

Atti del seminario  
**“IL CODICE DELL’AMMINISTRAZIONE DIGITALE: ANALISI  
GIURIDICA E TECNOLOGICA”**

CNIPA 15 aprile 2005

Il programma del seminario che prevedeva, come si legge dal titolo, un’analisi giuridica e tecnologica delle parti più innovative del Codice e in particolare degli aspetti connessi alla firma digitale, all’accesso dei servizi in rete e allo scambio dei dati tra p.a., ha avuto inizio con le relazioni del Dott. Carlo Notarmuzi (Ufficio legislativo del MIT) e dell’ Ing. Giovanni Manca (CNIPA). In realtà, la viva partecipazione del pubblico - per la maggior parte amministratori - ha costretto ad una riveduta del programma in favore di interventi, domande e dubbi di chi, nella pratica, si troverà ad applicare il “Codice dell’amministrazione digitale”.

**Dott. Notarmuzi**

«Gradualmente il sistema normativo ha cercato di stare dietro alle innovazioni tecnologiche e darci indicazioni su come usarle. Dire che l’amministrazione è indietro sulla tecnologia rispetto al privato in parte è vero, ma in parte ha delle eccezioni. Ad esempio, già dai primi anni ’90 amministrazioni quali la Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero della Giustizia ed altre amministrazioni avevano già avviato un sistema di informatizzazione. Il problema è che le regole precise servono per consentirci di lavorare con le stesse metodologie fra tutte le amministrazioni. Ci sono casi in cui si tende a non usare la tecnologia e a mantenere le attività sul cartaceo: uno spunto di questo Codice è anche quello di **indicare quali sono le possibilità che la tecnologia offre**, prevederle normativamente in modo che, se qualcuno usa la tecnologia in questo modo, tutto funziona più celermente e l’azione amministrativa ne risente in maniera positiva. Ma possono esserci anche delle eccezioni in senso contrario: tutti noi ormai usiamo la posta elettronica, ma credo che nessuno di noi avrebbe il coraggio di partecipare ad un concorso pubblico o di far partecipare la propria amministrazione ad una gara d’appalto inviando un’e-mail.

In un libro sulla firma elettronica ho letto che questo strumento semplificherà moltissimo i rapporti con la PA perché tutti potranno firmare. Ma che vuol dire “tutti”? Una cosa è l’informatica e una cosa è il diritto: se l’organizzazione amministrativa giuridica prevede che esistono delle persone normalmente qualificate come Dirigente che hanno potere di firma, non significa che con la firma elettronica tutti possiamo firmare; tutti abbiamo la posta elettronica, ma non tutti possiamo firmare.

Un nostro consulente docente di informatica, il prof. Limone, una volta mi ha detto una frase che da allora tengo virtualmente scolpita sopra la mia scrivania: “**L’informatica non altera il diritto**”. Questo assunto è fondamentale soprattutto per il mio lavoro da giurista, visto che opero all’interno di una struttura prevalentemente tecnica e devo dunque confrontarmi con gli informatici, i quali, osservando che la tecnologia consente di fare tante cose, dicono “facciamo di tutto e di più”. I giuristi in genere vengono visti come un freno allo

sviluppo, e forse è vero, ma proprio in virtù del principio che “l’informatica non altera il diritto”, dobbiamo capire, da un lato che non bisogna farsi prendere la mano da potenzialità tecnologiche non corrispondenti a previsioni giuridiche, e dall’altro che non bisogna neanche farsi spaventare dalla tecnologie. Ora abbiamo la posta elettronica e la firma digitale, ma questo non cambia l’organizzazione degli Uffici.

Prendiamo ad esempio la casella di posta elettronica: quando sulla mia casella personale arriva della posta ufficiale, non faccio altro che girarla alla Segreteria che ha un suo indirizzo di posta elettronica. Io sono Dirigente come funzione organica, non come persona fisica, e quello è il mio indirizzo come persona fisica con l’iniziale del mio Nome, il Cognome e il dominio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma non è quello l’Ufficio che riceverebbe la posta cartacea, è la mia segretaria che apre la posta, le protocolla e poi me la passa in visione. Perché questo meccanismo dovrebbe cambiare in virtù dell’informatica?

I due eccessi di cui parlavamo hanno fatto sì che in molte amministrazioni si sia continuato a lavorare tradizionalmente senza avvalersi della tecnologia. Ad es. ancora adesso continuo a vedere fax con su scritto “anticipazione via fax”, ma quella era una previsione del 1991; oggi siamo nel 2005 e le cose sono cambiate.

L’Italia è stato il primo paese in Europa ad introdurre la firma digitale; oltre a questo, altri provvedimenti hanno delineato un quadro giuridico relativo agli aspetti della digitalizzazione, mi riferisco al protocollo informatico, al concetto di documento informatico, ma tutti questi aspetti erano contenuti in singole previsioni di legge spesso non collegate bene tra loro. La volontà e l’esigenza di questo Codice era proprio quella di trasformare tutta l’azione amministrativa, secondo il procedimento che normalmente utilizziamo, grazie all’uso della tecnologia.

La delega che il Parlamento ha dato al Governo prevedeva uno o più Decreti Legislativi per disciplinare la materia. Nello specifico tutto è stato tradotto in due d. lgs.: uno che è il Codice e rappresenta il Manuale delle norme di condotta nell’attività amministrativa informatica della PA, e l’altro è il **Sistema Pubblico di Connettività (SPC)** che, come ha detto simpaticamente il Ministro Stanca, **rappresenta “l’autostrada informatica, là dove il Codice rappresenta il Codice della strada”**. Il SPC è la rete telematica che collegherà tutte le amministrazioni centrali e locali, ma per utilizzarla era necessario adottare un Codice della strada, quindi una serie di regole per percorrere questa strada. Accanto a questi provvedimenti c’è il DPR sulla Posta Elettronica Certificata (PEC).

