



Vademecum

Modalità di pubblicazione
dei documenti
nell'Albo online

Versione
2011

Il presente documento, realizzato all’interno delle attività finalizzate alla elaborazione delle Linee guida siti web delle pubbliche amministrazioni (previste dalla Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione), è stato elaborato da DigitPA.

(Luglio 2011)

Indice

Parte I – Caratteristiche dell’Albo on line

| | |
|---|----|
| Introduzione | 4 |
| 1. Contesto normativo | 5 |
| 2. Lo stato di realizzazione delle sezioni dedicate alla pubblicità legale sui siti delle amministrazioni | 5 |
| 3. Caratteristiche della pubblicazione on line | 7 |
| 4. Criteri generali per la pubblicazione degli atti sull’Albo on line | 9 |
| 5. Checklist di orientamento | 11 |

Appendice A – Quadro di riferimento normativo e dominio di applicabilità

| | |
|--------------------------|----|
| 1. Quadro generale | 20 |
|--------------------------|----|

Indice delle tabelle

| | |
|--|----|
| Tabella 1 – Censimento Albi on line per Regione | 7 |
| Tabella 2 – Griglia di orientamento | 12 |
| Tabella 3 – Tipologia di atti da pubblicare e responsabilità della firma | 18 |

Parte I

Caratteristiche dell’Albo on line

Introduzione

La Legge 18 giugno 2009, n.69 ha fissato, al comma 1 dell'art.32 al primo gennaio 2010 (poi prorogato al primo gennaio 2011) la data in cui gli “obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati” e al comma 5 dello stesso che, a decorrere dalla stessa data, “le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale”. Mentre, ai sensi dell’articolo 32, comma 2, della Legge 69 del 2009, è demandata al DPCM del 26 aprile 2011 relativo alla pubblicazione nei siti informatici di atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o di bilanci la regolamentazione delle modalità e delle forme di pubblicazione sui siti informatici delle procedure ad evidenza pubblica.

Tale norma, quindi sancisce il passaggio da un regime di pubblicità legale mediante affissione degli atti in un luogo fisico (ad es. l'Albo pretorio) ad uno virtuale (il sito istituzionale). Se però le modalità di affissione tradizionali possono vantare di secoli di procedure e prassi consolidate, lo stesso non si può affermare per la nuova modalità on line.

Il presente Vademecum, volto a individuare uno standard a livello nazionale per i servizi afferenti all’Albo, vuole quindi fornire elementi operativi utili alle amministrazioni che si trovano a dover pubblicare sul proprio sito istituzionale i documenti soggetti a pubblicità legale, evidenziando i principali passi del procedimento di pubblicazione e puntualizzando, per ciascuno, suggerimenti tecnici relativi alle questioni che in sede di applicazione potrebbero suscitare dubbi e criticità.

1. Contesto normativo

Con l'entrata in vigore dell'art. 32 della Legge 18 giugno 2009, n. 69 ("Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile") che reca disposizioni finalizzate all'eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea, a partire dal 1° gennaio 2011 le pubblicazioni effettuate su carta non hanno più valore legale.

In conseguenza di ciò, tutte le amministrazioni pubbliche statali e non statali sono obbligate a pubblicare sul proprio sito informatico, anche mediante l'utilizzo di siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni, gli atti e i provvedimenti amministrativi che necessitano di pubblicità legale. In particolare per quanto riguarda i bandi di gara (procedure a evidenza pubblica) e i bilanci, il passaggio completo al digitale è, invece, stabilito al 1° gennaio 2013.

Nel frattempo la pubblicazione online di questi atti accompagnerà quella cartacea secondo modalità operative che verranno definite con Decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, di concerto – nelle materie di propria competenza – con il Ministro per le Infrastrutture e i Trasporti. A partire dal 1 gennaio 2013, pertanto, gli obblighi di pubblicità legale saranno assolti esclusivamente mediante la pubblicazione online sul sito istituzionale mentre la tradizionale pubblicità sui quotidiani sarà solo facoltativa e nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.

2. Lo stato di realizzazione delle sezioni dedicate alla pubblicità legale sui siti delle amministrazioni

Dal 1° gennaio 2011, come già accennato, la carta dovrebbe essere sparita dagli albi pretori. Recentemente il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha effettuato, ad inizio 2011, in collaborazione con il CNR, un'indagine approfondita sullo stato di applicazione della Legge nei siti Internet delle pubbliche amministrazioni. Da questa indagine è risultato che, alla data, 5.133 Comuni (pari al 66,80% del totale) hanno predisposto una sezione on-line dell'Albo pretorio. Nel caso particolare delle città metropolitane, è emerso invece

che tutte sono in regola con la normativa: infatti non solo hanno collocato nell'homepage del proprio sito (seppure con evidenza diversa) la sezione dedicata all'Albo pretorio, ma molte vi hanno già inserito anche i bandi di gara. Sia pure in presenza di un quadro così positivo, va però notato come non tutte le città metropolitane abbiano utilizzato questa occasione come spunto per avviare o consolidare una corretta e integrata gestione documentale.

