

## **Il Codice dell'Amministrazione digitale: genesi, evoluzione, principi costituzionali e linee generali**

*Enrico De Giovanni\**

Come è ben noto fin dai primi anni '90 i vari governi succedutisi alla guida del Paese hanno dato impulso, con sempre crescenti impegno ed attenzione, all'opera di modernizzazione della Pubblica Amministrazione statale, ed altrettanto hanno fatto gli amministratori regionali e locali. Questo processo si è sviluppato attraverso il perseguimento di vari obiettivi quali, ad esempio, la semplificazione amministrativa e normativa, le riforme del pubblico impiego, la ridefinizione di strutture e relative competenze di vari settori dello Stato: ma uno degli strumenti essenziali del processo è stato senz'altro l'impulso all'utilizzo delle nuove tecnologie; in questo quadro, all'inizio degli anni 2000 si è ritenuto che il processo di digitalizzazione dell'attività amministrativa non potesse prescindere dalla creazione di un idoneo quadro normativo; da questa convinzione è scaturito il Codice dell'amministrazione digitale.

Senza dubbio, come è stato posto ripetutamente in luce anche dalla dottrina giuridica, *“negli ultimi anni... l'evoluzione tecnologica ha rivoluzionato le modalità di produzione, conservazione e trasmissione delle conoscenze”*, ed è *“ormai costante idea che l'introduzione dell'informatica nell'amministrazione non sia un fine in sé, ma un mezzo per attuare i principi della buona amministrazione”*.

Da queste considerazioni è scaturita l'idea di un codice che raccogliesse e riordinasse in modo organico le principali norme in materia di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione, nonché quelle concernenti il valore giuridico del documento informatico e delle firme elettroniche anche nei rapporti tra privati, introducendo da un lato nella normativa vigente le modifiche e le integrazioni utili ed opportune, ma che nello stesso tempo non inducesse discontinuità traumatiche nell'ordinamento; dunque un testo che, pragmaticamente, favorisse, nell'ambito di una sostanziale continuità, l'implementazione ed il miglioramento del processo di modernizzazione della P.A. e promuovesse in modo sempre più sicuro ed efficace l'uso, con rilevanza giuridica, delle nuove tecnologie nei rapporti tra privati e tra questi e l'Amministrazione.

In sostanza, proseguita e rafforzata sulla base di opportuni investimenti l'opera di promozione di iniziative concrete ed operative per l'effettiva rea-

---

(\*) Avvocato dello Stato, già Capo dell'Ufficio legislativo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

lizzazione dei progetti di *e-government* (già avviata nelle ultime legislature del '900, come già ricordato) si è avvertita la necessità di creare un nuovo contesto normativo, idoneo ad accogliere e sostenere, e talvolta addirittura imporre, questa sorta di rivoluzione silenziosa, che ha ormai cambiato la Pubblica amministrazione ed il volto stesso della nostra società.

La redazione di un *corpus* normativo volto a raccogliere, coordinare, innovare e integrare le principali disposizioni in materia di informatica fu, in particolare, voluta nel 2003 dall'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie Lucio Stanca.

Come lo stesso Stanca ricorda nella prefazione al suo volume "L'Italia vista da fuori e da dentro", egli nel 2001 entrò "a far parte del governo italiano come ministro tecnico... La delega che mi fu assegnata, come Ministro senza portafoglio, era l'innovazione tecnologica, con particolare riferimento a quella digitale... con una particolare attenzione all'introduzione delle tecnologie digitali nella Pubblica Amministrazione".

Il Ministro, alla luce dell'esperienza dei primissimi anni di governo, ritenne utile l'introduzione nel nostro ordinamento di un unitario quadro legislativo, all'epoca mancante poiché le varie norme, primarie e secondarie, esistenti erano distribuite in modo disorganico in diverse fonti ed apparivano incomplete e, talvolta, disomogenee; si procedette quindi ad un ampio lavoro di rilettura critica della legislazione vigente, elaborando nuove strategie di approccio al problema normativo in questa delicata materia.

Si intraprese quindi (chi scrive ne è diretto testimone poiché, in qualità di capo dell'Ufficio legislativo del Ministro, fu all'epoca officiato del difficile compito) un'opera di ricognizione delle disposizioni esistenti, di coordinamento e razionalizzazione delle stesse, di adeguamento alle normative europee nel frattempo emanate e di redazione di nuove norme laddove ve ne fosse necessità.

Apparve subito chiaro che l'operazione avrebbe richiesto il concorso di diverse culture e professionalità, giacché i profili spiccatamente tecnico-informatici della normativa imponevano una stretta collaborazione tra giuristi e, appunto, informatici; a ciò si aggiunga che i profili legati in particolare alla formazione e conservazione del documento informatico imponevano anche l'acquisizione di contributi da parte di esperti di archivistica. Sotto altro profilo, considerati gli indubbi riflessi che la disciplina avrebbe avuto sugli utenti degli strumenti digitali e sulle imprese del settore, si ritenne utile acquisire, nel corso dei lavori, anche i punti di vista dei rappresentanti delle predette categorie.

È stato grazie a questi apporti, ed in particolare a quello offerto dai valenti tecnici in servizio all'epoca presso il CNIPA (l'ex AIPA), ora divenuta AgID, ente pubblico operante nel settore dell'informatica, che il testo ebbe luce.

Stanti le peculiari caratteristiche del redigendo testo si ritenne necessario provvedere a mezzo di un decreto legislativo, dunque previa legge di delega; ed in effetti il testo fu redatto in attuazione della delega contenuta nell'articolo 10

della legge 29 luglio 2003, n. 229 (*“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - legge di semplificazione 2001”*).

