elettroniche, quindi, il decreto correttivo stabilisce che quella **avanzata** costituisce il **genus** di firma in cui rientrano, quali tipi di firme via via più sicure, la firma elettronica **qualificata** e la firma **digitale**. In maniera più chiara, si è superata l'impostazione, tutta italiana, secondo la quale la firma digitale costituiva l'unico tipo di firma sicura da utilizzare per la sottoscrizione dei documenti informatici. Apposite **regole tecniche** stabiliranno la disciplina di dettaglio in materia di generazione, apposizione e verifica di qualsiasi tipo di **firma elettronica avanzata e qualificata**, ferme restando quelle in materia di firma digitale.

Altra importante **novità** consentirà di **ridurre il numero** delle firme digitali (e qualificate) utilizzate dai singoli soggetti e di **liberalizzare** il mercato dei certificatori di firma, soprattutto nei casi in cui il titolare del dispositivo di firma sia un pubblico ufficiale od un professionista iscritto ad un Albo. Si tratta della previsione secondo la

---

<sup>1</sup> Art. 1, lett. q-bis) *firma elettronica avanzata: insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati;*

quale le **informazioni relative alla qualifica del titolare** del dispositivo di firma ed i limiti d'uso del certificato possono essere **contenuti** in un **separato certificato** elettronico e possono essere rese **disponibili** anche in rete.

In relazione al tema del **valore giuridico** documento informatico, va detto, sia pure in estrema sintesi, che il decreto correttivo circoscrive la libera valutazione del giudice, circa l'efficacia sostanziale ed il valore probatorio, al solo documento informatico sottoscritto con firma **elettronica semplice**. Viceversa, si stabilisce che il documento informatico sottoscritto con firma elettronica **avanzata, qualificata o digitale**, soddisfa sempre il requisito della **forma scritta**, anche nei casi in cui sia richiesta dalla legge *ad substantiam* (salva l'eccezione di cui innanzi) ed ha **l'efficacia probatoria** della scrittura privata, ai sensi dell'articolo 2702 del Codice civile. Pertanto, fa **piena prova fino a querela di falso** in tutti i casi in cui la sottoscrizione è riconosciuta da colui il quale l'ha apposta o si ha per legalmente riconosciuta. Mentre, in considerazione di un più penetrante interesse pubblico alla certezza dei traffici giuridici in materia di costituzione e trasferimento di **diritti reali immobiliari**, viene introdotta la regola speciale secondo la quale gli atti per i quali l'articolo 1350, numeri da 1) a 12), del Codice civile richiede la forma scritta a pena di nullità, se redatti con modalità elettroniche devono essere sottoscritti, sempre a pena di nullità, con firma elettronica qualificata o digitale.

**L'autenticazione delle firme**, da parte di un notaio o di altro pubblico ufficiale non è più limitata alla firma digitale, ma può ora afferire a qualsiasi tipo di firma elettronica, anche quella semplice, consistente **nell'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa** (quella mediante tablet). Ciò consentirà una rapida diffusione del documento informatico da trascrivere nei registri mobiliari e immobiliari, anche quando il sottoscrittore non è dotato di alcun tipo di firma elettronica.

Il decreto correttivo modifica e razionalizza anche la disciplina delle **copie** in un quadro giuridico comune a quello dettato dal Codice civile. A tal fine, si distingue,

sin dalle definizioni, tra **copie informatiche di documenti analogici, copie per immagine su supporto informatico di documenti analogici, duplicati e copie informatiche di documenti informatici, riproduzioni informatiche di fatti o cose e copie analogiche di documenti informatici**. Al riguardo, il **principio** che viene di volta in volta affermato è quello secondo il quale le copie autenticate da notaio o da altro pubblico ufficiale fanno **piena prova** fino a querela di falso, mentre tutte le altre fanno piena prova fino a che la stessa non viene **disconosciuta**. In questi casi, però, il **disconoscimento** non consiste in una mera dichiarazione del soggetto interessato, ma nella vera e propria **prova**, da parte dello stesso, della falsità materiale della copia prodotta in giudizio dalla controparte.

Notevoli avanzamenti si registrano anche per quanto riguarda la conservazione a norma e l'esibizione dei documenti.

Nel passaggio dal documento informatico a quello analogico, si introduce un semplice sistema di **contrassegno a stampa** (c.d. **glifo**) generato elettronicamente e stampato direttamente dal cittadino col proprio computer, in grado di verificare la provenienza e la conformità delle copie analogiche all'originale informatico.

