

La pubblicità legale degli atti informatici

Giulio M. Salerno

1. Considerazioni introduttive

Per pubblicità legale degli atti informatici si intende in questa sede la pubblicazione di dati documentali nei siti informatici delle pubbliche amministrazioni a fini di pubblicità legale, ovvero qualora la pubblicità sia richiesta dalla norme vigenti essenzialmente quale condizione di efficacia, e non di validità, degli atti medesimi. Come noto, il mutamento delle tecnologie disponibili ha determinato una consistente evoluzione delle modalità di pubblicazione degli atti amministrativi; in particolare, va segnalato il passaggio dall'albo cartaceo all'albo *on-line* (ovvero elettronico). In definitiva, si sono invertite le posizioni tra la pubblicazione cartacea e quella resa possibile mediante gli strumenti offerti dalla digitalizzazione e dalla telematica: mentre all'inizio si era attribuito alla pubblicazione *on-line* un ruolo meramente integrativo e facoltativo rispetto alla tradizionale pubblicazione cartacea, adesso la pubblicazione dei documenti digitali offerti nella rete *internet* assume il compito di vera e propria pubblicazione ufficiale. Alla pubblicazione cartacea rimane adesso una funzione residuale e presumibilmente destinata col tempo a scomparire.

Le ragioni di contesto di tale inversione di ruolo nelle modalità di pubblicazione legale degli atti delle pubbliche amministrazioni, sono così sintetizzabili. Innanzitutto, come appena detto, la trasformazione radicale delle strumentazioni tecnologiche ha consentito la progressiva dematerializzazione degli oggetti da pubblicare; in secondo luogo, la presenza delle reti di interconnessione digitale ha innescato un innovativo contesto comunicativo che ha favorito la prepotente affermazione degli strumenti di conoscenza in via telematica; infine, le esigenze di ordine finanziario hanno imposto la ricerca del migliore – nel senso di più efficiente e meno costoso – impiego delle sempre più scarse risorse disponibili. Tutto ciò, ovviamente, non vale nei soli rapporti tra privati, ma si impone di necessità anche nei rapporti tra questi e le pubbliche amministrazioni, e tra queste ultime. In altri termini, il processo di digitalizzazione delle attività documentali è una strada che deve essere percorsa.

Ci si può porre, tuttavia, qualche domanda sugli effettivi esiti di tale fenomeno che impone radicali mutamenti nelle modalità di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e soprattutto nelle modalità di reperimento delle informazioni attinenti alle attività di queste ultime, e dunque in una fase assai delicata nel rapporto tra il cittadino e le pubbliche autorità. In particolare, circa la conoscibilità delle informazioni che si rendono disponibili in via telematica, ci si dovrebbe chiedere se il ricorso alle nuove tecnologie accresca davvero l'accessibilità ai dati documentali di rilievo pubblico, e se favorisca in concreto la complessiva trasparenza delle attività amministrative. Soprattutto, occorrerebbe interrogarsi sull'efficacia della disciplina del diritto di accesso, disciplina che, elaborata con riferimento a procedimenti amministrativi essenzialmente incorporati in una documentazione cartacea, deve dimostrarsi effettivamente applicabile anche rispetto a procedure ove adesso prevalgono le tecnologie informatiche e telematiche. Più in generale, non si deve dimenticare la necessità di mantenere ferma la democraticità complessiva del sistema dei poteri pubblici. La presenza di un ancora consistente *digital divide*, insomma, può suggerire di rendere ancora indispensabile il mantenimento di forme di pubblicazione cartacea proprio per garantire l'accesso alla documentazione amministrativa da parte di chi non ha le conoscenze necessarie o la stessa possibilità economica per utilizzare le più moderne tecnologie. Esigenze di solidarietà sociale, insomma, possono imporre di mantenere le tradizionali forme di pubblicità legale. Tuttavia, va tenuto conto del fatto che il mantenimento di un sistema di doppia pubblicazione – *on-line* e cartacea – potrebbe far sorgere dubbi di non poco rilievo sugli effetti giuridici derivanti da ciascuna

modalità impiegata. Ancora, occorre considerare la necessità di garantire la protezione della sfera di riservatezza – la cd. *privacy* - rispetto a dati personali e a dati sensibili che, mediante l'accesso via *internet*, potrebbe essere resi più facilmente conoscibili. Non vi è dubbio, infatti, che le forme di pubblicazione *on-line* si presentano come strumenti potenzialmente assai più diffusivi rispetto alla tradizionale pubblicazione cartacea, e dunque impongono la presenza di una tutela rafforzata a difesa di interessi inviolabili rispetto alle esigenze che sono proprie della pubblica conoscenza dell'attività amministrativa.

In definitiva, vi sono soprattutto tre problemi che appaiono cruciali per affrontare in modo corretto ed efficiente il percorso di progressiva digitalizzazione della pubblicazione degli atti delle pubbliche amministrazioni.

In primo luogo, circa i processi di produzione degli atti, la digitalizzazione degli strumenti di pubblicità legale presuppone l'intera digitalizzazione di questi ultimi e dei rispettivi procedimenti. Si tratta di una questione ancora da affrontare, soprattutto in ordine al problema dei costi che devono essere sostenuti per la riorganizzazione delle procedure e per la riqualificazione del personale.