Fu così svolto un lungo e complesso lavoro di redazione del primo testo del Codice dell'amministrazione digitale - per brevità d'ora in poi CAD - poi emanato a mezzo del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, predisposto di concerto dagli uffici del Ministro per l'innovazione e le tecnologie d'intesa con gli altri Ministeri interessati.

Nonostante l'intervenuta pubblicazione in Gazzetta Ufficiale fin dal marzo 2005 si ritenne di procrastinare l'entrata in vigore del testo al 1° gennaio del 2006 nella convinzione (rivelatasi poi assai ottimistica) che le PP.AA., nei mesi intercorrenti tra la pubblicazione e l'entrata in vigore, avrebbero predisposto gli interventi necessari alla piena attuazione del testo; attuazione che invece, a tutt'oggi, è solo parziale.

Due fondamentali idee ressero la redazione del Codice: il principio dell'eshaustività del testo e quello della inevitabile necessità di un frequente futuro aggiornamento delle singole disposizioni.

Il primo principio (opportunamente posto in luce dal Consiglio di Stato nel parere Ad. Gen. 25 ottobre 2004, n. 10548) risponde all'esigenza di disporre di un testo che, sulla base di un insieme di disposizioni coerenti, complete e connesse, consenta a chiunque di rinvenire in modo agevole le norme che disciplinano l'uso degli strumenti digitali, facendo riferimento ad un unico articolato normativo; siffatto obiettivo è esplicitato nell'art. 73 del Codice medesimo (*“Aggiornamenti”*), il quale stabilisce che *“la Presidenza del Consiglio dei ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi, incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nel presente Codice”*.

Il secondo deriva dalla consapevolezza dell'impetuoso e continuo progresso tecnologico, che rende in breve tempo obsolete o comunque superate le soluzioni tecniche precedenti, imponendo così al legislatore di adattare ciclicamente l'ordinamento alle nuove realtà: sotto questo profilo il CAD è stato concepito come un *“work in progress”*, un testo che, in relazione alla materia disciplinata, avrebbe richiesto aggiornamenti frequenti. Nella dialettica fra la tendenziale staticità della legge e l'incessante dinamismo della tecnologia era quest'ultimo a dover prevalere; per la medesima ragione si è cercato un delicato equilibrio tra fonti normative di diverso rango, affidando quindi al CAD i principi generali e delegando a fonti secondarie, come disciplinate dall'art. 71, la regolazione tecnica; si vedrà poi come lo stesso articolo 71 abbia ricevuto significative riscritture nel tempo, miranti a garantire l'esistenza di uno strumento agile e flessibile di regolazione secondaria, idoneo a recepire nell'ordinamento gli effetti dell'evoluzione tecnologica.

Ancora qualche osservazione sul momento di genesi del CAD; la norma

di delega prevedeva la possibilità di un intervento integrativo e correttivo del legislatore delegato, che fu poi effettivamente esercitato; la delega prevedeva inoltre l'emanazione di disposizioni volte a consentire l'istituzione del Sistema Pubblico di Connettività (S.P.C.), cioè di una rete telematica, improntata ai principi di interconnessione, interoperabilità e cooperazione applicativa, che collegasse tutte le Amministrazioni Pubbliche italiane, a superamento della preesistente Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (R.U.P.A.) che coinvolgeva solo le Amministrazioni statali. Le relative norme furono emanate con autonomo decreto delegato (d.lgs. 28 febbraio 2005 n. 42), allo scopo di consentirne la tempestiva entrata in vigore (nel corso dello stesso anno 2005, senza attendere il 2006, anno cui entrò in vigore il CAD) e la conseguente sollecita realizzazione.

Stante, tuttavia, la tendenziale esaustività del CAD, il testo del d.lgs. 42/2005 fu poi unificato al d.lgs. 82/2005 in sede di decreto integrativo e correttivo, salva poi la successiva abrogazione, negli anni seguenti, di numerosi articoli che avevano ormai esaurito la propria funzione.

Dunque, come si è già segnalato, il CAD fu emanato nell'esercizio della delega volta al "*riassetto in materia di società dell'informazione*" contenuta nell'art. 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

In attuazione della delega furono promulgati 3 provvedimenti: nell'ordine il decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, recante l'istituzione del Sistema Pubblico di Connettività e della Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni; il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il "*Codice dell'amministrazione digitale*"; il decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159, recante integrazioni e correzioni al decreto legislativo n. 82 del 2005, con cui, fra l'altro fu integrato nel testo originario del decreto legislativo n. 82 del 2005 anche il citato d.lgs. 42 del 2005.

Prima di illustrare sinteticamente il susseguirsi dei vari interventi di riforma del CAD (che, lungi dal comprovarne l'obsolescenza ne dimostrano, invece, il dinamismo e l'utilità), è opportuno fornire un quadro dell'ordinamento prima della pubblicazione del testo originario, giacché attraverso questa ricostruzione è possibile comprendere meglio alcuni rilevanti profili del codice e formarsi un quadro più completo sulle ragioni e le finalità del testo e sulla sua struttura.

### *1. L'evoluzione normativa.*

Si ripercorrerà in estrema sintesi l'evoluzione della disciplina positiva dell'uso delle tecnologie informatiche nel nostro ordinamento, evoluzione nella quale assume una particolare rilevanza la normativa in materia di documento informatico; a questo proposito si dirà subito che il CAD, pur denominandosi "*Codice dell'amministrazione digitale*" (ma attenzione, il termine amministrazione si riferisce all'agire amministrativo e non al soggetto P.A.)

non è diretto solo a soggetti pubblici, cioè non contiene solo norme dirette a disciplinare l'organizzazione delle pubbliche Amministrazioni e l'utilizzo degli strumenti informatici da parte di quest'ultima, ma reca anche varie importanti discipline applicabili anche ai privati (e fra queste di particolare rilevanza sono quelle inerenti al documento informatico), secondo quanto espressamente chiarito dall'art. 2 del Codice.

