

MASSIMILIANO MINERVA

L'ATTO AMMINISTRATIVO IN FORMA ELETTRONICA E LA SICUREZZA DEI SISTEMI INFORMATIVI PUBBLICI

SOMMARIO: 1. La forma elettronica dell'atto amministrativo. — 2. I riferimenti normativi. In particolare l'art. 3 del d.lgs. n. 39/1993 e l'art. 2, comma 15, della legge n. 537/93. — 3. Sulla cd. firma elettronica. — 4. La « pregiudiziale sicurezza ».

1. LA FORMA ELETTRONICA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO.

La forma dell'atto amministrativo, in quanto rappresentazione ed esternazione del contenuto di una attività amministrativa, è unanimemente considerata uno degli elementi essenziali dell'atto amministrativo¹.

Peraltro in materia, in mancanza di una disposizione legislativa che imponga l'adozione di una determinata modalità di esternazione, vige il principio della libertà di forma²: così, accanto alla forma scritta, che, comunque, continua a rappresentare la regola generale, si avranno atti amministrativi in forma orale, oppure adottati mediante segnalazioni od altri strumenti tecnici di rappresentazione.

Appare dunque evidente che il problema dell'ammissibilità nel nostro sistema di diritto amministrativo della forma elettronica — ovvero di quella particolare tecnica di rappresentazione del contenuto di atti che si basa sul trattamento elettromagnetico di unità elementari di informazione (bit) — trova immediata soluzione positiva, ove soltanto ci si appelli alla regola generale della libertà di forme, per cui, in assenza di una norma (primaria o anche sub-primaria) che disciplini l'elemento formale dell'agire amministrativo, legittimamente la pubblica amministrazione potrà ricorrere, in linea generale, alle modalità di esternazione che riterrà più opportune nel caso concreto³.

¹ E ciò tanto dalla teoria negoziale dell'atto amministrativo (cfr. ad es. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Milano, 1992, 41 e segg.), tanto dalle teorie pubblicistiche (cfr. ad. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 671 e segg.; GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, 691 e segg.).

² SANDULLI, *loc. ult. cit.*; in giurisprudenza,

Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 ottobre 1965, n. 643.

³ La questione dell'ammissibilità della « forma elettronica », com'è ovvio, non riguarda soltanto il diritto amministrativo, ma tutte le discipline giuridiche, attenendo in generale al tema delle modalità di rappresentazione ed esternazione dell'attività giuridica. Tra gli altri, cfr. FINOCCHIARO,

Del resto, anche a livello normativo, sia pure con riferimento alla nozione di documento amministrativo — la quale, in effetti, sembra coincidere con quella di « veste formale » dell'atto, in quanto oggettivazione dell'attività amministrativa — già nella legge 241/1990 (art. 22, comma 2)⁴, sembra trovarsi conferma, da un lato, del principio generale della libertà di forme, là dove fa riferimento a « qualunque altra specie » delle modalità di rappresentazione del contenuto di atti, dall'altro, dell'ammissibilità piena, in particolare, proprio della tecnica elettronica (anzi elettromagnetica, comprendendo in tale espressione anche le tecniche digitali, magneto-ottiche, etc.)⁵.

A questo punto occorre però sgombrare il campo da un equivoco di fondo sulla questione della rilevanza e del valore semantico dell'espressione « atto amministrativo elettronico ».

Il dibattito sul punto ha radici piuttosto remote⁶; preliminarmente va chiarito che con la suddetta espressione si può intendere:

a) l'atto proveniente da una pubblica amministrazione e predisposto *attraverso* un sistema informativo, più o meno complesso, che, collegando dati e norme tra loro, elabora un testo in modo automatico; il documento così prodotto deve comunque essere stampato su supporto cartaceo e sottoscritto dal funzionario competente;

b) l'atto amministrativo in cui non rileva tanto la predisposizione e la redazione automatica, ma la circostanza che la validità e l'efficacia dell'atto sia riconosciuta a tutti gli effetti al documento virtuale, presente nel sistema informativo dell'amministrazione, dunque all'atto in *forma elettronica*, a prescindere dalla sua trasposizione sul tradizionale supporto cartaceo e dalla sottoscrizione autografa.

È evidente che la figura di cui al punto a) non è null'altro che un comune atto amministrativo di tipo tradizionale, con la particolarità, rilevante soltanto sul piano strumentale, redazionale, di essere il frutto elettronico di

Documento elettronico, in *Contratto e impresa*, 1994, 433; GRUPPO NORMATIVO DI EDIFORUM, *Presentazione di uno schema di disegno di legge per il riconoscimento del documento elettronico*, in questa *Rivista*, 1993, 2, 331 e segg.; STRACUZZI, *I documenti elettronici*, in *Informatica pubblica*, 1991, 26; STALLONE, *La forma dell'atto giuridico elettronico*, in *Contratto e impresa*, 1990, 756; FRANCESCHELLI, *Computer, documento elettronico e prova civile*, in *Giur. italiana*, 1988, IV, 314; SILVESTRI, *Il documento elettronico in un progetto di riforma del codice civile argentino*, in questa *Rivista*, 1988, 614; GIANNANTONIO, *Il valore giuridico del documento elettronico*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1986, I, 261.

⁴ Il quale considera documento amministrativo « ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti... ».

⁵ Come è noto, in attuazione del comma 2 dell'art. 24 della legge 241/90, è stato emanato il D.P.R. 352/92, recante il regolamento per la disciplina delle modalità di

esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, il quale prevede espressamente, all'art. 6, comma 1, lett. d), che le amministrazioni, attraverso apposite « misure organizzative », disciplinano, tra l'altro, l'accesso alle informazioni contenute in strumenti informatici, precisando che le copie dei dati informatizzati possono essere rilasciate anche su apposito supporto (se fornito dal richiedente), ovvero mediante collegamento in rete.

⁶ Già nel 1978 DUNI G. gettava le basi concettuali e giuridico-amministrative della problematica nel suo *L'utilizzazione delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo*, in *Rivista amm. della Repubblica italiana*, 1978, 407. Sullo specifico argomento si vedano anche: MASUCCI, *L'atto amministrativo elettronico*, Napoli, 1993; SELLERI, *Gli atti amministrativi in forma elettronica*, in *Diritto e società*, 1, 1982, 133.

un procedimento automatico di redazione testuale. Recenti studi⁷ hanno ormai messo in luce come non esistano ostacoli tecnici e giuridici all'adozione di atti elaborati attraverso sistemi automatici di predisposizione del contenuto dei provvedimenti, ciò almeno in quei casi in cui i processi decisionali che sottendono l'emanazione di un atto siano il frutto di una valutazione tendenzialmente vincolata degli interessi pubblici in campo (atti vincolati e a discrezionalità tecnica). Mentre occorre negare la possibilità di atti amministrativi ad elaborazione elettronica nel caso di attività discrezionale, a causa dell'ingresso, nella fase di ponderazione dei valori e degli interessi pubblici cui finalizzare, nel caso concreto, l'azione amministrativa, di elementi non riconducibili a schemi concettuali e categorie giuridiche algoritmizzabili.