In alcuni casi si tratta, infatti, di mera rappresentazione digitale dei documenti prima esposti in forma cartacea. Al contrario, alcune città (ad esempio Milano) hanno utilizzato l'obbligo dell'Albo pretorio online per rivedere tutto il processo documentale.

Dallo studio compiuto dal CNR risultava quindi che il 67% dei Comuni ha adempiuto agli obblighi di legge. Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione ha pubblicato, inoltre, sul proprio sito ed ha inviato a tutte le amministrazioni pubbliche un comunicato nel quale chiarisce definitivamente gli obblighi per le amministrazioni sulla materia.

Poiché l'art. 32, comma 4, della Legge 18 giugno 2009, n. 69 affida a DigitPA la realizzazione e la gestione di un portale di accesso ai siti delle amministrazioni pubbliche, al fine di garantire e di facilitare l'accesso alle pubblicazioni online di dette notizie, atti e provvedimenti amministrativi, nell'ambito del progetto "*Italia.gov.it – motore dell'amministrazione digitale*", DigitPA ha sviluppato un sistema automatico di discovery degli Albi pretori online dei Comuni d'Italia.

Il sistema ha consentito di aggiornare i dati della rilevazione CNR, in quanto tiene conto anche della pubblicazione di Albi pretori sui siti web di fornitori esterni, scelta questa fatta da un gran numero di amministrazioni, specie di piccole dimensioni. A luglio 2011, il sistema ha individuato oltre 6.000 Albi on-line riferibili ad altrettanti Comuni, dando dimostrazione delle potenzialità dell'approccio adottato in termini di efficacia e di efficienza. La Tabella seguente illustra la percentuale di copertura degli Albi pretori comunali, per regione.

Tabella 1 – Censimento Albi on line per Regione

| REGIONE | PERCENTUALE DI COPERTURA |
|-----------------------|--------------------------|
| Abruzzo | 55% |
| Basilicata | 69% |
| Calabria | 81% |
| Campania | 75% |
| Emilia–Romagna | 72% |
| Friuli–Venezia Giulia | 81% |
| Lazio | 58% |
| Liguria | 61% |
| Lombardia | 67% |
| Marche | 71% |
| Molise | 69% |
| Piemonte | 74% |
| Puglia | 75% |
| Sardegna | 65% |
| Sicilia | 57% |
| Toscana | 72% |
| Trentino–Alto Adige | 49% |
| Umbria | 67% |
| Valle d'Aosta | 76% |
| Veneto | 79% |

Fonte: DigitPA

Il portale Italia.gov.it contiene una sezione web specificamente dedicata al tema della “Pubblicità legale on line”, da cui è possibile accedere ai dati puntuali e agli indirizzi web dell’Albo pretorio di ciascun comune.

3. Caratteristiche della pubblicazione on line

Le pubblicazioni di cui all’articolo 32, comma 2, della Legge 69 del 2009 devono essere effettuate nella sezione del sito web dell’ente pubblico destinata alla affissione degli atti, raggiungibile dalla home page e indirizzata, secondo quanto previsto dalle Linee guida per i siti web della PA, dalla etichetta “Pubblicità legale” ovvero, per gli enti territoriali, “Albo” o “Albo online”.

Pubblicare un documento su un sito web è un atto indipendente dalla produzione del documento stesso, che rende disponibile un oggetto diverso rispetto ai singoli documenti originali che lo compongono, la cui pubblicazione, in applicazione di disposizioni di legge o di regolamento, ha effetto di pubblicità legale, Inoltre, mentre la responsabilità della formazione dell'atto soggetto a pubblicità legale è del Responsabile del procedimento che ha generato l'atto, persona a capo dell'Ufficio o del Servizio che ne ha le competenze per materia, la responsabilità della pubblicazione online è del Responsabile del procedimento di pubblicazione individuato dalla Direttiva n. 8/2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Affinché il processo di pubblicazione on line possa generare un prodotto atto ad assolvere agli obblighi di pubblicità legale è necessario che esso garantisca la conformità di quanto pubblicato all'originale, l'autorevolezza dell'ente emanatore e del sito web, la validità giuridica dei documenti e quindi la loro veridicità, efficacia e perdurabilità nel tempo. In particolare, la pubblicazione on line deve garantire:

- autorevolezza e autenticità del documento pubblicato;
- conformità all'originale, cartaceo o informatico;
- preservazione del grado di giuridicità dell'atto ossia non degradazione dei valori giuridici e probatori degli atti pubblicati sul sito web;
- inalterabilità del documento pubblicato;
- possibilità di conservazione, a norma di legge, del documento nel tempo che ne preservi la validità giuridica e probatoria.

