

L'albo on line dal 2010 è davvero possibile?

06 Gennaio 2010

Andrea Lisi, Gianni Penzo Doria

1. Premessa

Nel solco tracciato dal legislatore in nome della semplificazione e della digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, è stata promulgata la legge 18 giugno 2009, n. 69, Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile[1].

Si tratta, nel concreto, di una legge omnibus. La norma, infatti, anche a scapito di una facile intelligibilità, spazia dalla banda larga alle società di consulenza finanziaria, dalla lotta al burocratese alla riscrittura di norme in materia ambientale, dalla cooperazione per lo sviluppo internazionale al turismo, dal personale della Croce rossa italiana per finire con il pluricommentato Piano industriale della pubblica amministrazione.

In questa sede ci soffermeremo, in particolare, sull'articolo 32, che novella la materia della pubblicità legale e che, per chiarezza, riportiamo per esteso:

art. 32

Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea

1. A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati.

2. Dalla stessa data del 1° gennaio 2010, al fine di promuovere il progressivo superamento della pubblicazione in forma cartacea, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le stesse modalità previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, ivi compreso il richiamo all'indirizzo elettronico, provvedono altresì alla pubblicazione nei siti informatici, secondo modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di propria competenza.

3. Gli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 possono essere attuati mediante utilizzo di siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni.

4. Al fine di garantire e di facilitare l'accesso alle pubblicazioni di cui ai commi 1 e 2 il CNIPA realizza e gestisce un portale di accesso ai siti di cui al medesimo comma 1.

5. A decorrere dal 1° gennaio 2010 e, nei casi di cui al comma 2, dal 1° gennaio 2013, le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale, ferma restando la possibilità per le amministrazioni e gli enti pubblici, in via integrativa, di effettuare la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.

6. Agli oneri derivanti dalla realizzazione delle attività di cui al presente articolo si provvede a valere sulle risorse finanziarie assegnate ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive

modificazioni, con decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 22 luglio 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 226 del 28 settembre 2005, al progetto «PC alle famiglie», non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge.

7. È fatta salva la pubblicità nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e i relativi effetti giuridici, nonché nel sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2001, e nel sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, prevista dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Con la sola esclusione delle Gazzette Ufficiali italiana ed europea, la legge impone la pubblicità legale attraverso i siti informatici delle amministrazioni pubbliche già dal 1° gennaio 2010, spazzando via il tradizionale (e sicuro) albo ufficiale/albo pretorio in luogo di una, allo stato dell'arte, incerta pubblicazione on line, con conseguente incerta diffusione delle informazioni rilevanti.

Da un lato, infatti, mancano le regole tecniche e procedurali che il legislatore pare essersi dimenticato di emanare o ritarda a farlo[2], dall'altro non tutte le amministrazioni sono pronte a una rivoluzione di tale portata. Nell'efficientissimo Trentino-Alto Adige, ad esempio, un terzo degli enti locali non ha un proprio sito informatico adeguato alla pubblicazione informatica[3]. Non è, quindi, difficile pensare che la situazione nel resto d'Italia sia migliore.

In assenza di un tempo ragionevole di adeguamento strutturale e regolamentare da parte delle amministrazioni interessate e a fronte di un vuoto normativo, andremo verso una PA a geometria e velocità variabili, con conseguente alimentazione di contenzioso legato alla inefficacia della pubblicità legale realizzata nei modi che a breve analizzeremo. Situazione che peraltro si è già puntualmente verificata in Italia quando si è introdotta con “leggine” non sorrette da solide basi tecniche una nuova metodologia di comunicazione via e-mail nelle aule di Tribunale[4].

2. Un'ennesima modifica al CAD

Ancora una volta il legislatore si è occupato di informatica applicata alla PA, ponendo norme importanti e dagli effetti tutt'altro che trascurabili al di fuori del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82. In questo modo il Codice è sempre di meno un corpus organico, coerente, sistematico ed esaustivo della materia. Insomma, risulta sempre di meno un “codice” e, ancora una volta, il suo art. 89[5] è stato totalmente disatteso. Anzi, come vedremo in seguito, le norme contenute nel novellato dell'art. 32 cozzano indubitabilmente con due articolati dello stesso CAD, in particolare con quelli relativi alle modalità di formazione dei documenti informatici e al digital divide.

Questo modo di procedere, che per l'attuale legislatore più che una prassi è divenuto uno strumento ai limiti dell'ideologia, produce brusche accelerazioni in avanti senza porre le amministrazioni destinatarie del provvedimento nelle condizioni di poter applicare le disposizioni normative e adottare quantomeno un comportamento corretto e, soprattutto, “normalizzato” almeno tra enti omogenei. Avremo quindi, in assenza di precise regole tecniche, comportamenti sconsiderati e improntati al bricolage amministrativo[6].

Già il Consiglio di Stato, nel parere espresso nell'adunanza 7 febbraio 2005, n. 11995/04 (ribadito anche nell'adunanza 30 gennaio 2006, n. 31/2006), aveva notato, commentando proprio la bozza del CAD, la mancanza di un tempo strutturale per l'adeguamento delle procedure informatiche della PA. Com'è dunque possibile che una riforma così importante, che impatta anche sulle procedure a evidenza pubblica, sia recepita in soli sei mesi? Le conseguenze sono facilmente immaginabili: si pensi, ad esempio, alla mancanza di riferimenti per la interoperabilità oppure al contenzioso che certamente scaturirà in base a un'erronea pubblicità realizzata attraverso semplici file e non documenti informatici efficaci ai sensi di

legge.

3. Sprechi di carta e incoerenza normativa: istruzioni per l'uso

La legge 69/2009 contiene un articolato sulla semplificazione del linguaggio (artt. 3 e 4). Sarebbe stata certamente utile una maggiore chiarezza nella formulazione tecnica proprio a cominciare dalla rubrica dell'art. 32 (Eliminazione degli sprechi...) che nulla ha a che vedere con il testo dei suoi sette commi. Essa infatti confonde la causa (la pubblicità legale) con l'effetto (l'eliminazione dello spreco), né vi è traccia di riferimenti allo spreco di carta.

Su quest'ultimo punto conviene essere chiari fin da subito. Pensare che l'informatica e il mito del Paperless Office portino a risparmi economici è una contraddizione in termini già nel medio periodo. Nel breve termine il risparmio può essere, in alcuni contesti, concreto e percepito, ma nel medio termine la conservazione del documento digitale impone una continua attività di migrazione, di sostituzione di supporti obsoleti, di verifica e di aggiornamento di formati idonei alla conservazione, con conseguente impiego crescente di risorse economiche. Semmai, quando parliamo di Paperless Office dovremmo percepire questo cambiamento come un passaggio imposto dall'avvento della Information Society; come, cioè, attività necessaria e conseguente della formazione e gestione informatica del documento.