Deve pertanto condividersi, e va approfondita, la tesi, emersa, sia pure incidentalmente rispetto al tema trattato, nello scritto recente di un autorevole studioso della materia⁸, che opportunamente distingue tra *elaborazione elettronica* e *forma elettronica* dell'atto amministrativo: soltanto quest'ultima rappresenta la vera novità nel sistema di diritto amministrativo, rilevando ai fini della validità ed efficacia giuridica della rappresentazione informatica.

Nel primo caso l'elaborazione elettronica si trova in un rapporto meramente strumentale rispetto all'atto; nel secondo, invece, il rapporto è di identificazione: l'elaborazione elettronica è *l'atto*, lo rappresenta, lo manifesta all'esterno, è *l'in sé*, l'essenza dell'atto, il quale acquista rilevanza giuridica nella sua forma elettronica, a prescindere dalla trasposizione cartacea (la quale, ove esista, diviene semplice copia di un originale che resta virtuale). L'atto in forma elettronica, in virtù della dematerializzazione della modalità di rappresentazione dell'agire, sembra compiere un passo ulteriore, anche in questo campo, verso la progressiva prevalenza del virtuale sul reale, ponendo, da una parte, rilevanti questioni di validità ed efficacia di operazioni ed atti che non hanno effetti materiali né alcun impatto sul mondo fisico, e, dall'altra, realizzando la sovrapposizione concettuale quasi perfetta tra forma e contenuto, tra significante e significato.

Soltanto se inteso in questa accezione, l'atto elettronico rappresenta, dunque, il salto di qualità nella storia del diritto pubblico dell'informatica, il suo riconoscimento ed introduzione nel sistema amministrativo avendo per effetto, dal punto di vista strutturale ed organizzativo, quello di compiere la definitiva dematerializzazione degli atti e dei provvedimenti elettronici, e dunque, dei procedimenti amministrativi, e dal punto di vista giuridico-amministrativo, quello di equiparare la forma elettronica alla forma cartacea dell'attività amministrativa (*sistema di teleamministrazione*). In questa visuale tutti i procedimenti amministrativi, anche e soprattutto quelli più complessi, che vedono la partecipazione di diverse autorità am-

⁷ MASUCCI, *op. cit.*, 31 e segg. Come lo stesso Autore chiarisce, del resto, in più parti del suo prezioso lavoro, più che di «atto amministrativo informatico», occorrerebbe forse parlare in questo caso, per le ragioni da noi esposte nel testo, di «atto ad elaborazione informatica». Anche VIRGA, *op. cit.*, pag. 43, riconosce la possibilità

dell'impiego degli elaborati elettronici nella formazione degli atti amministrativi, e, dunque, della loro «scrittura computerizzata».

⁸ DUNI G., *L'illegittimità diffusa degli appalti d'informatica pubblica*, in questa *Rivista*, 1995, I, 35.

ministrative e la sequenza di molti atti di diversa natura e struttura (propositivi, consultivi, di controllo, ecc.), anche al di fuori della amministrazione competente ad emanare l'atto definitivo, confluiscono virtualmente all'interno di un percorso informatico e telematico che costituisce il *fascicolo elettronico o virtuale*⁹.

2. I RIFERIMENTI NORMATIVI. IN PARTICOLARE L'ART. 3 DEL D.LGS. N. 39/1993 E L'ART. 2, COMMA 15, DELLA LEGGE N. 537/93.

A partire dal 1990, dopo la citata previsione di cui all'art. 22, comma 1, della legge 241, si sono succedute nel nostro ordinamento una serie di disposizioni legislative che vengono oggi citate, spesso erroneamente, quali parametri normativi utilizzabili per affermare l'ammissibilità, nel nostro ordinamento, dell'atto amministrativo in forma elettronica.

a) L'art. 6-*quater* del d.l. 12 gennaio 1991 n. 6, convertito in legge dalla l. 15 marzo 1991, n. 80, con riferimento agli atti elettronici emanati dagli enti locali, detta una disposizione analoga a quella ora contenuta nell'art. 3 del d.l. n. 39/1993, con l'unica differenza che la validità del documento, recante la indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile, è prevista fino a querela di falso.

Dunque l'atto amministrativo ad elaborazione elettronica e l'atto amministrativo in forma elettronica nascono legislativamente nell'ambito delle autonomie locali, tradizionalmente più pronte nell'identificare nuovi strumenti di snellimento e di accelerazione dell'azione amministrativa.

b) Per quanto riguarda la norma di cui all'art. 3 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39¹⁰, il legislatore, in relazione alla doppia valenza concettuale sottesa alla formula «atto amministrativo elettronico» ed esposta al precedente paragrafo — atto amministrativo predisposto elettronicamente (informatico) ed atto amministrativo in forma elettronica — sembra accogliere entrambe le accezioni dell'espressione, in quanto al comma 1 si parla di *pre-disposizione*, ammettendo la possibilità della redazione automatica degli atti amministrativi mediante l'utilizzo di processi di elaborazione elettronica

⁹ L'uso del termine «teleamministrazione» fu adottato per la prima volta nel corso del convegno «L'informatica giuridica e il Ced della Corte di Cassazione» svoltosi presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza» nei giorni 27-29 novembre 1991; sul tema cfr., ad es., DUNI, voce *Teleamministrazione* della *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, 1993; DUNI (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Roma, 1992.

¹⁰ In ragione dell'importanza che esso riveste ai fini della presente trattazione, si preferisce riportare per intero il testo della disposizione normativa:

«1. Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di natura predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati.

2. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni

— l'immissione;
— la riproduzione su qualunque supporto;

— e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o telematici;

— nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i medesimi sistemi,

devono essere accompagnate dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione.

Se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile».

