



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 30 agosto 2004

N. della Sezione: 7904/04

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Schema di decreto legislativo recante "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione".

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con nota prot. UL/536/04/27-04 del 26 maggio 2004 e pervenuta il 4 giugno, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie) chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio della Sezione reso dall'adunanza del 14 giugno 2004 e il relativo adempimento, trasmesso con nota prot. 809/04/27-04 del 27 luglio 2004;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, consigliere Luigi Carbone;

PREMESSO e CONSIDERATO:

1. Lo schema di decreto legislativo in oggetto reca la “Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione” ai sensi della delega contenuta nell’art. 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione per l’anno 2001).

Tale norma, dalla rubrica “*riassetto delle società dell’informazione*”, ai commi 1 e 2 recita testualmente:

“1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, su proposta del Ministro per l’innovazione e le tecnologie e dei Ministri competenti per materia, per il coordinamento e il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell’informazione, ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall’articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) graduare la rilevanza giuridica e l’efficacia probatoria dei diversi tipi di firma elettronica in relazione al tipo di utilizzo e al grado di sicurezza della firma;

b) rivedere la disciplina vigente al fine precipuo di 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 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;

c) prevedere la possibilità di attribuire al dato e al documento informatico contenuto nei sistemi informativi pubblici i caratteri della primarietà e originalità, in sostituzione o in aggiunta a dati e documenti non informatici, nonché obbligare le amministrazioni che li detengono ad adottare misure organizzative e tecniche volte ad assicurare l’esattezza, la sicurezza e la qualità del relativo contenuto informativo;

d) realizzare il 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 o semplificare il linguaggio normativo;

e) adeguare la normativa alle disposizioni comunitarie.

2. La delega di cui al comma 1 è esercitata per i seguenti oggetti: a) il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale; b) i procedimenti amministrativi informatici di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo; c) la gestione dei documenti informatici; d) la sicurezza informatica dei dati e dei sistemi; e) le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo.”.

2. Nel sottoporre lo schema in oggetto al parere di questo Consiglio di Stato, la Presidenza del consiglio - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie ha preliminarmente posto il problema se la disposizione citata, attraverso il richiamo ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59, abbia reso obbligatorio il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo “di riassetto” in esame.

Al quesito è stata già fornita risposta positiva dal parere della Sezione – avente il medesimo numero e oggetto del presente avviso – reso dall'adunanza del 14 giugno 2004, che ha affermato l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato sugli schemi di decreti legislativi di riassetto normativo laddove la delega – come nel caso di specie – richiami espressamente tra i principi e criteri direttivi anche quelli di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997 (sostituito da ultimo dall'art. 1 della legge n. 229 del 2003), tra i quali, al comma 3, lettera a), è espressamente elencata l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

3. Quanto al merito dello schema, il suddetto parere del 14 giugno, dopo avere operato una analitica descrizione dell'intervento in oggetto, cui il presente avviso fa integrale rinvio, ha richiesto all'amministrazione proponente una serie di adempimenti.

Tutte le richieste della Sezione sono state analiticamente esaminate ed hanno ricevuto compiuta risposta da parte dell'Ufficio legislativo del Ministro per

l'innovazione e le tecnologie, tramite la nota di adempimento prot. 809/04/27-04 del 27 luglio 2004 citata in premessa.

Il predetto, completo adempimento consente alla Sezione di fornire ora parere favorevole allo schema in oggetto, con i rilievi che seguono.

4. Il primo e più rilevante incombente istruttorio era quello di integrare la relazione allo schema evidenziando meglio la portata innovativa e non di "riassetto normativo" che caratterizza l'intervento e collegandola alle finalità di cui alla lettera b) del comma 1 della norma di delega, che come si è detto consente di innovare la disciplina vigente *"al fine precipuo di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica"* dalle P.A. e *"di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a 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"*.

In altri termini, la precedente pronuncia della Sezione ha chiesto di indicare con chiarezza la maggiore idoneità del Sistema pubblico di connettività (SPC) a conseguire, sul piano tecnico, i benefici di cui alla suddetta lettera b) rispetto al sistema della Rete unificata della pubblica amministrazione (RUPA), prevista dall'art. 15 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

In relazione alle osservazioni contenute nelle richieste interlocutorie della Sezione, la scrivente amministrazione conferma che l'intervento innovativo in oggetto si fonda proprio sulla lettera b) del comma 1 dell'art. 10 della legge di semplificazione per il 2001, che ora viene infatti inserito espressamente nella premessa allo schema in oggetto.

