



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82

*Parere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124,*

Repertorio atti n. 411CV del 3 marzo 2016

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 3 marzo 2016:

**VISTO** l'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante: "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", il quale ha previsto che il Governo è delegato ad intervenire attraverso l'adozione di uno o più decreti legislativi, da emanarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sulla disciplina contenuta nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), al fine di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale di cittadini ed imprese;

**VISTO**, in particolare, il comma 2 del citato articolo 1 della citata normativa, il quale prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1, vengano adottati su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata;

**VISTA** la nota n. DAGL n. 0001385 del 5 febbraio 2016, con la quale il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 gennaio 2016; provvedimento che, il 9 febbraio 2016, è stato diramato alle Regioni ed agli Enti locali;

**CONSIDERATO** che, ai fini dell'esame di detto provvedimento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, il 2 marzo 2016, nel corso della quale:

- i rappresentanti delle Regioni hanno espresso avviso favorevole sul provvedimento, subordinandolo tuttavia all'accoglimento di alcune proposte emendative contenute in un documento, unitamente all'indicazione di una serie di raccomandazioni, fra le quali quelle che il Codice debba essere strumento in grado di coinvolgere i diversi livelli istituzionali, in accordo con la riorganizzazione in atto degli enti sul territorio come le città metropolitane e le aree vaste, imposta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nel rispetto di un corretto utilizzo del digitale, demandando i dettagli tecnici a norme regolamentari di facile aggiornamento;
- i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, esprimendo parere favorevole, con la richiesta di alcuni emendamenti specificati in due distinti documenti, hanno concordemente segnalato la necessità che la istituenda Conferenza permanente per l'innovazione, prevista all'art. 16 del decreto in esame, coinvolga significativamente le Autonomie locali per una efficace governance multilivello, sottolineando l'esigenza che venga assicurato l'accesso gratuito alle banche dati da parte di tutti gli enti pubblici, senza necessità di autorizzazione;



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO** che i rappresentanti del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione hanno dichiarato la disponibilità al recepimento delle proposte e delle osservazioni formulate dalle Regioni, dall'ANCI e dall'UPI;

**CONSIDERATO** che, nella odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni hanno consegnato un documento distinto in Sezione 1 e in Sezione 2 (All.A) in cui esprimono parere favorevole condizionato al recepimento degli emendamenti indicati in Sezione 1 e all'esame delle raccomandazioni riportate in Sezione 2;
- l'ANCI ha espresso parere favorevole, con le proposte di modifica al testo del provvedimento, già discusse in sede tecnica, fra le quali cui è stata evidenziata quella relativa alla modifica dell'articolo 1, secondo comma del DPR 28 settembre 1994, n. 634, volta alla estensione agli Enti locali della possibilità di fruire gratuitamente delle informazioni contenute nella banca dati della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, necessarie per gli specifici compiti d'istituto;
- l'UPI ha espresso avviso favorevole sul decreto in esame, con la richiesta di una serie di modifiche, discusse in sede tecnica, contenute in un documento (All. B), fra cui la richiesta del mantenimento dell'attività della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica delle Regioni e degli Enti locali, Istituita presso la Conferenza Unificata, e quella della previsione dell'obbligatorietà dell'esercizio in forma associativa, sulla base di specifiche convenzioni tra gli enti, dei servizi tra cui quello del digitale, in conformità alle disposizioni della legge 7 aprile 2014, n. 56;

**CONSIDERATO** il Governo ha dichiarato la disponibilità a valutare positivamente le proposte emendative presentate dalle Regioni e dagli Enti locali;

### ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, trasmesso, con nota DAGL n. 0001385 del 5 febbraio 2016, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei termini di cui in premessa e degli allegati documenti che costituiscono parte integrante del presente atto.

Il Segretario  
Antonio Nadeo



Il Presidente  
On.le Avv. Enrico Costa

h.p. 5

ALL. A

CONSEGNATO NELLA SEDUTA  
DEL 03 MAR 2016



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME  
16/26/CU05/C1**

**PARERE SULLO SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
RECANTE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI AL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE  
DIGITALE DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 7 MARZO 2005, N. 82, AI SENSI  
DELL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124, IN MATERIA DI  
RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

*Punto 5) O.d.g. Conferenza Unificata*

**Il parere della Conferenza delle Regioni e Province Autonome sul testo del CAD come novellato dal decreto a seguito della legge denominata riforma PA che all'articolo 1 attribuisce delega al governo di modifica del CAD è da intendersi favorevole condiziona al recepimento degli emendamenti indicati in Sezione 1 e all'esame delle raccomandazioni riportate in Sezione 2 che si crede possano essere oggetto di eventuali approfondimenti tecnici.**

**SEZIONE 1 – Parere**

**Premessa**

Le Regioni e Province Autonome condividono l'esigenza di una profonda revisione dell'intero impianto del CAD ed in particolare di apportare modifiche sostanziali ad alcuni principi fondamentali, incentrati sull'individuazione del nuovo modello di sviluppo digitale in Italia come delineato nel documento della Conferenza delle Regioni "Agire le agende digitali per la crescita". Il Governo ha ritenuto opportuno seguire un percorso di modifiche puntuali che vanno a migliorare il testo originale, ma che avrebbe bisogno di ulteriori integrazioni per garantire la piena attuazione del codice. Per questo nel seguito non si riportano una serie dettagliata di modifiche puntuali al testo formulato, ma ci si concentra su pochi elementi di principio che si ritiene permangano critici per rendere effettiva l'attuazione del CAD.

**Criticità principali**

Le Regioni e Province Autonome ritengono che il nuovo testo proposto di codice dell'amministrazione digitale debba rispondere ad alcune criticità fondamentali per cogliere appieno gli obiettivi prefissati dalla delega:

- l'attuazione in tutte le amministrazioni del codice richiede l'individuazione di un **modello organizzativo e tecnologico chiaro e agile che coinvolga i diversi livelli istituzionali**, soprattutto in considerazione della riorganizzazione in atto degli enti sul territorio come le città metropolitane, le aree vaste e più in generale la riorganizzazione imposta dalla legge "Delrio" di riforma delle province (legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città

*metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”), in questo senso le modifiche hanno eliminato alcuni ruoli istituzionali che il precedente CAD prevedeva a cominciare dal ruolo delle **Regioni e Province Autonome** all'interno di un modello tecnologico policentrico, federato e non gerarchico, l'assenza di ruoli chiari e definiti pregiudica la possibilità di darne piena attuazione come del resto previsto dalla delega al comma lettera i);

- il codice per essere attuato e attuabile dovrebbe attenersi ai **principi di un corretto utilizzo del digitale e non ai dettagli tecnici** che, in quanto soggetti a repentine e continue modifiche, andrebbero demandati ad una **procedura agile di definizione e manutenzione di tali regole tecniche**. Il testo attuale, pur apportando migliorie, come il precedente è ancora eccessivamente permeato di specifiche tecniche, in alcuni casi ancora più dettagliate di quanto previsto dal testo precedente, ed individua ancora l'emanazione di decreti di regole tecniche come procedura attuativa, eliminando la commissione di coordinamento SPC che aveva il compito di facilitare l'aggiornamento e l'emanazione di alcune nuove regole tecniche legate ad SPC, senza ri-attribuire le relative funzioni ad altri organi collegiali (l'unico rimasto è il comitato di indirizzo), come previsto dalla delega ai commi lettere l) e m).

**Coerentemente con i principi sopra menzionati si propongono di seguito alcuni emendamenti che potrebbero ribadire tali principi e facilitare l'attuazione del CAD nei prossimi anni:**

- **Emendamento articolo 13 dello schema di decreto (modifiche articolo 14 del CAD)**
  - **Si propone la modifica del comma 1 lettera a) con questa nuova formulazione:**
    - a) il comma 2 è sostituito dal seguente: "Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare la strategia nazionale crescita digitale, a cominciare dal processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso. In particolare le Regioni e Province Autonome favoriscono il raccordo delle politiche digitali con l'azione di riordino amministrativo degli enti territoriali prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" e dai rispettivi ordinamenti delle Regioni e Province a Statuto Speciale. A tal fine la Conferenza delle Regioni e Province Autonome designa un membro della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica istituita al successivo Art. 18 e due rappresentanti delle Regioni e Province Autonome che partecipano ai lavori di stesura da parte di AgID delle regole tecniche per l'attuazione del presente Codice previste dal successivo Art. 71. L'Agid assicura il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, con la finalità di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del Sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati, anche avvalendosi di poli regionali a cui affidare il compito di coordinare, erogare servizi associati e semplificare il processo di adozione degli standard da parte degli enti locali e delle società a totale prevalente capitale pubblico."
  - Si propone l'inserimento nel comma 2 dopo le parole: "promozione della cultura digitale e della ricerca," del seguente testo: "anche tramite community network regionali "



- o **inoltre al termine del testo del comma 1 si aggiunga quanto segue:**

1-sexies. Nel rispetto della propria autonomia organizzativa, le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato individuano l'ufficio per il digitale di cui al comma 1 tra quelli di livello dirigenziale oppure, ove siano soggetti privi di dirigenti, individuano un responsabile per il digitale tra le proprie posizioni apicali. Ove non sia presente un vertice politico, il responsabile dell'ufficio per il digitale di cui al comma 1 risponde direttamente al massimo vertice amministrativo dell'ente. Gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative individuano il responsabile per il digitale tra i propri docenti di ruolo, facendolo coincidere con l'incarico di animatore digitale del PNSD.

1-septies. Per gli enti locali, tranne le città metropolitane, l'ufficio per il digitale è costituito obbligatoriamente in forma associata tramite convenzione con gli enti di area vasta o, in alternativa, tra comuni che raggiungano una popolazione non inferiore a 50.000 abitanti.

1-octies. Il responsabile per il digitale individuato come da comma 1, 1-ter, 1-sexies e 1-septies, provvede alla redazione ogni anno di un piano digitale per dare attuazione al ridisegno del complesso dei servizi erogati dall'amministrazione e di tutte le società su cui l'amministrazione esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e istituzioni, attraverso la transizione al digitale, in una prospettiva almeno triennale che consideri in particolare quanto previsto all'art.15 e all'art.63. Il piano è unico e vincolante per tutte gli organismi, anche con autonomia organizzativa e di bilancio, che dipendono dall'amministrazione. Nel caso la pubblica amministrazione attui anche politiche per lo sviluppo della società dell'informazione, anche questi interventi dovranno essere ricompresi nello stesso piano digitale, indipendentemente dalla fonte di finanziamento degli interventi stessi. Il piano digitale è aggiornato annualmente e costituisce allegato obbligatorio al bilancio di previsione. L'AgID definisce linee guida per la compilazione dei piani digitali all'interno del Piano triennale di cui all'art. 14.

Si propone inoltre di abrogare l'art. 24-quater del decreto-legge 24 giugno 2014. n. 90 (piano per l'informatizzazione).

- **Emendamento articolo 55 dello schema di decreto (modifiche articolo 68 del CAD)**

Si propone la modifica del comma 1, inserendo prima delle parole "acquisiscono programmi informatici" quanto segue: *"sviluppano progetti per sistemi complessi e"*

- **Emendamento articolo 56 dello schema di decreto (modifiche articolo 70 del CAD)**

**L'art.56 è sostituito dal seguente:**

**Art.56 (modificazioni all'art.69 e all'art.70 del CAD)**

1. All'articolo 69 del decreto legislativo n. 82 del 2005 la rubrica è sostituita dalla seguente "Riuso delle soluzioni e standard aperti" e i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:



"1. Le pubbliche amministrazioni che siano titolari di soluzioni e programmi informatici realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno obbligo di implementare API e standard aperti, sia per l'interoperabilità che per i formati, definiti da AgID o a livello internazionale, e di darli in formato sorgente, completi della documentazione e rilasciati in repertorio pubblico sotto licenza aperta, in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni o a chiunque intenda adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale e consultazioni elettorali.

1-bis. Ove tali soluzioni e programmi informatici siano alla base di un servizio ict all'interno di SPC, le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di prevedere forme di condivisione con le altre pubbliche amministrazioni interessate, secondo il paradigma cloud, nel rispetto delle specifiche tecniche di SPC definite da AgID e della concorrenza del mercato.

2. Al fine di favorire il riuso dei programmi informatici di proprietà delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del comma 1, e quanto al comma 1-bis, nei capitolati o nelle specifiche di progetto e' previsto ove possibile, che i programmi ed i servizi ict appositamente sviluppati per conto e a spese dell'amministrazione siano conformi alle specifiche tecniche di SPC definite da AgID."

2. L'articolo 70 è abrogato e i suoi contenuti sono rinviati alle regole tecniche di cui all'art. 71.

- **Emendamento articolo 57 dello schema di decreto (modifiche articolo 71 del CAD)**

**Si propone la modifica del comma 1 lettera b) con questa nuova formulazione:**

b) il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. Le regole tecniche per gli aspetti di implementazione tecnologica e organizzativa, che necessitano di aggiornamenti frequenti o tempestivi, rinviano a specifiche tecniche elaborate nell'ambito di SPC come da articolo 73."

- **Emendamento articolo 58 dello schema di decreto (modifiche articolo 73 del CAD)**

**Si propone la modifica del comma 1 lettera e) con questa nuova formulazione:**  
e) il comma 3-bis è sostituito dal seguente:

"Le specifiche tecniche per l'evoluzione strategica del Sistema informativo della pubblica amministrazione e per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività sono approvate dal Comitato di Indirizzo di AgID su istruttoria del Direttore Generale della stessa agenzia. Le istruttorie delle specifiche tecniche seguono le modalità definite dal Comitato di Indirizzo, garantendo consultazioni pubbliche aperte a tutti.

Le specifiche tecniche, sia in versione bozza che definitiva, sono pubblicate sul sito AgID liberamente accessibili a tutti."

**inoltre in fondo al testo del comma 1 è aggiunto quanto segue:**

3-quinques. Per promuovere lo sviluppo della società dell'informazione, l'evoluzione del Sistema informativo della pubblica amministrazione ed il dispiegamento del Sistema pubblico di connettività, le regioni e le città metropolitane possono istituire delle "community network" per coordinare le infrastrutture tecnologiche e le regole tecniche del



proprio livello territoriale, coinvolgendo tutti i responsabili per il digitale individuati ai sensi dell'art.17 nel proprio territorio, in raccordo con le eventuali unità locali di AgID.

- **Emendamento all'articolo 64 dello schema di decreto (abrogazioni)**

Si propone che al termine del testo del comma 1 sia aggiunto quanto segue:

2. Al decreto legislativo n.82 del 2005 sono abrogati i seguenti articoli, il cui contenuto viene rinviato alle regole tecniche di cui all'art.71:

- a) 6
- b) 18
- c) 21
- d) 22
- e) 23
- f) 23-bis
- g) 23-ter
- h) 25
- i) 40-bis
- l) 44
- m) 44-bis
- n) 45
- o) 46
- p) 47
- q) 48
- r) 49
- s) 50-bis
- t) 54
- u) 61
- v) 62-bis
- z) 65

3. Al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, l'articolo 3, comma 2, è abrogato e il contenuto viene rinviato alle regole tecniche di cui all'art.71.

4. Al decreto-legge 24 giugno 2014. n. 90, l'art.24-quater è abrogato.



## SEZIONE 2 - Raccomandazioni tecniche

### Commenti, ulteriori criticità, richieste di chiarimenti e altre proposte di emendamenti

Le Regioni e Province Autonome ritengono che il nuovo testo presenti ulteriori criticità che seppur non legate ai principi sopra enunciati possono tuttavia incidere sulla facilità di interpretazione del Codice. L'elenco riportato di seguito contiene in alcuni casi commenti al testo proposto, in altri evidenzia la difficile interpretazione con richieste di chiarimento ed in altri ancora elabora vere e proprie proposte di emendamenti. Questo elenco di punti può essere approfondito ove necessario con le Regioni e Province Autonome, che manifestano la totale disponibilità al confronto.

- Articolo 1 dello schema di decreto modifica Art. 1 CAD

Lettera a)

L'acronimo dell'Agenzia per l'Italia digitale dovrebbe essere "AgID" (Agenzia Italia Digitale), e non "Agid" in cui scompare la "I" maiuscola che, invece, va mantenuta essendo denominativa della nazione.

Proposta: mutare l'acronimo in AgID.

Lettere h) e i)

L'eliminazione delle definizioni di chiave privata e di chiave pubblica non sarebbe necessaria. D'altronde tali definizioni non compaiono nel reg. eIDAS.

Proposta: mantenere queste definizioni.

Lettera m)

La definizione di "dato delle pubbliche amministrazioni" e "dato pubblico" può risultare ancora utile per distinguere le situazioni in cui è doveroso o meno ammettere l'accesso o rendere pubblici determinati dati trattati, o comunque in possesso, della PA.

Proposta: mantenere questa lettera.

Lettera p)

La definizione di documento informatico andrebbe ripristinata.

Diversamente dall'impostazione terminologica del reg. eIDAS, che ruota attorno all'aggettivo "elettronico" per definire ogni oggetto digitale prodotto e conservato in forma elettronica, tutta la terminologia del CAD è impostata sull'aggettivo "informatico". L'adozione della terminologia eIDAS, se inserita ex abrupto nella normativa italiana, potrebbe quindi creare confusione.

Si evidenzia che il capo II del DPCM 13/11/2014 è dedicato unicamente al "documento informatico", di cui fornisce una precisa disciplina.

Da non sottovalutare che, il mantenimento della definizione documento informatico è funzionale anche a raccordare la normativa del CAD con altre fonti (a titolo di mero esempio, le nuove regole tecniche tra cui il DPCM 2/12/2013 sul protocollo informatico; il DL convertito con l. 132/2015 in materia processuale; l'articolo 2712 del codice civile; etc.)

Proposta: mantenere questa lettera.

Lettera r)

Con la eliminazione della definizione di "firma qualificata" scompare anche il riferimento esplicito al fatto che il dispositivo per la firma digitale debba essere un dispositivo sicuro





poiché il corrispondente articolo 3, punto 12 del reg. eIDAS, non usa aggettivi per qualificare il dispositivo (l'aggettivo si evince implicitamente dall'allegato II, comma 1 lett. «c» del reg. eIDAS).

Proposta: mantenere questa lettera.

Lettera u)

Eliminando la lettera si taglia un ponte importante con il DPCM 3/12/2013 sul protocollo informatico. La definizione non è altrimenti ricavabile dal reg. EIDAS.

Proposta: mantenere questa lettera.

Comma 1-bis)

Agganciata la normativa vigente al regolamento europeo in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (eIDAS). Attenzione questo comma non è una definizione, dunque sarebbe opportuno spostarlo altrove. Inoltre, non necessita di una norma che recepisca il regolamento eIDAS, in quanto immediatamente applicato.

Proposta: Tradurre il comma in articolo separato in uno con l'articolo 1-ter

- Articolo 2 dello schema di decreto modifica art. 2 CAD comma 5)

Cosa si intenda esattamente per disciplina rilevante non risulta chiaro. La dizione (peraltro già presente nel testo vigente) lascia spazio a dubbi interpretativi su quale rilevanza possano assumere determinate disposizioni in materia di privacy anche a fronte di prassi consolidate. Inoltre, appare un controsenso l'ipotesi per cui una disciplina (presumibilmente normativa) possa essere irrilevante. Si suggerisce pertanto di eliminare l'aggettivo rilevante.

- Art. 3 dello schema di decreto modifica art. 3 CAD comma 1-quater)

La novella si coordina con le disposizioni in materia di trasparenza dettate dal D.Lgs 33/2013 "Decreto trasparenza" ed in special modo dall'articolo 35 dello stesso. Attenzione Per tutelare la privacy e garantire il corretto esercizio del diritto di accesso, la verifica dello stato di avanzamento del procedimento deve essere relazionata alla necessità di accesso mediante identità digitale con almeno grado di sicurezza di 2 livello nel sistema SPID. Dal lato amministrazione, occorre dotare le amministrazioni di uno strumento adatto a tracciare lo svolgimento del procedimento secondo criteri e standard comuni. Per quanto sopra, si richiama la funzione di coordinamento di AgID di cui alle lettere a) e d) del 14-bis introdotto dall'articolo 13 dello schema di decreto. Si suggerisce di inserire, dopo le parole "all'articolo 2, comma 2," le seguenti parole "sulla base degli standard individuati da AgID, "

- Art. 4 dello schema di decreto modifica art. 3-bis CAD

Il Domicilio Digitale: non è chiaro se sia un diritto o un obbligo e quando si possa utilizzare la posta ordinaria per le comunicazioni. Attualmente la lettura del comma 4 bis dell'art. 3 bis è:

"4-bis. In assenza del domicilio digitale di cui al comma 1 e 2, le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con ..." Tenuto conto che in mancanza del domicilio di cui ai commi 1 e 2 dovrebbe intervenire quello "d'ufficio" del comma 3bis, e supponendo quindi che quella che viene qui normata sia solo una situazione transitoria, il testo coordinato potrebbe essere riproposto nel modo seguente:



"4-bis. In assenza del domicilio digitale di cui al presente articolo, le amministrazioni predispongono le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con..."

Comma 4-quinquies)

Per determinati affari il cittadino può indicare un domicilio digitale come suo domicilio speciale (art. 47 cc.) diverso da quello digitale ordinario. Il cittadino che indichi un domicilio speciale digitale, che non fornisca la prova della ricezione, perde il diritto ad eccepire la mancata trasmissione o ricezione dei documenti. La disposizione sembra gravosa in termini di inversione dell'onere della prova, posto che sul cittadino ricadrebbe la responsabilità delle inefficienze del provider scelto che, per qualsiasi ragione anche temporanea, non consenta la prova dell'avvenuta ricezione. Si introduce così una sorta di responsabilità oggettiva che non trova un'allocazione razionale all'interno delle norme civilistiche. Si suggerisce di sostituire le parole "faccia riferimento a un servizio che non consenta la prova dell'avvenuta ricezione di una comunicazione o del tempo di ricezione" con le parole "non appartenga a quelli indicati all'articolo 1, comma 1-ter, "

- Art. 5 dello schema di decreto modifica art. 5 CAD  
comma 2)  
Sarebbe preferibile sostituire la parola "autenticazione", introdotta de relato dal reg. eIDAS, con la parola "identificazione", l'autenticazione è infatti il processo che porta all'identificazione personale del soggetto
- Art. 7 dello schema di decreto modifica art. 6-bis CAD  
Un'altra osservazione riguarda l'art. 7, comma 1 a, che modificando il comma 2 dell'art. 6-bis del CAD aumenta l'importanza di INI-PEC. Andrebbe garantito (almeno) alle P.A l'accesso con modalità di estrazione massiva e interfacciamento automatico, senza costi invece che come pura e semplice interrogazione puntuale, attraverso l'aggiunta di un comma 3 del tipo:  
3. L'accesso all'INI-PEC è consentito alle pubbliche amministrazioni, ai professionisti, alle imprese, ai gestori o esercenti di pubblici servizi ed a tutti i cittadini tramite sito web e senza necessità di autenticazione. L'indice è realizzato in formato aperto, secondo la definizione di cui all'articolo 68, comma 3, e supporta accessi puntuali e interrogazioni secondo parametri, in analogia e omogeneità alle modalità di accesso all'IndicePA. L'accesso delle pubbliche Amministrazioni deve avvenire senza costi.
- Articolo 11 dello schema di decreto modifica art. 12 CAD  
comma 2)  
A proposito di questa aggiunta, il comma 2 dell'articolo 11 dello schema di decreto specifica che "Le disposizioni di cui al comma 1, lettera b), si applicano con riferimento ai nuovi sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni". Detto comma 2, però, taglierebbe fuori i sistemi informativi già esistenti che risulterebbero compatibili con la disposizione in esame. Si suggerisce di abrogare il comma 2 dell'articolo 11 dello schema di decreto
- Articolo 13 dello schema di decreto modifica art. 14 CAD  
comma 2-bis)  
L'iniziativa regionale di promuovere azioni coordinate e condivise è stata eliminata, la scelta risulta coerente con la funzione di coordinamento svolta da AgID. Le Regioni e gli enti locali risultano sostanzialmente deresponsabilizzati.



Si propone di mantenere il comma sostituendo tra le parole "coordinato e condiviso tra le autonomie locali" con "coordinata da AgID".

- Art. 15 dello schema di decreto modifica art. 17 CAD

Comma a)

La norma risente della visione dell'organizzazione statale ministeriale dove il dirigente generale è un dirigente sottoposto al capo di dipartimento. Nell'organizzazione regionale e degli enti locali il dirigente generale è spesso figura apicale che non si occupa solamente del digitale. Quindi al posto di "unico ufficio dirigenziale generale" si propone: "unico ufficio dirigenziale" espungendo "generale".

Oltre alle funzioni indicate nell'art 15, sarebbe opportuno prevedere che la funzione previste per l'ufficio dirigenziale unico possa essere svolta anche in forma associata per quegli Enti che non dispongono al proprio interno di adeguate competenze tecnologiche.

Comma I ter e I quater

Non è chiaro a quali PA si riferiscano. Non tutte le PA hanno organi politici di riferimento (es. Aziende sanitarie)

comma I-quater)

Introdotta la figura del "difensore civico digitale" quale responsabile della transizione dell'amministrazione verso la completa digitalizzazione; svolge funzioni di mediazione tra cittadini/impres e uffici competenti raccogliendo segnalazioni e stimolando gli uffici competenti ad adempiere alle norme in materia di digitalizzazione e innovazione pubblica. Proposta: Sarebbe preferibile sostituire la dizione "difensore civico digitale" con la dizione "difensore civico per il digitale", posto che il difensore civico è un'entità soggettiva e non concettuale (o informatica).

- Art. 16 dello schema di decreto modifica Art. 18 CAD

Viene istituita la Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica; potrebbe essere utile, anche ai fini del raccordo con le amministrazioni centrali e con AgID che 1 membro dei 4 sia indicato dalle Regioni

- Articolo 17 dello schema di decreto modifica art. 20 CAD

comma 1)

Questa disposizione di carattere generale, che lo schema di decreto intende abrogare, definisce un principio universale. Benché le norme del reg. eIDAS e le disposizioni di cui al successivo art. 21 definiscano con certezza il quadro della validità probatoria del documento informatico, il mantenimento di questo comma vale a dare continuità alla materia consolidando un principio di riferimento ormai stabilmente radicato nella cultura digitale (validità e rilevanza del documento). Al contrario, la soppressione potrebbe causare disorientamento intendendosi come negazione del principio stesso. Pertanto si suggerisce di mantenere il comma in esame con la seguente formulazione semplificata "1. Il documento informatico da chiunque formato, la memorizzazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici sono validi e rilevanti agli effetti di legge"

- Articolo 18 dello schema di decreto modifica art. 21 CAD

comma 2)

L'inversione di tendenza rispetto alla disciplina vigente è netta. Qualsiasi tipo di firma elettronica, adesso, è valida per conferire al documento informatico firmato la caratteristica della forma scritta ai sensi dell'art. 2702 c.c. (ossia la validità fino a querela di falso). La modifica presenterebbe alcuni rilievi di incoerenza.



Un documento, contenente dichiarazioni, soddisfa il requisito della forma scritta ai sensi dell'art. 2702 c.c. se è riconducibile al suo autore che può o meno riconoscerne la sottoscrizione, senza tale collegamento certo, il documento funge da rappresentazione di fatti e cose da verificare in sede giudiziale (art. 2712 c.c.).