(ed, anzi, attraverso l'uso della espressione « di norma » si suggerisce alle amministrazioni l'adozione generalizzata di tale modalità di definizione del contenuto degli atti); mentre nel comma successivo compare il termine *emanazione*, che sembra rimandare al concetto di perfezione dell'atto e dunque di validità ed efficacia dello stesso: attraverso la modalità elettronica di formalizzazione del contenuto di una attività amministrativa procedimentalizzata (la forma elettronica), l'atto amministrativo può essere manifestato all'esterno, rappresentato, e, poiché la forma costituisce elemento essenziale dell'atto, perfezionato (emanato). Occorre precisare che la norma in esame appare, comunque, di non chiara formulazione: in primo luogo, essa pone, infatti, sullo stesso piano, da una parte, mere operazioni materiali quali « l'immissione, la riproduzione, la trasmissione di dati, informazioni e documenti », dall'altra, « l'*emanazione* di atti amministrativi », che, anche quando realizzata tramite « sistemi informatici o telematici », rivela invece, come abbiamo visto, quale risultato finale di una vera e propria attività procedimentale della pubblica amministrazione, immediatamente significativa sul piano giuridico-amministrativo: essa segna l'ingresso nell'ordinamento di una nuova manifestazione di volontà (o di conoscenza, di giudizio, ecc.) della pubblica amministrazione, idonea, in molti casi, a provocare effetti diretti nella sfera giuridica del destinatario; in secondo luogo la norma sembra affermare tutto questo soltanto incidentalmente, in quanto la disposizione è diretta, come rivela l'ultima parte, a prescrivere l'obbligo, a carico delle amministrazioni, dell'indicazione della *fonte* e del *responsabile* delle operazioni materiali e dell'*emanazione*. In questa parte l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 39/1993, sembra aggiungere ai tradizionali elementi essenziali dell'atto amministrativo, due ulteriori requisiti di validità, in relazione, esclusivamente, all'attività elettronica (informatica) della pubblica amministrazione.

Per « fonte » dell'immissione, riproduzione, trasmissione di dati, informazioni e documenti, nonché dell'*emanazione* degli atti in forma elettronica, si deve intendere l'autorità amministrativa a cui deve essere imputato l'atto o l'operazione, con la precisa indicazione dell'articolazione organica o dell'ufficio competente; mentre per « responsabile », anche alla luce della disciplina sul responsabile del procedimento, deve intendersi il soggetto, in genere preposto all'unità organizzativa che ha predisposto l'atto, a cui individualmente e soggettivamente, secondo le norme primarie e sub-primarie in vigore al momento, sono da ricondurre l'immissione, la riproduzione, la trasmissione o l'*emanazione*. Per quanto concerne le modalità dell'indicazione della fonte e del responsabile, si ritiene si debba trattare delle medesime modalità delle attività cui afferiscono, e, dunque, che, nel caso dell'atto amministrativo in forma *elettronica*, tali requisiti di validità delle attività elettroniche della pubblica amministrazione, debbano essere apposti mediante procedure, elettroniche appunto, di attestazione della provenienza organica e personale dell'atto¹¹.

Quanto alle conseguenze della mancata indicazione della fonte e del responsabile, l'atto così emanato (in forma elettronica) sarà illegittimo per violazione di legge; mentre, in caso di mancanza della stessa forma elettro-

¹¹ Sulla questione della cd. firma elettronica, connessa, sotto l'aspetto dell'im-

putazione personale, a quella dell'indicazione del responsabile, v. par. successivo.

nica, esso sarà radicalmente nullo, o, addirittura, per chi accoglie tale categoria concettuale anche nel diritto amministrativo, inesistente.

Il secondo comma dell'art. 3 va interpretato, dunque, nel senso che, ove l'amministrazione predisponga ed emani gli atti in forma elettronica, occorra indicare, in forma elettronica, la fonte ed il responsabile dell'emanazione.

c) L'art. 2, comma 15, della legge n. 537/1993 considera valida l'archiviazione su supporto ottico dei documenti, sempre che le procedure utilizzate siano conformi alle regole tecniche dettate dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione¹².

La citata norma, sancendo la validità della archiviazione elettronica su supporto ottico degli atti amministrativi, costituisce una tappa significativa nel cammino verso la « smaterializzazione documentale », oltre che una rivoluzionaria novità nel panorama del diritto amministrativo italiano, ponendo la nostra legislazione e, potenzialmente, la pubblica amministrazione, all'avanguardia rispetto alla maggior parte degli ordinamenti stranieri, che ancora non hanno riconosciuto una sia pure relativa validità all'archiviazione ottica.

A causa della formulazione non proprio chiara della disposizione, sono sorte, peraltro, alcune perplessità sulla sua portata e sull'ambito di operatività.

In primo luogo occorre chiarire che la norma si riferisce ai soli *obblighi di conservazione ed esibizione di documenti per finalità amministrative e probatorie*, sancendo la sostituibilità, ai predetti fini, del documento cartaceo con il documento su supporto ottico.

Nessun dubbio sembra esserci sul termine « conservazione », poiché il legislatore ha inteso ricomprendere in tale espressione tutte quelle attività volte a preservare intatto il contenuto di atti e documenti amministrativi per il periodo di tempo richiesto dalla normativa in materia o dagli usi.

Alcune difficoltà interpretative possono sorgere per l'esatta definizione del termine *esibizione*: premesso che il relativo obbligo — come nel caso della conservazione — deve essere previsto a fini amministrativi o probatori, con tale espressione ci si vuole riferire a tutte quelle ipotesi, difficilmente identificabili *a priori*, in cui un documento (contenuto in un supporto ottico) debba essere presentato, ovvero reso evidente, allo scopo di essere esaminato, visionato, ed utilizzato ai predetti fini¹³.

Altra rilevante questione interpretativa, da risolvere in senso positivo (anche sulla base dell'esame dei lavori parlamentari), è quella della estensione dell'ambito di applicazione di tale disposizione ai soggetti privati, e, dunque, della utilizzabilità da parte di banche, imprese o privati cittadini

¹² Com'è noto le regole tecniche e le annesso procedure per l'attuazione del principio affermato dalla legge in tema di archiviazione ottica sono state poi definite dall'Autorità con deliberazione AIPA 28 luglio 1994 n. 15, pubblicata sulla G.U. del 15 settembre 1994, n. 216.

¹³ Si pensi, ad esempio, alle ampie possibilità della norma in relazione all'attuazione della legge 241/90, in tema di diritto di accesso agli atti amministrativi, nel caso in cui questi siano conservati, ed a richiesta

dell'interessato, esibiti, su supporto ottico; in tal caso, l'obbligo di *esibizione* che fa carico all'amministrazione, sarà assolto attraverso l'utilizzazione delle tecnologie ottiche. Tutto ciò anche in relazione alla previsione di cui all'art. 6 del « regolamento per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi » (D.P.R. n. 352/1992), il quale espressamente considera le modalità di accesso realizzate mediante strumenti informatici (e telematici).

di documenti contenuti nei supporti ottici, ad esempio, per provare dinanzi ad un'autorità amministrativa o giudiziaria determinate circostanze, alla stregua di un qualsiasi documento cartaceo (ciò sempre che le procedure utilizzate siano conformi a quelle dettate dall'Autorità).

La norma, nel riferirsi agli obblighi di conservazione e di esibizione previsti dalla legislazione vigente, pone l'accento non sui *soggetti* tenuti a tali adempimenti, ma sulle *finalità* che le procedure di archiviazione ottica intendono perseguire, che sono soltanto quelle amministrative e probatorie, nonché sulle modalità tecniche da rispettare qualora si opti per l'archiviazione ottica. Nel caso di rapporti esclusivamente interprivati, non essendovi tali finalità, non v'è spazio per l'applicazione della disciplina normativamente prevista, salvo ovviamente, diversa determinazione delle parti.