In particolare, i due obiettivi perseguiti con l'esercizio della delega sono costituiti, da un lato, nella sostituzione della Rete unificata della P.A. (RUPA), realizzata nel 1997, con un Sistema pubblico di connettività (SPC) che ricorra alle più moderne tecnologie disponibili e, d'altro lato, nel miglioramento dei servizi resi, anche attraverso l'incremento degli stessi sotto il profilo della "qualità informatica".

La Sezione ritiene del tutto condivisibili le affermazioni secondo cui la RUPA – realizzata solo sette anni fa ma in un intervallo di tempo dilatato dal rapidissimo sviluppo della tecnologia – rappresentava “un mero collegamento informatico tra le pubbliche amministrazioni”. Il Sistema pubblico di connettività consente, invece, la realizzazione di servizi telematici quali la “interoperabilità evoluta” e la “cooperazione applicativa” (concetti definiti all’art. 1 dello schema), attraverso i quali le pubbliche amministrazioni non solo potranno dialogare mediante l’uso delle ICT (*information and communication technologies*) ma “potranno erogare i propri servizi direttamente ai cittadini e alle imprese”.

La referente amministrazione afferma che, se l’informatica era considerata uno strumento di semplificazione “interno” all’amministrazione, “con l’SPC il procedimento amministrativo – ovvero il flusso dinamico di informazioni finalizzato all’erogazione di un provvedimento – potrà essere svolto direttamente tramite la tecnologia”.

“L’integrazione tra le banche dati delle amministrazioni consentirà, ad esempio – secondo lo scrivente ufficio legislativo – di poter svolgere un procedimento autorizzatorio o di qualsiasi altro tipo attraverso il dialogo tra i sistemi telematici, in modo da avere risposte certe, rapide e corrette; in tal modo, ad esempio, non si avranno più errori sui dati anagrafici, in quanto si attingeranno le informazioni necessarie dal sistema informatico titolare dell’informazione primaria – nel caso in esempio, dal comune – diversamente da quanto accade adesso, che ciascuna amministrazione dispone dei dati anagrafici dei propri utenti ma acquisiti con modalità che possono determinare errori e mancati aggiornamenti (sul punto si veda l’articolo 5)”.

Pertanto, si sostiene che la riforma in oggetto semplifica “gli strumenti e le procedure necessarie per assicurare ai cittadini e alle imprese l’accesso ai servizi erogati dalle P.A., prevedendo, tra l’altro, la possibilità che i soggetti privati possano usufruire direttamente dei servizi di interoperabilità e cooperazione offerti dalla SPC”.

5. Gli esposti chiarimenti – che si pongono in linea con le esperienze di *e-government* degli altri Paesi e proseguono il cammino indicato dal Piano d'azione italiano approvato sin dal 23 giugno 2000 – appaiono del tutto congrui a motivare il fondamento dell'intervento in oggetto sulla norma di delega di cui alla lettera b) del comma 1 dell'art. 10 della legge n. 229 del 2003.

La Sezione ritiene, però, che lo schema in oggetto debba essere integrato da una o più disposizioni che rendano anche esplicite ed effettive, sul piano amministrativo, le commendevoli finalità esposte dall'Ufficio legislativo del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e sopra riportate.

In altri termini, se la norma di delega consente di innovare la legislazione vigente allo scopo di “garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica” dalle P.A. e “di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi”, il decreto delegato non può limitarsi a ribadire tali finalità, ma deve darne concreta ed effettiva attuazione, prevedendo effetti giuridicamente rilevanti per le pubbliche amministrazioni e consentendo, in caso di inerzia o di inadempimento alla nuova disciplina, il ricorso da parte di cittadini e imprese agli ordinari strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale.

In quest'ottica, appare corretto ma non sufficiente ribadire tra le funzioni dell'SPC, ad esempio, alla lett. d) del comma 1 dell'art. 5 dello schema (espressamente richiamato dalla citata nota di adempimento), quella di “*garantire l'interazione della pubblica amministrazione centrale e locale con tutti gli altri soggetti connessi ad internet, nonché con le reti di altri soggetti che interagiscono con le pubbliche amministrazioni facilitando l'erogazione di servizi di qualità e la fruibilità degli stessi da parte dei cittadini e delle imprese*”, ovvero quella (lett. b) dello stesso comma) di “*fornire servizi di interoperabilità evoluta tra le pubbliche amministrazioni*”, laddove per interoperabilità evoluta si intendono – ai sensi dell'art. 1 dello stesso schema – i “*servizi idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l'erogazione fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini*”.