La presenza di norme di natura civilistica nell'ambito di un testo normativo in buona parte diretto a porre regole per le PP.AA. non è casuale e trova una precisa origine storico-normativa.

Le norme sul documento informatico sono state infatti introdotte nell'ordinamento italiano nell'ambito di discipline pubblicistiche; il fondamentale riconoscimento della piena rilevanza giuridica del documento informatico si ebbe con l'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante *"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"* pubblicata sulla G.U. n. 63 del 17 marzo 1997, una delle più importanti fra le cosiddette *"leggi Bassanini"*. La disposizione, tuttora in vigore poiché mai abrogata e pienamente compatibile con la successiva produzione legislativa, così recita: *"gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici... sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge"*.

Da allora il legislatore italiano, in particolare nel CAD, ha disciplinato alcuni importanti profili civilistici in contesti normativi essenzialmente pubblicistici, e ciò anche in ossequio al segnalato principio di omnicomprensività e agevole leggibilità della disciplina legislativa che ha ispirato il CAD.

In merito al ricordato art. 15, comma 2, va osservato che esso, a rigore, non appariva indispensabile stante il generale principio di libertà delle forme vigente nel nostro ordinamento; dunque, probabilmente, la solenne affermazione della validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge del documento informatico fu inutile sul piano meramente normativo; tuttavia essa fu di capitale importanza sul piano concreto e, per così dire, psicologico, poiché spazzò via ogni dubbio (pur se infondato) sull'idoneità delle nuove tecnologie a dare vita e sostanza ad un'attività giuridicamente rilevante e dunque costituì una pietra miliare nello sviluppo dell'utilizzo delle I.C.T. nei rapporti giuridici pubblicistici e privatistici nonché momento fondamentale nel formarsi delle relative regole giuridiche.

Dunque ecco il primo esempio della caratteristica che tuttora connota la nostra produzione normativa: l'articolo 15, comma 2 si occupa, insieme, dei *"documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati"*; dunque una legge, quale la 59/97, nel suo complesso esplicitamente destinata ad incidere sulla Pubblica Amministrazione e sull'azione amministrativa, nel momento in cui si occupa di informatica detta, in realtà, esplicitamente regole di diritto comune, valide per l'intero ordinamento ed applicabili anche ai rapporti tra privati.

Ecco che si manifesta l'orientamento del legislatore italiano, tuttora solidamente seguito, ad affidare a normative essenzialmente destinate a regolare l'organizzazione e l'azione della Pubblica Amministrazione anche la disciplina civilistica dell'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Siffatto orientamento, pur se discutibile sul piano meramente astratto, trova la sua ragion d'essere in considerazioni pragmatiche ed ordinamentali: in effetti non vi è ragione per prevedere un diverso regime giuridico a seconda del fatto che l'uso dell'informatica sia realizzato da un soggetto pubblico o da un soggetto privato e dunque è ovvio che le medesime regole siano generalmente applicabili. Dunque non avrebbe ragion d'essere una frantumazione della disciplina in diverse fonti, con oggetto di natura privatistica o pubblicistica, che determinerebbe una dannosa frammentarietà ed una complessa conoscibilità dell'ordinamento.

Per tali ragioni anche nella successiva produzione normativa si è seguito l'orientamento descritto, affidando ad un testo destinato in larga misura alla pubblica amministrazione (appunto il "*Codice dell'amministrazione digitale*") la disciplina di aspetti squisitamente privatistici, quali quelli del documento informatico, della sua conservazione e trasmissione e delle firme elettroniche.

Altro aspetto caratterizzante dell'art. 15, comma 2 in esame è il rinvio della disciplina degli aspetti applicativi ad una norma sottordinata, nel caso di specie di rango regolamentare, scelta che, anch'essa, come sopra osservato, caratterizza tuttora la produzione normativa italiana nel settore. Si ritenne fin da allora, opportunamente, che la norma primaria dovesse contenere i principi generali, quelli che improntano ed orientano l'ordinamento di settore, lasciando la regolazione puntuale e tecnica a strumenti che più agilmente possono essere adeguati alla rapida evoluzione tecnologica.

In attuazione dell'art. 15 fu infatti emanato il fondamentale decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, che introdusse per la prima volta in Italia una disciplina organica del documento informatico, rinviando, secondo il disposto dell'art. 3, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la formulazione delle regole tecniche, decreto che fu emanato con la data dell'8 febbraio 1999. Il decreto disciplinava, nell'allegato tecnico, innanzi tutto, nel Titolo I le regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici. In tale parte del provvedimento era contenuta, in particolare, la disciplina delle firme digitali, soluzione tecnica a cui il legislatore italiano attribuiva rilevanza giuridica nettamente prevalente rispetto ad altri tipi di firma, e ciò anche al fine di garantire l'autenticità e l'immodificabilità del documento.

Nel Titolo II si disciplinavano le "*regole tecniche per la certificazione delle chiavi*", con puntuali disposizioni sui certificatori, cioè sui soggetti che

rilasciano gli strumenti di sottoscrizione; il Titolo III recava le “*regole per la validazione temporale e per la protezione dei documenti informatici*”; il Titolo IV dettava le “*regole tecniche per le pubbliche amministrazioni*”.

Va ricordato il contenuto di tali provvedimenti poiché le materie ivi disciplinate sono tuttora oggetto di disposizioni del CAD; le disposizioni sul documento informatico e sulle firme elettroniche confluirono poi, infatti, nel “*Testo Unico sulla documentazione amministrativa*”, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000; trattandosi di Testo Unico c.d. “misto” fu possibile mantenere alle singole disposizioni “traghettate” nel *corpus* normativo unitario il rango, primario o secondario, che rivestivano nelle fonti di provenienza. Il totale recepimento del DPR 513/1997 determinò, fra l’altro, l’alterazione della struttura del regolamento, con modifica della successione originale degli articoli, il che tuttavia, non ne modificò la portata preceettiva. Successivamente, come si vedrà, siffatte disposizioni costituirono parte essenziale del CAD, ove furono trasferite.