A queste caratteristiche specifiche, se ne aggiungono altre di carattere generale. In particolare, secondo quanto stabilito dal Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 24 giugno 2010, ogni amministrazione deve provvedere a che le informazioni disponibili sul sito web *“siano pubblicate in un formato e con modalità tali da non consentirne la modificazione da parte degli utenti della rete”*, così da garantire l'integrità dei documenti pubblicati. Inoltre anche nella pubblicazione sull'Albo on line devono essere rispettati i requisiti di accessibilità e usabilità validi per qualsiasi documento pubblicato su un sito web, al fine di erogare servizi e fornire informazioni che siano fruibili senza discriminazioni.

Inoltre, sempre secondo il Garante della per la protezione dei dati personali, l'albo online deve assolvere all'obbligo della pubblicità legale, ma le Amministrazioni

locali devono compiere una selezione attenta dei dati personali da diffondere attraverso questo mezzo tenendo conto non solo dei principi di pertinenza, non eccedenza e indispensabilità delle finalità perseguite dai singoli atti, ma anche del divieto di diffusione di determinati dati personali e dei dati sensibili (provvedimento del Garante della per la protezione dei dati personali del 19 aprile 2007).

Il Garante ha infine osservato che la pubblicazione dei dati sull'albo "cartaceo" costituisce un trattamento di carattere locale, mentre invece la diffusione su internet delle stesse informazioni sull'albo online acquisisce un "*carattere ubiquitario*". Pertanto ha anche precisato che la pubblicazione sul web deve garantire il "*diritto all'oblio*" dei soggetti coinvolti, nel senso che concluso il periodo di affissione i dati dovrebbero "scompare" dal web senza che i motori di ricerca mantengano tali informazioni.

4. Criteri generali per la pubblicazione degli atti sull'Albo on line¹

Per facilitare l'individuazione di criteri generali chiari ed omogenei, di seguito viene riportata una lista di indicazioni operative che dettagliano alcuni aspetti del processo di pubblicazione:

1. I documenti devono essere caricati in formato elettronico.
2. I documenti devono essere pubblicati in un formato non modificabile da terzi per garantire l'immodificabilità degli atti.
3. Tutti i documenti pubblicati devono essere firmati con firma elettronica qualificata o firma digitale, da parte del Responsabile del procedimento che ha generato l'atto o da parte del Responsabile del procedimento di pubblicazione secondo le modalità dettagliate nel seguito.
4. Per i documenti resi disponibili in formato non compatibile con l'accessibilità, oppure che abbiano contenuti non conformi ai requisiti tecnici di accessibilità, devono essere forniti sommario e descrizione degli scopi dei documenti stessi in forma adatta ad essere fruita con le tecnologie compatibili con l'accessibilità e devono essere indicate in modo chiaro le modalità di accesso alle

¹ Questo paragrafo è stato redatto con il contributo di Gazzetta Amministrativa.

informazioni equivalenti a quelle presentate nei documenti digitali non accessibili.

5. I documenti devono restare in pubblicazione per tutto il periodo previsto dalla normativa di riferimento. Tale periodo di pubblicazione è assicurato dal Responsabile del procedimento di pubblicazione all'atto dell'inserimento dei documenti nell'albo online.
6. La consultazione dei documenti deve sempre riportare all'utente, chiare e ben visibili:
 - a. l'Ente che ha pubblicato l'atto;
 - b. la data di pubblicazione;
 - c. la data di scadenza;
 - d. la descrizione (o oggetto);
 - e. la lista degli allegati, consultabili, riferiti alla pratica.
7. L'albo online deve prevedere dei meccanismi automatici per la pubblicazione e la rimozione/archiviazione degli atti, in base alle informazioni inserite dal responsabile del procedimento di pubblicazione all'atto del loro inserimento nell'albo online, cercando di ridurre al minimo la necessità di rielaborare i documenti in momenti successivi.
8. E' consigliabile prevedere un periodo standard di pubblicazione di 15 giorni che deve poter essere modificato dal Responsabile del procedimento di pubblicazione prolungandolo o riducendolo in base ai diversi riferimenti normativi cui è soggetto il documento in pubblicazione.
9. Deve essere data possibilità, al Responsabile del procedimento di pubblicazione di autorizzare la pubblicazione di atti per conto di Enti esterni. In tal caso, l'informazione deve essere riportata in modo chiaro e ben visibile nel dettaglio del documento in fase di consultazione da parte dell'utente.
10. Tutti i documenti inseriti devono essere numerati in ordine cronologico in base alla data e l'ora di inserimento nell'albo ~~proprio~~. Il numero progressivo, univoco per anno, deve essere generato in automatico dal sistema e deve essere immutabile.
11. Il Responsabile del procedimento di pubblicazione deve poter tenere e aggiornare in un qualsiasi momento il Repertorio delle pubblicazioni, contenente lo storico degli atti pubblicati, dal quale si evincono le notifiche di ogni atto pubblicato.

