

Meno carta più digitale, passando per la semplificazione

di Marco Bufacchi, dottore in Giurisprudenza

1. Origine ed evoluzione della semplificazione amministrativa. – 1.1. La stagione dei testi unici. – 1.2. La tecnica legislativa della codificazione. – 1.3. Ambito applicativo. – 2. Problematiche di ordine tecnologico. – 3. Le finalità. – 4. Il riassetto del Cad alla luce dei pareri del Consiglio di Stato del 2005, n. 11995 e del 2006, n. 31.

1. Origine ed evoluzione della semplificazione amministrativa

Le recenti iniziative finalizzate ad una auspicata semplificazione nelle procedure amministrative, ci spingono ad affrontare i temi legati agli apporti che può certamente dare all'agere amministrativo l'avvento delle nuove tecnologie e in quali direzioni si muovano nel nostro Paese.

Nell'accostarsi ai temi della digitalizzazione amministrativa, occorre innanzitutto tener conto della complessa trama di interazioni che si viene a determinare tra l'uso di tali tecnologie e le tante questioni fondamentali del diritto amministrativo.

L'economia mondiale sta conoscendo un profondo mutamento, passando da una società prevalentemente industriale ad un nuovo insieme di regole. Quella che sta emergendo viene spesso definita la *new economy*, che può "favorire la crescita, l'occupazione e la partecipazione di tutti"¹. Ed è proprio in tale passaggio che si inquadra il sopravvento della c.d. *società dell'informazione*², in cui nelle moderne economie, accanto alla tradizionale produzione di beni, viene ad assumere centralità una nuova merce immateriale: l'*informazione*³.

E' così che la dinamica della nuova economia muove le tecnologie digitali verso una resa più agile dell'accesso, elaborazione, memorizzazione e trasmissione delle informazioni⁴; ciò crea nuove

¹ *E-Europe 2002: una società dell'informazione per tutti. Comunicazione relativa ad un'iniziativa della Commissione in occasione del Consiglio Europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000*, marzo 2000, p. 2, su www.comunicazioni.it.

² La società dell'informazione si può definire come un contesto in cui l'accesso alla conoscenza/informazione, ai *media* e alle tecnologie diviene possibile a tutti, grazie al miglioramento delle condizioni di accesso e di scambio delle informazioni. *E-Europe 2002: una società dell'informazione per tutti. Analisi comparativa dei progressi dell'iniziativa e-Europe. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni*, febbraio 2002, p. 3, su www.europa.eu.int.

³ «La letteratura non offre una definizione unica di *informazione*, tuttavia la più diffusa e condivisa si riferisce ad uno dei gradini di una scala cognitiva che va dal *dato* alla *conoscenza*. Secondo questa impostazione, il *dato* rappresenta il livello costituito dai fatti, numerici e non, la materia prima che si considera allo scopo di descrivere un problema in modo significativo. L'*informazione* si riferisce alla sintesi e all'interpretazione di dati che abbiano una finalità nel contesto dell'utilizzo. Si tratta di dati che sono stati organizzati, processati e strutturati per un preciso scopo. La *conoscenza* è un processo individuale che si attiva quando nuove informazioni si amalgamano alle esperienze passate. *Sapienza*, infine, è la conoscenza continuamente arricchita ed aggiornata. Questo processo avviene quando la conoscenza si confronta con la realtà». V. MELE, *L'ambito d'intervento della pubblica amministrazione nell'era digitale alcune teorie e primi spunti di analisi*, su *Azienda pubb.*, n. 4, Rimini, Maggioli, 2001, p. 417.

⁴ M. GATTI, *E-procurement: il d.P.R. 101/2002 e gli acquisti in rete della P.A.*, Napoli, Simone, 2002, p. 7.

attività economiche, ne trasforma altre e modifica profondamente la vita dei cittadini⁵. In questo contesto le istituzioni pubbliche giocano un ruolo centrale⁶, dovendo adoperarsi per estendere a tutta la comunità l'accesso alla società dell'informazione, in modo che la stessa comunità possa esserne parte integrante, attraverso la sua promozione, utilizzandone gli strumenti per abbattere qualunque forma di esclusione e cogliendone le opportunità offerte in termini di semplificazione amministrativa e di maggior efficienza, per costruire un nuovo rapporto fra poteri pubblici e cittadini⁷ ed apportare, conseguentemente, un proficuo beneficio anche ai delicati temi legati alla finanza pubblica.

Cosicché in Europa e segnatamente in Italia, con il Trattato di *Maastricht*, dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, si sono compiuti numerosi sforzi per rendere più agevole l'accesso ai documenti delle istituzioni pubbliche. Il principio della trasparenza e il diritto di accesso hanno svolto e svolgono ancora un ruolo centrale per l'unificazione amministrativa europea⁸.

In tal senso, in ambito nazionale ed internazionale, numerosi sono stati gli interventi di *e-Europe* e di *e-Government* tesi allo sviluppo delle tecnologie digitali dirette a rendere l'efficienza amministrativa competitiva ad ogni livello, migliorando così i rapporti pubblica amministrazione-cittadini e pubblica amministrazione-imprese, oggi sempre più duttili e trasparenti. Di qui, soprattutto dalla seconda metà degli anni Novanta, la semplificazione amministrativa è stata al centro delle iniziative e degli interventi posti in essere dalle autorità governative, secondo un *target* innovativo e funzionale che non ha lasciato indifferente la maggior parte della scienza giuridica. Nel suo editoriale sulla legge di semplificazione del 1999 (legge 24 novembre 2000, n. 340), ad esempio, Marcello Clarich⁹ definiva la semplificazione come un'azione diretta a “*estirpare l'erba in un campo coltivato*”. Così l'illustre autore chiariva quali fossero le difficoltà da affrontare per rendere meno difficile la vita agli amministrati.

Tali comportamenti, che si possono descrivere come una sorta di “*erba complicante*” non sembrano privilegiare le nuove tecnologie e tendono a regolamentare anche a dismisura, al fine di creare nuove complicazioni, tutte le novità (in modo particolare *Internet*) che la tecnologia offre.

L'attività di semplificazione non può essere certamente episodica, bensì deve porsi come una costante per coloro che presiedono l'esecutivo del paese, in quanto i problemi devono essere affrontati, regolati e risolti in maniera quasi contestuale; mentre limitarsi alla sola attività di

⁵ *E-Europe 2002: una società dell'informazione per tutti*, cit., p. 2.

⁶ L. MARASSO, *Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-Government*, Rimini, Maggioli, 2001, p. 46.

⁷ E. BORGONOVÌ, *Le tecnologie dell'informazione e il cambiamento dell'amministrazione pubblica*, su *Azienda pubb.*, n. 1, Rimini, Maggioli, 2000, p. 6.

⁸ L. MARASSO, *Innovazione negli enti locali. Metodi*, cit., p. 44.

