UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “MAGNA GRAECIA DI CATANZARO”
Corso di INFORMATICA GIURIDICA
DOCENTE: Avv. Prof. FABRIZIO SIGILLÒ - A.A. 2026/2027

IL CODICE DELL’AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

CONCETTI GENERALI 2
LA STRUTTURA DEL CAD 7
ART. 1 - DEFINIZIONI 7
ART. 2 - FINALITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE 9
ART. 3 - DIRITTO ALL'USO DELLE TECNOLOGIE 10
ART. 5 - EFFETTUAZIONE DI PAGAMENTI CON MODALITÀ INFORMATICHE 11
ART. 6 - UTILIZZO DELLA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA 11
ART. 6-TER - INDICE DEGLI INDIRIZZI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DEI GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI 12
ART. 8 - ALFABETIZZAZIONE INFORMATICA DEI CITTADINI 13
ART. 12 - NORME GENERALI PER L'USO DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLE COMUNICAZIONI NELL'AZIONE AMMINISTRATIVA 14
ART. 15. DIGITALIZZAZIONE E RIORGANIZZAZIONE. 15
ART. 14-BIS. AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE. 15
ART. 17. STRUTTURE PER L'ORGANIZZAZIONE, L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE. 16
ART. 18. CONFERENZA PERMANENTE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA. 17
CAPO II - DOCUMENTO INFORMATICO E FIRME ELETTRONICHE 17
ART. 20. VALIDITÀ ED EFFICACIA PROBATORIA DEI DOCUMENTI INFORMATICI. 19
ART. 21. DOCUMENTO INFORMATICO SOTTOSCRITTO CON FIRMA ELETTRONICA. 20
ART. 22 COPIE INFORMATICHE DI DOCUMENTO ANALOGICO 21
ART. 23 COPIE ANALOGICHE DI DOCUMENTO INFORMATICO 22
ART. 23-BIS DUPLICATO E COPIE DI DOCUMENTO INFORMATICO 23

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "MAGNA GRAECIA DI CATANZARO"
Corso di INFORMATICA GIURIDICA
DOCENTE: Avv. Prof. FABRIZIO SIGILLÒ - A.A. 2026/2027

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

CONCETTI GENERALI

L'Amministrazione digitale o e-government (in italiano governo elettronico) è il sistema di gestione digitalizzata della pubblica amministrazione attuata mediante ricorso all'informatica ed alle tecnologie dell'informazione e comunicazione (in una ICT Information & Communication Tecnologies).

Si tratta di un tentativo che fa capo alle disposizioni Costituzionali (art. 97 "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.") ed è quindi orientato ad assicurare l'osservanza dei generali principi di efficienza, efficacia ed economicità nell'espletamento di quelle disposizioni.

Il tentativo, inevitabilmente associato all'obiettivo di far funzionare meglio e più velocemente la pubblica amministrazione, si è risolto spesso in un incerto tentativo, non sempre andato a buon fine anche e soprattutto mancante di organicità e pieno di scelte poco ragionate sulla strutturazione dei sistemi, sulle procedure da attuare e sulla successiva formazione degli utenti.

In parte l'errore potrebbe essere rinvenuto nell'errata convinzione che la sola disponibilità di un computer od un fax potesse automaticamente velocizzare il servizio degli uffici, ed un interesse solo secondario all'intero processo di aggiornamento, comprensivo della componente mentale, normativa ed organizzativo, non orientato ad usufruire della nuova tecnologia per l'esecuzione di procedure precedentemente affidate alla gestione analogica, da svolgersi con le medesime modalità ma con tempi più rapidi (1).

---

[1] Il generale convincimento viene riassunto nell'apprezzabilissima considerazione esposta dal **prof. Giovanni Ziccardi,** docente di informatica giuridica presso UNIMI in "**Nuove leggi sul digitale? Cinque regole da seguire**" (11/3/2017 in http://www.valigiablu.it/leggi-web/) in cui si legge che "*...non vantiamo una tradizione legislativa che sia rispettosa del mezzo tecnologico e, soprattutto, che sia capace di valorizzare il digitale e di fungere da stimolo all'evoluzione dell'innovazione rispettandola e regolamentandola con competenza e in un'ottica di libertà.*"