L'articolo 1350 c.c. richiede, per taluni atti tassativamente indicati, la forma (ad substantiam) della scrittura privata ex art. 2702 cc. o la forma dell'atto pubblico.

Considerato che nel reg. eIDAS la firma elettronica semplice non presuppone l'identificazione del firmatario ma soltanto la apposizione da parte di quest'ultimo di dati usati per la firma (art. 3, punto 10), di fatto essa non risulta verificabile in alcun modo. La formulazione del novellato comma, dunque, che conferisce a qualsiasi tipo di firma - inclusa quella semplice - il potere di conferire al documento il valore di una scrittura privata, appare difettare di coordinamento con le norme del codice civile.

Una firma elettronica semplice, infatti, non varrebbe a fornire la certezza che il documento provenga da colui il cui nominativo (o dato) è usato per la sottoscrizione. Per questo, il documento informatico sottoscritto con firma elettronica semplice non appare idoneo a far "piena prova fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritto" ai sensi dell'art. 2702 c.c.

Inoltre, se la firma elettronica semplice valesse di per sé a soddisfare il requisito della forma scritta, non avrebbe senso l'integrazione di cui al comma 2-bis per cui gli atti indicati dall'articolo 1350 - per i quali è prevista la forma scritta - debbano essere firmati con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale.

Per quanto detto, si suggerisce di mantenere le originarie parole "avanzata, qualificata o digitale" al primo periodo del comma 2.

#### Comma 2 ter

Non è chiaro cosa sia la firma autografa acquisita digitalmente. Si tratta della firma grafometrica?

- Articolo 21 dello schema di decreto modifica art. 23-bis CAD comma 2)

Integrazione dal tenore analogo a quella introdotta nell'articolo 22, comma 3 del CAD, con aggiunto il riferimento alla conservazione.

Si suggerisce, la seguente correzione tecnica al testo dello schema di decreto: «al comma 2 dell'articolo 23-bis le parole "Resta fermo, ove previsto, l'obbligo di conservazione dell'originale informatico" sono soppresse»

- art. 27 dello schema di decreto che modifica l'art. 29 CAD

il punto b) definisce .. "una relazione di valutazione della conformità rilasciata da un organismo di valutazione della conformità accreditato dall'organismo designato ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99". Questa previsione stabilisce indirettamente la nomina di ACCREDIA come soggetto nazionale. Per non violare eIDAS, l'organismo di valutazione della conformità deve essere ai sensi del Regolamento UE 765/2008 come stabilito in eIDAS Si propone quindi di cambiare il riferimento richiamando direttamente il regolamento europeo oppure di aggiungere la dizione indicata nella circolare AGID n. 65: "o da altro ente di Accreditamento firmatario degli accordi di Mutuo riconoscimento".

- Art. 38 dello schema di decreto che modifica art. 44 del CAD

Si ritiene necessario, per evitare rischi di confusione con impatti negativi sui sistemi di conservazione già sviluppati coordinare in modo omogeneo e coerente, anche con il testo vigente i requisiti di gestione e quelli conservazione. Questi ultimi, pur rubricati non trovano



ora adeguato spazio nell'articolato. Pertanto si esprime il parere di un necessario recupero del testo vigente del comma 1 dell'art. 34

Si propone pertanto questa modifica all'art. 38 del testo:

Sostituire il punto d) (d) al comma 1-ter le parole: "dall'articolo 43 e dalle regole tecniche ivi previste, nonché dal comma 1" sono sostituite dalle seguenti: "nel presente articolo), con il seguente testo:

d) il comma 1 ter è sostituito dal seguente: Il sistema di conservazione dei documenti informatici della pubblica amministrazione assicura:

a) l'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea di riferimento di cui all'articolo 50, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

b) l'integrità del documento;

c) la leggibilità e l'agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari;

d) il rispetto delle misure di sicurezza previste dagli articoli da 31 a 36 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dal disciplinare tecnico pubblicato in allegato B a tale decreto.

e) Dopo il comma 1 ter è inserito il seguente: I quater: La conservazione dei documenti informatici o la certificazione di conformità del relativo processo a quanto stabilito dal presente articolo può essere affidata ad altri soggetti, pubblici o privati, che svolgono attività di conservazione o di certificazione e offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche.

Appare qui una incongruenza laddove l'articolo si riferisce soltanto ai documenti della "pubblica amministrazione", quando invece il CAD è stato aperto anche alle società indicate dalla L. 124/2015 (cfr. art. 2 comma 2, CAD novellato).

Dubbio se è intenzionale o meno.

● Nell'attuale art. 47 del CAD

la frase sulla proibizione all'uso del fax è stata a suo tempo inserita in una posizione (comma 2, lett. c) tale da creare a volte delle ambiguità.

Forse si potrebbe inserire un articolo come il seguente:

"All'articolo 47 del decreto legislativo n. 82 del 2005 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole "la provenienza." è aggiunto " E' in ogni caso esclusa la trasmissione di documenti a mezzo fax."

b) al comma 2, lett. c) le parole " E' in ogni caso esclusa la trasmissione di documenti a mezzo fax" sono cancellate.

Il risultato sarebbe un articolo 47 che dice

1. Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza. E' in ogni caso esclusa la trasmissione di documenti a mezzo fax

1-bis. L'inosservanza della disposizione di cui al comma 1, ferma restando l'eventuale responsabilità per danno erariale, comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare.

2. Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se:

a) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata;

b) ovvero sono dotate di segnatura di protocollo di cui all'articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

c) ovvero è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche di cui all'articolo 71



d) ovvero trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.

- Art. 47 (aggiungere dopo il comma 1 e prima del comma 1-bis)

Qualora la dimensione di uno o più documenti da trasmettere in allegato al messaggio di posta elettronica ecceda i vincoli tecnologici intrinseci dello strumento, tali documenti possono essere scambiati attraverso meccanismi tecnici idonei allo scopo e conformi alle regole tecniche adottate ai sensi dell'art.71

- Articolo 43 dello schema di decreto modifica art. 52 CAD  
comma 1)

Eliminato il riferimento ai c.d. "open Data". L'abrogazione realizza due passi indietro rispetto allo stato attuale dove gli open data appaiono la chiave di volta per l'effettiva "appetibilità" di un sistema pubblico e privato informatizzato, e per la costruzione di una reale "cultura digitale". Si propone quindi di mantenere il comma.

- Art. 55 dello schema di decreto modifica art. 68 CAD

Appare necessario ridefinire meglio l'articolo per rendere applicabile la procedura di verifica di riusabilità di soluzioni sw esistenti nella PA.

comma 2)

L'abrogazione non appare giustificata perché l'indicazione di un elenco di formati aperti risulterebbe una delle prime leve di coordinamento e trasparenza che l'AgID potrebbe esercitare (coerentemente con le funzioni attribuite dal neo introdotto articolo 14-bis. Inoltre, questa abrogazione non è pienamente comprensibile dato che l'elenco dei formati aperti potrebbe accrescersi nel tempo. D'altronde, rimandare ad eventuali regole tecniche l'onere di individuare i formati aperti utilizzabili risulterebbe più complesso che non rinviare ad un elenco ufficiale annualmente pubblicato.

Si suggerisce di mantenere il comma.

- Articolo 58 dello schema di decreto modifica art. 73 CAD  
comma 3-bis)

Appare priva di utilità l'abrogazione del comma 3-bis se deve succedervi un comma 3-ter. Si propone di operare una sostituzione del comma, mantenendo la medesima numerazione (2-bis).

- Articolo 59 dello schema di decreto modifica art. 75 CAD  
comma 1)

Si suggerisce una correzione tecnica laddove le parole "all'SPC" si sostituiscono le parole "al SPC".

- Art. 62-ter del CAD (ANA)

tutte le date riportate nell'articolo sono da aggiornare in quanto antecedenti la data di entrata in vigore del nuovo CAD

- Articolo 63 dello schema di decreto (disposizioni transitorie)

Si suggerisce una correzione tecnica, al comma 4, con l'eliminazione del refuso "del" tra le parole " a norma del della direttiva"



- Articolo 64 dello schema di decreto (abrogazioni) comma 1)

L'abrogazione dell'articolo Art. 50-bis Continuità operativa non appare corretta per tre motivi: il primo di natura "ontologica" in quanto sul principio della continuità operativa si fonda la certezza della solidità e della affidabilità dei sistemi informatici che consentirebbero il passaggio al digitale (senza tale certezza il sistema risulterebbe privo di un valore cardine che giustifichi l'affidamento del cittadino al digitale); il secondo di natura sistematica, in quanto priva il CAD di un nucleo di responsabilizzazione delle PA e soggetti destinatari, a garantire la continuità del funzionamento dei sistemi; il terzo di natura pragmatica perché senza un piano di disaster recovery sarebbe facile incorrere in gravi fallimenti del sistema. Si propone, quindi, non solo il mantenimento dell'articolo, ma un suo rafforzamento tale da renderlo effettivamente attuabile.

Si propone di indicare correttamente la legge di conversione 134 del 7/8/2012 al posto della L. 135/2012 erroneamente indicata nello schema di decreto (la L. 135/2012, converte infatti il del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, e non il DL 83/2012).

- Sarebbe infine auspicabile una norma che preveda obbligatoriamente la gestione associata dei servizi ICT per i Comuni con meno di 15.000 abitanti in modo da formare bacini di utenza minimi da almeno 500.000 abitanti, ovvero dell'intera Regione se è al di sotto di 1.000.000 di abitanti.

Roma, 3 marzo 2016



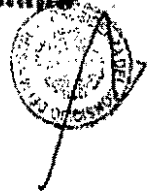
ALL-B

Unione Provincie d'Italia



UPI

CONSEGNATO NELLA SEDUTA  
DEL ...D.3.MAR.2016...



P. S / CU

**PARERE**

**Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'art. 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**

**Punto 5**



La legge 7 agosto 2015, n. 124 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" disegna una complessiva riforma della pubblica amministrazione il cui perimetro essenziale è stato definito nell'accordo interistituzionale "Italia semplice". In tale accordo è stata data importanza centrale alla semplificazione dell'amministrazione attraverso l'utilizzo intelligente e sempre più spinto dei processi di digitalizzazione.

L'Unione delle Province d'Italia condivide l'esigenza di una profonda revisione dell'intero impianto del CAD in modo da apportare modifiche sostanziali che portino a semplificare questo importante testo normativo e ad individuare una "governance" più chiara dell'innovazione nella pubblica amministrazione che passi da una collaborazione più stretta tra l'Agenzia per l'Innovazione Digitale e le istituzioni territoriali.

Per questi motivi si condividono le proposte di ulteriore semplificazione che sono state avanzate nei documenti presentati dalle Regioni e dall'ANCI, che abrogano le norme del CAD che entrano in dettagli tecnici rinviandone la disciplina a disposizioni attuative e a norme tecniche.

Per le Province, ormai trasformate in enti di area vasta di secondo grado, è essenziale valorizzare il nuovo ruolo di "Case dei Comuni" che sta maturando nell'attuazione della legge 56/14. La sfida della digitalizzazione della PA negli enti locali, infatti, presuppone una maturazione del sistema attraverso una più forte collaborazione tra gli enti di area vasta (Province e Città metropolitane) e i Comuni del loro territorio. Le nuove norme sulla digitalizzazione non possono essere attuate singolarmente, soprattutto nei piccoli Comuni, e impongono la costruzione di processi di "amministrazione condivisa" tra tutti gli enti locali nell'ambito dell'area vasta.

L'Unione delle Province d'Italia esprime pertanto parere favorevole sullo schema di decreto che modifica il Codice dell'amministrazione digitale a condizione che siano recepiti i seguenti emendamenti.

### Articolo 13

*(Modifiche all'articolo 14 del decreto legislativo n. 82 del 2005)*

Al comma 1, lettera c), dopo le parole "secondo modalità di cui al comma 2" aggiungere le seguenti parole **"e attraverso la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali Istituita presso la Conferenza unificata"**.



*Articolo 15*

*(Modifiche all'articolo 17 del decreto legislativo n. 82 del 2005)*

Dopo il comma 1-quinquies aggiungere i seguenti commi:

**1-sexies. Nel rispetto della loro autonomia organizzativa, le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni statali individuano l'ufficio per la transizione alla modalità operativa digitale di cui al comma 1 tra quelli di livello dirigenziale oppure, ove siano soggetti privi di dirigenti, tra le loro posizioni apicali. Ove non sia presente un vertice politico il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 risponde direttamente al massimo vertice amministrativo dell'ente.**

**1-septies. Per i comuni, singoli o associati, con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, l'ufficio per la transizione alla modalità operativa digitale di cui al comma 1 è costituito obbligatoriamente in forma associata tramite convenzione con gli enti di area vasta e le città metropolitane."**





**Consiglio di Stato**  
**Segretariato Generale**

N. 10001/2016

Roma, addì **7 MAG. 2016**

Risposta a nota del  
N. \_\_\_\_\_

Div. \_\_\_\_\_

**OGGETTO:**  
**REGOLAMENTO:**

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il numero  
**430/2016**, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di  
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

**MODIFICHE E INTEGRAZIONI AL  
CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE  
DIGITALE - DLGS.7 MARZO 2005, N.  
82, AI SENSI ART. 1 L.124/2015 -  
RIORGANIZZAZIONE PUBBLICHE  
AMM.NI**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.  
205.

Allegati N.  
.....

Segretario Generale

*Antonello*

**MINISTERO DELLA FUNZIONE  
PUBBLICA UFFICIO LEGISLATIVO**  
(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 11 maggio 2016

**NUMERO AFFARE 00430/2016**

**OGGETTO:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

*Schema di decreto legislativo recante "modifiche e integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche".*

### LA COMMISSIONE SPECIALE

Vista la nota del 29 febbraio 2016, di trasmissione della relazione del 25 febbraio 2016, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 32 del 1° marzo 2016 che ha istituito la Commissione speciale per l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio reso nell'Adunanza del 17 marzo 2016;

Vista la nota del 26 aprile 2016, prot. n. 180/16/UL/P, con cui l'Amministrazione proponente ha riscontrato il predetto parere interlocutorio;

Esaminati gli atti e uditi i Presidenti aggiunti Mario Luigi Torsello e Luigi Carbone nonché i relatori Claudio Boccia e Alessandro Maggio.

Premesso e considerato.

1. Con il parere interlocutorio reso nell'Adunanza del 17 marzo 2016 - cui si rinvia per una puntuale disamina del contenuto dell'atto normativo in esame - la Commissione speciale ha rilevato alcuni profili di criticità presenti nello schema di decreto legislativo in epigrafe e, conseguentemente, ha invitato l'Amministrazione proponente a fornire dei *“chiarimenti su specifiche tematiche di particolare rilevanza”*, sospendendo nelle more l'espressione del richiesto parere.

Tramite la succitata pronuncia interlocutoria la Commissione speciale ha, inoltre, formulato alcune osservazioni di carattere sia sostanziale sia formale, invitando l'Amministrazione, al fine di *“non rallentare il raggiungimento dei condivisi obiettivi sottesi”* all'intervento normativo *de quo*, a tenerne conto in sede di stesura definitiva del provvedimento.

2. Con la nota del 26 aprile 2016, prot. n. 180/16/UL/P, l'Amministrazione proponente ha fornito le informazioni richieste.

Più nel dettaglio, l'Amministrazione - in relazione alla richiesta di chiarimenti concernente la scelta di prevedere che i documenti

elettronici corredati da firma elettronica semplice soddisfano il requisito della forma scritta e hanno l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile (art. 21 del nuovo CAD) - ha riferito che la decisione di superare la previgente disciplina - che demandava al giudice la valutazione dell'efficacia probatoria dei succitati documenti - è finalizzata a *“fornire maggiore certezza”* ai soggetti che utilizzano tale tipo di documento elettronico, permettendo una più ampia diffusione di tale strumento oltre ad essere coerente con gli artt. 25 e 46 del Regolamento eIDAS.

L'Amministrazione, tuttavia, riscontrando quanto rilevato nel succitato parere interlocutorio e a seguito *“dell'approfondimento effettuato nel corso di alcune audizioni con esperti della materia”*, ha comunicato che sta valutando *“l'opportunità di procedere all'espunzione della modifica proposta ... lasciando vigente la disciplina attuale che rimette alla libera valutazione del giudice, caso per caso, il riconoscimento di un valore giuridico al documento informatico sottoscritto con firma elettronica semplice”*.

Per quanto riguarda la richiesta di chiarimenti concernente l'art. 25 del decreto legislativo, recante modifiche all'art. 27 (*“Prestatori di servizi fiduciari qualificati, gestori di posta elettronica certificata, gestori dell'identità digitale di cui all'articolo 64 e conservatori”*) del CAD, il Ministero ha riferito che la scelta di prevedere, per i soggetti che intendono avviare la prestazione di servizi fiduciari qualificati o svolgere l'attività di gestore di posta elettronica certificata, di gestore dell'identità digitale e di conservatore di documenti informatici, la *“forma giuridica di società di capitali”* nonché un *“capitale sociale non inferiore”* a 5 milioni di euro, è stata mutuata da quanto già previsto dall'ordinamento per i certificatori di firma digitale, cui peraltro è richiesto un capitale sociale

di almeno 10 milioni di euro, e che la medesima trova il suo fondamento nella circostanza che *“il concetto di servizi fiduciari presuppone ... un alto livello di fiducia da cittadini, imprese e amministrazioni e che gli erogatori di tali servizi non solo devono essere sicuri ma devono anche essere percepiti come tali”*.

L'Amministrazione, in aggiunta a quanto precede, ha altresì comunicato che la succitata novella fa in ogni caso salva la disciplina attualmente vigente per i gestori di posta elettronica certificata e per i conservatori di cui all'art. 27 del CAD, cui è richiesto, rispettivamente, un capitale sociale minimo di 1 milione di euro e di 200.000 euro.

Per quanto concerne, invece, i gestori d'identità digitale aderenti allo SPID, l'Amministrazione - in considerazione del fatto che *“l'identità SPID è costituita da credenziali con caratteri differenti in base al livello di sicurezza richiesto per l'accesso al servizio”* - ha comunicato che sta valutando la possibilità di introdurre una graduazione del requisito del capitale sociale minimo previsto dal predetto art. 25 del decreto *“in relazione al livello di sicurezza dell'identità SPID offerto dal gestore”*.

L'Amministrazione, inoltre, relativamente alla richiesta di chiarimenti concernente la *“anonimizzazione”* dei dati personali recati dalle sentenze, ai sensi dell'articolo 62, comma 5, lettera b) del decreto legislativo, ha, da un lato, rilevato che tale previsione potrebbe rientrare nei criteri di delega di cui all'art. 1, comma 1 della legge n. 124 del 2015 - nella parte in cui prevedono che il decreto in esame debba *“garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale”* nonché *“garantire l'accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute”*.

dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto” - e, dall’altro lato, ha comunicato che procederà a valutare la compatibilità di quanto disposto dal succitato art. 62, comma 5, lettera b) del decreto con i criteri di delega di cui alla normativa primaria di riferimento, “*in vista di una eventuale espunzione*” della disposizione *de qua* dall’articolato.

In relazione alla richiesta di chiarimenti formulata in merito all’abrogazione dell’obbligo per le pubbliche amministrazioni di predisporre appositi piani di emergenza (piano di continuità operativa e piano di “*disaster recovery*”) per superare eventuali situazioni di criticità dei sistemi informatici, l’Amministrazione ha rilevato che la disciplina in materia recata dall’abrogato art. 50 *bis* del CAD “*è da ritenersi ricompresa nel novellato art. 51 del Codice*”, nella parte in cui dispone che le regole tecniche di cui all’art. 71 del CAD debbano anche individuare delle modalità che garantiscano “*l’esattezza, la disponibilità, l’accessibilità, l’integrità e la riservatezza dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture*” informatiche, in attuazione, peraltro, del criterio di delega di cui all’art. 1. comma 1, lett. m) della legge n. 124 del 2015.

Inoltre, sempre relativamente alla succitata tematica, il dicastero proponente ha sottolineato che le regole tecniche di cui all’art. 71 del CAD risultano uno strumento più flessibile rispetto al disposto del citato art. 50 *bis* del CAD e, quindi, più idoneo a tener conto dell’evoluzione tecnologica del settore, circostanza quest’ultima di sicuro rilievo atteso che “*la progettazione e realizzazione di soluzioni per la continuità operativa ed il disaster recovery sono fortemente dipendenti dalle tecnologie in rapida evoluzione*”.

A quanto precede l’Amministrazione ha, poi, aggiunto di aver adottato, al fine di garantire adeguate misure di continuità operativa e



contro i rischi da alluvioni o altre calamità, il d. P.C.M. 22 febbraio 2013 (*“Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali”*), il quale prevede che i certificatori debbano *“definire piani per la sicurezza, la continuità operativa e il disaster recovery”*.

Infine, l'Amministrazione non ha formulato alcun rilievo in merito alle osservazioni, di carattere sostanziale e formale, recate dal parere interlocutorio in epigrafe.

3. Tutto ciò premesso, la Commissione speciale rileva, in primo luogo, che la stessa Amministrazione, tramite la nota in epigrafe, ha fornito in riscontro al parere interlocutorio del 17 marzo 2016 i chiarimenti richiesti, dai quali emergono sia le motivazioni sottese ad alcune scelte normative compiute dall'Amministrazione stessa nell'ambito del decreto legislativo in esame sia le ulteriori valutazioni che il dicastero proponente sta tutt'ora compiendo al fine di superare le problematiche emergenti dal contenuto del decreto in oggetto.

Più nel dettaglio, per quanto concerne la tematica relativa al valore probatorio dei documenti elettronici corredati da firma elettronica semplice, la Commissione speciale accoglie con favore il fatto che l'Amministrazione stia valutando l'opportunità di procedere all'espunzione della modifica proposta, attraverso la quale si assegna a tali documenti un valore probatorio predefinito, e ciò in quanto - come già esplicitato nel predetto parere interlocutorio - la novella potrebbe avere riflessi non positivi sullo svolgimento dell'attività processuale.

Per quanto riguarda la tematica del capitale sociale minimo di 5 milioni di euro, richiesto per l'accreditamento ai gestori dell'identità

digitale aderenti allo SPID (art. 25 del CAD), la Commissione speciale non può che prendere atto di quanto comunicato dall'Amministrazione proponente sia relativamente alle motivazioni sottese a tale scelta sia in merito alla decisione di valutare la possibilità d'introdurre una graduazione del succitato requisito *"in relazione al livello di sicurezza dell'identità SPID offerto dal gestore"*, atteso che detta determinazione va nella direzione indicata nel parere interlocutorio, ovvero quella della ricerca *"di un punto di equilibrio fra l'esigenza di selezionare aziende che, anche tramite una adeguata capitalizzazione societaria, assicurino un servizio conforme agli standard individuati dall'Amministrazione stessa e quella di non escludere dal mercato società che, pur in possesso di accertati requisiti di affidabilità, non dispongano del capitale societario richiesto dall'articolo de quo"*.

In relazione a quanto precede, tuttavia, la Commissione speciale, al fine di prevenire possibili forme di contenzioso, ritiene opportuno invitare l'Amministrazione proponente a tenere in debita considerazione quanto statuito dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1214 del 24 marzo 2016, che ha confermato la sentenza del Tar per il Lazio n. 9951 del 21 luglio 2015 con cui è stato annullato l'art. 10, comma 3, lett.a) del d. P.C.M. 24 ottobre 2014, recante un requisito di capitale sociale minimo identico a quello di cui al citato art. 25 del CAD.

Sempre con riferimento alla tematica *de qua*, la Commissione speciale ritiene, infine, doveroso precisare che le osservazioni formulate derivano dall'esigenza di rispettare la normativa europea e quella costituzionale - quale ad esempio la normativa concernente la libera concorrenza e quella relativa alla libertà di mercato - atteso che anche

con riferimento a tali disposizioni deve essere valutata la logicità e la razionalità delle scelte operate dall'Amministrazione con il decreto legislativo in esame.

La Commissione speciale, inoltre, ritiene di esprimere il proprio favorevole avviso sulla decisione, assunta dall'Amministrazione, di procedere a una nuova valutazione in merito alla compatibilità di quanto disposto dall'art. 62, comma 5, lettera b) del decreto - relativo alla "*anonimizzazione*" dei dati personali contenuti nelle sentenze e negli altri atti dell'autorità giudiziaria - con i criteri di delega recati dall'art. 1 della legge n. 124 del 2015, "*in vista di una eventuale espunzione*" della disposizione *de qua* dall'articolato. E ciò nella considerazione che la generalizzata "*anonimizzazione*" delle decisioni dell'autorità giudiziaria, svincolata da una valutazione caso per caso da parte degli organi giudicanti già prevista dalla vigente normativa, potrebbe comportare - come esposto nel parere interlocutorio in epigrafe - un "*ingiustificato*" appesantimento dell'attività amministrativa connessa con l'esercizio della funzione giurisdizionale, con conseguenti effetti negativi sull'efficacia e sulla speditezza della stessa.

Per quanto concerne, invece, la tematica della continuità operativa e del "*disaster recovery*", la Commissione speciale non può che prendere atto di quanto comunicato dall'Amministrazione proponente in merito alle motivazioni sottese alla decisione di procedere all'abrogazione dell'art. 50 *bis* del CAD, atteso che tale decisione non risulta né illogica né irragionevole e non si pone in contrasto con i criteri di delega recati dalla normativa di rango primario di riferimento. Da ultimo, in relazione alle osservazioni di carattere sostanziale e formale recate dai nn. 7 e 9 del parere interlocutorio in epigrafe, di cui

l'Amministrazione è stata invitata a tener conto in sede di stesura definitiva del provvedimento normativo *de quo*, la Commissione speciale ritiene di doversi limitare a ribadire quanto già osservato nel parere interlocutorio, non avendo il dicastero proponente formulato alcun rilievo in merito a tali osservazioni.

4. Ciò posto, la Sezione deve altresì rilevare che, successivamente all'adozione del parere interlocutorio del 16 marzo 2016, con la nota del 19 aprile 2016, pervenuta presso questo Consiglio di Stato il successivo 27 aprile, l'Associazione monitori esterni qualificati (AMEQ) ha posto all'attenzione della Commissione speciale il fatto che l'art. 64 del decreto in esame abroga l'art. 13 del d. lgs. n. 39 del 1993, "*norma che regola l'obbligo da parte delle Amministrazioni pubbliche di effettuare il monitoraggio dei contratti informatici di grande rilievo*", specificando che tale circostanza - in assenza di una nuova disposizione sul punto - potrebbe mettere a repentaglio il conseguimento di importanti benefici in termini di miglioramento della qualità dei servizi erogati e di risparmi di spesa derivanti dal monitoraggio dei contratti informatici di "*grande rilievo*" sino ad ora effettuato da parte delle imprese certificate ai sensi del succitato art. 13 del d. lgs. n. 39 del 1993.

La Commissione speciale, pertanto, ritiene opportuno invitare l'Amministrazione proponente a valutare, in sede di stesura definitiva del presente provvedimento, quanto evidenziato dalla predetta associazione di categoria, attesa l'importanza e la delicatezza del tema dalla medesima sollevato.