⁹ M. CLARICH, *Solo un monitoraggio costante estirpa l'erba della complicazione*, in *Guida al diritto*, n. 46, 23 dicembre 2000, p. 5.

regolazione (molto spesso volutamente eccessiva) senza alcuna valutazione d'impatto e, quel che è più grave, senza alcuna previsione concreta di soluzione, finisce per lasciare irrisolto il problema, creando solamente nuovi ostacoli allo sviluppo¹⁰.

A tal proposito, la scienza giuridica si è costantemente affaticata nel tentativo di coordinare le istanze normative con le esigenze concrete di utenti e pubblica amministrazione. L'azione amministrativa deve essere, allora, per quanto possibile, semplice, celere e snella. La *semplicità* è il concetto divenuto primario nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso nel nostro ordinamento e non solo¹¹. Peraltro, le origini storiche della medesima risalgono ad epoca remota. Sin dalla fine del diciannovesimo secolo, infatti, la necessità di snellimento dell'apparato e di semplificazione delle procedure è emersa¹² soprattutto in fasi storiche caratterizzate da gravi crisi finanziarie¹³.

Ed è così che l'accorpamento dei ministeri, la riduzione degli organici e la razionalizzazione delle procedure costituiscono i ricorrenti obiettivi della semplificazione amministrativa: dal primo studio sullo stato dell'amministrazione, operato dal Consiglio di Stato, nel 1892, su richiesta di Di Rudinì, ai lavori della Commissione centrale per la riforma dei servizi pubblici, presieduta da Carlo Schanzer, nel 1919; dai contributi della Commissione per la riforma della pubblica amministrazione, presieduta da Ugo Forti, tra il 1944 ed il 1947, ai Rapporti sullo stato delle pubbliche amministrazioni redatti dai Ministri della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, nel 1979, e Sabino Cassese, nel 1993¹⁴.

Oggi, il raggiungimento di una efficace semplificazione è dettato da due ragioni principali¹⁵: da un lato, c'è l'esigenza di modernizzare il complesso sistema di norme anche per apportare benefici ai conti pubblici volti in *primis* al contenimento della spesa pubblica; dall'altro, si cerca di perseguire un miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini al fine di raggiungere un'efficiente trasformazione dei rapporti fra la pubblica amministrazione e i cittadini.

Comune ad entrambe le ragioni ora richiamate è l'influenza derivante dal mutevole contesto comunitario, che tende ad instaurare un processo qualitativo di concorrenza tra gli ordinamenti giuridici degli stati membri.¹⁶

In sostanza, il principio di semplicità costituisce una derivazione, principalmente, del buon

¹⁰ Al riguardo è sufficiente pensare alle richieste di certificazione antimafia che non hanno, di certo, sconfitto tale consorzio criminale.

¹¹ **M. A. SANDULLI** (a cura di), *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno di Milano*, Milano, Giuffrè, 2000.

¹² **L. TORCHIA**, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 1997, p. 675.

¹³ **G. MELIS**, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 284 ss.

¹⁴ **G. MELIS**, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit.

¹⁵ **L. TORCHIA**, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, p. 385 ss.

¹⁶ **G. VESPERINI**, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 3, 1998, p. 655 ss.; **V. CERULLI IRELLI** e **F. LUCIANI**, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 2000, p. 617 ss.; **A. NATALINI**, *La semplificazione*, Bologna, Il Mulino, 2002.

andamento, ma anche dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia. Esso rappresenta un principio generale dell'ordinamento, che interessa tutti i settori del sistema amministrativo, dalla produzione delle fonti all'assetto organizzativo, dai profili finanziari a quelli del personale.

Il quadro normativo della semplificazione è piuttosto articolato e si riferisce ad interventi recenti, risalenti agli ultimi dieci anni. La legge 7 agosto 1990, n. 241, normativa di primaria importanza che ha determinato uno spartiacque nel diritto amministrativo, ha codificato, per la prima volta, un vero e proprio programma di semplificazione¹⁷, dedicando l'intero capo IV alla previsione di strumenti di snellimento comuni ai procedimenti: dalla conferenza di servizi all'accordo amministrativo, dalla razionalizzazione delle modalità di acquisizione di pareri obbligatori e di valutazioni tecniche alle dichiarazioni sostitutive, dalla denuncia di inizio attività al silenzio assenso.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537, in seguito, ha arricchito e nobilitato il programma di semplificazione; in primo luogo, configurando la semplicità come strumento di contenimento della spesa pubblica; in secondo luogo, definendo, per la prima volta, il rapporto tra la semplificazione procedimentale e la delegificazione della relativa disciplina attraverso regolamenti governativi¹⁸; in terzo luogo, introducendo misure di semplificazione dei procedimenti volte alla riduzione dell'articolazione (soppressione di fasi ed operazioni, concentrazione dell'attività istruttoria, riduzione dei passaggi tra diverse strutture), alla diminuzione dei termini di conclusione, allo snellimento organizzativo (soppressione ed accorpamento di organi collegiali, applicazione della conferenza di servizi), alla riduzione degli oneri per i cittadini (autocertificazione, alleggerimento progressivo dei procedimenti).

In tale panorama normativo è stato rilevato che le tecniche di semplificazione sono, essenzialmente, di quattro tipi: di sottrazione, di alleggerimento, di razionalizzazione, di determinazione automatica¹⁹. Le prime comportano l'eliminazione di elementi funzionali o strutturali (soppressione di organi, di funzioni, di fasi, di pareri ecc.); le seconde determinano la riduzione del peso dell'azione amministrativa²⁰; le terze implicano la redistribuzione dei compiti tra i soggetti pubblici (riduzione del numero dei soggetti intervenienti, accorciamento del circuito decisionale ecc.); le quarte importano la riduzione del grado di indeterminatezza del sistema (silenzio assenso, denuncia di inizio attività ecc.)²¹.

Accanto a queste, poi, vanno considerati i numerosi strumenti di semplificazione che derivano

¹⁷ Anziché provvedere ad adottare, come avveniva in precedenza, singole misure specifiche.

¹⁸ **G. VESPERINI, S. BATTINI e E. DIAMANTI**, *Codice del procedimento amministrativo*, Milano, Ipsoa, 1996.

¹⁹ **L. TORCHIA**, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, cit., p. 400.

²⁰ Sostituzione di decisioni altamente discrezionali con decisioni a basso tasso di discrezionalità, rafforzamento dei poteri di iniziativa e di decisione dei privati ecc.

²¹ **L. TORCHIA**, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, cit., p. 401-402.

dal connubio tra diritto e tecnologia, essendo strettamente correlati all'acquisizione di effetti giuridici da parte di avanzamenti tecnologici, quali, ad esempio, il documento informatico e il telefax, la firma elettronica, il protocollo informatico, il certificato elettronico ecc.; strumenti che connotano una necessità di agilità ed adattabilità comportante una verifica dell'adeguatezza dell'azione amministrativa al principio generale di semplicità, che, pertanto, diviene parametro di verifica della correttezza della medesima azione²².