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

Questo percorso si è comunque definitivamente orientato al generalizzato affidamento P.A. tradotto in una gestione informatizzata di gran parte della sua attività e che può dirsi abbia sicuramente beneficiato di risultati positivi quantomeno in termini di agevolazione per l'utenza nella gestione di alcuni servizi e riduzione dei relativi costi tanto per l'amministrazione quanto per il cittadino. Cronologicamente il sistema italiano si muove attraverso una serie di passaggi che passano da uno stato di assoluta primarietà nelle scelte normative, coincidenti con l'originario progetto di tele amministrazione fondato sul riconoscimento del valore giuridico dei documenti in forma elettronica e riferita non solo e tanto alla semplice riproduzione in archivi informatici di documenti giuridici cartacei, che di fatto avrebbero mantenuto la prevalenza della carta o della sottoscrizione autografa degli atti quale attestazione di originalità e validità. Più specifico l'obiettivo perseguito e mirante all'elaborazione di un procedimento telematico, con conseguente attribuzione di valore giuridico al documento nativo informatico, meglio chiarite in un ormai datato ma storico convegno tenutosi presso la Corte di Cassazione (2) tendenzialmente indicativo del procedimento che avrebbe innovato il rapporto tra cittadino ed amministrazione. Il primo avrebbe inoltrato una istanza all'amministrazione che avrebbe attivato la costituzione di una pratica unica (e ciò indipendentemente dal numero di altre amministrazioni coinvolte) a cui avrebbe fatto seguito un successivo sviluppo con modalità telematiche in cui non fosse richiesta altra partecipazione del cittadino che avrebbe potuto utilizzare, per la sottoscrizione dell'istanza, un sistema di firma elettronica poi estesa anche all'interno della procedura dell'amministrazione e suscettibile di creare un originale dell'atto amministrativo elettronico sempre disponibile telematicamente tanto dall'amministrazione che dal privato che ne avesse richiesto copia su carta (concetto questo comprensibile nel 1990 e non anche nel 2021 allorquando l'obiettivo diventa quello di creare e disporre di un originale informatico e di una copia altrettanto digitale).

[2] Roma, 3-7 maggio 1993 5.o convegno di Informatica e attività giuridica, relazione di **Giovanni Duni** "**La teleamministrazione: una "scommessa" per il futuro del Paese**" I.P.Z.S. - Libreria dello Stato, 1994, II, p. 381 ss.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

Questi principi si sviluppano gradualmente in Italia attraverso una serie di passaggi che rendono disponibili gradualmente:

- atti solo cartacei;
- atti facoltativamente resi in forma elettronica;
- atti e documenti obbligatoriamente in forma elettronica, salvo rare eccezioni.

Determinante nel passaggio dal punto 1 al punto 2 può ritenersi la Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini 1) che prevede, sia pur come concetto generale e non ancora regolamentato, il riconoscimento di valore giuridico ai documenti informatici poi obbligatoriamente imposto a livello comunitario dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 dicembre 1999, nr. 1999/93/CE (recepita in Italia con D. Lgs. 10/2002).

Il principio si sviluppa di seguito e si dirige al perseguimento dell'obiettivo di convogliare la gestione dell'amministrazione elettronica in un unico testo, realizzato nel sistema italiano con il Codice dell'Amministrazione Digitale (tradizionalmente **CAD**) approvato nella sua prima stesura con D.Lgs. 82 del 7 marzo 2005 e poi periodicamente ritoccato dapprima con il successivo D.Lgs. 10 dicembre 2013, n. 335 e con il D. Lgs. 179/2016 che rientra nel progetto denominato "Riforma Madia" e tende ad armonizzarsi con il Regolamento eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature - Regolamento UE n° 910/2014 sull'identità digitale entrato in vigore in data 1 luglio 2016) in modo da rendere fruibili gli strumenti di firma anche in ambito europeo, mediante il principio di riconoscimento reciproco delle firme elettroniche sancito dalla suddetta regolamentazione europea.

Ulteriore il passaggio attuato con il D. Lgs. 13 dicembre 2017 n. 217 dichiaratamente indirizzato a promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale e che per questo poggia su una serie di princìpi che esaltano con maggior forza il ruolo del Codice, elevandolo a carta di cittadinanza digitale di cui i cittadini ma anche le imprese possono usufruire mediante ricorso a forme di identità (SPID) e domicilio digitale (CIE), fruizione di servizi pubblici online provvedendo a modalità di pagamento on line (PagoPA) e possibilità di partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

Si mira ad una integrazione ed interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle pubbliche amministrazioni in modo da garantire a cittadini e imprese il diritto a fruirne in maniera semplice.

Si persegue l'affidamento esclusivo al digitale fin dalla fase nativa della procedura amministrativa assicurandone quindi la presenza sin dalla sua formazione e, a seguire, in quella di gestione e conservazione, ampliando sempre più il riconoscimento del valore giuridico e probatorio in sede giudiziale al documento in tal modo formato.

Il CAD, in particolar modo, si delinea come componente essenziale per il perseguimento di quegli obiettivi, assicurando – in una con la citata efficienza ed efficacia della P.A. - il perseguimento di altre componenti divenute ormai inscindibili dall'azione dell'amministrazione (economicità, trasparenza) che viene dotato di una componente specifica e specialistica introdotta con un ministero senza portafoglio, introdotto dal Governo Draghi dal mese di febbraio 2021, a cui viene affidata l'impostazione e lo sviluppo dell'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Inevitabile che da queste modifiche discendano veri e propri diritti ed obblighi per le amministrazioni ma anche veri e propri diritti per il cittadino, chiamato – secondo le prospettazioni delle leggi sopra citate - alla partecipazione democratica che può esercitare durante il procedimento amministrativo fin dalla sua parte iniziale e durante ogni sua singola fase, beneficiando delle facoltà consentite dal tradizionale accesso agli atti della P.A. regolato dalla L. 241/90 (c.d. "diritto d'accesso ai documenti amministrativi") e di quelle che, più recentemente, hanno ulteriormente esteso questa facoltà prefigurando un generale diritto d'accesso tradotto nel c.d. "italian FOIA" (Freedom of Information Act) introdotto con D. Lgs. 97 del 2016 (c.d. "decreto trasparenza") che si prefigge di superare anche i limiti all'accesso altrimenti contenuti nella legge 241.