Nel frattempo, tuttavia, era stata emanata la direttiva europea 1999/93/CE relativa ad un “*quadro comunitario per le firme elettroniche*”; direttiva che impattava direttamente e fortemente sulla disciplina del documento e delle firme elettroniche presente nel DPR 445/2000, imponendo al legislatore italiano di attribuire una seppur graduata rilevanza giuridica anche a firme elettroniche non digitali; la direttiva fu recepita per la parte di livello legislativo con il decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10, e per le norme regolamentari con successivo decreto del Presidente della Repubblica: entrambi i provvedimenti hanno, in sostanza, operato con la tecnica della novellazione del T.U. 445/2000, sostituendo le norme (primarie e secondarie) superate dalla direttiva europea.

Su quest’ultima fonte è intervenuto, sostanzialmente, il decreto legislativo n. 82 del 2005, cioè il Codice dell’amministrazione digitale, che ha depauperato, per quanto concerne gli aspetti informatici, il *corpus* normativo formato dal T.U. 445/2000, scorporando, appunto, le disposizioni sul documento informatico e sulle firme elettroniche, sulla base della considerazione che esse meglio figurano in un contesto normativo destinato a regolare l’uso, da parte delle PP.AA., dello strumento operativo costituito dalle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, contesto che vede siffatti strumenti non più sotto il profilo statico della “*documentazione*” ma li colloca in quello dinamico dell’organizzazione e del funzionamento.

Le ricordate disposizioni sul documento informatico non sono, tuttavia, gli unici precedenti normativi del CAD.

In particolare la vicenda relativa alla disciplina dell’uso delle tecnologie informatiche nell’azione amministrativa e tra i privati nelle sue forme più significative ed esplicite ha inizio nel 1990, con l’approvazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”, ove si rin-

viene un primo riconoscimento dell'uso dei prodotti dell'evoluzione tecnologica nello svolgimento di attività giuridicamente rilevante, appunto relativa in particolare all'attività amministrativa; esplicitamente nell'art. 22 si considera documento amministrativo anche ogni *"rappresentazione ... elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalla pubblica amministrazione o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa"*; l'articolo in parola è stato poi modificato dall'art. 15 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, ma la definizione sopra ricordata, contenuta in particolare nel comma 1, lettera d), è tuttora presente.

Giova qui rilevare che, come è stato già rilevato in dottrina, il legislatore ha utilizzato, nel tempo, una terminologia molto varia per indicare strumenti o prodotti riconducibili a quelle che oggi definiamo tecnologie digitali; si sono così usati i termini *"elettromagnetico"*, *"elettrico"*, *"magnetico"*, *"ottico"*, *"informatico"*, *"telematico"*, *"digitale"*; e ciò a prescindere dal puntuale significato tecnico che ciascuno di questi vocaboli assume. L'interprete, a nostro giudizio, deve astrarsi, nel caso di specie, da una puntuale ricostruzione del significato della singola espressione utilizzata, considerandole tutte come sostanziali sinonimi, volti ad indicare, appunto, strumenti, servizi o prodotti dell'ICT.

Accanto alla l. 241/90 va qui rammentato il fondamentale decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante *"Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421"*.

Il decreto, tuttora in piccola parte in vigore, art. 3, comma 2, disciplinava, come recita l'articolo 1, *"la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni dello Stato"*; fin da allora gli obiettivi del legislatore erano i seguenti: *"a) miglioramento dei servizi; b) trasparenza dell'azione amministrativa; c) potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche; d) contenimento dei costi dell'azione amministrativa"*.

Per il raggiungimento di questi scopi la normativa stabiliva, tra l'altro, che *"gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati"* (art. 3) e che *"ogni amministrazione, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche individuali... un dirigente... quale responsabile per i sistemi informativi automatizzati"* (art. 10). E soprattutto istituiva l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A.) - dalle cui successive riforme discende l'odierna Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) - con vari e rilevanti compiti, descritti in particolare negli articoli 7, 8 e 9 del decreto. Fra i compiti più importanti vanno segnalati quelli consistenti nel dettare norme tecniche e criteri sulla progettazione, realizzazione e gestione dei sistemi informativi delle PP.AA.; la redazione del piano triennale dei relativi progetti intersettoriali; la composizione di contenuti operativi tra amministrazioni (art. 7); l'espressione di pareri ob-



bligatori di congruità tecnico-economica sugli schemi; dei contratti per l'acquisizione di beni e servizi informatici di valore elevato (art. 8).

L'emanazione di siffatto decreto costituisce la prima occasione in cui il legislatore italiano ha dedicato all'informatica (nel caso di specie, pubblica) un'attenzione ampia, puntuale e specifica, dettando un insieme articolato ed organico di norme, pur se esclusivamente rivolto alla diffusione dei "*sistemi informativi informatizzati*" presso le PP.AA.

Il decreto legislativo 39/93 ha subito varie modifiche fino a giungere all'abrogazione quasi integrale: le modifiche più rilevanti sono state realizzate dal decreto legislativo n. 196 del 2003 che ha trasformato l'A.I.P.A. in C.N.I.P.A.; poi dal d.lgs. 177 del 2009, che ha ulteriormente trasformato il CNIPA in DigitPA, ente pubblico non economico, abrogando espressamente la gran parte delle disposizioni del d.lgs. 39/93; da ultimo, con l'articolo 19 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, DigitPA è stata trasformata nella ricordata AgID, a cui sono destinate numerose disposizioni del più recente decreto correttivo del CAD.