Abbiamo dovuto tener distinte le norme regolamentari dalle norme legislative. Per la pubblicazione in Gazz. Uff. del Codice è necessario attendere la pubblicazione del DPR sulla PEC, in quanto al suo interno ne contiene dei riferimenti. *(La pubblicazione è ora avvenuta sulla G.U. del 28 aprile 2005, nr. 97, ndr)*

Cosa intendevo dire quando dicevo che il Codice disciplina tutta l’azione amministrativa? Le norme realizzate fino al 2005 e sostanzialmente negli ultimi 10 anni, si sono occupate di segmenti di questo tema: la firma elettronica, il protocollo informatico, la documentazione amministrativa; il DPR 445 aveva la filosofia di contenere in unico testo documentazione cartacea e documentazione amministrativa; **il Codice invece vuole disciplinare tutto il percorso dell’azione amministrativa**. Immaginiamo un normalissimo procedimento amministrativo: da un lato abbiamo una sequenza di atti finalizzata al raggiungimento di un risultato, e dall’altro i singoli atti amministrativi che rappresentano i vari momenti per giungere a questa conclusione. Quindi c’è un percorso procedimentale e una sequenza di elementi banalmente descrivibili: un atto è un foglio di carta scritto con delle caratteristiche, firmato, protocollato, che poi viene spedito, archiviato e poi utilizzato in vario modo. La

stessa sequenza è stata riprodotta nel Codice per dar modo a tutti, qualunque fasi si volesse realizzare informaticamente, di poterlo fare in connessione logica con le altre. Si cerca di avviare un processo che per il futuro tende solo all'informatica, quindi il procedimento amministrativo dovrebbe svolgersi informaticamente senza stampare, scannerizzare ecc.

La prima griglia, risalente a un anno e mezzo fa, su cui iniziammo a lavorare per il Codice prevedeva i seguenti elementi: disponibilità, gestione, accesso, trasmissione, conservazione e fruibilità dell'informazione; tutti i passaggi dovevano essere sequenzializzati.

Faccio una premessa sui concetti di informazione e di documento: già il DPR 445 definiva il documento informatico come l'insieme di atti, fatti o dati rilevanti giuridicamente; quindi la definizione partiva dal nostro conosciuto cartaceo. **L'informatica non distingue il dato dal documento e dall'informazione**, per cui ad esempio il codice fiscale come dato è un documento nel momento in cui lo vedo stampato sulla carta o altro, ma come elemento rappresenta un dato, **questa distinzione deve necessariamente scomparire**, perché non è documento solo ciò che è cartaceo, ma è documento l'informazione.

Anche il **titolo del Codice** ha avuto delle vicende di formazione: inizialmente il titolo era il "Codice delle pubbliche amministrazioni digitali", poi abbiamo preferito cambiarlo in "Codice dell'amministrazione digitale" perché la volontà contenuta nel testo era proprio quella di riferirsi all'azione e all'attività amministrativa, non agli uffici e alle pubbliche amministrazioni, quindi **si tratta di un Codice dell'attività amministrativa digitale** che si rivolge alle pubbliche amministrazioni. L'art. 1 co. 2 d. lgs. n. 165 del 2001 fa un elenco di pubbliche amministrazioni ma nell'applicazione del Codice bisogna tener conto anche della riforma della Costituzione del 2001. In particolare nel campo dell'informatica **l'art. 117 co. 2 lett. r Cost.** prevede che allo Stato compete la potestà legislativa in materia di coordinamento informatico dei dati. Questa espressione è oggetto di dibattito e discussione: da un lato qualcuno sostiene che si tratti di una norma di squisita valenza tecnica, ovvero, alla luce dell'autonomia organizzativa delle PA in particolare Regioni, Province e Comuni, allo Stato spetta soltanto il compito di dettare norme tecniche; ma fare solo norme tecniche non è sufficiente se non si prevede anche un impianto organizzativo (norme organizzative). Questo ha creato delle difficoltà di relazioni fra le varie amministrazioni coinvolte nell'informaticizzazione. Alcune norme del Codice sono dirette inevitabilmente anche ai privati e se devo disciplinare tutta l'azione amministrativa non posso non tener conto del primo e dell'ultimo passaggio, dalla fase dell'iniziativa (domanda, denuncia ecc.) alla fase finale che collega la PA al privato per fornire il risultato. Non si poteva solo disciplinare la parte intermedia, ad es. le regole sulla firma non potevano essere diverse tra pubblico e privato, perché per me che sono un giurista esistono due tipi di firme: la sottoscrizione e la firma autenticata da un notaio. Informaticamente ci sono tantissime altre forme di firma ma partendo da una base giuridica non si poteva non prevedere questo elemento cardine nel Codice. Esiste poi una terza categoria di soggetti che sono i gestori di servizi pubblici (Enel, Italgas, ferrovie ecc.) che, avendo nel tempo assunto delle funzioni che storicamente appartengono alla PA, hanno delle regole da rispettare (a metà strada tra soggetti privati e amministrazioni per i servizi che erogano). Visto che questo Codice disciplina l'azione amministrativa e al cittadino non interessa se l'azione amministrativa è svolta da un Ministero, da una Regione o da un ente che eroga un servizio pubblico, abbiamo dovuto includere anche i gestori di servizi pubblici. Qualche problema si potrebbe porre per i gestori locali di servizi pubblici: nell'art. 2 del Codice che disciplina l'ambito di applicazione è sparito il riferimento ai gestori locali di servizi pubblici che, ad una interpretazione letterale,

sono stati tutti assimilati allo stato; giuridicamente non ritengo sia corretto ma le norme sono frutto di concertazione e accordo tra soggetti diversi.

Non tutto il Codice si applica a tutti: la parte iniziale e finale del procedimento tiene conto anche dei rapporti con i privati, la parte interna al procedimento disciplina ciò che è della PA (es. la conservazione non riguarda il cittadino mentre la trasmissione in entrata e in uscita lo riguarda).

Sebbene l'art. 117 sembra prevedere solo norme tecniche si è dovuto prevedere anche norme organizzative e per lo Stato centrale non è stato un problema in quanto si aveva la competenza in questo ambito.

Il d. lgs. n. 39 del 1993 prevede all'art. 10 il responsabile dei sistemi informativi che dovrebbe essere una figura trasversale alle Direzioni Generali e all'assetto organizzativo dei Ministeri. In alcuni casi non è stato così; i Ministeri più all'avanguardia hanno previsto una Direzione Generale per l'informatica ma questo meccanismo non poteva essere applicato a tutti, quindi abbiamo raccolto ed elencato tutte le funzioni di organizzazione informatica, disponendo che siano attribuite ad un unico soggetto che sia di raccordo all'interno dell'amministrazione. Non siamo entrati all'interno dell'organizzazione dei Ministeri, ma è stato ribadito che la funzione informatica deve essere trasversale, per evitare che all'interno di una struttura si abbiano più sistemi e servizi informativi. Così come si ha un unico Ufficio che si occupa di personale e risorse strumentali, deve aversi un unico Ufficio che si occupa di informatica. Nell'organizzazione ogni amministrazione è libera di scegliere.