Nell'ottica della semplificazione, si è mossa la c.d. "legge Bassanini"²³ che, all'art. 20, ha previsto un apposito disegno di legge che deve essere presentato dal Governo entro il 31 gennaio di ogni anno per eliminare gli elementi di complicazione che sono presenti nell'ordinamento. Questa nuova tendenza ordinamentale si è resa necessaria dal momento che una semplificazione realizzata *una tantum*, libera "il campo coltivato dalle erbacce complicanti", che se non sono tenute sotto controllo "sono sempre pronte a ricrescere"²⁴. La norma in parola prevede, appunto, che entro il 31 gennaio di ogni anno, il Governo presenti al Parlamento un d.d.l. per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi indicando i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare. In allegato al d.d.l. viene presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi (comma 1). Con tale norma si obbliga l'esecutivo a ridurre quell'eccesso di leggi che, come noto, hanno creato il c.d. "ingorgo legislativo" e, nel contempo, si obbliga il medesimo a monitorare la semplificazione dei procedimenti amministrativi, al fine di mantenere costante la riduzione del numero delle fasi procedurali (comma 5, lett. d) e tenere d'occhio lo stato di salute del quadro normativo nazionale²⁵.

Resta inteso che l'esigenza della semplificazione non vuole sovvertire la necessità di porre delle regole all'azione dell'amministrazione, principio questo avvertito come utile negli ordinamenti democratici, anche se accanto a siffatta tutela, diretta ad assicurare che l'azione amministrativa sia corretta e rispettosa del principio di legalità, indispensabile per rafforzare le garanzie di cui è munito il cittadino, emerge la necessità che vengano tenuti in considerazione anche i criteri di economicità ed efficacia necessari per misurare l'attività gestoria²⁶. Criteri questi ultimi utili per verificare la relazione tra i costi e i benefici che ricadono sui cittadini in termini di servizi resi (anche in termini di soddisfazione dei bisogni) in loro favore dall'amministrazione, la quale

²² A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1091; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, p. 669 ss.

²³ Legge 15 marzo 1997, n. 59, pubblicata in *G.U. del 17 marzo 1997*, n. 63, s.o., n. 56/L.

²⁴ M. CLARICH, *Solo un monitoraggio costante*, cit., p. 5.

²⁵ M. AINIS, *La legge oscura come e perché non funziona*, Bari, Laterza, 1997, p. 3, evidenzia che la legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" era composta di soli tre articoli di cui il primo composto da 90 commi, il secondo da 59 commi e il terzo da ben 244 commi, con il risultato di essere lunga una settantina di pagine, oltre il doppio di quelle che occorsero ad Albert Einstein per esporre la teoria della relatività ristretta.

²⁶ G. LADU, *Contabilità di Stato e degli Enti pubblici*, AA.VV., Torino, Giappichelli, 1999, p. 224.

deve adoperarsi per acquisire e utilizzare in modo razionale le risorse umane e materiali di cui dispone²⁷.

È stato giustamente osservato che *“in una società integrata ed evoluta le istituzioni devono essere in grado di muoversi con la rapidità di evoluzione del mercato e adeguarsi alle crescenti esigenze di un paese che si muove verso l’integrazione europea”*²⁸, per raggiungere l’obiettivo di evitare che l’amministrazione, restando ancorata a vecchi sistemi burocratici, diventi un elemento penalizzante per la società che si sta avviando verso cambiamenti epocali (ad esempio la competizione internazionale dei mercati e la c.d. “globalizzazione”)²⁹.

D’altra parte, nei paesi tecnologicamente avanzati esiste un sistema normativo caratterizzato da *“una complessità tale da rendere possibile il rischio che le norme siano poco efficaci o addirittura poco applicate e siano poco conosciute perfino dai destinatari o dagli addetti ai lavori”*³⁰.

La complessità del sistema può e deve essere affrontata con i nuovi strumenti, certamente duttili, previsti dalle recenti riforme, come ad esempio, la conferenza di servizi³¹, ma si deve soprattutto ricorrere all’uso di strumenti informatici e telematici con il ricorso all’atto e al documento amministrativo elettronico³², nonché allo sfruttamento delle potenzialità del sistema *Internet* per la pubblica amministrazione. In effetti nell’ordinamento, anche se in ordine sparso, iniziano a essere presenti da alcuni anni molte norme riguardanti, ad esempio, il c.d. “mandato informatico”, che è uno strumento previsto dall’art. 6 del regolamento recante la semplificazione e l’accelerazione delle procedure di spesa e contabili di cui al d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, che serve sia per il pagamento individuale che per il trasferimento di fondi erariali agli enti locali.

La dottrina più attenta ha sostenuto la necessità che nell’ordinamento vi sia un problema di selezione di forme, al fine di potersi adeguare gradualmente *“a quei modi di linguaggio, a quei tipi di segnale, a quei progressi di comunicazione ed espressione che con l’andar del tempo e con il progresso delle tecniche potranno essere riconosciuti idonei rispetto alle esigenze dell’ambiente, o di determinati ambienti”*³³. Di qui l’importanza dell’atto amministrativo elettronico o informatico e

²⁷ G. COGLIANDRO, *Appunti sulla nozione di economicità delle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte conti*, n. 4, 2000, p. 177.

²⁸ C. CITTADINO, *Verso una nuova sessione parlamentare per la delegificazione e la semplificazione amministrativa*, in *Funzione pubblica*, n. 1, 1997, p. 65.

²⁹ Secondo C. CITTADINO, cit., l’amministrazione pubblica dovrebbe divenire un elemento propulsivo o quantomeno regolatore della società, con la conseguenza che essa deve contenere la procedimentalizzazione in termini di ragionevolezza che siano coerenti con le avvertite esigenze dell’efficienza.

³⁰ F. PATRONI GRIFFI, *Codificazione, Delegificazione, Semplificazione: il Programma del Governo*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1, 2000, p. 101.

³¹ D. D’ORSOGNA, *Spunti di riflessione sulla nuova conferenza di servizi*, in *Rass. C. di Stato*, n. 4, 2001, p. 651 ss.

³² E. PICOZZA, *Note minime sull’istituto della Conferenza di servizi e l’evoluzione della realtà*, in *Rass. C. Stato*, n. 4, 2001, p. 700.

³³ F. LEDDA, *Elogio della forma scritto da un anticonformista*, in *Foro amm.*, vol. 9/10, 2000, p. 3452-3453.

della sua forma che sarà studiata con particolare riguardo per il profilo di tutela da assicurare al cittadino³⁴.