Un primo modello per rendere effettive alcune delle suddette finalità potrebbe rinvenirsi nell'introduzione di un principio generale – e precettivo –

analogo a quello contenuto nell'art. 43 del testo unico in materia di documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000), ma più incisivo, viste le potenzialità degli strumenti ICT. Come è noto, in quella norma si prescrive che *“le amministrazioni pubbliche e i gestori di servizi pubblici non possono richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali e fatti che risultino elencati all'art. 46, che siano attestati in documenti già in loro possesso o che comunque esse stesse siano tenute a certificare ...”*.

Appaiono evidenti le potenzialità di connettere un siffatto precetto amministrativo all'avvento dell'SPC, una volta che esso sia reso operativo. Difatti – come chiarito proprio dalla referente amministrazione – l'SPC consentirà il “possesso informatico” di una moltitudine di atti o dati da parte di amministrazioni diverse da quelle che ne sono titolari e assicurerà la loro interoperabilità (sia “di base” che “evoluta”, ai sensi degli artt. 1 e 2 dello schema). Da ciò deve conseguire espressamente, nel testo del decreto legislativo in oggetto, la liberazione di cittadini e imprese dall'onere di fornire ad un'amministrazione pubblica un atto o un documento di un'altra amministrazione ora servita dal Sistema di connettività.

Oltre a quelli sul sistema di documentazione amministrativa appena descritti, altri effetti giuridicamente rilevanti dell'SPC dovranno essere previsti espressamente quantomeno riguardo ad altri due profili, testualmente presenti nella delega: il rilascio degli atti amministrativi e l'erogazione dei servizi pubblici *on line* e l'accesso telematico a tali servizi da parte di cittadini e imprese.

Peraltro, la stessa nota integrativa dell'Ufficio legislativo del Ministro per l'innovazione rende già esplicite tali potenzialità del sistema – che facilmente possono, quindi, essere trasposte nell'articolato, eliminando il tempo futuro e il verbo servile “potere” – laddove afferma che “le pubbliche amministrazioni ... mediante l'uso delle ICT ... potranno erogare i propri servizi direttamente ai cittadini e alle imprese” ovvero che “con l'SPC il procedimento amministrativo potrà essere svolto direttamente tramite la tecnologia”, ovvero che “l'integrazione tra le banche dati delle amministrazioni consentirà di poter

svolgere un procedimento autorizzatorio o di qualsiasi altro tipo attraverso il dialogo tra i sistemi telematici, in modo da avere risposte certe, rapide e corrette”, ovvero ancora si dovrà “assicurare ai cittadini e alle imprese l’accesso ai servizi erogati dalle P.A., prevedendo, tra l’altro, la possibilità che i soggetti privati possano usufruire direttamente dei servizi di interoperabilità e cooperazione offerti dalla SPC”.

Tali indicazioni – che la stessa referente amministrazione pone a fondamento del rispetto della delega – vanno trasformate in norme precettive, che incidano in concreto sul comportamento delle amministrazioni pubbliche.

Né potrebbe sostenersi che le richieste disposizioni integrative potranno essere introdotte per la prima volta con le “regole tecniche ed organizzative per il funzionamento dell’SPC” di cui all’art. 15 dello schema. Pur se viene, ora, espressamente riconosciuta la natura regolamentare di tali “regole tecniche”, le disposizioni integrative in parola si configurano come norme generali, applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni, che incidono direttamente sui procedimenti amministrativi, come correttamente rilevato anche dalla nota di adempimento. Appare, quindi, necessario che esse siano contenute in una fonte normativa di rango primario, qual è il presente schema di decreto legislativo. Esso potrà invece, ovviamente, collegarne la concreta vigenza al momento della operatività delle “regole tecniche” e dell’intero SPC.

6. La Sezione non ha osservazioni ulteriori in merito alle altre questioni, relative a specifici profili dell’articolato, evidenziate con il più volte citato parere del 14 giugno 2004 – cui si fa, ancora un volta, rinvio – e tutte prese in considerazione in senso pienamente assentivo dalla competente amministrazione.

In particolare, è stato espunto il riferimento alle consultazioni elettorali “nazionali ed europee” all’art. 3, comma 2, così come è stato accolto il suggerimento della Sezione in relazione alla esiguità dei componenti della Commissione di cui all’art. 13, elevando anche il numero minimo delle sue riunioni obbligatorie.

Appare, altresì, sufficiente quanto chiarito dalla nota di adempimento in relazione all'autonomia dei profili relativi all'archiviazione dei dati (d.P.R. n. 445 del 2000), di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196 del 2003) e di conservazione dei dati nelle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259 del 2003).