Tuttavia, il problema più delicato è, come già in precedenza annunciato, l'incoerenza tra due norme in vigore. Da un lato l'art. 32 della legge 69/2009, dall'altro l'art. 40, comma 4, del CAD, che recita:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propri decreti, fissa la data dalla quale viene riconosciuto il valore legale degli albi, elenchi, pubblici registri ed ogni altra raccolta di dati concernenti stati, qualità personali e fatti già realizzati dalle amministrazioni, su supporto informatico, in luogo dei registri cartacei.

Correttamente, nel 2005 venne demandato a un insieme di regole tecniche contenute in un DPCM il delicato compito di normare anche la tenuta degli albi (professionali) e dei pubblici registri (qual è appunto l'albo pretorio).

Ora, avere una norma di rango superiore quale la legge, che detta il principio, ma non dettaglia come agire nel concreto, presta il fianco a una miriade di interpretazioni disomogenee.

Non a caso, in questi ultimi mesi, sono molte le softwarehouse che – incalzate dalla committenza, soprattutto degli enti locali – offrono soluzioni “fai da te” per la pubblicazione nei siti informatici di qualsiasi tipo di file!

In questo caso, ferma restando la possibilità di pubblicare nei siti anche file testuali o immagini da scansione a mero titolo informativo (c.d. “pubblicità notizia”), la corretta equiparazione all'albo tradizionale cartaceo potrà avvenire esclusivamente nel rispetto della, in primis, conformità al testo integrale del documento, indi nel rispetto della sicurezza, autenticità e immodificabilità del documento pubblicato. Ciò significa che non va pubblicato sul sito web istituzionale un file qualsiasi, ma un documento informatico, cioè un documento sottoscritto con firma digitale e munito, al fine di garantire un termine a quo, anche del riferimento temporale, se non altro per sanare il silenzio del legislatore in merito alla relata (o referta) e, soprattutto, dall'assenza di una data certa e certificata “di pubblicazione all'albo” propria del sito web.

Tenuto conto che la maggior parte dei documenti pubblicandi saranno ancora per molto tempo documenti originali cartacei (o “analogici”)[7], è indispensabile, pena l'inefficacia della pubblicazione, che siano rispettate le procedure per la formazione e la conservazione delle copie informatiche, così come imposto dall'art. 22, comma 3 del CAD, che recita

Le copie su supporto informatico di documenti formati in origine su altro tipo di supporto sostituiscono, ad ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratte, se la loro conformità all'originale è assicurata dal

funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71. In attesa delle regole tecniche da emanarsi con il DPCM previsto espressamente dall'art. 40 del CAD, le amministrazioni potranno inserire nei propri siti informatici esclusivamente i dati della pubblicazione (numero di repertorio, oggetto, etc.) con la seguente dicitura: «L'originale del documento è depositato in archivio. Per ottenere una copia informatica semplice o copia informatica autenticata è sufficiente inviare una mail di richiesta al seguente indirizzo ...@...», affidando la pubblicazione cartacea all'albo e magari rendendo disponibile un form web per attivare la richiesta direttamente dal sito. Nel primo caso (copia semplice) si farà riferimento all'art. 2712 del codice civile, nel secondo caso (copia informatica conforme) il riferimento dovrebbe essere contenuto nell'art. 23 del CAD, (il quale purtroppo ha subito la barbarie contenuta nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 16, comma 12, che ha demandato, almeno in ambito privatistico, la sottoscrizione con firma digitale a un improbabile "detentore"), ma forse, più propriamente, si farà riferimento al già citato art. 22 comma 3 del CAD, se si ha voglia di attivare una procedura che abbia un minimo di senso giuridico.

È pur vero che si tratta di una soluzione ponte, viziata anche da una richiesta di consultazione on line che produce un aggravio al procedimento, ma che non contrasta, in un periodo pericolosissimo di *vacatio legis*, con i principi della legge 69/2009.

Discorso a parte – peraltro complesso – riguarda la scelta dei formati idonei alla conservazione e alla ostensibilità. Visto che il pdf è tra i formati più utilizzati nei siti degli albi pretori degli enti locali, l'invito caldissimo è di produrre file nel formato pdf/a, seguendo il relativo standard ISO. Il semplice pdf, potrebbe, rivelarsi inidoneo a soddisfare i requisiti di integrità e immutabilità.

Infine, questa soluzione ponte garantisce il rispetto dei principi stabiliti da una norma in vigore, contenuta sempre nel CAD e riguardante il digital divide e, nel caso dei servizi in rete, con riferimento esplicito all'art. 63[8].

La continuazione della pubblicazione legale cartacea garantirà, nel necessario periodo di transizione e di ibridismo tra analogico e digitale, il rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione dei cittadini di fronte a trasformazioni epocali e ineludibili, ma da gestire senza ideologie e con i tempi necessari a un loro attecchimento. Insomma, un binario parallelo per continuare a garantire diritti, doveri e legittime aspettative di terzi, per assicurare la conoscibilità erga omnes e per consentire il graduale passaggio alla modalità informatica senza traumi e senza incertezza legale.

4. Come pubblicare sui siti informatici nel rispetto della privacy

Come abbiamo visto, i commi 1 e 5 dell'art. 32 risultano categorici: dal 1° gennaio 2010 la pubblicazione in forma cartacea non avrà più efficacia, sostituita dalla «pubblicazione nei siti informatici».

Tuttavia, tale forma di pubblicità legale non potrà essere garantita da un sito web qualsiasi, ma dovrà rispettare quanto espressamente previsto ancora dal CAD, in particolare dal Capo V, soprattutto per quanto concerne l'esattezza, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità e la riservatezza dei dati, nonché essere in armonia con quanto dettato dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nella Direttiva 26 novembre 2009, n. 8, Per la riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino[9].

Inoltre, l'art. 52 del CAD prevede addirittura che l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti sia disciplinato dalle pubbliche amministrazioni «nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento in materia di protezione dei dati personali, di accesso ai documenti amministrativi, di tutela del segreto e di divieto di divulgazione».

Per l'albo pretorio non esistono i problemi di segreto e di divieto di divulgazione, ma per tutto il resto sì. Ciò significa che il rapporto tra privacy e pubblicità legale, da un certo punto di vista, costituisce un falso problema, a dispetto di qualche pur autorevole commentatore dell'ultim'ora.

