



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

L'ALBO PRETORIO TELEMATICO

di

Barbara Malaisi

*(Ricercatrice di Istituzioni di Diritto Pubblico -
Università degli Studi di Macerata, Facoltà di Economia)*

30 novembre 2011

Premessa

Nell'ultimo quinquennio, numerose sono state le riforme di carattere legislativo volte alla realizzazione di un effettivo avvicinamento delle istituzioni ai cittadini, di una più efficace comunicazione tra la pubblica amministrazione e questi ultimi, di una gestione più efficiente e trasparente e meno "burocratizzata" della cosa pubblica.

Il riferimento corre, ovviamente, in primo luogo, all'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale, approvato con d. lgs. n. 82/2005 e recentemente modificato con d. lgs. n. 235/2010, ma anche all'introduzione e alla faticosa messa a regime della posta elettronica certificata, all'avvio dei procedimenti amministrativi informatici e, in generale, a tutte le iniziative normative che hanno introdotto nell'utilizzo comune le più avanzate tecnologie informatiche, in grado, allo stesso tempo, di abbattere tempi e costi delle prestazioni pubbliche e rendere più sicuro ed efficace lo scambio comunicativo con i cittadini-utenti e tra pubbliche amministrazioni.

Nell'ottica dell'innovazione, della semplificazione e dello sviluppo economico del Paese, il legislatore ha adottato – peraltro, contravvenendo al principio espresso nell'art. 89 del Codice dell'amministrazione digitale, secondo il quale si sarebbe dovuti intervenire modificando o integrando le disposizioni del CAD stesso, e non introducendo ulteriori disposizioni esterne

ad esso – la l. n. 69/09, la quale, al fine, tra l'altro, di eliminare gli sprechi legati al mantenimento di documenti in forma cartacea – vantaggio che andrà concretamente valutato e controbilanciato alla luce della complessità della gestione informatica e archivistica dei dati – , prevede all'art. 32 che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendano assolti attraverso la pubblicazione nei propri siti Internet da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici obbligati e che, allo scopo di superare progressivamente la pubblicazione in forma cartacea, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti riguardanti procedure a evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le medesime modalità previste dalla normativa vigente al momento dell'entrata in vigore della legge, ivi compreso il richiamo all'indirizzo elettronico, provvedano alla parallela pubblicazione nei siti informatici, secondo modalità stabilite con D.P.C.M., su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di propria competenza. Va, peraltro, segnalato che la fissazione della data a partire dalla quale viene riconosciuto il valore legale, tra gli altri, anche dei pubblici registri – quale l'albo pretorio è – realizzati su supporto informatico avrebbe dovuto essere definita non con legge, bensì con fonte secondaria, precisamente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 40, c. 4, del CAD.

L'art. 32 innova, dunque, l'ordinamento in modo non trascurabile: notoriamente, infatti, l'albo pretorio contiene i più svariati atti e documenti – le deliberazioni dell'ente, le determinazioni dirigenziali, le pubblicazioni di matrimonio, i bandi di concorso, i provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi, gli atti amministrativi di carattere generale, le varianti al Piano Regolatore, solo per citarne alcuni – e se, in taluni casi, la mancata necessaria pubblicità, pur essenziale, non conduce ad esiti particolarmente gravi (si pensi, ad esempio, alla mancata affissione all'albo delle pubblicazioni di matrimonio, dalla quale deriva – *ex art. 99 c.c.* – l'impossibilità di celebrare il matrimonio, ma, qualora ciò avvenga ugualmente, l'unica conseguenza sarà la comminazione agli sposi e all'ufficiale di stato civile di una sanzione amministrativa tra i 41 e i 206 euro, ferma restando la piena validità del matrimonio stesso), in altri può invece dar adito a un contenzioso amministrativo di non poco momento.

La legge prevede che gli adempimenti previsti possano essere soddisfatti tramite l'utilizzo di siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni, e che sia il CNIPA (oggi DigitPA) a realizzare e gestire portale di accesso ai siti delle varie

amministrazioni ed enti, ferma restando la possibilità di effettuare, in via integrativa, la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggior diffusione, “nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio” (art. 32, c. 5): quale modo migliore per esporre al rischio di totale ineffettività una disposizione di legge?

Il primo dato interessante sta nella tempistica di attuazione del disposto normativo: mentre non vi sono state modifiche della data del 1° gennaio 2013, originariamente prevista, per passare all'esclusiva pubblicazione *on-line* di atti e provvedimenti inerenti le procedure a evidenza pubblica e i bilanci, nel caso della pubblicazione telematica di tutti gli altri vi sono stati ben due slittamenti rispetto al termine previsto del 1° gennaio 2010, posticipato, prima, in sede di approvazione del d.l. n. 194/09 (c.d. “milleproroghe”) al 1° luglio 2011 e, successivamente, in sede di conversione del decreto medesimo, al 1° gennaio 2011.