12. I documenti che entrano nella fase di pubblicazione non devono essere più modificabili da nessun soggetto. Deve essere fatta salva la sola possibilità di annullamento del documento, che deve rimanere comunque in pubblicazione per il periodo indicato, ma deve riportare chiaramente e ben visibile la dicitura che è stato annullato dal Responsabile del procedimento di pubblicazione o dal Responsabile del procedimento che ha generato l'atto. I documenti annullati devono rimanere conteggiati nel Repertorio di pubblicazione con l'indicazione dello stato di documento annullato.
13. Restano a carico dell'Ente tutte le operazioni necessarie a far sì che gli atti pubblicati non violino alcun aspetto della normativa vigente in merito al trattamento dei dati personali, nel rispetto delle disposizioni del Codice in materia di dati personali (D. Lgs. 30 giugno 2003 , n. 196 e s.m.i.) e delle Linee guida del Garante per la protezione dei dati personali in materia di trattamento di dati personali contenuti in atti e documenti amministrativi effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web – 2 marzo 2011.

5. Checklist di orientamento

Per rendere più facile alle amministrazioni il compito di pubblicare documenti sull'Albo on line, mettendo insieme semplicità e completezza, nel seguito viene descritto il percorso-tipo che deve essere effettuato nella predisposizione del servizio di albo on line. La descrizione di tale percorso-tipo è suddivisa in passi esecutivi, in ciascuno dei quali vengono date indicazioni operative e suggerimenti utili a guidare le amministrazioni nella scelta della migliore soluzione implementativa.

Questa descrizione pensiamo possa esser usata agevolmente sia da chi ha compiti progettuali e di coordinamento che dai semplici operatori.

Analisi dell'esistente

La pubblicazione legale è una procedura lungamente sperimentata. Il mutamento della strumentazione utilizzata da analogica a digitale, costringe in primo luogo ad un'attenta analisi dell'esistente, in termini di: numero delle persone addette e

loro competenze, regolamenti o in loro mancanza prassi consolidate, preesistenza di strumenti informatici.

Suggerimenti

Per quanto riguarda le risorse umane si tenga conto dei ruoli e delle competenze degli addetti, e delle loro conoscenze informatiche (comprese quelle non specificatamente legate alle loro mansioni), attraverso un'indagine che individui anche l'esistenza di resistenze al cambiamento.

In parallelo si devono verificare gli strumenti informatici a disposizione, in particolare: protocollo informatico, posta elettronica certificata, kit di firma digitale, sito Web istituzionale².

È importante, inoltre, verificare la disponibilità di postazioni di lavoro informatizzate (ovvero dotate di: PC, stampante, scanner, collegamento ad Internet, collegamento alla rete interna, laddove esistente) per gli operatori coinvolti nel processo di pubblicazione on line.

Scelta della soluzione

Tabella 2 – Griglia di orientamento

| SOLUZIONE | STRUTTURE ORGANIZZATIVE | GESTIONE SITO WEB | SERVER WEB |
|--------------------------|--|-------------------------------|---------------------------------------|
| In economia (interna) | unità tecnologiche interne | contenuti e strumenti HW e SW | di proprietà, in hosting o in housing |
| Associata (con altre PA) | unità tecnologiche nell'associazione | solo contenuti | in hosting o in housing |
| Terzi privati | assenza di unità tecnologiche dedicate | solo contenuti | in hosting o in housing |

Suggerimenti

Nel caso in cui si decida di affidare il servizio di pubblicazione ad un'associazione di enti o ad una società privata, negli accordi e nei contratti stipulati andranno definite, oltre alle specifiche funzioni del servizio:

² È importante verificare che il sito web istituzionale sia aderente alla normativa vigente in materia. Per tale verifica si suggerisce di fare riferimento alle Linee guida per i siti web della PA ed. 2011