Infatti, le casistiche inerenti alla protezione dei dati personali vanno risolte a monte, prima della pubblicazione del documento, proteggendo informaticamente o con omissis le parti personali o sensibili e, per gli enti locali espressamente (ma, in analogia, per tutta la PA) con quanto previsto dal Garante privacy con delibera 19 aprile 2007, n. 17[10], soprattutto in materia di concorsi e situazioni di disagio sociale.

Su questo, almeno, differenze sostanziali a livello procedurale tra analogico e digitale non ve ne sono: la verifica del rispetto della privacy deve essere prodromica alla pubblicazione[11].

La differenza sostanziale, però, non riguarda i principi di trasparenza, di diritto all'informazione e di accesso ai documenti, ma la possibilità del singolo di creare illegittimamente banche dati costruite dall'incrocio di ricerche sul web grazie all'information retrieval.

Per queste ragioni, è indispensabile guardare con la dovuta attenzione e sottoporre a seria verifica tutte le proposte, anche non onerose, di pubblicazione su siti informatici di proprietà di terzi, soprattutto da parte di privati o associazioni ONLUS.

Un'ultima distinzione riguarda l'accesso ai documenti e la pubblicità erga omnes attraverso l'albo. Nel rispetto del provvedimento del Garante supra in commento, è possibile pubblicare documenti con parti oscurate o comunque con testi sostituiti da codici numerici o altre modalità idonee a evitare l'identificazione diretta di una o più persone. In questo caso, il documento pubblicato deve essere considerato non l'originale agli atti o – a seconda dei casi – la sua copia semplice o conforme, ma un originale modificato (rectius «estratto dal documento originale con omissis»), prodotto in quel modo per soddisfare un'esigenza concreta di protezione dei dati personali. Ciò soddisfa il requisito di pubblicità legale, alla quale tutti hanno un diritto generico. Ben diversa è l'ostensibilità del documento – autentico e integrale – alla quale hanno diritto i soggetti latori di una posizione qualificata e differenziata, la quale non può essere soddisfatta dalla semplice pubblicazione all'albo, ma deve risultare erga partes (ex multis, TAR Lazio Roma, sez. II, 9 dicembre 2008, n. 11146; TAR Puglia Bari, sez. II, 21 novembre 2008, n. 2657; TAR Lazio Roma, sez. II, 2 luglio 2008, n. 6369).

5. Un felice intervento del Ministero dell'Interno e la successiva proroga al 30 giugno 2010

Il Ministero dell'Interno, con Circolare 15 dicembre 2009, n. 29[12], Pubblicazioni di matrimonio e affissioni relative alle istanze di modifica del nome o del cognome da parte delle amministrazioni comunali sui propri siti informatici, ha autorizzato i prefetti a concedere, per i comuni che si trovassero in difficoltà, un «breve periodo di transizione» nel passaggio dalla pubblicazione cartacea dell'albo pretorio alla pubblicazione on line.

Pur riguardando le pubblicazioni di matrimonio e le istanze per il cambio di cognome e nome – una volta concessa la proroga per le pubblicazioni di matrimonio e le istanze di cambio di cognome e nome – il passo sarebbe stato breve nell'ottenere una proroga anche per l'intero albo pretorio. In quella circolare, condivisibilissima, era impossibile farlo perché la Direzione emanante si occupa esclusivamente dei servizi demografici e non di tutta la galassia che può necessitare del ricorso alla pubblicità legale.

Casomai, ecco il vero problema, sarebbero rimasti esclusi tutti gli altri enti pubblici che utilizzano l'albo ufficiale per le forme di pubblicità «erga omnes».

L'ultimo paragrafo della circolare rappresenta una sintesi efficace dei problemi fin qui riscontrati: il tempo oggettivamente scarso di adeguamento («difficoltà nell'attuazione della nuova normativa nei ristretti limiti temporali previsti»), l'impossibilità di riforme tecnologiche a costo zero («reperire fondi»), e la necessità di

strutture adeguate alla sfida del digitale («reperire [...] strutture idonee alla pubblicazione digitale di tali atti»).

Per i comuni il problema era stato temporaneamente tamponato grazie ai prefetti, ma fortunatamente il cd. “DL Milleproroghe 2009” (Decreto Legge 30.12.2009 n° 194, G.U. 30.12.2009)[13] ha dato spazio nel suo art. 2 anche alla proroga fino al 1° luglio 2010 degli adempimenti connessi all’albo ufficiale on line.

Nel dettaglio, però, è stata differita soltanto l’efficacia, visto che il legislatore ha prorogato esclusivamente gli effetti novellati nel comma 5 dell’art. 32. Ciò significa che l’efficacia della pubblicità legale sarà garantita ancora dalla pubblicazione cartacea, ma permane l’obbligo comunque della pubblicazione on line, così come previsto dal comma 1 dell’art. 32 della legge 69/2009.

6. In conclusione: l’inevitabile rinvio

Fortunatamente, il legislatore ha differito di sei mesi l’applicazione totale della norma sull’albo on line. In carenza di ciò, sarebbe risultato necessario chiedere al legislatore – e al CNIPA (rectius DigitPA, il nuovo soggetto pubblico nel quale si è trasformato definitivamente, così come stabilito dal D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, Riorganizzazione del Centro nazionale per l’informatica - GU 14.12.2009, n. 290) – quantomeno un rinvio dell’applicazione dell’art. 32, almeno fino all’approvazione di un DPCM contenente, ai sensi dell’art. 40 del CAD, le regole tecniche per la corretta gestione e conservazione della pubblicità legale. Il DPCM è oltremodo fondamentale, se non altro in analogia con le procedure a evidenza pubblica e per i bilanci, così come previsto espressamente dal comma 2 dell’art. 32.

Fino al giugno 2010, dunque, procederemo su due fronti: il cartaceo, che continuerà ad avere, fino ad allora, piena efficacia e il digitale. Si tratta, dunque, di un doppio binario indispensabile per governare l’ibridismo tra cartaceo e digitale in una delicata fase di transizione.

Semmai una critica va al fatto che le norme-proclama sul digitale sortiscono sempre un effetto contrario e, anzi, una sorta di restaurazione a fronte di una volontà di innovazione. Non era infatti facilmente prevedibile che in soli sei mesi le amministrazioni pubbliche non avrebbero potuto adeguarsi?

