

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Titolo: 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”.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Le modifiche e le integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante “Codice dell’amministrazione digitale” si inseriscono nella cornice più ampia degli interventi di semplificazione amministrativa previsti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con specifico riguardo alla garanzia dei diritti di cittadinanza digitale (art. 1). L’intervento normativo è volto a semplificare il testo del citato decreto legislativo n. 82/2005, che nel corso degli anni ha subito diverse riscritture e inserimenti normativi (non sempre coerenti); la finalità è quella di rendere il “nuovo Codice” una più fruibile “Carta della cittadinanza digitale” alla quale imprese e cittadini, oltre alle pubbliche amministrazioni, possano fare riferimento per semplificare il proprio rapporto con le stesse PPAA, grazie all’utilizzo più diffuso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

In particolare, il decreto legislativo in esame mira a:

- fornire a imprese e cittadini la possibilità di utilizzare soluzioni e strumenti informatico-giuridici nei rapporti con le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e con le società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell’articolo 18 della predetta 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;
- semplificare e accelerare i servizi per i cittadini e le imprese, garantendo agli stessi – attraverso l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione – il diritto all’accesso di dati, documenti e servizi di loro interesse in modalità digitale, anche al fine di ridurre l’esigenza di accedere fisicamente alle sedi degli uffici pubblici;
- assicurare la diffusione dell’accessibilità *on-line* di informazioni e documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche o l’invio di documenti al domicilio fisico;
- semplificare i procedimenti amministrativi ricorrendo a un più diffuso utilizzo delle tecnologie, anche al fine di ridurre gli oneri in capo alle amministrazioni pubbliche;
- consentire, mediante strumenti informatici e in tempo reale, la possibilità per il cittadino di verificare i tempi di risposta previsti ed effettivi per lo specifico procedimento e il relativo stato di avanzamento, nonché di individuare l’ufficio e il responsabile del procedimento;
- dotare cittadini e imprese di un’identità digitale mediante la quale accedere e utilizzare i servizi erogati in rete dalle PPAA;

- coordinare e razionalizzare la disciplina vigente in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione *on-line*, garantendo la coerenza con la disciplina di attuazione relativa al sistema pubblico di identità digitale e con la disciplina europea della materia dettata, tra l'altro, dal Regolamento (UE) n. 910/2014 del 23 luglio 2014 (*electronic IDentification Authentication and Signature – eIDAS*);
- mettere a disposizione per tutti gli iscritti all'Anagrafe nazionale della popolazione residente un domicilio digitale, in coerenza con l'obiettivo dell'Agenda digitale europea;
- promuovere iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni;
- rendere disponibili agli utenti, all'interno degli uffici pubblici e nei settori scolastico, sanitario e di interesse turistico, idonee risorse di connettività a Internet in modalità *wi-fi*;
- favorire i pagamenti verso le PPAA attraverso i servizi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, anche quelli basati sull'uso del credito telefonico;
- promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico, attraverso l'utilizzo delle tecnologie digitali e telematiche nella pubblica amministrazione;
- ottenere dalle PPAA servizi telematici che rispettino *standard* e livelli minimi di qualità, fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività per ciascuna tipologia di servizio;
- rendere costante la rilevazione *on-line* della soddisfazione dell'utenza in relazione ai requisiti previsti dall'Agid per i servizi in rete;
- ridefinire il Sistema pubblico di connettività;
- in generale, al superamento del cosiddetto "*digital divide*".

Il decreto legislativo introduce, altresì, norme di forte impatto sull'efficienza della pubblica amministrazione, anche al fine di porre rimedio alla sostanziale mancata applicazione fin qui del CAD, quali:

- la previsione, da parte degli interessati, di poter agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni pubbliche che non osservino l'obbligo del rispetto degli *standard* e livelli qualità, fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività dei servizi in rete;
- l'obbligo, per la pubblica amministrazione, di attuare politiche di formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche volte al conseguimento delle competenze tecnologiche e manageriali dei dirigenti;
- la previsione, per le pubbliche amministrazioni, di affidare a un unico ufficio dirigenziale generale la transizione alla modalità operativa digitale;
- l'affidamento al responsabile del predetto ufficio delle funzioni di difensore civico digitale, al quale i cittadini e le imprese potranno inviare segnalazioni e reclami relativi ad ogni presunta violazione del CAD. È previsto, inoltre, che il citato difensore segnali le inadempienze all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari;
- la previsione in base alla quale a un documento informatico non possono essere negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari o amministrativi per il solo motivo della sua forma;
- la previsione in base alla quale sulle copie analogiche di documenti informatici possa essere apposto, a stampa, un contrassegno tramite il quale è possibile ottenere il documento informatico, ovvero verificare la corrispondenza allo stesso della copia analogica. Il contrassegno sostituisce, a tutti gli effetti di legge, la sottoscrizione

autografa e non può essere richiesta la produzione di altra copia analogica con sottoscrizione autografa del medesimo documento informatico;

- l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di formare gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e pubblici registri, con mezzi informatici.