- i livelli di sicurezza in termini di protezione e mantenimento dell’integrità dei dati e del sito;
- i livelli di continuità attesi sul servizio, attraverso la definizione del valore RTO (“Recovery Time Objective”, massimo tempo di indisponibilità del servizio, cioè tempo entro il quale il servizio deve essere ripristinato) e RPO (“Recovery Point Objective”, perdita dati sostenibile, in termini di distanza temporale tra il verificarsi dell’emergenza e l’ultimo salvataggio utile e ripristinabile dei dati);
- L’obbligo di conformità alle normative sull’accessibilità, pena la nullità del contratto;
- L’uso di strumenti atti a garantire il diritto all’oblio³, con particolare riguardo ai documenti che trattano dati personali o sensibili;
- L’uso di strumenti atti a garantire a tutti coloro che accedono, attraverso mezzi informatici, senza oneri economici, né obblighi di registrazione, l’autenticità e integrità dei documenti informatici in pubblicazione o archiviati;
- Le modalità di archiviazione degli atti pubblicati e delle relative banche dati, che devono prevedere il ricorso a formati open source o ad altri formati standard.
- l’impegno a garantire che, al termine del contratto, l’eventuale migrazione dei dati avvenga senza oneri aggiuntivi per l’amministrazione e in tempi brevi e certi

Rivisitazione dei Regolamenti ed eventuale adeguamento

È necessario aggiornare il regolamento vigente sulle procedure per assicurare la pubblicità legale agli atti amministrativi. Lì dove non fosse presente un regolamento, si suggerisce di predisporne uno.

Suggerimenti

All’interno del regolamento sono riportati almeno:

- Modalità di accesso al servizio sia da parte degli addetti che dell’utenza finale
- Modalità di redazione degli atti destinati alla pubblicazione

³ Il diritto all’oblio è il diritto a non restare indeterminatamente esposti ai danni ulteriori che la reiterata pubblicazione di una notizia può arrecare all’onore e alla reputazione.

- Modalità di pubblicazione
- Modalità dei tempi di pubblicazione, tenendo conti delle procedure da attivare tecnico-amministrative nel caso di interruzione del servizio
- Modalità delle eventuali operazioni di download (scarico) dei documenti informatici in pubblicazione
- Competenze e responsabilità
- Modalità di archiviazione degli atti pubblicati

Individuazione dei ruoli e delle competenze

È necessario individuare il Responsabile del procedimento di pubblicazione, ai sensi di quanto previsto dalla già citata Direttiva n. 8/2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

I suoi compiti principali sono: ricevere la richiesta di pubblicazione, assicurarsi che l'atto da pubblicare sia conforme alla normativa vigente, procedere alla pubblicazione, redigere ed inviare la notifica di avvenuta pubblicazione, conservare il repertorio degli atti pubblicati e delle relative notifiche.

Il Responsabile del procedimento di pubblicazione deve operare insieme ai responsabili del trattamento dei dati, della sicurezza e della gestione del sito Web istituzionale.

Le responsabilità del Responsabile del procedimento di pubblicazione non possono essere delegate a persone esterne all'Ente, potendo eventualmente essere affidate all'esterno singole attività.

Suggerimenti

Per quanto riguarda l'eventuale modifica di un documento da pubblicare, dettata dalla necessità di rispettare la normativa sulla *privacy*, le estrazioni e/o le apposizioni di *omissis* vanno apportate o autorizzate dal Responsabile del procedimento che ha generato l'atto.

Adeguamento del Sito istituzionale e uso di accorgimenti tecnici

Sull'home page del sito istituzionale va inserito, dandone la massima evidenza, il collegamento alla sezione dedicata alla pubblicazione degli atti, in conformità con quanto indicato nella Tabella 5 "Contenuti minimi dei siti istituzionali" delle Linee guida per i siti web della PA ed. 2011.

Suggerimenti

Si consiglia alle amministrazioni di prevedere i seguenti accorgimenti tecnici:

- adeguare il sito istituzionale e soprattutto la sezione riservata alla pubblicazione legale alle norme sulla gestione dei dati presenti sul Web dettate dal garante della *privacy*;
- garantire il “diritto all’oblio” attraverso l’assicurazione che nel codice html della pagina Web contenente il documento in pubblicazione, sia presente il meta tag “robots”, con l’istruzione indicante ai motori di ricerca la richiesta di non indicizzare il contenuto del documento stesso;
- verificare il rispetto della normativa sull’accessibilità: usare formati digitali utilizzabili con tecnologie compatibili con l’accessibilità e, laddove i documenti caricati fossero ottenuti come copia per immagine del documento cartaceo originale, fornire un’adeguata descrizione testuale alternativa. La descrizione alternativa deve contenere, al minimo le seguenti informazioni, fino ad arrivare a comprendere tutto il testo dell’atto pubblicato:
 - a) gli estremi del Repertorio;
 - b) la data di pubblicazione;
 - c) la data di scadenza;
 - d) la descrizione (o oggetto);
 - e) la lista degli allegati, consultabili, riferiti al documento.
- verificare che i titoli dei documenti in pubblicazione presenti negli elenchi siano auto-esplicativi, al fine di rendere la ricerca più facile e veloce;
- definire i livelli di servizio attesi da riportare nel regolamento di gestione della procedura di pubblicazione, sia in caso di gestione interna del servizio sia in caso di affidamento in tutto o in parte all’esterno del servizio stesso;
- rendere disponibili in modo gratuito e senza necessità di registrazione, direttamente sul sito di pubblicazione, strumenti per l’accertamento della autenticità e integrità dei documenti informatici in pubblicazione;
- pubblicare il nominativo del Responsabile del procedimento di pubblicazione e i relativi recapiti, nella sezione dedicata alla pubblicazione degli atti.
- valutare l’opportunità, per i casi in cui ci sia da rispettare un elevato indice di riservatezza, l’uso di formati immagine, dai quali non possano essere

estratte informazioni necessarie all'indicizzazione del contenuto, fermo restando quanto già ribadito sul tema dell'accessibilità del documento;

- assicurarsi che la connessione al sito usato per la pubblicazione legale sia sicura, attraverso protocolli crittografici quali ad esempio il TLS (Transport Layer Security) o attraverso l'uso del protocollo https;
- valutare la possibilità di rendere fruibile la visualizzazione dei documenti in pubblicazione, attraverso strumenti condivisi (ad esempio uso di monitor nei locali precedentemente utilizzati per la pubblicazione degli atti analogici, in quelli adibiti a deposito degli atti e negli URP), per rafforzare la trasparenza della procedura di pubblicazione;
- qualora si vogliano rendere fruibili gli atti in un tempo successivo a quello strettamente necessario alla loro pubblicazione, è opportuno dividere la sezione dove si trovano gli atti ancora in pubblicazione, da quella in cui si inseriscono quelli già pubblicati e fare in modo che anche il motore di ricerca interno al sito tenga conto di questa ripartizione.

Repertorio delle pubblicazioni

Attualmente la normativa non prevede l'obbligatorietà della sostituzione dei repertori cartacei con repertori digitali. Nel caso si voglia operare in questo senso va ricordato che il repertorio deve essere integrato funzionalmente con eventuali applicazioni di flusso documentale, compreso il protocollo informatico e gli eventuali sistemi di workflow documentale in uso presso l'Ente. Inoltre il repertorio digitale alla conclusione dell'anno solare dovrà essere trattato secondo le procedure previste per la conservazione sostitutiva dall'art. 44 del D.Lgs n.82/2005 e relative regole tecniche.

Individuazione del formato dei documenti da pubblicare e sottoscrizione digitale

I documenti informatici da pubblicare devono essere firmati digitalmente, tramite un certificato di firma rilasciato da un Certificatore accreditato⁴. I formati di firma attualmente riconosciuti dall'ETSI (European Telecommunications Standards Institute) e coerenti con le regole tecniche sulle firme elettroniche emanate da DigitPA sono: CAdES, PAdES e XAdES.

⁴ La lista dei Certificatori accreditati è consultabile al seguente indirizzo: http://www.digitpa.gov.it/certificatori_firma_digitale

Suggerimenti

Il formato di firma PAdES fa riferimento a documenti in formato PDF/A, il quale, pur essendo proprietario, è oramai uno standard di fatto. Inoltre la verifica dell'autenticità e dell'integrità del documento, nel caso che si utilizzi il formato PDF per la formazione del documento e il formato PAdES per la firma, non richiede l'installazione di specifici software, essendo sufficiente il visualizzatore Acrobat reader, spesso integrato nei più noti browser sotto forma di *plugin* e comunque reperibile e installabile gratuitamente, con l'accorgimento di aggiungervi un *add-on* con il quale riconoscere i certificati dei certificatori italiani accreditati⁵.

Poiché l'integrità del documento informatico è assicurata dalla firma digitale, come si è già avuto modo di dire, i documenti da sottoporre a pubblicazione devono essere tutti firmati digitalmente, tenendo conto che i documenti stessi possono pervenire al Responsabile del procedimento di pubblicazione in formato sia analogico sia digitale. Il diverso formato e gli interventi sul documento originale potrebbero rendere complessa la procedura riguardante l'apposizione della firma digitale. Infatti, se la responsabilità della formazione dell'atto originale è del sottoscrittore dello stesso, il Responsabile del procedimento di pubblicazione deve essere responsabile del contenuto della pubblicazione e della conformità del documento pubblicato all'originale. Nel caso in cui siano necessari l'inserimento di omissis o la formazione di un estratto dal documento originale, queste operazioni devono essere dettagliate, da un punto di vista della responsabilità stessa, nel regolamento di gestione della procedura di pubblicazione.