Quanto all'applicazione del Codice alle Regioni rispetto dell'art. 117 Cost., paradossalmente in sede di riunioni con la Conferenza Unificata ha trovato l'obiezione degli enti locali in senso contrario: su alcuni aspetti è stato sottolineato che in assenza di obblighi si aveva un'impossibilità di funzionare. Ecco perché in alcuni passaggi si ritrovano delle norme singolari del tipo "così si fa nello Stato, se le Regioni poi lo volessero fare sappiano che non è vietato". Ad esempio, il manuale di gestione è stato già predisposto da molti enti; perché non disporre l'obbligo per tutti? Il Codice in realtà non può farlo, non si poteva stabilire una regola uguale per tutti, ed ecco che nei rapporti tra Stato e Regione viene ad applicarsi la c.d. *governance* sulla base della quale "bisogna essere d'accordo".

Sia nel Codice che nel SPC sono previste forme di *governance*, cioè di **accordo tra Stato e Regioni sulla base di aspetti condivisi. Bisognava bilanciare il principio costituzionale, l'autonomia organizzativa e la necessità che purtroppo nell'informatica non c'è una netta separazione tra regole tecniche e regole organizzative**, perché molto spesso le regole tecniche finiscono per condizionare l'organizzazione degli uffici.

Il SPC, come insieme di regole per gestire la rete, vede al suo vertice un organismo definito Commissione composto da rappresentanti dello Stato e da rappresentanti delle Regioni e altre autonomie locali (9 membri). Questa Conferenza ha la funzione di raccordare le amministrazioni dello Stato in una fase preparatoria a questo organismo di consultazione e di attività concreta sulla gestione del SPC. Codice e SPC non sono stati messi insieme per esigenze politiche e tecniche, che richiedevano una corsia più veloce per il SPC che va a sostituire la RUPA. **Il SPC rappresenta il punto centrale della governance**; su questo aspetto il dialogo con le Regioni è stato particolarmente forte nei tempi e nei contenuti; **mettendo insieme Codice e SPC tutto avrebbe risentito dell'appesantimento politico del confronto regionale**. I due testi quindi viaggiano separatamente ma hanno delle indubbie implicazioni di collegamento».

### **Intervento dal pubblico rappresentante ACI**

«In una organizzazione pubblica come l'ACI in cui è previsto un organismo totalmente privato (**società in House**) come ACI Informatica, **come si applica il Codice?**»

#### **Dott. Notarmuzi**

«Sicuramente le norme organizzative riguardano solo le amministrazioni centrali e non voi che vi organizzate come volete. Tenendo conto che il gestore del servizio è ACI e non ACI Informatica (che non eroga direttamente servizi ai cittadini) diciamo che la società in House è vista come una ulteriore Direzione Generale. Dal punto di vista dell'esercizio della funzione nei confronti dell'utente non è rilevante ACI Informatica perché è **l'ACI che deve fornire i propri servizi nel rispetto delle norme del Codice**, se poi lo fa la Direzione dei sistemi informativi o ACI Informatica fa solo la traduzione di queste norme ed il braccio operativo in tema di appalto, l'affidamento a terzi non è un problema, non ne risponde ACI Informatica. Gli aspetti organizzativi sono lasciati alla libera organizzazione delle amministrazione, l'importante è che il *front office*, quindi il versante nei confronti dell'utente, risponda al Codice.

Noi abbiamo imposto regole solo alle amministrazioni dello Stato ma questo non significa che il Codice non sia applicabile ad altri casi (protocollo, conservazione), anzi è auspicabile un sistema uniforme, pur nella libertà organizzativa di ognuno. Quindi ACI Informatica è un privato, ACI è gestore di servizio pubblico e le regole organizzative dedicate allo Stato non è vietato che le applichi anche l'ACI.»

### **Intervento dal pubblico rappresentante Ministero della Giustizia.**

«Il Ministero della Giustizia dispone di una Direzione Generale e il Direttore Generale è responsabile dei Sistemi informativi, ma a mio giudizio la situazione che si viene a creare con il nuovo Codice non è perfettamente collegabile a quello che si è già creato oggi, laddove esiste una **Direzione Generale** perché questa ha avuto **compiti gestionali**; non dimentichiamo che il responsabile dei sistemi informativi è il responsabile della parte contrattualistica. Nel Codice si prevede un livello più alto di coordinamento.

In altre parole, **le funzioni contenute nell'art. 17 del Codice creano un livello superiore nei contenuti rispetto alle funzioni di gestione** che ha il responsabile dei sistemi informativi di cui all'art. 10 del d. lgs. n. 39 del 1993 (*"Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche"*)»

#### **Dott. Notarmuzi**

«Sicuramente è **vero, ma è voluto**; non a caso l'art. 10 del d. lgs. n. 39 non è abrogato. Si è cercato di dare queste funzioni strategiche di diretta collaborazione ad un unico soggetto scelto all'interno dell'amministrazione proprio per evitare, come è accaduto, che il responsabile dei sistemi informativi avesse una posizione in teoria trasversale ed equivalente alle altre Direzioni Generali e in pratica no. L'informatica è trasversale a tutte le attività e costituisce una scelta strategica, non è possibile pensare un'informatizzazione a scaletta tra i vari livelli sia all'interno dell'amministrazione che nei confronti delle altre amministrazioni. Perché la Direzione del personale è unica e quella dell'informatica no?»

Nelle versioni del Codice precedenti avevamo previsto una figura di diretta collaborazione sull'informatica, ma l'abbiamo dovuta togliere perché l'art. 7 del d.lsg. 300 che organizza i Ministeri prevede che il Ministro metta chi vuole a diretta collaborazione.

Il Codice individua varie possibilità: la costituzione di una Direzione Generale, un tecnico di diretta collaborazione del Ministro svincolato dalle direzioni generali con funzione politica più forte. Rimane la libertà organizzativa, l'importante è che queste funzioni non siano sparpagliate tra vari uffici. Tutte quelle gestionali le ha sicuramente il responsabile dei sistemi informativi, se si vogliono attribuire allo stesso altre funzioni, per il Codice non è un problema ammesso che gli altri Direttori generali lo consentano. Se un Ministero vuole integrare il livello della gestione con il livello del coordinamento può farlo. L'obiettivo è quello di fare un unico centro di competenza, ma non possiamo dirvi noi dove collocarlo.»

### **Intervento dal pubblico del Responsabile ufficio semplificazione amministrativa del Comune di Roma.**

«Il Comune di Roma ha due uffici separati, il Dipartimento ai **sistemi informativi** e il Dipartimento della **semplificazione amministrativa**. Questi due uffici collaborano tra loro ed hanno una programmazione congiunta: come si inserisce il Codice all'interno di questi aspetti?

