



ICT E DIRITTO

Rubrica a cura di

Antonio Piva, David D'Agostini

Scopo di questa rubrica è di illustrare al lettore, in brevi articoli, le tematiche giuridiche più significative del settore ICT: dalla tutela del *domain name* al *copyright* nella rete, dalle licenze software alla *privacy* nell'era digitale. Ogni numero tratterà un argomento, inquadrandolo nel contesto normativo e focalizzandone gli aspetti di informatica giuridica.

Il codice dell'amministrazione digitale

1. INTRODUZIONE

Il 1° gennaio 2006 entrerà in vigore il “Codice dell'amministrazione digitale”, approvato con il decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82¹, salutato da molti come strumento normativo dalla forte spinta innovativa, criticato da altri per la tecnica legislativa a tratti approssimativa e lacunosa. Che si voglia vedere il bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto, rimane il fatto che questo Codice, aggiungendosi agli altri varati negli ultimi anni (cfr. codici in materia di protezione dei dati personali, delle comunicazioni elettroniche e della proprietà industriale, per citare solo quelli di maggiore interesse per l'ICT), non potrà non avere un impatto significativo sulla pubblica amministrazione.

Come noto negli ultimi anni le azioni dei piani strategici sulla cosiddetta “società dell'informazione” adottati dall'Unione Europea e dal legislatore italiano si sono concentrate sull'obiettivo dell'*e-government* per la cui concreta realizzazione è stato predisposto da parte del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie un modello di riferimento che si sviluppa su distinte linee direttrici:

1. erogazione di servizi a disposizione dei cittadini e delle imprese attraverso la rete Internet;
2. modalità di riconoscimento dell'utente e di firme sicure attraverso la Carta d'Identità Elettronica (CIE), la Carta Nazionale dei Servizi (CNS) e la firma digitale;

3. pluralità di canali di comunicazione attraverso i quali l'utente potrà accedere ai servizi (Internet, call center, cellulare ecc.);

4. standard di interfaccia tra le amministrazioni che, grazie all'interoperabilità ed alla cooperazione applicativa, consentano di trasmettere informazioni.

Proprio la necessità di realizzare nuovi modelli operativi caratterizzati da maggiore efficienza, conferendo validità giuridica alle tecnologie informatiche e telematiche, ha portato il legislatore italiano -per primo in Europa- a emanare il Codice dell'amministrazione digitale.

Questo testo normativo, vera e propria costituzione digitale, ha riformulato in settantasei articoli le disposizioni di legge già esistenti in materia di firma digitale e di documento elettronico e, inoltre, ha previsto nuovi diritti per i cittadini e le imprese [riquadro 1].

2. I DIRITTI DEI CITTADINI

Il Codice, con una norma programmatica dal forte significato giuridico, stabilisce a beneficio dei cittadini e delle imprese il diritto di chiedere e ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Ciò si sostanzia in una pluralità di diritti soggettivi, vale a dire nella possibilità di accedere e inviare documenti in formato digitale, nel diritto di comunicare con la pubblica amministrazione mediante e-mail, di effettuare pagamenti in modalità elettronica, nonché nel diritto di trovare *on-line* i moduli e i formulari aggiornati.

¹ Il decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 112 del 16 maggio 2005 – Supplemento Ordinario n. 93; il testo è reperibile nel portale internet www.normeinrete.it.

Riquadro 1

Suddivisione del Codice

Capo I - Principi Generali

Sezione I - Definizioni, finalità e ambito di applicazione

Sezione II - Diritti dei cittadini e delle imprese

Sezione III - Organizzazione delle pubbliche amministrazioni Rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali

Capo II - Documento Informatico e Firme Elettroniche; Pagamenti, Libri e Scritture

Sezione I - Documento informatico

Sezione II - Firme elettroniche e certificatori

Sezione III - Contratti, pagamenti, libri e scritture

Capo III - Formazione, Gestione e Conservazione dei Documenti Informatici

Capo IV - Trasmissione Informatica dei Documenti

Capo V - Dati delle Pubbliche Amministrazioni e Servizi in Rete

Sezione I - Dati delle pubbliche amministrazioni

Sezione II - Fruibilità dei dati

Sezione III - Servizi in rete

Sezione IV - Carte elettroniche

Capo VI - Sviluppo, Acquisizione e Riutilizzo di Sistemi Informatici nelle Pubbliche Amministrazioni

Capo VII - Regole Tecniche

Capo VIII - Disposizioni Transitorie Finali e Abrogazioni

In particolare, tra gli strumenti dell'ICT ai quali viene riconosciuta piena validità giuridica vengono annoverati:

1. la posta elettronica certificata, che permette di dimostrare la data e l'ora di spedizione e di ricezione di un messaggio;
2. la firma digitale, che garantisce l'identità del sottoscrittore e l'integrità del contenuto; viene, inoltre, utilizzata nell'archiviazione elettronica consentendo considerevoli risparmi economici e vantaggi gestionali²;
3. il documento informatico che, se sottoscritto con firma elettronica avanzata, ha la medesima validità del documento cartaceo;
4. le carte elettroniche: Carta di Identità Elettronica e Carta Nazionale dei Servizi come strumenti di autenticazione e di accesso ai servizi in rete. Inoltre -a norma dell'art. 4- la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi, entrambi momenti fondamentali all'interno di un sistema democratico, sono esercitabili mediante l'uso

² L'archiviazione ottica e la conservazione sostitutiva dei documenti sono stati oggetto di trattazione nella presente rubrica del numero di settembre 2005 di Mondo Digitale.

delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che potranno essere utilizzate per dialogare con la pubblica amministrazione in maniera giuridicamente rilevante. Ciò sarà possibile posto che i documenti trasmessi con qualsiasi mezzo telematico o informatico idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non dovrà essere seguita da quella del documento cartaceo.

Si ricorda, a tale proposito, che il documento informatico trasmesso per via telematica si intende inviato dal mittente se trasmesso, e si intende consegnato al destinatario, se disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato.

3. OBBLIGHI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

A fronte dei diritti sopra enunciati, lo Stato, le Regioni e le autonomie locali sono tenute ad assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità delle informazioni in modalità digitale; a tale fine devono organizzarsi e agire impiegando, con le modalità più appropriate, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Appare evidente la necessità che le pubbliche amministrazioni provvedano a una rapida riorganizzazione e aggiornamento dei servizi resi (art. 15), sviluppando la digitalizzazione sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, all'occorrenza utilizzando anche strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti. A tale proposito, inoltre, è previsto che entro il termine del 31 maggio di ogni anno le pubbliche amministrazioni centrali trasmettono al Ministro per la funzione pubblica e al Ministro per l'innovazione e le tecnologie una relazione sulla qualità dei servizi resi e sulla soddisfazione dell'utenza (art. 7), a dimostrazione dell'esigenza di attribuire al cittadino un ruolo centrale nel corretto perseguimento degli obiettivi di *e-government*.

Le pubbliche amministrazioni, nell'organizzare autonomamente la propria attività, dovranno utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione, garantendo (nel rispetto delle vigenti normative) l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo

scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni. Si può, in definitiva affermare che, con l'entrata in vigore del Codice, il buon andamento dell'azione amministrativa, imposto dall'art. 97 della Carta costituzionale, dovrà essere innanzitutto perseguito attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

Il Codice prescrive l'obbligo di realizzare siti internet istituzionali che rispettino 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, secondo le regole dettate della cosiddetta Legge Stanca³.

I siti delle pubbliche amministrazioni devono contenere necessariamente i seguenti dati pubblici:

- a.** l'organigramma, l'articolazione degli uffici, le attribuzioni e l'organizzazione di ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, nonché il settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta, corredati dai documenti anche normativi di riferimento;
- b.** l'elenco dei procedimenti svolti da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, la durata di ciascun procedimento, e il nome del responsabile del procedimento;
- c.** le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti amministrativi;
- d.** l'elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive;
- e.** le pubblicazioni obbligatorie per legge;
- f.** l'elenco di tutti i bandi di gara sottoscritti digitalmente;
- g.** l'elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione, indicando i tempi previsti per l'attivazione medesima.

Il termine per l'adeguamento a tali disposizioni è di ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del Codice, pertanto andrà a scadere il 1° gennaio 2008.

Naturalmente i dati pubblici messi on line devono risultare fruibili in rete gratuitamente e le

pubbliche amministrazioni devono garantire che le informazioni contenute sui siti siano conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito.

Inoltre, provvedono a definire e a rendere disponibili anche per via telematica l'elenco della documentazione richiesta, nonché i moduli e i formulari validi ad ogni effetto di legge; trascorsi ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del Codice i documenti rilevanti per il procedimento, i moduli o i formulari che non siano stati pubblicati sul sito e che non siano stati resi noti non potranno essere richiesti e i relativi procedimenti si concluderanno anche in assenza dei suddetti documenti.

4. IL RIUSO DEL SOFTWARE

Il Codice affronta anche uno degli obiettivi primari perseguiti dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, vale a dire il riuso dei programmi informatici⁴.