Qualora, però, un soggetto privato voglia conferire al documento conservato su supporto ottico valore ed effetti che trascendano le finalità interprivate ed abbiano rilevanza esterna, di carattere amministrativo o probatorio — quali modalità di rappresentazione, giuridicamente significative, del contenuto di atti — troverà applicazione il comma 15 dell'art. 2 della legge 537/1993. Con la conseguenza che occorrerà rispettare le regole tecniche definite dall'Autorità.

Sono evidenti le ragioni sostanziali sottese a tale soluzione interpretativa, sia in relazione alle esigenze di uniformità e di omogeneità nell'archiviazione e nel trattamento di dati, e sia allo scopo di rendere più agevole e di semplificare i compiti di conservazione ed esibizione che gravano sulle pubbliche amministrazioni.

Del resto, anche dall'esame dei lavori parlamentari, risulta evidente che la *ratio* della norma è proprio quella di « far fronte ad esigenze di ordine pratico, che si manifestano non solo nella pubblica amministrazione, ma anche in enti di altra natura, come ad esempio nelle banche »; e che, dunque, appaiono « del tutto infondate le interpretazioni volte a limitare la possibile applicazione di tale norma solo nell'ambito della pubblica amministrazione »¹⁴.

Né vale richiamare, a sostegno della tesi restrittiva, il dato testuale della rubrica dell'articolo in questione, il quale si riferisce alla « semplificazione ed accelerazione dei *procedimenti amministrativi* », in quanto, nel momento in cui il privato utilizza un documento « a fini amministrativi o probatori », tale atto viene necessariamente ad inserirsi in un procedimento amministrativo (o, addirittura, in un procedimento giurisdizionale); d'altra parte, secondo un principio giurisprudenziale ormai pacifico, non è considerato valido un criterio ermeneutico basato sull'interpretazione della sola rubrica dell'articolo in cui è contenuta la norma.

Con riferimento, infine, alla questione delle « scritture e dei documenti rilevanti ai fini delle *disposizioni tributarie* », nonché delle scritture *contabili* di cui all'art. 2220 del codice civile, com'è noto, la legge 8 agosto 1994, n. 489, di conversione del d.l. 10 giugno 1994, n. 357, ha stabilito, all'art.

¹⁴ A tale riguardo, nella seduta del 9 febbraio 1994, il Presidente della Commissione V della Camera dei Deputati (Bilancio tesoro e programmazione), riferiva che si

sarebbe provveduto ad invitare il Governo ad assicurare « l'esatta interpretazione della disposizione », proprio nei sensi riferiti nel testo.

7-bis, commi 4 e 9, che tali documenti possono essere conservati sotto forma di registrazioni su « supporti di immagini ». Ciò sempre che siano rispettate due condizioni: in primo luogo, deve essere garantita la corrispondenza delle « registrazioni » ai documenti, con ciò volendo intendersi che il risultato finale del processo di memorizzazione sul supporto di immagine (la registrazione) deve essere conforme all'originale; in secondo luogo, a differenza della conservazione ed esibizione dei documenti a fini amministrativi e probatori, di cui al comma 15 dell'art. 2 della l. 537/1993, deve essere garantita, da parte del soggetto che utilizza i supporti di immagini, la « leggibilità » delle registrazioni-memorizzazioni, attraverso mezzi messi da questi a disposizione delle autorità pubbliche che ne facciano richiesta.

Per le sole scritture rilevanti ai fini tributari, e, quindi con esclusione delle scritture e dei documenti di cui all'art. 2220 del c.c. (le scritture ed i documenti contabili), il comma 9 del citato art. 7-bis della legge 489/1994, ha poi previsto che con decreto del Ministro delle finanze siano determinate le modalità per la conservazione su supporti di immagine.

La situazione che ne consegue non può non destare perplessità: il legislatore non si è preoccupato di coordinare tali ultime disposizioni con le precedenti norme in materia (il comma 15 dell'art. 2 della legge 537/1993). Né per ciò che riguarda la terminologia usata (« registrazioni », « supporti di immagini », anche se con tale ultima espressione si vuole ricomprendere, oltre i supporti ottici, anche altre tecniche di conservazione, quali, ad es., la microfilmatura); né per ciò che riguarda l'autorità competente ad emanare le modalità per la conservazione su supporti di immagine delle scritture e dei documenti rilevanti ai fini tributari, identificata nel Ministro delle finanze; con l'effetto — davvero paradossale se si pensa alle finalità di semplificazione e razionalizzazione delle norme in commento — che, se l'amministrazione finanziaria non rispetta i criteri tecnici definiti in via generale dall'Autorità per l'informatica in tema di archiviazione ottica o, quanto meno, non si coordina con quest'ultima, il cittadino si troverà a dover rispettare regole e procedure per l'archiviazione su supporto ottico diverse a seconda che si tratti di documenti rilevanti a fini amministrativi e probatori oppure tributari (nel caso in cui i supporti di immagine eventualmente utilizzati siano supporti ottici); mentre, addirittura, per le scritture contabili sarà sufficiente il rispetto delle due condizioni previste dal citato art. 2220 del codice civile, al di fuori della necessità del rispetto di *standard* e procedure uniformi.

d) Il D.P.R. n. 367/94, nel particolare settore della contabilità generale dello Stato, ha sancito l'ammissibilità di una procedimentalizzazione informatica delle attività amministrative, conferendo validità non solo al cd. *mandato informatico* di pagamento (art. 6), ma, in un disegno ben più generale ed articolato, a tutti « gli atti ed i documenti previsti dalla legge e dal regolamento sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato... », emanati in forma di *evidenze informatiche* (art. 2, comma 1; art. 12, per i visti ed i riscontri comunque collegati), non senza prevedere l'emanazione di apposite disposizioni regolamentari contenenti « le regole tecniche e gli standard delle procedure », che l'Autorità ha il compito di definire ai sensi dell'art. 2, comma 2 del citato d.P.R.

Proprio questo decreto presidenziale, ove si ritenga che il significato dell'espressione « evidenze informatiche », assolutamente atecnica, coincida in tutto e per tutto con quella di « atti elettronici (o informatici) », costituisce forse la prima concreta attuazione, in uno specifico settore dell'ordinamen-

to amministrativo, quello contabile, del sistema di teleamministrazione, il quale si fonda sull'adozione sistematica e generalizzata degli atti amministrativi nella loro forma elettronica.

