

Informatica

Innovazione tecnologica: bilancio di fine legislatura

di Nicola Bortolotti

Nella nuova legislatura, del “Ministero per l’Innovazione e le Tecnologie” di Lucio Stanca non resterà neppure il nome, ormai inglobato dall’altro dicastero senza portafoglio detto “Funzione Pubblica e Innovazione” retto da Luigi Nicolais.

Con un colpo di reni, quasi uno scatto d’orgoglio in zona Cesarini, Stanca ha comunque avuto modo di veder pubblicare nella Gazzetta Ufficiale n. 99 del 29 aprile scorso un atto legislativo a suo modo conclusivo di un periodo significativo – tra luci e ombre, tra promesse mantenute e mancate – per la vita dell’Information Technology italiana, ossia il decreto legislativo 4 aprile 2006 n. 159 che integra il Codice dell’Amministrazione Digitale in vigore dal primo gennaio scorso (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 ai cui articoli modificati ci si riferirà nel seguito).

Un insieme di vecchie e nuove disposizioni che potrebbero cambiare il modo di “interfacciarsi” con la Pubblica Amministrazione, con ulteriori ambizioni riassunte nel comunicato stampa: *“Le integrazioni proposte rafforzano ulteriormente il diritto dei cittadini a scambiare comunicazioni mediante posta elettronica con le PA, non più solo con quelle centrali, ma anche con quelle locali. In caso di mancata risposta, riconosce ai cittadini il diritto di rivolgersi al giudice amministrativo per far sì che i pubblici uffici rispettino tale obbligo. Inoltre, per facilitare le comunicazioni via e-mail, è stata fissata al 1° settembre 2006 la data entro cui le amministrazioni pubbliche dovranno dotarsi di un indirizzo di posta elettronica istituzionale ed uno di PEC, per conferire certezza legale alle comunicazioni. Una delle novità più rilevanti riguarda lo ‘Sportello unico per le attività produttive’, che diventa a tutti gli effetti uno ‘Sportello telematico’, con enormi vantaggi per le imprese, che risparmianno tempo e denaro nello svolgimento delle pratiche burocratiche.”*

Difficile dire come questo potrà conciliarsi con amministrazioni locali, pur “moderne”, che sono abituate a non fornire alcun riscontro ai messaggi email inviati alla casella del loro Urp, anche quando si segnalano indicazioni gravemente erronee fornite da un loro call-center ...

Più che prudente, non a caso, appare quindi il comma 1-bis dell’art. 3 (“Diritto all’uso delle tecnologie – 1. I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l’uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice”) che afferma: *“1-bis. Il principio di cui al comma 1 si applica alle amministrazioni regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa.”*

Non sorprende leggere una simile puntualizzazione, specie considerando il fatto che, nonostante tutti gli sforzi e gli investimenti fatti, nel mondo della P.A. coesistono ancora situazioni macroscopicamente differenti e non comunicanti, spesso del tutto impermeabili al comune cittadino il quale – in caso di contestazioni – si dovrà comunque sobbarcare l’onere connesso al tribunale amministrativo: *“1-ter. Le controversie concernenti l’esercizio del diritto di cui al comma 1 sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.”*

Non del tutto rassicurante è la modifica dell’art. 20 con l’aggiunta del comma 1-bis: “Documento informatico – 1. Il documento informatico da chiunque formato, la registrazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all’articolo 71 sono validi e rilevanti agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice. *“1-bis. L’idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto*

delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immodificabilità, fermo restando quanto disposto dal comma 2.”.

Non contribuirà certo alla diffusione dello strumento informatico il lasciare la Spada di Damocle della valutazione “in giudizio” di un aspetto così delicato, anche considerando il fatto che da molte parti sono state avanzate (e più volte motivatamente riprese) critiche nei confronti della autoconsistenza tecnica del Codice dell’Amministrazione Digitale ...

