Numero 02122/2017 e data 10/10/2017 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 4 ottobre 2017

NUMERO AFFARE 01654/2017

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente "*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*".

LA SEZIONE

Vista la nota del 13 settembre 2017, prot. n. 1786, di trasmissione della relazione di pari data, pervenuta alla segreteria della Sezione il 14 settembre 2017, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ha chiesto il parere sull'affare in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 118 del 18 settembre 2017, che ha istituito la Commissione speciale per l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi i relatori, consiglieri Dante D'Alessio e Claudio Boccia;

Presente anche il Presidente aggiunto Gerardo Mastrandrea.

Premesso:

1. Con la nota del 13 settembre 2017, prot. n. 1786, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto legislativo in epigrafe, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente "*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*".

Il decreto legislativo in esame, secondo quanto riferito dall'Amministrazione proponente, è volto ad integrare e modificare alcune disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (di seguito CAD) - recentemente novellato con il decreto legislativo 22 agosto 2016, n. 179 - in base a quanto previsto dal comma 3 dell'art. 1 della citata legge n. 124 del 2015, nella parte in cui prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo possa adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al precitato articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

Quanto alle finalità sottese al presente atto normativo, l'Amministrazione riferisce che quest'ultimo è volto ad "*accelerare l'attuazione, a livello nazionale, dell'agenda digitale europea*" e 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*", con l'obiettivo, in particolare, "*di dotare cittadini, imprese e amministrazioni di strumenti e servizi idonei a rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale che rappresentano il fulcro della legge delega*" e del già richiamato decreto legislativo n. 179 del 2016: ciò, peraltro, anche in considerazione della "*generalizzata difficoltà riscontrata presso gli stakeholders nell'accesso ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni*".

In altri termini, il presente decreto "*intende rispondere alle esigenze più urgenti tra quelle individuate dal Parlamento*" ed è finalizzato ad "aggiornare" il CAD rispetto "*ai mutamenti registrati nel sistema digitale*" a seguito del nuovo quadro normativo costituito dal succitato decreto legislativo n. 179 del 2016.

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.) e, secondo quanto riferito dal Ministro proponente, sul medesimo saranno acquisiti i pareri della Conferenza Unificata, della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia, in ossequio a quanto previsto dal citato art. 1, comma 3 della legge n. 124 del 2015.

2. Quanto al contenuto dell'atto normativo in esame l'Amministrazione riferisce che il medesimo si compone di 63

articoli, le cui disposizioni vengono di seguito riassunte nei loro aspetti principali.

L'articolo 1 apporta modifiche all'articolo 1 ("*Definizioni*") del CAD, aggiungendo alcune definizioni e modificandone altre. In particolare, vengono introdotte le definizioni di "*formato aperto*" e di "*dati di tipo aperto*" e viene inserita una nuova definizione di "*domicilio digitale*", ritenuta "*maggiormente in linea con la normativa europea e con i diritti di cittadinanza digitale*". Inoltre, viene modificato il comma 1-ter del citato art. 1, precisando che ove la legge consente l'utilizzo della posta elettronica certificata è ammesso anche l'utilizzo di altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato, "*in linea con quanto previsto dal Regolamento e-IDAS*".

L'articolo 2 modifica l'articolo 2 ("*Finalità e ambito di applicazione*") del CAD ampliando il novero dei soggetti a cui si applicano le disposizioni del Codice, al fine di ricomprendervi anche "*le autorità di sistema portuale*", le autorità indipendenti "*di garanzia, vigilanza e regolazione*" nonché "*i gestori di servizi pubblici in relazione ai servizi di pubblico interesse*".

Viene, inoltre, specificato che le disposizioni del CAD concernenti il documento informatico, le firme elettroniche, i servizi fiduciari, la riproduzione e conservazione dei documenti, le comunicazioni elettroniche e l'identità digitale si applicano anche ai privati.

Infine, si specifica che le previsioni del CAD continuano ad applicarsi "*agli atti di liquidazione, rettifica, accertamento e di irrogazione delle sanzioni di natura tributaria*" mentre si demanda ad uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione delle modalità e dei termini di applicazione del Codice anche alle attività e funzioni ispettive e di controllo fiscale.

L'articolo 3 modifica la rubrica della Sezione II, Capo I, del CAD, che viene denominata "*Carta della cittadinanza digitale*".

L'articolo 4 modifica l'articolo 3 ("*Diritto all'uso delle tecnologie*") del CAD e - oltre a recare alcune modifiche di coordinamento - specifica che chiunque ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti del Codice "*in modo accessibile ed efficace*".