Ricordo che la rivoluzione introdotta ancora nell’ottobre 1998 con il protocollo informatico ebbe correttamente 5 anni di "decompressione". Cinque anni per l’albo sono sicuramente troppi, così come 6 mesi sono pochi. Ora non resta che arrivare al 30 giugno 2010 preparati.

In assenza di questo rinvio, avremmo avuto un’autentica Babele di soluzioni informatiche, di discriminazione tra cittadini “informatizzati e non” e, cosa ben più grave, un contributo decisivo alla diffidenza verso le tecnologie informatiche applicate all’amministrazione pubblica, cosa non solo inutile, ma anche controproducente.

Infatti, l’introduzione dell’informatica è imprescindibile, ma va governata e fatta metabolizzare strutturalmente a tutti (operatori e utenti), tanto con strategie condivise quanto con accortezze necessarie a non rendere un paese di civil law un luogo in cui la garanzia della pubblicità legale è affidata a un file senza capo né coda, considerato anche che siamo in presenza di una pericolosissima deriva che sta prendendo il concetto di file in luogo di quello di documento.

In ogni caso, proprio al CNIPA (ora DigitPA) era stata demandata, in virtù del comma 4 dell’art. 32 della legge 69/2009, la realizzazione e la gestione di un «portale di accesso ai siti delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati». Di quel portale, però, a pochissimi giorni dall’entrata in vigore dell’art. 32 non risulta traccia alcuna.

Se così è, l’albo ufficiale on line sarebbe stato davvero possibile?

[1] GU 19.06.2009, n. 140 - SO95L.

[2] Regole tecniche espressamente previste nel comma 2 dell'articolo 32 commentato e peraltro necessarie, come vedremo, ai sensi dell'art. 40 comma 4 del CAD.

[3] Fonte: Circolare della Regione autonoma del 19 novembre 2009, n. 14586.

[4] Si vedano, a titolo di esempio, Tribunale di Monza, I sez. civile, ord. 30 dicembre 2004, est. D'Aietti, R.G. n. 9696/04, S. Barilani e A. Provasi c. A. Magnani, disponibile alla pagina <http://www.anfverona.it/documenti/Processo%20societario%20e%20notificazione%20a%20mezzo%20fax.pdf>

; Corte di Cassazione - Sezione Lavoro, Sentenza 19 febbraio 2008, n.4061, disponibile alla pagina <https://www.filodiritto.com/index.php?azione=archivionews&idnotizia=1292>); o ancora G.U.P. Tribunale

di Brescia, Sentenza 11 marzo 2008, n. 348, disponibile alla pagina <http://www.penale.it/page.asp?mode=1&IDPag=604>.

Di questi giorni, invece, è la grande novità contenuta nel DL 29 dicembre 2009, n. 193 - Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario (GU n. 302 del 30-12-2009), dove all'art. 4 II comma si prevede che “nel processo civile e nel processo penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuano, nei casi consentiti, mediante posta elettronica certificata, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e delle regole tecniche stabilite con i decreti previsti dal comma 1”. Quindi, continua in questi giorni il pericoloso slogan legislativo “Una PEC per tutti”, ma su questi temi torneremo ad occuparci in una nostra prossima pubblicazione.

[5] L'art. 89 recita: la Presidenza del Consiglio dei Ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi, incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nel presente codice.

[6] Si spera peraltro che l'annunciata opera di revisione del CAD, contenuta nella delega al Governo prevista nell'art. 33 della L. 69/2009, possa essere colta come un'opportunità per fare finalmente ordine in modo articolato, sistematico e soprattutto senza quella fretta che sembra animare le ultime attività legislative in materia di digitalizzazione documentale. E si spera che, per una volta, invece di imporre un cambiamento, che ha un forte impatto organizzativo, si valutino con attenzione quelle buone prassi che in varie parti di Italia molte pubbliche amministrazioni, sorrette da criteri di ragionevolezza, hanno provato a sviluppare, pur in assenza di una normativa chiara e autorevole.

[7] Per i documenti “nativi informatici”, invece, andrebbe applicata anche una procedura corretta di conservazione (oltre che di possibile pubblicazione on line), infatti ai sensi e per gli effetti dell'art. 43 comma 3 “i documenti informatici, di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, possono essere archiviati per le esigenze correnti anche con modalità cartacee [sic!] e sono conservati in modo permanente con modalità digitali”.

Discorso ancor più complesso riserverà, in futuro, la necessaria pubblicazione di documenti che siano il risultato finale di una coesistenza in un procedimento amministrativo di documenti originariamente analogici e di documenti nativi informatici. Ci chiediamo spontaneamente: ma il legislatore nel fissare il principio generale tutti questi quesiti se li è correttamente posti? O si pensa, forse, che sia il mercato a trovare le soluzioni, grazie a forme di autoregolamentazione proprie di sistemi di common law e che in Italia non hanno mai attecchito?

[8] L'art. 63 recita: Organizzazione e finalità dei servizi in rete.

1. Le pubbliche amministrazioni centrali individuano le modalità di erogazione dei servizi in rete in base a criteri di valutazione di efficacia, economicità ed utilità e nel rispetto dei principi di eguaglianza e non

discriminazione, tenendo comunque presenti le dimensioni dell'utenza, la frequenza dell'uso e l'eventuale destinazione all'utilizzazione da parte di categorie in situazioni di disagio.

2. Le pubbliche amministrazioni centrali progettano e realizzano i servizi in rete mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti, in particolare garantendo la completezza del procedimento, la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente.

3. Le pubbliche amministrazioni collaborano per integrare i procedimenti di rispettiva competenza al fine di agevolare gli adempimenti di cittadini ed imprese e rendere più efficienti i procedimenti che interessano più amministrazioni, attraverso idonei sistemi di cooperazione.

[9] Disponibile alla pagina http://www.cnipa.gov.it/html/docs/dir_n_8_09_sitiPA.gov.pdf.

[10] Disponibile alla pagina <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1407101>.

[11] È chiaro che questi aspetti vanno meditati con attenzione nel momento in cui un documento viene pubblicato sul web e il trattamento del dato, pur dal punto di vista digitale, dovrà rispettare quei principi di finalità, proporzionalità e necessità previsti dal D. Lgs. 196/2003. In estrema sintesi è giusto ricordare che tecnicamente cancellare un dato personale da un documento informatico non sempre risulta essere un'operazione banale e deve essere garantita da misure di sicurezza adeguate.

[12] La Circolare è disponibile alla pagina <http://www.servizidemografici.interno.it/sitoCNSD/documentazioneRicerca.do?metodo=dettaglioDocumento&servi>

[13] Disponibile alla pagina <http://www.altalex.com/index.php?idnot=10763>.