Sono state inoltre recepite, come si è già detto, le osservazioni del precedente avviso della Sezione relative alla natura regolamentare dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri recanti le regole tecniche di cui all'art. 15 dello schema ed è stata modificata la relazione tecnico-finanziaria prevedendo, come richiesto da questo Consiglio di Stato, che per l'anno in corso e per il biennio complessivo il limite di spesa per il SPC è costituito dal complesso delle somme che il bilancio triennale dello Stato ha stanziato per il funzionamento della RUPA (detraendo ovviamente per l'anno in corso la somma già impegnata) e che nessuna ulteriore spesa può essere autorizzata, salvo che vi siano specifiche somme appositamente stanziare.

Anche l'art. 11, comma 1, dello schema è stato riformulato a seguito del precedente parere della Sezione rendendo esplicito il ricorso alle procedure di evidenza pubblica per l'individuazione dei fornitori destinati a stipulare i contratti quadro e gli atti esecutivi.

È stata, infine, allegata anche la nota della Ragioneria generale dello Stato n. 60556 del 17 maggio 2004, con cui si afferma che non vi sono osservazioni da formulare in merito alla copertura finanziaria del provvedimento in oggetto.

7. Un ultimo rilievo appare invece necessario a questo Consiglio di Stato in relazione all'ultima norma dello schema, quella relativa alle abrogazioni (art. 18), che si limita ad abrogare un solo comma, il primo, dell'art. 15 della legge n. 59 del 1997, relativo alla RUPA.

L'intervento non incide, invece, sulla ormai ampia normativa esistente in materia di "società dell'informazione" (che costituisce la rubrica della delega di cui all'art. 10) e di informatica nelle pubbliche amministrazioni, a partire quantomeno dal d.lgs. n. 39 del 1993 (per non parlare della normativa comunitaria, come ad esempio la dir. n. 98/34/CE del 22 giugno 1998).

Appare evidente come, alla stregua della scarna disposizione sulle abrogazioni, il provvedimento legislativo in oggetto non rechi quel “riassetto in materia di società dell’informazione” che pure la norma di delega di cui all’art. 10 della l. n. 229 del 2003 impone come condizione prioritaria. Difatti, come già affermato nel precedente parere della Sezione, il comma 1 del citato art. 10 finalizza la delega al “coordinamento” ed al “riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell’informazione”, che ne costituiscono pertanto l’unico oggetto specifico.

Orbene, se la successiva elencazione di principi e criteri direttivi specifici per la materia *de qua* consente legittimamente, come si è visto, di innovare – anche incisivamente – nella disciplina vigente (con le finalità di cui alla menzionata lettera b) del comma 1), un intervento additivo come la creazione dell’SPC non può però prescindere da quello di “riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia”, che peraltro ispira l’intera legge n. 229 del 2003, non a caso denominata “legge di semplificazione” (cfr. il suo art. 1, che ha integralmente sostituito l’art. 20 della l. n. 59 del 1997, che pure costituisce criterio direttivo per i decreti delegati come quello in esame).

In altri termini, potrebbe non apparire rispettoso della delega in questione un intervento che si limitasse ad introdurre previsioni del tutto nuove e “additive” dell’ordinamento senza prevedere neppure in parte “il coordinamento e il riassetto delle disposizioni vigenti in materia” ai sensi del citato art. 20 della legge n. 50 del 1997, come impone il comma 1 della norma di delega.

La Sezione rileva, però, come la stessa delega renda possibile un intervento di riassetto con “uno o più decreti legislativi”.

Nel caso in esame, allora, il decreto legislativo in oggetto potrebbe essere inteso come un intervento parziale, che riordina la materia nella (sola) misura in cui sostituisce l’SPC alla RUPA (abrogando il comma 1 dell’art. 15 della l. n. 59 del 1997). La sua natura di “provvedimento di riassetto normativo” (e in ultima analisi il rispetto della norma di delega) potrebbe, allora, essere fatta salva – con qualche sforzo interpretativo – a condizione che l’intervento confluisca, poi,

nella generale codificazione della materia nel rispetto del comma 1 dell'art. 10, divenendo “uno” tra i “più” decreti legislativi di riassetto.

La Sezione, pertanto, nel fornire il proprio parere favorevole con le osservazioni che precedono, invita l'amministrazione richiedente ad attivarsi al più presto per far confluire la disciplina oggetto del presente avviso in uno dei prossimi decreti legislativi “di riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia”, che dovrà abrogare espressamente – come previsto dall'art. 20 della l. n. 59 del 1997 – tutte le norme precedenti non ricondotte nella disciplina codificata.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere favorevole con osservazioni della Sezione.

Per estratto dal Verbale
Il Segretario dell'Adunanza
(Virginia Funaro)

Visto:
Il Presidente della Sezione
(Livia Barberio Corsetti)