Come detto l'obiettivo (che potrebbe ritenersi realizzato solo quando integralmente applicato) tarda o si ferma decisamente in coincidenza con i tradizionali limiti nella gestione della pubblica amministrazione, individuabili nella mancanza di alfabetizzazione

IL CODICE DELL’AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

dell’amministrazione stessa ma anche dei cittadini; dei limiti economici nella distribuzione dei fondi necessari alla pratica attuazione dei progetti già normativamente regolati; della mancanza di effettivi obblighi che impongano l’osservanza di quelle norma a pena di sanzioni per le amministrazioni inadempienti.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

LA STRUTTURA DEL CAD

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) contiene una serie di disposizioni normative che regolano l'uso dell'informatica nel contesto dei rapporti tra pubblica amministrazione italiana e cittadini e regolamentano procedure e condizioni per disponibilità, gestione, accesso, trasmissione, conservazione di informazione e di documenti o atti con modalità digitale utilizzando, individuandone le tecnologie più adeguate sia nell'ambito della pubblica amministrazione, che in quelle tra essa ed i privati e tra i privati.

La struttura del CAD (102 articoli) muove dal preliminare riferimento ai Principi generali per comprendere, di seguito, ulteriori capi dedicati a:

- Documento informatico e firme elettroniche; pagamenti, libri e scritture
- Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici
- Trasmissione informatica dei documenti
- Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete
- Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni
- Regole tecniche
- Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione

ART. 1 - DEFINIZIONI

La parte introduttiva del CAD individua una serie di definizioni generali che poi sarà indispensabile conoscere nel prosieguo delle altre disposizioni.

Alcune in particolari meritano attenzione e vengono quindi evidenziate:

1. AgID: l'Agenzia per l'Italia digitale ;
2. carta d'identità elettronica: il documento d'identità munito di elementi per l'identificazione fisica del titolare rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali con la prevalente finalità di dimostrare l'identità anagrafica del suo titolare;
3. carta nazionale dei servizi: il documento rilasciato su supporto informatico per consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni;
4. i-bis) copia informatica di documento analogico: il documento informatico avente

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto;

5. i-ter) copia per immagine su supporto informatico di documento analogico: il documento informatico avente contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto; i-quater) copia informatica di documento informatico: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento da cui è tratto su supporto informatico con diversa sequenza di valori binari;
6. i-quinquies) duplicato informatico: il documento informatico ottenuto mediante la memorizzazione, sullo stesso dispositivo o su dispositivi diversi, della medesima sequenza di valori binari del documento originario;
7. i-sexies) dati territoriali: i dati che attengono, direttamente o indirettamente, a una località o a un'area geografica specifica;
8. n-bis) riutilizzo;
9. n-ter) domicilio digitale: è l'indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata (PEC) o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale;
10. p) documento informatico: il documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti;
11. p-bis) documento analogico: la rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamen- te rilevanti;
12. s) firma digitale: un particolare tipo di firma qualificata basata su un sistema di chiavi crittografi- che, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici;
13. u-bis) gestore di posta elettronica certificata: il soggetto che presta servizi di trasmissione dei documenti informatici mediante la posta elettronica certificata;
14. u-quater) identità digitale: la rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

registrati in forma digitale secondo le modalità fissate nel decreto attuativo dell'articolo 64;

15. v) originali non unici: i documenti per i quali sia possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi;
16. v-bis) posta elettronica certificata: sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi;
17. aa) titolare: la persona fisica cui è attribuita la firma elettronica e che ha accesso ai dispositivi per la creazione della firma elettronica;
18. cc) titolare del dato: uno dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, che ha originariamente forma- to per uso proprio o commissionato ad altro soggetto il documento che rappresenta il dato, o che ne ha la disponibilità;
19. dd) interoperabilità: caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informa- zioni e l'erogazione di servizi;
20. ee) cooperazione applicativa: la parte del Sistema Pubblico di Connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici dei soggetti partecipanti, per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni, dei processi e procedimenti amministrativi.

Particolare rilievo assume il disposto di cui al capo sub p) dell'art. 1 che definisce la nozione di documento informatico debitamente adeguata alle disposizioni del regolamento eIDAS che lo riferisce a "qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva" con l'effetto di consentire che qualsiasi contenuto (immagine, suono, testo, video anche in forma multimediale) possa costituire oggetto idoneo alla rappresentazione digitale e, quindi, fruibile informaticamente e trasmissibile in via telematica.