Se stiamo ai termini per primi stabiliti, appare evidente come il legislatore abbia forse peccato di ottimismo nel prevedere l'attuazione di una norma di tale portata e impatto sulle amministrazioni pubbliche entro soli sei mesi dall'entrata in vigore, considerati i risvolti del passaggio alla modalità digitale sia sul piano più propriamente tecnico, sia su quello organizzativo: solo per citare un esempio, la Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione richiede l'individuazione di uno o più responsabili del procedimento di pubblicazione dei contenuti sui siti Internet delle varie amministrazioni, i cui nominativi risultino chiaramente riconoscibili all'interno del sito e siano accompagnati da indirizzo e-mail, venendo così, di fatto, a introdurre una nuova figura, distinta dal responsabile del procedimento amministrativo, alla quale imputare la responsabilità delle operazioni di messa in Rete del documento la cui pubblicazione genera effetti di pubblicità legale: a partire dal ricevimento della richiesta di pubblicazione, passando per la verifica di conformità dell'atto alla normativa vigente, per la pubblicazione *on-line* dell'atto stesso, per la predisposizione della notifica di avvenuta pubblicazione, e finendo con la conservazione del repertorio degli atti pubblicati e delle relative notifiche.

Peraltro, il responsabile del procedimento di pubblicazione ha anche la responsabilità dell'apposizione della firma digitale al documento in tutti i casi in cui quest'ultimo non nasca originariamente in via informatica ovvero debbano essere pubblicati un estratto informatico o un documento informatico con *omissis*, casi nei quali la firma viene apposta dal sottoscrittore, rispettivamente, del documento stesso ovvero dell'estratto o del documento con *omissis*. In sintesi, la responsabilità dell'incaricato della pubblicazione si ha nelle eventualità in cui si debba procedere alla messa *on-line* di un documento cartaceo e quella in cui si abbia un estratto cartaceo o un documento cartaceo con *omissis*, evenienze in cui dovrà essere apposta

la firma digitale sulla copia per immagine dell'originale analogico, che dunque assume il valore giuridico di copia conforme all'originale ai sensi del CAD.

Attualmente, dunque, l'albo pretorio tradizionale, quello spazio fisico materialmente ubicato per lo più all'ingresso dell'edificio pubblico, recante bandi, avvisi, delibere e tutto quanto vada necessariamente affisso per legge, per regolamento o per statuto, risulta in tutto e per tutto sostituito dall'albo telematico, dopo un periodo di transizione di circa un anno e mezzo in cui quest'ultimo ha affiancato, ma senza rimpiazzarlo definitivamente ai fini legali, la pubblicità effettuata in forma cartacea. Tale periodo di "compresenza" di entrambi i sistemi – cartaceo e telematico – , finalizzato ad uno *switch-off* definitivo, appariva giustificato dalla necessità di assicurare un graduale adattamento alla nuova normativa da parte delle amministrazioni, nell'attesa di disposizioni attuative in relazione alle quali, per quanto non legislativamente previste, si è più volte invocato un intervento a livello centrale per garantire uniformità ed omogeneità sul piano tecnico e su quello procedimentale. Essendo tale aspettativa stata completamente disattesa, le amministrazioni si sono adoperate autonomamente per non risultare inadempienti, ma questo ha comportato una frammentazione e un livello di incertezza nell'attuazione tali per cui, allo stato attuale, non esiste una situazione parametrica ottimale per verificare la correttezza dell'iter seguito nella realizzazione dell'albo pretorio telematico, dallo standard tecnologico utilizzato, al rispetto delle norme sulla *privacy* – in relazione alla quale il Garante ha sottoposto a consultazione pubblica lo schema delle "Linee guida in materia di trattamento dei dati personali effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e di diffusione sul *web* di atti e documenti adottati dalle pubbliche amministrazioni"¹ – e sulla sicurezza, essendo di fatto i vari aspetti lasciati all'autonoma applicazione delle amministrazioni interessate dal cambiamento, pur nel perimetro – non sempre chiaro, per la verità – delle normative già vigenti.

La mancanza di disposizioni attuative: un falso problema.

La prima questione che dev'essere affrontata in relazione alla tematica qui proposta concerne l'omessa previsione da parte del legislatore di disposizioni attuative per la concreta realizzazione dell'albo telematico, ciò che ha prodotto un'iniziale difficoltà delle amministrazioni pubbliche nell'adeguamento all'obbligo di legge, il quale certamente impone un passaggio alle modalità telematiche della pubblicità legale non esente da implicazioni tecnicamente e giuridicamente significative.

¹ Pubblicato nel Bollettino del n. 122/dicembre 2010.

In sostanza, le domande cui si deve preliminarmente rispondere sono le seguenti: in primo luogo, la mancanza di disposizioni attuative è forse giustificata o, in qualche misura, vincolata dall'esistenza nell'ordinamento di norme che *impongono* al legislatore di limitarsi a dettare i principi generali della materia? In secondo luogo, il fatto che la legge non rinvii a fonti secondarie di carattere attuativo crea realmente un vuoto normativo tale per cui le amministrazioni coinvolte possano effettivamente lamentare l'assenza di regole provenienti "dall'alto" e farsene scudo in caso di parziale o scorretto adempimento dell'obbligo introdotto per legge?