A differenza del sistema delineato nel d.lgs. n. 39/1993, il legislatore del 1994, nel regolamento in discorso, mostra infatti di aver ben presenti i due principali nodi tecnico-giuridici da sciogliere per l'attuazione concreta dell'atto amministrativo elettronico: la firma elettronica (art. 17, in relazione all'art. 658 del r.d. n. 827/1923) e la sicurezza dei sistemi informativi pubblici (art. 6, comma 5). A questo proposito, è bene chiarire che con l'emanazione del D.P.R. 367/1994 si è inteso informatizzare non solo e non tanto le procedure esecutive, finali, del sistema di contabilità pubblica (il semplice pagamento, mediante accreditamento e conseguente trasferimento elettronico di fondi, previsto all'art. 1, comma 2), ma ogni singola fase ed atto del procedimento di spesa, ivi compresi i procedimenti di controllo di competenza della Corte dei Conti. Ciò viene chiarito, a livello testuale, dall'art. 1, comma 1, a termini del quale le procedure di spesa sono svolte, di norma, con tecnologie informatiche, e dall'art. 4, la cui rubrica recita «informatizzazione delle fasi della spesa», e, a livello sistematico, dalla necessità, ben presente al legislatore, di attuare il presupposto tecnico del mandato elettronico, costituito dalla realizzazione di un «sistema informativo integrato» Ragioneria-Corte dei Conti-Banca d'Italia, vera e propria anticipazione di quella Rete Unitaria di Governo che rappresenta forse l'obiettivo strategico principale nel processo di informatizzazione del Paese¹⁵.

3. LA CD. FIRMA ELETTRONICA.

Occorre considerare l'ultimo periodo del comma 2 del citato art. 3 del d.lgs. n. 39/1993, dove, con formulazione in parte analoga a quella di cui all'art. 15-*quinqies* della legge n. 38/1990 (in materia di certificazioni di anagrafe e di stato civile delle amministrazioni comunali), si prevede la sostituibilità della firma autografa con quella in formato grafico (indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile, sancendone la piena equiparazione ai fini della *validità* dell'atto (o delle operazioni)).

Tale istituto, strettamente connesso al discorso sull'indicazione del responsabile dell'emanazione, non sancisce l'ingresso nel nostro ordinamento della cd. firma elettronica, né ha portata innovativa, essendo, tra l'altro, come visto, già presente nel nostro ordinamento, sia pure con riferimento al sistema delle autonomie locali e in relazione alle sole certificazioni di anagrafe e stato civile.

¹⁵ Purtroppo, con riferimento all'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, non sembra che il legislatore del recente d.l. 25 febbraio 1995, n. 77, sia stato mosso da una visione altrettanto illuminata delle complesse relazioni amministrative e contabili che precedono le operazioni materiali di movimentazione dei fondi, avendo previsto la gestione informatizzata del solo

servizio di tesoreria, e, cioè, delle operazioni legate alla gestione finanziaria dell'ente e finalizzate, tra l'altro, alla riscossione delle entrate ed al pagamento delle spese, le quali costituiscono proprio, com'è noto, le fasi meramente esecutive, rispettivamente, del procedimento relativo alle entrate e di quello relativo alle spese.

La norma estende e generalizza, invece, le possibilità per le amministrazioni pubbliche di apporre su di un documento predisposto mediante elaboratori elettronici, e, dunque, stampato su carta, in luogo della sottoscrizione manuale del soggetto responsabile, l'indicazione a stampa, in modo automatico, del suo nominativo, sancendo nel contempo la validità dell'atto così predisposto.

Anche in questo caso il legislatore del d.lgs. n. 39/1993 non ha certo aiutato l'interprete, ove soltanto si consideri che la disposizione funzionalizza tale operazioni di stampa del nominativo anche alla validità degli «atti emessi» mediante sistemi informatici e telematici, e, cioè, degli atti in *forma* elettronica, i quali non essendo cartacei ma, appunto «virtuali», non ammettono stampa, e, dunque, neanche sottoscrizione o indicazione *stampata* del nominativo del responsabile dell'emanazione, se non su di una eventuale copia cartacea sancendone la piena equiparazione ai fini della validità dell'atto (o delle operazioni)¹⁶.

Con riferimento all'atto amministrativo in forma elettronica, la questione della sottoscrizione assume aspetti diversi e ben più complessi, per cui non risulta possibile utilizzare l'ultima parte dell'art. 3 in esame, né altre disposizioni simili, le quali hanno ad oggetto, come appena rilevato, la differente e pacifica figura della sostituzione della firma autografa del responsabile dell'emanazione dell'atto con l'indicazione a stampa del relativo nominativo; la soluzione delle problematiche connesse con la cd. firma elettronica discende, invece, da un lato, dai principi generali in materia di sottoscrizione dell'atto amministrativo, dall'altro, dal descritto sistema generale dell'attività amministrativa in forma elettronica.

Come infatti la giurisprudenza ha da tempo chiarito, sia pure con riferimento alla firma tradizionale, ciò che rileva ai fini della validità dell'atto amministrativo, non è il requisito formale della leggibilità della sottoscrizione, ma quello sostanziale della riferibilità dell'atto all'autorità ed al funzionario che lo ha adottato, per cui è sufficiente, ai nostri fini, che non sussistano dubbi (che ci sia un margine di *sicurezza*) in ordine alla persona del sottoscrittore ed alla qualità nella quale egli ha firmato l'atto¹⁷.

Allo scopo di evitare di ricadere in equivoci terminologici e di garantire completa e corretta attuazione all'istituto in esame, sotto il profilo tecnico, prima che giuridico, occorre chiarire che con l'espressione *firma elettronica* non può che intendersi la *procedura elettronica di attestazione della provenienza dell'atto e di garanzia dell'integrità del suo contenuto*. La formula «procedura elettronica» sta ad indicare, da una parte la modalità tecnica

¹⁶ In questo caso in funzione di «copia conforme», sia pure anomala, in quanto, nella fattispecie, la conformità riguarderebbe il solo contenuto e non la forma, elettronica in un caso, cartacea nell'altro.