ART. 2 - FINALITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

La definizione dell'art. 2 che individua originariamente l'ambito soggettivo del CAD ha risentito delle modifiche introdotte dal D. Lgs. 179/2016.

Nella più recente versione del comma 2 quest'ambito viene individuato nelle pubbliche amministrazioni quali indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e quindi a tutte le amministrazioni dello Stato, ivi comprese istituti e scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, escluse le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015.

ART. 3 - DIRITTO ALL'USO DELLE TECNOLOGIE

La norma contiene il fondamentale principio del CAD e sancisce infatti pomposamente (dato che di fatto la sua attuazione non è effettivamente assicurata) l'assunto secondo cui
"Chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2"
ed aggiunge che
"La gestione dei procedimenti amministrativi è attuata dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, in modo da consentire, mediante strumenti informatici, la possibilità per il cittadino di verificare anche con mezzi telematici i termini previsti ed effettivi per lo specifico procedimento e il relativo stato di avanzamento, nonché di individuare l'ufficio e il funzionario responsabile del procedimento" e completa la previsione con il diritto per "Tutti gli iscritti all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) ...di essere identificati dalle pubbliche amministrazioni tramite l'identità di- gitale di cui al comma 1-quinquies, nonché di

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

inviare comunicazioni e documenti alle pubbliche amministrazioni e di riceverne dalle stesse tramite un domicilio digitale, alle condizioni di cui all'articolo 3-bis."

A corredo dell'art. 3 si colloca l'art. 3-bis - Domicilio digitale delle persone fisiche "Al fine di facili- tare la comunicazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini, è facoltà di ogni cittadino indicare al comune di residenza un proprio domicilio digitale."

Nel processo di digitalizzazione dell'amministrazione si colloca anche il disposto di cui all'

ART. 5 - EFFETTUAZIONE DI PAGAMENTI CON MODALITÀ INFORMATICHE

che obbliga "I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2... ad accettare, tramite la piattaforma di cui al comma 2, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico."

La norma si sposa con l'iniziativa PAGO P.A., realizzata dall'AGid e basata sulla piattaforma del Nodo dei Pagamenti – Sistema Pubblico di Connettività (SPC) con cui vengono offerti servizi e consentito il processo di pagamento telematico da parte dei soggetti (enti) aderenti all'iniziativa, iscritti in un apposito elenco disponibile on line. Il sistema (senza dubbio apprezzabile) risulta in concreto fermo allo stato di petizione di principio perché consistente di adesione da parte degli enti ed attivazione dei sistemi ma non pratica disponibilità per l'utente di fruirne (spesso nascosta da presunti malfunzionamenti e mancanza di collegamenti.

ART. 6 - UTILIZZO DELLA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA

In virtù alle modifiche introdotte dalla legge 179/2016 il nuovo testo dell'art. 6 si dirige ai soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo ai sensi della vigente normativa tecnica e comporta che le pubbliche amministrazioni possano utilizzare quell'indirizzo e che dalla dichiarazione discenda un vincolo di espressa accettazione dell'invio, tramite posta elettronica certificata, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli atti e dei provvedimenti che lo riguardano2F3.

[3] "...**con i soggetti** che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo ai sensi della vigente normativa tecnica, **le pubbliche amministrazioni utilizzano la posta elettronica certificata**."

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

Nel contesto dell'utilizzo della PEC si colloca poi la specifica disposizione dell'art. 6 bis - Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti.

"Al fine di favorire …lo scambio di informazioni e documenti tra la pubblica amministrazione e le imprese e i professionisti in modalità telematica, è istituito...il pubblico elenco denominato Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti, presso il Ministero per lo sviluppo economico." che prende a prestito i dati già presenti sul REG.IND.E (Registro degli Indirizzi Elettronici).

A questo elenco si rivolge il successivo

ART. 6-TER - INDICE DEGLI INDIRIZZI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DEI GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI

nel prevedere che le amministrazioni aggiornino "...gli indirizzi e i contenuti dell'Indice tempestivamente e comunque con cadenza almeno semestrale" con conseguenza, in caso di mancanza, sul piano della responsabilità dirigenziale e dell'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili.

È a dirsi come la disponibilità dell'indirizzo di p.e.c. della pubblica amministrazione abbia già conosciuto un precedente giurisprudenziale anche nel corso di vigenza dell'originaria versione del CAD (e specificamente nell'anno 2011) allorquando un'associazione lucana ha portato all'attenzione del Tribunale Amministrativo Regionale la valutazione della rilevata indisponibilità, sul sito della Regione Basilicata, dell'indirizzo di pec dell'Ente e quindi l'impossibilità di esercitare il diritto di cui all'art.3 del CAD.