Si è detto che l'unico D.P.C.M. previsto dall'art. 32 è quello riguardante le modalità di pubblicazione informatica di atti e provvedimenti concernenti le procedure a evidenza pubblica e i bilanci delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici che questo sono già tenute a fare per via cartacea, tramite pubblicazione sulla stampa quotidiana: a tale previsione si è fatto fronte emanando il decreto del 26 aprile 2011. Per le modalità di realizzazione dell'albo digitale non vi è, invece, nessuna previsione espressa, dal che si deduce come non si possa oggettivamente lamentare un ritardo nell'emanazione di un atto che non è neanche positivamente previsto.

Il punto da cui partire è, allora, il disposto costituzionale. Come è noto, l'art. 117, comma 2, lett. r) attribuisce all'esclusiva competenza legislativa statale la funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, a ciò conseguendo che anche l'esercizio della potestà regolamentare sia di spettanza statale. Il fatto che l'art. 32 della legge n. 69/09 non faccia riferimento ad atti secondari di attuazione del disposto legislativo lascia, dunque, intendere, che il Parlamento ne abbia intenzionalmente omessa la previsione, presumibilmente anche in considerazione del fatto che, in ogni caso, le norme già in vigore in tema di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica appaiono sufficientemente articolate, sì da consentire all'interprete di ricostruire, seppure in maniera non sempre piana, le linee di riferimento apparentemente mancanti.

Peraltro, va debitamente evidenziato il dato costituzionale per cui la competenza dello Stato in materia di informatica pubblica deve limitarsi al solo *coordinamento* dei dati informatici, non invece all'intera materia complessivamente considerata², la cui gestione operativa, dunque, dovrebbe intendersi come ricadente nell'alveo delle competenze regionali. La questione nodale diviene, allora, capire se il coordinamento in discussione abbia natura politica o

² Sul punto, si vedano le osservazioni di D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Dir. Inf.*, 2005, 109 ss..

tecnica, vale a dire se si tratti di un coordinamento amministrativo tradizionalmente inteso ovvero di una tipologia diversa da esso, da tale qualificazione discendendo una differente ampiezza dei poteri riconducibili all'esercizio della funzione. Se, infatti, vi è un generale consenso sull'opportunità di centralizzare il coordinamento informatico – come con la riforma del Titolo V si è fatto –, al fine di garantire un'omogeneità tecnica dei vari sistemi utilizzati dalla pubblica amministrazione e l'interoperabilità degli stessi, non è invece altrettanto pacifico secondo quali modalità tale funzione debba essere concretamente attuata e, in special modo, dove sia posta quella linea di confine oltre la quale il suo esercizio finisce per invadere lo spazio di autonomia costituzionalmente riconosciuto e garantito agli enti territoriali.

La questione va affrontata considerando, da un lato, gli interventi del giudice costituzionale (in realtà, poco più di una decina, ad oggi), che hanno consolidato negli anni un ben preciso filone interpretativo, e, dall'altro, alcune disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale che, sin dalla sua emanazione e, in seguito, anche nella versione recentemente modificata e attualmente vigente, contengono norme che confermano l'indirizzo giurisprudenziale elaborato dalla Corte.

Sul versante del contenzioso costituzionale, va preliminarmente rilevato che, nonostante il limitato numero di volte in cui la lettera r) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione è stata invocata quale parametro di costituzionalità, le pronunce che ne sono seguite – e, in particolare, due di esse – sono state utili a tracciare un percorso ermeneutico che, successivamente, ha trovato consacrazione anche a livello legislativo. Le sentenze n. 17/2004 e n. 31/2005³, infatti, forniscono almeno un duplice ordine di considerazioni dalle quali partire per valutare il corretto esercizio della competenza legislativa in oggetto. Da un primo punto di vista, viene chiarito che l'attribuzione a livello centrale della materia *de qua* si giustifica alla luce della necessità di “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”, configurandosi, così, l'attribuzione in capo all'autorità centrale di un incisivo potere di natura strettamente tecnica; da un secondo punto di vista – e proprio in conseguenza della pervasività del potere ora descritto –, la Corte, in un'ottica garantista del principio di leale collaborazione tra enti, riconoscendo la possibilità di una compressione dell'autonomia amministrativa di Regioni ed enti locali in forza dell'esercizio del potere stesso, introduce la necessità dell'utilizzo di procedure cooperative – segnatamente, il

³ A commento delle sentenze, si vedano, rispettivamente, D. MARONGIU, *op. cit.*, 111 ss., e V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni*, in www.federalismi.it, marzo 2005.

raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata – che consentano di non travalicare gli ambiti di competenza costituzionalmente delineati e circoscritti.

Il legislatore si muove esattamente lungo questa direttrice e, approvando nel 2005 il d. lgs. n. 82, ampiamente noto come “Codice dell'amministrazione digitale” (d'ora in avanti, CAD), prevede un apposito articolo, il 14, in cui, oltre a ribadire il concetto secondo cui allo Stato spetta la disciplina del solo coordinamento informatico dei dati, anche dettando le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime, introduce la necessità che Stato, Regioni ed autonomie locali promuovano le intese e gli accordi e adottino, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili al fine di realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso, spettando poi specificamente alle Regioni la promozione sul territorio di azioni tese a realizzarlo in armonia con le autonomie locali. Organismo di confronto e di raccordo tra tutti i soggetti coinvolti nel processo di digitalizzazione è individuato dal legislatore nella Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali, istituita all'interno della Conferenza unificata con delibera n. 937/CU del 14 settembre 2006 e avente funzioni istruttorie e consultive relativamente alle politiche concernenti l'innovazione tecnologica a livello territoriale.