5. In considerazione di quanto sin qui esposto, la Commissione speciale ritiene che lo schema di decreto legislativo in esame, a seguito

dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione, meriti parere favorevole con l'osservazione formulata al n. 3 del presente parere relativamente all'individuazione del capitale sociale richiesto per l'accreditamento dei gestori dell'identità digitale aderenti allo SPID nonché con le osservazioni di cui ai numeri 7 e 9 del parere interlocutorio del 17 marzo 2016 che per ragioni sistematiche e di facilità di consultazione vengono di seguito riportate.

6. Osservazioni di cui al n. 7 del parere interlocutorio del 16 marzo 2016: "7. Allo scopo di non rallentare il raggiungimento dei condivisi obiettivi sottesi all'intervento in esame, la Commissione speciale - per quanto riguarda le restanti parti del provvedimento e impregiudicata ogni altra questione in rito e nel merito - intende formulare, già con il presente parere, alcune osservazioni che potranno essere valutate dall'Amministrazione stessa in sede di stesura definitiva del provvedimento.

7.1. La Commissione speciale ritiene di formulare una prima osservazione in relazione all'articolo 1, recante modifiche all'art. 1 (*"Definizioni"*) del CAD.

In particolare, si osserva che l'articolo in esame inserisce nel CAD la definizione di *"domicilio digitale"*, da intendersi come *"l'indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio qualificato di recapito che consenta la prova del momento di ricezione di una comunicazione tra i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, e le persone fisiche e giuridiche"*.

Il tenore letterale della succitata disposizione, quindi, limita l'ambito soggettivo di utilizzo del domicilio digitale alle sole *"persone fisiche e giuridiche"* precludendo, in tal modo, la possibilità di utilizzare detto servizio ai soggetti non esplicitamente richiamati come, ad esempio, le

associazioni non riconosciute: potrebbe, quindi, essere opportuno estendere l'ambito di applicazione della novella *de qua*, sostituendo il richiamo ivi previsto alle *"persone fisiche e giuridiche"* con quello ai *"soggetti giuridici"*, in ossequio, peraltro, al generale principio di cui al novellato art. 3 del CAD, ai sensi del quale *"chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 ..."*.

7.2. Per quanto concerne l'articolo 2, recante modifiche all'art. 2 del CAD (*"Finalità e ambito di applicazione"*), la Commissione speciale osserva che il medesimo, alla lettera c), primo periodo stabilisce che le disposizioni del CAD si applicano *"nel rispetto della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali e, in particolare, delle disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali approvato con decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196."*

In proposito si osserva che sarebbe necessario raccordare tale disposizione con quanto previsto dal decreto legislativo recante *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza..."* in fase di approvazione definitiva da parte del Governo.

La Commissione speciale, inoltre, rileva che la lettera c), ultimo periodo, prevede che *"le disposizioni del presente Codice si applicano altresì al processo civile e penale in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico"* senza, tuttavia, richiamare né le disposizioni relative al processo amministrativo telematico, di cui all'art. 13 dell'allegato II al c.p.a. - di recente sottoposte all'esame della Sezione Atti Normativi (Cons. di Stato, Sez.

Atti Normativi, 29 gennaio 2016, n. 66/2016) - né quelle concernenti i processi contabili e tributari.

Pertanto, al fine di un'applicazione quanto più possibile omogenea delle disposizioni di cui al decreto in esame, la Commissione speciale ritiene che si potrebbe far luogo a un'integrazione della succitata disposizione, prevedendo un esplicito richiamo ai processi amministrativi, contabili e tributari. E ciò anche in considerazione del fatto che, come già esplicitato nel parere da ultimo citato, il regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico *“non sancisce espressamente l'applicabilità al processo amministrativo telematico dei principi posti dal Codice dell'amministrazione”*.

7.3. Per quanto concerne l'articolo 8 del decreto *de quo*, che modifica l'art. 7 (*“Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza”*) del CAD, la Commissione speciale rileva che il primo periodo stabilisce che *“gli standard e i livelli di qualità sono periodicamente aggiornati dall'Agid, tenuto conto dell'evoluzione tecnologica degli standard di mercato”*.

In proposito si rileva che i criteri con cui devono essere aggiornati gli *standard* appaiono definiti dalla norma in maniera generica: motivo per cui sarebbe necessario rivisitare la succitata disposizione, prevedendo criteri di revisione più puntuali che integrino quelli già individuati dall'articolo in esame.

La Commissione speciale osserva, inoltre, che l'ultimo periodo della disposizione in esame prevede che *“in caso di violazione degli obblighi di cui al presente articolo, gli interessati possono agire in giudizio, nei termini e con le modalità stabilite nel decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198”*, concernente la cosiddetta *“class action”*.

Orbene, si rileva che il tenore letterale della succitata disposizione potrebbe far ritenere che i soggetti interessati possano esperire “*esclusivamente*” l’azione di cui al succitato d. lgs. n. 198 del 2009, con la conseguenza che a questi ultimi sembrerebbe preclusa la possibilità di adire gli organi giurisdizionali attraverso gli ordinari strumenti di tutela: pertanto, in considerazione di quanto esposto, si ritiene che al succitato art. 8, comma 1, ultimo periodo, dopo le parole “*in giudizio...*”, potrebbe essere inserita la parola “*anche...*”, al fine di evitare che tale disposizione sia interpretata in maniera restrittiva.

7.4. Per quanto concerne l’articolo 17 del decreto legislativo, recante modifiche all’art. 20 (“*Validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici*”) del CAD, la Commissione speciale rileva che, in base a tale disposizione, “*l’idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immutabilità*”.

La novella introdotta dal succitato articolo, quindi, demanda agli organi giudicanti la verifica dell’idoneità dei documenti informatici privi di firma a soddisfare, in relazione ai parametri individuati dall’articolo stesso, il requisito della forma scritta.

In relazione a quanto esposto potrebbe essere opportuno, in sede di stesura definitiva del presente decreto, inserire nell’articolo in esame un rinvio alle norme tecniche relative ai processi telematici, per far sì che le medesime disciplinino con un adeguato grado di dettaglio e con riferimento alla specificità dei singoli procedimenti, i parametri tecnici necessari agli organi giudicanti al fine di una corretta valutazione dell’adeguatezza dei documenti informatici privi di firma a soddisfare



il requisito della forma scritta. Ciò sia in considerazione del fatto che quanto precede si trasformerebbe in un utile ausilio agli organi giudicanti che non necessariamente sono in possesso delle competenze tecniche per poter autonomamente procedere alla valutazione prevista nel presente articolo sia in ragione della circostanza che quanto proposto non risulta in contrasto con il più volte citato regolamento eIDAS, che non reca una disciplina specifica del valore probatorio dei documenti informatici privi di firma, limitandosi a stabilire il generale principio di non discriminazione di detti documenti, ai sensi del quale non può negarsi valore giuridico ad un determinato documento informatico solo in ragione della sua forma elettronica (art. 25 del citato regolamento).

7.5. In relazione all'articolo 19 con il quale si procede a modificare l'art. 22 (*"Copie informatiche di documenti analogici"*) del CAD, la Commissione speciale osserva che la disposizione in esame aggiunge al comma 3 del citato art. 22 un ulteriore periodo, ai sensi del quale *"il disconoscimento non può essere effettuato se la copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurino che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto dell'originale e della copia"*.

La succitata novella, quindi, sembra precludere qualsiasi possibilità di disconoscimento delle copie per immagini su supporto informatico di documenti analogici nei casi in cui si siano seguiti processi o si siano utilizzati strumenti *"che assicurino che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto"*, dando non

sufficiente rilievo alla circostanza che anche in tali fattispecie vi è la possibilità che il documento informatico non risponda all'originale o in ragione di problematiche tecniche o per via di errori umani non sempre evitabili.

Pertanto, in considerazione di quanto esposto, la Commissione speciale invita l'Amministrazione a valutare la possibilità di modificare l'articolo in esame, al fine di rendere comunque possibile il disconoscimento delle copie per immagini su supporto informatico di documenti analogici in specifiche e limitate fattispecie.

7.6. L'articolo 33 reca delle marginali modifiche all'art. 37 (*"Cessazione dell'attività"*) del CAD, in materia di cessazione dell'attività da parte dei prestatori di servizi fiduciari qualificati, aggiornando la terminologia ivi prevista in base a quanto contenuto nel regolamento eIDAS e prevedendo al comma 4-bis che *"qualora il prestatore (di servizi fiduciari qualificato) cessi la propria attività senza indicare ... un prestatore di servizi fiduciari qualificato sostitutivo e non si impegni a garantire la conservazione e la disponibilità della documentazione ... e delle ultime liste di revoca emesse, deve provvedere al deposito presso l'Agid che ne garantisce la conservazione e la disponibilità"*, senza tuttavia stabilire alcuna specifica sanzione in caso di violazione degli obblighi di cui alla citata normativa.

Ne deriva, quindi, che la violazione di tali obblighi - oltre a rilevare sul piano dell'eventuale risarcimento danni per i soggetti incisi da tali violazioni - potrebbe essere perseguita dall'Agid esclusivamente attraverso le ordinarie sanzioni di cui all'art. 32-bis, comma 1 del CAD, consistenti in *"sanzioni amministrative ... per importi da un minimo di euro 2.000,00 a un massimo di euro 20.000,00"* che, tuttavia, potrebbero

risultare non adeguate a garantire una soddisfacente tutela dell'interesse protetto dalla norma in esame.

Pertanto, in considerazione di quanto esposto, la Commissione speciale invita l'Amministrazione a valutare la possibilità d'inserire nell'articolo in esame anche una disposizione relativa a specifiche sanzioni amministrative - più incisive di quelle previste in via generale dal citato art. 32-*bis* del CAD - nei confronti dei soggetti che non ottemperino a quanto previsto nel medesimo articolo nonché misure più cogenti finalizzate a consentire comunque all'Agid di entrare in possesso della documentazione conservata dal prestatore di servizi fiduciari qualificato che abbia cessato la propria attività.

7.7. Per quanto concerne l'articolo 37, la Commissione speciale osserva che il medesimo introduce un nuovo comma 1-*bis* all'art. 43 (*"Riproduzione e conservazione dei documenti"*) del CAD, ai sensi del quale *"se il documento informatico è conservato per legge da una pubblica amministrazione, cessa l'obbligo di conservazione a carico dei cittadini e delle imprese che possono in ogni momento richiedere accesso ai sensi delle regole tecniche di cui all'articolo 71"*

Tale articolo ha suscitato diverse perplessità fra gli addetti ai lavori e fra le associazioni di categoria, che hanno visto in quest'ultimo una diminuzione delle tutele riservate alla cittadinanza, atteso che i compiti di conservazione dei documenti, ai sensi di tale novella, ricadrebbero esclusivamente sull'Amministrazione, lasciando conseguentemente i soggetti interessati privi dei mezzi per poter provare l'esistenza di un determinato documento.

In relazione a quanto precede la Commissione speciale deve, tuttavia, rilevare che, secondo l'inequivoco dato letterale della succitata

disposizione, la medesima supera esclusivamente l'obbligo per i cittadini e le imprese di conservare documenti già in possesso della PA, ma non elimina la facoltà, per questi ultimi, di detenerne una copia qualora lo ritengano necessario: sotto questo profilo, quindi, la norma in esame non si sostanzia in una diminuzione delle tutele riservate a cittadini ed imprese quanto piuttosto in uno strumento di semplificazione degli oneri a carico di questi ultimi, con la conseguenza che non si hanno osservazioni da formulare al riguardo. Tuttavia, la Commissione speciale deve rilevare che la succitata disposizione comporta il venir meno dell'obbligo di conservazione solo qualora il documento sia detenuto *ex lege* "da una pubblica amministrazione" escludendo, in tal modo, che si possa verificare il medesimo effetto qualora la relativa documentazione sia conservata per legge da uno degli altri soggetti individuati dall'art. 2, comma 2 del CAD, così come novellato dall'articolo 2 del decreto in esame, ovvero dalle "società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311".

Pertanto, in ragione di quanto esposto, si invita l'Amministrazione a valutare la possibilità di estendere l'ambito di applicazione di quest'ultimo non soltanto alle pubbliche amministrazioni ma anche agli altri soggetti individuati dal novellato art. 2, comma 2 del CAD, ai sensi del quale le disposizioni del Codice si applicano anche alle "società a controllo pubblico...", così come in precedenza definite.

Sotto altro profilo la precitata disposizione trova applicazione solamente nei confronti di "cittadini ed imprese", con la conseguenza che dovrebbe ritenersi comunque vigente, a seguito della novella in esame, l'obbligo generalizzato di conservazione dei documenti - anche qualora siano *ex lege* in possesso dell'Amministrazione - per i soggetti diversi da quelli in precedenza citati, fra i quali, ad esempio, le associazioni: potrebbe, quindi, essere opportuno estendere l'ambito di applicazione della novella in esame anche a soggetti differenti rispetto ai cittadini ed alle imprese, in ossequio al generale principio di cui al novellato art. 3 del CAD, ai sensi del quale "*chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 ...*".

Infine, la Commissione speciale osserva che l'ultimo periodo della disposizione *de qua* stabilisce che cittadini e imprese possano "*in ogni momento richiedere accesso ai sensi delle regole tecniche di cui all'articolo 71*" senza, tuttavia, richiamare la normativa in materia di accesso agli atti recata dal Capo V della legge n. 241 del 1990 e dal decreto legislativo recante "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza...*" in fase di approvazione definitiva da parte del Governo: la Commissione speciale, pertanto, invita l'Amministrazione ad integrare l'articolo con un esplicito richiamo alle succitate disposizioni.

7.8. L'articolo 38 reca alcune modifiche all'art. 44 ("*Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici*") del CAD, introducendo, in particolare, specifici requisiti per la gestione informatica dei documenti digitali.

La novella distingue le funzioni relative alla gestione dei predetti documenti rispetto a quelle relative alla conservazione di questi ultimi, procedendo ad abrogare le disposizioni relative al sistema di conservazione dei documenti informatici: in altri termini, l'articolo in esame differenzia le funzioni di gestione della documentazione informatica da quelle di conservazione della documentazione stessa senza, tuttavia, specificare i requisiti e le modalità attraverso le quali svolgere la funzione da ultimo citata.

Pertanto, in considerazione di quanto precede, la Commissione speciale invita l'Amministrazione a introdurre, nel testo dell'articolo, puntuali previsioni normative relative al sistema di conservazione dei documenti informatici o, in alternativa, a valutare l'opportunità di prevedere un'unica attività di "*gestione e conservazione*" di tale documentazione, regolata dalle disposizioni già inserite nella norma in esame.

7.9. L'articolo 42 interviene sull'articolo 51 del CAD stabilendo che l'Agid attui il Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico e il Piano Nazionale per la sicurezza cibernetica e la sicurezza informatica al fine di coordinare le iniziative di prevenzione e gestione degli incidenti di sicurezza informatici.

La Commissione speciale osserva in proposito che l'articolo non opera alcun riferimento agli organi dello Stato preposti alla sicurezza e che, trattandosi di una materia particolarmente delicata, occorre integrare il testo della disposizione, prescrivendo che l'Agid nelle attività di sua competenza in materia di sicurezza informatica raccordi il proprio operato con quello dei succitati organi.

7.10. L'articolo 52 reca modifiche all'art. 64 del CAD, introducendo un'organica disciplina del "*Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali*", ovvero il cosiddetto SPID, definito dal medesimo articolo come "*insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'Agid, secondo modalità definite con il decreto di cui al comma 2-sexies, identificano cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni per consentire loro l'accesso ai servizi in rete*" attraverso l'utilizzo di un solo nome utente e *password*.

In relazione al contenuto di tale articolo la Commissione speciale deve, in primo luogo, rilevare che il medesimo, nella sua attuale formulazione, prevede la possibilità di utilizzare i servizi in rete solamente per "*cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni*", escludendo quindi dall'ambito di applicazione della disposizione i soggetti non esplicitamente richiamati come, ad esempio, le associazioni: potrebbe, quindi, essere opportuno estendere l'ambito di applicazione della novella in esame anche a soggetti differenti rispetto ai cittadini, alle imprese ed alle pubbliche amministrazioni, in ossequio al già richiamato principio di cui al novellato art. 3 del CAD, ai sensi del quale "*chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 ...*".

Sotto un differente profilo, inoltre, la Commissione speciale deve rilevare che la previsione in esame, nella parte in cui disciplina con adeguato grado di dettaglio lo SPID, non sembra tuttavia coordinarsi in maniera sufficientemente organica con gli altri strumenti attraverso i quali i soggetti privati possono interloquire con la pubblica amministrazione.

La succitata disciplina, infatti, non sembra raccordarsi con quella relativa alla PEC, circostanza questa di particolare rilevanza atteso che quest'ultima risulta un mezzo ordinario di relazione fra i cittadini e la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48 del CAD il quale dispone che *“la trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna avviene mediante la posta elettronica certificata...”*.

La medesima, inoltre, sembra in parte sovrapporsi con quella relativa alla carta di identità elettronica ed alla carta nazionale dei servizi, recata dal novellato art. 66 del CAD, creando una possibile duplicazione dei mezzi di accesso ai servizi resi in rete dalla pubblica amministrazione, così come confermato dallo stesso articolo in esame il quale aggiunge all'art. 64 del CAD un nuovo comma 2-*nonies*, ai sensi del quale si può accedere ai succitati servizi *“anche con la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi”*.

Pertanto, in considerazione di quanto precede, s'invita l'Amministrazione a valutare la possibilità di integrare il contenuto dell'articolo *de quo* prevedendo delle specifiche norme di raccordo fra la disciplina relativa allo SPID e quelle concernenti sia la PEC che gli strumenti di cui al novellato art. 66 (*“Carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi”*) del CAD.

Infine, sempre in relazione al contenuto dell'articolo in esame, la Commissione speciale osserva che quest'ultimo procede ad inserire all'art. 64 del CAD due nuovi commi, ovvero il comma 2-*octies* - in base al quale *“le pubbliche amministrazioni consentono mediante SPID l'accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono identificazione informatica”* - ed il



comma 2-nonies, secondo cui *“l'accesso di cui al comma 2-octies può avvenire anche con la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi”*.

Ai sensi delle succitate novelle, quindi, l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni sarà possibile esclusivamente tramite SPID, carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi, superando in tal modo la previgente disciplina recata dall'abrogato comma 2 dell'art. 64 del CAD, il quale prevedeva che *“le pubbliche amministrazioni possono consentire l'accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono l'identificazione informatica anche con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, purché tali strumenti consentano l'individuazione del soggetto che richiede il servizio”*.

In relazione a quanto esposto la Commissione speciale rileva che, in base alle succitate novelle, dalla data di entrata in vigore del decreto in esame e fino all'effettiva predisposizione dello SPID da parte dei singoli enti di cui all'art. 2, comma 2 del CAD, i soggetti privati potranno accedere ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni - ai sensi delle disposizioni precedentemente richiamate - solo attraverso la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi e non anche attraverso *“strumenti diversi”* da questi ultimi, come invece previsto in precedenza dalla disciplina di cui al citato art. 64, comma 2 del CAD: pertanto, in ragione di quanto precede, si invita l'Amministrazione a valutare la possibilità di introdurre una disciplina transitoria che consenta ai soggetti privati non in possesso della carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi, nelle more della definitiva implementazione dello SPID, di accedere comunque ai servizi erogati in rete dalla pubblica amministrazione, al fine di evitare che le disposizioni in esame possano comportare un rallentamento nel

raggiungimento dei condivisibili obiettivi posti dalla riforma in tema di *digital first*.

7.11. L'articolo 64 procede ad abrogare - in conformità con quanto previsto dal criterio direttivo recato dall'art.1, comma 1, lettera r) della più volte citata norma di delega - alcune disposizioni a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo in esame.

Nell'ambito delle abrogazioni effettuate dal succitato articolo, la Commissione speciale osserva che quest'ultimo non procede ad abrogare l'art.16, comma 12 del d.l. n. 179 del 2012, ai sensi del quale *"al fine di favorire le comunicazioni e notificazioni per via telematica alle pubbliche amministrazioni, le amministrazioni pubbliche ... comunicano al Ministero della giustizia ... l'indirizzo di posta elettronica certificata ... a cui ricevere le comunicazioni e notificazioni. L'elenco formato dal Ministero della giustizia è consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati"*.

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore del presente schema, vi saranno due distinti registri recanti gli indirizzi PFC della pubblica amministrazione, ovvero il registro di cui al citato art. 16, comma 12 - accessibile esclusivamente da parte dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati - ed il registro previsto dal novellato art. 6 *ter* (*"Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi"*) del CAD.

Inoltre, l'art. 64, comma 5, lettera a) introduce una modifica all'art.16 *ter* del d.l. n.179 del 2012 prevedendo che anche il registro previsto dall'art. 6 *ter* del CAD contenga indirizzi validi *"ai fini della notificazione e comunicazione degli atti in materia civile, penale, amministrativa e stragiudiziale"*, con la conseguenza che il registro previsto dal CAD avrà anche

funzioni analoghe a quelle svolte, in materia di notifiche di atti processuali, dal registro di cui all'art. 16, comma 12 del d.l. n.179 del 2012.

Al fine di evitare, quindi, le sovrapposizioni che derivano dalla succitata normativa, la commissione speciale invita l'Amministrazione a porre in essere le necessarie azioni di coordinamento fra le norme che disciplinano i predetti registri, nell'ambito di un procedimento di rivisitazione dell'intera materia dei pubblici registri, atteso che la succitata problematica s'inserisce in un contesto nel quale sono presenti anche altri registri quali ad esempio l'INI-PEC e il ReGIndE."

7. Osservazioni di cui al n. 9 del parere interlocutorio del 16 marzo 20169: "9. Infine, per quanto concerne il profilo redazionale, la Commissione speciale suggerisce all'Amministrazione, in sede di stesura definitiva del presente schema, di:

a) raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti e, all'interno di detto criterio, ordinare le fonti stesse in ordine cronologico;

b) sostituire, all'art. 7, comma 1, lettera a), le parole "*Esso costituisce...*" con le seguenti: "*Gli indirizzi PEC inseriti in tale Indice costituiscono...*", al fine di meglio esplicitare il contenuto di tale disposizione;

c) inserire, all'art. 7, comma 1, lettera b), dopo le parole "*all'articolo 64...*" le seguenti: "*comma 2-sexies...*", al fine di individuare più puntualmente il decreto cui fa riferimento la citata disposizione;

d) inserire, all'art. 11, comma 1, lettera a), dopo la locuzione "*14 bis...*", le parole: "*...comma 2, lettera b)*", al fine di individuare più puntualmente l'articolo cui fa riferimento la citata disposizione;

- e) inserire, all'art. 13, comma 2, lettera f), dopo le parole "*piani triennali approvati...*" e prima delle parole "*è reso...*", le seguenti parole: "*Il parere...*", per il medesimo fine di cui alla precedente lettera b);
- f) sostituire, all'art. 27, comma 1, lettera b), le parole "*accreditato dall'organismo...*" con le seguenti: "*accreditato dall'organo...*", per il medesimo fine di cui alle precedenti lettere b) ed e);
- g) all'art. 44, comma 1, lettera c), sopprimere la parola "*ne...*" e inserire, dopo la parola "*riutilizzo...*" le seguenti parole: "*di tali dati e metadati...*", per il medesimo fine di cui alle precedenti lettere b), e) ed f);
- h) sostituire, all'art. 53, comma 1, lettera b), la parola "*octies...*" con la seguente: "*nonies...*", al fine di individuare più puntualmente il comma cui fa riferimento la citata disposizione;
- i) sostituire, all'art. 62, comma 1, la parola "*dal...*" con le seguenti: "*dall'articolo 71 del...*" al fine di individuare più puntualmente le regole tecniche cui fa riferimento la citata disposizione;
- l) sostituire, all'art. 63, comma 1, secondo periodo, la lettera "*f...*" con la seguente lettera: "*e...*", per il medesimo fine di cui alla precedente lettera c);
- m) sostituire, all'art. 63, comma 3, il numero "*8...*" con il seguente: "*9...*", per il medesimo fine di cui alla precedente lettera d);
- n) sostituire, all'art. 63, comma 4, il numero "*22...*" con il seguente: "*26...*", per il medesimo fine di cui alle precedenti lettere d) e m);
- o) sostituire, all'art. 63, comma 5, la parola "*da...*" con le seguenti: "*dall'articolo 27 del...*", al fine di rendere la citata disposizione omogenea, sotto il profilo redazionale, rispetto al resto dell'articolato."

P.Q.M.

La Commissione speciale esprime parere favorevole con l'osservazione formulata al n. 3 del presente parere relativamente all'individuazione del capitale sociale richiesto per l'accreditamento dei gestori dell'identità digitale aderenti allo SPID nonché con le osservazioni di cui ai numeri 7 e 9 del parere interlocutorio del 17 marzo 20.

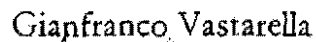
L' ESTENSORE

Claudio Boccia  


IL PRESIDENTE

Franco Frattini  


IL SEGRETARIO

Gianfranco Vastarella  




Numero 785/2016 e data 23 MAR 2016 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 17 marzo 2016

**NUMERO AFFARE 00430/2016**

**OGGETTO:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione

*Schema di decreto legislativo recante "modifiche e integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche".*

### LA SEZIONE

Vista la nota del 29 febbraio 2016, di trasmissione della relazione del 25 febbraio 2016, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto;

9 2

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 32 del 1° marzo 2016 che ha istituito la Commissione speciale per l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi i Presidenti aggiunti Mario Luigi Torsello e Luigi Carboné nonché i relatori Claudio Boccia e Alessandro Maggio.

Premesso.

1. Con la nota del 29 febbraio 2016 la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto legislativo in epigrafe, recante *"modifiche e integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"*.

Si tratta, come riferito dall'Amministrazione proponente, di una complessa riforma che investe la quasi totalità degli articoli del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) di cui al d.lgs. n. 82 del 2005, ritenuta ormai necessaria - ad oltre dieci anni dall'approvazione dello stesso - al fine di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale dei cittadini e delle imprese, garantendo, contestualmente, il diritto di accesso ai dati, ai documenti e ai servizi di loro interesse in modalità digitale, semplificando le modalità di accesso ai servizi alla persona e realizzando - come indicato dal titolo con cui è rubricato l'art. 1 della legge n. 124 del 2015 - una vera e propria *"carta della cittadinanza digitale"*.

Riferisce, altresì, l'Amministrazione che lo schema in esame è stato predisposto in base ai principi e criteri direttivi esplicitamente previsti dalla normativa legislativa di riferimento - ovvero il già citato art. 1



della legge n. 124 del 2015 - fra i quali la medesima Amministrazione richiama, in primo luogo, quelli volti a favorire *"l'accesso dell'utenza ai servizi delle amministrazioni pubbliche in modalità digitale"*.