In secondo luogo, va considerato il tema dell'affidamento della pubblicità legale nel tempo. La digitalizzazione degli atti e delle relative modalità di pubblicazione richiede una seria riflessione in ordine al problema della conservazione digitale e all'effettiva garanzia di immutabilità della documentazione a fini di tutela delle molteplici situazioni giuridiche coinvolte a vario titolo.

Infine, si deve tener conto del fatto che le pubbliche amministrazioni si presentano come una realtà assai diversificata, soprattutto in ragione delle sfere di competenza ormai riconosciute dalla Costituzione e dalla leggi a favore delle autonomie territoriali (Regioni, Province e Comuni). Insomma, è davvero ipotizzabile e possibile una vera omogeneità dell'intero processo di digitalizzazione dell'attività e della documentazione amministrativa di tutte le pubbliche istituzioni, o, diversamente, prendere atto dell'opportunità di procedere verso un sistema che, pur operando nel quadro di principi di carattere unitario dettati dalla legge dello Stato, si orienti nel senso del "federalismo digitale"?

2. La legge 69/2009 e il D.P.C.M. 26 aprile 2011

Passiamo adesso a dare qualche cenno sulla legge n. 69 del 2009 che, istituendo gli albi *on-line*, ha previsto la transizione graduale alla pubblicità legale *on-line*.

In particolare, nell'art. 32 si dispone che gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei siti informatici delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici (e delle loro associazioni). Si è individuato un periodo transitorio – con un doppio regime, sulla stampa quotidiana e nei siti informatici - per gli atti inerenti alle procedure a evidenza pubblica e per i bilanci; e si sono previste due scadenze (il 1° gennaio 2011 per tutti gli atti amministrativi e il 1° gennaio 2013 per gli atti delle procedure a evidenza pubblica e per i bilanci), decorse le quali le forme di pubblicità in forma cartacea non avranno più effetto di pubblicità legale. Rimane tuttavia ferma la possibilità di effettuare, in via integrativa (e dunque non sostitutiva), la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione.

Successivamente alla legge n. 69 del 2009 è stato adottato il D.P.C.M. 26 aprile 2011 che avrebbe dovuto completare il quadro delle regole poste in via generale della legge medesima. In verità tale decreto si è limitato a stabilire scarse disposizioni circa le modalità di pubblicazione nei siti informatici, e a ricordare con una qualche attenzione il limite del rispetto della normativa sulla *privacy* (d.lgs. 196/2003; vedi provvedimento del Garante n. 88 del 2 marzo 2011).

Con particolare riferimento all'Albo pretorio comunale, va ricordato che esso riguarda tutti gli atti per i quali le leggi o i regolamenti richiedono la pubblicazione come condizione per acquisire

efficacia. Inoltre, va sottolineato il ruolo svolto dal messo-pubblicatore: egli garantisce la pubblicazione dei documenti entro le scadenze previste, cura l'affissione e la defissione degli atti, vigila sulla regolare tenuta dell'Albo, e procede all'apposizione del referto di pubblicazione. Adesso, con l'istituzione dell'Albo *on-line* la funzione di curare le pubblicazioni (richieste dagli uffici o dall'esterno) in via telematica dei documenti digitali deve confrontarsi con le mutate esigenze e con le nuove problematiche che scaturiscono dall'impiego delle nuove tecnologie rispetto all'applicabilità di discipline normative che, per la maggior parte, sono sorte in relazione a procedimenti e atti documentali cartacei. Tutto ciò rende indispensabile la riqualificazione del personale al fine di assicurare le opportune capacità e le necessarie competenze per affrontare un passaggio così importante nel rinnovamento delle modalità di organizzazione e di funzionamento dell'ente.

3. Il CAD e l'Albo on-line

Deve essere affrontata, poi, la questione relativa ai rapporti tra l'Albo *on-line*, che dunque viene reso obbligatorio e con esclusiva efficacia di pubblicità legale, e la disciplina posta dal Codice dell'amministrazione digitale (in breve, CAD).