Dunque, gli interventi della Corte, da un lato, e la disciplina legislativa, dall'altro, sembrano sottolineare in maniera piuttosto marcata come quello statale sia un ruolo, benché fondamentale nella definizione di un quadro di riferimento unitario, tuttavia anche limitato dalla necessità costituzionalmente giustificata di non invadere o ledere l'autonomia di enti cui la Carta espressamente riserva specifici spazi di intangibilità, per essi intendendo, dunque, non soltanto gli enti territoriali, ma anche, ad esempio, le istituzioni scolastiche e le università.

In quest'ottica, il legislatore del 2009 si è decisamente contenuto all'interno del confine tracciato in Costituzione: che si voglia intendere il ruolo di coordinamento in senso più o meno ampio, la disposizione non crea alcun *vulnus* alle competenze e all'autonomia dei soggetti vincolati alla sua applicazione. E allora, per tornare alla prima delle questioni che ci eravamo posti, appare chiaro come la mancanza di disposizioni attuative non possa essere considerata una “colpa” da imputarsi al legislatore statale, che ha preferito astenersi dallo specificare una normativa che facilmente avrebbe potuto condurlo a ledere competenze altrui costituzionalmente garantite, ben potendo la rivisitazione in chiave tecnologica del sistema di

pubblicità legale dell'ente finire per comportare un adeguamento incidente sul piano organizzativo interno di quest'ultimo.

Peraltro – e qui ci riallacciamo al secondo problema che ci siamo inizialmente posti – la “lacuna” di cui stiamo parlando deve considerarsi – come tutte le lacune normative, in verità – soltanto apparente, poiché, anche in assenza di specifiche disposizioni attuative, esistono già nell'ordinamento valide coordinate che consentono la ricostruzione del dato giuridico che si vorrebbe mancante, sia in relazione agli aspetti di sicurezza tecnica, sia in relazione a quelli di tutela della riservatezza, che costituiscono le due maggiori preoccupazioni nell'adempimento dell'obbligo di albo pretorio telematico.

Le problematiche inerenti la tutela della privacy.

Rispetto al tema in oggetto, la questione è di centrale importanza, poiché la diffusione di atti e provvedimenti via Internet espone questi alla consultazione di un numero di soggetto potenzialmente illimitato, i quali possono accedere ai diversi documenti presenti non solo negli albi telematici del proprio territorio di riferimento, ma a quelli dell'intero territorio nazionale e visualizzare, dunque, anche solo per errore o mera curiosità, dati che normalmente neanche lo interesserebbero.

Si può certo convenire con chi afferma che il problema della tutela della riservatezza, in realtà, stia a monte e vada affrontato in via prodromica rispetto alla pubblicazione *on-line* del documento, proprio come accade nel caso di pubblicazioni cartacee⁴, ma è pur vero che la natura del mezzo informatico impiegato richiede *ex se* l'adozione di cautele maggiori, con particolare riguardo al rischio, tutt'altro che trascurabile, di manipolazione o estrapolazione di dati per finalità estranee rispetto a quelle per cui i documenti effettivamente ricevono pubblicità.

Il Garante è già intervenuto nel 2007 a dettare apposite “Linee guida”⁵ per le (allora) normali affissioni cartacee all'albo pretorio dell'ente locale, chiarendo che la pubblicazione delle deliberazioni nell'albo pretorio è legittima, in quanto prevista dal d. lgs. n. 267/00, e non contrasta, per ciò stesso, con la protezione dei dati personali, a patto che sia rispettato il principio di pertinenza e non eccedenza (o, se i dati sono sensibili o giudiziari, di indispensabilità) rispetto alle finalità perseguite con i singoli atti, poiché l'obbligatorietà della pubblicazione non autorizza, di per sé, l'amministrazione a trasporre pedissequamente le

⁴ Cfr. A. LISI-G. PENZO DORIA, *L'albo on line dal 2010 è davvero possibile?*, in www.studiolegalelisi.it, 2010.

⁵ "Linee guida in materia di trattamento di dati personali per finalità di pubblicazione e diffusione di atti e documenti di enti locali", deliberazione n. 17 del 19 aprile 2007, punto 6.

delibere in una pagina *on-line* liberamente consultabile, dovendo comunque effettuarsi una valutazione “responsabile e attenta” nel bilanciare il diritto di accesso e il diritto alla riservatezza, fermo restando il divieto assoluto di divulgare dati idonei a rivelare lo stato di salute degli interessati.