Più nel dettaglio, tali principi concernono: la definizione di un livello minimo delle prestazioni in materia di servizi *on line* delle Amministrazioni pubbliche con particolare riferimento alla qualità, fruibilità, accessibilità, tempestività e sicurezza di tali servizi; la piena applicazione del principio del *"digital first"* (cosiddetto principio *"innanzitutto digitale"*), in base al quale il digitale è il canale principale per tutte le attività amministrative; il potenziamento della connettività a banda larga e ultralarga e dell'accesso alla rete *Internet* presso gli uffici pubblici, in particolare nei settori scolastico, sanitario e turistico, agevolando per quest'ultimo la creazione di una rete *wi-fi* ad accesso libero attraverso autenticazione tramite il *"Sistema pubblico di identità digitale"* (SPID); la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali pubblici; l'armonizzazione della disciplina del *"Sistema pubblico di identità digitale"* (SPID) consistente, in estrema sintesi, nell'utilizzo del cosiddetto PIN unico per accedere ai servizi forniti dall'Amministrazione; la promozione dell'elezione del domicilio digitale; l'adeguamento dell'ordinamento nazionale *"alla disciplina europea in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche"*, materia di recente normata dal regolamento (UE) n. 910/2014 del 23 luglio 2014 (*electronic IDentification Authentication and Signature - eIDAS*), che troverà automatica applicazione anche in Italia a decorrere dal 1° luglio 2016; nonché l'individuazione del pagamento elettronico come mezzo principale di pagamento nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli

esercizi di pubblica utilità, ritenuto il "volano per i processi di digitalizzazione e archiviazione documentale digitale".

Nel predisporre lo schema in esame, inoltre, l'Amministrazione ha tenuto conto degli ulteriori criteri direttivi, previsti dalla norma legislativa di riferimento, volti a promuovere, in materia di digitalizzazione, una "riforma dei processi decisionali interni alle pubbliche amministrazioni", attraverso: la razionalizzazione degli strumenti di coordinamento e collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, favorendo l'uso di *software open source*; la razionalizzazione dei meccanismi e delle strutture di *governance* della digitalizzazione; la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche; la ridefinizione delle competenze dell'ufficio dirigenziale generale unico, istituito nelle pubbliche amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia digitale; nonché la digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della *performance*.

L'Amministrazione proponente riferisce, inoltre, che attraverso il presente atto normativo intende raggiungere una serie di obiettivi specifici che si possono differenziare in obiettivi di breve, medio e lungo periodo.

Più nel dettaglio, lo schema in esame è volto, nel breve periodo, a implementare alcuni diritti, ritenuti ormai parte integrante di quelli spettanti ai cittadini ed alle imprese, ovvero il diritto all'assegnazione di un'identità digitale attraverso la quale accedere e utilizzare i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni; il diritto all'inserimento di un proprio domicilio digitale nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente ed il diritto a eleggere un proprio domicilio speciale digitale.

Nel medio periodo gli obiettivi precipui di tale intervento normativo sono stati individuati - conformemente ai principi e criteri direttivi di cui si è in precedenza detto - nella necessità di assicurare il diritto di utilizzare le soluzioni e gli strumenti informatico-giuridici nei rapporti con le pubbliche Amministrazioni, anche ai fini della partecipazione al procedimento amministrativo, dando in tal modo piena attuazione al citato principio del "*digital first*" (cosiddetto principio "*innanzitutto digitale*"); di favorire i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni attraverso i servizi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micropagamenti, anche quelli basati sull'uso del credito telefonico; nella necessità di ridefinire il Sistema pubblico di connettività; nella definizione dei criteri di digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della *performance*, nonché nella disponibilità di connettività a banda larga e ultralarga e accesso alla rete *Internet* presso gli uffici pubblici anche attraverso una rete *wi-fi* ad accesso libero.

Gli obiettivi di lungo periodo ineriscono al superamento delle problematiche, ormai note anche a livello europeo, connesse sia con il *gap* del paese rispetto al resto d'Europa in materia di digitalizzazione - che, come emerso dai rapporti denominati *Digital Agenda Scoreboard* e *Digital Economy and Society Index (DESI)*, vede l'Italia al venticinquesimo posto in Europa nella diffusione della connessione *internet* tramite banda larga, nell'utilizzo di *internet*, nella diffusione delle competenze digitali, nel livello di innovazione digitale delle piccole e medie imprese e nella presenza di servizi pubblici digitali - sia con il cosiddetto *digital divide* ovvero il divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso, in modo parziale o totale, in ragione delle proprie condizioni economiche, del

livello d'istruzione, della qualità delle infrastrutture e della provenienza geografica.

Con il provvedimento in esame, dunque, l'Amministrazione - in ossequio, peraltro, a quanto previsto dell'Agenda digitale europea (ADE) e, in coerenza con gli obiettivi posti da tale documento, anche dall'Agenda digitale italiana (ADI) - si propone di superare "l'arretratezza" tecnologica del Paese, creando le condizioni per contrastare le principali criticità che costituiscono il fondamento di quel *gap* di cui si è in precedenza detto, ovvero: l'uso ancora eccessivo della carta nel normale funzionamento delle Amministrazioni; la complessità e l'incompletezza della vigente disciplina in materia di domicilio digitale dei cittadini e delle imprese; l'utilizzo di *software* con *standard* non aperti e dipendenti da specifiche tecnologie proprietarie, differenti fra ciascuna Amministrazione; la carenza di forme d'integrazione dei soggetti interessati con i sistemi informativi; l'assenza di una identità digitale di cittadini e imprese che impedisce l'utilizzo dei servizi erogati dalle PPAA; la non effettività dei principi di cittadinanza digitale; "l'analfabetismo" della cultura digitale della cittadinanza, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione; la difficoltà di effettuare pagamenti con modalità elettroniche; "l'incompetenza tecnologica dei dirigenti" pubblici nell'attuare una transizione verso la modalità operativa digitale; nonché la persistente difficoltà nella navigazione sui siti *internet* delle pubbliche amministrazioni, per la ricerca di documenti e informazioni pubbliche.

Con riferimento al procedimento seguito per la predisposizione dello schema in esame, allo stato risulta espresso il parere di competenza - ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge n. 124 del 2015 - della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 mentre

non risulta ancora espresso il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Infine, lo schema di decreto legislativo in esame è corredato dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dall'analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

2. Per quanto concerne il contenuto dello schema in esame, il medesimo si compone di 65 articoli, le cui disposizioni vengono di seguito riassunte nei loro aspetti principali.

L'articolo 1 modifica le definizioni contenute nell'art. 1 del CAD, aggiungendo alcune voci e abrogandone altre, al fine di coordinare il testo del Codice con il succitato regolamento UE 23 luglio 2014, n. 910 (regolamento eIDAS), alle cui definizioni il resto fa esplicito rinvio.

Il medesimo articolo, inoltre, aggiunge il comma 1 *ter* all'art. 1 del CAD, prevedendo che, nei casi in cui la legge consente l'utilizzo della posta elettronica certificata, sia consentito anche l'utilizzo di un altro servizio elettronico qualificato di recapito certificato.

L'articolo 2, nel modificare l'art. 2 del CAD, fissa l'ambito di applicazione del Codice, estendendolo anche alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5 della legge n. 311 del 2004.

Inoltre, ai sensi della novella in esame, le disposizioni del CAD si applicano nel rispetto della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali, mentre non si applicano limitatamente

all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, di difesa e sicurezza nazionale e di consultazioni elettorali.

Le disposizioni del novellato CAD trovano, altresì, applicazione, come espressamente previsto dall'articolo in esame, al processo civile e penale in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico.

Con l'articolo 3 si procede a riformulare l'art. 3 del CAD, rafforzando la tutela del diritto all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e riconoscendo il diritto all'uso delle tecnologie a "chiunque".

L'articolo *de quo* procede, inoltre, a riordinare e razionalizzare la vigente disciplina in materia d'identità digitale, elevando la disponibilità di una identità digitale assegnata nell'ambito dello SPID al rango di "diritto di cittadinanza digitale" e riconoscendo a tutti gli iscritti all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) il diritto di essere identificati dalle pubbliche amministrazioni tramite l'identità digitale.

L'articolo 4 modifica l'articolo 3 *bis* del CAD, riordinando la vigente disciplina in materia di domicilio digitale delle persone fisiche e prevedendo, al fine di facilitare la comunicazione tra l'Amministrazione e i cittadini, la facoltà per ogni cittadino d'indicare al Comune di residenza un proprio domicilio digitale, che dovrà costituire il mezzo esclusivo di comunicazione da parte pubbliche amministrazioni.

Il medesimo articolo stabilisce che sarà messo a disposizione degli iscritti all'ANPR un domicilio digitale; qualora questi ultimi non abbiano ancora provveduto a indicarne uno, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il

Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

Più nel dettaglio, l'articolo in esame prevede che l'invio della documentazione digitale dall'Amministrazione ai cittadini possa avvenire in due modi: direttamente, nei confronti di chi eleggerà un "domicilio digitale" oppure indirettamente nei confronti di chi non avrà eletto il suddetto domicilio, attraverso la predisposizione, da parte dello Stato, di una "casella di posta virtuale" che sarà utilizzata dalle pubbliche amministrazioni per inviare le comunicazioni ai destinatari.

La novella in esame prevede, altresì, la possibilità di eleggere un domicilio speciale di cui all'articolo 47 del Codice civile diverso dal domicilio digitale di cui al comma 1 e che, qualora l'indirizzo digitale indicato quale domicilio speciale faccia riferimento a un servizio che non consenta la prova dell'avvenuta ricezione di una comunicazione o del tempo di ricezione, colui che lo ha eletto non può opporre eccezioni relative a tali circostanze.

L'articolo 5 modifica l'art. 5 del CAD, prevedendo che gli organi amministrativi - così come individuati nel novellato art. 2, comma 2 del CAD - sono tenuti ad accertare pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso i servizi di pagamento elettronici, ivi incluso l'utilizzo, per i micro-pagamenti, del credito telefonico, secondo le regole tecniche stabilite dall'Agid, sentita la Banca d'Italia, da adottare ai sensi dell'art. 71 del CAD.

Inoltre, ai sensi della disposizione in esame, l'Agid metterà a disposizione una piattaforma tecnologica "per l'interconnessione e l'interoperabilità" tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, al fine di assicurare - attraverso

strumenti condivisi di riconoscimento unificati - l'autenticazione certa dei soggetti interessati in tutta la gestione del processo di pagamento.

L'articolo 6 modifica l'art. 6 del CAD, prevedendo un rinvio all'articolo 3 *bis* dello stesso Codice, al fine di coordinare la disciplina delle comunicazioni attraverso posta elettronica certificata con quella del domicilio digitale delle persone fisiche, in modo da evitarne la sovrapposizione.

L'articolo 7 modifica l'art. 6 *bis* del CAD, aggiungendo il comma 2 *bis* che prevede che l'INI-PEC (indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata di professionisti e imprese) acquisisca dagli ordini e dai collegi professionali gli attributi qualificati dell'identità digitale, evitando in tal modo che il gestore dell'identità digitale si debba rivolgere a ciascun gestore di identità digitale qualificata per avere le medesime informazioni.

Il medesimo articolo prevede, inoltre, che l'indice INI-PEC costituisca il mezzo esclusivo di comunicazione dei professionisti e delle imprese con gli organi amministrativi.

Infine, l'articolo in esame aggiunge al CAD l'art. 6 *ter*, che istituisce il pubblico elenco denominato "*indice degli indirizzi della pubblica amministrazione e dei gestori di pubblici servizi*", la cui realizzazione e gestione sono affidate all'Agid e nel quale saranno indicati gli indirizzi di posta elettronica certificata da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio di informazioni nonché per l'invio di documenti a tutti gli effetti di legge tra le pubbliche amministrazioni, i gestori di pubblici servizi ed i privati; stabilendo, altresì, che la mancata comunicazione degli elementi necessari al completamento dell'indice e del loro aggiornamento viene valutata ai fini della responsabilità dirigenziale e dell'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili.



L'articolo 8 sostituisce l'art. 7 del CAD e stabilisce che i soggetti di cui all'art. 2, comma 2, destinatari degli obblighi previsti nel succitato art. 7, rendono disponibili i propri servizi per via telematica nel rispetto degli *standard* e livelli di qualità anche in termini di fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività (fissati con le regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD), prevedendo, inoltre, che gli utenti possono ricorrere, in ogni ipotesi di violazione dei citati obblighi ovvero di erogazione di servizi *on-line* con *standard* inferiori a quelli previsti dalla legge, alla cosiddetta "*class action*".

L'articolo 9 modifica l'art. 8 del CAD, ponendo a carico dello Stato il compito di promuovere la diffusione "*della cultura digitale*" tra i cittadini e introducendo nel Codice un nuovo articolo 8 *bis*, che prevede che le singole amministrazioni rendano disponibili agli utenti, presso gli uffici pubblici e altri luoghi pubblici, in particolare nei settori scolastico, sanitario e di interesse turistico, la porzione di banda non utilizzata dagli uffici stessi per l'accesso a Internet, attraverso un sistema di autenticazione tramite SPID.

L'articolo 10 modifica l'art. 9 del CAD stabilendo che le Amministrazioni - così come individuate nel novellato art. 2, comma 2 del CAD - debbano favorire ogni forma di uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico, per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili, sia individuali che collettivi nonché per migliorare la qualità dei propri atti regolatori.

L'articolo 11 novella l'art. 12 del CAD, disponendo che le Amministrazioni pubbliche utilizzino le tecnologie dell'informazione e

della comunicazione per l'effettivo riconoscimento "dei diritti di cittadinanza digitale".

Il medesimo articolo, inoltre, prevede che le amministrazioni utilizzino, anche nei rapporti interni, in quelli con altre amministrazioni e con i privati, le predette tecnologie anche al fine di garantire la consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio.

L'articolo 12 modifica l'art. 43 del CAD prevedendo che le politiche di formazione dei dipendenti pubblici siano anche volte allo sviluppo delle competenze tecnologiche e manageriali dei dirigenti al fine di agevolare la transizione alla modalità operativa digitale.

L'articolo 13 modifica l'art. 14 del CAD disponendo che, nell'ambito dei rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali, l'Agid assicuri il coordinamento informatico dei dati delle predette amministrazioni con l'obiettivo di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del Sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo, altresì, l'adozione di infrastrutture e *standard* che riducano i costi sostenuti dalle singole amministrazioni e migliorino i servizi erogati.

Tale articolo, inoltre, aggiunge l'art. 14 *bis* al CAD, tramite cui si procede ad affidare all'Agid la promozione dell'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia. Tramite la novella stessa vengono, altresì, affidate all'Agid le funzioni di emanazione delle regole di vigilanza e controllo sul rispetto delle norme di cui al CAD stesso; programmazione e coordinamento delle

attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; monitoraggio delle attività svolte dalle amministrazioni e verifica dei risultati; predisposizione, realizzazione e gestione d'interventi e progetti d'innovazione tecnologica; promozione della cultura digitale e della ricerca; rilascio di pareri obbligatori e non vincolanti sugli schemi di contratti, accordi quadro e convenzioni stipulati da singole amministrazioni concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati per quanto riguarda la congruità tecnico-economica; rilascio di pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli elementi essenziali (oggetto della fornitura o del servizio, valore economico del contratto, tipologia di procedura che si intende adottare, criterio di aggiudicazione e relativa ponderazione, principali clausole che caratterizzano le prestazioni contrattuali) delle procedure di gara bandite da Consip.

L'articolo 14 modifica l'art. 16 del CAD al fine di coordinarne sistematicamente il testo con le novelle introdotte.

L'articolo 15 riformula l'art. 17 del CAD, prevedendo che le pubbliche amministrazioni garantiscano l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo in coerenza con le regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD, attraverso l'affidamento ad un unico ufficio dirigenziale generale della transizione alla modalità operativa digitale e dei processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di una amministrazione digitale aperta.

Tramite la medesima disposizione vengono, inoltre, affidati al responsabile dell'ufficio - dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali e direttamente sottoposto all'organo di vertice politico -

funzioni di difensore civico digitale: i cittadini e le imprese potranno, quindi, inviare al responsabile segnalazioni e reclami relativi ad ogni presunta violazione del Codice.

L'articolo 16 modifica l'art. 18 del CAD prevedendo l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una "*conferenza permanente per l'innovazione tecnologica*" cui è affidato il compito di supportare il Presidente del Consiglio nell'elaborazione delle linee strategiche di indirizzo in materia di innovazione e digitalizzazione, anche attraverso la consultazione dei rappresentanti dei Ministeri e degli enti pubblici nonché dei portatori di specifici interessi.

L'articolo 17 riformula parzialmente l'art. 20 del CAD in materia di validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici.

In particolare, il succitato articolo 17 sopprime il comma 1 dell'art. 20 del CAD, ritenuto ormai superfluo a seguito della disciplina della firma elettronica contenuta nel regolamento eIDAS e nell'articolo 21 del CAD, così come modificato dal presente decreto, e sostituisce il comma 1 *bis*, prevedendo che l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili, in giudizio, in relazione alle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immutabilità.

L'articolo 18 modifica l'art. 21 del CAD in materia di documento informatico sottoscritto con firma elettronica, riconoscendo che il documento informatico sottoscritto con qualsiasi tipo di firma elettronica soddisfa il requisito della forma scritta e, ai sensi dell'articolo 2702 c.c., fa piena prova fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione.

A tal riguardo, la novella in esame prevede che, salvo il caso di sottoscrizione autenticata, le scritture private di cui all'articolo 1350, comma 1, numeri da 1 a 12 del Codice civile, redatte su documento informatico, sono sottoscritte, a pena di nullità, con firma elettronica qualificata o digitale; che gli atti di cui al numero 13 del medesimo articolo 1350 c.c., redatti su documento informatico o formati attraverso procedimenti informatici, sono sottoscritti, a pena di nullità, con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale; e che, fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo n. 110 del 2010, ogni altro atto pubblico redatto su documento informatico è sottoscritto dal pubblico ufficiale a pena di nullità con firma qualificata o digitale.

Il medesimo articolo prevede, infine, la salvaguardia delle disposizioni concernenti il deposito degli atti e dei documenti in via telematica in materia di processo telematico.

L'articolo 19 modifica l'art. 22 del CAD in materia di copie informatiche di documenti analogici, prevedendo che la copia per immagini su supporto informatico di un documento analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurino che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto dell'originale e della copia.

Il medesimo articolo, inoltre, abroga il comma 6 dell'art. 22 del CAD, che prevedeva che, fino all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - di cui al comma 5 dell'art. 22 del CAD - che individua i documenti analogici originali unici, permanesse l'obbligo della conservazione dell'originale analogico oppure, in caso di

conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale dovesse essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente e allegata al documento informatico.

L'articolo 20 aggiunge il comma 2 *bis* all'art. 23 del CAD, stabilendo - in conformità con quanto già disposto dal vigente articolo 23 *ter*, comma 5 del CAD, che viene conseguentemente abrogato - che sulle copie analogiche di documenti informatici possa essere apposto a stampa un contrassegno (secondo le regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD) tramite il quale è possibile accedere al documento informatico, ovvero verificare la corrispondenza allo stesso della copia analogica e che tale contrassegno sostituisce, a tutti gli effetti di legge, la sottoscrizione autografa del pubblico ufficiale.

L'articolo 21 modifica l'art. 23 *bis* del CAD prevedendo, al comma 2, che la copia e gli estratti informatici sono prodotti mediante processi e strumenti che assicurino la corrispondenza del contenuto della copia o dell'estratto informatico alle informazioni del documento informatico di origine, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza del contenuto dell'originale e della copia, fermo restando, ove previsto, l'obbligo di conservazione dell'originale informatico.

L'articolo 22 modifica l'art. 23 *ter* del CAD precisando che il procedimento per l'adozione delle regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni saranno definite ai sensi dell'art. 71 del CAD, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Il medesimo articolo abroga i commi 2 e 5 del citato art. 23 *ter* del CAD, al fine di coordinare tale disposizione con le novelle introdotte dal decreto *de-quo*.

L'articolo 23 modifica l'art. 24 del CAD introducendo i commi 4 *bis* e 4 *ter*, di contenuto identico a quello dei commi 4 e 5 del previgente art. 21 del Codice, che l'Amministrazione ha ritenuto opportuno collocare in questa sede per coordinare sistematicamente il testo.

Tale articolo, più nel dettaglio, prevede che l'apposizione su un documento informatico di una firma digitale o di un altro tipo di firma elettronica qualificata basata su un certificato elettronico revocato, scaduto o sospeso, equivale a mancata sottoscrizione, salvo che lo stato di sospensione sia stato annullato su richiesta del titolare. La revoca o la sospensione, comunque motivate, hanno effetto dal momento della pubblicazione, salvo che il revocante, o chi richiede la sospensione, non dimostri che tale circostanza era già a conoscenza di tutte le parti interessate.

Quanto precede vale anche nel caso in cui la firma elettronica si basa su un certificato qualificato rilasciato da un certificatore non facente parte dell'Unione Europea purché vengano rispettate le condizioni puntualmente indicate nell'articolo stesso.

L'articolo 24 modifica l'art. 25 del CAD coordinando sistematicamente il testo rispetto alle novelle introdotte dallo schema in esame.

L'articolo 25 modifica l'art. 27 del CAD fissando i requisiti che devono possedere i "prestatori di servizi fiduciari qualificati", i "gestori di posta elettronica certificata", i "gestori dell'identità digitale di cui all'articolo 64" e i "conservatori di cui all'articolo 44 *bis*", prevedendo che tali soggetti debbano conformarsi alle previsioni di cui all'art. 24 del Regolamento

eIDAS e possedere i requisiti di cui all'art. 29, comma 3 del "nuovo" CAD.

L'articolo 26 modifica l'art. 28 del CAD abrogando il comma 1 - nel quale venivano indicate le informazioni che i certificati qualificati dovevano contenere, atteso che tali informazioni sono attualmente previste dal Regolamento eIDAS (art. 28 e Allegato I) - e sostituendo il comma 2 tramite la previsione secondo cui nel certificato di firma elettronica qualificata può essere inserito il codice fiscale o, per i residenti all'estero, un analogo codice identificativo.

L'articolo 27 modifica l'art. 29 del CAD prevedendo che i soggetti che intendono avviare la prestazione di servizi fiduciari qualificati o svolgere l'attività di gestore di posta elettronica certificata, di gestore dell'identità digitale e di conservatori debbano presentare all'Agid domanda di qualificazione o accreditamento, allegando alla stessa una relazione di valutazione della conformità rilasciata da un organismo accreditato dal soggetto designato ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 99 del 2009 (attualmente ACCREDIA).

L'articolo 28 modifica l'art. 30 del CAD estendendo la disciplina della responsabilità dei certificatori (figura ormai superata con l'entrata in vigore del Regolamento eIDAS) ai prestatori di servizi fiduciari qualificati, ai gestori di posta elettronica certificata, ai gestori dell'identità digitale e ai conservatori. In particolare, viene previsto a carico dei suddetti soggetti l'obbligo di risarcimento per i danni cagionati ad altri, nello svolgimento della loro attività, a meno che non provino di avere adottato tutte le misure idonee a evitare tale danno.

L'articolo 29 modifica l'art. 32 del CAD fissando gli obblighi a carico del prestatore di servizi di firma elettronica qualificata, figura che



sostituisce quella del certificatore, ormai non più rispondente a quanto previsto dal Regolamento eIDAS.

L'articolo 30 modifica l'art. 32 *bis* del CAD prevedendo che l'Agid possa irrogare (tramite il proprio Direttore Generale) ai prestatori di servizi fiduciari qualificati, ai gestori di posta elettronica certificata, ai gestori dell'identità digitale e - limitatamente alle attività di conservazione di firme, sigilli o certificati elettronici - ai conservatori di cui all'articolo 44 *bis*, che abbiano violato gli obblighi del Regolamento eIDAS e del CAD, delle sanzioni amministrative parametrata alla gravità della violazione accertata e all'entità del danno provocato all'utenza (per importi da un minimo di euro 2.000,00 a un massimo di euro 20.000,00). Nei casi di particolare gravità l'Agid può disporre la cancellazione del soggetto dall'elenco dei soggetti qualificati. Inoltre, la legittimità del procedimento sanzionatorio verrà garantita attraverso il rispetto della disciplina di cui alla legge n. 689 del 1981.

Infine, tramite il medesimo articolo viene inserito un ulteriore comma 1 *bis* all'art. 32 *bis* del CAD, in cui si prevede che l'Agid, prima di irrogare le citate sanzioni amministrative, debba preliminarmente diffidare i soggetti destinatari a conformare la propria condotta agli obblighi previsti dal Regolamento eIDAS e dal CAD stesso.

L'articolo 31 modifica l'art. 34 del CAD recando norme di coordinamento con le disposizioni contenute nel Regolamento eIDAS.

L'articolo 32 apporta modifiche all'art. 35 del CAD in materia di dispositivi sicuri e procedure per la generazione della firma qualificata, aggiungendo un ulteriore comma 1 *bis*, in base al quale i dispositivi per

la creazione di una firma elettronica qualificata devono soddisfare i requisiti di cui all'Allegato II del regolamento eIDAS.

Tramite il medesimo articolo, inoltre, viene sostituito il comma 6 del citato art. 35 CAD, prevedendo che la conformità dei requisiti di sicurezza dei dispositivi per la creazione di una firma qualificata, prescritti dal regolamento eIDAS, sia riconosciuta se accertata da un organismo designato da un altro Stato membro e notificata secondo la procedura prevista dalla direttiva stessa. Infine, la valutazione della conformità del sistema e degli strumenti di autenticazione utilizzati dal titolare delle chiavi di firma deve essere effettuata da parte dell'Agid.

L'articolo 33 modifica l'art. 37 del CAD recando disposizioni di coordinamento normativo e sistematico rispetto alla disciplina di cui al regolamento eIDAS.

L'articolo 34 modifica l'art. 40 del CAD prevedendo che le pubbliche amministrazioni fornino gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e pubblici registri, con mezzi informatici secondo le regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD. Vengono, inoltre, abrogati i commi 3 e 4 che prevedevano l'adozione di un apposito regolamento per individuare le categorie di documenti che possono essere redatti in originale anche su supporto cartaceo in relazione al particolare valore storico e artistico, in quanto - sin dall'introduzione della succitata disposizione (2006) - tale regolamento non risulta essere stato ancora emanato.

L'articolo 35 modifica l'art. 40 *bis* del CAD recando disposizioni di coordinamento normativo e sistematico.

L'articolo 36 modifica l'art. 41 del CAD prevedendo che le pubbliche amministrazioni gestiscano i provvedimenti amministrativi in via

informatica e, a tal fine, forniscano gli opportuni servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa.

L'articolo 37 aggiunge il comma 1 *bis* all'art. 43 del CAD eliminando l'obbligo di conservazione a carico dei cittadini e delle imprese dei documenti informatici quando gli stessi siano conservati per legge da una pubblica amministrazione.

L'articolo 38 modifica l'art. 44 del CAD in materia di requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici.

La novella prevede che il sistema di gestione informatica dei documenti della pubblica amministrazione debba garantire: la sicurezza e l'integrità del sistema; la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita; la raccolta d'informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'Amministrazione e i documenti dalla stessa formati; l'accesso, in condizioni di sicurezza, alle informazioni del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in materia di riservatezza e tutela dei dati personali; lo scambio d'informazioni con i sistemi di gestione documentale di altre amministrazioni; la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione adottato; l'accesso remoto ai documenti e alle relative informazioni di registrazione tramite un identificativo univoco; nonché il rispetto delle regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD.

L'articolo stabilisce, infine, che il sistema di gestione dei documenti debba essere coordinato da un responsabile che opera d'intesa con il dirigente dell'ufficio competente, il responsabile del trattamento dei dati personali e il responsabile del sistema della conservazione dei documenti informatici, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza.