Lo stesso concetto era già presente nella versione originale dell’articolo successivo, comunque rafforzato in tal senso: “Art. 21 (Valore probatorio del documento informatico sottoscritto) – 1. Il documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità. 2. Il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, ha l’efficacia prevista dall’art. 2702 del codice civile. L’utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria.”.

Sul cosiddetto “fascicolo informatico” il Codice si sofferma nel dettaglio, con l’aggiunta di alcuni commi all’art. 41: “2-bis. Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Le regole per la costituzione e l’utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell’interoperabilità e della cooperazione applicativa; (...) 2-ter. Il fascicolo informatico reca l’indicazione: a) dell’amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo; b) delle altre amministrazioni partecipanti; c) del responsabile del procedimento; d) dell’oggetto del procedimento; e) dell’elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2-quater. 2-quater. Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l’amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti; è inoltre costituito in modo da garantire l’esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990.”.

Ritorna l’obbligo di adozione della posta elettronica per le comunicazioni tra amministrazioni, con un termine più stringente pari a otto mesi (ossia il già citato primo settembre 2006): “Art. 47 (Trasmissione dei

documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni) – 1. – 2. (Omissis). 3. Entro otto mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice le pubbliche amministrazioni centrali provvedono a: a) istituire almeno una casella di posta elettronica istituzionale ed una casella di posta elettronica certificata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, per ciascun registro di protocollo; b) utilizzare la posta elettronica per le comunicazioni tra l’amministrazione ed i propri dipendenti, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e previa informativa agli interessati in merito al grado di riservatezza degli strumenti utilizzati.”.

Tra le altre novità – oltre alla nascita del “Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione”, erede della RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione) – viene data la possibilità di compilare la modulistica anche direttamente su web con un’importante puntualizzazione: “Art. 65 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica). – 1. (Omissis). 2. Le istanze e le dichiarazioni inviate o compilate su sito secondo le modalità previste dal comma 1 sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento; resta salva la facoltà della pubblica amministrazione di stabilire i casi in cui è necessaria la sottoscrizione mediante la firma digitale.”.

La Carta d’Identità Elettronica mai nata

Difficile dire cosa ne sarà della effettiva attuazione di questo decreto, ma non sembra ipotizzabile, allo stato attuale, che esso venga travolto dalla stessa ondata revisionista e iconoclasta che domina invece – ad esempio – le ormai divorziate Infrastrutture e Trasporti, a meno che dalla posta elettronica non si voglia tornare ai segnali di fumo ...

C’è però un aspetto destinato a far nascere qualche inquietudine e che rende manifesta – anche e soprattutto a fine legislatura – la discrasia che ha contraddistinto tutta l’azione di Lucio Stanca, spesso trovatosi a dover coesistere con sordità e ostacoli piccoli e grandi frapposti da altri ministeri: la Carta d’Identità Elettronica, infatti, che avrebbe potuto e dovuto diventare uno dei simboli di questa legislatura e la cui entrata in vigore – non casualmente – era stata fissata per il primo gennaio di quest’anno, oltre al considerevole ritardo sulla tabella di marcia rischia di creare malumori tali da farla abortire sul nascere e compromettere il cammino del Codice dell’Amministrazione Digitale, che si fonda in significativa parte proprio sulla diffusione capillare della CIE.

Con un decreto annunciato alla data di chiusura di questo numero, infatti, i Ministeri dell’Interno e dell’Economia hanno fissato a ben 30,50 euro il costo

che il cittadino dovrà sostenere (più 0,50 euro di bollettino postale) per dotarsi di un documento che diverrà non facoltativo ma indispensabile. Immediata la replica dell'ANCI e l'inizio di una querelle avvelenata che, di certo, non gioverà alla nascita più volte rimandata di questo strumento che molti utenti evoluti avvertiranno come un meno utile e imperfetto doppiopione della firma digitale già posseduta. Ma ormai la "patata" è in mano al nuovo esecutivo ...