Inoltre, finora, per **dematerializzare** un documento senza l'obbligo di conservarne l'originale cartaceo era necessaria una certificazione di conformità per ogni singolo atto. Adesso, viene consentito al responsabile della conservazione di affidare a **conservatori esterni**, eventualmente **accreditati presso DigitPA**, sia la materiale conservazione dei documenti, che per la certificazione della conformità **dell'intero processo di conservazione**. In futuro, pertanto, sarà molto più facile risparmiare spazio e rendere possibile l'immediata reperibilità e la conservazione a norma e nel tempo dei documenti informatici. Rimane salva **l'integrità cartacea** di particolari documenti (**originali unici**) dotati di valore storico, culturale o artistico che, essendo di numero ridotto, potranno essere conservati in condizioni anche migliori di quelle attuali.

Ricordo infine che, in materia di comunicazione tra cittadini, imprese e PPAA, la **posta elettronica certificata, ha assunto un ruolo fondamentale divenendo oltre che un mezzo di trasmissione del documento, anche un mezzo di identificazione del mittente**, tale da consentire a quest'ultimo non solo di comunicare, ma anche di inviare alla PA istanze e dichiarazioni aventi valore legale. Il decreto, partendo dall'esperienza della c.d. "PEC del cittadino", introdotta dal decreto-legge n. 185 del 2008, ha esteso tale caratteristica a tutte le PEC, qualsiasi sia il gestore di posta elettronica certificata. In questo caso, occorre unicamente che il gestore del sistema identifichi il titolare della casella di posta elettronica certificata e ne attesti l'avvenuta identificazione nel messaggio o in un suo allegato, secondo le regole tecniche che verranno definite nel termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto correttivo.

Ciò mi porta a spendere altre due parole sulle **modifiche agli articoli 64 e 65 del Codice**. Il primo disciplina l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria **l'identificazione informatica**. Si ribadisce il concetto che l'accesso ai servizi è sempre consentito tramite la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi, ma **anche tramite strumenti diversi ( per capirci , pin e password )** purché tali strumenti consentano l'individuazione del soggetto che richiede il servizio.

Questa regola rappresenta una significativa **novità rispetto al sistema previgente**, orientato a consentire, a regime, l'identificazione informatica solo attraverso la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi,

Il secondo, cioè l'articolo 65, introduce misure di semplificazione delle istanze e delle dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica, demandando ad un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione l'individuazione dei casi in cui è richiesta la sottoscrizione mediante firma digitale e prevedendo, come ho appena ricordato, la validità delle istanze trasmesse attraverso la posta elettronica certificata, fermo restando il principio per cui

il titolare della casella di posta elettronica deve essere previamente identificato dal gestore al momento del rilascio della stessa e che tale circostanza risulti nel messaggio stesso o in un suo allegato. Correlativamente all'art.65 si è modificato, raccogliendo un'osservazione formulata dalle Commissioni parlamentari, **anche l'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, in modo da renderlo coerente con il nuovo testo e incentivare quanto più possibile l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti fra i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni.** Questo è un passaggio molto importante. Fra l'altro si sono espressamente ricomprese tra le istanze e le dichiarazioni che si possono presentare anche via pec tutte **le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le pubbliche amministrazioni, o per l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso le pubbliche amministrazioni, nonché il conferimento del potere di rappresentanza per la formazione e la presentazione di istanze, progetti, dichiarazioni e altre attestazioni nonché per il ritiro di atti e documenti presso le pubbliche amministrazioni e i gestori o esercenti di pubblici servizi**

Concludo con una certezza ed un auspicio.

La certezza è che, nonostante la complessità del tema trattato, attenti giuristi come voi sapranno cogliere appieno le evoluzioni e le opportunità, anche di mercato, che il decreto 235 apporta anche in materia di documento informatico e, più in generale, di dematerializzazione,. L'auspicio, invece, consiste nel fatto che tutti si impegnino, ciascuno per la sua parte, nello sforzo comune che la Presidenza del Consiglio e le strutture competenti in materia hanno già iniziato a promuovere e ad indirizzare per dare concreta attuazione, ad ogni livello amministrativo, alle nuove regole del CAD e consentire, così, ai cittadini ed alle imprese, di fruire realmente dei benefici apportati dal processo di digitalizzazione dalla pubblica amministrazione.

*In parole più povere, se son rose fioriranno, a patto che i giardinieri le curino*