Verso una maggiore semplificazione, altresì, si sta muovendo un'iniziativa di natura legislativa costituita dal disegno di legge n. 2161, presentato alla Camera dei deputati il 24 gennaio 2007 dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, recante “*modernizzazione, efficienza delle amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese*”³⁵. Il provvedimento apporterebbe un complesso di misure finalizzate a garantire l'efficienza delle amministrazioni pubbliche attraverso la semplificazione e l'accelerazione dei tempi e delle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa. Introducendo interventi di modernizzazione di funzioni e procedure si intenderebbe imprimere una maggiore flessibilità all'azione amministrativa, limitando l'intervento pubblico soltanto ai casi in cui lo stesso risulti indispensabile. Tale assetto trova il suo fondamento nei moderni principi di *governance* dove cittadino e imprese sono posti al centro del sistema quali utenti di servizi che la pubblica amministrazione deve fornire in modo efficiente ed efficace garantendone la migliore qualità. Apportando modifiche alla l. n. 241/1990, novellata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, la *ratio* è quella di conferire maggiore trasparenza e semplicità nelle modalità di svolgimento, nonché speditezza e certezza ai tempi di conclusione del procedimento amministrativo³⁶, senza tralasciare l'importante elemento rappresentato dall'utilizzo sistematico di *Internet* e delle nuove tecnologie nei vari *iter* procedurali³⁷.

Parallelamente alla succitata iniziativa legislativa, il Governo ha inteso adottare ulteriori strumenti volti a favorire la semplificazione, nella convinzione che la stessa ed il miglioramento della regolazione, siano fattori decisivi per la competitività del Paese e la reale fruibilità dei diritti da parte dei cittadini. Al riguardo, per ottenere detti obiettivi, sono stati istituiti il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione³⁸, l'Unità di semplificazione e la qualità nella regolazione, nonché il Tavolo permanente per la semplificazione³⁹.

³⁴ F. LEDDA, *Elogio*, cit., p. 3453.

³⁵ Il disegno di legge n. 2161, presentato alla Camera dei deputati il 24 gennaio 2007, conclusa la discussione generale in Assemblea nella seduta n. 171 del 18 giugno 2007, riprenderà l'iter con la riapertura dei lavori parlamentari, su www.camera.it.

³⁶ Con previsione, oltre ai tempi certi, anche di un risarcimento del danno, nonché sanzioni a favore del cittadino per le amministrazioni inadempienti.

³⁷ Vedasi la previsione di un commissario *ad acta* per le amministrazioni inadempienti in materia di protocollo informatico.

³⁸ Il Comitato, previsto dall'art. 1 del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni nella legge 9 marzo 2006, n. 80, è stato costituito con d.P.C.M. del 12 settembre 2006, pubblicato in *G.U. 2 novembre 2006, n. 255*.

³⁹ Con d.P.C.M. 12 settembre 2006, pubblicato in *G.U. 29 gennaio 2007, n. 23*, è stata costituita presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, come previsto dall'art. 1, commi 22 *bis* e 22 *ter* del d. l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge 17

Uno degli strumenti di pianificazione strategica del Governo, è il *Piano di azione per la semplificazione*⁴⁰, con cui l'esecutivo approverà ogni anno un sistema di dialogo che definisce in modo unitario gli obiettivi da perseguire e le conseguenti azioni da realizzare per garantire il raggiungimento di risultati concreti di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione e che è strettamente connesso con gli indirizzi programmatici fissati⁴¹. Il Piano per il 2007, in coerenza con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007⁴², individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione; fornisce, inoltre, un quadro unitario del complesso di iniziative normative e amministrative del Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione. Tale Piano, fino al 15 ottobre 2007, sarà sottoposto a una consultazione pubblica realizzata interamente *online*, con lo scopo di raccogliere, da tutti i soggetti interessati (cittadini, amministrazioni, imprese, parti sociali, organizzazioni *no profit*), indicazioni utili ad orientarne la concreta attuazione. Nel prossimo mese di novembre, inoltre, sarà avviata una consultazione volta a raccogliere idee e proposte di nuove iniziative di semplificazione per l'elaborazione del Piano d'azione previsto per l'anno 2008⁴³.

Per passare ad una semplificazione effettivamente percepita e rilevata, una delle principali novità del Piano è rappresentata dall'adozione di una logica di risultato; in questa logica, il Piano tenta di coniugare innovazione organizzativa e innovazione tecnologica in modo da semplificare l'attività amministrativa e reingegnerizzare i processi di servizio, utilizzando le opportunità messe a disposizione dalle nuove tecnologie, quali l'utilizzo esclusivo della posta elettronica nelle comunicazioni tra amministrazioni centrali, i pagamenti elettronici, la conferenza di servizi telematica. Altra previsione è la riduzione del peso degli oneri di origine normativa ed

luglio 2006, n. 233; con d.P.C.M. 8 marzo 2007, pubblicato in *G.U. 25 maggio 2007, n. 120*, è stato costituito, presso la Conferenza unificata, il Tavolo permanente per la semplificazione.

⁴⁰ Il primo *Piano di azione per la semplificazione e la qualità nella regolazione*, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2007 è stato predisposto (e da predisporre annualmente) dall'apposito Comitato per il perseguimento degli obiettivi dell'esecutivo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione, su www.governo.it.

⁴¹ Il Governo ha istituito il citato Comitato interministeriale con l'incarico di predisporre ogni anno il Piano di azione per il perseguimento degli obiettivi di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione. Il Piano presenta due caratteristiche fondamentali: da una parte, l'organicità, che consente di fornire alle categorie produttive, agli operatori e ai cittadini un quadro completo della molteplicità delle iniziative programmate e avviate dal Governo; dall'altra, la logica "strategica", che riconduce ad un disegno unitario il complesso delle misure adottate o in corso d'adozione, assicurando la sua coerenza con il quadro delle priorità definite dal Governo, su www.governo.it.

⁴² Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 12 marzo 2007 comprensiva delle linee guida per la pianificazione strategica elaborate dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato presieduto da L. TORCHIA, per una corretta e completa applicazione della citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, su www.astrid-online.it; tali linee guida sono espressione del nuovo mandato conferito al Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato con d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315, *Regolamento recante riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato*, pubblicato in *G.U. del 15 febbraio 2007, n. 38*.

⁴³ La presentazione del progetto, le istruzioni per la compilazione dell'apposito questionario *online* e le indicazioni per inviare le prime segnalazioni all'indirizzo istituzionale di posta elettronica unitasemplificazione@governo.it, sono pubblicate su una sezione del sito www.governo.it.

amministrativa a carico di cittadini e imprese, in linea con gli indirizzi definiti in sede europea⁴⁴; tale obiettivo è una necessità comune a tutti i paesi dell'Unione europea, rappresentando una delle priorità poste dalla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, che ha fra i suoi obiettivi qualificanti la creazione di un contesto normativo favorevole all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità.

Negli ultimi anni, infatti, anche in ambito europeo è cresciuta la consapevolezza dell'importanza di questi temi, come dimostra il programma della Commissione europea di riduzione del venticinque per cento degli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie, da realizzarsi entro il 2012⁴⁵.

La rinnovata attenzione del Governo alla semplificazione, è strettamente connessa agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche ed a quelle di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. La semplificazione normativa ed amministrativa, la liberalizzazione delle attività economiche e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche rappresentano, infatti, politiche convergenti. Il Piano cerca di delineare, in concreto, un percorso di azioni misurabili che convergano verso un obiettivo strategico, il cui raggiungimento sia anch'esso oggetto di valutazione.

