

Ar2

Michele Martoni

Informatica giuridica per l'*e-Government*



Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del CIRSFID Centro inter-dipartimentale di ricerca in Storia del diritto, Filosofia e Sociologia del diritto e Informatica giuridica "A. Gaudenzi – G. Fassò".

Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A–B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5620-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2012

*a Eleonora
a Margherita
e alla piccola Maria Chiara*

«E debbesi considerare come non è cosa più difficile a trattare, nè più dubbia a riuscire, nè più pericolosa a maneggiare, che farsi capo ad introdurre nuovi ordini.

Perchè l'introduttore ha per nimici tutti coloro che degli ordini vecchi fanno bene; e tepidi difensori tutti quelli che degli ordini nuovi farebbono bene; la qual tepidezza nasce, parte per paura degli avversari, che hanno le leggi in beneficio loro, parte dalla incredulità degli uomini, i quali non credono in verità le cose nuove, se non ne veggono nata esperienza ferma»

Niccolò Machiavelli (1513)
Il Principe (capitolo VI)

Indice

7 *Presentazione della ricerca*

10 *Introduzione*

PARTE GENERALE

13 **Capitolo I**
Dal piano e-Government al decreto DigItalia

1. Piano e-Government, 13 – 2. Codice dell'Amministrazione Digitale, 17 – 3. Agenda digitale comunitaria e recepimento in Italia, 24 – 4. Piano telematico della Regione Emilia-Romagna, 31

PARTE SPERIMENTALE

35 **Capitolo II**
Firme elettroniche automatiche e firme elettroniche remote

1. Premessa, 35 – 2. Criticità, 37 – 3. Quadro normativo, 37 – 3.1. Firme elettroniche e firma digitale, 37 – 3.2. Validità ed efficacia del documento informatico, 41 – 3.3. Firma automatica, 43 – 3.4. Firma remota, 44 – 3.5. Profili normativi, 45 – 4. Aspetti controversi, 46 – 5. Quesiti sottoposti all'Agenzia per l'Italia Digitale, 47 – 6. Modifiche normative e conclusioni, 52

54 Capitolo III

(de)certificazione e innovazione

1. Premessa, 54 – 2. Quadro normativo, 55 – 3. Scenari, 56 – 4. Criticità, 58 – 5. Soluzioni prospettabili allo stato dell'arte, 59

62 Capitolo IV

Firma a stampa e firme elettroniche

1. Portata dell'art. 3 del d.lgs. 39/1993, 62 – 2. Documento sottoposto alla procedura di firma, 65 – 3. Atto amministrativo in forma elettronica e firma, 67

70 Capitolo V

Privacy e pubblicità delle attività istituzionali

1. Premessa, 70 – 2. Inquadramento generale, 70 – 3. Analisi delle singole fattispecie, 75

88 Capitolo VI

Accesso alla banca dati anagrafica

1. Premessa e contesto fattuale, 88 – 2. Normativa di riferimento, 88 – 3. Legittimità dell'accesso, 93 – 4. Temi aperti, 96

97 Capitolo VII

D.I.A. telematica

1. Ricerca, 97 – 2. Dichiarazione di inizio attività, 98 – 2.1. Aspetti normativi, 108 – 2.2. Aspetti formali della dichiarazione sostitutiva, 119 – 3. Dichiarazioni e istanze

6 *Indice*

alla pubblica amministrazione, 124 – 3.1. Forma e valore probatorio, 125 – 3.2. Marcatura temporale, 129 – 3.3. Pubbliche amministrazioni e certificazione, 130 – 3.4. Trasmissione del documento, 131 – 3.5. Presentazione di istanze, 133 – 3.6. Strumenti di identificazione, 136 – 4. Informatizzazione del procedimento, 138 – 4.1. Modellazione del procedimento, 140 – 5. Criticità e prospettive, 142

152 *Bibliografia*

159 *Appendice normativa*

Presentazione della ricerca

di *Monica Palmirani*

I progetti nazionali di *e-Government*, sin dal loro primo ciclo iniziato nel 2000, sono stati funzionali per declinare a livello nazionale i temi dell'Agenda di Lisbona, di eEurope 2002, di eEurope 2004, di i2010 fino all'Agenda digitale europea. A questi temi europei occorre affiancare le peculiarità tipiche del sistema amministrativo italiano il quale soffre da sempre di carenze strutturali, di dispersione e frammentazione degli interventi, di poca razionalizzazione della spesa pubblica, di condizioni di lavoro spesso minate da agenti esterni e situazioni sociali di difficoltà.