Il TAR ha stigmatizzato l'accaduto, rilevando come questo comportamento dovesse ritenersi illegittimo proprio alla luce dell'obbligo indicato nel codice e ordinato l'adeguamento con condanna alle spese della Regione.

La vicenda si è poi riproposta anni avanti con l'introduzione del processo telematico che affida le comunicazioni, sia in ambito amministrativo che civilistico o penalistico, alla posta elettronica certificata e consente all'avvocato la possibilità di notificare sempre a mezzo posta elettronica certificata gli atti giudiziali e stragiudiziali.

I professionisti sono stati quindi richiesti a comunicare agli ordini di rappresentanza il loro indirizzo di PEC poi inserita nei registri pubblici (che costituiscono per l'appunto i loro

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

indirizzi informatici) e le amministrazioni invitate ad inserire nel registro pubblico ad essi riservato analogo domicilio.

Purtroppo per lungo tempo questo registro è risultato molto limitato a pochissimi account di PEC con l'effetto di rendere praticamente impossibile l'obiettivo perseguito.
Nel periodo di emergenza epidemiologica del 2020 si è sopperito acconsentendo l'utilizzo di un altro registro (che pubblico non era considerato e non poteva quindi essere utilizzato allo scopo) che si chiama IPA (Indice delle Pubbliche Amministrazioni) sia pure in via condizionata a determinate situazioni.

Il problema è stato definitivamente risolto con la recente riforma del codice di procedura civile che ha riconosciuto come pubblici e quindi utilizzabili per le comunicazioni e per le notifiche, tutti i registri pubblici (ivi compreso quindi l'IPA).

ART. 8 - ALFABETIZZAZIONE INFORMATICA DEI CITTADINI

Nel solco dei principi preordinati ad estendere l'uso degli strumenti elettronici lo Stato si fa portatore di un impegno preordinato ad assicurare "...la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni..." e "...la disponibilità di connettività alla rete Internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi pubblici, in particolare nei settori scolastico, sanitario e di interesse turistico..." (art. 8 comma 1).

Purtroppo anche questa disposizione come altre finiscono per risolversi in petizioni di principio se rapportate all'effettivo impegno spiegato per l'effettiva realizzazione che contribuirebbe a risolve- re, di fatto, una delle problematiche da tempo più sentite: il digital divide (divario digitale) ovvero sia la differenza che esiste tra chi ha e chi non ha accesso alle nuove tecnologie (chi ha un computer ma non ha accesso veloce ad internet od è proprio privo di connessione perché non costante o non affidabile; chi ha mezzi per interagire ma si tratta di vecchi mezzi; chi viene chiesto all'uso di software di cui disconosce l'esistenza o quantomeno l'uso).

A differenza di altre parti del CAD che consentono di conseguire una pratica

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

applicazione del diritto finanche in sede giudiziaria l'art. 8 assume un semplice valore programmatico e di indirizzo spesso pubblicizzato mediante iniziative proposte dai governi succedutisi negli ultimi anni ("Vola con Internet"; forniture od agevolazioni per la disponibilità di PC per i dipendenti pubblici, i docenti, gli studenti ma anche i cittadini).

Abrogati gli artt. 10 e 11 del testo originario del CAD destinato alle imprese il testo di legge vigente prosegue con le disposizioni di cui agli artt. compresi tra 12 e 19 sono invece dedicati espressamente all'organizzazione delle Pubbliche amministrazioni e sono infarcite di un numero indeterminabile di princìpi.

ART. 12 - NORME GENERALI PER L'USO DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLE COMUNICAZIONI NELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione
e prevedono, al tempo stesso:

- l'impegno del Governo che "...nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa ...dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del Codice";
- il vincolo di responsabilità dirigenziale per il rispetto delle relative disposizioni ("I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione...");
- il vincolo per le pubbliche amministrazioni nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, in quelli con altre amministrazioni e con i privati con garanzia di interoperabilità dei sistemi ed integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni (regolate dal successivo art. 71);
- la facoltà di preventivare l'uso da parte dei lavoratori di dispositivi elettronici personali, personalizzando eventualmente quelli di loro proprietà.
- l'impegno a predisporre (sia pur con limiti economici predeterminati) politiche di formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

dell'informazione e della comunicazione;

- da ultimo, l'ulteriore impegno ad assicurare lo sviluppo delle competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali dei dirigenti, per la transizione alla modalità operativa digitale.

Questi obiettivi vengono meglio delineati al successivo art. 15 del CAD

ART. 15. DIGITALIZZAZIONE E RIORGANIZZAZIONE.

che affida alle pubbliche amministrazioni l'incarico di razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, tenendo conto degli effettivi risparmi nonché dei costi e delle economie che ne derivano e che vengono poi annualmente e riutilizzati secondo le disposizioni richiamate dallo stesso articolo.

Un ruolo di primaria rilevanza viene riconosciuto dal CAD all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) individuato all'art. 14 ed i cui compiti vengono poi delineati dall'art. 14 bis.