Il "digital divide"

Un altro settore in cui l'azione del Ministero per l'Innovazione non è stata incisiva, anche a causa della mancanza di sinergie con altri dicasteri, è stato l'impegno per colmare il "digital divide", ossia il cosiddetto "divario digitale", quella mancanza di pari opportunità tecnologiche che ormai ha assunto dimensioni imbarazzanti e talora preoccupanti: in zone servite da decenni da centrali telefoniche digitali, infatti, si assiste ancor oggi a coperture ADSL "a macchia di leopardo". Aziende sono addirittura costrette a scegliere la propria sede sulla base della copertura "a banda larga", e poiché i gestori sono interessati a servire soltanto zone a forte intensità di utenza il divario (anche nel "profondo nord") tra zona e zona si allarga anziché restringersi.

Un atto governativo coraggioso, anziché l'elargizione a pioggia di contributi ai sedicenni per l'acquisto del personal computer, avrebbe potuto essere la costituzione di un equivalente digitale della ASST (l'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici, nata nel 1925 per consentire la telefonia interurbana, considerata non abbastanza redditizia dai gestori). O – di concerto con il Ministero delle Comunicazioni – si sarebbe potuta attuare una liberalizzazione fortissima di tecnologie Wireless dirette alla copertura di zone non servite da connettività ADSL. O infine – con un'adeguata moral suasion nei confronti di Authorities altrimenti perse in mille quisquiglie – sarebbe stato auspicabile rimodulare tariffe per il traffico dati GPRS e UMTS ondivaghe e spesso fuori da ogni logica tecnica e di mercato.

La mancanza di risultati concreti sotto questo fronte davvero cruciale, quasi degno di un autonomo, futuribile e auspicabile "Ministero delle Infrastrutture Digitali", rappresenta forse la più grande occasione mancata da Stanca.

Dati sensibili e amministrazioni pubbliche

Parallelamente – e, per certi versi, antagonisticamente – all'azione del MIT di Stanca c'è stata l'azione del Garante per la Privacy, contraddistinta da ritardi (nel fornire lo specimen per il DPS, ad esempio), omissioni (è censurabile il fatto che ancora oggi, di quasi tutte le numerose proroghe per la redazione del famigerato DPS, non ci sia alcuna traccia sul sito ...), da ispezio-

ni delegate a nuclei speciali della Guardia di Finanza (che si autofinanziano con quanto contestato) impegnati soprattutto a rilevare mere violazioni formali di piccola portata (ma foriere di grandi e spesso sproporzionate sanzioni) a piccole realtà imprenditoriali.

Nei confronti dell'inerzia della Pubblica Amministrazione il Garante ha preso una severa posizione formale culminata con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 170 del 23 luglio 2005 di un provvedimento ("Trattamento dei dati sensibili nella pubblica amministrazione") nel quale si può leggere, nelle considerazioni introduttive: *"In questo quadro, il Garante rileva, però, con rammarico che numerose amministrazioni pubbliche non hanno dato piena attuazione al Codice. In particolare, questa Autorità segnala che non sono state ancora introdotte le garanzie previste in ordine al trattamento di alcune informazioni che riguardano profili particolarmente delicati della sfera privata delle persone, ovvero dei c.d. dati 'sensibili'. (...) L'inerzia delle pubbliche amministrazioni lede, quindi, non solo il diritto dei cittadini alla protezione dei dati personali, ma comporta anche una violazione del diritto comunitario. Il ritardo accumulato su questo piano è eccessivo. Sin dal 1997, vigente la legge n. 675/1996, ed anche dopo l'approvazione del Codice nel 2003, i soggetti pubblici hanno infatti potuto avvalersi di un lungo periodo transitorio e di diverse proroghe. L'eventuale protrarsi dell'inerzia delle amministrazioni anche dopo il 31 dicembre 2005 (data di scadenza dell'ultima proroga) risulterebbe del tutto ingiustificata. L'Autorità esprime viva preoccupazione in relazione al rispetto del termine di legge del 31 dicembre prossimo. Se non interverranno per tale data i necessari atti di natura regolamentare il trattamento dei dati sensibili e giudiziari dovrà essere infatti interrotto a decorrere dal 1° gennaio prossimo (...)"*.