L'articolo 39 modifica l'art. 44 *bis* del CAD prevedendo che i soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici e di certificazione chiedano l'accreditamento presso l'Agid secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71 del CAD. L'articolo 40 modifica l'art. 48 del CAD specificando che altre soluzioni tecnologiche sono individuate con le regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71.

L'articolo 41 aggiunge il comma 3 *bis* all'art. 50 del CAD prevedendo - in ossequio a quanto in precedenza disposto dall'abrogato art. 58, comma 1 del Codice stesso - che il trasferimento di un dato da un sistema informativo a un altro non possa modificare la titolarità del dato stesso.

L'articolo 42 modifica l'art. 51 del CAD sostituendo il comma 1 *bis*: in particolare, viene previsto che l'Agid attui il "*Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico*" e il "*Piano Nazionale per la sicurezza cibernetica e la sicurezza informatica*" al fine di coordinare le iniziative di prevenzione e gestione degli incidenti di sicurezza informatici.

L'articolo 43 abroga i comma 1, 8 e 9 dell'art. 52 del CAD in materia di accesso telematico e utilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni, al fine di coordinare sistematicamente il testo con le esigenze emerse in sede di Agenda digitale europea.

L'articolo 44 modifica l'art. 53 del CAD in materia di requisiti dei siti *Internet* delle pubbliche amministrazioni e dei dati in essi contenuti, prevedendo, in particolare, che le singole amministrazioni pubblichino anche il catalogo dei dati e dei metadati definitivi nonché quello delle relative banche dati in loro possesso e dei regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo

dei dati precedentemente citati, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria.

Il medesimo articolo, inoltre, prevede che con le regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD siano adottate anche le linee guida per la realizzazione e la modifica dei siti delle Amministrazioni.

L'articolo 45 modifica l'art. 54 del CAD recando disposizioni di coordinamento normativo e sistematico.

L'articolo 46 modifica l'art. 56 del CAD stabilendo il principio secondo il quale i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi alle autorità giudiziarie di ogni ordine e grado, delle decisioni e delle sentenze sono pubblicati sul sito istituzionale delle autorità emananti e che alla pubblicazione si procede nel rispetto dei termini e modalità dettate dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), fermo restando quanto previsto dalle disposizioni processuali concernenti la visione e il rilascio di estratti e di copie di atti e documenti.

L'articolo 47 modifica l'art. 59 del CAD in materia di dati territoriali, prevedendo, in particolare, che il "*Repertorio nazionale dei dati territoriali*" (le cui regole tecniche saranno adottate con apposito decreto, ai sensi dell'art. 71 del CAD, su proposta delle amministrazioni competenti) sia l'infrastruttura di riferimento per l'erogazione dei servizi di ricerca dei dati territoriali e relativi servizi nonché il punto di accesso nazionale ai fini dell'attuazione della direttiva 2007/2/CE (direttiva INSPIRE).

Contestualmente, il medesimo articolo procede all'abrogazione della disposizione che prevedeva l'istituzione del Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni, che aveva il compito - ora demandato, come testé rilevato, ad un apposito

decreto - di definire le regole tecniche per la realizzazione delle basi dei dati territoriali, per la fruibilità delle stesse e per lo scambio tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali di tali basi.

L'articolo 48 modifica l'art. 60 del CAD prevedendo che la realizzazione di "basi dati di interesse nazionale" - rilevanti per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni, anche solo per fini statistici - e le loro modalità di aggiornamento siano attuate, oltre che secondo le vigenti regole del Sistema statistico nazionale, anche in base alle regole tecniche di cui all'art. 71 del Codice stesso.

Il medesimo articolo prevede, inoltre, che tali sistemi informativi debbano possedere le caratteristiche minime di sicurezza, accessibilità e interoperabilità previste dalle citate regole tecniche.

Infine, ai sensi della succitata novella, l'Agid assume il compito di pubblicare sul proprio sito istituzionale l'elenco delle basi di dati d'interesse nazionale realizzate ai sensi del presente articolo.

Gli articoli 49 e 50 modificano, rispettivamente, gli artt. 61 e 62 del CAD recando disposizioni di coordinamento normativo e sistematico.

L'articolo 51 modifica l'art. 63 del CAD, in materia di organizzazione e finalità dei servizi in rete, prevedendo, in particolare, l'estensione dell'ambito soggettivo della disposizione da ultimo citata, applicabile non solo, come in precedenza disposto, alle pubbliche amministrazioni centrali ma anche alle pubbliche amministrazioni così come individuate dal novellato art. 2, comma 2 del CAD. L'articolo 52 modifica l'art. 64 del CAD dettando una disciplina organica del "Sistema pubblica di identità digitale" (SPID) e delle modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, al fine di coordinare e razionalizzare la disciplina vigente in materia di strumenti

di identificazione, comunicazione e autenticazione *on line*, garantendo la coerenza di quest'ultima con la disciplina europea della materia dettata, tra l'altro, dal già citato regolamento eIDAS.

Inoltre, la novella in esame aggiunge al CAD l'articolo 64 *bis*, con il quale viene istituito il punto unico di accesso telematico ai servizi pubblici, destinato a rappresentare l'interfaccia universale attraverso la quale cittadini e imprese potranno interagire con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 del CAD, i quali dovranno rendere fruibili tutti i propri servizi in rete attraverso tale punto unico, in conformità alle modalità tecnico operative individuate dall'Agid.

Infine, il predetto articolo aggiunge anche il comma 2 *septies* all'art. 64 del CAD, attraverso il quale si prevede che un atto giuridico possa essere posto in essere da un soggetto identificato mediante SPID - nell'ambito di un sistema informatico avente i requisiti fissati nelle regole tecniche adottate ai sensi dell'art. 71 del CAD - purché ciò avvenga tramite processi idonei a garantire, in maniera manifesta e inequivoca, l'acquisizione della sua volontà.

L'articolo 53 modifica l'art. 65 del CAD recando disposizioni di coordinamento normativo e sistematico.

In particolare, viene previsto che le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici siano valide anche laddove l'autore sia identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), attraverso la carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi, oppure qualora siano sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità.

L'articolo 54 modifica l'art. 66 del CAD in materia di carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi, disponendo che tali documenti

saranno rilasciati dalle amministrazioni pubbliche nel rispetto delle regole tecniche di cui all'art. 71 del Codice.

L'articolo 55 modifica l'art. 68 del CAD prevedendo la soppressione della possibilità che i soggetti interessati chiedano all'Agid di esprimere il proprio parere circa la modalità di svolgimento della valutazione comparativa finalizzata all'acquisto di programmi informatici, poiché tale valutazione comparativa dovrà comunque effettuarsi secondo le modalità e i criteri definiti dalla stessa Agid.

L'articolo 56 modifica l'art. 70 del CAD in materia di banca dati dei programmi informatici riutilizzabili, prevedendo che l'Agid definisca i requisiti minimi affinché i programmi informatici realizzati dalle pubbliche amministrazioni siano idonei al riutilizzo da parte di altre pubbliche amministrazioni, anche con riferimento a singoli moduli.

L'articolo 57 modifica il comma 1 dell'art. 71 del CAD al fine di semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche previste dal medesimo art. 71: viene, pertanto, previsto che tali regole tecniche siano adottate con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, su proposta dell'Agid, di concerto con il Ministro della giustizia e con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di rispettiva competenza.

L'articolo 58 modifica l'art. 73 del CAD, semplificando e razionalizzando la vigente disciplina sul "*Sistema pubblico di connettività*" (SPC). La nuova struttura e formulazione delle disposizioni disegna tale Sistema come l'insieme d'infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permettendo il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le



amministrazioni centrali, regionali e locali e tra quest'ultime e i sistemi dell'Unione europea. Viene, inoltre, prevista una generale apertura di tale Sistema - previa apposita istanza all'Agid - anche ai gestori di servizi pubblici e ai privati.

Il succitato SPC dovrà, inoltre, garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascun soggetto aderente, secondo le regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD.

L'articolo 59 modifica l'art. 75 del CAD in materia di partecipazione al Sistema pubblico di connettività, prevedendo che l'Agid renda disponibile a "chiunque" l'accesso a tale Sistema tramite apposite interfacce tecnologiche.

L'articolo 60 modifica l'art. 76 del CAD recando norme di coordinamento sistematico, al fine di rendere omogeneo il citato art. 76 alle novelle introdotte, in tema di SPC, agli articoli 73 e 75 del CAD. La medesima novella aggiunge, inoltre, l'art. 76 *bis* al CAD, il quale prevede che i costi relativi alle infrastrutture nazionali del SPC siano a carico dei fornitori, per i servizi da essi direttamente utilizzati e proporzionalmente agli importi dei contratti di fornitura; che una quota di tali costi sarà a carico delle pubbliche amministrazioni, relativamente ai servizi da esse utilizzati; e, infine, che i costi, i criteri e la relativa ripartizione saranno determinati periodicamente dall'Agid e sottoposti ad approvazione da parte del Comitato di indirizzo.

L'articolo 61 rinvia la definizione della rilevanza, ai fini della responsabilità dirigenziale, delle violazioni delle disposizioni del CAD e del mancato o inadeguato utilizzo delle tecnologie ivi disciplinate al decreto legislativo che sarà adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 124 del 2015.

L'articolo 62 detta disposizioni di coordinamento prevedendo che con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da adottare entro quattro mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, saranno aggiornate e coordinate le regole tecniche previste dall'art. 71 del CAD.

Il medesimo articolo provvede, inoltre, a modificare l'art. 30 *ter* del d. lgs. n. 141 del 2010, al fine di rendere possibile l'utilizzo del "Sistema pubblico di prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti" per svolgere funzioni di supporto al controllo delle identità informatiche e di prevenzione del furto d'identità nei casi previsti dalla legge e dai regolamenti anche in settori diversi da quelli in precedenza individuati dalla norma di riferimento.

Il medesimo articolo 62 prevede, inoltre, che i certificatori qualificati, i gestori dell'identità digitale che partecipano al Sistema pubblico dell'identità digitale (SPID), e i prestatori di servizi fiduciari qualificati partecipino - per quanto attiene alle fattispecie relative al furto d'identità - al Sistema pubblico di prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti, di cui al predetto articolo 30 *ter* del d. lgs. n. 141 del 2010.

La novella in esame procede, poi, a modificare l'art. 28, comma 3, lettera c) del d. lgs. n. 231 del 2007, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, al fine di consentire che gli obblighi d'identificazione e adeguata verifica della clientela possano considerarsi comunque assolti anche nel caso in cui i soggetti siano dotati di identità digitale di livello massimo di sicurezza nell'ambito dello SPID.

Infine, l'articolo *de quo* modifica l'art. 33 *septies* del d.l. n. 179 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 2012, prevedendo che la Sogei realizzi uno dei poli strategici per l'attuazione e la conduzione dei progetti e la gestione dei dati, delle applicazioni e delle infrastrutture delle amministrazioni centrali di interesse nazionale previsti dal Piano triennale di razionalizzazione dei CED delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 63 detta le disposizioni transitorie prevedendo, in particolare: a) che gli indirizzi di posta elettronica certificata contenuti nell'INI-PEC costituiscano mezzo esclusivo di comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni, così come individuate dall'art. 2, comma 2 del CAD, a partire dalla completa attuazione dell'ANPR e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2017 e che, entro lo stesso termine, agli iscritti all'ANPR che non abbiano provveduto a indicare un domicilio digitale ne sarà messo a disposizione uno, con modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, da adottarsi entro 31 dicembre 2017; b) che, una volta data completa attuazione dell'ANPR, il Ministero dell'interno inserisce d'ufficio i domicilia digitali dei professionisti presenti nel registro INI-PEC, che non abbiano ancora provveduto a indicarne uno, nell'ANPR, fermo restando il diritto del professionista di modificare, in ogni momento, tale indicazione; c) che le pubbliche amministrazioni così come individuate nell'art. 2, comma 2 del CAD identifichino chiunque ne faccia richiesta attraverso l'identità digitale assegnatagli ai sensi dell'articolo 3 *ter* del CAD stesso, decorsi ventiquattro mesi dall'accREDITAMENTO del primo gestore; d) che l'Agid

fissi, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame, i limiti e le modalità di applicazione dell'articolo 8 *bis*, comma 2 del CAD, in materia di disponibilità di connettività alla rete *Internet* presso gli uffici pubblici e altri luoghi pubblici, in particolare nei settori scolastico, sanitario e di interesse turistico; e) che i certificati qualificati rilasciati a persone fisiche a norma della direttiva 1999/93/CE, prima dell'entrata in vigore del presente decreto, siano considerati certificati qualificati di firma elettronica a norma del predetto regolamento fino alla loro scadenza; f) che il prestatore di servizi che ha presentato la relazione di conformità, ai sensi dell'art. 51 del regolamento eIDAS, sia considerato prestatore di servizi fiduciari qualificato a norma del predetto regolamento ed a norma dell'art. 29 del CAD, come modificato dal decreto in esame, fino al completamento della valutazione della relazione da parte dell'Agid; g) che, infine, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame, l'Agid debba adeguare il proprio Statuto alle modifiche introdotte dall'articolo 14 *bis* del CAD, come aggiunto dalla novella di cui all'art. 15 dello schema *de quo*.

L'articolo 64 contiene, al comma 1, l'elenco degli articoli del CAD abrogati a far data dall'entrata in vigore del presente decreto.

Le abrogazioni disposte seguono, essenzialmente, due linee direttrici: quella di semplificare, razionalizzare e coordinare la disciplina della materia e quella di delegificare, rinviando alle regole tecniche la disciplina dei profili tecnico-operativi.

Il medesimo articolo provvede, inoltre, ad abrogare le disposizioni, ormai superate, del d. lgs. n. 39 del 1993 e - mediante l'abrogazione dei commi 2, 2 *bis* e 2 *ter* dell'art. 47 del d.l. n. 5 del 2012 - dispone la soppressione della Cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale

italiana e del Tavolo costituito nel suo ambito, al fine di semplificare la *governance* dell'agenda digitale.

Infine, vengono abrogate disposizioni del d.l. n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, riguardanti sia le funzioni dell'Agid - attualmente contenute e ampliate dall'articolo 14 *bis* del CAD - sia la previsione del Comitato tecnico delle comunità intelligenti (PNCI), le cui funzioni sono state assorbite dall'Agid stessa.

Infine, l'articolo 65 stabilisce che il decreto *de quo* entri in vigore il 1° luglio 2016.

Considerato.

3. L'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, rubricato "*Carta della cittadinanza digitale*", sancisce il diritto dei cittadini e delle imprese di accedere, anche tramite l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a tutti i dati, documenti e servizi di loro interesse in modalità digitale, evidenziando la scelta operata dal Parlamento e dal Governo di ritenere quanto precede un fattore di particolare rilievo per la riorganizzazione interna della PA e per la costituzione di un diverso rapporto fra quest'ultima e i cittadini e le imprese.

Si tratta in altri termini di un intervento riformatore volto a dare concreta attuazione al principio "*innanzitutto digitale*" (c.d. "*digital first*") nell'ambito del procedimento amministrativo, avviando e coinvolgendo in un'organica iniziativa di revisione della cosiddetta "*amministrazione digitale*" i cittadini, le imprese e la PA.

Per raggiungere tale finalità lo schema di decreto legislativo in esame, che trova il suo fondamento normativo nel succitato art. 1, introduce numerose e significative "*modifiche e integrazioni*" al vigente Codice

dell'Amministrazione Digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

L'iniziativa si inserisce nel più ampio contesto degli interventi di "*semplificazione amministrativa*" previsti dalla legge delega n. 124 del 2015, che integra il quadro delle riforme costituzionali che vede impegnati Parlamento e Governo nel corso della presente legislatura (XVII).

Il decreto legislativo in esame realizza un ulteriore passo in avanti nella definizione dei cosiddetti "*nuovi diritti*" - su cui si sono soffermate molteplici fonti dottrinarie e costituzionali - esplicitando con chiarezza la volontà di passare dalla disciplina del processo di digitalizzazione a quella dei diritti digitali di cittadini e imprese.

Ne è un esempio il diritto all'identità digitale, riconosciuto dal provvedimento ad ogni cittadino ed impresa per l'accesso ai servizi in rete che non coincide con la formula, presente nel testo originario del Codice dell'Amministrazione digitale e superata con la novella del 2006, d'identità informatica né con quella d'identità personale che la giurisprudenza costituzionale ha definito come elemento del patrimonio irretirabile della persona umana.

Tale cambiamento di approccio alla materia *de qua*, peraltro, avrà dei riflessi anche su tematiche particolarmente sensibili quali la tutela della cosiddetta "*reputazione in rete*", il collegato diritto all'oblio e alla "*autodeterminazione informativa*", problematiche tutte che dovranno essere affrontate con la ricerca di un equilibrio fra diritto della persona ad essere parte di una comunità digitale in sicurezza e il corrispondente dovere, in capo ai gestori dei dati digitali, di assicurare il diritto dell'utente di poter entrare e uscire liberamente dalla

comunità digitale senza che ciò abbia effetti ultrattivi sulla sua persona.

Si collegano alla tematica della disciplina dei nuovi diritti anche due altre questioni che trovano esplicito riferimento negli articoli 4 e 9 della Dichiarazione dei diritti in Internet, approvata dalla Camera dei deputati il 28 luglio 2015.

Si tratta nello specifico della problematica connessa alla cosiddetta "neutralità" della rete (art. 4) che rappresentando un essenziale presidio democratico dovrebbe essere richiamata dal Codice in termini di diritto di ogni cittadino o impresa a non subire discriminazioni, restrizioni o interferenze, poiché quanto precede comprometterebbe l'effettività della tutela nonché di quella della rappresentazione "integrale e aggiornata" delle proprie identità in rete (art. 9) che imporrebbe all'Amministrazione di individuare le modalità con cui rendere compatibile tale diritto con il principio secondo cui i rapporti fra utente in rete e Amministrazione erogatrice di servizi devono essere ispirati alla trasparente identificabilità dell'identità reale e non virtuale di chi accede a siti istituzionali.

Sotto questo profilo dunque il Codice dell'Amministrazione digitale, pur inserendosi nel sistema della rete con conseguente applicazione d'istituti e regole della cittadinanza digitale, potrebbe evidenziare una qualificata specialità di norme, motivata dalla natura pubblica dei soggetti cui il cittadino si rivolge.

Come in precedenza rilevato con il decreto legislativo in esame il Governo si pone l'obiettivo di realizzare una profonda revisione del modo di operare della PA, al fine di semplificare il rapporto dei cittadini e delle imprese con quest'ultima e al fine di rendere più efficienti i servizi resi dalla stessa PA ai cittadini e alle imprese:

In questo contesto assume particolare rilievo la possibilità attribuita ai singoli cittadini e alle imprese di essere titolari di un proprio "domicilio digitale" e di potersi relazionare con l'Amministrazione attraverso un solo nome utente ed una sola *password*, tramite il cosiddetto "Sistema pubblico dell'identità digitale" (SPID), che consentirà di superare, riducendo ad unità l'accesso al sistema informatico vigente, la complessità della situazione attuale in cui ogni PA e ogni ente pubblico prevede, per l'utilizzo dei propri servizi *on line*, modalità diverse di accesso secondo le procedure stabilite da ciascun ente.

Analogamente il previsto ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione del Codice, mediante il riferimento oltre che alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche alle società a controllo pubblico - inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione - darà ai cittadini e alle imprese la possibilità di assumere per via informatica un maggior numero d'informazioni e di dati, favorendo anche in tal modo il raggiungimento dell'obiettivo del cosiddetto "digital first".

L'applicazione del CAD, quindi, unitamente all'entrata in vigore del Regolamento n. 910/2014 del 23 luglio 2014 (*electronic IDentification Authentication and Signature - eIDAS*) - recante la disciplina dell'identificazione elettronica e le regole comuni per le firme elettroniche, l'autenticazione *web* ed i relativi servizi fiduciari per le transazioni elettroniche - assicurerà un nuovo corso al processo di digitalizzazione e di utilizzo delle nuove tecnologie sia da parte della PA sia da parte dei cittadini e delle imprese che interagiscono con essa, nuovo corso che determinerà maggiore efficienza dell'apparato pubblico, incremento del grado di soddisfazione dei cittadini



relativamente ai servizi resi dall'Amministrazione nonché risparmi in termini di risorse pubbliche e private con un conseguente e generalizzato aumento della ricchezza complessiva del paese, da utilizzare per favorire la ripresa economica di quest'ultimo ed il mantenimento sul mercato delle imprese nazionali in un momento di crisi dell'economia mondiale.

A fronte dell'importanza del progetto sotteso alla riforma del CAD, la Commissione speciale, quindi, non può esimersi dall'evidenziare alcuni fattori che potrebbero "compromettere" il successo dell'iniziativa cui tende il decreto delegato e che, proprio per tale ragione, dovranno essere monitorati dall'Amministrazione e, ove necessario, divenire oggetto di adeguati interventi correttivi, previsti peraltro dall'art. 1, comma 3 della normativa di riferimento.

Il primo fattore riguarda l'alfabetizzazione digitale e i successivi gradi più avanzati di educazione informatica, necessaria per superare sia il *gap* digitale del nostro Paese rispetto agli altri Stati membri dell'Unione Europea per quanto concerne la "cultura digitale" dei cittadini e degli operatori pubblici sia il cosiddetto "digital divide", che costituisce ancora oggi un fenomeno diffuso in relazione a specifiche aree geografiche e classi di età della popolazione: al fine accrescere l'alfabetizzazione, quindi, appare necessario che il Governo appronti, nei termini e con le modalità ritenute più opportune, un piano di formazione ed educazione digitale rivolto ai cittadini in aggiunta a quello previsto dal novellato art. 13 del CAD per i dirigenti e dipendenti pubblici.

Il secondo fattore - di cui si è già detto in sede di premesse al precedente n. 1 - è quello relativo all'incentivazione dei cittadini e delle imprese a considerare come effettivo il principio del "digital first".

Al riguardo, attraverso una serie d'istituti previsti anche dal decreto legislativo in esame - e cioè attraverso l'alfabetizzazione della cultura digitale, la creazione dell'identità digitale di cittadini e imprese, l'istituzione del domicilio digitale, la formazione informatica dei dipendenti pubblici e la possibilità di accedere liberamente da parte dei singoli alla rete *wi-fi* pubblica nei settori scolastico, sanitario e turistico, tramite la porzione di banda non utilizzata dagli uffici dell'Amministrazione - i soggetti privati saranno facilitati ad orientarsi, anche se in maniera graduale, verso lo strumento digitale in tutti i rapporti con le Amministrazioni centrali e territoriali, superando in tal modo il tradizionale modello cartaceo con cui è finora avvenuto l'approccio dei cittadini e delle imprese con la PA.

Anche il principio della trasparenza, quello del riconoscimento del diritto di accesso alla rete e quello della protezione dei dati, disciplinati dal provvedimento in esame, costituiscono fattori atti a sviluppare l'utilizzo del sistema digitale, favorendo un rapporto più approfondito e "interattivo" fra Amministrazione e cittadini e fra le stesse Amministrazioni.

In quest'ottica la Commissione speciale ritiene necessario sottolineare che il processo d'incentivazione *de quo* avrebbe certamente una maggior possibilità di ottenere gli effetti desiderati qualora il testo del decreto legislativo venisse accompagnato da un'ampia pubblicizzazione dei benefici pratici, sulla vita quotidiana, che il "digital-first" comporta per gli utenti.

Per tale motivo non può non apprezzarsi la previsione di un "vademecum dei vantaggi per l'utente in rete" che il provvedimento affida all'Agid.

36  
4

Quanto precede, tuttavia, non può essere ritenuto esaustivo poiché, sempre al fine di superare i possibili ostacoli all'effettiva applicazione della riforma, sarebbe necessario che il decreto legislativo indicasse con maggior precisione i tempi di applicazione della riforma stessa, come ad esempio nel caso dell'art. 6 del provvedimento che modifica l'art. 6, comma 1 del CAD o dell'art. 52, lettera e) che modifica l'art. 64, comma 2 *ter*, nei quali non viene stabilita la data in cui le prescrizioni in essi contenute diverranno effettive né il termine ultimo entro il quale realizzare quanto ivi previsto.

Solo la certezza sull'entrata in vigore delle norme in questione, infatti, potrebbe dare ai soggetti da esse coinvolti la piena consapevolezza del momento in cui potranno effettivamente avvalersi delle tecnologie informatiche per i rapporti con la PA.

Questa esigenza potrebbe essere soddisfatta, prevedendo nell'ambito del piano triennale per l'informatica nella PA, di cui all'art. 14 *bis* del CAD, introdotto con l'art. 13 del decreto legislativo, l'individuazione della tempistica con cui si dovrà procedere all'applicazione della riforma: un simile modo di operare, peraltro, costituirebbe anche un importante contributo al superamento delle situazioni di "disomogeneità" informatica in cui versano le singole amministrazioni.

Sempre in relazione all'obiettivo d'incentivare l'utilizzo della tecnologia digitale nonché al fine di superare gli ostacoli che si frappongono al suo raggiungimento, la Commissione speciale osserva che il testo del provvedimento dovrebbe avere in alcuni punti del suo articolato - come ad esempio nella parte relativa alle definizioni contenute nell'art. 1 del decreto legislativo che modifica l'art. 1 del CAD - un linguaggio normativo più chiaro, poiché le norme del CAD

si rivolgono ad una collettività non sempre munita delle necessarie conoscenze tecnico-informatiche.

Peraltro, l'esigenza di chiarezza delle disposizioni contenute nel decreto legislativo dovrebbe derivare anche dalla considerazione che la non facile comprensione delle norme potrebbe limitare, seppur indirettamente, l'esercizio dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese.

Sempre in tema di chiarezza, la Commissione speciale non può non sottolineare che il decreto legislativo dovrebbe assolvere in maniera più puntuale alla sua funzione di Codice dell'Amministrazione digitale, quale raccolta di norme disciplinanti tale branca del diritto, atteso che il medesimo è privo degli opportuni riferimenti alle discipline sostanziali dei vari procedimenti collegati alle disposizioni in esso contenute, quali ad esempio quelle relative al processo telematico, al diritto di accesso e alla trasparenza dell'azione amministrativa.

L'Amministrazione, pertanto, in sede di stesura definitiva del provvedimento, potrebbe valutare la possibilità di definire in maniera più compiuta tali aspetti, tenendo conto soprattutto della normativa contenuta nel decreto legislativo "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza* ..." in fase di approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri.

Il terzo fattore riguarda la necessità per la PA di individuare *standard* di qualità, fruibilità e accessibilità il più possibile omogenei nonché quella di assicurare - anche tramite l'individuazione delle specifiche responsabilità disciplinari previste dal presente intervento normativo - il puntuale rispetto da parte delle singole amministrazioni delle prescrizioni impartite dalle autorità incaricate della *governance* del

38  
4

sistema, atteso che anche attraverso la razionalizzazione degli strumenti di coordinamento e collaborazione tra pubbliche amministrazioni è possibile ipotizzare il superamento delle criticità che fino ad ora hanno ostacolato il processo d'informatizzazione del paese.