La Tabella seguente riepiloga, per ciascuna tipologia di atto da pubblicare, il soggetto a cui è in capo la responsabilità di firmare digitalmente il documento in pubblicazione.

⁵ Maggiori informazioni sui documenti informatici in formato pdf e l'uso su di essi della firma digitale si trovano all'indirizzo: <http://www.adobe.com/it/security/italiandigsig.html>

Tabella 3 – Tipologia di atti da pubblicare e responsabilità della firma

| FORMATO DEL DOCUMENTO ORIGINALE | RESPONSABILITÀ DELLA FIRMA DIGITALE | NOTE |
|---|---|--|
| Documento informatico | Sottoscrittore del documento | |
| Estratto informatico da documento informatico o documento informatico con omissis | Sottoscrittore dell'estratto o del documento con omissis | Se l'estrazione e l'inserimento di omissis sono compito del Responsabile del procedimento di pubblicazione, sarà questi ad apporre la firma digitale |
| Documento cartaceo | Responsabile del procedimento di pubblicazione (che appone la firma sulla copia per immagine dell'originale cartaceo) | Necessità di produrre una copia conforme all'originale. Qualora il documento informatico sia ottenuto come copia per immagine del documento cartaceo originale, per rispondere ai requisiti di accessibilità dovrà essere associata all'immagine una descrizione testuale alternativa, secondo le modalità indicate in precedenza. |
| Estratto cartaceo da documento cartaceo o documento cartaceo con omissis | Responsabile del procedimento di pubblicazione (che appone la firma sulla copia per immagine dell'originale cartaceo) | Necessità di produrre una copia conforme all'originale. Qualora il documento informatico sia ottenuto come copia per immagine del documento cartaceo originale, per rispondere ai requisiti di accessibilità dovrà essere associata all'immagine una descrizione testuale alternativa, secondo le modalità indicate in precedenza. |

Fruibilità e tempi di pubblicazione

Le amministrazioni devono stabilire il livello di fruibilità del documento informatico in pubblicazione, fermo restando che esso deve sempre essere: accessibile, leggibile, integro. La decisione di offrire ai visitatori del sito le possibilità di stampare il documento in tutto o in parte o di farne una copia via Web gratuita o meno, usare o meno registrazione/identificazione, spettano quindi all'amministrazione, che terrà conto anche di fattori economici quali gli introiti finora derivanti dalla fornitura di copie, ecc. In ogni caso, se i documenti possono essere stampati e/o scaricati, la possibilità di utilizzare questo servizio deve essere resa ben visibile.

Il repertorio, le relative notifiche di pubblicazione e tutto quello che non è strettamente connesso alla pubblicazione online del documento informatico, può rimanere su supporto cartaceo.

Per quanto riguarda i tempi di pubblicazione continua a far fede il repertorio, sebbene sia buona norma effettuare delle verifiche sistematiche e periodiche (anche con l'uso di strumenti automatizzati di controllo) circa possibili malfunzionamenti, impedimenti di breve o lunga durata all'accesso dei documenti in pubblicazione, che di fatto riducono il tempo effettivo della pubblicazione stessa.

Le responsabilità derivanti da problemi tecnici e dai malfunzionamenti devono essere ben identificate e ripartite nei contratti, nelle convenzioni e nelle procedure, visto che, in caso contrario potrebbero ricadere sul Responsabile del procedimento di pubblicazione. E' comunque buona norma inserire nella sezione riservata ai documenti in pubblicazione un avviso che ricordi le sanzioni in cui si incorre quando si danneggia o si impedisce la pubblicazione legale di atti pubblici.

Appendice A

Quadro di riferimento normativo e dominio di applicabilità

1. Quadro generale

L'ordinamento legislativo italiano impone alle amministrazioni e enti pubblici di pubblicare specifiche notizie, atti e provvedimenti, quali ad esempio i permessi di costruire, le delibere del Consiglio e della Giunta comunale, l'elenco dei beneficiari di provvidenze economiche, i bandi di gara, i bilanci, gli espropri, le vendite di beni pubblici, le pubblicazioni di matrimonio, ecc..

Questo tipo di pubblicazione è noto con il termine di pubblicità legale (od obbligatoria) con il quale si identifica l'insieme degli strumenti predisposti dal legislatore per assicurare la conoscibilità di atti e fatti giuridici, in osservanza di precisi obblighi normativi.