¹⁷ Sulla esclusione della invalidità dell'atto amministrativo per imperfezione o mancanza della sottoscrizione, nei sensi chiariti nel testo, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 15 febbraio 1972, n. 104; sez. V, 15 dicembre 1983, n. 745; sez. VI, 9 ottobre 1991, n. 621; ed anche Corte di cassazione, sez. I, 28 marzo 1987, n. 3031, la quale chiarisce anche che l'onere della di-

mostrazione della non autenticità della sottoscrizione grava comunque su colui che l'allega, in difetto presumendovi valido l'atto amministrativo, sempre che sia possibile risalire *aliunde* all'autore ed alla sua qualità di organo della pubblica amministrazione. Sempre agli stessi fini, ma con l'utilissima precisazione che l'individuazione del funzionario può avvenire anche in base a «dicitura dattiloscritta o a timbro apposto sull'atto» vedi Corte di cassazione, sez. I, 17 maggio 1984, n. 3045, in *Giust. civ.*, 1984, I, 2461, con nota di FLOCCHIAIO M.

della rivendicazione della paternità dell'atto, la quale, in ragione della particolare forma (elettronica) che riveste l'atto e della considerazione che la firma fa comunque parte di quest'ultimo quale requisito di validità dello stesso, deve essere apposta nel rispetto della medesima modalità formale (elettronica). Dall'altra, si vuole porre l'accento sulla circostanza che trattasi di un adempimento complesso, che non si esaurisce nella semplice attestazione della provenienza, della riferibilità dell'atto, ma necessariamente, a causa dei rilevanti problemi di sicurezza dei sistemi informativi pubblici in cui risiedono tali atti elettronici, deve comprendere una garanzia sul contenuto dell'attività amministrativa: ciò che il destinatario legge deve coincidere con quello che il responsabile dell'ufficio di provenienza dell'atto ha sottoscritto. Deve, in sostanza, trattarsi di quell'atto e proprio di quell'atto, nel testo che determinate procedure di sicurezza garantiscono identico a quello su cui è stata apposta la firma elettronica. Quello che si sostiene è che la sottoscrizione in forma elettronica deve necessariamente implicare, tecnicamente prima che giuridicamente, oltre alle garanzie sulla riferibilità soggettiva, anche le opportune assicurazioni in merito alla autenticità oggettiva del contenuto, connesse con i profili tecnico-informatici della *sicurezza* delle attività amministrative elettroniche. Quanto alle modalità tecniche di apposizione della firma elettronica esistono diversi sistemi, più o meno complessi, anche tra loro combinabili (password, *badge* magnetici con PIN, carte a microprocessori, riconoscimento vocale, pupillare, ecc.), i quali offrono idonee garanzie sulla autenticità soggettiva ed oggettiva dell'atto.

In conclusione, anche se l'ammissibilità della firma elettronica, nel suo significato tecnico-giuridico come sopra evidenziato, può ricavarsi dall'estensione della riferita posizione della giurisprudenza, nonché dall'interpretazione sistematica delle norme in materia di atto amministrativo in forma elettronica — in particolare del D.P.R. n. 367/1994¹⁸ — sembra auspicabile un intervento del legislatore, quanto meno a contenuto definitorio e ricognitivo.

4. LA «PREGIUDIZIALE SICUREZZA».

Da parte di alcuni autori¹⁹, si ritiene che l'art. 3 del d.lgs. n. 39/1993 (preceduto, con riferimento agli atti elettronici emanati dagli enti locali, dall'art. 6-*quater* del d.l. 12 gennaio 1991, n. 6, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 80) abbia immediato valore precettivo, e che dunque abbia sancito, sin dalla sua entrata in vigore, la validità e l'efficacia degli atti amministrativi «emanati attraverso i sistemi informatici o telematici».

Come si è detto nei paragrafi che precedono, la norma invece non sembra avere e, d'altra parte non può avere — anche dal punto di vista tec-

¹⁸ In particolare, l'art. 17, che aggiunge l'art. 658 al r.d. 23 maggio 1924, n. 724, pone in relazione la validità e l'efficacia amministrativo-contabile del mandato informatico con «l'accertamento della validità dell'autenticazione elettronica», la quale ultima deve identificarsi, per quanto rilevato nel testo, con la cd. firma elettronica,

restandovi subordinata l'efficacia giuridica di quel particolare atto in forma elettronica che è il mandato informatico. Altro riferimento alla firma elettronica appare contenuto anche nell'art. 6, comma 5, su cui v. *sub* nota n. 20.

¹⁹ DUNI G., *L'illegittimità diffusa*, cit., 37 e ss.

nico-informatico — immediata efficacia precettiva, rilevando invece quale norma di principio e, se vogliamo, di programma; infatti, essa pone rilevanti problemi in ordine ai due profili della *autenticità* — cioè della provenienza e riferibilità soggettiva degli atti in forma elettronica — e della *integrità* del contenuto degli stessi. Tale norma, e più in generale, tutte le disposizioni in tema di atto amministrativo in forma elettronica, necessitano, dunque, per la piena e completa attuazione, di disposizioni subprimarie di esecuzione, le quali fissino le regole tecniche ed i parametri per la corretta ed efficace realizzazione di un sistema di teleamministrazione.

Si tratta cioè, sotto un profilo giuridico, di garantire la certezza legale, oggettiva e soggettiva, dell'atto amministrativo elettronico, e, sotto il profilo squisitamente tecnico, di perseguire l'obiettivo della *sicurezza* informatica.

Soltanto attraverso l'adozione, da parte delle singole amministrazioni, di tali garanzie giuridiche e tecniche — che passano attraverso la definizione degli standard sulla sicurezza (e sulla cd. *firma elettronica*) — sarà possibile attuare (progressivamente) un sistema amministrativo fondato sulla dematerializzazione degli atti.

Occorrerà, dunque, definire preliminarmente i criteri di sicurezza cui si devono adeguare i sistemi informativi pubblici, in cui sono contenuti gli atti amministrativi elettronici, nel senso che questi ultimi devono essere inalterabili ed immutabili, cioè corrispondere alla realtà giuridico-amministrativa che intendono rappresentare²⁰.

In altri termini, non sembra aver senso porsi un problema di forma elettronica dell'attività amministrativa, se non sono *sicuri* i dati informatici e, a monte, i sistemi informativi pubblici in cui sono contenuti; né, d'altra parte, il carattere della sicurezza si può aggiungere successivamente al documento in forma elettronica, dovendo caratterizzarlo intimamente *ab origine*, fino a connotarne la stessa essenza²¹.

²⁰ Ancora una volta è il legislatore del D.P.R. n. 367/1994 che mostra un'attenzione particolare ai profili tecnico-operativi delle norme in materia di informatica pubblica: l'art. 6, comma 5, in materia di mandato informatico, precisa che le modalità delle «transazioni» informatiche devono essere tali da *assicurare* la provenienza (il riferimento alla firma elettronica è, anche in questa norma, preciso), *l'intangibilità e la sicurezza* dei dati.