In uno scenario ricco di norme, inoltre, non dobbiamo dimenticare quelle relative alla **trasparenza** e all'**accesso** agli atti. Lei sosteneva la libertà di organizzarsi internamente, ma nel caso degli archivi sono necessarie delle regole certe; d'altra parte non possiamo dimenticare la questione dell'**interoperabilità** tra le PA per le banche dati.»

### **Dott. Notarmuzi**

«Quanto all'interoperabilità apro una ulteriore parentesi sul SPC: la RUPA era un accordo tra le amministrazioni centrali dello Stato per il collegamento e lo scambio di dati; il SPC non è un collegamento ma una serie di regole per collegare le varie amministrazioni. **La differenza tra RUPA e SPC è che prima c'era un unico gestore dal quale si compravano servizi limitati al trasporto dei dati, ora ci si può rivolgere a più gestori**, i quali erogano gli stessi servizi e il SPC diventa l'insieme di regole che devono essere rispettate dai fornitori per servire ed erogare servizi informatici alle PA. Anche in questo caso le regole non sono obbligatorie per le PA locali, le Regioni non sono obbligate ma, se vogliono partecipare, possono aderire a questa rete delle reti. Il SPC inoltre prevede la realizzazione di una rete internazionale delle PA con un sistema di autorizzazioni nell'accesso che consentono ad ognuno di attingere ai dati di cui necessita. Anche all'interno del SPC **non si ha un accesso indiscriminato ma d'altra parte vogliamo anche evitare che ogni amministrazione faccia un protocollo di intesa per accedere a determinati dati di altre amministrazioni**. L'art. 5 del SPC è stato oggetto di discussione e alla fine si è disposto che lo scambio di dati fra PA effettuato secondo le regole del SPC ha lo stesso valore di un trasferimento di documenti nell'ambito del procedimento amministrativo. Il SPC, oltre ad avere questa universalità multifornitore (più fornitori possono erogare servizi), non realizza solo scambio di dati ma anche **cooperazione applicativa** che permette di svolgere tutto il procedimento amministrativo fino al risultato finale.

**Dalla semplificazione amministrativa si passa alla semplificazione informatica.** Lo scambio di dati effettuato secondo le regole del SPC va interpretato nel senso della cooperazione applicativa e non solo di scambio dati.

Il **Codice è la scatola degli attrezzi, ognuno si organizza come vuole.** Sono stato coinvolto in una iniziativa "L'esperto risponde" con Forum PA e la maggior parte delle domande non sono sul codice ma domande su casi specifici. Nel Codice non ci sono casi specifici, perché è la cassetta degli attrezzi in cui il procedimento viene studiato in astratto. È impensabile fare un Codice per ogni procedimento.

Il Codice è **come un catalogo da cui ognuno prende ciò che preferisce e ciò che gli è più utile.**»

### **Intervento dal pubblico rappresentante ACI**

«Ogni realtà ha una sua storia e una sua strategia e questo comporta che ad una prima lettura del Codice ci si chiede in primo luogo **cosa**, di tutto quello che è già stato fatto, **si deve buttare via o rivedere** alla luce del Codice, ed in secondo luogo **quanto le norme** dello stesso **sono vincolanti** per tutte le strutture che non sono amministrazioni dello Stato. Lei parla di attrezzi, ma se io uso degli attrezzi diversi, fino a che punto devo aprire la scatola ed andare a cercare l'attrezzo? Questa è una grossa perplessità che suscita molto interesse nella mia struttura.»

### **Dott. Notarmuzi**

«Assolutamente **non va buttato via nulla** di quello che è stato già fatto, ma i colleghi informatici mi hanno insegnato che se **le norme vengono cambiate ogni tot. anni, l'informatica ha dei cambiamenti ancora più rapidi.**

Es.: il Codice contiene una norma su come fare i siti web, che dovrebbero essere un sistema di interazione e non un semplice catalogo; si danno delle indicazioni di massima su come potrebbero essere quelli dello Stato e volendo anche quelli locali. Se voi avete già un sito, quando questo verrà rivisto, potreste tener conto di questa norma o fare il sito come volete; in ogni caso si deve considerare la nuova normativa relativa a CIE/CNS come unici strumenti di accesso a partire dal 2007. (L'ACI è una PA Centrale vedi d. lgs. 39)».

### **Ing. Giovanni Manca**

«**Il reale problema sono gli enti locali**, noi non possiamo imporre a tutto lo Stato italiano determinate regole, **tutto è sotto l'ombrello della visione condivisa** (chiamata in vari modi: visione condivisa per l'e-government, realizzazione cooperativa). Il fatto è che il federalismo esiste ed io Stato centrale non posso importi nulla ma tutti abbiamo beneficio dalla cooperazione, da qui il termine **cooperazione applicativa e non interoperabilità**, l'interoperabilità è un sottoprodotto della cooperazione applicativa.

Mentre in passato c'erano i bridge (conversione bassa di protocollo tra due reti separate ma si usa lo stesso linguaggio, è un problema di indirizzamento), i router (significa che qualcuno mi insegna la strada per arrivare a destinazione ma ancora uso dei protocolli di comunicazione omogenei, coerenti) e i gateway (parliamo due linguaggi differenti e c'è "un signore" in mezzo che traduce), oggi c'è la cooperazione applicativa. In passato il 90% della cooperazione applicativa era gateway. **Oggi** - vuoi perché c'è stata la Rupa, vuoi perché c'è

stato un protocollo comune, vuoi perché c'è stata la liberalizzazione del mercato, **la cooperazione applicativa è cambiata.**

Diventa ancora più indispensabile a questo punto l'aspetto normativo : chi siamo e cosa vogliamo fare, tenendo conto degli indirizzi politici si spera pluriennali (non per tutti un byte vale 8 bit!). Condiviso il principio generale per cui è necessario comunicare, a questo punto tutto il discorso delle regole tecniche è ampiamente consolidato, fortemente consolidato, affatto consolidato: col Codice alla fine di questo seminario capirete che alcune cose sono ancora in fase di discussione. E anzi **ci sono** ancora in applicazioni pratiche, nel mondo reale, **tanti dubbi**. La norma serve a regolare la società dell'informazione».

### **Intervento dal pubblico di un responsabile ufficio semplificazione amministrativa del Comune di Roma.**

«A proposito del **rapporto tra l'amministrazione dell'Interno e i Comuni**, vengono fatte delle separazioni?»