1. Premessa

Nel solco tracciato dal legislatore in nome della semplificazione e della digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, è stata promulgata la legge 18 giugno 2009, n. 69, Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile[1].

Si tratta, nel concreto, di una legge omnibus. La norma, infatti, anche a scapito di una facile intelligibilità, spazia dalla banda larga alle società di consulenza finanziaria, dalla lotta al burocrate alla riscrittura di norme in materia ambientale, dalla cooperazione per lo sviluppo internazionale al turismo, dal personale della Croce rossa italiana per finire con il pluricommentato Piano industriale della pubblica amministrazione.

In questa sede ci soffermeremo, in particolare, sull'articolo 32, che novella la materia della pubblicità legale e che, per chiarezza, riportiamo per esteso:

art. 32

Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea

1. A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati.

2. Dalla stessa data del 1° gennaio 2010, al fine di promuovere il progressivo superamento della pubblicazione in forma cartacea, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le stesse modalità previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, ivi compreso il richiamo all'indirizzo elettronico, provvedono altresì alla pubblicazione nei siti informatici, secondo modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di propria competenza.

3. Gli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 possono essere attuati mediante utilizzo di siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni.

4. Al fine di garantire e di facilitare l'accesso alle pubblicazioni di cui ai commi 1 e 2 il CNIPA realizza e gestisce un portale di accesso ai siti di cui al medesimo comma 1.

5. A decorrere dal 1° gennaio 2010 e, nei casi di cui al comma 2, dal 1° gennaio 2013, le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale, ferma restando la possibilità per le amministrazioni e gli enti pubblici, in via integrativa, di effettuare la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.

6. Agli oneri derivanti dalla realizzazione delle attività di cui al presente articolo si provvede a valere sulle risorse finanziarie assegnate ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni, con decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 22 luglio 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 226 del 28 settembre 2005, al progetto «PC alle famiglie», non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge.

7. È fatta salva la pubblicità nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e i relativi effetti giuridici, nonché nel sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2001, e nel sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, prevista dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Con la sola esclusione delle Gazzette Ufficiali italiana ed europea, la legge impone la pubblicità legale attraverso i siti informatici delle amministrazioni pubbliche già dal 1° gennaio 2010, spazzando via il tradizionale (e sicuro) albo ufficiale/albo pretorio in luogo di una, allo stato dell'arte, incerta pubblicazione on line, con conseguente incerta diffusione delle informazioni rilevanti.

Da un lato, infatti, mancano le regole tecniche e procedurali che il legislatore pare essersi dimenticato di emanare o ritarda a farlo[2], dall'altro non tutte le amministrazioni sono pronte a una rivoluzione di tale portata. Nell'efficientissimo Trentino-Alto Adige, ad esempio, un terzo degli enti locali non ha un proprio sito informatico adeguato alla pubblicazione informatica[3]. Non è, quindi, difficile pensare che la situazione nel resto d'Italia sia migliore.

In assenza di un tempo ragionevole di adeguamento strutturale e regolamentare da parte delle amministrazioni interessate e a fronte di un vuoto normativo, andremo verso una PA a geometria e velocità variabili, con conseguente alimentazione di contenzioso legato alla inefficacia della pubblicità legale realizzata nei modi che a breve analizzeremo. Situazione che peraltro si è già puntualmente verificata in Italia quando si è introdotta con “leggine” non sorrette da solide basi tecniche una nuova metodologia di comunicazione via e-mail nelle aule di Tribunale[4].

2. Un'ennesima modifica al CAD

Ancora una volta il legislatore si è occupato di informatica applicata alla PA, ponendo norme importanti e dagli effetti tutt'altro che trascurabili al di fuori del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82. In questo modo il Codice è sempre di meno un corpus organico, coerente, sistematico ed esaustivo della materia. Insomma, risulta sempre di meno un “codice” e, ancora una volta, il suo art. 89[5] è stato totalmente disatteso. Anzi, come vedremo in seguito, le norme contenute nel novellato dell'art. 32 cozzano indubitabilmente con due articolati dello stesso CAD, in particolare con quelli relativi alle modalità di formazione dei documenti informatici e al digital divide.

Questo modo di procedere, che per l'attuale legislatore più che una prassi è divenuto uno strumento ai limiti dell'ideologia, produce brusche accelerazioni in avanti senza porre le amministrazioni destinatarie

del provvedimento nelle condizioni di poter applicare le disposizioni normative e adottare quantomeno un comportamento corretto e, soprattutto, “normalizzato” almeno tra enti omogenei. Avremo quindi, in assenza di precise regole tecniche, comportamenti scoordinati e improntati al bricolage amministrativo[6].

Già il Consiglio di Stato, nel parere espresso nell’adunanza 7 febbraio 2005, n. 11995/04 (ribadito anche nell’adunanza 30 gennaio 2006, n. 31/2006), aveva notato, commentando proprio la bozza del CAD, la mancanza di un tempo strutturale per l’adeguamento delle procedure informatiche della PA. Com’è dunque possibile che una riforma così importante, che impatta anche sulle procedure a evidenza pubblica, sia recepita in soli sei mesi? Le conseguenze sono facilmente immaginabili: si pensi, ad esempio, alla mancanza di riferimenti per la interoperabilità oppure al contenzioso che certamente scaturirà in base a un’erronea pubblicità realizzata attraverso semplici file e non documenti informatici efficaci ai sensi di legge.

3. Sprechi di carta e incoerenza normativa: istruzioni per l’uso

La legge 69/2009 contiene un articolato sulla semplificazione del linguaggio (artt. 3 e 4). Sarebbe stata certamente utile una maggiore chiarezza nella formulazione tecnica proprio a cominciare dalla rubrica dell’art. 32 (Eliminazione degli sprechi...) che nulla ha a che vedere con il testo dei suoi sette commi. Essa infatti confonde la causa (la pubblicità legale) con l’effetto (l’eliminazione dello spreco), né vi è traccia di riferimenti allo spreco di carta.

Su quest’ultimo punto conviene essere chiari fin da subito. Pensare che l’informatica e il mito del Paperless Office portino a risparmi economici è una contraddizione in termini già nel medio periodo. Nel breve termine il risparmio può essere, in alcuni contesti, concreto e percepito, ma nel medio termine la conservazione del documento digitale impone una continua attività di migrazione, di sostituzione di supporti obsoleti, di verifica e di aggiornamento di formati idonei alla conservazione, con conseguente impiego crescente di risorse economiche. Semmai, quando parliamo di Paperless Office dovremmo percepire questo cambiamento come un passaggio imposto dall’avvento della Information Society; come, cioè, attività necessaria e conseguente della formazione e gestione informatica del documento.