L'articolo 5 sostituisce la rubrica all'articolo 3 bis del CAD, che viene denominato "*identità e domicilio digitale*". Il medesimo articolo introduce, nell'ambito del citato art. 3 bis del CAD, un comma 01 che prevede il diritto per "*chiunque*" di accedere ai servizi online offerti dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), tramite la propria identità digitale.

Viene, poi, modificato il comma 1 dell'art. 3 bis, prevedendo l'obbligo per i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, per i professionisti tenuti all'iscrizione in albi ed elenchi e per i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese di dotarsi di un domicilio digitale iscritto nell'Indice nazionale dei domicili digitali delle imprese e dei professioniste di cui all'articolo 6-bis o all'articolo 6-ter.

Il medesimo articolo 5 prevede, inoltre, dei nuovi commi all'art. 3 bis del CAD e, segnatamente: il comma 1 bis, che specifica che "*chiunque*" può eleggere il proprio domicilio digitale da iscrivere nell'elenco dell'Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel registro delle imprese; nonché il comma 1 ter, che prevede che i succitati domicili digitali devono essere eletti presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato; il comma 1 quater, che

prevede l'obbligo per i soggetti titolari del domicilio digitale di farne "*un uso diligente*" e di comunicare ogni modifica o variazione del medesimo secondo le modalità fissate nelle linee guida di cui all'articolo 71.

Il citato articolo 5 procede, inoltre, all'abrogazione del comma 2 dell'art. 3 bis, secondo cui il domicilio digitale è inserito nell'anagrafe nazionale della popolazione residente (di seguito ANPR).

Al novellato comma 3 bis dell'art. 3 bis del CAD viene previsto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione - sentiti l'AgID, il Garante per la protezione dei dati personale e la Conferenza unificata - sarà stabilita la data a decorrere dalla quale le comunicazioni tra i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 e coloro che non hanno eletto un domicilio digitale ai sensi dell'articolo 1 bis avverranno esclusivamente in forma elettronica. É previsto, altresì, che con lo stesso decreto saranno determinate le modalità con le quali ai predetti soggetti viene messo a disposizione un domicilio digitale nonché altre modalità con le quali, per superare il divario digitale, i documenti potranno essere consegnati a coloro che non sono in grado di accedere direttamente ad un domicilio digitale.

Inoltre, al novellato comma 4 bis viene previsto che, in assenza del domicilio digitale e fino alla data fissata dal succitato d. P.C.M., i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 possono predisporre le comunicazioni ai soggetti che non hanno eletto un domicilio digitale come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica qualificata o avanzata, da conservare nei propri archivi, e inviare agli stessi, per posta ordinaria o raccomandata con avviso di

ricevimento, copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa.

Infine, al novellato comma 4 quinquies viene previsto che - ferma restando la validità ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale - colui che ha eletto domicilio speciale non può opporre eccezioni relative "*alla forma e alla data della spedizione e del ricevimento delle comunicazioni o notificazioni ivi indirizzate*".

L'articolo 6 modifica l'articolo 5 ("*Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche*") del CAD, aggiungendo il comma 2 ter, in base al quale le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico devono consentire ai cittadini di effettuare pagamenti elettronici tramite un'apposita piattaforma elettronica; il comma 2 quater, che prevede che i prestatori di servizi di pagamento abilitati possano (e dal 1 gennaio 2019 debbano) eseguire pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni attraverso l'utilizzo di una piattaforma tecnologica messa a disposizione da AgID; nonché il comma 2 quinquies, in base al quale le informazioni sui pagamenti, già disponibili in capo alle singole amministrazioni interessate alle relative operazioni, vengono messe a disposizione anche del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato.

L'articolo 7 sostituisce la rubrica all'articolo 6 del CAD, che viene denominato "*utilizzo del domicilio digitale*". Il medesimo articolo 7, inoltre, sostituisce integralmente il contenuto dell'art. 6 del CAD.

In particolare, al novellato comma 1, viene previsto che le comunicazioni tramite i domicili digitali sono effettuate agli indirizzi inseriti negli specifici elenchi o a quello eletto come domicilio speciale e che tali comunicazioni sono equivalenti, quanto al

momento della spedizione e del ricevimento, alla raccomandata con ricevuta di ritorno e alla notificazione per mezzo della posta, salvo che la legge disponga diversamente. Viene, altresì, specificato che tali comunicazioni si intendono spedite dal mittente se inviate al proprio gestore e si intendono consegnate se rese disponibili al domicilio digitale del destinatario, salva la prova che la mancata consegna sia dovuta a fatto non imputabile al destinatario stesso. In merito alle condizioni di opponibilità a terzi dei termini di ricezione del documento informatico, si specifica che la data e l'ora di trasmissione e ricezione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle linee guida di cui all'articolo 71 del CAD.