ART. 14-BIS. AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE.

Spetta ad AgID la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana da svolgersi in coerenza con gli indirizzi dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, e con l'Agenda digitale europea.

Essa promuove l'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

Presta la propria collaborazione alle istituzioni dell'Unione europea e svolge i compiti necessari per l'adempimento degli obblighi internazionali assunti dallo Stato nelle materie di competenza.

Quantomai estesa è l'illustrazione delle specifiche attività in cui si concretizzano le sue funzioni (art. 14 comma 2) e che comprendono, tralaltro:

- emanazione di regole, standard e guide tecniche;

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

- vigilanza e controllo sul rispetto delle norme di cui al presente Codice con la possibilità di adottare atti amministrativi generali nella materia di sua pertinenza;
- programmazione e coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da realizzarsi anche mediante redazione e verifica periodica dell'attuazione del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione che contiene gli obiettivi e l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche e viene appro- vato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato entro il 30 settembre di ogni anno;
- predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione, anche realizzando e gestendo direttamente o avvalendosi di soggetti terzi;
- rilascio di pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli schemi di contratti e accordi quadro da parte delle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati riferito anche ai principi di convenienza ed economicità e che, in alcuni casi, devono essere trasmessi anche all'Autorità nazionale anticorruzione;
- rilascio di pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli elementi essenziali delle procedure di gara concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati e definiti di carattere strategico nel piano triennale;

e, più in generale, ogni altra funzione attribuitale da specifiche disposizioni di legge e dallo Statuto.

Sul piano organizzativo viene impostato anche un assetto interno alle Pubbliche amministrazioni, dettagliatamente individuate all'art. 17 del CAD.

ART. 17. STRUTTURE PER L'ORGANIZZAZIONE, L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE.

Competente per la realizzazione degli scopi è un unico ufficio dirigenziale generale, fermo restando il numero complessivo di tali uffici, la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

una maggiore efficienza ed economicità. Al suddetto ufficio sono inoltre attribuiti i compiti relativi alla:

ART. 18. CONFERENZA PERMANENTE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA.

istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e con il compito di supportare il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato nell'elaborazione delle linee strategiche di indirizzo in materia di innovazione e digitalizzazione.

Alla Consulta possono essere sottoposte proposte di norme e di atti amministrativi suscettibili di incidere sulle materie disciplinate dal presente codice e – singolare precisazione - opera senza rimborsi spese o compensi per i partecipanti a qualsiasi titolo dovuti, compreso il trattamento economico di missione (circostanza che rende poco compatibile l'importanza del ruolo della conferenza e meno attraente la sua partecipazione ma spiega anche il motivo della prescrizione di cui al comma 3 dell'art. 18 nella parte in cui ipotizza che la Conferenza operi anche attraverso la consultazione telematica.

Parte del CAD che rileva sul piano squisitamente giuridico è quella che si sviluppa nel

CAPO II - DOCUMENTO INFORMATICO E FIRME ELETTRONICHE

La parte, che abbraccia il profilo della rilevanza giuridica generale tanto nell'ambito dei rapporti privatistici che pubblicistici, è quella più densa di innovazioni rispetto al precedente assetto del CAD e per comprenderne portata e contenuti è necessario introdurre concetti altrettanto generali che aiutino a comprendere di cosa si sta parlando.

Tradizionalmente il **DOCUMENTO INFORMATICO** viene posto in opposizione al documento analogico (in maniera molto semplicistica il secondo si riferisce alla carta e il primo a qualcosa di elettronico).

La sua definizione la reperiamo nell'art. 1 del CAD e si riferisce al "documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti" anche se non è nel CAD che si trovano spiegazioni sulle modalità con cui esso si forma a ciò sono infatti dedicate le apposite regole tecniche al momento aggiornate al 2014

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

ed espressamente richiamate al comma 3 dell'art. 203F4.

Alla visione analogica del documento si associa l'esistenza di una componente materiale come la carta od anche il cartone. Essa, in linea di principio, avrà una sua versione originale e potrà avere un numero "n" di copie ed è all'originale (od anche agli originali) che si assocerà la sua componente visibile che potrà essere realizzata mediante l'apposizione di una firma autografa od anche di un timbro.

Nel documento informatico non è detto che queste componenti materiali esistano e comunque, nella sua struttura ordinaria, quelle componenti non sono necessariamente visibili all'occhio perché trasposte in formato digitale.

Del documento informatico non avremo un originale ed una copia nel senso tradizionale del termine ma ogni suo duplicato sarà un originale e come per il documento tradizionale anche ad esso si potrà apporre una firma e non potrà che trattarsi di una firma digitale.

La differenza tra le tipologie (unitamente all'anzianità di servizio del documento analogico) ha reso necessaria una forzatura giuridica che potesse assegnare valore giuridico anche al documento informatico, forzatura ancora oggi non percepita ma a cui concorre il CAD soprattutto nella sua versione più recente.