Tuttavia, il problema più delicato è, come già in precedenza annunciato, l’incoerenza tra due norme in vigore. Da un lato l’art. 32 della legge 69/2009, dall’altro l’art. 40, comma 4, del CAD, che recita:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propri decreti, fissa la data dalla quale viene riconosciuto il valore legale degli albi, elenchi, pubblici registri ed ogni altra raccolta di dati concernenti stati, qualità personali e fatti già realizzati dalle amministrazioni, su supporto informatico, in luogo dei registri cartacei. Correttamente, nel 2005 venne demandato a un insieme di regole tecniche contenute in un DPCM il delicato compito di normare anche la tenuta degli albi (professionali) e dei pubblici registri (qual è appunto l’albo pretorio).

Ora, avere una norma di rango superiore quale la legge, che detta il principio, ma non dettaglia come agire nel concreto, presta il fianco a una miriade di interpretazioni disomogenee.

Non a caso, in questi ultimi mesi, sono molte le softwarehouse che – incalzate dalla committenza, soprattutto degli enti locali – offrono soluzioni “fai da te” per la pubblicazione nei siti informatici di qualsiasi tipo di file!

In questo caso, ferma restando la possibilità di pubblicare nei siti anche file testuali o immagini da scansione a mero titolo informativo (c.d. “pubblicità notizia”), la corretta equiparazione all’albo tradizionale cartaceo potrà avvenire esclusivamente nel rispetto della, in primis, conformità al testo integrale del documento, indi nel rispetto della sicurezza, autenticità e immodificabilità del documento pubblicato. Ciò significa che non va pubblicato sul sito web istituzionale un file qualsiasi, ma un

documento informatico, cioè un documento sottoscritto con firma digitale e munito, al fine di garantire un termine a quo, anche del riferimento temporale, se non altro per sanare il silenzio del legislatore in merito alla relata (o referta) e, soprattutto, dall'assenza di una data certa e certificata "di pubblicazione all'albo" propria del sito web.

Tenuto conto che la maggior parte dei documenti pubblicandi saranno ancora per molto tempo documenti originali cartacei (o "analogici")[7], è indispensabile, pena l'inefficacia della pubblicazione, che siano rispettate le procedure per la formazione e la conservazione delle copie informatiche, così come imposto dall'art. 22, comma 3 del CAD, che recita

Le copie su supporto informatico di documenti formati in origine su altro tipo di supporto sostituiscono, ad ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratte, se la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71.

In attesa delle regole tecniche da emanarsi con il DPCM previsto espressamente dall'art. 40 del CAD, le amministrazioni potranno inserire nei propri siti informatici esclusivamente i dati della pubblicazione (numero di repertorio, oggetto, etc.) con la seguente dicitura: «L'originale del documento è depositato in archivio. Per ottenere una copia informatica semplice o copia informatica autenticata è sufficiente inviare una mail di richiesta al seguente indirizzo ...@...», affidando la pubblicazione cartacea all'albo e magari rendendo disponibile un form web per attivare la richiesta direttamente dal sito. Nel primo caso (copia semplice) si farà riferimento all'art. 2712 del codice civile, nel secondo caso (copia informatica conforme) il riferimento dovrebbe essere contenuto nell'art. 23 del CAD, (il quale purtroppo ha subito la barbarie contenuta nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 16, comma 12, che ha demandato, almeno in ambito privatistico, la sottoscrizione con firma digitale a un improbabile "detentore"), ma forse, più propriamente, si farà riferimento al già citato art. 22 comma 3 del CAD, se si ha voglia di attivare una procedura che abbia un minimo di senso giuridico.

È pur vero che si tratta di una soluzione ponte, viziata anche da una richiesta di consultazione on line che produce un aggravio al procedimento, ma che non contrasta, in un periodo pericolosissimo di *vacatio legis*, con i principi della legge 69/2009.

Discorso a parte – peraltro complesso – riguarda la scelta dei formati idonei alla conservazione e alla ostensibilità. Visto che il pdf è tra i formati più utilizzati nei siti degli albi pretori degli enti locali, l'invito caldissimo è di produrre file nel formato pdf/a, seguendo il relativo standard ISO. Il semplice pdf, potrebbe, rivelarsi inidoneo a soddisfare i requisiti di integrità e immodificabilità.

Infine, questa soluzione ponte garantisce il rispetto dei principi stabiliti da una norma in vigore, contenuta sempre nel CAD e riguardante il digital divide e, nel caso dei servizi in rete, con riferimento esplicito all'art. 63[8].

La continuazione della pubblicazione legale cartacea garantirà, nel necessario periodo di transizione e di ibridismo tra analogico e digitale, il rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione dei cittadini di fronte a trasformazioni epocali e ineludibili, ma da gestire senza ideologie e con i tempi necessari a un loro attecchimento. Insomma, un binario parallelo per continuare a garantire diritti, doveri e legittime aspettative di terzi, per assicurare la conoscibilità erga omnes e per consentire il graduale passaggio alla modalità informatica senza traumi e senza incertezza legale.

4. Come pubblicare sui siti informatici nel rispetto della privacy

Come abbiamo visto, i commi 1 e 5 dell'art. 32 risultano categorici: dal 1° gennaio 2010 la pubblicazione in forma cartacea non avrà più efficacia, sostituita dalla «pubblicazione nei siti informatici».

Tuttavia, tale forma di pubblicità legale non potrà essere garantita da un sito web qualsiasi, ma dovrà rispettare quanto espressamente previsto ancora dal CAD, in particolare dal Capo V, soprattutto per quanto concerne l'esattezza, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità e la riservatezza dei dati, nonché essere in armonia con quanto dettato dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nella Direttiva 26 novembre 2009, n. 8, Per la riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino[9].

Inoltre, l'art. 52 del CAD prevede addirittura che l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti sia disciplinato dalle pubbliche amministrazioni «nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento in materia di protezione dei dati personali, di accesso ai documenti amministrativi, di tutela del segreto e di divieto di divulgazione».

Per l'albo pretorio non esistono i problemi di segreto e di divieto di divulgazione, ma per tutto il resto sì. Ciò significa che il rapporto tra privacy e pubblicità legale, da un certo punto di vista, costituisce un falso problema, a dispetto di qualche pur autorevole commentatore dell'ultim'ora.