L'Informatica giuridica molto può fare per elaborare modelli interdisciplinari volti a creare, nell'ambito dell'amministrazione pubblica, realtà di rinnovamento, semplificazione, interoperabilità, contenimento della spesa ed efficienza di servizio.

Nei progetti affrontati dal gruppo di ricerca in materia di *e-Government*, da me coordinato, l'innovazione nella P.A. non è mai il frutto di una mera somma di fattori tecnologici, ma è invece il risultato dell'integrazione di processi organizzativi, spesso ripensati alla luce di nuovi strumenti informatici e supportati da un robusto impianto normativo.

Altro fattore fondamentale all'interno di progetti di *e-Government* è la formazione del personale della P.A. affinché possa colmare il *digital divide* e trasformare l'iniziale costo di investimento della trasformazione digitale in servizi a valore aggiunto per tutto il tessuto sociale che si interfaccia con l'amministrazione.

Il gruppo di ricerca in *e-Government* nato presso il CIRSIFID con la cooperazione al progetto PEOPLE nel 2000 svolge attività di rilevante

interesse scientifico con particolare riguardo ai temi dell'Informatica giuridica per l'innovazione della Pubblica Amministrazione nonché formazione su questi temi all'interno del Master del Diritto delle nuove tecnologie.

Fra i progetti di maggior rilievo è possibile citare, fra gli altri: il Progetto “ICT4Law: ICT Converging on Law: Next Generation Services for Citizens, Enterprises, Public Administration and Policymakers”; il Progetto MIUR “Il cittadino europeo nell'e-Governance: profili filosofico-giuridici, giuridici, informatici ed economici”; il Progetto PEOPLE “Progetto Enti On-line Portali Locali E-government” per l'informatizzazione dei servizi pubblici ai cittadini ed alle imprese; il Progetto “Reingegnerizzazione dei processi amministrativi per i servizi di e-Government del Comune di Ravenna”; il Progetto “TRIAS Telematica”.

Il lavoro condotto in questi anni può essere suddiviso in quattro distinte fasi temporali.

La prima fase ha avuto ad oggetto l'analisi dei profili giuridici connessi ai temi dell'Informatica giuridica sottesi alla possibilità di fornire *online* alcuni servizi ai cittadini e alle imprese. In questa prima fase la ricerca si è occupata delle innovazioni regolamentari da introdurre negli enti alla luce della nuova modalità di fornitura dei servizi, del tema dell'identificazione digitale nonché del valore giuridico del documento informatico e delle firme elettroniche.

Nella seconda fase l'attività di studio ha avuto ad oggetto la tutela giuridica del dispiegamento dei servizi *online* con particolare attenzione alle tematiche dell'accesso, del *workflow* procedimentale e della protocollazione informatica.

La terza fase della ricerca si è occupata dell'analisi giuridica delle criticità, dei limiti, e della disciplina sottesa alla interoperabilità fra le banche dati delle pubbliche amministrazioni e ciò nell'ottica del dispiegamento dei servizi *online* al cittadino. In tale contesto particolare attenzione è stata prestata, altresì, alle tematiche dell'accesso al fascicolo ai sensi della legge 241/1990 anche nell'ottica del rispetto e della tutela dei diritti dell'interessato previsti dal decreto legislativo 196/2003. L'attività, condotta in particolare in collaborazione con il Comune di Ravenna, si è articolata secondo due direttive principali: (i) garantire il presidio giuridico alla reingegnerizzazione dei processi

amministrativi per i servizi di *e-Government* e, nello specifico, all'attuazione dell'interoperabilità fra le banche dati delle pubbliche amministrazioni, all'esercizio del diritto di accesso ai sensi della legge 241/1990, il tutto per quanto attiene i servizi *online* dispiegati; (ii) fornire assistenza e supporto, mediante confronti periodici, al gruppo di lavoro comunale denominato Nucleo per la Semplificazione (NUS), istituito con provvedimento dirigenziale n. 14/M6 del 06/02/2007 P.G. 11153, per provvedere alla semplificazione dei procedimenti dell'amministrazione comunale.