Come è facile intuire, i principi appena esposti debbono oggi essere rivisti, integrati e potenziati alla luce dell’introduzione dello strumento diffusivo telematico nella gestione dell’albo pretorio. Le nuove “Linee guida”⁶, infatti, portano già nel titolo l’elemento di novità introdotto dalla legge nell’ordinamento, richiamando esplicitamente la pubblicazione e diffusione sul *web* di atti e documenti delle pubbliche amministrazioni. In quest’ultimo intervento, il Garante, oltre a rimarcare la validità delle “Linee” del 2007, si preoccupa di sottolineare aspetti specificamente rivolti alla tutela dei dati personali immessi nella Rete dalle amministrazioni, suggerendo, in particolar modo, alcuni accorgimenti di carattere tecnico che assicurino “forme corrette e proporzionate di conoscibilità di tali informazioni impedendo la loro indiscriminata e incondizionata reperibilità in Internet, garantendo il rispetto dei principi di qualità ed esattezza dei dati e delimitando la durata della loro disponibilità *on line*”, contribuendo così a minimizzare il rischio di possibili, seppur non intenzionali, azioni lesive della dignità umana.

In primo luogo, si suggerisce come preferibile l’opzione per cui le informazioni immesse *on-line* siano rinvenibili tramite motori di ricerca interni al sito, ciò che non compromette la loro conoscibilità ma garantisce accessi maggiormente selettivi e coerenti con le finalità di volta in volta sottese alla pubblicazione;

in secondo luogo, appare opportuno individuare un congruo periodo di tempo entro il quale le informazioni devono rimanere disponibili, periodo che in ogni caso non dev’essere superiore allo stretto necessario ai fini del raggiungimento degli scopi per i quali i dati stessi sono resi pubblici, cosicché non possa accadere che informazioni non più aggiornate o relative ad avvenimenti risalenti nel tempo arrechino pregiudizio ad alcuno (a tal proposito, applicando alla lettera tale indicazione, per la pubblicità legale *on-line* non dovrebbe valere la proroga al primo giorno feriale utile, normalmente concessa, del termine che cada in un giorno festivo, risultando il *web* costantemente e ininterrottamente accessibile); semplice il caso in cui sia la disciplina di settore a stabilire un termine (es. art. 124 d.lgs. n. 267/2000, a proposito delle deliberazioni del comune e della provincia che devono essere affisse all’albo pretorio, nella sede dell’ente, per quindici giorni consecutivi), più complesso quello in cui non vi sia un

⁶ Delibera del Garante n. 88/2011.

termine definito in via positiva, ma debba essere la stessa amministrazione a valutare discrezionalmente i tempi di mantenimento nel sito delle varie informazioni alla stregua delle finalità di trasparenza, pubblicità o consultabilità di volta in volta perseguite;

in terzo luogo, vanno prese precauzioni tecniche che evitino la duplicazione massiva dei *files* che contengano dati personali, allo scopo di evitare che questi vengano riprodotti e riutilizzati “fuori contesto”;

in quarto e ultimo luogo, le informazioni divulgate *on-line* debbono essere esatte, aggiornate e attendibili, cosa realizzabile adottando idonee misure per eliminare o ridurre il rischio di cancellazioni, modifiche, alterazioni o decontestualizzazioni delle informazioni e dei documenti resi disponibili (fondamentale è, ad esempio, l'utilizzo di certificati e firma digitale, così da assegnare una data asseverabile di creazione del documento che può essere validata con certezza e che consente, a chi faccia uso di quel documento, di verificarne l'attendibilità in qualsiasi momento).

Quanto esposto, conduce ad un'attenta riflessione sullo stretto legame intercorrente tra tutela della riservatezza e predisposizione di un'adeguata piattaforma tecnica che sia in grado di supportare una gestione tanto “dinamica” dei dati avendo come obiettivo primario la sicurezza e l'inalterabilità di essi. In quest'ottica, a nostro avviso, il presupposto imprescindibile affinché il sistema risponda perfettamente alle necessità prefigurate dal legislatore sarà costituito dalla sinergia che sapranno instaurare tra loro diverse figure professionali, coinvolte a vario titolo nella realizzazione del progetto, quali giuristi, informatici e archivisti, i cui singoli contributi risulteranno parimenti decisivi nel far sì che questa non risulti lacunosa o difettosa da nessun punto di vista.

Le problematiche di carattere tecnico.

Le questioni legate alla realizzazione tecnica dell'albo pretorio telematico non sono affatto di secondaria importanza: si potrebbe, anzi, affermare, che lo scioglimento dei nodi a queste connesse rappresentino il presupposto imprescindibile a garanzia sia del corretto trattamento e utilizzo dei dati inseriti in Rete sul versante della *privacy*, sia del complessivo livello di usabilità e sicurezza del sistema di pubblicità virtuale, che va salvaguardato attraverso la predisposizione di adeguati strumenti informatici e l'introduzione di un quadro di regole chiaro e uniforme su tutto il territorio nazionale.