Il medesimo articolo procede, inoltre, ad inserire un nuovo comma 1 ter dell'art. 6 del CAD che individua i diversi elenchi dei domicili digitali, ovvero l'elenco delle imprese e dei professionisti, quello dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), nonché quello delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato.

Infine, viene inserito il comma 1 quater, il quale prevede che le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico notificano i propri atti direttamente presso i domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato, fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni specifiche previste in ambito tributario.

L'articolo 8 sostituisce la rubrica dell'articolo 6 bis del CAD, che viene denominata "*Indice nazionale dei domicili digitali delle imprese e dei professionisti*", in aderenza con le modifiche in precedenza esaminate.

L'articolo 9 modifica l'articolo 6 ter ("*Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi*") del CAD

coordinando la previsione rispetto al nuovo ambito soggettivo di applicazione del Codice previsto dall'art. 2, comma 2 del CAD.

Il medesimo articolo 9, inoltre, introduce nel contesto del Codice anche gli articoli 6 quater e 6 quinquies. Più nel dettaglio, l'articolo 6 quater ("*Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel registro delle imprese*") istituisce il pubblico elenco dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato, non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel registro delle imprese, nel quale sono indicati i domicili digitali eletti dai singoli soggetti ed affida la realizzazione di tale Indice all'AgID che vi provvede avvalendosi delle strutture informatiche delle Camere di commercio e utilizzando le risorse a disposizione del Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale di cui all'articolo 63 del CAD. Da ultimo, il precitato articolo prevede che l'AgID provvederà al successivo trasferimento dei domicili digitali all'interno dell'ANPR, una volta che quest'ultimo sarà completato. L'articolo 6 quinquies ("*Consultazione e accesso*") prevede la possibilità per "*chiunque*" di consultare i succitati elenchi, realizzati in formato aperto, tramite sito web e senza necessità di autenticazione e dispone che sarà l'AgID a stabilire, tramite le linee guida adottate ai sensi dell'art. 71 del CAD, le modalità per l'estrazione dei domicili digitali dagli elenchi. Infine, il precitato art. 6 quinquies - dopo aver sancito che, in assenza di preventiva autorizzazione del titolare, costituisce comunicazione indesiderata (cosiddetto spam) l'utilizzo dei domicili digitali per finalità diverse dall'invio di comunicazioni avente valore legale o connesse al conseguimento di finalità istituzionali - prevede, al comma 4, che gli elenchi di cui agli articoli 6 bis, 6 ter e 6 quater

debbano contenere anche le informazioni relative all'elezione, alla modifica o alla cessazione del domicilio digitale.

L'articolo 10 modifica sia la rubrica sia il contenuto dell'articolo 7 del CAD. La rubrica viene sostituita con la seguente "*Diritto a servizi online semplici e integrati*" mentre, per quanto concerne il contenuto, viene introdotto un nuovo comma 01 che prevede in capo a "*chiunque*" il diritto di fruire in forma digitale e in modo integrato, tramite l'apposito "*punto di accesso*" ed anche attraverso i dispositivi mobili, dei servizi erogati dai soggetti di cui all'art. 2, comma 2 del CAD. Infine, il contenuto del comma 4 viene coordinato con l'introduzione, ai sensi del novellato art. 17 del CAD, della figura del difensore civico digitale, stabilendo che gli interessati possano agire in giudizio a tutela delle violazione del medesimo art. 7 del CAD "*fermo restando il diritto di rivolgersi al difensore civico digitale*".

L'articolo 11 modifica l'articolo 8 bis ("*Connettività alla rete Internet negli uffici e luoghi pubblici*") del CAD, prevedendo che la porzione di banda non utilizzata dagli stessi uffici sia messa a disposizione degli utenti nel rispetto degli standard di sicurezza fissati dall'AgID.