La preoccupazione era sicuramente giustificata, visto che – di proroga in proroga – si è arrivati all'ennesimo differimento cosicché il termine del 15 maggio 2006 entro il quale i soggetti pubblici avrebbero dovuto adottare e rendere pubblici i regolamenti sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari è stato differito al 31 luglio 2006 con il decreto legge 12 maggio 2006 n. 173, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 110 del 13-5-2006, che riguarda l'emanazione di taluni atti di natura regolamentare.

Così, mentre il DPS e le misure minime per i privati (anche il singolo professionista con un PC scollegato da Internet) sono diventati sgradevole e onerosa realtà – e il tutto in attesa che si costruisca una giurisprudenza che (dolorosamente) dirimerà i tanti casi dubbi connessi all'attuazione del Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n. 196 – le amministrazioni pubbliche potranno usufruire di un'ulteriore "zona franca".

Due esempi di "Indice dei Trattamenti" da accludere allo "schema tipo" proposto dall'ANCI e validato dal

Garante (riguardanti lo Stato Civile, scheda 4, e la Polizia Mortuaria, scheda 27) sono riportati in riquadro.

INDICE DEI TRATTAMENTI	
(...) SCHEDA N. 4 Denominazione del trattamento Servizi demografici / Stato civile - Attività di gestione dei registri di stato civile Fonte normativa (<i>indicare, se possibile, le fonti normative sull'attività istituzionale cui il trattamento è collegato</i>) Codice civile (artt. 84 e ss.; artt. 106 e ss.; 423-430); l. 14.04.1982, n. 164; d.P.R. 3.11.2000, n. 396; d.P.R. 10.09.1990, n. 285 Rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite dal trattamento Tenuta degli atti e dei registri dello stato civile (art. 62, d.lg. n. 196/2003) Tipi di dati trattati (<i>barrare le caselle corrispondenti</i>) Origine ☒ razziale (iscrizioni avvenute negli anni 1938-44) Convinzioni ☒ religiose (iscrizioni avvenute negli anni 1938-44) Stato di salute: ☒ patologie attuali ☒ patologie pregresse Vita sessuale ☒ (soltanto in caso di eventuale rettificazione di attribuzione di sesso) Dati di carattere giudiziario (art. 4, comma 1, lett. e), d.lg. n. 196/2003) ☒ Operazioni eseguite (<i>barrare le caselle corrispondenti</i>) Trattamento "ordinario" dei dati Raccolta: ☒ presso gli interessati ☒ presso terzi Elaborazione: ☒ in forma cartacea ☒ con modalità informatizzate Altre operazioni pertinenti e non eccedenti rispetto alla finalità del trattamento e diverse da quelle "standard" quali la conservazione, la cancellazione, la registrazione o il blocco nei casi previsti dalla legge (specificare): ☒ comunicazioni (come di seguito individuate) Particolari forme di elaborazione Comunicazione ai seguenti soggetti per le seguenti finalità (specificare ed indicare l'eventuale base normativa): a) ad ASL (per l'aggiornamento del registro delle cause di morte) Sintetica descrizione del trattamento e del flusso informativo Indipendentemente dall'alto numero di dati contenuti negli archivi anagrafici, quelli di carattere "sensibile" sono quelli concernenti l'origine razziale, in quanto tali idonei a rivelare le convinzioni religiose, inseriti negli anni 1938-44 in virtù delle "leggi razziali"; questi dati, che sono idonei a rivelare in taluni casi anche le convinzioni religiose, non sono comunque resi noti (art. 3, r.d.l. n. 25/1944); ulteriori informazioni sull'origine razziale o etnica possono essere desunte dagli atti relativi alle adozioni internazionali. Altri dati sensibili contenuti in tali archivi possono essere raccolti anche da terzi e comunicati all'Autorità giudiziaria per le cause di interdizione e decesso, alla ASL per l'aggiornamento del registro delle cause di morte. Vengono altresì trattati dati di carattere giudiziario; le informazioni sulla vita sessuale possono desumersi unicamente in caso di rettificazione di attribuzione di sesso. (...)	