Alcuni suggerimenti sull'utilizzo di specifiche modalità tecniche per la realizzazione del servizio in oggetto sono stati elaborati da DigitPA, l'organo a ciò espressamente deputato, il quale ha solo recentemente elaborato – in attuazione Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del

Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione – delle apposite linee guida di carattere tecnico e contenutistico relative alla concreta strutturazione dell'albo *on-line*⁷, in verità con notevole ritardo rispetto alla realizzazione concreta – ormai già avvenuta – del passaggio alla pubblicazione telematica. Peraltro, proprio in merito al ruolo di suddetto organismo, il dato interessante, sul piano della tecnica redazionale dell'art. 32 della legge n. 69/09, è che, mentre nell'articolato sono previste precise scadenze per l'adempimento dell'obbligo di pubblicità legale telematica da parte delle pubbliche amministrazioni, non ve ne sono, invece, per l'approntamento del portale unico di accesso da parte del medesimo organo, il quale ha, tuttavia, provveduto in tempo utile a sviluppare un sistema automatico di *discovery* degli albi telematici degli enti territoriali nell'ambito del progetto "Italia.gov.it – motore dell'amministrazione digitale"⁸. A tale iniziativa, il Ministro per l'innovazione ne ha affiancata un'altra, procedendo – unitamente al Ministro per lo sviluppo economico – alla sottoscrizione di uno specifico protocollo d'intesa con l'Unione delle Province d'Italia e la Gazzetta amministrativa, siglato a Catania in data 19 ottobre 2010, mediante il quale quest'ultima si impegna a proprie spese a gestire e mantenere, tra gli altri, il servizio, completamente gratuito per i cittadini e i Comuni, "Albo pretorio *on-line*"⁹, previa predisposizione da parte del Ministro per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione di "idonee modalità applicative atte ad uniformare ogni procedura operativa del servizio medesimo sul territorio nazionale" (art. 2).

La questione relativa alle norme tecniche è di cruciale importanza: nell'incertezza dovuta alla mancanza di precise direttive sugli *standards* tecnologici e sui formati da utilizzarsi, i vari produttori di specifici *softwares* a pagamento hanno predisposto soluzioni auto qualificate come "a norma": a quale norma non è, però, ben chiaro, dando per scontato che le disposizioni del CAD e del Codice della *privacy* debbano già essere ampiamente note agli amministratori pubblici. Nell'attesa che si inveri il disposto dell'art. 68, c. 4, del CAD, ai sensi del quale DigitPA è tenuto ad istruire e aggiornare, "con periodicità annuale, un repertorio di formati aperti utilizzabili nelle pubbliche amministrazioni e delle modalità di trasferimento dei formati", il contesto di riferimento può comunque essere ricreato – in maniera tendenzialmente corretta – rifacendosi agli *standards* ETSI (European

⁷ Il documento, intitolato "Linee guida per i siti web della PA. *Vademecum*. Modalità di pubblicazione dei documenti nell'Albo *online*. Versione 2011", è disponibile nel sito www.digitpa.gov.it.

⁸ All'indirizzo www.italia.gov.it.

⁹ All'indirizzo www.gazzettaamministrativa.it.

Telecommunications Standards Institute), i quali, infatti, sono ora richiamati all'interno delle Linee guida 2011 sulle modalità di pubblicazione dei documenti nell'albo *on-line*¹⁰.

Lo stato dell'arte.

Alla luce di quanto sinora detto, la situazione che si profila appare quanto meno confortante: nonostante un quadro normativo frammentato, e rispetto al quale si è ripetutamente lamentata