L'intervento normativo scaturisce dalla necessità di fornire al Governo uno strumento utile a proseguire l'opera di modernizzazione e di razionalizzazione della pubblica amministrazione, attraverso la completa digitalizzazione della stessa, anche nei rapporti con cittadini e imprese.

Il provvedimento prende atto della generalizzata difficoltà riscontrata presso gli *stakeholders* nell'accesso ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. Il presente decreto intende rispondere alle esigenze più urgenti tra quelle individuate dal Parlamento, aggiornando il Codice dell'amministrazione digitale ai mutamenti registrati nel sistema digitale nell'ultimo quinquennio, ovvero a seguito dell'ultimo intervento di modifica organica delle disposizioni in esso contenute. Inoltre, bisogna tener presente che in ambito europeo è stato approvato il citato Regolamento eIDAS, che si applicherà automaticamente a decorrere dal 1° luglio 2016.

Proprio in quest'ottica, il provvedimento mira ad assicurare ai cittadini e alle imprese la totale accessibilità *on-line* alle informazioni e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei loro confronti, nonché all'erogazione dei servizi.

Le misure di semplificazione introdotte sono indispensabili - anche per gli impegni presi in sede europea - al fine di creare le condizioni di contesto per la ripresa economica e il mantenimento sul mercato delle imprese italiane nell'attuale situazione di crisi economica mondiale.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il presente decreto legislativo mira a introdurre ulteriori misure di semplificazione e incentivazione per lo sviluppo dell'amministrazione digitale, nell'ottica del *digital first*.

Vengono eliminate dal d.lgs. n. 82/2005 le norme dal contenuto strettamente tecnico, allo scopo di assicurare neutralità tecnologica al "nuovo CAD"; tali regole sono destinate a essere superate nel corso del tempo e necessitano di essere periodicamente aggiornate, tenendo conto del progresso tecnologico e dei nuovi *standard* di mercato. La definizione delle predette regole viene pertanto rimandata a un Regolamento, su proposta dell'Agenzia per l'Italia digitale (Agid).

Nel decreto in esame sono, inoltre, disciplinate le funzioni della predetta Agenzia che ha il compito, tra l'altro, di monitorare l'attuazione del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, promuovendone annualmente di nuove, in linea con l'Agenda digitale europea.

In questo contesto, il decreto legislativo prevede anche l'emanazione di successivi decreti per proseguire l'opera di riassetto normativo già avviata. Si segnalano:

- il 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) per stabilire le modalità per l'attribuzione di un domicilio digitale a tutti gli iscritti all'Anagrafe nazionale della popolazione residente che non abbiano ancora provveduto;
- il decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione per adottare, su proposta delle amministrazioni competenti, le regole tecniche per la definizione e l'aggiornamento del contenuto del repertorio nazionale dei dati territoriali nonché per la

formazione, la documentazione, lo scambio e il riutilizzo dei dati territoriali detenuti dalle amministrazioni stesse;

- il decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, su proposta dell'Agid, di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, per adottare le regole tecniche per l'attuazione del CAD.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Il presente decreto legislativo, oltre ad apportare modifiche e integrazioni, come detto in premessa, al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, incide inoltre:

1. sul decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, in quanto prevede, all'articolo 8, che in caso di violazione degli obblighi inerenti *standard* e livelli di qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza (anche in termini di fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività), gli interessati possano agire in giudizio con lo strumento della cosiddetta "*class action*";

2. sul decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, abrogandone l'articolo 20 che disciplina le funzioni dell'Agid. Tali funzioni vengono, ora, interamente disciplinate all'articolo 13 del decreto in esame;

3. sull'articolo 28, comma 3, lettera *c*), del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, 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 di identificazione e adeguata verifica della clientela (da parte dei soggetti indicati dalla predetta legge) si considerano comunque assolti anche nel caso in cui i soggetti siano dotati di identità digitale di livello massimo di sicurezza nell'ambito del Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali (SPID);

4. sull'articolo 33-*septies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, 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.