#### **Dott. Notarmuzi**

«Il problema riguarda le funzioni. Se il suo Dipartimento svolge funzioni di ordine e sicurezza pubblica in teoria potrebbe chiamarsi fuori (art. 2, co. 6). Per quanto riguarda i rapporti coi Comuni, è proprio la Commissione che gestisce il SPC, nella quale vi sono amministrazioni dello Stato e amministrazioni locali, che decide, al di sopra di quello che possiamo fare noi con la legge, le modalità tecniche di collegamento delle strade: dobbiamo mettere le stesse traversine, gli stessi binari, altrimenti non ci si parla. Una volta che a livello centrale noi abbiamo creato i binari uniformi, voi dialogate con qualsiasi Comune».

### DOCUMENTO INFORMATICO E FIRME ELETTRONICHE (capo II del Codice)

#### **Dott. Notarmuzi**

«La definizione di documento informatico non è stata modificata rispetto a quella data nel T.U. sulla documentazione amministrativa, per cui è la "rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti". Anche qui c'è stato qualche problema di interazione tra tecnici e giuristi, poiché **secondo il tecnico «non esiste la copia informatica», tutti sono originali**. Questo per un giurista non è pensabile perché altera le consuete categorie di conoscenza. Si è dovuto quindi mediare: il passaggio dall'attività cartacea alla digitalizzazione dell'azione amministrativa richiedeva comunque non un salto ma possibilmente un passaggio graduale. Il primo passo che si è ritenuto opportuno fare è stato, come si legge all'art. 23 del Codice, fare una **modifica al Codice civile** e precisamente all'art. 2712 che parla di riproduzioni (a quel tempo ci si poteva riferire alle fotocopie): dopo le parole "riproduzioni fotografiche" è inserita anche "informatiche". Quindi il documento informatico tout court non firmato ha valore, secondo quello che dice il Codice civile, analogo a una fotocopia. **Il problema si pone quando aggiungiamo la firma**: il problema è la **distinzione tra sottoscrizione** - che è la firma autografa - **e le altre forme di firma inventate dagli informatici e che per i giuristi «esistono e non esistono»**. Per questo motivo possiamo parlare di documento firmato e documento non firmato: il documento non firmato è quello che risponde alla norma appena citata, il documento firmato lo illustrerà Manca. Per quanto riguarda le copie, a prescindere dal problema che per gli informatici le

copie non esistono e quindi i vari file sono uguali, abbiamo introdotto una modifica sull'informatizzazione delle copie cartacee. Proprio perché non possiamo trascurare l'esistenza di un mondo cartaceo, dobbiamo tener conto del fatto che per informatizzare l'azione amministrativa in certi casi occorre trasformare il documento cartaceo in documento informatico (tramite scannerizzazione o altro). Nel 445 si diceva che questa operazione si poteva fare solo se la copia era autenticata - e qui notiamo la deformazione giuridica - da un notaio o da un funzionario della pubblica amministrazione. Le realtà private e le realtà di gestori di servizi pubblici ci hanno evidenziato in particolare due problemi fondamentali: il primo viene dalle banche, che conservano per anni i nostri assegni - quindi con grossi problemi di spazio - e che quindi avrebbero voluto distruggerli e conservarli in forma elettronica. Dall'altro le poste, che fanno la stessa operazione per i conti correnti.

Al di là degli esempi abbiamo la categoria definita degli "**originali unici**" - l'assegno è un originale unico - e quella degli "**originali non unici**" come i conti correnti o le fatture, che non sono originali unici ma sono composti da più parti equivalenti (il c.c. ha due o tre matrici, la fattura ha una copia). Per quel che riguarda gli originali unici non è stato possibile prevedere nulla - e anche quello che è previsto è, a mio parere, già troppo - perché se la norma già presente nel 445 prevede che io posso distruggere gli assegni, ma devo far firmare dal notaio per ogni assegno distrutto la relativa scannerizzazione - il che ha reso impraticabile l'operazione per le banche - a mio giudizio quest'operazione non è corretta perché **in alcuni casi il documento cartaceo ha un valore che l'informatica non garantisce**. Se si fa scannerizzare la firma presente su un assegno e poi la si fa autenticare dal notaio, che cosa mi autentica il notaio? Quindi, in cosa consiste l'operazione giuridica di passaggio dal cartaceo all'informatico? Questa operazione mi attesta la correttezza del procedimento, ma se l'assegno è falso, se la firma è falsa, il notaio non lo può sapere. Questo vale **per tutti i passaggi da cartaceo a informatico: si attesta la validità del procedimento dando per scontato che il documento originale è autentico**. Ma siccome la gran parte dei problemi sugli assegni nasce proprio dalla firma e i calligrafi per capire se una firma è falsa o meno usano tecnicismi come la profondità dell'incisione facendo fare alla stessa persona un'analogia firma, una volta che ho scannerizzato e il notaio ha detto che è tutto regolare, si perde questo passaggio. E quindi se porto un assegno scannerizzato davanti al giudice, non ci faccio assolutamente niente. Ma questo è un commento da parte di chi, le norme, oltre a scriverle le legge anche, ma questo non ha alcun rilievo. Dunque: la norma dice che si può fare, nessuno lo fa per motivi di sicurezza. Attenzione dunque quando interpretate le norme!

Discorso diverso per quanto riguarda il documento con duplice copia. Molte aggressioni abbiamo avuto dai colleghi di altre amministrazioni - Beni culturali e quant'altro - custodi del cartaceo. Innanzitutto perché abbiamo introdotto una definizione che non piaceva, cioè "originale non unico", cioè «originale con più originali», come il conto corrente. Dall'altra - anche qui vale «l'informatica non altera il diritto» - in alcuni casi, per alcune operazioni, **alcune amministrazioni hanno previsto che un documento che in cartaceo non doveva essere firmato, se è in formato digitale deve essere firmato**. Io mi chiedo ancora perché. Probabilmente è perché queste norme, un po' come tutte le norme del 445 con riferimento particolare all'autocertificazione, non sono soltanto norme di legge per cui una volta entrate in vigore si applicano, ma sono **norme di cultura**: norme che richiedono in tutti noi un approccio graduale. Pensiamo all'autocertificazione: è stata introdotta in Italia con la legge 15/1968; eppure le prime autocertificazioni sono state realizzate negli anni '90. La norma lo consentiva, però c'era diffidenza; non ci si fidava. Col tempo, con la sperimentazione e l'abitudine le cose sono cambiate: adesso addirittura se capita di andare in uno sportello

comunale a chiedere un certificato, bisogna spiegare il motivo per cui si richiede il certificato, e allora in quel caso lo otteniamo, altrimenti si fa tutto tramite autocertificazione. La norma è sempre la stessa; è stata ripetuta nella 241, nelle leggi Bassanini, ma semplicemente perché sono norme di cultura. Analogamente avviene che **l'informatica non dà storicamente e culturalmente le stesse certezze del cartaceo**. Per cui **se qualcuno ha previsto che un documento informatico deve essere firmato, è perché c'è maggiore incertezza: di riproduzione, di clonazione, di sicurezza. Anche il cartaceo può essere falsificato, ma l'informatico dà maggiori insicurezze; insicurezze probabilmente legate, in parte, a una tecnologia non ancora perfetta, e in parte alla nostra abitudine»**.