1.1. La stagione dei testi unici

In Italia, come è noto, si è conclusa la stagione connotata da testi unici misti ai sensi dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998)⁴⁶, ora abrogato, che ha prodotto

⁴⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 e 9 marzo 2007, p. 11, su www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/93153.pdf, in tema di miglioramento della regolamentazione e programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2007) 23 definitivo, data in Bruxelles il 24 gennaio 2007, recante *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*, su http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2007/com2007_0023it01.pdf.

⁴⁶ Il comma 2, del citato articolo, fissava i seguenti criteri direttivi ai fini dell'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari:

- a) delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali, secondo i criteri previsti dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni;
- b) puntuale individuazione del testo vigente delle norme;
- c) esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
- d) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo;
- e) esplicita indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore;
- f) esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione con esplicita indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico;
- g) aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico;
- h) indicazione, per i testi unici concernenti la disciplina della materia universitaria, delle norme applicabili da parte di ciascuna università salvo diversa disposizione statutaria o regolamentare.

risultati comunque positivi da un punto di vista della chiarezza delle discipline riordinate⁴⁷. Ai testi unici misti era stata riconosciuta natura regolamentare, di esternazioni delle disposizioni contenute nel testo relativo a norme legislative e in quello relativo a norme regolamentari⁴⁸. Tale natura era, però, limitata, secondo il criterio di delega dell'art. 7, comma 2, lett. d), della l. n. 50/1999, al coordinamento formale della legislazione vigente, con la possibilità di apportare, *“nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo”*.

Al contrario, il duplice effetto di delegificazione e semplificazione procedimentale aveva molto accentuato le capacità innovative per il livello secondario dei testi unici misti⁴⁹.

Fra i richiamati testi unici misti, si annovera il Testo unico sulla documentazione amministrativa di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445⁵⁰, che si pone come elemento caratterizzante dell'azione di semplificazione dell'attività della pubblica amministrazione disciplinata dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59, 8 marzo 1999, n. 50 e 24 novembre 2000, n. 340. Il Testo unico citato modifica la prospettiva dell'azione amministrativa⁵¹: la persona entra in contatto con la pubblica amministrazione e non è tenuta a fornire certificati o documenti comprovanti situazioni giuridiche soggettive. È piuttosto l'amministrazione a dovere verificare, in via successiva, la veridicità delle situazioni dichiarate. Appare evidente, a questo proposito, l'importanza dei nuovi strumenti tecnologici (banche dati, archivi elettronici ecc.), poiché la pubblica amministrazione per gli accertamenti d'ufficio, di cui all'art. 43 (L-R) del Testo unico, può utilizzare la consultazione diretta degli archivi dell'amministrazione certificante. Per l'accesso a tali archivi l'amministrazione certificante rilascia a quella procedente una specifica autorizzazione contenente anche i limiti e le condizioni di accesso diretti ad assicurare la riservatezza dei dati personali. Non vi è dubbio alcuno che la strategia di fondo per l'amministrazione del futuro è quella di rendere più facile la vita agli utenti dei servizi dell'amministrazione stessa. Il ricorso a mezzi telematici o informatici soddisfa pienamente il requisito della forma scritta, con la conseguenza che la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale (art. 43, comma 6).

1.2. La tecnica legislativa della codificazione

Il delineato strumento di intervento dei testi unici misti di riordino è stato soppresso dalla legge 29 luglio 2003, n. 229, che prevede decreti legislativi di riassetto o codici, segnando un mutamento di intervento del legislatore.

⁴⁷ Parere C. di Stato, 25 ottobre 2004, n. 10548, su <http://www.issirfa.cnr.it>.

⁴⁸ F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2005, p. 261 ss.

⁴⁹ Parere C. di Stato, 25 ottobre 2004, cit.

⁵⁰ Pubblicato in *G.U. del 20 febbraio 2000*, n. 42, s.o., n. 30/L.

⁵¹ L. OLIVIERI, *Principali riflessi innovativi del d.P.R. n. 445/2000*, in *Giust. amm.*, n. 4, 2001, p. 346.

L'obiettivo comune, sia ai precedenti testi unici misti di riordino che agli attuali decreti legislativi di riassetto, è certamente quello della riorganizzazione (termine che comprende sia il riordino che il riassetto) delle fonti di regolazione e una drastica riduzione del loro numero, in modo da permettere ai cittadini di avere un quadro ben preciso e unitario delle regole che disciplinano un settore della vita sociale⁵².

La differenza tra testi unici e codici consiste nell'abbandono del livello regolamentare. Si evidenzia, inoltre, come i nuovi codici siano stati determinati dall'esigenza di una maggiore innovazione e dall'impossibilità di adozione di regolamenti, in conseguenza del nuovo Titolo V⁵³; si tratta, quindi, di interventi che hanno una maggiore completezza ed innovatività rispetto ai testi unici⁵⁴.

All'idea regolativa del codice si è sostituita l'esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore. A questa codificazione di nuova generazione⁵⁵ appartiene senz'altro il Codice dell'amministrazione digitale (Cad); esso rappresenta uno dei provvedimenti di tale nuova fase⁵⁶ e segue il citato Testo unico sulla documentazione amministrativa del 2000.

Quest'ultimo si proponeva il più limitato scopo di raccogliere in modo organico le norme sul documento informatico (sulle condizioni minime per la sua validità, sul suo valore probatorio, sulle modalità per la sua valida trasmissione e acquisizione diretta) e le norme sulla gestione dei documenti amministrativi nel nuovo ambiente informatico. La finalità generale è semplificare la gestione documentale consentita dalle tecnologie informatiche e soprattutto la vita del cittadino attraverso un più facile (almeno sotto il profilo tecnologico e organizzativo) accesso ai documenti e una riduzione dell'onere di presentazione di documenti utili allo svolgimento dei procedimenti amministrativi di proprio interesse⁵⁷.

Dalla codificazione del 2000 rimanevano fuori importanti capitoli delle più generali politiche

⁵² Parere C. di Stato, 25 ottobre 2004, cit.

⁵³ **F. SORRENTINO**, *Dai testi unici misti ai codici di settore*, cit.

⁵⁴ **G. MORBIDELLI**, *La codificazione del diritto amministrativo*, in M. A. SANDULLI (a cura di), atti del convegno *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Università Roma III, 17-18 marzo 2005, su www.amministrazioneincammino.luiss.it; **A. NATALINI**, *La terza semplificazione. Commento alla legge 29 luglio 2003, n. 229*, in *Gior. dir. amm.*, n. 10, 2003, p. 1007 ss.

⁵⁵ Nello stesso alveo normativo si inseriscono il *Codice dei diritti di proprietà industriale*, oggetto del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, il *Codice del consumo*, a norma dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, di cui al d.gs. 6 settembre 2005, n. 206, il *Codice delle assicurazioni private*, di cui al d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, emanato a norma dell'art. 4 della stessa l. n. 229/2003, il *Codice degli appalti pubblici*, aggiornato con le modifiche introdotte dal d.l. 12 maggio 2006, n. 173, dal d.lgs. 26 gennaio 2007, n. 6 e recentemente novellato dal d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 e dall'art. 29 della legge 3 agosto 2007, n. 124.