La disponibilità on-line per finalità di pubblicità è volta, pertanto, alla conoscibilità dell'azione amministrativa in merito ai canoni di legittimità e correttezza e a garantire che atti e documenti amministrativi producano effetti legali al fine di favorire eventuali comportamenti conseguenti da parte degli interessati.

Ciò significa che la disponibilità on-line per finalità di pubblicità di documenti amministrativi non persegue solo la finalità di garantire che questi producano effetti legali al fine di favorire eventuali comportamenti conseguenti da parte degli interessati. Essa anche in qualche modo rende conto che l'azione amministrativa è stata effettuata secondo criteri di legittimità e opportunità.

La Legge 18 giugno 2009, n.69 ha fissato, al comma 1 dell'art. 32 al 1° gennaio 2010 (poi prorogato al 1° gennaio 2011) la data in cui gli "obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte

delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati, ovvero mediante l'utilizzo di siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni" e al comma 5 del medesimo articolo stabilisce che, a decorrere dalla stessa data (1° gennaio 2010 poi prorogato al 1° gennaio 2011), "le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale".

In particolare per quanto attiene alla disciplina degli Enti Locali, il comma 1 dell'art. 124 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – TUEL (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali) prevede che "tutte le deliberazioni del comune e della provincia (e degli altri Enti locali) sono pubblicate mediante affissione all'Albo, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge". In altri termini le disposizioni sulla pubblicazione degli atti e delibere comunali e provinciali sono finalizzate a fornire ai cittadini una conoscenza delle medesime al fine di verificare per tempo l'azione amministrativa e di presentare nei casi ammessi eventuale impugnativa. La pubblicazione, quindi, comporta la piena conoscenza dell'atto idonea a far decorrere il termine per la sua impugnativa.

L'attività dell'Albo consiste nella pubblicazione di tutti quegli atti sui quali viene apposto il *referto di pubblicazione*, ossia:

- deliberazioni, ordinanze, determinazioni, avvisi, manifesti, gare, concorsi e altri atti del Comune e di altri enti pubblici, che devono essere portati a conoscenza del pubblico come atti emessi dalla pubblica amministrazione;
- avvisi di deposito alla casa comunale di atti finanziari e delle cartelle esattoriali;
- provvedimenti tipo piani urbanistici, del commercio, del traffico, ecc;
- particolari atti riguardanti privati cittadini, come il cambio di nome e/o cognome.

La tenuta dell'Albo viene curata dal personale incaricato con nomina di Messo/pubblicatore (la figura del Messo non è più menzionata dal citato D. Lgs. 267/2000) che provvede a garantire la pubblicazione degli atti entro le scadenze previste, cura le affissioni e le defissioni degli atti e vigila sulla regolare tenuta dell'Albo. I documenti da pubblicare sono anche registrati nel protocollo generale. La durata delle pubblicazioni degli atti non è stabilita da una norma generale, ma è disciplinata da singole leggi ovvero dagli statuti e dai regolamenti vigenti presso ogni ente locale ed è generalmente di 15 giorni consecutivi. Per alcuni atti, poi, il legislatore è intervenuto per determinarne la speciale durata, come ad esempio:

- 1) bandi di gara e bandi dei pubblici concorsi (giorni superiore a 15);
- 2) statuto dell'Ente (30 giorni);
- 3) deliberazioni dirigenziali, comunali e provinciali (15 giorni);
- 4) atto di matrimonio (8 giorni)

L'art. 32 riguarda, come accennato, gli obblighi di pubblicità legale imposti a tutte le amministrazioni pubbliche statali e non statali e, pertanto, riguarda gli Enti locali e l'Albo, ma anche tutti gli Albi ufficiali delle amministrazioni e degli enti pubblici.

La riforma impatta, tra l'altro, anche sulla pubblicazione delle sentenze penali. L'art. 67 della citata Legge 69/2009 ha infatti modificato l'art. 36 del Codice Penale, prevedendo la pubblicazione delle sentenze (oltre che mediante affissione nel comune ove è stata pronunciata, in quello ove il delitto fu commesso e in quello ove il condannato aveva l'ultima residenza, nonché in uno o più giornali designati dal giudice), anche “nel sito internet del Ministero della giustizia. La durata della pubblicazione nel sito è stabilita dal giudice in misura non superiore a trenta giorni, in mancanza, la durata è di quindici giorni”.

La Finanziaria 2010 (Legge 23 dicembre 2009, n. 191), con i commi 216 – 218 dell'art. 2, ha nuovamente integrato la disciplina, ordinando che le sentenze penali diverse da quelle di condanna all'ergastolo debbano essere pubblicate esclusivamente mediante l'indicazione degli estremi e dell'indirizzo web del sito del Ministero della giustizia.