### **Intervento dal pubblico di un rappresentante delle Poste**

«La fattura è un tipo di **originale non unico**. Ma visto che io la do ad un altro soggetto, in particolare a un privato che non deve conservarla in nessun modo, a quel punto ritorna ad essere un originale unico e quindi sono costretta a ricorrere al notaio o la posso distruggere col procedimento degli originali non unici?»

### **Dott. Notarmuzi**

«Questo è un problema che è già stato sollevato: se io, Poste, distruggo il cartaceo e anche il privato distrugge il cartaceo, non abbiamo più il cartaceo di quella fattura/conto corrente. E' strano che proprio un'amministrazione come Poste – così interessata a questo argomento - sollevi questo quesito. «Mi manca il cartaceo»: ecco cosa intendo quando parlo di «norme di cultura»: anche operatori di settore competenti risentono della mancanza del cartaceo, si sentono disorientati. Un primo problema è la conservazione storica – anche se non credo che un conto corrente fatto per iscrivere un figlio a scuola possa avere valore per la storia. Effettivamente però la storia dell'uomo è fatta dalla conservazione dei documenti e ci sono particolari tipi di documenti del '700 che hanno dei problemi perché col tempo si stanno deteriorando, l'inchiostro grasso sta distruggendo il cartaceo. A parte questo che è un problema di conservazione, il cartaceo in questo caso può essere tranquillamente distrutto, perché a quale fine conservo il cartaceo, se non quello storico? Di prova in sede di contenzioso. Nel caso dell'originale unico il procedimento è garantito da un pubblico ufficiale - che nel caso di una pubblica amministrazione è chiunque di voi. I gestori di pubblici servizi, come Poste, nonostante i colleghi ce l'abbiano chiesto, non sono pubblici ufficiali. Ma nel caso di una fattura tenuta da due società, tutte e due conservano informaticamente il cartaceo, il confronto tra i due documenti informatici in assenza di un cartaceo che è stato distrutto da tutte e due, è comunque valido. Obiezione ulteriore: uno può aver falsificato l'informatico. Questo è verissimo, ma ricordiamoci che anche il cartaceo si può falsificare. Però, mentre alla falsificazione cartacea ormai siamo abituati, dalla falsificazione informatica siamo ancora tutti terrorizzati. L'informatica non altera il diritto: se le due copie non sono uguali allora scatta il problema, ma lo stesso potrebbe accadere col cartaceo».

### **Intervento dal pubblico**

«Per gli **stati civili** e gli **atti anagrafici** come si pone il Codice in relazione alle norme già esistenti?»

### **Dott. Notarmuzi**

«C'è una norma che riguarda i registri, tutti i tipi di registri; anche questi registri possono essere fatti in formato digitale. Il problema è il documento che viene tratta da questo registro informatico; ma questo è una qualunque riproduzione cartacea di un documento creato digitalmente.

Gli atti dello stato civile non sono stati ancora informatizzati; ma ricordiamo che il Codice entra in vigore il 1 gennaio 2006; una volta entrato in vigore, anche se abbiamo la "cassetta degli attrezzi", ogni amministrazione dovrà informatizzare i propri procedimenti sulla base delle regole base contenute nel Codice. Col Codice non stiamo informatizzando i singoli procedimenti: ognuno informatizza i singoli procedimenti come vuole. Non è che nel Codice noi diciamo come si fanno i registri anagrafici o come si fanno i permessi di soggiorno elettronici; semplicemente questi procedimenti amministrativi che adesso vengono fatti cartaceamente, possono essere fatti in formato elettronico. Se vengono fatti in formato elettronico vi diciamo come farli, per evitare che ci possano essere improvvisazioni da parte di ciascuna amministrazione e per far sì che con la cooperazione applicativa, se lo stato civile viene fatto da 8000 Comuni, sia fatto da tutti uguale, perché altrimenti ogni amministrazione dovrebbe stilare protocolli d'intesa diversi a seconda del soggetto con cui interagisce. Questo è un modo per parlare tutti lo stesso linguaggio, altrimenti si rischia una torre di Babele».

### **Intervento dal pubblico di un rappresentante dell'Archivio di Stato di Roma**

«Relativamente alla **conservazione dei documenti** mi sembra pericoloso dare delle indicazioni di massima. Va bene liberarsi della carta, ma non ci dimentichiamo che c'è un discorso di conservazione permanente non solo per fini storici ma anche per fini di diritto.

### **Dott. Notarmuzi**

Questa osservazione è giusta ma ribadisco che il Codice non è una carta costituzionale. **Questo Codice si colloca in un contesto giuridico già definito: i documenti storici hanno la loro disciplina e guai a chi la cambia.** Il problema è come si decide quando un documento è storico, ma non è scritto qui, è scritto altrove. Già le normative sullo scarto dei documenti o sulla conservazione prevedono delle commissioni che decidono di buttare la carta quotidiana e di conservare ciò che è storico. Il problema potrebbe essere semmai la conservazione del documento informatico: ci stiamo lavorando su, ma ricordiamoci che l'informatica non altera il diritto. Se io posso distruggere il certificato medico dopo due anni perché la legge me lo consente perché non ha nessun valore storico e viceversa il decreto di nomina del ministro Stanca lo devo conservare, se è informatico lo conservo, se è cartaceo lo conservo. E idem per ciò che butto. Le regole sugli archivi sono sacrosante e immutabili; noi non le vogliamo modificare».

### **Intervento dal pubblico**

«Il problema semmai è di tipo tecnologico e riguarda cioè la **leggibilità dei documenti conservati**, dato e considerato il cambiamento delle tecnologie informatiche».

### **Dott. Notarmuzi**

«Per la conservazione il principio giuridico è che la conservazione non si fa archiviando. Le regole dicono che **il responsabile della conservazione deve adeguare la conservazione a tutte le tecnologie che nascono**. Un principio fissato dall'Unione Europea riguarda la neutralità della norma giuridica: noi non possiamo dirvi come oggi dovete conservare il documento; il principio di conservazione è che va adeguato alla tecnologia: **la norma deve essere astratta rispetto alla tecnologia usata**. Ed effettivamente se guardate alla definizione di documento informatico contenuto nella 241, essa parlava di riproduzioni meccanografiche etc..perchè ancora si cercava di capire cosa era il documento non cartaceo. Nel 445 nulla si dice riguardo alla tipologia tecnica del documento. Sarà cura del Cnipa adeguare le regole alla tecnica».