⁵⁶ **S. CACACE** (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, relazione al corso organizzato dalla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa, 7-8 giugno 2006, su http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/Cacace_Codice_dell_amministrazione_digitale.htm.

⁵⁷ Autocertificazioni e acquisizione diretta da parte dell'amministrazione precedente dei documenti e dei dati in possesso di altre amministrazioni.

di *e-Government* (o di creazione dell'amministrazione digitale), regolati da distinte e non sempre coordinate normative settoriali, in cui aveva via via prevalso il nuovo interesse generale da curare (il coordinamento dei contratti, inizialmente la rete unitaria della p.a., l'accesso amministrativo, la *privacy* ecc.).

Nonostante la dispersione normativa, la scorsa legislatura non si è posta l'obiettivo di una ricomposizione generale in un unico corpo legislativo. Si è preferito puntare su concrete politiche di *e-Government*, ossia sulla realizzazione concreta di interventi di tipo infrastrutturale (impianti, interconnessioni nella rete, promozione dell'accesso ai servizi *online*) relativi alla creazione dei servizi (informativi o di tramite all'erogazione dei servizi tradizionali) in rete e ai contenuti⁵⁸. I risultati di tali politiche, pure assistite da non trascurabili risorse finanziarie, sono ancora al di sotto delle attese per il concorrere di resistenze soggettive e di difficoltà oggettive, tra cui soprattutto emerge la quasi impossibilità di coordinare adeguatamente la pluralità dell'attività amministrativa, per più aspetti rafforzata dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001, proprio in un campo che richiede una forte omogeneità delle tecniche di produzione, raccolta, conservazione, elaborazione e messa a disposizione dei dati e dei documenti pubblici⁵⁹.

1.3. Ambito applicativo

Il Cad nasce quale frutto di un'elaborazione complessa, sviluppatasi progressivamente sui vari testi – circolati all'inizio in via informale e poi divenuti ufficiali – confluiti nel d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

Nell'arco degli ultimi mesi di formulazione del Codice, l'ordinamento ha conosciuto una serie di riforme ed innovazioni, spesso attraverso decreti *omnibus*, che hanno reso ulteriormente mobile un quadro già di per sé in continua evoluzione. Numerosi sono i quesiti che la scienza giuridica si è posta, al fine di interpretare le disposizioni predette e individuare la *ratio legis* di una così innovativa disciplina.

Preme rilevare, innanzitutto, che il legislatore ha inteso per “amministrazione digitale” la trasformazione dell'amministrazione pubblica in seguito all'introduzione e all'uso sempre più significativo delle tecnologie informatiche. Invero, tutta l'amministrazione è interessata dalla rivoluzione informatica: la sua attività riguardo allo svolgimento di funzioni amministrative e all'erogazione dei servizi nonché alla sua organizzazione rispetto all'articolazione degli uffici e alla gestione delle risorse a disposizione. Le amministrazioni usano le tecnologie informatiche per la

⁵⁸ Digitalizzazione o dematerializzazione dei documenti e delle informazioni con tecniche e linguaggi affidabili, sicuri e interoperabili; si veda A. MASUCCI, *Erogazione on-line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative*, in *Dir. pubb.*, n. 3, 2003, p. 991 ss.

⁵⁹ ASTRID, su www.astrid-online.it/E-government/Codice-del/index.htm.

formazione e conservazione dei propri atti e per la raccolta delle informazioni necessarie alle decisioni da assumere. I documenti e i dati in formato elettronico sono direttamente accessibili ai cittadini, in rapporto all'ampiezza dei diritti che saranno loro riconosciuti, a tutela delle proprie situazioni o al fine di esercitare il controllo democratico sull'operato delle amministrazioni. L'accesso alle informazioni relative al modo di svolgimento delle funzioni e all'erogazione dei servizi, è destinato a semplificare la vita del cittadino nei suoi rapporti con l'amministrazione⁶⁰, fino alla vera e propria erogazione in rete di determinati servizi (rilascio dei certificati, pagamenti di imposte e altro).

In secondo luogo, la disponibilità di un numero maggiore di informazioni, dirette o rielaborate, sulla propria attività e sui risultati raggiunti consentirà alle amministrazioni di verificare con continuità l'efficienza della propria organizzazione e di apportare modificazioni e correzioni con maggiore tempestività e flessibilità. La costituzione di un vero e proprio patrimonio informativo pubblico – insieme alle accresciute capacità tecnologiche di trattamento delle informazioni – fa delle amministrazioni soggetti titolari di dati di notevole interesse pubblico.

2. Problematiche di ordine tecnologico

La formula dell'amministrazione digitale richiama fenomeni e problemi, in gran parte nuovi e continuamente mutevoli, in virtù dell'incessante progresso della tecnologia.

Secondo la Commissione europea, il termine *e-Government* comprende non solo le problematiche tipiche dell'amministrazione digitale, ma anche la realizzazione e il coordinamento delle politiche di introduzione delle tecnologie. In tale ambito rientrano le politiche di acquisto delle infrastrutture, di acquisto e di adattamento dei sistemi e dei linguaggi operativi, di connessione tra i sistemi informatici delle diverse amministrazioni, fino alla realizzazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (Rupa), oggi in fase di trasformazione nel Sistema pubblico di connettività.

A prescindere dalla terminologia amministrazione digitale o *e-Government*, l'introduzione di tecnologie informatiche nelle amministrazioni pubbliche, che pure contribuisce a risolvere numerosi problemi⁶¹, è destinata a crearne ulteriori. Si pensi, ad esempio, alla tematica della tutela dei dati personali, minacciati dalla moltiplicata capacità di creazione di schedari e banche dati, da un lato;

⁶⁰ **F. LEDDA**, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, p. 335; su tutti, per un approfondimento sull'impatto del Cad per un'organica informatizzazione del procedimento amministrativo e sulla portata innovativa al riguardo degli artt. 15, 22, 41 e 52 del Codice, si veda **G. CASSANO** e **C. GIURDANELLA** (a cura di), *Il Codice della pubblica amministrazione digitale, commentario al d.lgs. n. 82/2005*, Milano, Giuffrè, novembre 2005, rispettivamente: "digitalizzazione e riorganizzazione", p. 124 ss., "atto amministrativo elettronico", p. 204 ss., "procedimento e fascicolo informatico", p. 403 ss., "accesso telematico ai dati e documenti delle p.a.", p. 499 ss.

