

Marina MASIELLO

COMPENDIO di

DIRITTO

**dell'AMMINISTRAZIONE
PUBBLICA DIGITALE**

I edizione

2022


**Neldiritto
Editore**

CAPITOLO I

La pubblica amministrazione digitale

SOMMARIO:

1. Brevi cenni sull'evoluzione della pubblica amministrazione digitale. – 2. Le fonti in materia di amministrazione digitale: il CAD e le Linee Guida. – 2.1. Codice dell'Amministrazione Digitale: ambito di applicazione. – 3. I soggetti pubblici coinvolti nel processo di innovazione tecnologica della PA. – 4. Il responsabile per la transizione al digitale. – 5. Il Piano triennale per l'informatica: strumento per la crescita digitale della PA e del Paese.

1. BREVI CENNI SULL'EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DIGITALE.

Lo sviluppo della rete *internet* e delle tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT) ha radicalmente trasformato la società e l'agire quotidiano degli individui, modificandone i bisogni. L'evoluzione tecnologica ha inciso significativamente anche sul rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione, imponendo a quest'ultima di rispondere con efficacia ed efficienza alle mutate esigenze dei propri utenti.

Fin dai primi anni '90, la pubblica amministrazione, coerentemente con il cambiamento sociale, ha intrapreso un percorso di transizione al digitale, cioè un percorso volto alla informatizzazione e modernizzazione dell'attività amministrativa, nonché alla semplificazione dei procedimenti amministrativi e alla razionalizzazione dei processi, mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche.

Negli anni, ha preso forma il paradigma della **amministrazione pubblica digitale**, attuato mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche nello svolgimento della funzione pubblica e nell'erogazione dei servizi agli utenti. Le tecnologie informatiche si pongono quali strumenti idonei a contribuire al raggiungimento del buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, che costituiscono principi car-

dine dell'azione amministrativa. A conferma di ciò, il legislatore, con riferimento alla disciplina del procedimento amministrativo, ha inteso precisare che *“per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati”* (art.3-bis L.n.241/1990).

In tale contesto dinamico, è stato sviluppato il progetto di *e-government*, termine con cui si fa riferimento all'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di strumenti informatici per l'erogazione dei servizi a cittadini e imprese. L'utilizzo delle tecnologie informatiche costituisce un contributo volto al miglioramento dei servizi resi in favore degli utenti e, in questa ottica, deve essere inteso l'*e-government*, che si sostanzia in una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Da un punto di vista normativo, la prima disposizione a disciplinare, nel nostro ordinamento, l'uso delle tecnologie informatiche è stata la cd. Legge Bassanini, che ha affermato, per la prima volta, la validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge degli *“atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici”* (art. 15, comma 2 L. n. 59/1997), rinviando per gli aspetti applicativi alla normativa regolamentare. In attuazione della legge citata, fu emanato il D.P.R. n. 513/1997, che introdusse la disciplina organica del documento informatico, rinviando alla normativa regolamentare la disciplina degli aspetti tecnico-operativi, costituita dal D.P.C.M. dell'8 febbraio 1999, contenente le regole tecniche per la formazione e gestione dei documenti informatici e la disciplina delle firme digitali.

Il contenuto della normativa primaria, in materia di documento informatico, confluì nel *“Testo unico sulla documentazione amministrativa”* di cui al D.P.R. n. 445/2000, ma fu subito superato dalla normativa europea, costituita dalla Direttiva 1999/93/CE, in materia di firme elettroniche. Così, il legislatore italiano intervenne nuovamente sulla disciplina del D.P.R. n. 445/2000, novellando le disposizioni in linea con normativa europea, al fine di riconoscere validità giuridica, seppur attenuata, anche alle firme elettroniche non digitali.

Tuttavia, un adeguato processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione non poté prescindere da quadro normativo unitario, che consentisse la definitiva implementazione del processo di modernizzazione e promuovesse, in modo sicuro ed efficace, l'utilizzo delle tecnologie informatiche nei rapporti tra privati e tra questi e l'amministrazione. Agli inizi degli

anni 2000, si avvertì la necessità di accorpare in un unico testo normativo le principali norme in materia di utilizzo delle tecnologie ICT nell'ambito della pubblica amministrazione, nonché le disposizioni normative concernenti il valore giuridico del documento informativo e delle firme elettroniche, la cui normativa si stratificò nel tempo.

2. LE FONTI IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE DIGITALE: IL CAD E LE LINEE GUIDA.

L'esigenza di armonizzare la disciplina normativa sull'uso degli strumenti ICT, nei rapporti pubblicistici e privatistici, fu soddisfatta mediante l'emanazione del **Codice dell'Amministrazione Digitale** (per brevità, d'ora in poi, CAD o Codice), a mezzo del D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82, in attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, rubricata "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001*". Sebbene pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica nel marzo 2005, il CAD entrò in vigore il 1^o gennaio 2006, per consentire alle amministrazioni di adeguarsi alle disposizioni in esso contenute, ma si trattò di una previsione assai ottimistica. Il CAD, dalla sua entrata in vigore, è stato sottoposto a numerosi interventi correttivi (ben trentasette), determinati dalla necessità di adeguare la normativa all'incessante progresso tecnologico. Non solo, anche la normativa europea ha determinato un nuovo assetto della disciplina interna, dovuto soprattutto dal recepimento del Regolamento UE 910/2014, noto anche come Regolamento eIDAS (*Electronic IDentification Authentication and Signature*), intervenuto in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno.

Per soddisfare la necessità di continuo adattamento della legge alle dinamiche evolutive della tecnologia, il CAD ha previsto di affidare alla normativa regolamentare, costituita dalle **Linee Guida** contenenti le regole tecniche di cui all'art.71 CAD, la definizione delle disposizioni tecnico-operative. L'autorità competente ad emanare Linee Guida, in attuazione della disciplina contenuta nel CAD, è l'Agenzia per l'Italia Digitale.

Le Linee Guida sono strumenti di regolazione flessibili, in quanto consentono di aggiornare e modificare velocemente le regole tecniche, hanno valenza *erga omnes* e, ove espressamente previsto, hanno carattere di vincolatività. Conseguentemente, nella gerarchia delle fonti, le Linee Guida sono inqua-

drate come un atto di regolamentazione, seppur di natura tecnica, le cui norme sono pienamente azionabili davanti al giudice amministrativo in caso di violazione delle prescrizioni ivi contenute (Consiglio di Stato – parere n. 2122/2017 del 10.10.2017, reso sullo schema di decreto legislativo del correttivo al CAD).

2.1. CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE: AMBITO DI APPLICAZIONE.

Il CAD stabilisce che lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità delle informazioni in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando, con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art.2, comma 1 CAD).

La disciplina del CAD si applica alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli enti pubblici non economici, ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse, alle società a controllo pubblico (art.2, comma 2 CAD). Inoltre, il legislatore precisa che le disposizioni del Codice si applicano nel rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati personali, come disciplinata dal Codice in materia di protezione dei dati personali (D. Lgs. n. 196/2003).

TI RICORDI CHE...

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per **amministrazioni pubbliche** si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.