### **Ing. Manca**

«Per quanto riguarda la firma digitale il problema grosso è stato introdotto con la dir. 99/93, che è stata dovuta recepire dallo Stato italiano e che partiva da principi diversi da quelli che aveva inteso applicare la 59/97. Bisognava smaterializzare, semplificare, informatizzare, bisognava firmare in modo informatico. C'è il problema delle firme multiple, della varie tipologie: quando io firmo un assegno è diverso da quando firmo il giustificativo delle ferie, da quando firmo un contratto... Abbiamo quindi la firma elettronica che mi piace descrivere in questo modo: *«ci sono dei dati, più o meno ci sono io e più o meno io mi sono connesso ai dati»!*; è un po' incerta, insomma. Sulla validità della firma elettronica ancora si litiga e neanche il diritto in questo caso dà certezze. La normativa italiana (il Codice) dice all'art. 21 co. 1 che *«il documento informatico cui è apposta la firma elettronica, sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza»*. Ma l'e-mail è una firma elettronica? Ci sono alcune correnti di pensiero che ritengono di sì. Ma come si può pensare una cosa simile? Proprio l'altro giorno mi sono recato alla postazione di posta elettronica di un collega e ho mandato insulti via mail ad un altro collega. Immaginate che cosa potrebbe succedere in altre situazioni.

Ben diverso è il discorso che si trova al comma 2: la firma digitale o un altro tipo di firma elettronica qualificata hanno efficacia ai sensi dell'art. 2702 del codice civile. Da questo comma si capisce che la firma elettronica qualificata è l'ombrello, è il cappello, e la firma digitale è il dettaglio tecnologico. Il problema è se fa piena prova fino a querela di falso: questo porta al paradosso che il certificatore diviene così un notaio e la firma digitale diviene così più forte della firma con la penna. Un giudizio giuridicamente ritenuto equilibrato anche dai legali di Assocertificatori è quello secondo cui **l'utilizzo del dispositivo di firma digitale si presume riconducibile al titolare salvo che sia data prova contraria** : la firma digitale è un numero, mentre la firma normale è sempre la stessa, quella digitale cambia in base al documento e in base alla chiave privata. Ma io ho sempre la stessa chiave privata ed è la segretezza della chiave che fa sì che poi la verifica della firma sia riconducibile a me tramite il sistema del certificatore accreditato che attesta la mia identità a fronte di un procedimento di riconoscimento certo. La falsificazione del documento con la firma digitale è allo stato dell'arte tecnologico impossibile; certo, non è impossibile che mi freghino la smart card con pin annesso, ma non è neanche impossibile che mi freghino il bancomat, il telefonino etc.. Ricordiamoci che la firma digitale non è uno strumento obbligatorio, ci sono casi per cui va bene e altri no. La firma digitale è la normazione di un procedimento tecnologico al quale

vengono dati principi giuridici di contorno e i limiti giuridici di contorno, ma non è che vada usata dappertutto; in alcuni casi la firma digitale è peggiorativa.

L'informatizzazione a un certo livello può aumentare la sinergia tra il mondo civile, tra il sistema finanziario, tra il sistema bancario, tra sistema dei servizi municipalizzati e non. Ad esempio, la Carta nazionale dei servizi della Regione Lombardia rappresenta il raggiungimento di un primo momento di analisi della società civile perché il cittadino ha degli strumenti a valore aggiunto per la sanità, e l'amministrazione ha uno strumento per il monitoraggio sofisticatissimo del cittadino e dell'aspetto sanitario. La tecnologia fa sì che il paziente assente dà il proprio assenso digitando il pin all'aggiornamento di questa cartella sanitaria mobile. E allo stesso modo si procede al sistema di monitoraggio del farmaco consentendo una sua maggiore ottimizzazione. La Regione Lombardia nella provincia di Lecco ha risparmiato il 10% e prevede di risparmiare fino al 20% l'anno con l'ottimizzazione del sistema una volta ammortizzati i costi del sistema informativo. Aumenta però il fabbisogno di sicurezza perché stiamo virtualizzando il mondo.

Il 2005 è stato chiamato l'anno dell'erogazione dei servizi in rete. Ma se la materializzazione in certi casi non è economica, non è efficiente, non usatela».

#### LA TRASMISSIONE INFORMATICA DEI DOCUMENTI (capo IV)

##### **Dott. Notarmuzi**

«Prima di parlare di Posta elettronica certificata (PEC) vi elenco qualche articolo che serve a risolvere dei problemi da voi posti. Artt. 38-39: libri, pagamenti e scritture: i libri, i repertori e le scritture possono essere formati su supporti informatici, quindi qui si parla anche di registri anagrafici etc.. Art. 40 (formazione di documenti informatici): «le p.a. che dispongono di idonee risorse tecnologiche formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici»: non usiamo il pc come se fosse una macchina di videoscrittura, stampiamo il foglio, lo firmiamo e lo conserviamo. Se abbiamo le risorse, i documenti formati col computer hanno valore. Non serve stamparli. Sono affermazioni di principi di cultura. Questo Codice non è una tagliola, tiene conto dei tempi di adeguamento della cultura.

Passando alla trasmissione informatica, ricordo che sul fax, a distanza di dieci anni, continua ad arrivare posta con scritto "anticipazione via fax": non serve. Se voi guardate l'art. 45, abbiamo scritto una cosa superflua, ma le norme di cultura lo richiedono: «I documenti trasmessi da chiunque con qualsiasi mezzo telematico o informatico, *ivi compreso il fax*.....», è stato cioè ribadito che il fax è uno strumento telematico per creare un anello di collegamento tra questo Codice ipermoderno e l'abitudine della pubblica amministrazione.

Che differenza c'è tra il fax e la posta elettronica? Nessuna, perché adesso possiamo scannerizzare i documenti cartacei e mandarli per posta elettronica. Abbiamo creato un sistema di posta el. certificata, blindata, nella quale nessuno può entrare e nella quale possono firmare soltanto le persone inserite nel circuito. C'è sempre il problema della sfiducia rispetto all'informatica. Con l'informatica aumenta la necessità di sicurezza per problemi di cultura.