⁶¹ Come la semplificazione delle procedure, la semplificazione di rapporti col cittadino, il risparmio di spesa e la migliore utilizzazione delle risorse.

all'accresciuta possibilità d'accesso a questi dati, grezzi o elaborati, da parte di soggetti pubblici e privati, dall'altro. Difficile per gli istituti giuridici tenere il passo delle innovazioni tecnologiche, tanto che negli ultimi anni si sono moltiplicate le normative, dettate per problematiche trasversali o per nuovi settori: dalla contrattualistica per gli acquisti di sistemi informatici alla documentazione amministrativa, dalla interconnessione tra amministrazioni all'accesso ai documenti e alle informazioni detenute dalle amministrazioni, dalla tutela dei dati personali alla disciplina dell'erogazione in rete dei servizi pubblici.

Si tratta, spesso, di normative non coordinate tra loro quando non apertamente contraddittorie. A questa dispersione normativa il legislatore tenta, periodicamente, di porre un argine con la realizzazione di testi normativi consolidati nella forma di testi unici o di codici. Nel primo caso si dovrebbero realizzare solo operazioni di semplificazione, senza modifiche delle norme, mentre nel secondo caso sarebbero consentite anche le modificazioni necessarie alla realizzazione di testi normativi organici.

In linea generale, tuttavia, esiste un diritto legislativo all'uso delle tecnologie, contemplato dal Cad, che coinvolge un insieme di diritti riguardanti cittadini e imprese. Tale normativa, secondo una parte maggioritaria della dottrina, troverebbe fondamento anche in fonti di rango superiore, ossia in un generale diritto di accedere alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che può essere ricondotto, in via interpretativa, a quella libertà di utilizzo del mezzo che è già contemplata dall'art. 21 Cost. e, riguardo a taluni specifici strumenti di comunicazione utilizzati sulla rete, all'art. 15 Cost.⁶². Altra parte della scienza giuridica, invece, ritiene che la peculiarità del nuovo mezzo, collocandosi in una zona grigia, imporrebbe l'individuazione di una forma apposita di tutela, non direttamente desumibile da alcuna disposizione costituzionale⁶³. Sul piano normativo, in ogni caso, ad oggi non si rileva alcuna previsione espressa di un generale diritto all'uso delle tecnologie in fonti di rango costituzionale.

3. Le finalità

Delle finalità del d.lgs. n. 82/2005 si è parlato diffusamente attraverso i *media* che si sono occupati in larga parte del fenomeno, tanto da coniare per tale provvedimento normativo il termine di *magna charta* dell'amministrazione digitale. Tale Codice è un testo ricco di aspettative, emerse già prima della sua stessa pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale⁶⁴.

⁶² P. COSTANZO, *Internet*, in *Dig. disc. pubb.*, IV, Torino, Utet, 2000, agg., p. 352 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, Padova, Cedam, 2002, agg., p. 11 ss. e p. 18 ss.; R. RAZZANTE, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2002, p. 41 ss.

⁶³ A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 80 e p. 147 ss.

⁶⁴ D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante *Codice dell'amministrazione digitale*, pubblicato in *G.U. del 16 maggio 2005*, n. 112, s.o., n. 93.

A livello formale, le finalità sono sinteticamente espresse dall'art. 2, comma 1, secondo il quale “*lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*”. È alla realizzazione di questo principio che mirano, quindi, in modo specifico le norme contenute nel Codice con alla base il principio della circolazione e del trattamento delle informazioni in modalità digitale, entro le singole amministrazioni, nei rapporti tra amministrazioni e cittadino⁶⁵.

Ne discende che, conformemente alle previsioni contenute nel decreto, le pubbliche amministrazioni, statali, regionali o locali, si organizzano ed agiscono a tal fine utilizzando le tecnologie ICT⁶⁶. È questa una previsione aperta che nel Codice si riempie di contenuti, costruendo diritti, doveri e obblighi legati all'introduzione ed all'applicazione delle ICT, all'azione e all'organizzazione amministrativa⁶⁷.

L'effettiva portata dei diritti affermati, a partire dalla sezione II del capo I del Codice e la carica innovativa della riforma, dovranno però, altrettanto chiaramente, essere valutati lasciando alle norme quanto meno il tempo di operare all'interno dell'amministrazione. È innegabile, tuttavia, che il Codice sia apparso, sin dalla sua approvazione, da un lato, ben più di una norma manifesto e, dall'altro, forse eccessivamente ambizioso, considerate le aspettative di riduzione della spesa pubblica, di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, di miglioramento della qualità dei servizi pubblici, perfino della riattivazione della competitività del Paese.

Invero il Codice, sembrerebbe essere il cuore della seconda fase del complesso processo di innovazione delle amministrazioni pubbliche che passa sotto il nome corrente di *e-Government*: una seconda fase che si affida non più soltanto alla leva delle politiche pubbliche (tramite finanziamenti *ad hoc* e la promozione di un modello comune da perseguire), ma anche alla leva normativa, che sin qui era stata utilizzata per supportare ed agevolare i processi, senza però mirare a promuoverli direttamente, attraverso la costruzione di un sistema di diritti in capo ai cittadini ed alle imprese (per quanto di norma non azionabili) con obblighi e doveri in capo alle amministrazioni pubbliche⁶⁸.

⁶⁵ Cui è assicurata la disponibilità delle informazioni e l'accesso a queste in modalità digitale, oltre alla possibilità di ricevere informazioni trasmesse.

⁶⁶ Con *Information and communications technology* (ICT), si intende la convergenza di informatica e telematica per nuovi modi di trasmettere e gestire l'informazione.

⁶⁷ TAR Sardegna, 23 settembre 2003, n. 1080, in *Foro amm.*, TAR, 2003, p. 2775.

⁶⁸ **ASTRID**, su www.astrid-online.it/E-government/Codice-del/index.htm.

4. Il riassetto del Cad alla luce dei pareri del Consiglio di Stato del 2005, n. 11995 e del 2006, n. 31

L'art. 10 della l. n. 229/2003, che ha delegato il Governo a predisporre il riassetto della disciplina in materia di società dell'informazione, ha concretato quelle scelte nella politica di *e-Government* della scorsa legislatura, la quale ha operato una revisione della normativa in quel momento vigente, al fine di assicurare ad essa la necessaria innovazione e organicità. La predetta delega era volta non alle sole norme sull'amministrazione digitale, ma al complesso fenomeno dell'adozione di tecnologie informatiche nella società da parte dei cittadini e delle imprese, per le proprie esigenze e per semplificare i propri rapporti con le amministrazioni.

Invero, la delega non è stata attuata in modo organico: dapprima venne incentrata su norme di tipo settoriale (indice nazionale delle anagrafi⁶⁹ e posta elettronica certificata); in seguito vennero elaborati due corpi normativi distinti, la disciplina del Sistema pubblico di connettività (SpC) e il Codice dell'amministrazione digitale (Cad). È interessante rilevare come già nella fase di articolazione degli strumenti di attuazione della delega si è potuto riscontrare una moltiplicazione di decreti legislativi e di regolamenti governativi che sembra contraddire l'obiettivo di un testo completo e leggibile, così come anche sottolineato dal parere del Consiglio di Stato del 7 febbraio 2005, n. 11995. Altra lacuna ravvisabile è la mancata ricomposizione organica della normativa *de qua*, in quanto rimangono in vigore, separatamente, rilevanti capitoli dell'amministrazione digitale come la disciplina dei compiti dell'Aipa⁷⁰, oggi Cnipa⁷¹, l'accesso e la trasparenza, la *privacy* e le comunicazioni elettroniche⁷².