L'articolo 12 riformula il comma 1 dell'articolo 13 ("*Formazione informatica dei dipendenti pubblici*") del CAD prevedendo che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, debbano attuare politiche di reclutamento e formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'articolo 13 modifica l'articolo 14 bis ("*Agenzia per l'Italia digitale*") CAD e, oltre a prevedere alcune modifiche di *drafting*, inserisce tra le funzioni dell'AgID l'emanazione di linee guida in linea con le modifiche apportate all'art. 71 del CAD e rende "*obbligatorio e*

vincolante" il parere dell'agenzia sugli elementi essenziali delle procedure di gara bandite da Consip e dai soggetti aggregatori, concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati e definiti di carattere strategico nel piano triennale.

L'articolo 14 modifica l'articolo 16 ("*Competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie*") del CAD, introducendo alcune modifiche di *drafting* e specificando che rientra tra le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione anche l'approvazione del Piano triennale di cui all'art. 14 bis del CAD.

L'articolo 15 modifica la rubrica dell'articolo 17 del CAD - ora denominato "R*esponsabile per la transizione digitale e difensore civico digitale*" - e, oltre a introdurre alcune modifiche di *drafting*, prevede, tra i compiti del responsabile per la transizione al digitale, sia quello di "*favorire l'integrazione e l'interoperabilità*" tra i sistemi dell'amministrazione e il punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui all'articolo 64 bis del CAD sia quello di pianificare e coordinare gli acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione.

Il medesimo articolo 15 prevede inoltre - in luogo del precedente obbligo di istituire un difensore civico digitale presso ciascuna pubblica amministrazione - l'istituzione, presso l'AgID, dell'Ufficio del difensore civico per il digitale a cui è preposto un soggetto in possesso di adeguati requisiti di terzietà, autonomia e imparzialità, stabilendo altresì che "*chiunque*" può presentare online segnalazioni relative a presunte violazioni del CAD e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione e innovazione da parte dei soggetti

pubblici al difensore civico digitale che, qualora la ritenga fondata, invita il soggetto responsabile a rimediare tempestivamente e comunque "*non oltre trenta giorni*".

L'articolo 16 sostituisce integralmente l'articolo 18 del CAD - ora rubricato "*Piattaforma nazionale per la governance della trasformazione digitale*" - prevedendo la realizzazione, presso l'AgID, di una piattaforma per la consultazione pubblica ed il confronto tra i portatori di interesse in relazione ai provvedimenti connessi all'attuazione dell'agenda digitale. A norma del medesimo articolo, spetta all'AgID il compito d'identificare le caratteristiche tecnico-funzionali della piattaforma, idonea a raccogliere suggerimenti e proposte emendative in maniera trasparente, qualificata ed efficace, in modo da garantirne l'accessibilità ai portatori di interessi pubblici e privati. Viene, infine, previsto che sulla richiamata piattaforma sia pubblicato, e aggiornato ogni anno, il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione e che le pubbliche amministrazioni, possano pubblicare i provvedimenti che intendono adottare, tenendo conto di suggerimenti e proposte emendative raccolte attraverso la piattaforma stessa.

L'articolo 17 prevede la sostituzione della rubrica del Capo II del CAD, ora denominato "*Documento informatico, firme elettroniche, servizi fiduciari e trasferimenti di fondi*".

L'articolo 18 modifica l'articolo 20 ("*Validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici*") del CAD e stabilisce che il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e produce l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando ad esso è apposta una firma digitale, un altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, quando il

documento è formato, previa identificazione del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID, tramite le linee guida di cui all'articolo 71 del CAD, al fine di garantire la sicurezza, l'integrità e l'immodificabilità del documento. Il novellato art. 20 del CAD prevede, inoltre, che "*in tutti gli altri casi*" l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, specificando che la data e l'ora di formazione del documento sono opponibili ai terzi qualora apposte in conformità alle previsione delle linee guida di cui all'art. 71 del CAD. Il medesimo articolo dispone, infine, che l'utilizzo del dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale si intende riconducibile al titolare di firma elettronica, salvo che questi fornisca prova contraria, e che restano ferme le disposizioni relative al deposito degli atti e dei documenti in via telematica secondo la normativa, anche regolamentare, in materia di processo telematico.

L'articolo 19 sostituisce la rubrica dell'articolo 21 del CAD - ora denominato "*Ulteriori disposizioni relative ai documenti informatici, sottoscritti con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale*" - e reca alcune modifiche di coordinamento al succitato articolo.