5. sull'articolo 30-*ter* del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, al fine di utilizzare il 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 e alla prevenzione del furto di identità nei casi previsti dalla Legge e dai Regolamenti anche in settori diversi da quelli precedentemente indicati, limitatamente al riscontro delle informazioni strettamente pertinenti.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Il decreto è coerente con i principi costituzionali sulla delegazione legislativa e sulle norme che garantiscono efficienza e legittimità dell'azione della pubblica amministrazione.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il presente decreto è stato predisposto nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative, delineate dall'articolo 117 della Costituzione, fra Stato e Regioni e nel rispetto delle attribuzioni degli enti locali, valorizzando il relativo apporto per gli interventi di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione.

Si segnala che all'articolo 57 è prevista una modifica al comma 1 dell'articolo 71 del CAD che reca norme di coordinamento normativo e sistematico al fine di rendere più snelle e funzionali le modalità di attuazione delle regole tecniche. Viene previsto, in particolare, che le stesse siano adottate con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, su proposta dell'Agid, di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Il presente provvedimento è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Il presente decreto non interviene su materie già disciplinate con norme di rango secondario. La finalità perseguita è di semplificare, razionalizzare e coordinare la disciplina della materia e quella di delegificare, rinviando alle regole tecniche la disciplina dei profili tecnico-operativi.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non si segnalano disegni di legge di analoga portata presentati in Parlamento.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti incidenti su aspetti specifici trattati dal decreto legislativo in esame. Le norme contenute nel presente provvedimento non appaiono in dissonanza con i principi della giurisprudenza costituzionale nella materia di riferimento. Le prevalenti linee giurisprudenziali saranno analizzate nelle analisi tecnico-normative dei singoli decreti legislativi attuativi oggetto delle delegazioni.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

L'intervento, in un'ottica di riorganizzazione, razionalizzazione, riordino normativo e semplificazione, risulta in linea con le norme in materia derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Il provvedimento infatti si conforma al Regolamento (UE) del 23 luglio 2014, n. 910, del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, noto con l'acronimo di eIDAS - *electronic IDentification Authentication and Signature (eTS electronic Trust Services)*.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure di infrazione rilevanti ai fini degli interventi specifici di semplificazione.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Le disposizioni del provvedimento non comportano problematiche di compatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o giudizi pendenti davanti alla stessa.

14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o giudizi pendenti davanti alla stessa.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Non risultano particolari indicazioni di linee prevalenti della regolamentazione in altri Stati membri dell'Unione europea rilevanti ai fini degli interventi specifici in esame.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

L'intervento normativo, in piena coerenza con il Regolamento eIDAS, fa proprie alcune delle definizioni ivi contenute, tra le quali si segnalano: domicilio digitale e identità digitale. Si prevede, inoltre, che ai fini delle materie disciplinate dal CAD, valgano le definizioni di cui all'articolo 3 del predetto Regolamento eIDAS.

Ciò consentirà al legislatore di fare riferimento in futuro a uno spettro di definizioni di diversa ampiezza e portata che consentiranno di evitare il proliferare del quadro definitorio in materia di pubblica amministrazione e il ricorso a definizioni dettate per scopi specifici.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

Sono stati verificati i richiami esterni, facendo riferimento alla versione vigente degli stessi.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per modificare e integrare il decreto legislativo n. 82 del 2005, recante “Codice dell’amministrazione digitale”.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L’intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti, ma sono presenti abrogazioni espresse all’articolo 64.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Il decreto legislativo non contiene norme aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non risultano aperte deleghe legislative su punti oggetto degli interventi specifici in esame.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

L’intervento normativo comporta l’adozione di decreti attuativi delle deleghe conferite al Governo, con indicazione puntuale di procedure e termini di adozione.

- il 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) per stabilire le modalità per l’attribuzione di un domicilio digitale a tutti gli iscritti all’Anagrafe nazionale della popolazione residente che non abbiano ancora provveduto;
- il decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione per adottare, su proposta delle amministrazioni competenti, le regole tecniche per la definizione e l’aggiornamento del contenuto del repertorio nazionale dei dati territoriali nonché per la formazione, la documentazione, lo scambio e il riutilizzo dei dati territoriali detenuti dalle amministrazioni stesse;
- il decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, su proposta dell’Agid, di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata e il

Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, per adottare le regole tecniche per l'attuazione del CAD.

I termini previsti dall'intervento normativo sono congrui in relazione alle procedure previste per l'adozione degli atti attuativi.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.***

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati i dati già disponibili presso le amministrazioni e gli enti interessati.