²¹ Tale stretta connessione tra sistemi informativi e sicurezza informatica risulta del resto indirettamente confermata anche dalla più recente legislazione in materia di reati informatici, ed in particolare dall'art. 615-ter (introdotto dalla legge 547/1993), secondo cui commette il delitto di accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico colui il quale, senza essere autorizzato, si introduce in un sistema *protetto da misure di sicurezza*. Con tale norma il legislatore prefiggendosi di tutelare il «domicilio informatico», quale luogo virtuale

di svolgimento della personalità individuale, ha ritenuto che questo bene giuridico possa ritenersi leso soltanto se il sistema informativo, in cui il soggetto attivo si introduce, sia protetto da misure di sicurezza: la sicurezza di un sistema informativo automatizzato, di qualsiasi livello essa sia, ne costituisce cioè, dal punto di vista tecnico, caratteristica essenziale, e dal punto di vista giuridico, necessario presupposto per farlo assurgere a dignità di bene giuridicamente rilevante e, dunque, tutelabile (anche penalmente). D'altro canto, ad ulteriore conferma di questo nesso inscindibile tra sistema informatico e misure di sicurezza, l'emananda disciplina sul trattamento dei dati personali (ddl AC 1901-bis e ter), attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera dei Deputati, contiene una norma generale in tema di «danni cagionati per effetto del trattamento di dati personali» (art. 18), la quale configura tale responsabilità come un caso di responsabilità oggettiva, offrendo, quale unico mezzo

Per quanto riguarda i contenuti del concetto di sicurezza informatica, occorre fare riferimento alla definizione comunemente adottata nelle più alte sedi internazionali.

Basti qui richiamare, ad esempio, la decisione del Consiglio d'Europa adottata il 31 marzo 1992²²; la raccomandazione dell'OCSE sulle « linee direttrici relative alla sicurezza dei sistemi d'informazione », approvata dai 24 Paesi aderenti il 26 novembre 1992; il Libro verde sulla sicurezza dei sistemi informativi elaborato dalla Commissione europea (versione del 14 luglio 1994), il documento ITSEC (*Information Technology Security Evaluation Criteria*)²³, nonché la definizione correntemente adottata in sede ISO.

Da tali atti risulta che l'adozione delle misure di sicurezza dei sistemi informativi deve assicurare la realizzazione delle seguenti finalità, rilevanti sia sotto il profilo tecnico, che sotto quello giuridico:

a) la *riservatezza* dei dati; occorre valutare l'idoneità e l'efficacia delle misure di protezione anche in relazione alla loro capacità di prevenire utilizzazioni indebite di informazioni non di pubblico dominio. Salvaguardare la riservatezza significa eliminare, o quanto meno ridurre a livelli accettabili, il rischio che un soggetto possa utilizzare un'informazione — anche se contenuta in un atto amministrativo — senza essere a ciò autorizzato;

b) l'*integrità* dei dati; ciò al fine di prevenire i rischi di alterazione o manipolazione indebita delle informazioni. Garantire l'integrità significa quindi eliminare o ridurre a livelli accettabili il rischio di cancellazioni o modifiche dei dati a seguito di eventi interni o esterni al sistema, come, ad es. guasti, problemi di distribuzione dell'energia elettrica, incendi, allagamenti, etc., nonché di interventi da parte di soggetti non autorizzati. A causa dell'identificazione tra forma elettronica di rappresentazione e contenuto informativo del dato, nonché, soprattutto dell'impossibilità di riconoscere la modifica del dato originale, se non ricorrendo a tracce esterne dell'illegittima alterazione — poiché, in sé e per sé, ogni dato, ogni documento elettronico è un *originale* — ogni alterazione logico-fisica del dato informatico si traduce nella modifica dell'informazione; per cui, garantire l'integrità significa, in ultima analisi, assicurare la correttezza e veridicità del contenuto informativo del dato;

c) la *disponibilità* dei dati, intesa come garanzia dell'accesso controllato alle informazioni, e dunque, a tutela del diritto di informazione. Ciò equivale a prevenire i rischi di impossibilità o limitazione di accesso a dati o risorse informative che ciascuno deve poter consultare, con conseguente onere delle amministrazioni pubbliche di prevedere e realizzare gli strumenti di accesso e di fruizione delle informazioni e degli atti che le conten-

per liberarsi dalla presunzione di colpa, la prova dell'adozione di « tutte le misure idonee ad evitare il danno », tra le quali ultime rientrano, principalmente, proprio le misure di sicurezza.

²² In tale documento vengono definiti i compiti del gruppo di alti funzionari di supporto alle decisioni della Commissione sulle azioni rientranti nel settore della sicurezza dei sistemi informativi (SOG-IS, Senior Officials Group for Information Systems Security), il quale, in una decisione del 19 lu-

glio 1993 ha consigliato il ricorso, nel breve periodo, a servizi di certificazione degli aspetti di sicurezza delle transazioni informatiche e telematiche, resi da organismi indipendenti.

²³ Nel 1992 Gran Bretagna, Germania, Francia ed Olanda elaborarono congiuntamente i riferimenti europei per i criteri della sicurezza informatica (ITSEC), unitamente al manuale per la loro applicazione nelle valutazioni (ITSEM - *Information Technology Security Evaluation Manual*).

gono, rimuovendo gli eventuali ostacoli, anche di ordine tecnico, che impediscano un accesso libero, eguale e diretto. Per assicurare la disponibilità occorre ridurre a livelli accettabili il rischio che possa essere impedito a soggetti autorizzati l'accesso tempestivo alle informazioni; ciò sempre a causa dell'intervento di soggetti non autorizzati o del verificarsi di fenomeni non controllabili, quali guasti degli apparati, problemi di distribuzione dell'energia elettrica, incendi, allagamenti, etc.

Inoltre, per poter garantire il raggiungimento dei suddetti obiettivi di sicurezza, il sistema informativo deve presentare due caratteristiche strutturali: in primo luogo, la *verificabilità e controllabilità* dei dati e delle operazioni svolte, al fine di poter identificare con certezza (soprattutto attraverso i cd. *tracciati*, i file di *log*, gli *audit file*, ecc.) *chi* ha utilizzato il sistema, *quali* operazioni ha compiuto: per poter accertare i termini esatti delle eventuali responsabilità del responsabile della sicurezza (che potrebbe non coincidere, anzi di regola non coincide, con il responsabile del sistema informativo), è necessario che esista una serie di procedure di controllo e verifica degli accessi e delle transazioni; in secondo luogo, la corretta definizione del *dominio*; occorre cioè fare riferimento anche all'orizzonte di disponibilità dei dati da parte responsabile del sistema, alla sua capacità di visibilità delle informazioni, che deve essere completa, aggiornata, esatta.

Quanto alle modalità di attuazione della sicurezza dei sistemi informativi, come *fatto complesso*, è necessario tenere presente che essa comprende aspetti relativi alla sicurezza *fisica* (locali, strutture materiali, ecc.), *tecnico-informativa* (chiavi logiche, sistemi crittografici, ecc.), e del *personale* addetto al CED (identificazione, obblighi di servizio, ecc.). Il raggiungimento di un livello accettabile di sicurezza informatica presuppone, dunque, l'adozione di appropriate misure tecniche, organizzative e giuridiche da valutare e tenere presente, tra l'altro, sin dal momento della progettazione del sistema informativo, dovendone connotare l'architettura stessa. È infatti estremamente problematico, quando non proibitivo, sia in termini di tempi necessari per le modifiche, sia in termini di costi, aggiungere sicurezza ad un sistema progettato senza tale requisito.