Infine, da ultimo, la ricerca attualmente si sta occupando dell'analisi giuridica sottesa al recepimento dei principi dell'*Open Government* ed in particolare in ordine al trattamento degli *Open Data*. Inoltre, anche alla luce della politica comunitaria in argomento, si sta sviluppando una strategia in materia di ottimizzazione delle risorse informatiche e di sfruttamento di piattaforme di *Cloud Computing* in ambito pubblico.

Il volume, in termini del tutto innovativi, ripercorre alcuni passaggi di queste fasi condividendo ed approfondendo i temi informatico-giuridici di maggior pregio. Il volume contiene anche un elemento metodologico di novità combinando insieme, in modo integrato e omogeneo, aspetti tecnologici e aspetti giuridici creando così quella necessaria sinergia fra competenze che rappresenta a mio parere l'unica via per potenziare l'azione effettiva del diritto nei processi di innovazione.

Monica Palmirani

Introduzione

«Lo Stato promuove lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, definisce politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e favorisce l'alfabetizzazione informatica, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologiche, quali fattori essenziali del progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile»¹.

«The information society is on its way. A "digital revolution" is triggering structural changes comparable to last century's industrial revolution with the corresponding high economic stakes. The process cannot be stopped and will lead eventually to a knowledge-based economy»².

Non vi è, dunque, chi non veda come lo sviluppo della società dell'informazione si ponga in intima connessione con la politica socio-economica. L'Agenda digitale europea è una delle sette iniziative della strategia "Europa 2020" e mira a fissare il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per raggiungere gli obiettivi che l'Europa si è prefissata. La strategia Europa 2020 definisce una prospettiva per raggiungere alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale, da attivare tramite azioni concrete a livello comunitario e a livello di singolo Stato membro. L'Agenda si prefigge, dunque, di tracciare la via che conduca al miglior incremento del

¹ Art. 1 del decreto "Crescita 2.0". Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese. G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012 - Suppl. Ordinario n. 194.

² COM(94)347 Commission of the European Communities, Brussels, 19 luglio 1994, *Europes way to the information society. An action plan.*

potenziale sociale ed economico delle TIC ed, in particolare, di Internet che – oggi – costituisce lo scenario principale delle attività socio-economiche.

In questo contesto si colloca la ricerca “strategica” realizzata in collaborazione con il Comune di Ravenna nell’ambito della politica di innovazione attuata dalla Regione Emilia-Romagna. Il gruppo di ricerca è stato coordinato e guidato dalla professoressa Monica Palmirani, responsabile scientifica per il CIRSFID (Università di Bologna)³.

Lo spirito fortemente innovativo che connota l’Ente con il quale abbiamo collaborato ha portato la ricerca ad affrontare tematiche di frontiera prima del tutto inesplorate. Ciò che ha condotto, *in primis*, ad un’intensa attività di approfondimento teorico, *in secundis*, ad una corposa reingegnerizzazione – anche delle prassi – ed, *in tertiis*, alla creazione di proposte di interpretazione e di modificazione della normativa vigente *ratione materiae* e alla loro proposizione agli organi regionali, nazionali e alle autorità rispettivamente competenti.

Ringrazio il Comune di Ravenna, nella persona della dottoressa Anna Puritani per la grande e appassionata collaborazione oltre che per lo spirito realmente e fattivamente innovativo che connota la sua attività.

Infine, un sentito ringraziamento alla professoressa Monica Palmirani sia per la partecipazione allo studio e alla redazione di tutta la documentazione progettuale sia per essere la vera ispiratrice del profondo percorso condotto sui temi dell’*e-Government* e dell’Informatica giuridica in senso lato in tutti questi anni.

³ Il CIRSFID, fondato nel 1986 da Enrico Pattaro e intitolato a Guido Fassò (filosofo del diritto) e Augusto Gaudenzi (storico del diritto), promuove ricerche in ambito di Filosofia del diritto, Informatica giuridica e diritto dell’informatica, Sociologia del diritto, Storia del diritto e Bioetica. Per ognuna di queste aree il CIRSFID svolge un’intensa attività di ricerca, pubblicazione, didattica universitaria e post-universitaria, consulenza e servizi, in collaborazione con organismi di ricerca nazionali e internazionali. Al Centro afferiscono docenti e ricercatori dell’Università di Bologna, provenienti in particolare da dipartimenti di area giuridica, filosofica, informatica e medica.