Precedentemente alla L. 179/2016 il documento veniva differenziato anche in relazione alla tipologia della firma apposta (si pensi alla sua forma più semplice rappresentata dalla firma autografa apposta su un documento poi scansionato e quindi divenuto digitale ma anche alle diverse forme di firma non tradizionali quali la "Firma elettronica", la "Firma elettronica avanzata", la "Firma elettronica qualificata", la "Firma elettronica avanzata" e la "Firma digitale" ognuna avente una loro autonomia ed una differente valenza giuridica).

Il valore giuridico del documento sottoscritto con firma elettronica era ad esempio rimesso alla valutazione libera del giudice, mentre al documento sottoscritto con firma

[4] Le regole tecniche per la formazione, per la trasmissione, la conservazione, la copia, la duplicazione, la riproduzione e la validazione dei documenti informatici, nonché quelle in materia di generazione, apposizione e verifica di qualsiasi tipo di firma elettronica , **sono stabilite ai sensi dell'articolo 71.** La data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle regole tecniche sulla validazione.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

elettronica avanzata o qualificata o con firma digitale si riconosceva piena prova fino a querela di falso.

Con la versione più recente del CAD si è assistito ad un cambio radicale di quella impostazione realizzata mediante la rimodulazione della disciplina sul documento informatico resa peraltro indifferibile dall'esigenza di assicurare la compatibilità con le già citate disposizioni comunitari introdotte dal regolamento eIDAS.

Primo passaggio è l'elaborazione di una nuova denominazione della rubrica della sezione del codice che era dapprima limitata al "Documento informatico" ed oggi è intestata:

ART. 20. VALIDITÀ ED EFFICACIA PROBATORIA DEI DOCUMENTI INFORMATICI.

La norma è dedicata ai criteri generali dettati per il documento informatico non sottoscritto a cui si riconosce effetto giuridico.

La parte nuova della disposizione porta con sé l'abrogazione della previsione del primo comma che disciplinava, per l'appunto, la validità e la rilevanza, agli effetti di legge, del documento informatico e che oggi viene rielaborata mediante richiamo alla norma di cui all'art. 46 del citato Regolamento eIDAS che esclude l'eventualità che il documento elettronico possa essere privo di effetti giuridici.

Il concetto si traduce con l'attribuzione del riconoscimento giuridico anche al documento informatico che non sia necessariamente sottoscritto con firma elettronica (concetto che era dapprima applicato al solo documento sottoscritto con firma elettronica) e che diviene idoneo a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sia pur sulla base di una libera valutazione in giudizio che sarà raffrontata alle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità.

Ad apposite regole (art. 71 CAD) vengono affidate

- la formazione
- la trasmissione
- la conservazione
- la copia
- la duplicazione

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

- la riproduzione
- la validazione dei documenti informatici
- la generazione, apposizione e verifica di qualsiasi tipo di firma elettronica
- la data e l'ora di formazione del documento informatico che ne consentono l'opponibilità ai terzi.

A questo generale principio fa seguito il maggior dettaglio dedicato al

ART. 21. DOCUMENTO INFORMATICO SOTTOSCRITTO CON FIRMA ELETTRONICA.

Commentato [FS1]:

Il documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, soddisfa il requisito della forma scritta e sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità.

Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale, formato nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 20, comma 3, ha altresì l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile. L'utilizzo del dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria. Restano ferme le disposizioni concernenti il deposito degli atti e dei documenti in via telematica secondo la normati- va anche regolamentare in materia di processo telematico. Rilevante, nella norma sopra trascritta, il principio che riconduce al sottoscrittore digitale la titolarità della "firma" apposta e che si integra con il generale obbligo di assicurare la massima sicurezza all'apparato con cui la firma digitale viene applicata (potrà essere una smart card od una pennetta usb) proprio in considerazione del fatto che anche laddove non dovesse essere il suo proprietario ad utilizzare il certificato (magari perché il codice segreto per il suo uso è stato inavvertitamente comunicato alla segretaria) quella firma sarà ritenuta comunque apposta dal primo.

L'art. 21 prosegue poi con ulteriori precisazioni che si riferiscono, in particolare, alla specifica categoria degli atti individuati dall'art. 1350 cod. civ. (Atti che devono farsi per iscritto).

Vale per essi il principio di cui all'art. 2 bis dell'articolo in esame che così recita:

2-bis. *Salvo il caso di sottoscrizione autenticata, le scritture private di cui all'articolo 1350,*

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

primo comma, numeri da 1 a 12, del codice civile, se fatte con documento informatico, sono sottoscritte, a pena di nullità, con firma elettronica qualificata o con firma digitale. Gli atti di cui all'articolo 1350, primo comma, n. 13, del codice civile redatti su documento informatico o formati attraverso procedimenti informatici sono sottoscritti, a pena di nullità, con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale.

ed il corrispondente comma riferito all'atto pubblico.