Dopo il d.lgs. 39/93 vanno anche rammentati la l. 537/93, che ha previsto l'archiviazione su supporto ottico dei documenti per finalità amministrative e probatorie, nonché il D.P.R. 367/94 che ha statuito la validità del mandato informatico di pagamento.

Tornando all'evoluzione legislativa va ricordato che l'emanazione dell'originario decreto legislativo n. 82 del 2005 era stata preceduta dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di un'altra importante legge caratterizzata da forte finalità sociale: si tratta della legge 9 gennaio 2004, n. 4, recante disposizioni per favorire l'accesso dei disabili agli strumenti informatici. La legge, approvata all'unanimità da entrambi i rami del Parlamento, reca varie disposizioni dirette alle Pubbliche Amministrazioni ed è tuttora in vigore.

Altre disposizioni di notevole rilievo nella nostra materia sono contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, che ha istituito il sistema della posta elettronica certificata, attraverso cui è possibile attribuire alle *e-mail* trasmesse con particolari soluzioni tecniche un valore legale analogo alle raccomandate con avviso di ricevimento cartacee.

Numerosi sono stati i successivi interventi del legislatore; alcuni di modifica del CAD, altri volti ad introdurre disposizioni extravaganti (talvolta inopportuno al di fuori dell'unitario quadro normativo costituito dallo stesso Codice).

Le principali modifiche al CAD sono state introdotte dalle seguenti norme: il già ricordato primo decreto correttivo e integrativo d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159; la legge 28 gennaio 2009, n. 2; la legge 18 giugno 2009, n. 69, che conteneva anche la delega legislativa in base alla quale è intervenuta la significativa riforma del CAD promossa dal ministro Brunetta con il d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, (*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7*

marzo 2005, n. 82, recante *Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69*, Pubblicato nella Gazz. Uff. 10 gennaio 2011, n. 6); il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221; il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179 e, da ultimo, d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 2017.

Accanto alla descritta produzione di norme legislative e regolamentari si è posto l'esercizio della funzione di regolazione tecnica svolta dall'A.I.P.A. prima, poi dal C.N.I.P.A., da DigitPA ed oggi da AgID, funzione peraltro fortemente accentuata dalla riformulazione nell'ultimo correttivo dell'art. 71, che sostanzialmente ha affidato all'emanazione di Linee Guida da parte di AgID l'intera regolazione tecnica e di dettaglio.

Questo è dunque il quadro normativo, descritto nel suo formarsi cronologico, che si presenta oggi all'interprete ed all'operatore; un quadro ampio, certamente non ancora perfettamente compiuto ed equilibrato, che richiede ulteriori integrazioni ed affinamenti da parte di un legislatore competente e lungimirante, ma che certamente già offre un idoneo insieme di strumenti operativi ed indirizzi strategici e, dal punto di vista scientifico, costituisce un oggetto organico ed autonomo di conoscenza tale da potersi configurare come "*diritto pubblico dell'informatica*", branca della più ampia scienza del "*diritto dell'informatica*".

## 2. Il quadro dei principi costituzionali.

Prima di affrontare l'analisi dei singoli articoli va tuttavia rappresentato in sintesi il quadro costituzionale in cui si muove il legislatore.

Il CAD ha innanzi tutto mirato ad attuare la norma generale che disciplina l'azione amministrativa contenuta nell'articolo 97 Cost., che individua nei principi del buon andamento e dell'imparzialità i cardini essenziali dell'agire pubblico; con specifico riferimento all'informatica va poi tenuto presente l'art. 117, comma secondo, lettera *r*), che affida alla competenza legislativa dello Stato la disciplina del coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; un altro principio di essenziale ed ineludibile rilevanza è quello dell'autonomia di autorganizzazione spettante, ai sensi della lettera *g*) del medesimo articolo, primo e quarto comma, allo Stato ed anche alle Amministrazioni regionali e locali: si ricorda, al riguardo, la massima della Corte Costituzionale secondo la quale deve essere "*conservata alle Regioni quella discrezionalità organizzativa che deve essere ad esse riconosciuta con riferimento alle materie ed alle funzioni di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione*".

Riconduce di nuovo alla competenza statale, invece, il principio di cui alla lettera *m*) del comma secondo dell'art. 117, secondo cui lo Stato fissa i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. Per quanto concerne, poi, la competenza legislativa sulle norme relativa alla disciplina dell'uso dell'infor-

matica fra privati va fatto riferimento all'art. 117, comma secondo lettera l), che attribuisce allo Stato la facoltà di disciplinare "l'ordinamento civile", nonché, per quanto concerne l'azionabilità di alcune posizioni nei confronti delle PP.AA., alla medesima disposizione costituzionale ove si riferisce alla "giurisdizione" ed alla "giustizia amministrativa".

Il principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione, trova nell'opzione del *"migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"* (art. 15 del Codice) un'attuazione nuova, piena e moderna.

Numerose norme del codice, in genere di natura programmatica e generale e talvolta più puntualmente prescrittive, affermano proprio il concetto per cui il buon andamento dell'azione amministrativa non può prescindere, ormai, dall'utilizzo di strumenti in linea con l'evoluzione tecnologica.

In tal senso deve ormai ritenersi che questo utilizzo, nei termini delineati dal Codice e dalle altre leggi in materia, sia divenuto ormai uno dei paradigmi per valutare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo del buon andamento ed anche un efficace strumento per assicurare l'imparzialità, tenuto conto degli effetti dell'adozione delle nuove tecnologie sulla trasparenza dell'azione amministrativa, sulla comunicazione istituzionale e sull'accesso ai servizi resi dalle PP.AA. e dai concessionari di pubblici servizi.