Sotto questo profilo il sistema di "governance" previsto dal decreto legislativo dovrebbe essere definito in maniera più compiuta, rappresentando un punto di fondamentale importanza per l'attuazione dell'obiettivo che il Governo si prefigge di realizzare: l'Amministrazione potrebbe, quindi, valutare, nella stesura finale del provvedimento, l'opportunità di coinvolgere nel processo di "governo" della riforma, in maniera più strutturata e stabile di quanto già previsto dall'art. 14, comma 2 del CAD, la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Pur esulando dal contesto del presente decreto legislativo, la Commissione speciale non può non aggiungere a quanto precede che il successo dell'iniziativa cui è rivolto il decreto legislativo dipenderà anche dal grado di efficienza e di ammodernamento della rete tecnologica e cioè dall'effettiva penetrazione sul territorio delle infrastrutture digitali.

In relazione a quanto fin qui esposto la Commissione speciale rileva che l'ampiezza delle problematiche connesse con la riforma dell'amministrazione digitale - ed in particolare quelle concernenti il raggiungimento dell'obiettivo della diffusione della cultura digitale (art. 9), lo sviluppo delle politiche di formazione (art. 12), e l'attribuzione all'Agid di rilevanti e nuovi compiti (art. 14 *bis*) - potrebbero comportare la necessità di programmare delle spesa aggiuntive rispetto a quelle previste per il settore, rendendo non perseguibile l'obiettivo di

procedere nell'intervento normativo *de quo* a costo zero e, cioè, tramite il solo utilizzo di risorse economiche e di personale già a disposizione dei singoli organi dell'Amministrazione.

In proposito la Commissione speciale, pur aderendo con convinzione al succitato orientamento governativo, ritiene necessario sottolineare da una parte che la mancata individuazione delle modalità con cui reperire le risorse necessarie per realizzare gli obiettivi programmati potrebbe, come peraltro già accaduto, pregiudicare l'esito della riforma stessa ed evidenziare dall'altra che l'importanza della riforma *de qua* può giustificare il ricorso ad un ponderato incremento di spesa, atteso che l'eventuale erogazione di denaro pubblico potrà essere compensata dai risparmi di spesa derivanti dalla concreta e tempestiva applicazione della riforma stessa.

4. La Commissione speciale osserva che il presente intervento normativo si pone nell'ottica di espungere dal resto del Codice le disposizioni di carattere prettamente tecnico, demandando la loro puntuale individuazione ad un successivo provvedimento da adottare, ai sensi del novellato art. 71 del CAD, con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, su proposta dell'Agid, di concerto con il Ministro della giustizia e con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza.

In relazione a quanto esposto la Commissione speciale osserva che l'impostazione adottata dall'Amministrazione nel redigere l'atto normativo in esame risulta coerente con il criterio direttivo di cui all'art. 1, lettera m) della legge n. 124 del 2015, ai sensi del quale il decreto in esame deve procedere a "*semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche e assicurare la neutralità tecnologica delle disposizioni del*

*CAD, semplificando allo stesso tempo il CAD medesimo in modo che contenga esclusivamente principi di carattere generale".*

La Commissione speciale, pertanto, nel condividere la succitata scelta dell'Amministrazione - che risponde all'esigenza di facilitare l'adeguamento delle norme tecniche alla rapidità dell'evoluzione del settore informatico - auspica che tali disposizioni siano adottate in tempi rapidi, data la loro assoluta complementarietà con il CAD, evidenziando, con l'occasione che, in base al consolidato orientamento giurisprudenziale della Commissione speciale stessa, il ricorso ad atti di natura non regolamentare può ritenersi ammissibile esclusivamente a condizione che questi ultimi disciplinino norme di carattere tecnico e non attengano a "*profili e materie facenti parte a pieno titolo della disciplina regolamentare*" (Cons. di Stato, Sez. Atti Normativi, 7 giugno 2012, n. 3128/2012 e 14 giugno 2010, n. 3092/2010).

5. Quanto al merito del provvedimento, la Commissione speciale osserva, in via preliminare, che la relazione predisposta dall'Amministrazione si è limitata a illustrare il contenuto delle singole disposizioni facenti parte della riforma in esame, senza approfondire sufficientemente le problematiche connesse con il contenuto di tali previsioni, il rapporto di queste ultime con la normativa di carattere nazionale e comunitaria e, infine, i possibili risvolti pratico-applicativi connessi con la concreta messa in opera della riforma di cui si converte.

Inoltre, anche l'ulteriore documentazione trasmessa alla Commissione speciale non dà sufficientemente conto delle succitate problematiche, pur soffermandosi ampiamente sull'illustrazione del contenuto dispositivo del provvedimento e sulle finalità che il medesimo intende perseguire.

44  
4

La Commissione speciale, tuttavia, in un'ottica collaborativa che ponga al centro dell'attenzione, per le ragioni sin qui esposte, la corretta e rapida applicazione della presente riforma, si limiterà a richiedere all'Amministrazione, fatto salvo quanto si dirà ai successivi nn. 7 e 9, solo alcuni chiarimenti su specifiche tematiche di particolare rilevanza, al fine di superare "ab origine" le problematiche emergenti dalla lettura del testo.

6. La prima questione che necessita di un chiarimento riguarda l'art. 18 del decreto legislativo, recante modifiche all'art. 21 (*"Documento informatico sottoscritto con firma elettronica"*) del CAD.

La Commissione speciale rileva che il medesimo stabilisce, in estrema sintesi, che *"il documento informatico sottoscritto con firma elettronica, formato nel rispetto delle regole tecniche (previste dal Codice stesso) soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile"*, ovvero quella di una scrittura privata.

Tramite la novella in esame, quindi, il documento elettronico corredato da firma elettronica semplice assume un valore probatorio predefinito mentre la previgente disciplina demandava al giudice la valutazione dell'efficacia probatoria di un documento di tal fatta.

In proposito la Commissione speciale osserva che nel vigente ordinamento la firma elettronica può assumere modalità profondamente diverse fra loro, articolandosi fra una semplice *password* - la quale, per sua natura, potrebbe non fornire la certezza che il documento provenga da colui il cui nominativo è usato per la sottoscrizione - e l'utilizzo di avanzati sistemi biometrici, con conseguente variabilità del sistema di sicurezza.

La Commissione speciale, pertanto, prendendo atto della circostanza che la relazione ministeriale non motiva adeguatamente le ragioni della



sceita effettuata, invita l'Amministrazione a chiarire le motivazioni della decisione assunta, tenendo conto che il regolamento eIDAS non reca disposizioni su tale tematica e che l'esigenza di semplificazione sortita alla disposizione in esame potrebbe avere riflessi non positivi sullo svolgimento dell'attività processuale.

6.1. La seconda questione che necessita un chiarimento concerne l'articolo 25, con il quale si procede a modificare l'art. 27 (*"Prestatori di servizi fiduciari qualificati, gestori di posta elettronica certificata, gestori dell'identità digitale di cui all'articolo 64 e conservatori"*) del CAD.

La Commissione speciale osserva che tale disposizione prevede che i succitati soggetti debbano possedere i requisiti di cui al novellato articolo 29, comma 3 del CAD:

La lettera a) del comma 3 prevede che i soggetti che intendono avviare la prestazione di servizi fiduciari qualificati o svolgere l'attività di gestore di posta elettronica certificata, di gestore dell'identità digitale e di conservatore di documenti informatici devono *"aver forma giuridica di società di capitali"* nonché un *"capitale sociale non inferiore a quello necessario ai fini dell'autorizzazione alla attività bancaria in qualità di banca di credito cooperativo, ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385"*, fissato dalla Banca d'Italia, con la circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, in 5 milioni di euro.

In proposito la Commissione speciale osserva che il succitato requisito ha suscitato contrarietà nelle associazioni di categoria degli operatori di comunicazione elettronica di servizi accessibili al pubblico che hanno ritenuto che l'elevato capitale sociale produrrebbe l'effetto di escludere dalla possibilità di accreditamento alcune imprese che già operano nel settore.

A quanto precede deve, inoltre, aggiungersi che il Tar per il Lazio ha ritenuto il succitato requisito "sproporzionato" rispetto alle finalità che attraverso il medesimo s'intendono perseguire (Tar Lazio, Sez. I, 21 luglio 2015, n. 9951).

La Commissione speciale, pertanto, in considerazione del fatto che la relazione istruttoria non fornisce adeguate motivazioni sulla scelta effettuata, invita l'Amministrazione a chiarire le ragioni che l'hanno indotta ad assumere la succitata decisione, tenendo conto che l'obiettivo da raggiungere potrebbe consistere nell'individuazione di un punto di equilibrio fra l'esigenza di selezionare aziende che, anche tramite una adeguata capitalizzazione societaria, assicurino un servizio conforme agli *standard* individuati dall'Amministrazione stessa e quella di non escludere dal mercato società che, pur in possesso di accertati requisiti di affidabilità, non dispongano del capitale societario richiesto dall'articolo *de quo*.

6.2. La terza questione che richiede un chiarimento riguarda l'articolo 46 che modifica l'art. 56 ("Pubblicazione dei dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi alle autorità giudiziarie di ogni ordine e grado e delle decisioni e sentenze") del CAD prevedendo, tra l'altro, che "alla pubblicazione delle sentenze e delle altre decisioni (delle autorità giudiziarie di ogni ordine e grado) si provvede nel rispetto di quanto previsto all'articolo 52 del decreto legislativo n. 196 del 2003". Tale novella deve, inoltre, essere letta in combinato disposto con quanto previsto dall'articolo 62, comma 5, lettera b) del decreto legislativo in esame, il quale - modificando l'art. 52 del d.lgs. n. 196 del 2003 - prevede che "le sentenze e le altre decisioni rese dall'autorità giudiziaria successivamente al 1° gennaio 2016 sono pubblicate sui siti Internet istituzionali delle autorità che le hanno emesse, su quelli di terzi e in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche,

44  
9

supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, previa anonimizzazione dei dati personali in esse contenuti, fatti salvi quelli dei giudici e degli avvocati”.

Le succitate disposizioni, quindi, stabiliscono che le sentenze e le altre decisioni dell'autorità giudiziaria debbano essere pubblicate previa “anonimizzazione” dei dati personali in esse contenuti, innovando sul punto il previgente ordinamento, che attualmente disciplina quattro diverse ipotesi nelle quali può o deve porsi il problema dell'oscuramento dei dati personali contenuti nei provvedimenti adottati dagli organi giurisdizionali, ovvero: a) la richiesta di oscuramento proveniente da una delle parti, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 52 del d.lgs. n. 196 del 2003; b) l'oscuramento disposto discrezionalmente dal giudice in casi liberamente valutabili, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 52; c) l'oscuramento obbligatorio dei dati concernenti l'identità dei minori o delle parti di giudizi concernenti rapporti di famiglia e stato delle persone, a norma del comma 5 dello stesso art. 52; d) l'oscuramento obbligatorio dei dati concernenti la salute, ai sensi dell'art. 22, comma 8 del citato d.lgs. n. 196 del 2003.

Orbene, in relazione a quanto esposto, la Commissione speciale non può esimersi dal rilevare che nessun principio o criterio direttivo recato dalla normativa di riferimento - ovvero il già citato art. 1 della legge n. 124 del 2015 - demanda all'Amministrazione il compito di prevedere nuove disposizioni in materia di *privacy* o in materia di pubblicazione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

La Commissione speciale, quindi, invita l'Amministrazione - in considerazione della circostanza che anche in questo caso la relazione non fornisce adeguate motivazioni a supporto della decisione assunta e tenendo conto del fatto che, in assenza di quanto precede, il

disposto dall'articolo in esame potrebbe ritenersi esuberante rispetto alla delega recata dalla citata legge n. 124 del 2015 - a fornire puntuali chiarimenti, in assenza dei quali potrebbe profilarsi l'esigenza di espungere dal testo le disposizioni precedentemente citate. E ciò anche in ragione del fatto che quanto ivi previsto potrebbe comportare un "ingiustificato" appesantimento dell'attività amministrativa connessa con l'esercizio della funzione giurisdizionale, con conseguenti effetti negativi sull'efficacia e sulla speditezza della stessa.

6.3. La quarta questione che richiede un chiarimento riguarda l'articolo 64 che abroga - in conformità con quanto previsto dal criterio direttivo recato dall'art.1, comma 1, lettera c) della più volte citata norma di delega - alcune disposizioni a far data dall'entrata in vigore del decreto in esame.

Nell'ambito delle disposizioni abrogate dalla norma rientra anche l'art. 50-bis ("*Continuità operativa*") del CAD, che prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di predisporre appositi piani di emergenza (piano di continuità operativa e piano di "*disaster recovery*") per superare eventuali situazioni di criticità dei sistemi informatici, in considerazione della "*crescente complessità dell'attività istituzionale caratterizzata da un intenso utilizzo della tecnologia dell'informazione*".

A fronte di tale abrogazione il decreto in esame ha proceduto - attraverso l'articolo 42 - ad integrare l'art. 51 ("*Sicurezza dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni*") del CAD, prevedendo che "*Agid attua, per quanto di competenza, il Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico e il Piano nazionale per la sicurezza cibernetica e la sicurezza informatica...*" e che il medesimo organo "*coordina, tramite il Computer Emergency Response Team Pubblica*

*Amministrazione (CERT-PA) istituita nel suo ambito, le iniziative di prevenzione e gestione degli incidenti di sicurezza informatica?*

Tuttavia, in considerazione della delicatezza della materia in esame, che ha assunto un ruolo centrale anche in ambito internazionale, la Commissione speciale invita l'Amministrazione a chiarire se le tematiche precedentemente disciplinate dall'art. 50-bis del CAD debbano ritenersi ricomprese nel disposto del novellato art. 51 del Codice e, in caso negativo, a prevedere un apposito articolo che rechi puntuali disposizioni in materia di continuità operativa e di *disaster recovery*.

7. Allo scopo di non rallentare il raggiungimento dei condivisi obiettivi sottesi all'intervento in esame, la Commissione speciale - per quanto riguarda le restanti parti del provvedimento e impregiudicando ogni altra questione in rito e nel merito - intende formulare, già con il presente parere, alcune osservazioni che potranno essere valutate dall'Amministrazione stessa in sede di stesura definitiva del provvedimento.

7.1. La Commissione speciale ritiene di formulare una prima osservazione in relazione all'articolo 1, recante modifiche all'art. 1 (*"Definizioni"*) del CAD.

In particolare, si osserva che l'articolo in esame inserisce nel CAD la definizione di *"domicilio digitale"*, da intendersi come *"l'indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio qualificato di recapito che consenta la prova del momento di ricezione di una comunicazione tra i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, e le persone fisiche e giuridiche"*.

Il tenore letterale della succitata disposizione, quindi, limita l'ambito soggettivo di utilizzo del domicilio digitale alle sole *"persone fisiche e giuridiche"* precludendo, in tal modo, la possibilità di utilizzare detto

servizio ai soggetti non esplicitamente richiamati come, ad esempio, le associazioni non riconosciute: potrebbe, quindi, essere opportuno estendere l'ambito di applicazione della novella *de qua*; sostituendo il richiamo ivi previsto alle "persone fisiche e giuridiche" con quello ai "soggetti giuridici", in ossequio, peraltro, al generale principio di cui al novellato art. 3 del CAD, ai sensi del quale "chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 ...".

8.2. Per quanto concerne l'articolo 2, recante modifiche all'art. 2 del CAD ("*Finalità e ambito di applicazione*"), la Commissione speciale osserva che il inedito, alla lettera c), primo periodo stabilisce che le disposizioni del CAD si applicano "nel rispetto della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali e, in particolare, delle disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali approvato con decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196."

In proposito si osserva che sarebbe necessario raccordare tale disposizione con quanto previsto dal decreto legislativo recante "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza...*" in fase di approvazione definitiva da parte del Governo.

La Commissione speciale, inoltre, rileva che la lettera c), ultimo periodo, prevede che "le disposizioni del presente Codice si applicano altresì al processo civile e penale in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico" senza, tuttavia, richiamare né le disposizioni relative al processo amministrativo telematico, di cui all'art. 13 dell'allegato II al c.p.a. - di recente sottoposte all'esame della Sezione Atti Normativi (Cons. di Stato, Sez.

Atti Normativi, 29 gennaio 2016, n. 66/2016) - né quelle concernenti i processi contabili e tributari.

Pertanto, al fine di un'applicazione quanto più possibile omogenea delle disposizioni di cui al decreto in esame, la Commissione speciale ritiene che si potrebbe far luogo ad un'integrazione della succitata disposizione, prevedendo un esplicito richiamo ai processi amministrativi, contabili e tributari. E ciò anche in considerazione del fatto che, come già esplicitato nel parere da ultimo citato, il regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico *"non sancisce espressamente l'applicabilità al processo amministrativo telematico dei principi posti dal Codice dell'amministrazione"*.

7.3. Per quanto concerne l'articolo 8 del decreto *de quo*, che modifica l'art. 7 (*"Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza"*) del CAD, la Commissione speciale rileva che il primo periodo stabilisce che *"gli standard e i livelli di qualità sono periodicamente aggiornati dall'Agid, tenuto conto dell'evoluzione tecnologica degli standard di mercato"*.

In proposito si rileva che i criteri con cui devono essere aggiornati gli *standard* appaiono definiti dalla norma in maniera generica: motivo per cui sarebbe necessario rivisitare la succitata disposizione, prevedendo criteri di revisione più puntuali che integrino quelli già individuati dall'articolo in esame.

La Commissione speciale osserva, inoltre, che l'ultimo periodo della disposizione in esame prevede che *"in caso di violazione degli obblighi di cui al presente articolo, gli interessati possono agire in giudizio, nei termini e con le modalità stabilite nel decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198"*, concernente la cosiddetta *"class action"*.

Orbene, si rileva che il tenore letterale della succitata disposizione potrebbe far ritenere che i soggetti interessati possano esperire "esclusivamente" l'azione di cui al succitato d.lgs. n. 198 del 2009, con la conseguenza che a questi ultimi sembrerebbe preclusa la possibilità di adire gli organi giurisdizionali attraverso gli ordinari strumenti di tutela: pertanto, in considerazione di quanto esposto, si ritiene che al succitato art. 8, comma 1, ultimo periodo, dopo le parole "in giudizio...", potrebbe essere inserita la parola "anche..."; al fine di evitare che tale disposizione sia interpretata in maniera restrittiva.

7.4. Per quanto concerne l'articolo 17 del decreto legislativo, recante modifiche all'art. 20 ("Validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici") del CAD, la Commissione speciale rileva che, in base a tale disposizione, "l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immutabilità".

La novella introdotta dal succitato articolo, quindi, demanda agli organi giudicanti la verifica dell'idoneità dei documenti informatici privi di firma a soddisfare, in relazione ai parametri individuati dall'articolo stesso, il requisito della forma scritta.

In relazione a quanto esposto la si ritiene che potrebbe essere opportuno, in sede di stesura definitiva del presente decreto, inserire nell'articolo in esame un rinvio alle norme tecniche relative ai processi telematici, per far sì che le medesime disciplinino con adeguato grado di dettaglio e con riferimento alla specificità dei singoli procedimenti, i parametri tecnici necessari agli organi giudicanti al fine di una corretta valutazione dell'adeguatezza dei documenti informatici privi di firma a soddisfare il requisito della forma scritta. Ciò sia in considerazione del



fatto che quanto precede si trasformerebbe in un utile ausilio agli organi giudicanti che non necessariamente sono in possesso delle competenze tecniche per poter autonomamente procedere alla valutazione prevista nel presente articolo sia in ragione della circostanza che quanto proposto non risulta in contrasto con il più volte citato regolamento eIDAS, che non reca una disciplina specifica del valore probatorio dei documenti informatici privi di firma, limitandosi a stabilire il generale principio di non discriminazione di detti documenti, ai sensi del quale non può negarsi valore giuridico ad un determinato documento informatico solo in ragione della sua forma elettronica (art. 25 del citato regolamento).

7.5. In relazione all'articolo 19 con il quale si procede a modificare l'art. 22 (*"Copie informatiche di documenti analogici"*) del CAD, la Commissione speciale osserva che la disposizione in esame aggiunge al comma 3 del citato art. 22 un ulteriore periodo, ai sensi del quale *"il disconoscimento non può essere effettuato se la copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico è prodotta mediante processi e strumenti che assicurino che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto, previo raffronto dei documenti o attraverso certificazione di processo nei casi in cui siano adottate tecniche in grado di garantire la corrispondenza della forma e del contenuto dell'originale e della copia"*.

La succitata novella, quindi, sembra precludere qualsiasi possibilità di disconoscimento delle copie per immagini su supporto informatico di documenti analogici nei casi in cui si siano seguiti processi o si siano utilizzati strumenti *"che assicurino che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto"*, dando non sufficiente rilievo alla circostanza che anche in tali fattispecie vi è la possibilità che il documento informatico non risponda all'originale o

in ragione di problematiche tecniche o per via di errori umani non sempre evitabili.

Pertanto, in considerazione di quanto esposto, la Commissione speciale invita l'Amministrazione a valutare la possibilità di modificare l'articolo in esame, al fine di rendere comunque possibile il disconoscimento delle copie per immagini su supporto informatico di documenti analogici in specifiche e limitate fattispecie.

7.6. L'articolo 33 reca delle marginali modifiche all'art. 37 (*"Cessazione dell'attività"*) del CAD, in materia di cessazione dell'attività da parte dei prestatori di servizi fiduciari qualificati, aggiornando la terminologia ivi prevista in base a quanto contenuto nel regolamento eIDAS e prevedendo al comma 4-bis che *"qualora il prestatore (di servizi fiduciari qualificato) cessi la propria attività senza indicare ... un prestatore di servizi fiduciari qualificato, sostitutivo e non si impegni a garantire la conservazione e la disponibilità della documentazione ... e delle ultime liste di revoca emesse, deve provvedere al deposito presso l'Agid che ne garantisce la conservazione e la disponibilità"*, senza tuttavia stabilire alcuna specifica sanzione in caso di violazione degli obblighi di cui alla citata normativa.

Ne deriva, quindi, che la violazione di tali obblighi - oltre a rilevare sul piano dell'eventuale risarcimento danni per i soggetti incisi da tali violazioni - potrebbe essere perseguita dall'Agid esclusivamente attraverso le ordinarie sanzioni di cui all'art. 32-bis, comma 1 del CAD, consistenti in *"sanzioni amministrative ... per importi da un minimo di euro 2.000,00 a un massimo di euro 20.000,00"* che, tuttavia, potrebbero risultare non adeguate a garantire una soddisfacente tutela dell'interesse protetto dalla norma in esame.

Pertanto, in considerazione di quanto esposto, la Commissione speciale invita l'Amministrazione a valutare la possibilità d'inserire

nell'articolo in esame anche una disposizione relativa a specifiche sanzioni amministrative - più incisive di quelle previste in via generale dal citato art. 32-bis del CAD - nei confronti dei soggetti che non ottemperino a quanto previsto nel medesimo articolo nonché misure più cogenti finalizzate a consentire comunque all'Agid di entrare in possesso della documentazione conservata dal prestatore di servizi fiduciari qualificato che abbia cessato la propria attività.

7.7. Per quanto concerne l'articolo 37, la Commissione speciale osserva che il medesimo introduce un nuovo comma 1-bis all'art. 43 (*"Riproduzione e conservazione dei documenti"*) del CAD, ai sensi del quale *"se il documento informatico è conservato per legge da una pubblica amministrazione, cessa l'obbligo di conservazione a carico dei cittadini e delle imprese che possono in ogni momento richiedere accesso ai sensi delle regole tecniche di cui all'articolo 71"*

Tale articolo ha suscitato diverse perplessità fra gli addetti ai lavori e fra le associazioni di categoria, che hanno visto in quest'ultimo una diminuzione delle tutele riservate alla cittadinanza, atteso che i compiti di conservazione dei documenti, ai sensi di tale novella, ricadrebbero esclusivamente sull'Amministrazione, lasciando conseguentemente i soggetti interessati privi dei mezzi per poter provare l'esistenza di un determinato documento.

In relazione a quanto precede la Commissione speciale deve, tuttavia, rilevare che, secondo l'inequivoco dato letterale della succitata disposizione, la medesima supera esclusivamente l'obbligo per i cittadini e le imprese di conservare documenti già in possesso della PA, ma non elimina la facoltà, per questi ultimi, di detenerne una copia qualora lo ritengano necessario: sotto questo profilo, quindi, la norma in esame non si sostanzia in una diminuzione delle tutele

riservate a cittadini ed imprese quanto piuttosto in uno strumento di semplificazione degli oneri a carico di questi ultimi, con la conseguenza che non si hanno osservazioni da formulare al riguardo. Tuttavia, la Commissione speciale deve rilevare che la succitata disposizione comporta il venir meno dell'obbligo di conservazione solo qualora il documento sia detenuto *ex lege* "da una pubblica amministrazione" escludendo, in tal modo, che si possa verificare il medesimo effetto qualora la relativa documentazione sia conservata per legge da uno degli altri soggetti individuati dall'art. 2, comma 2 del CAD, così come novellato dall'articolo 2 del decreto in esame, ovvero dalle "società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311".

Pertanto, in ragione di quanto esposto, si invita l'Amministrazione a valutare la possibilità di estendere l'ambito di applicazione di quest'ultimo non soltanto alle pubbliche amministrazioni ma anche agli altri soggetti individuati dal novellato art. 2, comma 2 del CAD, ai sensi del quale le disposizioni del Codice si applicano anche alle "società a controllo pubblico, ..." così come in precedenza definite.

Sotto altro profilo la precitata disposizione trova applicazione solamente nei confronti di "cittadini ed imprese", con la conseguenza che dovrebbe ritenersi comunque vigente, a seguito della novella in esame, l'obbligo generalizzato di conservazione dei documenti - anche qualora siano *ex lege* in possesso dell'Amministrazione - per i soggetti diversi da quelli in precedenza citati, fra i quali, ad esempio, le associazioni, potrebbe, quindi, essere opportuno estendere l'ambito di

applicazione della novella in esame anche a soggetti differenti rispetto ai cittadini ed alle imprese, in ossequio al generale principio di cui al novellato art. 3 del CAD, ai sensi del quale *"chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 ..."*.

Infine, la Commissione speciale osserva che l'ultimo periodo della disposizione *de qua* stabilisce che cittadini e imprese possano *"in ogni momento richiedere accesso ai sensi delle regole tecniche di cui all'articolo 71"* senza, tuttavia, richiamare la normativa in materia di accesso agli atti recata dal Capo V della legge n. 241 del 1990 e dal decreto legislativo recante *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza..."* in fase di approvazione definitiva da parte del Governo: la Commissione speciale, pertanto, invita l'Amministrazione ad integrare l'articolo con un esplicito richiamo alle succitate disposizioni.

7.8. L'articolo 38 reca alcune modifiche all'art. 44 (*"Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici"*) del CAD, introducendo, in particolare, specifici requisiti per la gestione informatica dei documenti digitali.

La novella distingue le funzioni relative alla gestione dei predetti documenti rispetto a quelle relative alla conservazione di questi ultimi, procedendo ad abrogare le disposizioni relative al sistema di conservazione dei documenti informatici: in altri termini, l'articolo in esame differenzia le funzioni di gestione della documentazione informatica da quelle di conservazione della documentazione stessa, senza, tuttavia, specificare i requisiti e le modalità attraverso le quali svolgere la funzione da ultimo citata.

Pertanto, in considerazione di quanto precede, la Commissione speciale invita l'Amministrazione a introdurre, nel testo dell'articolo, puntuali previsioni normative relative al sistema di conservazione dei documenti informatici o, in alternativa, a valutare l'opportunità di prevedere un'unica attività di "gestione e conservazione" di tale documentazione, regolata dalle disposizioni già inserite nella norma in esame.