¹⁰ Cfr. nt. 7. Ad oggi, esiste un'interessante bozza di proposta di regole tecniche attuative dell'albo *on-line* elaborata dall'ANORC – l'Associazione nazionale per operatori e responsabili della conservazione digitale – e sottoposta all'attenzione del Governo come punto di partenza ai fini dell'elaborazione e adozione definitive del documento. Innanzitutto, si prevede che ogni amministrazione pubblica si doti di un proprio atto di organizzazione interno contenente la disciplina della pubblicità legale *on-line*, la quale va a sostituire ogni altra forma di pubblicità legale in altri siti informatici, fatti salvi i casi espressamente previsti dall'ordinamento o dall'autorità giudiziaria; inoltre, con provvedimento espresso da aggiornarsi annualmente, le stesse amministrazioni individuano l'elenco dei documenti da pubblicare in Rete e lo inseriscono nel manuale di gestione; il repertorio dell'albo telematico va gestito esclusivamente e conservato permanentemente in ambiente digitale. La registrazione e la pubblicazione dei documenti *on-line* – che può darsi in forma integrale, per estratto o mediante avviso – avvengono tramite l'utilizzo del sistema informatico, che deve garantire sicurezza e integrità del sistema stesso, impedire interventi intermedi, anche indiretti, da parte dell'operatore addetto alla registrazione sequenziale dei documenti, consentire l'accesso alle informazioni in condizioni di sicurezza e nel rispetto della normativa sulla *privacy*. È responsabilità dei dirigenti, o di loro delegati, curare la redazione dei documenti da pubblicare – con riferimento sia alla completezza, correttezza, pertinenza e indispensabilità dei dati personali rispetto alle finalità della pubblicazione, sia al rispetto di modalità e tempi previsti – e conservare il repertorio dell'albo, garantendone autenticità, integrità e intelligibilità. L'albo pretorio *on-line*, la cui realizzazione deve rispondere ai principi di accessibilità, usabilità, semplicità di consultazione, chiarezza di linguaggio, deve risultare accessibile dalla pagina iniziale del sito informatico istituzionale e, al fine di favorire la massima fruibilità del sistema, si prevede sia compito degli URP mettere a disposizione di chiunque postazioni attrezzate per la consultazione dell'albo stesso. Si stabilisce, in ordine agli aspetti più strettamente tecnici, che la richiesta di pubblicazione debba avvenire tramite il sistema per la gestione informatica dei documenti, allegando il documento informatico sottoscritto o dichiarato conforme all'originale con firma elettronica qualificata e recante l'indicazione delle date iniziale e finale di pubblicazione, l'oggetto del documento, l'unità organizzativa responsabile, la segnatura di protocollo e se il documento è in forma integrale o di estratto; anche i terzi possono proporre richiesta di pubblicazione di documenti nell'albo telematico, purché ciò avvenga con documento informatico sottoscritto e in formato idoneo alla conservazione a lungo termine. All'atto della registrazione, oltre agli elementi sopra ricordati, ne vanno aggiunti altri ugualmente obbligatori e immodificabili a costituirne la c.d. "segnatura", quali il numero di repertorio, la data di registrazione, la denominazione del richiedente, il numero e la descrizione degli allegati, il documento sottoscritto con firma elettronica qualificata e la sua impronta, la denominazione dell'area organizzativa omogenea: la modifica di anche una sola di tali informazioni comporta l'annullamento dell'intera registrazione. È, comunque, sempre possibile annullare una pubblicazione dietro richiesta adeguatamente motivata del responsabile del procedimento e purché l'operazione di annullamento risulti ben visibile. Per quanto attiene al ritiro delle pubblicazioni, questo avviene automaticamente una volta scaduti i termini previsti; il responsabile della pubblicazione trasmette immediatamente il documento pubblicato e la relativa referta di avvenuta pubblicazione – contenente la dichiarazione di regolare avvenuta pubblicazione, l'indicazione del periodo di pubblicazione e il numero di repertorio – al responsabile del procedimento, che provvede ad inserirli nel relativo fascicolo informatico, dove dovranno essere conservati per un tempo massimo di due anni, limite oltre il quale la conservazione di documenti eliminabili va a integrare una condotta antieconomica. Altro punto di non secondaria importanza è quello concernente i formati da utilizzarsi per la pubblicazione e la conservazione dei documenti, dovendo nel primo caso assicurarsi un accesso gratuito attraverso software di pubblico dominio, nel secondo autenticità, integrità, immodificabilità e intelligibilità indipendentemente da soluzioni *hardware* e *software* adottate.

la carenza di regole certe concretamente applicabili, emerge da dati ufficiali¹¹ che tutte le città metropolitane hanno ottemperato all'obbligo della pubblicità legale telematica e che il 66.8% dei Comuni si è dotato di albo pretorio telematico, pur trattandosi, in verità, di un adempimento di legge che dovrebbe ad oggi essere stato assolto dalla totalità delle amministrazioni citate.

Ciò che affiora in modo evidente, in questo passaggio dall'albo analogico a quello digitale, è una sostanziale "autoregolazione" da parte dei soggetti destinatari della norma, esperienza non priva di criticità, certo – vista la delicatezza dell'oggetto su cui questa insiste e considerato che le singole realtà non risultano oggettivamente confrontabili e valutabili alla stregua di elementi tecnici preventivamente individuati – , ma da considerarsi complessivamente positiva e foriera di ulteriori sviluppi sul piano del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Come sottolinea il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in una presentazione disponibile nel relativo sito¹², esistono, infatti, *best practices* da cui prendere esempio nella realizzazione dell'albo pretorio telematico – il riferimento è ai Comuni di Milano, Rimini, Bagheria, Padova, alla Provincia di Bologna, all'ATC di Torino – , così da ridurre l'incertezza e la frammentazione mediante l'individuazione di modelli virtuosi, benchè comunque ancora in via di implementazione e perfezionamento e la cui rispondenza a eventuali futuri dettami tecnico-operativi potrà o dovrà essere rimessa in discussione. È un fatto, ad esempio, che l'approvazione nel luglio 2011 dell'aggiornamento delle Linee guida per i siti *web* della P.A. dedicato proprio all'albo *on-line* comporti per le amministrazioni medesime la necessità di rivalutare la compatibilità di quanto già realizzato con i criteri e le modalità attuative introdotte con il documento in questione.

Osservazioni conclusive

Quanto sin qui detto, ci induce ad alcune riflessioni. Benché il processo di digitalizzazione e informatizzazione degli uffici pubblici stenti a decollare – per i più svariati motivi, che vanno dalla carenza di adeguate strumentazioni tecnologiche alla resistenza psicologica delle amministrazioni di fronte all'avvio di nuovi procedimenti informatizzati – , non si può, tuttavia, negare che esso inizi a produrre un certo cambiamento nel modo con cui la pubblica amministrazione si relaziona con il cittadino: nel caso specifico, la possibilità di consultare l'albo pretorio a distanza mediante l'utilizzo del computer, prendendo visione degli atti,

¹¹ Monitoraggio effettuato dal CNR Pisa sul totale dei Comuni italiani.

