

**Evoluzione del ruolo della firma
digitale nel dialogo tra cittadino e
P.A.**

Elio Guarnaccia

L'evoluzione normativa: lo "scontro" tra norme italiane e comunitarie

Nell'affrontare il tema in oggetto, di massima centralità nei ragionamenti relativi alla digitalizzazione della PA, bisogna svolgere alcune considerazioni preliminari in ordine alla evoluzione normativa in materia, che ha visto una sovrapposizione nel tempo di norme dalla *ratio* di segno opposto. La firma digitale, all'origine, era l'unico strumento di sottoscrizione previsto dall'ordinamento italiano per i documenti informatici. Era uno strumento nato nel e per il diritto pubblico, per soddisfare le esigenze di semplificazione e trasparenza amministrativa perseguite dalla legge Bassanini. Era questo l'unico strumento tecnico che, nella via della semplificazione, veniva visto dal legislatore come strumento di garanzia di provenienza e integrità dei documenti amministrativi informatici ad un livello adeguato al più generale perseguimento dell'interesse pubblico.

Ma la produzione normativa comunitaria comportava notevoli cambiamenti. La Direttiva 1999/93/CE [1] dettava una disciplina quadro per le firme elettroniche volta ad uniformare la nascente normativa degli Stati membri della Comunità Europea in materia. Tuttavia lo spirito della direttiva era del tutto diverso da quello della legislazione italiana. Il legislatore comunitario guardava alla firma elettronica come strumento per incentivare il commercio elettronico. Era necessario dare al cittadino-consumatore una gamma di strumenti di sottoscrizione elettronica tra cui poter scegliere quello più adeguato alle proprie esigenze, in particolar modo commerciali. Degli strumenti che, in ultima analisi, lo avvicinasero alle transazioni via internet, senza la necessità di

dotarsi di marchingegni costosi, difficili da reperire, complessi nell'utilizzo.

La firma digitale, da esclusivo strumento informatico di semplificazione della amministrazione pubblica digitalizzata, diveniva improvvisamente un tassello di un più ampio sistema di sottoscrizioni elettroniche dalla ratio diametralmente opposta, un sistema che avrebbe probabilmente fatto volentieri a meno della sua previsione astratta se non fosse stata già precedentemente disciplinata.

Ridimensionamento nella attività interna della PA

Si è, così, assistito ad un progressivo ridimensionamento del ruolo della firma digitale, anche a livello normativo, ed anche per le attività della Pubblica Amministrazione. Ed infatti l'art. 29-quinquies, comma 2, Dpr 445/2000 veniva modificato a seguito del necessario recepimento della Direttiva suddetta, prevedendo che *“per la formazione, gestione e sottoscrizione di documenti informatici aventi rilevanza esclusivamente interna, ciascuna amministrazione può adottare, nella propria autonomia organizzativa, regole diverse da quelle contenute nelle regole tecniche di cui all'articolo 8, comma 2”*.

La firma digitale non era più richiesta quando la PA non avrebbe dovuto comunicare con l'esterno [2].

La contestuale mancata diffusione nei rapporti privatistici e pubblicistici

Inoltre, sul piano più concreto della sua diffusione, cambia anche l'ottica dell'operatore privato per cui, salvo alcuni casi rari, l'utilizzo della firma digitale non è obbligatorio e, di conseguenza,

non si diffonde come il legislatore del 1997 auspicava. Le prescrizioni del Dpr 513/97 risultano, peraltro, largamente disapplicate laddove previste da norme di rilievo pubblicistico, mai rispettate da parte di quelle pubbliche amministrazioni che sperimentano sistemi di dialogo con il cittadino. Vi è, dunque un rallentamento della digitalizzazione del procedimento amministrativo, ed in particolare degli istituti cardine della trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa: l'accesso e l'intervento nel procedimento.

Il superamento della firma digitale: sintomi nella recente produzione normativa

Erano solo i primi accadimenti che hanno determinato quello che, molto probabilmente, andrà considerato come un ripensamento della centralità della firma digitale nella attività amministrativa elettronica. A conferma di tale sensazione, il 25 marzo 2004 il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie comunicava l'approvazione preliminare di un regolamento recante "Disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata" [3]. L'intento della norma è garantire provenienza ed integrità della posta elettronica. Orbene la soluzione pensata governo è stata quella di istituzionalizzare e proteggere questo strumento telematico, oramai enormemente diffuso, utilizzando proprio la firma digitale, che verrà apposta alle ricevute, ma non al messaggio inviato via e-mail.

La firma digitale come strumento di *back office* della PA.

In altri termini, la firma digitale "esce dalla porta ma rientra dalla finestra", con un ruolo di *back office*, proprio per questo ancor

più importante ed insostituibile. E ciò potrebbe riguardare in futuro anche, e soprattutto, l'attività amministrativa esterna. Non è solo una ipotesi immaginata da chi scrive, che pure la ritiene la soluzione più auspicabile. Ed infatti è proprio l'articolo 16 dello schema di regolamento che tradisce tale intento, il quale, se approvato nella sua formulazione attuale, abrogerebbe l'art. 25, comma 1, del DPR 445/2000 [4], che oggi rappresenta la norma cardine del sistema che sancisce il parallelismo tra documento amministrativo cartaceo sottoscritto con firma autografa e documento amministrativo informatico sottoscritto con firma digitale.

NOTE

**Avvocato, Studio Legale Giurdanella e Associati*

[1] Direttiva 13 dicembre 1999, n. 1999/93/CE.

[2] Disposizione già anticipata dall'art. 1, lett. b), Circolare Aipa 27|2001.

[3] Per un approfondimento vedi C. Giurdanella e E. Guarnaccia, *"Posta elettronica certificata: conferma normativa per P.A., innovazione per privati"*, inserito su Altalex il 9 aprile 2004, reperibile all'URL www.altalex.com/index.php?idstr=19&idnot=7129.

[4] *"In tutti i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni la firma autografa o la firma, comunque prevista, è sostituita dalla firma digitale, in conformità alle norme del presente testo unico."*