7.9. L'articolo 42 interviene sull'articolo 51 del CAD stabilendo che l'Agid attui il Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico e il Piano Nazionale per la sicurezza cibernetica e la sicurezza informatica al fine di coordinare le iniziative di prevenzione e gestione degli incidenti di sicurezza informatici.

La Commissione speciale osserva in proposito che l'articolo non opera alcun riferimento agli organi dello Stato preposti alla sicurezza e che, trattandosi di una materia particolarmente delicata, occorre integrare il testo della disposizione, prescrivendo che l'Agid nelle attività di sua competenza in materia di sicurezza informatica raccordi il proprio operato con quello dei suddetti organi.

7.10. L'articolo 52 reca modifiche all'art. 64 del CAD, introducendo un'organica disciplina del "Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali", ovvero il cosiddetto SPID, definito dal medesimo articolo come "insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'Agid, secondo modalità definite con il decreto di cui al comma 2-terzies, identificano cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni per consentire loro l'accesso ai servizi in rete" attraverso l'utilizzo di un solo nome utente e password.

In relazione al contenuto di tale articolo la Commissione speciale deve, in primo luogo, rilevare che il medesimo, nella sua attuale

formulazione, prevede la possibilità di utilizzare i servizi in rete solamente per "cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni", escludendo quindi dall'ambito di applicazione della disposizione i soggetti non esplicitamente richiamati come, ad esempio, le associazioni: potrebbe, quindi, essere opportuno estendere l'ambito di applicazione della novella in esame anche a soggetti differenti rispetto ai cittadini, alle imprese ed alle pubbliche amministrazioni, in ossequio al già richiamato principio di cui al novellato art. 3 del CAD, ai sensi del quale *"chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 ..."*.

Sotto un differente profilo, inoltre, la Commissione speciale deve rilevare che la previsione in esame, nella parte in cui disciplina con adeguato grado di dettaglio lo SPID, non sembra tuttavia coordinarsi in maniera sufficientemente organica con gli altri strumenti attraverso i quali i soggetti privati possono interloquire con la pubblica amministrazione.

La succitata disciplina, infatti, non sembra raccordarsi con quella relativa alla PEC, circostanza questa di particolare rilevanza atteso che quest'ultima risulta un mezzo ordinario di relazione fra i cittadini e la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48 del CAD il quale dispone che *"la trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna avviene mediante la posta elettronica certificata..."*.

La medesima, inoltre, sembra in parte sovrapporsi con quella relativa alla carta di identità elettronica ed alla carta nazionale dei servizi, recata dal novellato art. 66 del CAD, creando una possibile duplicazione dei mezzi di accesso ai servizi resi in rete dalla pubblica amministrazione, così come confermato dallo stesso articolo in esame

il quale aggiunge all'art. 64 del CAD un nuovo comma *2-novies*, ai sensi del quale si può accedere ai succitati servizi *"anche con la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi"*.

Pertanto, in considerazione di quanto precede, si invita l'Amministrazione a valutare la possibilità di integrare il contenuto dell'articolo *de quo* prevedendo delle specifiche norme di raccordo fra la disciplina relativa allo SPID e quelle concernenti sia la PEC che gli strumenti di cui al novellato art. 66 (*"Carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi"*) del CAD.

Infine, sempre in relazione al contenuto dell'articolo in esame, la Commissione speciale osserva che quest'ultimo procede ad inserire all'art. 64 del CAD due nuovi commi, ovvero il comma *2-actus* - in base al quale *"le pubbliche amministrazioni consentono mediante SPID l'accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono identificazione informatica"* - ed il comma *2-novies*, secondo cui *"l'accesso di cui al comma 2-actus può avvenire anche con la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi"*.

Ai sensi delle succitate novelle, quindi, l'accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni sarà possibile esclusivamente tramite SPID, carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi, superando in tal modo la previgente disciplina recata dall'abrogato comma 2 dell'art. 64 del CAD, il quale prevedeva che *"le pubbliche amministrazioni possono consentire l'accesso ai servizi in rete da esse erogati che richiedono l'identificazione informatica anche con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta nazionale dei servizi, purché tali strumenti consentano l'individuazione del soggetto che richiede il servizio"*.

In relazione a quanto esposto la Commissione speciale rileva che, in base alle succitate novelle, dalla data di entrata in vigore del decreto in esame e fino all'effettiva predisposizione dello SPID da parte dei



singoli enti di cui all'art. 2, comma 2 del CAD, i soggetti privati potranno accedere ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni - ai sensi delle disposizioni precedentemente richiamate - solo attraverso la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi e non anche attraverso "strumenti diversi" da questi ultimi, come invece previsto in precedenza dalla disciplina di cui al citato art. 64, comma 2 del CAD; pertanto, in ragione di quanto precede, si invita l'Amministrazione a valutare la possibilità di introdurre una disciplina transitoria che consenta ai soggetti privati non in possesso della carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi, nelle more della definitiva implementazione dello SPID, di accedere comunque ai servizi erogati in rete dalla pubblica amministrazione, al fine di evitare che le disposizioni in esame possano comportare un rallentamento nel raggiungimento dei condivisibili obiettivi posti dalla riforma in tema di *digital first*.

7.11. L'articolo 64 procede ad abrogare - in conformità con quanto previsto dal criterio direttivo recato dall'art. 1, comma 1, lettera f) della più volte citata norma di delega - alcune disposizioni a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo in esame.

Nell'ambito delle abrogazioni effettuate dal succitato articolo, la Commissione speciale osserva che quest'ultimo non procede ad abrogare l'art. 16, comma 12 del d.l. n. 179 del 2012, ai sensi del quale *"al fine di favorire le comunicazioni e notificazioni per via telematica alle pubbliche amministrazioni, le amministrazioni pubbliche ... comunicano al Ministero della giustizia ... l'indirizzo di posta elettronica certificata ... a cui ricevere le comunicazioni e notificazioni. L'elenco fornito dal Ministero della giustizia è consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati"*.

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore del presente schema, vi saranno due distinti registri recanti gli indirizzi PEC della pubblica amministrazione, ovvero il registro di cui al citato art. 16, comma 12 - accessibile esclusivamente da parte dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati - ed il registro previsto dal novellato art. 6 *ter* ("Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi") del CAD.

Inoltre, l'art. 64, comma 5, lettera a) introduce una modifica all'art. 16 *ter* del d.l. n.179 del 2012 prevedendo che anche il registro previsto dall'art. 6 *ter* del CAD contenga indirizzi validi "ai fini della notificazione e comunicazione degli atti in materia civile, penale, amministrativa e stragiudiziale", con la conseguenza che il registro previsto dal CAD avrà anche funzioni analoghe a quelle svolte, in materia di notifiche di atti processuali, dal registro di cui all'art. 16, comma 12 del d.l. n.179 del 2012.

Al fine di evitare, quindi, le sovrapposizioni che derivano dalla succitata normativa, la si invita l'Amministrazione a porre in essere le necessarie azioni di coordinamento fra le norme che disciplinano i predetti registri, nell'ambito di un procedimento di rivisitazione dell'intera materia dei pubblici registri, atteso che la succitata problematica si inserisce in un contesto nel quale sono presenti anche altri registri quali ad esempio FINI-PEC e il ReGIndE.

8. In considerazione di quanto sin qui esposto, la Commissione speciale invita l'Amministrazione a fornire, nel più breve tempo possibile, i chiarimenti richiesti al n. 6 e a tener conto delle osservazioni di cui al n. 7 nella stesura del provvedimento in esame, riservandosi di esprimere il proprio parere definitivo all'esito dell'adempimento istruttorio di cui al citato n. 6.

68

4

9. Infine, per quanto concerne il profilo redazionale, la Commissione speciale suggerisce all'Amministrazione, in sede di stesura definitiva del presente schema, di:

- a) raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti e, all'interno di detto criterio, ordinare le fonti stesse in ordine cronologico;
- b) sostituire, all'art. 7, comma 1, lettera a), le parole "*Esso costituisce...*" con le seguenti: "*Gli indirizzi PEC inseriti in tale Indice costituiscono...*", al fine di meglio esplicitare il contenuto di tale disposizione;
- c) inserire, all'art. 7, comma 1, lettera b), dopo le parole "*all'articolo 64...*" le seguenti: "*comma 2-sexies...*", al fine di individuare più puntualmente il decreto cui fa riferimento la citata disposizione;
- d) inserire, all'art. 11, comma 1, lettera a), dopo la locuzione "*14 bis...*", le parole: "*...comma 2, lettera bf*", al fine di individuare più puntualmente l'articolo cui fa riferimento la citata disposizione;
- e) inserire, all'art. 13, comma 2, lettera f), dopo le parole "*piani triennali approvati...*" e prima delle parole "*è reso...*", le seguenti parole: "*Il parere...*", per il medesimo fine di cui alla precedente lettera b);
- f) sostituire, all'art. 27, comma 1, lettera b), le parole "*accreditato dall'organismo...*" con le seguenti: "*accreditato dall'organo...*", per il medesimo fine di cui alle precedenti lettere b) ed e);
- g) all'art. 44, comma 1, lettera c), sopprimere la parola "*né...*" e inserire, dopo la parola "*riutilizzo...*" le seguenti parole: "*di tali dati e metadati...*", per il medesimo fine di cui alle precedenti lettere b), c) ed f);
- h) sostituire, all'art. 53, comma 1, lettera b), la parola "*ovies...*" con la seguente: "*ovies...*", al fine di individuare più puntualmente il comma cui fa riferimento la citata disposizione;

i) sostituire, all'art. 62, comma 1, la parola "dal..." con le seguenti: "dall'articolo 71 del..." al fine di individuare più puntualmente le regole tecniche cui fa riferimento la citata disposizione;

l) sostituire, all'art. 63, comma 1, secondo periodo, la lettera "L..." con la seguente lettera: "e...", per il medesimo fine di cui, alla precedente lettera c);

m) sostituire, all'art. 63, comma 3, il numero "8..." con il seguente: "9...", per il medesimo fine di cui alla precedente lettera d);

n) sostituire, all'art. 63, comma 4, il numero "22..." con il seguente: "26...", per il medesimo fine di cui alle precedenti lettere d) e m);

o) sostituire, all'art. 63, comma 5, la parola "da..." con le seguenti: "dall'articolo 27 del...", al fine di rendere la citata disposizione omogenea, sotto il profilo redazionale, rispetto al resto dell'articolato.

P.Q.M.

La Commissione speciale, impregiudicata ogni altra questione in rito e nel merito, invita l'Amministrazione ad adempiere all'incarico istruttorio di cui al n. 6 e a tener conto delle osservazioni di cui ai nn. 7 e 9, nei termini di cui in motivazione.

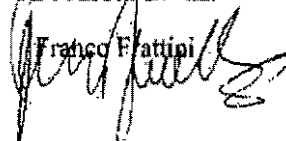
L'ESTENSORE

Claudio Boccia




IL PRESIDENTE

Franco Fattini



IL SEGRETARIO

Gianfranco Vastarella





## IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Nella riunione odierna, in presenza del dott. Antonello Soro, presidente, della dott.ssa Augusta Iannini, vicepresidente, della prof.ssa Licia Califano e della dott.ssa Giovanna Bianchi Clerici, componenti e del dott. Giuseppe Busia, segretario generale;

Vista la richiesta di parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi;

Visto l'art. 154, comma 4, del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lg. 30 giugno 2003, n. 196, di seguito Codice);

Vista la documentazione in atti;

Viste le osservazioni dell'Ufficio formulate dal segretario generale ai sensi dell'art. 15 del regolamento del Garante n. 1/2000;

Relatore il dott. Antonello Soro;

### PREMESSO

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiesto il parere del Garante in ordine ad uno schema di decreto legislativo recante *"Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*.

Il suddetto schema di decreto intende attuare la delega recata dall'art. 1 della citata legge n. 124 del 2015 - volta a promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale di cittadini e imprese - ed, inoltre, mira a coordinare la disciplina nazionale in materia di documenti informatici e firme elettroniche con quella europea e, in particolare, con il Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento e del Consiglio del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE.

Il presente parere è reso sullo schema di decreto in esame il quale si propone di riconoscere e affermare i diritti digitali di cittadini e imprese oltre che di costituire le basi giuridiche per consentire un più facile accesso alla rete internet e ai servizi pubblici erogati in rete da parte di "chiunque". In esso sono previste, a tal fine, significative innovazioni al Codice dell'amministrazione digitale (*infra*: CAD), in relazione ad alcune delle quali il Garante formula, di seguito, le osservazioni di competenza al fine di adeguarne maggiormente il contenuto alla disciplina in materia di protezione dei dati personali.

## RILEVATO

Il testo si compone di sessantacinque articoli, mediante i quali si modifica la disciplina recata dal CAD, segnatamente in relazione ai seguenti profili:

- ampliamento dell'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo del CAD, estendendolo da un lato alle società a controllo pubblico, dall'altro al processo civile e penale;
- ampliamento del riconoscimento dei diritti di cittadinanza digitale e rafforzamento della tutela in caso di violazione degli stessi;
- introduzione dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di rendere disponibili agli utenti presso i propri uffici idonee risorse di connettività ad *Internet* in modalità *wi-fi*; e anche per le società a controllo pubblico di accettare pagamenti spettanti a qualsiasi titolo mediante i servizi di pagamento elettronici;
- affermazione del c.d. principio del "*digital first*" ("*innanzitutto digitale*"), anche in relazione al procedimento amministrativo, e rafforzamento del principio dell' "*open data by default*";
- istituzione del Punto unico telematico di accesso ai servizi pubblici;
- riordino e razionalizzazione della *governance* del digitale;
- razionalizzazione e semplificazione della disciplina in materia di identità digitale, di Sistema pubblico di connettività, nonché di trasmissione di dati e documenti informatici e abrogazione dell'obbligo conservare il documento informatico se già in possesso della PA o dei gestori di pubblici servizi;
- coordinamento della disciplina nazionale in materia di documenti informatici e firme elettroniche con quella europea e, in particolare, con il citato Regolamento (UE) n. 910/2014.

Preme evidenziare che il Garante ha avuto modo di pronunciarsi sul CAD anche in occasione delle modifiche ed integrazioni introdotte a suo tempo dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159 e dal decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, rispettivamente con i pareri del 21 dicembre 2005 (in [www.gpdp.it](http://www.gpdp.it); doc. web. n. 1210058) e del 24 giugno 2010 (doc. web n. 1737729). In tale occasione, l'Autorità ha formulato una serie di osservazioni in merito a vari profili, tra i quali le misure di sicurezza, le firme elettroniche, la conservazione dei dati e la pertinenza dei dati.

## RITENUTO

Giusta tale sintetica descrizione del contenuto, esaminato lo schema di decreto, il Garante segnala l'esigenza di apportare allo stesso le modifiche di seguito indicate per conformare i contenuti ai principi e alle regole in materia di protezione dei dati personali.

### 1. Definizioni, destinatari ed ambito di applicazione

Considerata la particolare incidenza del decreto in esame sui diritti delle persone e la complessità del quadro giuridico in cui le modifiche proposte si collocano, è opportuno preliminarmente rilevare la necessità di garantire effettiva e piena coerenza con altri strumenti in itinere o appena adottati (in primis il ricordato regolamento eIDAS, ma anche i decreti relativi a SPID ed a trasparenza ed

anticorruzione) e di introdurre una disciplina chiara e di pronta ed agevole applicazione. In particolare è essenziale che sia assicurata chiarezza nelle definizioni dei processi e delle responsabilità, evitando confusioni anche terminologiche.

### 1.1 Definizioni

L'art. 1 dello schema di decreto dispone talune "modifiche all'art. 1 del decreto legislativo n. 82 del 2005", recante le definizioni più rilevanti nel settore al fine di coordinare le definizioni del vigente CAD alla nuova disciplina europea in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE dettata dal Regolamento (UE) 23 luglio 2014, n. 910, del Parlamento europeo e del Consiglio, di seguito "Regolamento eIDAS".

Al riguardo, considerando che il suddetto regolamento ha introdotto regole di diretta applicabilità nell'ordinamento interno, pur prendendo atto del meritevole sforzo di coordinamento operato dal legislatore delegato, si rileva che purtuttavia l'articolo in esame contiene formulazioni che in parte non risultano coerenti ovvero si sovrappongono o rischiano di sovrapporsi con le definizioni previste dall'art. 3 del "Regolamento eIDAS" sopra citato. Al fine di garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni del nuovo CAD con la normativa europea in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari, il Garante segnala la necessità di adeguare i termini utilizzati nel testo della novella alle definizioni adottate dall'art. 3 del Regolamento eIDAS; ciò, in linea con il rinvio alle stesse operato dal comma 2 dell'art. 1.

In particolare, questo concerne, con riferimento all'art. 1 del provvedimento in esame:

- il comma 1, lett. b) che fa riferimento ad *"altro servizio qualificato di recapito certificato"* laddove la corrispondente definizione presente nel Regolamento eIDAS è quella di *"servizio elettronico di recapito qualificato certificato"*;
- il comma 2 dello stesso articolo, che introduce all'art. 1 CAD un comma 1-ter. Tale nuova disposizione ammette l'uso di altro *"servizio elettronico qualificato di recapito certificato"* in luogo della PEC, che tuttavia non è (né potrebbe essere, in assenza tuttora delle norme tecniche per la qualificazione) essa stessa un servizio "qualificato". Occorrerebbe quindi chiarire se in luogo della PEC possa essere utilizzato altro "servizio elettronico di recapito certificato". Al riguardo va inoltre rilevato che l'uso di questo servizio dovrebbe essere ammesso ove la legge *"richiede"* l'utilizzo della PEC, e non solo *"consente"*, posto che l'uso della PEC appare in generale consentito al pari della normale posta elettronica *"non certificata"*;
- il comma 1, lett. c), che modifica il comma 1, lett. s) dell'art. 1 CAD, prevedendo che la *"firma digitale"* sia definita come *"un particolare tipo di firma qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici"*. Tale definizione appare totalmente coincidente, al netto delle differenti locuzioni utilizzate, con quella di *"firma elettronica qualificata"* di cui al Regolamento eIDAS. La duplicazione di tale definizione, sembra comportare che ogni occorrenza nell'ordinamento di riferimento alla *"firma digitale"*, così come qui definita, non sarebbe in linea con il Regolamento eIDAS, se non accompagnata dalla locuzione *"o firma elettronica qualificata"*;
- il comma 1, lett. d), che modifica l'art. 1 dell'attuale CAD inserendo al comma 1 una lettera *u- quater* recante la definizione di *"identità digitale"*. Tale definizione non appare del tutto coerente con

h

quella contenuta nell'art. 1, comma 1), lett. o) del d.P.C.M. 24 ottobre 2014, che prevede una "corrispondenza biunivoca";

Sempre con riferimento alle definizioni introdotte nel nuovo CAD, concernenti altri articoli del provvedimento in esame, si aggiunge che:

- all'art. 4 dello schema, con riferimento al novellato comma 4-bis, si ritiene che la nozione di "documento informatico" debba essere coordinata con la definizione di "documento elettronico" di cui all'art. 3, par.1.35 del Regolamento eIDAS;
- per quanto concerne l'uso del termine "firma qualificata" in luogo di "firma elettronica qualificata" e di "firma avanzata" in luogo di "firma elettronica avanzata" (comma 2-ter, inserito nell'art. 21 dall'art. 18, comma 1, lett. d), si richiede una maggiore conformità rispetto alle definizioni di cui all'art. 3 del Regolamento eIDAS;
- in relazione all'art. 29 dello schema di decreto, con particolare riferimento alle modifiche apportate all'art. 32, comma 1 del CAD, si ritiene opportuno usare alla lett. b), in luogo di "dispositivo di firma" la formulazione "dispositivo per la creazione della firma" e in luogo di "autenticazione informatica" la locuzione "identificazione elettronica".

## 1.2. Destinatari

### Principio di trasparenza e diritto all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione - La cittadinanza digitale

L'art. 3 dello schema, che modifica l'art. 3 del CAD, al comma 1, lett. a) riconosce a chiunque il principio di partecipazione ai procedimenti della pubblica amministrazione oltre che del principio di libero accesso ai servizi pubblici. Lo stesso articolo dispone, alla lett. b), l'introduzione del comma 1-quinques, il quale recita che "tutti i cittadini e le imprese hanno il diritto all'assegnazione di un'identità digitale attraverso la quale accedere e utilizzare i servizi erogati in rete dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, alle condizioni di cui all'articolo 64". Tale nuovo comma, sembra porsi in contrasto con il principio generale di cui al precedente art. 3, comma 1, in quanto limita in maniera ingiustificata l'ambito soggettivo del diritto di utilizzare un'identità digitale ai soli cittadini (ed alle imprese).

Andrebbe, quindi, valutata l'opportunità di modificare la previsione in esame in modo da estendere tale diritto ai soggetti legalmente residenti in Italia (e ad altri soggetti giuridici, come anche osservato dal Consiglio di Stato nei pareri del 17 marzo e dell'11 maggio 2016). Tale modifica, sarebbe in linea con quanto già affermato nel comma 1, dell'art. 3 del nuovo testo del CAD, ai sensi del quale "chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 ..." oltre che, con la previsione del comma successivo che riconosce il diritto a essere identificati da una pubblica amministrazione a "tutti gli iscritti all'Anagrafe della popolazione residente" e, quindi, anche ai non cittadini legalmente residenti in Italia.

Al fine di facilitare le comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni, l'art. 4 dello schema, nel modificare l'art. 3-bis del CAD, introduce, inoltre, il concetto di "domicilio digitale delle persone fisiche" quale "mezzo esclusivo di comunicazione da parte dei soggetti di cui all'art. 2, comma 2". In proposito, non risulta chiaro dalla disposizione se avvalersi del c.d. "domicilio digitale" debba ritenersi una mera facoltà degli interessati ovvero se non si tratti in ultima analisi di un obbligo. Si richiama in proposito l'attenzione sulle criticità suscettibili di derivare, in relazione al diritto all'autodeterminazione informativa del cittadino, da tale disposizione, se interpretata come volta a qualificare l'elezione o l'assegnazione del domicilio digitale come un obbligo e non già una mera facoltà.

h



## 2. La gestione dell'identità digitale

### 2.1. Compiti dei gestori

Nell'intento di una semplificazione dei compiti che sono chiamati a svolgere i gestori di identità digitale, l'art. 7 dello schema dispone, alla sua lett. b), l'introduzione del comma 2-bis all'art. 6-bis del CAD, secondo il quale *"L'INI-PEC acquisisce dagli ordini e dai collegi professionali gli attributi qualificati dell'identità digitale ai fini di quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 64"*. La ratio di tale ultima disposizione non sembra coerente con quanto prevede l'art. 16 del decreto di cui all'art. 64 del nuovo CAD (d.P.C.M. del 24 ottobre 2014) in base al quale il Ministero dello sviluppo economico, presso cui viene istituito l'INI-PEC, è accreditato di diritto presso l'Agid, come gestore di attributi qualificati limitatamente però *"ai dati contenuti nell'indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti di cui all' art. 6-bis del CAD"* e non anche rispetto ai dati relativi *"all'attestazione dell'iscrizione agli albi professionali"*. I gestori di questi ultimi attributi qualificati sono infatti i rispettivi *"consigli, ... ordini e... collegi delle professioni regolamentate"*, i quali *"hanno il potere, in base alle norme vigenti, di attestar(li)"* e, quindi, le conseguenti responsabilità, derivanti dalla normativa sulla protezione dei dati, di garantirne l'esattezza e l'aggiornamento (art. 11, comma 1, lett. e) del Codice. Inoltre, la disposizione stabilisce che l'accesso all'INI-PEC è consentito alle pubbliche amministrazioni, ai professionisti, alle imprese, ai gestori o esercenti di pubblici servizi ed a tutti i cittadini tramite sito web e senza necessità di autenticazione. In proposito si rileva che il termine *"autenticazione"* è qui utilizzato impropriamente in luogo, presumibilmente, di quello più appropriato di *"identificazione elettronica"* (o di *"autenticazione informatica"* ai sensi del Codice).

### 2.2. Disponibilità servizi, standard e livelli di qualità

Si rileva, infine che, al fine di dare effettività ai principi di cittadinanza digitale l'articolo 8 dello schema, sostituisce l'art. 7 del CAD, stabilendo che *"i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, rendono disponibili i propri servizi per via telematica nel rispetto delle disposizioni del presente Codice e degli standard e livelli di qualità anche in termini di fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività, stabiliti con le regole tecniche di cui all'articolo 71"*, aggiungendo, inoltre, che *"gli standard e i livelli di qualità siano periodicamente aggiornati da Agid"*. Il Garante, al riguardo, suggerisce di utilizzare il termine *"individuati"* in luogo di *"periodicamente aggiornati"*, per non ingenerare l'errata convinzione che l'Agid possa essere competente a definire standard internazionali in materia tecnologica.

Sempre all'art. 8 dello schema, inoltre, nel quale viene espressamente prevista *"l'alfabetizzazione informatica"* e l'estensione massima della connettività alla rete internet, il Garante non comprende il motivo dell'esclusione, tra gli *"strumenti di autenticazione"*, di quelli previsti dall'art. 64 del CAD quali CIE e CNS.

Ritiene, infine, opportuno sottolineare che la parte in cui la disposizione prescrive l'utilizzo di *"porzione di banda"* (trasmissiva) da parte di altri soggetti, qualora non utilizzata dagli uffici pubblici, potrebbero determinare rilevanti problemi di sicurezza e, pertanto, suggerisce che le relative decisioni siano adottate previa *"necessaria consultazione del Garante"*.

### 2.3. Referenti interni

Con riferimento, all'art. 15 dello schema, nella parte in cui si prevede la modifica dell'art. 17, comma 1, del CAD, e l'introduzione un *"ufficio dirigenziale generale"*, rispetto al quale viene a mancare il

riferimento prima esistente alle sole pubbliche amministrazioni centrali, si evidenzia la difficile collocazione presso le strutture organizzative delle amministrazioni di piccole dimensioni. Si fa inoltre notare il mancato coordinamento, della figura del responsabile di questo ultimo ufficio (che svolge anche funzioni di "difensore civico digitale") con la figura del "responsabile dei sistemi informativi automatizzati" che ha invece compiti operativi in materia di ITC.

A tal fine, si suggerisce di valutare la necessità di coordinare tale previsione con quanto previsto dalla normativa in materia di dati personali, e ciò anche alla luce delle previsioni del nuovo Regolamento europeo (UE) 2016/679, in base al quale si sancisce l'obbligatorietà della designazione di un responsabile della protezione dei dati negli organismi pubblici (cfr. artt. 37 ss.). In particolare, si invita l'Amministrazione a esaminare l'opportunità che il suddetto responsabile coincida con il responsabile della protezione dei dati. Si ritiene opportuno, inoltre, nel precisare cosa si intenda per "diritti digitali", aggiungere al comma 1-*quinq*ues la specificazione che si tratta dei "diritti digitali previsti dal presente Codice".