Le p.a. centrali devono avere una casella di posta el. per ogni protocollo informatico: perché per ogni protocollo informatico e non per ogni persona? Perché la posta ufficiale parte dalla segreteria o, più esattamente, dall'ufficio protocollo; perché deve partire da ciascuno di noi? Innanzitutto chi non ha potere di firma non lo deve fare e poi, chi ha il potere di firma e ha una casella personale, quella casella la usa come strumento di comunicazione personale, come il telefono, ma a livello istituzionale la posta el. deve essere connessa al protocollo. E

qui si aggancia il DPR - in corso di pubblicazione (*ora pubblicata: G.U. del 28 aprile 2005, nr. 97, ndr*) - 11 febbraio 2005 che disciplina la **posta elettronica certificata**. Essa è un **sistema di posta che dà una ricevuta di ricezione e di avvenuta consegna**. A questo proposito gli informatici hanno detto: Outlook dà la ricevuta di avvenuta consegna, che bisogno c'è di garanzie ulteriori? Ma chi si fiderebbe a partecipare a una gara mandando la risposta per posta elettronica? Che valore giuridico ha? L'unica che ha valore giuridico è la cartolina gialla delle poste. Questo strumento dà le stesse caratteristiche del cartaceo in informatico. Ovviamente non basta Outlook, ci saranno dei gestori di posta, primo fra tutti le Poste, che realizzeranno un sistema di posta secondo quanto previsto nel DPR. **Le regole sono le stesse della raccomandata cartacea**: quando facciamo una raccomandata abbiamo un primo cartoncino generalmente in carta copiativa che dal punto di vista giuridico è un **contratto di trasporto** perché io col primo cartoncino stipulo un contratto con la Posta. Poi mi arriva un altro cartoncino che è la ricevuta di ritorno. La stessa cosa verrà disciplinata da questo DPR. La particolarità è che, mentre il sistema cartaceo è gestito da un unico soggetto, nel sistema informatico potrebbero essercene di più. Il mio dominio di posta che è Governo.it potrebbe realizzare un sistema di posta certificata; per parlare con qualcuno di voi che non ha lo stesso dominio abbiamo il problema di due soggetti: non cambia nulla; quando io mando una mail con la posta certificata mi arriverà una ricevuta che è un contratto di trasporto: «abbiamo ricevuto la tua mail, la manderemo al destinatario»; c'è poi un rapporto tecnologico tra i due gestori, il secondo gestore la dà al destinatario e a quel punto parte la ricevuta di ritorno. Ancora: l'informatica non altera il diritto. Gli informatici hanno detto: facciamo partire la ricevuta di ritorno quando il soggetto legge la posta. No! Io non sto cambiando le leggi dello stato, io sto informatizzando la pubblica amministrazione. La ricevuta di ritorno in cartaceo arriva quando ho ricevuto la posta, non quando l'ho letta e può partire anche quando non l'ho ricevuta io, ma l'ha ricevuta un mio familiare o anche il portiere. Questo è riprodotto allo stesso modo nel meccanismo della Pec. A livello di amministrazioni, avrete due caselle: una normale e una certificata. Potrebbe accadere che posta di valore non rilevante venga comunque mandata con posta certificata. Questo non lo possiamo impedire ma la norma dice all'art. 47 co. 2: sappiate che ai fini della verifica della provenienza, le comunicazioni sono valide se: a) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma el. qualificata, nel senso che se io mando un documento firmato, vale perché è firmato: b) ovvero sono dotate di protocollo informatizzato: è un'applicazione informatica che ci dà certezza sull'ufficio che ha posto il protocollo. Vuol dire quindi che me l'ha mandato quell'ufficio: la provenienza è certa. Queste regole forse verranno applicate tra anni ma è importante che voi sappiate cosa si può fare. Si distinguono firma del documento e PEC; non sono la stessa cosa.

Qualcuno chiede: se la posta certificata è intestata a me può usarla anche un mio familiare? Rispondo con un'altra domanda: quando vado io alla posta e faccio una raccomandata, mi chiedono chi sono? O posso fare una raccomandata anche per conto di un collega? Sì, e quindi non vogliamo cambiare nulla di tutto ciò».

### **Intervento dal pubblico**

«Per quanto riguarda la posta elettronica certificata (PEC) in riferimento alla **notifica**, qual è l'equivalenza tra la firma sulla ricevuta che viene materialmente apposta e la posta elettronica certificata?»

### **Dott. Notarmuzi**

«La firma sul cartaceo può essere apposta da me, da un mio parente o da un estraneo che può essere il portiere che fa da custode della mia corrispondenza. Questo avviene esattamente anche con la PEC, la firma parte quando il gestore del destinatario ha collocato la posta nella mia mail box che è più simile alla casella di posta (chi non vuole far sapere il proprio indirizzo di casa può indicare una casella di posta). **Nel momento in cui arriva l'e-mail nella mail box parte la ricevuta di ritorno.** Il privato che la vuole utilizzare, secondo il DPR della PEC, deve dichiarare espressamente la propria volontà del singolo rapporto con l'amministrazione o con il privato: es. se vado in banca e chiedo alla banca l'invio dell'estratto conto per posta elettronica e non per posta tradizionale, io sottoscrivo questo impegno quindi diventa un onere per me aprire la casella di posta. Lo stesso la PEC è stata una mia scelta e quindi ho l'obbligo di controllare tutti i giorni. Questo servizio non potrà essere svolto da chiunque, lo faranno alcune società che il CNIPA provvederà a valutare secondo certi requisiti di servizio. Finché non avremo una "residenza informatica", la PEC può essere utilizzata solo in presenza di una volontà specifica.

Noi abbiamo preso il mondo del diritto e il mondo dell'informatica e li abbiamo sovrapposti.

Il costo della PEC lo stabilirà il mercato.

Quanto ai **siti web**, attualmente sono delle vetrine, dei cataloghi. L'obiettivo è quello di creare sempre più siti interattivi in cui è possibile acceder ai servizi forniti in rete dalla PA. Il Codice, in riferimento ai possibili strumenti di accesso precisa che fino ad una certa data è possibile utilizzare anche pin e password, dopo una certa data solamente **CIE** e **CNS**.

La CNS è un'anticipazione della CIE che non ha la funzione di strumento di identificazione a vista ma solo di riconoscimento informatico. La CIE e la CNS non devono essere utilizzate per tutti i servizi on line ma solo per quelli che richiedono un riconoscimento (es. se devo pagare le tasse e vado ad uno sportello nessuno mi chiede chi sono).

**Saranno le singole amministrazioni che valuteranno, in relazione ai vari servizi on line, se è sufficiente farsi riconoscere con CIE/CNS per usufruire del servizio** (es. sapere quando scade il porto d'armi) **o se è necessaria la firma digitale** (per fare o rinnovare il porto d'armi)» .