Appaiono puntualmente riconducibili ad una diretta attuazione dell'art. 97 Cost. vari articoli del Capo primo del Codice: nella sezione prima l'art. 2, comma 1, si riallaccia sia al concetto dell'imparzialità che del buon andamento, laddove impone che venga assicurata *"la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione, e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale"* e che le PP.AA. *"si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione"*; appare opportuno ricordare, al riguardo, il forte impulso alla trasparenza dell'azione amministrativa dato dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, oggi ridenominato *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"* ai sensi del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

Nella sezione terza del capo primo del CAD, l'art. 12 reca una sorta di declinazione dei concetti di buon andamento e di imparzialità; infatti le PP.AA. *"nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione"*; l'uso delle nuove tecnologie viene quindi esplicitamente indicato come strumento idoneo al raggiungimento delle ricordate finalità, anzi potrebbe dirsi come strumento *"fisiologico"* a quei fini, ma nello stesso

tempo si riafferma che siffatto uso non è fine a se stesso, non costituisce, cioè un valore assoluto, giuridicizzato in quanto tale, ma assume rilevanza giuridica ed efficacia vincolante per l'Amministrazione in quanto effettivamente idoneo alla piena attuazione del principio costituzionale.

Rilevante appare poi il corollario che da quel principio viene tratto dal successivo art. 15: *“la riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni ... avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione”*.

In sostanza deve ritenersi che l'intero codice, per quanto concerne le disposizioni sulla pubblica amministrazione, costituisca un'attuazione dei principi costituzionali recati dall'art. 97, in una prospettiva moderna e dinamica e dunque le norme in esso contenute, se appaiono talvolta di natura programmatica, hanno tuttavia sempre e comunque un effetto prescrittivo e vincolante sull'organizzazione e sull'azione amministrativa, poiché di quei principi si dovrà tenere conto sia a livello politico in sede di emanazione delle direttive annuali dell'organo di direzione politica previste dall'art. 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come statuito dall'art. 12, comma 1 *bis* del codice, sia, a livello esecutivo, da tutti coloro, i dirigenti innanzi tutto ma comunque da tutti gli operatori, che attuano le ricordate direttive nel quotidiano esercizio della funzione amministrativa.

Il rispetto di quei principi, dunque, diviene canone di valutazione anche dell'opportunità e dell'efficacia dell'azione dell'organo politico e dei dirigenti, idoneo ad incidere sulla valutazione (di volta in volta politica o amministrativa) dei medesimi, con evidenti riflessi sulla responsabilità dirigenziale.

Pertanto tutti gli attori della complessa macchina amministrativa sono chiamati, nei rispettivi ruoli, all'attuazione dei nuovi principi, che nella riconducibilità al dettato costituzionale trovano forza e rilevanza incontrovertibile.

Il secondo principio costituzionale che si è ricordato all'inizio del paragrafo è quello più specificamente riconducibile alla materia dell'informatica: esso è stato introdotto dalla legge costituzionale 12 ottobre 2001, n. 1, che, nel riformare il Titolo V, Parte II della Costituzione ed in particolare nel modificare le competenze legislative dello Stato e delle Regioni, ha affrontato, anche se in modo sintetico, la nuova realtà tecnologica, nell'ambito di una disposizione (art. 117, comma secondo lettera *r*) che si occupa anche di diversi fenomeni, come quello statistico.

La norma affida alla competenza dello Stato *“il coordinamento... informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”*; siffatta disposizione va analizzata nella *ratio*, giacché da una corretta ricostruzione del suo significato possono discendere conseguenze non trascurabili sul piano interpretativo ed applicativo.

Giova al riguardo ricordare che la Corte Costituzionale si è occupata spe-

cificamente della questione, fornendo sintetiche ma preziose precisazioni nella sentenza 10/17 gennaio 2004, n. 17, resa su ricorso della regione Basilicata avverso la disposizione secondo la quale *“il Ministro per l’innovazione e le tecnologie definisce indirizzi per l’impiego ottimale dell’informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni”*, contenuta nell’art. 29, comma 7, lettera a) della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Secondo la Regione la norma impugnata consentiva al governo di disciplinare l’organizzazione di regioni ed enti locali, mentre la lettera r) citata consente solo di dettare indirizzi di natura strettamente tecnica; la Presidenza del Consiglio deduceva, invece, il pieno rispetto del dettato costituzionale poiché la disposizione, rettamente interpretata, era riconducibile proprio alla citata lettera r).

La Corte respingeva il ricorso rilevando che il coordinamento statale riguarda anche *“i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari a garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati”*; tuttavia la Corte precisava ulteriormente che il coordinamento è *“meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”*.

Dunque secondo la Corte proprio in virtù della ricordata previsione della lettera r) del secondo comma dell’art. 117, il Governo può perseguire l’obiettivo della *“comunicabilità”* (concetto che in un linguaggio informatico più appropriato può definirsi con le espressioni interoperabilità e cooperazione applicativa) non solo dettando regole strettamente inerenti agli strumenti informatici in quanto tali, ma anche ad altri profili *“necessari a garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione di dati”*, individuandoli, nel caso di specie, nella qualità dei servizi e nella razionalizzazione della spesa; in tal modo la Corte ha fornito una perimetrazione elastica e comprensiva dell’ambito oggettivo entro cui può estrinsecarsi il potere statale di coordinamento, ma nel contempo ha precisato che la potestà legislativa dello Stato va intesa nel senso che in essa rientra solo la disciplina meramente tecnica, limitando così in modo rigoroso il possibile contenuto degli interventi statali.