### 3. Prestatori di servizi fiduciari qualificati, gestori di posta elettronica certificata, gestori dell'identità digitale

L'art. 25 dello schema, nel modificare l'art. 27 del CAD, fissa i requisiti che devono essere posseduti dai prestatori di servizi fiduciari qualificati, dai gestori di posta elettronica certificata, dai gestori dell'identità digitale di cui all'art. 64 e dai conservatori di cui all'art. 44-bis. La novella, in particolare, prevede che i certificatori di firma digitale divengano fornitori di servizi fiduciari ai sensi del regolamento eIDAS, mentre i gestori di posta elettronica certificata, i gestori dell'identità digitale e i soggetti conservatori risultino, al momento, fornitori di servizi nazionali. Tenendo conto che la novella del CAD si pone l'obiettivo di coordinare le norme nazionali proprio con il Regolamento eIDAS, si ritiene opportuno considerare, alla luce del considerando 25 del suddetto Regolamento, se la PEC e lo SPID, che non rientrano nell'elenco dei servizi fiduciari previsti dallo stesso, possano essere qualificati e riconosciuti a livello nazionale come servizi fiduciari qualificati.

Assume inoltre rilevanza ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di protezione dei dati, il disposto dell'art. 26 dello schema di decreto, il quale, nel modificare l'art. 28, comma 2 del CAD, prevede di includere il codice fiscale nel certificato di firma elettronica qualificata, quale attributo specifico aggiuntivo. Nel far ciò, tuttavia, non predisporre al contempo adeguate garanzie per i dati personali, quali il rispetto del principio di "pertinenza" e "non eccedenza" rispetto allo scopo per cui si richiede il certificato (art. 11 del Codice).

Tale previsione, inoltre, rischia di contribuire a rendere di fatto il codice fiscale un identificatore unico a livello nazionale, ratificandone l'utilizzo generalizzato al di fuori del settore fiscale. Peraltro, in base al considerando 54 del Regolamento eIDAS, non possono essere aggiunti requisiti obbligatori a quelli già previsti dal suddetto regolamento ed in particolare gli identificatori unici attribuiti a livello nazionale, laddove aggiunti non devono ostacolare "l'interoperabilità transfrontaliera e il riconoscimento dei certificati e delle firme elettroniche qualificati". Più in generale, questa equiparazione di fatto, in assenza di apposite previsioni legislative che determinino le condizioni alle quali questo possa essere usato, è in contrasto con la direttiva 95/46/CE (art. 8, par. 7) e con il nuovo Regolamento europeo sulla protezione dei dati (Regolamento UE 2016/679) (art. 87). Inoltre, la disposizione in esame non tiene in considerazione il fatto che non è sempre necessario rendere noti i dati identificativi fiscali del firmatario di un documento firmato con firma elettronica qualificata (si pensi ad esempio ad un atto firmato con firma elettronica qualificata dal rappresentante legale di un'azienda, per verificare la validità della quale basterebbe rendere nota al destinatario dell'atto la specifica qualifica del firmatario

h

e non anche il suo codice fiscale). Al riguardo il Gruppo dei Garanti europei il 13 marzo 2014 si era espresso in tal senso nella fase di discussione dell'allora proposta del Regolamento eIDAS con lettera inviata alla Commissione europea pubblicata in [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2013/20130311\\_a29\\_wp\\_letter\\_to\\_vp\\_kroes.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2013/20130311_a29_wp_letter_to_vp_kroes.pdf).

Con riferimento, infine, alla novella dell'art. 28, al comma 3, il Garante, conformemente a quanto disposto dall'art. 11 del Codice, invita ad aggiungere nell'articolo accanto al principio di "pertinenza" anche il rispetto del principio di "non eccedenza", all'uopo modificando la frase iniziale nel modo seguente: "il certificato di firma elettronica qualificata può contenere, ove richiesto dal titolare o dal terzo interessato, se pertinenti e non eccedenti rispetto allo scopo per il quale il certificato è richiesto: [...]"

Inoltre, considerato che la disposizione in esame prevede la disponibilità in rete delle informazioni contenute nel certificato e che questo potrebbe comportare una diffusione on line di dati personali, occorre garantire il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali. Si ritiene pertanto che il testo del comma 3-bis sempre del medesimo art. 28 vada integrato prevedendo, in attuazione dell'art. 154, comma 4, del Codice, che il decreto del Presidente del Consiglio che fisserà le modalità di attuazione del comma 3-bis sia adottato "previo parere del Garante per la protezione dei dati personali".

Con riferimento all'art. 32 dello schema di decreto, al comma 1, lett. a), si suggerisce di adeguare il linguaggio alla terminologia utilizzata dal regolamento eIDAS ed indicata al precedente punto 1.1 relativo alle "definizioni" e, pertanto, fare riferimento a "firma elettronica qualificata" in luogo di "firma qualificata".

#### 4. Conservazione dei documenti informatici e interoperabilità

All'art. 40, invece, si ritiene di dover includere, almeno opzionalmente, per la trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna, qualunque altro "servizio elettronico di recapito qualificato certificato", venendosi altrimenti a determinare un'ingiustificata restrizione alla prestazione di servizi fiduciari in violazione, tra l'altro, dell'art. 4 del Regolamento eIDAS.

L'art. 41 dello schema introduce un nuovo comma, 3-bis all'art. 50 del CAD, ai sensi del quale "Il trasferimento di un dato da un sistema informativo a un altro non modifica la titolarità del dato". Viene riproposta in questo comma la stessa disposizione già presente nell'art. 58 del vigente CAD che è risultata di difficile interpretazione dal momento che non viene specificato cosa si intenda in questo contesto per "titolarità del dato" né si rinviene nel testo del CAD alcuna specificazione della predetta nozione. Tale nozione è inoltre suscettibile di generare molteplici ambiguità con riferimento al diverso istituto giuridico previsto dalla disciplina sulla protezione dei dati personali di "titolarità del trattamento" (cfr. artt. 4, comma 1, lett. f) e 28 del Codice). Peraltro, la regola che qui viene esplicitata, in base alla quale il trasferimento di dati da un sistema informativo all'altro non ne modifica la titolarità, è contraria al Codice in base al quale, invece, il destinatario di una comunicazione di dati personali (art. 4, comma 1, lett. l) del Codice) diventa "titolare" (del trattamento del dato personale) con le conseguenti responsabilità derivanti dal trattamento di tali dati, ivi compreso il profilo della sicurezza. Il Garante, pertanto, suggerisce di espungere definitivamente la previsione o di specificarne meglio il significato per evitare ogni ambiguità con la disciplina sulla protezione dei dati personali.

L'art. 42 dello schema nel sostituire il comma, 1-bis, alinea, dell'art. 51 del CAD, prevede espressamente che "Agid attua, per quanto di competenza, il Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico e il Piano nazionale per la sicurezza cibernetica e la sicurezza informatica" (...). In tale particolare contesto sarebbe opportuno inserire anche un richiamo al necessario coordinamento con il Garante per la protezione dei dati personali nel caso di incidenti alla sicurezza che abbiano impatto sui

dati personali (come peraltro indicato nel considerando 31 del Regolamento eIDAS). Ciò, anche in vista dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento sulla protezione dei dati che nel definire in via generale il concetto di "violazione dei dati personali" fa riferimento proprio a violazioni "di sicurezza che comporta (no) accidentalmente o in modo illecito la distruzione, la perdita, la modifica, la divulgazione non autorizzata o l'accesso ai dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati" (cfr. considerando 85 ss. e art. 4, par. 1.12 Regolamento (UE) 2016/679).

Con riferimento all'articolo 44 dello schema che inserendo il nuovo comma 1-bis, all'art. 53, prevede la pubblicazione anche dei "metadati definitivi", non risulta chiaro, in tale articolo, cosa si intenda per "definitivi".

Si ritiene inoltre opportuno che, laddove si verta in materia di riutilizzo dei dati, sia nello stesso art. 44 e in altri articoli del CAD, venga effettuato un richiamo alla pertinente "normativa nazionale ed europea in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico" che, peraltro, fa salva la disciplina sulla protezione dei dati personali (v., al riguardo, l'art. 50, comma 1, dello stesso CAD).

#### 5. "Anonimizzazione" e pubblicazione delle sentenze e decisioni giudiziarie - Modifica dell'articolo 52 del Codice

L'art. 46 dello schema nel sostituire il comma, 2-bis dell'art. 56 del CAD, prevede espressamente che "alla pubblicazione delle sentenze e delle altre decisioni di cui al comma 2 si provvede nel rispetto di quanto previsto all'articolo 52 del decreto legislativo n. 196 del 2003". Questa disposizione deve essere letta in combinato disposto con quanto previsto dall'art. 62, comma 5, lett. b) del d.lgs. di modifica del CAD.

L'art. 62 infatti reca "disposizioni di coordinamento" dello schema di decreto e prevede anche la modifica dell'art. 52 del Codice, in particolare sopprimendo la necessità da parte dell'interessato di specificare i "motivi legittimi" per la richiesta di soppressione delle generalità in corso di giudizio e introducendo la possibilità di presentare tale richiesta successivamente alla pubblicazione della sentenza, anche al gestore del sito internet o all'editore della rivista giuridica, anche on-line, che abbia proceduto alla pubblicazione. L'articolo dispone, inoltre, l'anonimizzazione dei dati personali delle parti e di terzi, contenuti nelle sentenze adottate successivamente al 1 gennaio 2016, prima della loro pubblicazione.

Al riguardo, considerato quanto osservato dal Consiglio di Stato, secondo cui l'introduzione nel CAD di nuove disposizioni in materia di tutela dei dati personali o in materia di pubblicazione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria sarebbe da considerare fuori delega, si prende atto, come riportato nel parere dell'11 maggio del citato Consiglio, dell'impegno dell'Amministrazione a verificare la compatibilità di tale disposizione: "La Commissione speciale (...) ritiene di esprimere il proprio favorevole avviso sulla decisione, assunta dall'Amministrazione, di procedere a una nuova valutazione in merito alla compatibilità di quanto disposto dall'art. 62, comma 5, lettera b) del decreto - relativo alla "anonimizzazione" dei dati personali contenuti nelle sentenze e negli altri atti dell'autorità giudiziaria" - con i criteri di delega recati dall'art. 1 della legge n. 124 del 2015, "in vista di una eventuale espunzione" della disposizione de qua dall'articolo."

Il Consiglio di Stato rappresenta il rischio che "la generalizzata "anonimizzazione" delle decisioni dell'autorità giudiziaria, svincolata da una valutazione caso per caso da parte degli organi giudicanti già prevista dalla vigente normativa, potrebbe comportare - come esposto nel parere interlocutorio in epigrafe - un "ingiustificato" appesantimento dell'attività amministrativa connessa con l'esercizio della funzione giurisdizionale, con conseguenti effetti negativi sull'efficacia e sulla speditezza della stessa.". Tuttavia in proposito, il Garante rappresenta che l'appesantimento dell'attività potrebbe derivare più da una valutazione caso per caso dell'esigenza di anonimizzare, che dalla generalizzata anonimizzazione, anche perché le sentenze da anonimizzare verrebbero redatte seguendo opportune tecniche.

4

Peraltro, come noto, e da ultimo rappresentato alla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'A.N.A.C., anche il comma 7 dell'art. 52 del Codice è apparso a questa Autorità suscettibile di una interpretazione cauta ed orientata ad esigenze di protezione della sfera giuridica delle persone interessate, sicché anche per le sentenze di legittimità, pubbliche e con funzioni nomofilattiche, il Garante ha evidenziato l'esigenza di bilanciare le finalità di promozione della conoscenza, da parte dei cittadini, delle decisioni della Corte di cassazione con quella di rispettare la sfera privata delle persone interessate anche alla luce dei rischi inevitabilmente connessi alla loro indiscriminata accessibilità via *web*, ben indicati dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 maggio 2014, C-131/12 (*Google Spain SL e Google Inc. c/ Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González*), quali quelli di indicizzazione, decontestualizzazione, finanche alterazione dei dati stessi.

In questo quadro, si consideri altresì, per una migliore determinazione dei principi propri dell'ordinamento di cui lo Stato italiano fa parte, che in sistemi per vari profili paragonabili, quello tedesco e quello francese, le sentenze sono anonimizzate.

Pertanto, laddove sia considerata rientrante nella delega, la modifica proposta sembra possa essere considerata favorevolmente.

#### 6. Basi dati di interesse nazionale

L'art. 48 dello schema abrogando il comma, 3 dell'art. 60 del CAD, abolisce di conseguenza anche la precedente procedura per l'individuazione delle basi dati d'interesse nazionale (alla quale era chiamato a partecipare anche il Garante), dal momento che l'Agid sembrerebbe avere solo il compito di pubblicarne l'elenco sul proprio sito istituzionale (v. il successivo comma 3-ter). In proposito, si invita a considerare la necessità di un coinvolgimento dell'Autorità sulla procedura di definizione delle stesse e delle relative regole di accesso e di utilizzo dei dati. Inoltre, a parte l'individuazione di tali banche dati, operata, "in sede di prima applicazione", dal legislatore al comma 3-bis, si segnala l'assenza di criteri precisi per l'individuazione di ulteriori banche dati di questo tipo.

Infatti il comma 3-ter introdotto dal suddetto articolo, assegna all'Agid il compito di "pubblicare l'elenco" delle basi dati di interesse nazionale, ma nulla dice sull'individuazione, oltre quella iniziale fatta nella stessa norma, delle medesime basi dati che, si presume, saranno soggette a variazioni nel tempo.

#### 7. Misure di sicurezza

Relativamente all'articolo 50-bis CAD, che viene abrogato dall'art. 64, comma 1, lett. g), dello schema di decreto, si ritiene che la sua soppressione, non accompagnata da una norma transitoria o dall'introduzione di una norma con analoghe finalità, possa costituire un grave *vulnus* alla protezione dei dati personali trattati dai soggetti pubblici precedentemente tenuti all'adozione di procedure di *disaster recovery* e di continuità operativa. Se è vero che l'art. 50-bis prevede una procedura piuttosto complessa e certamente suscettibile di semplificazione e di alleggerimento, le finalità sono del tutto condivisibili e in linea con le previsioni in tema di misure di sicurezza di cui agli artt. 31 - 36 del Codice e al Disciplinare tecnico allegato al medesimo Codice. In particolare, le previsioni sul *disaster recovery* si applicano a qualsiasi banca dati, ai sensi dell'art. 34 del Codice e della Regola 18 del Disciplinare tecnico, mentre procedure di continuità operativa sono richieste, nel caso di **trattamento** di dati sensibili o giudiziari, dalla regola 23 secondo la quale "sono adottate idonee **misure** per garantire il ripristino dell'accesso ai dati in caso di danneggiamento degli stessi o degli strumenti **elettronici**, in tempi certi compatibili con i diritti degli interessati e non superiori a sette giorni."

Si ritiene quindi opportuno non abrogare l'art. 50-bis, semplificandone eventualmente la formulazione ma mantenendo in capo ai soggetti pubblici l'obbligo di provvedere alla conservazione

sicura dei dati come specifico adempimento nel contesto più ampio delle misure di sicurezza che saranno poi dettagliate in sede di attuazione dell'art. 71 del CAD novellato.

L'eventuale abrogazione di questo articolo creerebbe una situazione di vuoto normativo che durerà sino all'adozione delle regole tecniche previste dall'art. 71 con la conseguenza che per un lasso di tempo di durata non stimabile ma sicuramente non trascurabile non vi sarebbero più obblighi di conservazione sicura e garanzie sulla disponibilità dei dati in caso di incidente informatico. Resterebbero applicabili le sole previsioni del Codice e di misure minime di sicurezza nel caso di trattamenti di dati in banche dati (norme assistite da sanzioni penali).

#### **8. Modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle Pubbliche Amministrazioni e requisiti per la presentazione di istanze e dichiarazioni**

L'art. 52 dello schema di decreto che modifica l'art. 64 del CAD dettando una disciplina organica del Sistema pubblico di identità digitale (SPID) e delle modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, mira a coordinare e razionalizzare la disciplina vigente in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione *on-line*, garantendo la coerenza con la disciplina europea della materia dettata, tra l'altro, dal già citato Regolamento eIDAS.

Ai sensi del DPCM 24 ottobre 2014 di cui all'art. 64, comma 2-*sexies*, le pubbliche amministrazioni hanno due anni per aderire al sistema SPID (art. 14 comma 2). Essendo stata abrogata la previsione di cui all'art. 64, comma 2, del CAD vigente, nelle more di tale adeguamento le pp.aa. possono consentire l'accesso ai propri servizi in rete solo con la CIE e la CNS. Considerata la limitata diffusione di tali strumenti, il Garante ritiene opportuno che si preveda, in tale periodo transitorio, che le PA possano utilizzare strumenti diversi dallo SPID per l'accesso ai servizi in rete.

Il comma 1, lett. b) dell'art. 65, novellato dall'art. 53 dello schema, fa riferimento al concetto di "autore" nel contesto della presentazione di un'istanza per via telematica. Considerato che la nozione si presta a diverse interpretazioni, sarebbe opportuno che la disposizione indicasse chiaramente se con il detto termine si intende far riferimento a colui/colei che sottopone o presenta l'istanza (istante) o se ci si intenda riferire all'autore del documento informatico che costituisce l'istanza trasmessa per via telematica.

Siccome le modalità di presentazione delle istanze per via telematica potranno essere diverse (interattive, offline, con compilazione di moduli, con trasmissione di documenti informatici in formato pdf...) sarebbe preferibile far riferimento a colui/colei che presenta l'istanza interagendo per via telematica, mantenendo distinta questa fattispecie dall'autorialità di un documento informatico.

Si fa, inoltre, presente in coerenza con quanto già rilevato *supra*, l'opportunità di completare il comma 1, lett. c-bis, aggiungendo al riferimento alla posta elettronica certificata, le parole "o di altro servizio elettronico di recapito certificato o di recapito qualificato certificato".

#### **9. Regole tecniche**

L'art. 57, nell'apportare modifiche al comma 1 dell'art. 71, prevede che le regole tecniche per l'attuazione del nuovo CAD vengano adottate "con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, su proposta dell'Agid, di concerto con il Ministro della giustizia e con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza".

In considerazione del fatto che gran parte dei flussi informativi nell'ambito della pubblica amministrazione riguardano dati personali, rispetto ai quali il Garante ha una maggiore e specifica competenza tecnica, si ritiene opportuno suggerire di modificare la suddetta previsione, prevedendo invece che tali regole tecniche vengano adottate "su proposta di Agid, d'intesa con il Garante".

## 10. Sistema pubblico di connettività (SPC)

L'art. 58 modifica l'art. 73 del CAD, con l'intento di semplificare e razionalizzare la vigente disciplina sul Sistema pubblico di connettività (SPC). Al riguardo si rappresenta che al comma 2 della presente novella sarebbe opportuno richiamare anche il "rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali", così da ricomprendere il quadro unitario di misure e accorgimenti tecnici fissato dal Codice in materia di protezione dei dati personali per garantire la riservatezza e la sicurezza dei dati.

L'art. 60 modifica l'art. 76 del CAD recando norme di coordinamento sistematico, al fine di raccordare l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione in materia di scambio di documenti informatici nell'ambito dell'SPC al Codice.

L'articolo è apparentemente in sovrapposizione o andrebbe opportunamente integrato con l'art. 45 (Valore giuridico della trasmissione) e l'art. 47 (Trasmissione dei documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni), in tema di comunicazione/trasmissione di documenti (informatici) tra soggetti pubblici e con l'art. 65 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica).

## IL GARANTE

esprime parere nei termini di cui in motivazione sullo schema di decreto legislativo trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e recante "Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", con le seguenti condizioni:

1. adeguare i termini utilizzati nel testo della novella alle definizioni adottate dall'art. 3 del Regolamento eIDAS mediante rinvio alle stesse, al fine di garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni del nuovo CAD con la normativa europea in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari, secondo quanto in particolare indicato al punto 1.1.;
2. allineare il comma 1-*quinqies* dell'art. 3 al principio del riconoscimento a chiunque del diritto di partecipazione e libero accesso ai servizi pubblici, in linea con quanto rilevato al punto 1.2, chiarendo che la previsione in esame si applica ai soggetti legalmente residenti in Italia;
3. all'art. 8 dello schema, prevedere che le decisioni relative all'utilizzo di "porzione di banda" non utilizzata dagli uffici pubblici da parte di altri soggetti siano adottate con la necessaria consultazione del Garante (punto 2.2);
4. disporre adeguate garanzie per i dati personali, quali il rispetto del principio di pertinenza e non eccedenza rispetto allo scopo del certificato di firma elettronica qualificata, in particolare espungendo dalla novella dell'art. 28, comma 2, del Cad, apportata dall'art. 26 dello schema di decreto, la previsione relativa alla possibilità di includere il codice fiscale nel certificato di firma elettronica qualificata, quale attributo specifico aggiuntivo (punto 3);
5. inserire, sempre al medesimo articolo 28, al comma 3-*bis*, le parole "previo parere del Garante per la protezione dei dati personali" dopo le parole "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri" (punto 3);
6. espungere dall'art. 50 del CAD, comma 3-*bis*, così come novellato dall'art. 41 dello schema di decreto, il riferimento alla "titolarità del dato", essendo tale nozione suscettibile di generare molteplici ambiguità con riferimento al diverso istituto giuridico previsto dalla disciplina sulla

- protezione dei dati personali di "titolarità del trattamento" (cfr. artt. 4, comma 1, lett. f), e 28, del Codice) (punto 4);
7. all'art. 42 dello schema, che sostituisce il comma, 1-bis, alinea, dell'art. 51 del CAD, sarebbe opportuno inserire anche un richiamo al necessario coordinamento con il Garante per la protezione dei dati personali nel caso di incidenti alla sicurezza che abbiano impatto sui dati personali (cfr. considerando 31 del Regolamento eIDAS) (punto 4);
  8. l'art. 48 dello schema abrogando il comma, 3 dell'art. 60 del CAD, abolisce di conseguenza anche la precedente procedura per l'individuazione delle basi dati d'interesse nazionale (alla quale era chiamato a partecipare anche il Garante); si invita a considerare la necessità di un coinvolgimento dell'Autorità sulla procedura di definizione delle stesse e delle relative regole di accesso e di utilizzo dei dati (punto 6);
  9. riconsiderare la proposta abrogazione dell'art. 50-bis, eventualmente valutando l'ipotesi di semplificarne la formulazione, mantenendo in capo ai soggetti pubblici l'obbligo di provvedere alla conservazione sicura dei dati come specifico adempimento nel contesto più ampio delle misure di sicurezza che saranno poi dettagliate in sede di attuazione dell'art. 71 del CAD novellato (punto 7);
  10. prevedere che le regole tecniche/organizzative, di cui all'art. 71, comma 1, in considerazione del fatto che gran parte dei flussi riguardano dati personali, rispetto ai quali il Garante ha una maggiore e specifica competenza tecnica, vengano adottate "su proposta di Agid, d'intesa con il Garante" e non invece "sentito" il Garante (punto 9);

e con le seguenti osservazioni:

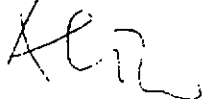
- a) coordinare le disposizioni in materia di INI-PEC di cui all'art. 7 dello schema con l'art. 16 del DPCM 24 ottobre 2014 e modificare il riferimento ad "autenticazione" contenuto nella stessa disposizione, sostituendolo con "identificazione elettronica" ovvero "autenticazione informatica", secondo quanto indicato al punto 2.1;
- b) come rilevato al punto 2.2., si suggerisce di utilizzare il termine "individuati" in luogo di "periodicamente aggiornati", trattandosi di standard internazionali in materia tecnologica;
- c) andrebbe chiarito, come rilevato sempre al punto 2.2, il motivo dell'esclusione, tra gli "strumenti di autenticazione", di quelli previsti dall'art. 64 del CAD quali CIE e CNS;
- d) come rilevato al punto 2.3., valutare l'opportunità di coordinare la previsione di cui all'art. 15 dello schema con quanto previsto dalla normativa in materia di dati personali, anche alla luce del nuovo Regolamento europeo (UE) 2016/679, in base al quale si sancisce l'obbligatorietà della designazione di un responsabile dalla protezione dei dati negli organismi pubblici. In particolare, si invita l'Amministrazione a esaminare l'opportunità che il suddetto responsabile coincida con il responsabile della protezione dei dati personali;
- e) valutare, come rilevato al punto 2.3, l'opportunità di aggiungere al comma 1-quinques introdotto dallo stesso articolo la specificazione "diritti digitali previsti dal presente Codice";
- f) rispetto all'uso del termine "firma qualificata" in luogo di "firma elettronica qualificata" e di "firma avanzata" in luogo di "firma elettronica avanzata" (inserito nell'art. 21, comma 2-ter dall'art.18, comma 1, lett. d, dello schema di decreto), si suggerisce di uniformare i riferimenti ai diversi tipi di firma presenti nello schema di decreto alle definizioni di cui all'art. 3 del Regolamento eIDAS (punto 1.1);
- g) aggiungere all'art. 28, comma 3, così come modificato dallo schema di decreto, dopo le parole "se pertinenti" le parole "e non eccedenti rispetto" allo scopo per cui è richiesto il certificato (punto 3);
- h) come rilevato al punto 3 ed in relazione all'art. 25 dello schema, si suggerisce l'opportunità di chiarire, alla luce del considerando 25 del Regolamento eIDAS, che la PEC e lo SPID possano essere qualificati e riconosciuti a livello nazionale come servizi fiduciari qualificati;



- i) all'art. 40 dello schema andrebbe incluso, tra le opzioni, qualunque altro "servizio elettronico di recapito qualificato certificato", venendosi altrimenti a determinare un'ingiustificata restrizione alla prestazione di servizi fiduciari in violazione, tra l'altro, dell'art. 4 del Regolamento eIDAS (punto 4);
- j) all'art. 44 dello schema chiarire cosa si intende per "metadati definitivi". Si suggerisce inoltre laddove si faccia riferimento al riutilizzo di dati ed informazioni del settore pubblico, come nello stesso art. 44, venga effettuato un richiamo alla pertinente "normativa nazionale ed europea in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico" che, peraltro, fa salva la disciplina sulla protezione dei dati personali (punto 4);
- k) si ritiene opportuno un coordinamento tra le disposizioni del d.P.C.M. 24 ottobre 2014 e la previsione di cui all'art. 64, comma 2, del CAD vigente, che viene abrogata dallo schema in oggetto nel senso di prevedere, nel periodo transitorio, che le PA possano utilizzare strumenti diversi dallo SPID per l'accesso ai servizi in rete (punto 9);
- l) occorrerebbe chiarire la nozione di "autore" contenuta al comma 1, lett. b) dell'art. 65, novellato dall'art. 53 dello schema, specificando che si fa riferimento a colui/colei che sottopone o presenta l'istanza (istante) piuttosto che all'autore del documento informatico che costituisce l'istanza trasmessa per via telematica (punto 8);
- m) il comma 1, lett. c-bis dello stesso articolo cita la posta elettronica certificata: si suggerisce pertanto di aggiungere per coerenza "o di altro servizio elettronico di recapito qualificato certificato" (punto 9);
- n) prevedere che nel periodo transitorio previsto ai sensi del d.P.C.M. 24 ottobre 2014 di cui all'art. 64, comma 2-sexies, le pp.aa. possano utilizzare strumenti diversi dallo SPID per l'accesso ai servizi in rete (punto 8);
- o) l'art. 58 dello schema andrebbe completato, inserendo al comma 2 un richiamo al "rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali" (punto 10).

Roma, 9 giugno 2016

IL PRESIDENTE



IL RELATORE



IL SEGRETARIO GENERALE