2-ter. *Fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 110, ogni altro atto pubblico redatto su documento informatico è sottoscritto dal pubblico ufficiale a pena di nullità con firma qualificata o digitale. Le parti, i fidefacenti, l'interprete e i testimoni sottoscrivono personalmente l'atto, in presenza del pubblico ufficiale, con firma avanzata, qualificata o digitale ovvero con firma autografa acquisita digitalmente e allegata agli atti.*

Il CAD prosegue con l'elencazione delle altre tipologie del documento informatico

ART. 22 COPIE INFORMATICHE DI DOCUMENTO ANALOGICO

È l'ipotesi in cui il documento sia stato formato analogicamente (carta) e trasformato in digitale (ad es. con lo scanner o con una macchina fotografica digitale).

Si tratta di un caso affatto raro considerando che la gran parte dei documenti vengono ancora elaborati con le tradizionali modalità e che il codice, all'art. 1 suddivide in due tipologie: copia informatica di documento analogico avente il contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto (es. scrivo un testo a penna e lo trascrivo su un documento con il programma di videoscrittura e quindi in digitale) e che viene ritenuto valido ed efficace come l'originale a patto che sia rilasciato da pubblici depositi o pubblici ufficiali e che sia sottoscritto anche con firma digitale o con firma elettronica qualificata.

copia per immagine su supporto informatico di documento analogico avente contenuto e forma identico a quelli del documento analogico da cui è tratto (es. scansione di un documento di testo e sua memorizzazione sul computer o su una pennetta USB o su un CD).

Essi sono validi ed efficaci in quanto un pubblico ufficiale ne attesti la conformità all'originale ovvero la stessa conformità all'originale non sia espressamente disconosciuta.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

Ultima categoria di documenti informatici è indicata

ART. 23 COPIE ANALOGICHE DI DOCUMENTO INFORMATICO

che si riferisce all'ipotesi in cui il documento originariamente informatico viene reso in forma analogica (tipico esempio può ritenersi la stampa di un messaggio di posta elettronica). Se principio generale è che tutti i documenti informatici hanno valore giuridico anche questo lo avrà ed anche in questo caso ove non vi sia disconoscimento ovvero la sua conformità venga attestata da un pubblico ufficiale.

La presenza del pubblico ufficiale che attesti l'identità (conformità) tra il contenuto del documento digitale è resa necessaria dal fatto che – come erroneamente si ritiene – la semplice stampa della prima non rende esattamente identico quel che è presente nel documento redatto digitalmente.

Se l'atto è firmato digitalmente ad esempio la firma potrebbe non apparire o potrebbe apparire ma non sarebbe la stessa apposta sull'originale analogico.

La novità apportata all'art. 23 si rinviene nella possibilità che sulla copia analogica possa essere apposto un contrassegno (che dovrà però essere rispondente alle regole tecniche appositamente dedicate) che consente l'accesso al documento digitale e si ritiene equivalente alla sottoscrizione autografa del pubblico ufficiale.

Interessante anche la disposizione che impone la gratuità del software che serve per utilizzare il contrassegno e verificare quindi la conformità all'originale.

Una volta identificato il documento informatico il legislatore ha inteso soddisfare l'esigenza di differenziare l'originale dalla copia, concetto che muove dalla struttura del documento digitale che non comprende grafica, caratteri o colore della penna o della macchina con cui è stato scritto, ma è composto da una sequenza di dati binari (una serie di numeri 0 e 1 costituenti il linguaggio dello strumento informatico)

Nei limiti della formazione professionale dei destinatari di queste dispense (che sono rivolte a anche a studenti che potrebbero non aver affrontato alcuni profili del corso di studi di giurisprudenza) deve precisarsi come la regolamentazione della validazione dei documenti informatici sia stata oggetto di significativo aggiornamento dalla legislazione conseguente all'istituzione del processo telematico.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (1.a parte)

INDICE

In esso quella figura precedentemente riconosciuta al solo pubblico ufficiale è stata estesa anche agli avvocati che, nella ricorrenza di alcune circostanze, sono abilitati ad attestare la conformità del documento informatico.

È stata a tal fine regolamentata, con ogni fine ad effetto giuridico, la tipologia di

ART. 23-BIS DUPLICATO E COPIE DI DOCUMENTO INFORMATICO

Si deve rimandare obbligatoriamente alle definizioni di cui all'art. 1 del codice che individua il duplicato come frutto della memorizzazione, sullo stesso dispositivo o su dispositivi diversi, della medesima sequenza di valori binari del documento originario e la copia come avente contenuto identico a quello del documento da cui è tratto su supporto informatico con diversa sequenza di valori binari.

Il duplicato è però considerato come equivalente all'originale mentre per la copia è richiesta l'attestazione di conformità di un pubblico ufficiale o il mancato disconoscimento.

Questa pubblicazione è distribuita con la licenza Creative Commons di seguito indicata.
Si ricorda che qualsiasi uso impone il
riconoscimento dell'attribuzione al suo autore originario