In sostanza la Corte ha ricondotto l’esercizio della potestà legislativa alla necessità di adottare soluzioni tecniche che assicurino effettivamente e sotto tutti profili necessari la possibilità per i diversi livelli istituzionali di realizzare lo *“scambio informatico dei dati”*, escludendo però, attraverso la limitazione agli aspetti tecnici, la possibilità che lo Stato legiferi incidendo immediatamente sul potere di autoorganizzazione di regioni ed enti locali; la conclusione a cui è pervenuta la Corte appare effettivamente del tutto condivisibile.

A ben veder potrebbero affacciarsi dei dubbi sulla effettiva compatibilità fra la funzione di coordinamento tecnico informatico dello Stato e la potestà di autoorganizzazione di regioni ed autonomie; sembra in realtà trattarsi di una situazione in cui sussiste una concorrenza fra interessi in qualche misura

contrastanti che la Carta costituzionale mira contemperare con una soluzione che consente, per quanto possibile, il minor sacrificio possibile ad entrambi gli interessi.

In effetti la disposizione si pone come un vero e proprio temperamento del principio di autoorganizzazione a tutela di altri principi espressamente o implicitamente costituzionali, quali il buon andamento dell'azione amministrativa e la leale collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali.

Peraltro le considerazioni sopra esposte, e lo stesso *dictum* della Corte, non appaiono del tutto sufficienti a chiarire la portata della disposizione in esame, pur se la citata sentenza costituisce una chiara e forte indicazione, poiché va approfondito ulteriormente, nel solco tracciato dalla sentenza, l'ambito su cui le regole tecniche dettate dallo Stato possono incidere, senza ledere le autonomie.

In questo senso appare necessario svolgere talune considerazioni circa il valore da attribuire all'espressione "*coordinamento informatico dei dati*", poiché un'interpretazione restrittiva rischierebbe di vanificare o, quanto meno, di ridurre grandemente la portata della norma.

Il coordinamento informatico dei dati non può essere inteso con riferimento alla mera trasmissione dei dati medesimi; infatti, la possibilità di una effettiva collaborazione tra diversi soggetti mediante l'uso delle nuove tecnologie richiede soluzioni che garantiscano l'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi.

In questo quadro è evidente che le regole tecniche non possono incidere solo sulla fase dello scambio di dati, poiché lo stesso scambio non sarebbe possibile, oppure non sarebbe possibile un effettivo utilizzo dei dati scambiati, se a monte non vi fosse l'adozione di sistemi compatibili ed in grado di cooperare.

Poiché molteplici possono essere le soluzioni tecniche adottabili, saggiamente il legislatore costituzionale ha ritenuto di individuare un unico soggetto (che, ovviamente non poteva essere che lo Stato) abilitato a dettare gli standard, vincolanti per tutti, da adottare per assicurare l'obiettivo della più ampia ed efficiente collaborazione mediante l'uso dell'informatica e della telematica tra i diversi livelli istituzionali.

Dunque il disposto della lettera *r*) in esame va inteso in senso puntuale per quanto riguarda la natura delle norme che lo Stato è chiamato ad adottare (norme tecniche), ma in termini elastici e comprensivi per quanto concerne l'ambito che tali disposizioni tecniche possono riguardare, che potrebbero toccare anche aree non strettamente riconducibili a quelle individuate dalla sentenza della Corte costituzionale con riferimento al caso di specie, cioè la qualità dei servizi e la razionalizzazione della spesa.

Proprio tenendo presenti i principi testé descritti il CAD ha distinto in modo puntuale l'applicabilità delle proprie disposizioni in relazione al contenuto delle medesime: l'art. 2 ("*Finalità ed ambito di applicazione*") nel comma 2 precisa che le singole norme si applicano a tutte le PP.AA. salvo che

sia diversamente stabilito e comunque nel rispetto della loro autonomia organizzativa e del riparto di competenze di cui all'art. 117 della Costituzione. Ovviamente nel corpo del codice si è espressamente prevista l'inapplicabilità di singole disposizioni qualora le medesime incidano sull'autonomia organizzativa di Regioni ed autonomie.

Il testo del CAD, sul punto, è stato ritenuto conforme alla Costituzione da tutti gli organi chiamati ad esprimersi nel corso dell'*iter* di approvazione del decreto legislativo, ivi compresa la Conferenza unificata per i rapporti fra Stato, regioni ed autonomie.

Va peraltro ancora sottolineato il principio contenuto nella lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117: lo Stato può determinare per legge i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale; fra le prestazioni rientrano certamente i servizi che le diverse pubbliche amministrazioni forniscono ai cittadini ed alle imprese ed è evidente che l'erogazione di un servizio tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituisce oggi una modalità di essenziale rilievo, in difetto della quale è la stessa prestazione, talvolta, ad essere resa difficile se non impossibile. In un certo senso l'utilizzo stesso delle nuove tecnologie nei rapporti tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni costituisce, in sé, un servizio, un valore fondante sul piano dell'efficienza dei servizi spettanti agli amministrati; dal lato degli utenti, poi, va ricordato il principio della parità di accesso agli strumenti informatici e dunque anche ai servizi resi per via telematica in applicazione del principio di cui all'articolo 3 della Costituzione ed in particolare dell'obbligo, da parte della Repubblica, di rimozione degli ostacoli alla libertà dell'uguaglianza, allo sviluppo della persona umana ed alla effettiva partecipazione. Proprio sull'affermazione di tali principi è peraltro basata la già ricordata legge 9 gennaio 2004, n. 4, volta a favorire l'accesso dei disabili agli strumenti informatici che nel CAD è richiamata sia nelle premesse sia in singoli articoli (cfr. art. 17, comma 1, lett. d)).

### *3. I principali criteri ispiratori del CAD.*

In questo quadro costituzionale, dunque, si è proceduto alla redazione del CAD e alle successive riforme, effettuando, ovviamente, una serie complessa di scelte sia per quanto riguarda gli oggetti da disciplinare, sia per quanto riguarda le soluzioni da adottare. In effetti varie opzioni politiche sono poste a base del testo: se ne segnalano alcune fra le più significative.