Innanzitutto, può ricordarsi che, ai sensi dell'art. 54, comma 4, del CAD, le pubbliche amministrazioni garantiscono che le informazioni contenute nei loro siti siano conformi e corrispondenti ai contenuti dei provvedimenti amministrativi originali dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito. Da ciò scaturisca la responsabilità – giuridicamente rilevante e azionabile - nei confronti del soggetto eventualmente leso nei suoi diritti e interessi legittimi dalla non conformità delle informazioni rese mediante il sito rispetto ai provvedimenti amministrativi "originali". Ciò deve valere, è evidente, anche nei riguardi della pubblicazione, mediante l'Albo *on-line*, di documenti amministrativi – ovvero di quelli di cui l'amministrazione sia in possesso -, tanto più che il successivo comma 4.bis dispone che la pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi previsti dalla legge. Inoltre, circa i documenti amministrativi informatici, l'art. 23 ter, primo comma, del CAD, li definisce come gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse amministrazioni, e quindi anche quelli pervenuti dall'esterno della stessa al fine dell'inserimento nell'Albo pretorio. E se questi documenti pervengono in formato cartaceo, soccorre la possibilità di procedere alle copie informatiche di documenti analogici, ai sensi dell'art. 23 ter, terzo comma, del CAD, di quei documenti cioè formati dall'amministrazione in origine su supporto analogico o comunque "detenuti" dalla stessa amministrazione. Tali copie, come noto, hanno lo stesso valore giuridico degli originali se la conformità all'originale è assicurata dal funzionario delegato mediante firma digitale o qualificata nel rispetto delle regole tecniche. Circa la trasmissione dei documenti alle amministrazioni pubbliche, l'art. 4, comma 2, del CAD dispone che il cittadino può trasmettere ogni atto o documento alle PA con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione se "formato e inviato nel rispetto della vigente normativa", e che ciascuna PA, per ciascun procedimento, può determinare, nei limiti della legge, le modalità di formazione e invio dei documenti (ad esempio, mediante moduli o formulari)

4. I vincoli e gli obblighi delle pubbliche amministrazioni

Vi sono, inoltre, numerosi vincoli normativi – peraltro di non facile identificazione – che vanno rispettati nella pubblicazione dei documenti *on line*. Questa, infatti, deve osservare le norme del CAD, le regole tecniche, e le direttive e circolari in materia di domini Internet, organizzazione, accessibilità, usabilità, riservatezza e sicurezza dei siti. Inoltre, sussistono specifici obblighi a fini di garantire il necessario affidamento pubblico circa la correttezza dei dati pubblicati e l'effettiva tutela dei cosiddetti "diritti digitali", cioè dei diritti riconosciuti dal CAD agli utenti dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni mediante le tecnologie dell'informatica e della telematica.

In particolare, occorre garantire l'autenticità e l'integrità nel tempo del documento informatico; la conformità delle informazioni pubblicate nel sito rispetto a quelle contenute nei documenti originali; la fruibilità delle informazioni pubblicate in modalità gratuite e senza identificazione informatica dell'utente; la consultazione dei documenti secondo standard ISO32000 o altri formati aperti conformi agli standard internazionali; la ricerca e la reperibilità delle informazioni secondo modalità stabilite in un apposito allegato; e prevedere strumenti di notifica degli aggiornamenti delle pubblicazioni.

Più in particolare, circa le procedure a evidenza pubblica, le amministrazioni aggiudicatrici (ovvero, ai sensi dell'art. 3, comma 25 Codice dei contratti, le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; e le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, di questi soggetti), sono soggette all'obbligo di realizzare nel proprio sito informatico un'apposita sezione (denominata "Bandi di gara") con la pubblicazione dei bandi, degli avvisi e degli esiti di gara, e tale Sezione deve essere direttamente raggiungibile dalla home page e con caratteristiche che assicurino immediata e agevole consultazione. Ancora, circa la permanenza delle informazioni pubblicate, vi deve essere un'apposita sezione per i bandi di gara scaduti, consultabile sino a 180 giorni successivi alla pubblicazione dell'esito della gara. Comunque, anche successivamente, i dati devono rimanere consultabili secondo modalità stabilite dall'amministrazione aggiudicatrice (e rese note sul sito informatico del Committente).

Circa poi i bilanci, sono previste alcune importanti garanzie, quali la loro pubblicazione in un'apposita sezione del sito denominata "Bilanci", che deve essere direttamente raggiungibile dalla *home page* del sito stesso, avere caratteristiche di immediata e agevole consultazione, e consentire che i bilanci siano consultabili in ordine cronologico e senza limite temporale.

In ordine alla registrazione del sito e alla garanzia di aggiornamento, l'indirizzo *web* del sito informatico deve essere registrato nell'"Indice degli indirizzi" delle pubbliche amministrazioni (ai sensi dell'art. 57 *bis* CAD), e ne deve essere garantito l'aggiornamento .

5. Considerazioni conclusive

In sintesi, circa gli impegni che sono posti in capo alle pubbliche amministrazioni a seguito del processo di digitalizzazione della pubblicità legale, esse sono tenute, innanzitutto, a determinare le "proprie" regole e le rispettive modalità di funzionamento della pubblicità legale *on line*, preferibilmente mediante la predisposizione di un apposito regolamento che da un lato assicuri il concreto recepimento degli obblighi normativi, e dall'altro lato garantisca a ciascun ente la possibilità di autodeterminare le proprie modalità di azione all'interno degli spazi di autonomia riconosciuti dall'ordinamento. Ciò implica una duplice azione: rivedere i procedimenti amministrativi per renderli coerenti con la digitalizzazione dell'attività amministrativa e con la fase della pubblicità legale; e attribuire ad una specifica unità organizzativa, composta da personale professionalmente qualificato, il compito di sovrintendere alle procedure di pubblicazione *on line* dei documenti, possibilmente operando un'apposita riorganizzazione e riqualificazione del personale già attribuito ai compiti relativi alla pubblicizzazione degli atti.