Viene, infatti, previsto che le pubbliche amministrazioni titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico abbiano l'obbligo di darli in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni che li richiedono e che intendano adattarli alle proprie esigenze; tale software dovrà essere fornito completo di tutta la documentazione disponibile e, naturalmente, in codice sorgente.

Qualora un'amministrazione non intenda avvalersi del riuso preferendo far sviluppare un programma nuovo *ad hoc*, sarà necessario che ne ottenga la proprietà (e non solo la licenza d'uso), che il software possa girare su altre piattaforme e che venga fornita anche alle altre amministrazioni consulenza in caso di cessione del programma.

Si tratta di previsioni normative (evidentemente finalizzate alla futura riutilizzabilità del programma che si acquista) che dovranno essere contenute nelle clausole del bando pubblico, a pena di illegittimità del medesimo, e che le

³ Legge 9 Gennaio 2004, n. 4 "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 13, del 17 gennaio 2004.

⁴ La facoltà per una pubblica amministrazione di concedere in uso gratuito i programmi applicativi era stata introdotta nel nostro ordinamento dalla Legge 24 novembre n. 340, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 24 novembre 2000, n. 275.

software house dovranno rispettare onde evitare di incorrere in responsabilità contrattuale. Inoltre le pubbliche amministrazioni, sia nella predisposizione che nell'acquisizione di programmi informatici, sono sempre tenute ad adottare soluzioni che permettano di garantire l'interoperabilità.

Ai fini di una concreta applicazione delle disposizioni sul riuso, il Codice affida al CNIPA⁵ il compito di predisporre e aggiornare una banca dati contenente le applicazioni tecnologiche realizzate dalle pubbliche amministrazioni e idonee al riuso da parte di altre. In questo modo un'amministrazione che necessiti di acquisire un determinato programma applicativo (esempio, gestione anagrafe, servizio tributi, ecc.) potrà, o meglio dovrà, in primo luogo consultare il data base: se l'esito fosse negativo, si potrà procedere all'acquisto; se fosse positivo l'amministrazione che non volesse riutilizzare un'applicazione esistente avrebbe l'obbligo di motivare la mancata adozione.

Il riuso appare, senza dubbio, una valida soluzione per il perseguimento dei canoni di economicità, efficacia ed efficienza, ma a sua volta la sua realizzazione risulta non priva di aspetti

problematici che, se sottovalutati, potrebbero ridurre i benefici.

5. CONCLUSIONI

Il Codice dell'amministrazione digitale non si limita a raccogliere disposizioni in gran parte preesistenti, ma si propone di fornire un quadro normativo coerente, omogeneo e unitario all'applicazione delle nuove tecnologie digitali nella Pubblica amministrazione, in un'ottica nuova e assai più consapevole che consente, tra l'altro, un notevole recupero di efficienza, ingenti risparmi e un miglioramento della qualità dei servizi.

L'idea di una pubblica amministrazione *on line* si avvia a diventare una realtà concreta: il Codice si associa al provvedimento che ha già dato il via alla realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), ossia un'arteria di comunicazione digitale, che collegherà in rete tutti gli uffici pubblici.

Grazie al Codice, inoltre, è possibile immaginare una gestione della pubblica amministrazione senza carta: gli atti, i dati, i documenti, le scritture contabili e anche la corrispondenza prodotti o riprodotti in maniera digitale hanno la stessa validità giuridica dei documenti cartacei; a ciò si aggiunge la conservazione digitale, che riduce tempi e costi di ricerca dei documenti, ma anche i costi di gestione e manutenzione degli archivi.

⁵ Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione istituito con d.lgs. 30 giugno 2003, n.196 al posto dell'AIPA (Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione); www.cnipa.gov.it.

ANTONIO PIVA laureato in Scienze dell'Informazione, Membro del Consiglio Nazionale e Presidente della commissione di informatica giuridica dell'ALSI (*Associazione Nazionale Laureati in Scienze dell'Informazione ed Informatica*).

Docente a contratto di diritto dell'informatica all'Università di Udine.

Consulente sistemi informatici e Governo Elettronico nella PA locale, valutatore di sistemi di qualità ISO9000 e ispettore AICA ECDL base ed advanced.

antonio_piva@libero.it

DAVID D'AGOSTINI avvocato, ha conseguito il master in informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie, fornisce consulenza e assistenza giudiziale e stragiudiziale in materia di *software*, *privacy* e sicurezza, contratti informatici, *e-commerce*, nomi a dominio, computer crimes, firma digitale. Ha rapporti di partnership con società del settore ITC nel Triveneto.

Collabora all'attività di ricerca scientifica dell'Università di Udine e di associazioni culturali.

david.dagostini@adriacom.it