Assai problematico si appalesa, poi, il rapporto tra il nuovo Codice e il Testo unico del 2000. Dopo numerose incertezze nella fase di predisposizione del decreto legislativo, nonostante le esplicite indicazioni del parere del Consiglio di Stato predetto, volte alla piena fusione dei due testi normativi, l'amministrazione digitale rimane oggetto di una normativa ancora frammentata nelle fonti, con non poche difficoltà per l'interprete.

Nonostante ciò, il testo legislativo del 2005, pur non essendo un vero e proprio Codice, contiene rilevanti novità tese al raggiungimento dell'obiettivo primario della legge delega: *“garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti pubblici e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a*

⁶⁹ Per il *Regolamento di gestione dell'indice nazionale delle anagrafi* si veda il d.M. 13 ottobre 2005, n. 240, *pubblicato in G.U. del 23 novembre 2005, n. 273.*

⁷⁰ Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (Aipa).

⁷¹ Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (Cnipa).

⁷² TAR Sardegna, 23 settembre 2003, n. 1080, in *Foro amm.*, TAR, 2003, p. 2775; sulle relazioni pubblica amministrazione-cittadino (e i diritti di quest'ultimo), riguardo al d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, recante *“Codice delle comunicazioni elettroniche”*, si veda **G. NAPOLITANO**, *Le funzioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 2000, p. 50-51.

*tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure necessari e nel rispetto dei principi di uguaglianza, non discriminazione e della normativa sulla riservatezza dei dati personali*⁷³.

In riferimento all’iniziale attuazione della citata delega in due corpi normativi distinti, il Spc e il Cad, *“in primo luogo è stata recepita l’osservazione espressa dal Consiglio di Stato”*, nel citato parere del Consiglio del 2005, *“di un testo più completo e leggibile sull’argomento centrale della disciplina, quello dell’amministrazione digitale, che ricomprenda anche la normativa sul Sistema pubblico di connettività”*.

*“In questa prospettiva, si deve prendere atto che l’osservazione di questo Consiglio, di cui al parere del febbraio scorso, è stata parzialmente recepita. E’ vero, infatti, che l’attuale testo prevede, all’articolo 22, l’introduzione di un nuovo Capo VIII nel decreto legislativo n. 82/2005, riguardante la disciplina del Sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della p.a.”*⁷⁴.

Nell’attuale assetto del Codice infatti è stato inserito un nuovo capo VIII rubricato *“Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione”* aggiornato dal d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159⁷⁵ scaturito anche dai rilievi mossi dai pareri del Consiglio di Stato in argomento.

Al riguardo, inoltre, l’alto Consesso affronta il problema del coordinamento omogeneo del sistema unitario ora confluito nel Codice stesso: *“in assenza di elementi da parte della relazione illustrativa al decreto legislativo in esame, è presumibile che l’Amministrazione abbia ritenuto che una possibile sede di composizione degli interessi dello Stato, delle Regioni e delle altre autonomie territoriali possa essere costituita anche dalla Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività, di cui al decreto legislativo n. 42 del 28 febbraio 2005, traslato nell’attuale Codice”*⁷⁶.

Tuttavia, tale Commissione, istituita per assicurare un efficace raccordo tra le amministrazioni pubbliche, secondo il qualificato parere non sembrerebbe *“pienamente idonea allo scopo”* poiché preposta unicamente agli *“indirizzi strategici del Spc”*.

Insomma l’obiettivo concreto dell’amministrazione digitale è ridurre di molto la burocrazia

⁷³ Parere C. di Stato, 7 febbraio 2005, n. 11995, p. 5, su <http://www.giustizia-amministrativa.it/webcds/frmRicercaPareri.asp>.

⁷⁴ Parere C. di Stato, 30 gennaio 2006, n. 31, p. 3, su <http://www.giustizia-amministrativa.it/webcds/frmRicercaPareri.asp>.

⁷⁵ Pubblicato in *G.U. del 29 aprile 2006, n. 99, s.o. n. 105*, il d.lgs. n. 59/2006 apporta importazioni disposizioni integrative e correttive all’impianto originario del Cad.

⁷⁶ Parere C. di Stato, 30 gennaio 2006, cit., p. 17.

amministrativa, passando per un progressivo piano di riduzione della produzione cartacea⁷⁷ e introdurre forti elementi di semplificazione e trasparenza per aiutare sia i cittadini e le imprese ad avere un rapporto più facile e meno burocratico con le amministrazioni pubbliche, sia le oberate finanze pubbliche.

Infine, *last but not least*, alle continue lentezze burocratiche che frenano costantemente investimenti e crescita, dovrebbe contrapporsi quell'energica azione la cui essenza può risultare ben esplicitata dal seguente estratto del discorso tenuto nell'assemblea di Confindustria del 25 maggio 2006 sul tema della semplificazione e competitività: *“Per ridare slancio ad un Paese spento, poco competitivo e poco dinamico è necessaria una genuina modernizzazione delle istituzioni amministrative e di governo. C'è la necessità di tenere la macchina dello Stato al passo con il mondo che cambia. Va superato un ormai endemico deficit di efficienza ed efficacia decisionale che dipende da una frammentazione senza uguali della rappresentanza e da un assetto istituzionale inadeguato a sostenere un'azione di governo tempestiva, incisiva e coerente”*; con l'auspicio che tutto ciò non rimanga confinato nell'alveo dei meri proclami, ma, ricordando un celebre motto del D'Annunzio *“memento audere semper”*, si passi dalle parole ai fatti.

Pubblicato su www.contabilita-pubblica.it il 9 settembre 2007

⁷⁷ Il tema della “dematerializzazione” ha fatto la sua prima apparizione durante gli anni Ottanta nel settore finanziario, con particolare riferimento ai titoli di credito al fine di superarne la fisicità e consentire forme di circolazione virtuali. Il tema della dematerializzazione della documentazione prodotta nell'ambito dell'attività della pubblica amministrazione, il cui riferimento normativo è costituito dal Cad, rappresenta attualmente uno degli elementi di rilievo all'interno dei processi di riforma della gestione dell'attività amministrativa in ambiente digitale e costituisce una delle linee di azione maggiormente significative ai fini della riduzione della spesa pubblica, in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi ecc.) sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza ecc.). I processi di gestione cartacea dei documenti, infatti, sono caratterizzati da eccessiva onerosità, difficoltà di condivisione e archiviazione, mancanza di trasparenza, tempi di ricerca elevati, facilità di errori, smarrimenti, perdite ed ulteriori più o meno costose inefficienze. In tale ambito significativa sarà la prossima costituzione della “Commissione interministeriale per la gestione telematica del flusso documentale e dematerializzazione” da nominarsi con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.