Innanzitutto il Codice afferma per la prima volta in modo esplicito ed organico, come già segnalato, l'idea che le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono, oggi, lo strumento più idoneo a garantire l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (e dunque in tal senso va applicato l'articolo 97 Cost.); poi, la necessità di sviluppare il processo di digitalizzazione secondo una strategia organica e complessiva; in terzo

luogo la necessità di promuovere la massima interazione fra i vari livelli istituzionali, secondo i canoni della leale collaborazione e con l'obiettivo di una cooperazione efficiente.

Ed ancora fra i criteri ispiratori del Codice si segnalano i seguenti: la necessità di incidere profondamente sul *back office* delle PP.AA., rideterminando strutture e procedimenti alla stregua delle possibilità operative offerte dalle nuove tecnologie; l'investimento nella formazione all'uso dell'I.C.T., e ciò sia rispetto ai pubblici dipendenti sia rispetto ai cittadini, con l'impegno ad affrontare il problema della prevenzione e superamento del *digital divide*; l'idea di una P.A. amica ed efficiente, realmente al servizio, attraverso lo strumento tecnologico, degli "utenti" cittadini ed imprese; l'elevazione a vero e proprio diritto, azionabile in giudizio, dell'interesse di questi ultimi ad ottenere l'uso delle nuove tecnologie da parte della P.A. in determinate circostanze; l'uso delle medesime tecnologie per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa; la neutralità tecnologica della legge, che rimette alla valutazione puntuale e concreta delle PP.AA. la scelta delle soluzioni tecniche da adottare.

Molti altri sono i principi esplicitati o sottesi al CAD, ma già questi possono fornire un quadro della complessità ed articolazione delle scelte effettuate.

All'interno del quadro complessivo disegnato dal CAD è poi opportuno porre fin d'ora un particolare accento su alcuni specifici aspetti concernenti in modo più puntuale l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività amministrativa che appaiono particolarmente significativi.

Per quanto concerne il c.d. "*front office*", cioè il momento in cui l'amministrazione entra in rapporto con l'esterno, innanzi tutto vanno sottolineati gli obiettivi che si tradurranno in benefici immediati per il cittadino e l'impresa.

Dell'argomento si tratterà nel fare riferimento ai diritti riconosciuti ai cittadini ed alle imprese: si ricorderà qui che essi potranno ottenere dalle PP.AA. i servizi in linea, accessibili in modo semplice e diretto dal computer attraverso la rete: si pensi alla possibilità di prenotare una visita medica, effettuare un pagamento, presentare un'istanza o una dichiarazione, richiedere un documento e via dicendo, evitando faticose e costose code nei pubblici uffici, sostituite da operazioni svolte da casa o attraverso dispositivi mobili con un click e sulla base di procedure semplici e comprensibili. Gli utenti che lo vorranno potranno poi chiedere di esercitare il proprio diritto di partecipare ai procedimenti amministrativi che li riguardano attraverso la rete: essi verranno così avvertiti dell'avvio del procedimento e potranno esercitare l'accesso e conferire documenti (diritti previsti dalla legge 241 del 1990), per via telematica.

Va poi ricordata la messa a disposizione del pubblico del patrimonio informativo della P.A., salve, ovviamente, le esigenze di riservatezza: il CAD, infatti, prevedeva fin dalla prima stesura che tutte le Amministrazioni si dotassero di siti *web*, accessibili liberamente, contenenti una serie di informazioni utili, ad esempio sull'organizzazione della stessa P.A. e sulla sua attività, ov-



vero le norme principali che la riguardano e molti altri dati di generale interesse; la disposizione, contenuta originariamente in un solo articolo, ha assunto rilevanza tale da essere sostituita da apposito e articolato decreto delegato, il già citato d.lgs. 33/2013.

Anche per le imprese il beneficio ottenuto dall'attuazione del codice è notevole: infatti ormai esse hanno la possibilità di svolgere tutti i propri adempimenti *on-line*, e possono, inoltre, beneficiare di un vero e proprio sistema informatico destinato a fornire servizi.

Sono stati poi introdotti, fin dal primo testo, anche i concetti di qualità dei servizi resi e di soddisfazione dell'utenza (art. 7): *“le pubbliche amministrazioni centrali provvedono alla riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi; a tal fine sviluppano l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti”*.

Infatti, come già segnalato, l'idea alla base del CAD è quella dell'amministrazione come soggetto che rende efficienti servizi al cittadino, in modo da soddisfare l'utente; proprio a tal fine, sono stati introdotti meccanismi di acquisizione di notizie e di valutazioni sul grado di soddisfazione delle utenze.

Ma anche per il *back office*, cioè per l'organizzazione interna delle PP.AA., sono state introdotte grandi innovazioni; esse devono organizzare il proprio lavoro, infatti, sulla base dell'utilizzo di atti e provvedimenti digitali e di fascicoli virtuali che raccolgono i documenti informatici; la corrispondenza va scambiata esclusivamente attraverso la posta elettronica e la conservazione documentale avviene in modalità digitale, il tutto con evidenti e grandissimi vantaggi di efficienza, rapidità ed economicità.

Dunque l'obiettivo del CAD, cioè una Pubblica Amministrazione efficiente e trasparente, è stato perseguito con una serie di misure normative complessa ed articolata; ma è chiaro che per il successo dell'operazione le norme devono essere tradotte in realtà e non può nascondersi il fatto che, a oltre 12 anni dall'entrata in vigore del CAD, accanto a numerose concrete realizzazioni delle norme ivi previste, alcuni aspetti sono ancora parzialmente irrealizzati.