Infatti, le casistiche inerenti alla protezione dei dati personali vanno risolte a monte, prima della pubblicazione del documento, proteggendo informaticamente o con omissis le parti personali o sensibili e, per gli enti locali espressamente (ma, in analogia, per tutta la PA) con quanto previsto dal Garante privacy con delibera 19 aprile 2007, n. 17[10], soprattutto in materia di concorsi e situazioni di disagio sociale.

Su questo, almeno, differenze sostanziali a livello procedurale tra analogico e digitale non ve ne sono: la verifica del rispetto della privacy deve essere prodromica alla pubblicazione[11].

La differenza sostanziale, però, non riguarda i principi di trasparenza, di diritto all'informazione e di accesso ai documenti, ma la possibilità del singolo di creare illegittimamente banche dati costruite dall'incrocio di ricerche sul web grazie all'information retrieval.

Per queste ragioni, è indispensabile guardare con la dovuta attenzione e sottoporre a seria verifica tutte le proposte, anche non onerose, di pubblicazione su siti informatici di proprietà di terzi, soprattutto da parte di privati o associazioni ONLUS.

Un'ultima distinzione riguarda l'accesso ai documenti e la pubblicità erga omnes attraverso l'albo. Nel rispetto del provvedimento del Garante supra in commento, è possibile pubblicare documenti con parti oscurate o comunque con testi sostituiti da codici numerici o altre modalità idonee a evitare l'identificazione diretta di una o più persone. In questo caso, il documento pubblicato deve essere considerato non l'originale agli atti o – a seconda dei casi – la sua copia semplice o conforme, ma un originale modificato (rectius «estratto dal documento originale con omissis»), prodotto in quel modo per soddisfare un'esigenza concreta di protezione dei dati personali. Ciò soddisfa il requisito di pubblicità legale, alla quale tutti hanno un diritto generico. Ben diversa è l'ostensibilità del documento – autentico e integrale – alla quale hanno diritto i soggetti latori di una posizione qualificata e differenziata, la quale non può essere soddisfatta dalla semplice pubblicazione all'albo, ma deve risultare erga partes (ex multis, TAR Lazio Roma, sez. II, 9 dicembre 2008, n. 11146; TAR Puglia Bari, sez. II, 21 novembre 2008, n. 2657; TAR Lazio Roma, sez. II, 2 luglio 2008, n. 6369).

5. Un felice intervento del Ministero dell'Interno e la successiva proroga al 30 giugno 2010

Il Ministero dell'Interno, con Circolare 15 dicembre 2009, n. 29[12], Pubblicazioni di matrimonio e affissioni relative alle istanze di modifica del nome o del cognome da parte delle amministrazioni comunali sui propri siti informatici, ha autorizzato i prefetti a concedere, per i comuni che si trovassero in difficoltà,

un «breve periodo di transizione» nel passaggio dalla pubblicazione cartacea dell'albo pretorio alla pubblicazione on line.

Pur riguardando le pubblicazioni di matrimonio e le istanze per il cambio di cognome e nome – una volta concessa la proroga per le pubblicazioni di matrimonio e le istanze di cambio di cognome e nome – il passo sarebbe stato breve nell'ottenere una proroga anche per l'intero albo pretorio. In quella circolare, condivisibilissima, era impossibile farlo perché la Direzione emanante si occupa esclusivamente dei servizi demografici e non di tutta la galassia che può necessitare del ricorso alla pubblicità legale.

Casomai, ecco il vero problema, sarebbero rimasti esclusi tutti gli altri enti pubblici che utilizzano l'albo ufficiale per le forme di pubblicità "erga omnes".

L'ultimo paragrafo della circolare rappresenta una sintesi efficace dei problemi fin qui riscontrati: il tempo oggettivamente scarso di adeguamento («difficoltà nell'attuazione della nuova normativa nei ristretti limiti temporali previsti»), l'impossibilità di riforme tecnologiche a costo zero («reperire fondi»), e la necessità di strutture adeguate alla sfida del digitale («reperire [...] strutture idonee alla pubblicazione digitale di tali atti»).

Per i comuni il problema era stato temporaneamente tamponato grazie ai prefetti, ma fortunatamente il cd. "DL Milleproroghe 2009" (Decreto Legge 30.12.2009 n° 194, G.U. 30.12.2009)[13] ha dato spazio nel suo art. 2 anche alla proroga fino al 1° luglio 2010 degli adempimenti connessi all'albo ufficiale on line.

Nel dettaglio, però, è stata differita soltanto l'efficacia, visto che il legislatore ha prorogato esclusivamente gli effetti novellati nel comma 5 dell'art. 32. Ciò significa che l'efficacia della pubblicità legale sarà garantita ancora dalla pubblicazione cartacea, ma permane l'obbligo comunque della pubblicazione on line, così come previsto dal comma 1 dell'art. 32 della legge 69/2009.

6. In conclusione: l'inevitabile rinvio

Fortunatamente, il legislatore ha differito di sei mesi l'applicazione totale della norma sull'albo on line. In carenza di ciò, sarebbe risultato necessario chiedere al legislatore – e al CNIPA (rectius DigitPA, il nuovo soggetto pubblico nel quale si è trasformato definitivamente, così come stabilito dal D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica - GU 14.12.2009, n. 290) – quantomeno un rinvio dell'applicazione dell'art. 32, almeno fino all'approvazione di un DPCM contenente, ai sensi dell'art. 40 del CAD, le regole tecniche per la corretta gestione e conservazione della pubblicità legale. Il DPCM è oltremodo fondamentale, se non altro in analogia con le procedure a evidenza pubblica e per i bilanci, così come previsto espressamente dal comma 2 dell'art. 32.

Fino al giugno 2010, dunque, procederemo su due fronti: il cartaceo, che continuerà ad avere, fino ad allora, piena efficacia e il digitale. Si tratta, dunque, di un doppio binario indispensabile per governare l'ibridismo tra cartaceo e digitale in una delicata fase di transizione.

Semmai una critica va al fatto che le norme-proclama sul digitale sortiscono sempre un effetto contrario e, anzi, una sorta di restaurazione a fronte di una volontà di innovazione. Non era infatti facilmente prevedibile che in soli sei mesi le amministrazioni pubbliche non avrebbero potuto adeguarsi?

Ricordo che la rivoluzione introdotta ancora nell'ottobre 1998 con il protocollo informatico ebbe correttamente 5 anni di "decompressione". Cinque anni per l'albo sono sicuramente troppi, così come 6 mesi sono pochi. Ora non resta che arrivare al 30 giugno 2010 preparati.