¹² http://www.innovazionepa.gov.it/media/625832/albo_pretoriodef_2.pdf.

potendoli salvare e conservare informaticamente e stampare dalla propria postazione di lavoro costituisce, oltre ad una vera e propria “comodità” tecnologica, anche un importante incentivo per l’utente del servizio a informarsi sull’attività istituzionale dell’Ente di suo interesse, il quale, a sua volta, è tenuto a garantire la massima trasparenza e accessibilità alle informazioni immesse nel sistema. Da un punto di vista democratico, la pubblicità legale *on-line* è, dunque, una conquista assai significativa e, a nostro avviso, contribuisce a realizzare quell’avvicinamento delle istituzioni ai cittadini che è il nucleo più intimo del principio costituzionale di sussidiarietà.

Anche sul piano delle fonti vi sono delle considerazioni da fare. Sul versante interno, il passaggio alle modalità digitali di pubblicità legale implica che le varie amministrazioni coinvolte ne predispongano un’adeguata regolamentazione interna o che, in alternativa, adeguino ad esse il regolamento già in vigore; le Linee guida 2011 sull’albo *on-line*, in particolare, suggeriscono che nel regolamento siano riportate le modalità di pubblicazione, di accesso al servizio, di redazione degli atti destinati alla pubblicazione, dei tempi di pubblicazione, di *download* dei documenti informatici pubblicati, di archiviazione degli stessi e, elemento imprescindibile, a chi compete la responsabilità della gestione dell’intera fase procedimentale.

Sul versante esterno, non si può non segnalare l’occasione definitivamente persa di inserire almeno la disposizione di principio sull’albo telematico all’interno del CAD, il quale era sottoposto a revisione sostanzialmente nello stesso periodo in cui questo veniva introdotto nell’ordinamento con separato intervento legislativo. Sul piano delle fonti, ciò comporta l’ennesimo depotenziamento del Codice nel ruolo che questo si propone di avere quale normativa di sistema, dopo che con altri isolati provvedimenti si sono, solo per fare un esempio, introdotte la fatturazione elettronica nei confronti della P.A. e l’obbligatorietà della PEC¹³.

Un’ultima riflessione, sul modo con cui le pubbliche amministrazioni intendono rapportarsi con l’albo pretorio telematico, che incide direttamente sull’intero processo di riforma in senso digitale come immaginato nel CAD. Possiamo, infatti, guardare alla pubblicità legale *on-line* da due prospettive molto diverse tra loro, l’una “conservatrice”, l’altra “progressista”: mentre chi adotta la prospettiva conservatrice tenderà a far sì che l’albo virtuale non sia nulla di più di una mera trasposizione in Rete del tradizionale albo cartaceo, mantenendo e anzi aumentando i costi di gestione del sistema, in senso completamente opposto rispetto alla *ratio* dell’art. 32

¹³ Rispettivamente, con l’art. 1, c. 209 ss., della l. n. 244/07, e gli artt. 16 e 16-bis della l. n. 2/09.

della legge n. 69/09, chi si appropcherà al metodo telematico con spirito progressista cercherà di ricavarne il massimo profitto possibile, non solo dal punto di vista economico in termini di risparmi ottenuti e sprechi evitati, ma anche – e soprattutto – dal punto di vista della reingegnerizzazione dei processi amministrativi, per cui ciò che viene inserito nell'apposito sito non è un semplice file o una mera rappresentazione informatica di documenti analogici, ma un vero e proprio documento informatico, generato ai sensi della normativa vigente e pienamente valido sotto il profilo giuridico. È chiaro che l'approccio "digitale" costringe a un ripensamento dell'organizzazione e del funzionamento della macchina burocratica, che deve reinventarsi secondo modalità inedite non prive di difficoltà, ma, allo stesso tempo, anche di potenzialità. L'utilizzo sistematico del documento informatico, opportunamente corredato di firma digitale che gli conferisca quel valore probatorio che non può non avere, deve, cioè, costituire l'occasione per attuare concretamente la riforma della pubblica amministrazione in senso digitale e l'introduzione dell'albo pretorio telematico può ancora – nonostante la partenza stentata che esso ha avuto – fungere da volano per far decollare in direzione digitale tutto il complesso delle operazioni amministrative che ne stanno a monte¹⁴.

¹⁴ In questo senso, appare decisamente opportuna la considerazione di B. CARAVITA, *Considerazioni di sintesi*, in ID. (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2011, 295, secondo cui, accanto all'albo pretorio *on-line*, si dovrebbe procedere ad introdurre in via legislativa nell'ordinamento apposite disposizioni che rendano obbligatoria la pubblicazione telematica di tutti gli atti normativi degli enti locali, anche precedenti l'introduzione delle modalità informatiche di comunicazione istituzionale, quali il sito *web* dell'ente e, da ultimo, appunto, l'albo pretorio telematico. Se, infatti, l'uso di Internet facilita il reperimento di atti normativi relativamente recenti, la ricerca di atti – ancorchè vigenti – non digitalizzati, di contro, si rivela spesso complessa e faticosa quando non del tutto infruttuosa, proprio come testimoniato dai numerosi contributi contenuti nel Volume, ai quali si rinvia per ulteriori approfondimenti.