In conclusione, la riservatezza²⁴, l'integrità, la disponibilità²⁵ dei dati contenuti nei sistemi informativi (di cui gli atti amministrativi in forma elettronica possono costituire un esempio, in quanto, da un punto di vista me-

²⁴ Com'è noto, l'art. 15 del citato d.d.l. 1901-bis, in evidente rapporto di strumentalità necessaria rispetto alla tutela della *privacy* informatica, prevede che siano adottate le necessarie « misure di protezione », le quali, nel caso di banche dati automatizzate, altro non sono che misure di sicurezza informatica. Per le ragioni esposte nel testo, desta notevole perplessità la mancata previsione, nell'*iter* di definizione delle suddette misure, dell'intervento dell'Autorità per l'informatica, sotto forma di proposta o di parere.

²⁵ La « disponibilità » (nel senso precisato nel testo) dei dati contenuti in archivi informatizzati pubblici, o degli atti e documenti amministrativi che tali dati utilizzano e rappresentano in forma strutturata,

trova piena tutela nelle varie disposizioni a garanzia del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, così come ormai sistematizzate nell'art. 22 della legge 241/1990 e nel successivo D.P.R. n. 352/1992, in base alle quali norme non solo, come abbiamo visto, è documento amministrativo — e, dunque, in linea generale, accessibile — qualsiasi rappresentazione del contenuto di atti, anche grafica, fotocinematografica, *elettromagnetica*, o di qualunque altra specie, ma sussiste a carico delle amministrazioni un vero e proprio obbligo di adottare le misure organizzative idonee a garantire l'accesso con strumenti informatici e telematici agli atti e documenti amministrativi non cartacei (*diritto di accesso informatico*).

ramente tecnico, insieme aggregato e coordinato di dati) non costituiscono altro che i vari *indici* o *livelli* della sicurezza dei sistemi informativi, che il responsabile del sistema informativo²⁶ deve necessariamente tenere presente per poter legittimamente procedere alla predisposizione ed all'emanazione di atti amministrativi informativi.

Quanto all'organo competente a definire gli standard in materia di sicurezza dei sistemi informativi pubblici, da più parti si auspica che l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, istituita con il d.l. n. 39/1993, proceda al più presto alla definizione delle regole e dei criteri tecnici (*standard*) per tutte le pubbliche amministrazioni.

È vero che l'art. 7, comma 1, lett. a), in relazione al potere di definire le regole ed i criteri tecnici in materia di sicurezza dei sistemi, va messo necessariamente in relazione con l'art. 1 dello stesso decreto legislativo, là dove viene delimitato l'ambito di applicazione della normativa delegata e, secondo alcuni, la sfera soggettiva di efficacia dell'azione e dei provvedimenti dell'Autorità per l'informatica; per cui tale organismo avrebbe competenza soltanto con riferimento ai soggetti pubblici ivi menzionati, e, cioè, alle amministrazioni centrali dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ed agli enti pubblici non economici nazionali, con conseguente esclusione, in particolare, delle autonomie locali²⁷. D'altra parte, la riferita obiezione, che investe non solo il profilo della definizione dei criteri e delle regole in materia di sicurezza, ma, più in generale, l'intero ambito di intervento istituzionale dell'Autorità, potrebbe essere superata ove si ricorresse ad una interpretazione sistematica di un'altra norma, l'art. 11 del d.lgs. n. 29/1993, il quale prevede, altresì, che l'Autorità — inequivocabilmente identificata attraverso un procedimento di rinvio alla legge delega — definisca i modelli ed i sistemi informativi utili alla interconnessione tra le amministrazioni pubbliche, ai fini della trasparenza e rapidità del procedimento, non senza rilevare che l'espressione « amministrazioni pubbliche » ivi utilizzata — rispetto all'analoga espressione contenuta nel d.lgs. n. 39/1993 — comprende un universo ben più ampio di soggettività pubbliche (così come definite all'art. 1), ivi compresi tutti gli enti locali²⁸.

Ai fini dell'attuazione dei principi in tema di teleamministrazione il ruolo dell'Autorità, sia nella fase di definizione degli *standard* (non solo in materia di sicurezza)²⁹, sia in quella, strettamente connessa, di progettazione

²⁶ O, meglio ancora, il « responsabile per la sicurezza dei sistemi », in quanto figura soggettiva diversa e distinta rispetto al responsabile dei sistemi informativi, in necessario rapporto di equiordinazione rispetto a quest'ultimo, in modo da garantirne la piena autonomia di giudizio e di azione (anche in relazione ai poteri di spesa).

²⁷ Quanto meno inopportuna, se solo si pone mente, da una parte, alle esigenze di coordinamento amministrativo e, dall'altra, agli irrinunciabili obiettivi di interoperatività ed interconnessione dei sistemi informativi di tutte le amministrazioni pubbliche.

²⁸ L'art. 11 del d.lgs. n. 29/1993 è da intendersi tuttora vigente, in quanto, da

un lato, non ha subito un processo di abrogazione né implicita né esplicita ad opera di norme successivamente intervenute (*in primis* lo stesso d.lgs. n. 39, il cui art. 7, comma 3, anzi, contiene il rinvio al d.lgs. n. 29/1993: « spettano inoltre all'Autorità le funzioni ad essa (Autorità) riferibili in base al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 »), dall'altro, non è stato nemmeno modificato o corretto, in questa parte, dai successivi provvedimenti di modifica ed integrazione del tormentato decreto legislativo sulla « razionalizzazione del pubblico impiego » (d.l. n. 470/1993 e d.l. n. 546/1993, entrambi successivi al d.l. 39/1993).

²⁹ Allo scopo di definire le linee guida per l'attività di standardizzazione l'Autori-

della Rete Unitaria della pubblica amministrazione³⁰, potrebbe rivelarsi decisivo, in quanto tali adempimenti, comportando la soluzione dei problemi di sicurezza dei sistemi informativi pubblici (ivi compresa la questione della firma elettronica), costituiscono i presupposti necessari per l'adozione di un sistema di teleamministrazione, ovvero di piena validità giuridica degli atti amministrativi in forma elettronica.

tà ha predisposto un documento relativo alla « Strategia per l'uso delle norme tecniche nella pubblica amministrazione », che rappresenta anche in materia di sicurezza e di firma elettronica, il quadro di riferimento su cui sviluppare una politica di standardizzazione informatica per la pubblica amministrazione. Cfr. il *Bollettino dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Informazioni*, 1995, suppl. al n. 7-8.

³⁰ Con una direttiva del 5 settembre 1995, rivolta a tutte le amministrazioni, a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri (in corso di registrazione presso la Corte dei Conti), si è affidato all'Autorità il compito di effettuare, entro il 31 gennaio 1996, lo studio di fattibilità relativo al progetto di interconnessione telematica di tutte le amministrazioni pubbliche.