In assenza di questo rinvio, avremmo avuto un'autentica Babele di soluzioni informatiche, di discriminazione tra cittadini "informatizzati e non" e, cosa ben più grave, un contributo decisivo alla diffidenza verso le tecnologie informatiche applicate all'amministrazione pubblica, cosa non solo inutile, ma anche controproducente.

Infatti, l'introduzione dell'informatica è imprescindibile, ma va governata e fatta metabolizzare strutturalmente a tutti (operatori e utenti), tanto con strategie condivise quanto con accortezze necessarie a non rendere un paese di civil law un luogo in cui la garanzia della pubblicità legale è affidata a un file senza capo né coda, considerato anche che siamo in presenza di una pericolosissima deriva che sta prendendo il concetto di file in luogo di quello di documento.

In ogni caso, proprio al CNIPA (ora DigitPA) era stata demandata, in virtù del comma 4 dell'art. 32 della legge 69/2009, la realizzazione e la gestione di un «portale di accesso ai siti delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati». Di quel portale, però, a pochissimi giorni dall'entrata in vigore dell'art. 32 non risulta traccia alcuna.

Se così è, l'albo ufficiale on line sarebbe stato davvero possibile?

[1] GU 19.06.2009, n. 140 - SO95L.

[2] Regole tecniche espressamente previste nel comma 2 dell'articolo 32 commentato e peraltro necessarie, come vedremo, ai sensi dell'art. 40 comma 4 del CAD.

[3] Fonte: Circolare della Regione autonoma del 19 novembre 2009, n. 14586.

[4] Si vedano, a titolo di esempio, Tribunale di Monza, I sez. civile, ord. 30 dicembre 2004, est. D'Aietti, R.G. n. 9696/04, S. Barilani e A. Provasi c. A. Magnani, disponibile alla pagina <http://www.anfverona.it/documenti/Processo%20societario%20e%20notificazione%20a%20mezzo%20fax.pdf>; Corte di Cassazione - Sezione Lavoro, Sentenza 19 febbraio 2008, n.4061, disponibile alla pagina <https://www.filodiritto.com/index.php?azione=archivionews&idnotizia=1292>; o ancora G.U.P. Tribunale di Brescia, Sentenza 11 marzo 2008, n. 348, disponibile alla pagina <http://www.penale.it/page.asp?mode=1&IDPag=604>. Di questi giorni, invece, è la grande novità contenuta nel DL 29 dicembre 2009, n. 193 - Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario (GU n. 302 del 30-12-2009), dove all'art. 4 II comma si prevede che “nel processo civile e nel processo penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuano, nei casi consentiti, mediante posta elettronica certificata, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e delle regole tecniche stabilite con i decreti previsti dal comma 1”. Quindi, continua in questi giorni il pericoloso slogan legislativo “Una PEC per tutti”, ma su questi temi torneremo ad occuparci in una nostra prossima pubblicazione.

[5] L'art. 89 recita: la Presidenza del Consiglio dei Ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi, incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nel presente codice.

[6] Si spera peraltro che l'annunciata opera di revisione del CAD, contenuta nella delega al Governo prevista nell'art. 33 della L. 69/2009, possa essere colta come un'opportunità per fare finalmente ordine in modo articolato, sistematico e soprattutto senza quella fretta che sembra animare le ultime attività legislative in materia di digitalizzazione documentale. E si spera che, per una volta, invece di imporre un cambiamento, che ha un forte impatto organizzativo, si valutino con attenzione quelle buone prassi che in varie parti di Italia molte pubbliche amministrazioni, sorrette da criteri di ragionevolezza, hanno provato a sviluppare, pur in assenza di una normativa chiara e autorevole.

[7] Per i documenti “nativi informatici”, invece, andrebbe applicata anche una procedura corretta di conservazione (oltre che di possibile pubblicazione on line), infatti ai sensi e per gli effetti dell'art. 43

comma 3 “i documenti informatici, di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, possono essere archiviati per le esigenze correnti anche con modalità cartacee [sic!] e sono conservati in modo permanente con modalità digitali”.

Discorso ancor più complesso riserverà, in futuro, la necessaria pubblicazione di documenti che siano il risultato finale di una coesistenza in un procedimento amministrativo di documenti originariamente analogici e di documenti nativi informatici. Ci chiediamo spontaneamente: ma il legislatore nel fissare il principio generale tutti questi quesiti se li è correttamente posti? O si pensa, forse, che sia il mercato a trovare le soluzioni, grazie a forme di autoregolamentazione proprie di sistemi di common law e che in Italia non hanno mai attecchito?

[8] L'art. 63 recita: Organizzazione e finalità dei servizi in rete.

1. Le pubbliche amministrazioni centrali individuano le modalità di erogazione dei servizi in rete in base a criteri di valutazione di efficacia, economicità ed utilità e nel rispetto dei principi di eguaglianza e non discriminazione, tenendo comunque presenti le dimensioni dell'utenza, la frequenza dell'uso e l'eventuale destinazione all'utilizzazione da parte di categorie in situazioni di disagio.

2. Le pubbliche amministrazioni centrali progettano e realizzano i servizi in rete mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti, in particolare garantendo la completezza del procedimento, la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente.

3. Le pubbliche amministrazioni collaborano per integrare i procedimenti di rispettiva competenza al fine di agevolare gli adempimenti di cittadini ed imprese e rendere più efficienti i procedimenti che interessano più amministrazioni, attraverso idonei sistemi di cooperazione.

[9] Disponibile alla pagina http://www.cnipa.gov.it/html/docs/dir_n_8_09_sitiPA.gov.pdf.

[10] Disponibile alla pagina <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1407101>.

[11] È chiaro che questi aspetti vanno meditati con attenzione nel momento in cui un documento viene pubblicato sul web e il trattamento del dato, pur dal punto di vista digitale, dovrà rispettare quei principi di finalità, proporzionalità e necessità previsti dal D. Lgs. 196/2003. In estrema sintesi è giusto ricordare che tecnicamente cancellare un dato personale da un documento informatico non sempre risulta essere un'operazione banale e deve essere garantita da misure di sicurezza adeguate.

[12] La Circolare è disponibile alla pagina <http://www.servizidemografici.interno.it/sitoCNSD/documentazioneRicerca.do?metodo=dettaglioDocumento&servi>

[13] Disponibile alla pagina <http://www.altalex.com/index.php?idnot=10763>.

TAG: amministrativo, Diritto delle nuove tecnologie e delle comunicazioni, Diritto dell'informazione, pubblico, diritto regionale e degli enti locali

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente

personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.