



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 "

- **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 collocazione 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 I, 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 1 ter e 1 quater

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

comma 1-quater)

Introdotta la figura del “difensore civico digitale” quale responsabile della transizione dell'amministrazione verso la completa digitalizzazione; svolge funzioni di mediazione tra cittadini/imprese 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 sottoscritta" 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: 1 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