(...) SCHEDA N. 27 Denominazione del trattamento Polizia municipale - Attività di vigilanza edilizia, in materia di ambiente e sanità, nonché di polizia mortuaria Fonte normativa (<i>indicare, se possibile, le fonti normative sull'attività istituzionale cui il trattamento è collegato</i>) L. 28.02.1985, n. 47; d.lg. 5.02.1997, n. 22; d.lg. 29.10.1999, n. 490; d.P.R. 10.09.1990, n. 285; regolamento comunale Rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite dal trattamento Attività di polizia amministrativa locale, con particolare riferimento ai servizi di igiene, di polizia mortuaria e ai controlli in materia di ambiente, tutela delle risorse idriche e difesa del suolo (art. 73, comma 2, lett. f), d.lg. n. 196/2003) Tipi di dati trattati (<i>barrare le caselle corrispondenti</i>) Stato di salute ☒ patologie attuali Convinzioni ☒ religiose Dati di carattere giudiziario (art. 4, comma 1, lett. e), d.lg. n. 196/2003) ☒ Operazioni eseguite (<i>barrare le caselle corrispondenti</i>) Trattamento "ordinario" dei dati Raccolta: ☒ presso gli interessati ☒ presso terzi Elaborazione: ☒ in forma cartacea ☒ con modalità informatizzate Altre operazioni pertinenti e non eccedenti rispetto alla finalità del trattamento e diverse da quelle "standard" quali la conservazione, la cancellazione, la registrazione o il blocco nei casi previsti dalla legge (specificare): ☒ interconnessioni e raffronti, comunicazioni (come di seguito individuate) Particolari forme di elaborazione Interconnessione e raffronti di dati: ☒ con altri soggetti pubblici o privati (specificare quali ed indicare la base normativa): amministrazioni certificanti ai sensi del d.P.R. n. 445/2000 Comunicazione ai seguenti soggetti per le seguenti finalità (<i>specificare ed indicare l'eventuale base normativa</i>): a) ISTAT (per le rilevazioni annuali della cause di morte); b) ASL (per l'aggiornamento del registro delle cause di morte); c) all'ente gestore degli alloggi mortuari (per l'erogazione del servizio). Sintetica descrizione del trattamento e del flusso informativo I dati giudiziari e sulla salute vengono acquisiti attraverso i controlli svolti sul territorio, che sono effettuati su iniziativa d'ufficio, ovvero su richiesta di privati, di enti e di associazioni; oltre alla verifica in loco, vengono avviati i necessari accertamenti presso gli uffici competenti, al termine dei quali viene predisposta una relazione finale con l'indicazione delle eventuali violazioni in materia sanitaria o ambientale riscontrate. In tal caso, si procede a trasmetterle alle competenti autorità amministrative o penali. Vengono, inoltre, effettuate interconnessioni e raffronti con amministrazioni e gestori di pubblici servizi: tale tipo di operazioni sono finalizzate esclusivamente all'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero al controllo sulle dichiarazioni sostitutive ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. n. 445/2000. Per quanto concerne l'attività di polizia mortuaria, ed i connessi servizi cimiteriali, i dati vengono forniti direttamente dagli interessati, dai familiari o dal rappresentante della comunità religiosa, che presentano apposita domanda al Comune al fine di ottenere delle particolari forme di sepoltura. I dati sulla salute vengono trattati in quanto i medici debbono denunciare al sindaco la malattia che, a loro giudizio, sarebbe stata la causa di morte di persona da loro assistita. Il comune a sua volta comunica le cause di morte all'ISTAT per le rilevazioni annuali, nonché alla ASL competente per territorio per l'aggiornamento del registro delle cause di morte. (...)