L'articolo 20 modifica l'articolo 22 ("*Copie informatiche di documenti analogici*") del CAD prevedendo che i documenti informatici, le scritture private ed i documenti in genere, abbiano piena efficacia quando vi è apposta una firma digitale, un altro tipo di firma elettronica qualificata o avanzata o comunque qualora siano stati formati previa identificazione del suo autore, in modo da garantire la sicurezza, l'integrità e l'immodificabilità dei documenti stessi e la loro riconducibilità agli autori. Viene, inoltre, aggiunto un ulteriore

comma 1 bis in cui si prevede che la copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico deve essere prodotta mediante processi e strumenti che garantiscano che il documento informatico abbia contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto.

L'articolo 21 modifica l'articolo 23 ("*Copie analogiche di documenti informatici*") del CAD prevedendo l'onere in capo ai soggetti che procedono all'apposizione del "*contrassegno*" di cui al medesimo articolo di rendere disponibili gratuitamente sul proprio sito internet istituzionale soluzioni per la verifica del contrassegno stesso.

L'articolo 22 modifica l'articolo 23 ter ("*Documenti amministrativi informatici*") del CAD prevedendo che la copia di documenti formati su supporto analogico da una pubblica amministrazione deve essere prodotta su supporto informatico mediante processi e strumenti volti ad assicurare che la copia stessa abbia un contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratta.

L'articolo 23 sostituisce la rubrica della Sezione II, Capo II del CAD, ora denominata "*Firme elettroniche, certificati e prestatori di servizi fiduciari*".

L'articolo 24 novella l'articolo 24 ("*Firma digitale*") del CAD e reca modifiche di coordinamento sistematico.

L'articolo 25 modifica l'articolo 28 ("*Certificati di firma elettronica qualificata*") del CAD prevedendo la possibilità per il titolare della firma di utilizzare uno pseudonimo nel certificato di firma elettronica qualificata. Viene, inoltre, previsto che tutte le informazioni contenute nel certificato di firma elettronica qualificata debbano essere riconoscibili da parte dei terzi e chiaramente evidenziate nel certificato stesso: tali informazioni possono anche essere contenute in un separato certificato elettronico e rese disponibili anche in rete.

L'articolo, infine, rimanda alle linee guida di cui all'art. 71 del CAD il compito di definire le modalità di attuazione dei certificati di firma elettronica qualificata e prevede l'obbligo, per i certificatori, di conservare le informazioni relative al titolare di firma elettronica per almeno venti anni decorrenti dalla scadenza del certificato stesso.

L'articolo 26 modifica l'articolo 29 ("*Qualificazione e accreditamento*") del CAD prevedendo che i soggetti che intendono avviare la prestazione di servizi fiduciari qualificati o svolgere l'attività di gestori di posta elettronica certificata, di gestori dell'identità digitale o di conservatore di documenti informatici devono presentare all'AgID apposita domanda di qualificazione o di accreditamento secondo le modalità fissate dalle linee guida di cui all'articolo 71 del CAD. Quanto ai requisiti richiesti, l'articolo prevede che il richiedente, oltre a dover rispettare le condizioni previste dal Regolamento eIDAS, deve avere natura "*giuridica di società di capitali*" e deve disporre dei requisiti di onorabilità, tecnologici e organizzativi, nonché delle garanzie assicurative e di eventuali certificazioni, adeguate rispetto al volume dell'attività svolta e alla responsabilità assunta nei confronti dei propri utenti e dei terzi. Infine, il medesimo articolo dispone che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita l'AgID, sono individuati - nel rispetto della disciplina europea - i predetti requisiti, sono determinati i criteri per la fissazione delle tariffe dovute all'AgID per lo svolgimento delle predette attività e sono fissati i requisiti e le condizioni per lo svolgimento delle precitate attività da parte delle amministrazioni pubbliche.

L'articolo 27 modifica l'articolo 30 ("R*esponsabilità dei prestatori di servizi fiduciari qualificati, dei gestori di posta elettronica certificata, dei gestori dell'identità digitale e dei conservatori*") del CAD stabilendo che i soggetti

che effettuano la prestazione di servizi fiduciari qualificati o svolgono l'attività di gestore di posta elettronica certificata, di gestore dell'identità digitale e i conservatori di documenti informatici, iscritti nell'apposito elenco, che cagionano danno ad altri nello svolgimento della loro attività, sono tenuti al risarcimento se non provano di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno stesso. Inoltre, viene precisato che il prestatore di servizi di firma digitale o di altra firma elettronica qualificata non è responsabile dei danni derivanti dall'uso di un certificato qualificato che ecceda eventualmente i limiti d'uso e di valore dallo stesso stabiliti, purché tali limiti siano "*chiaramente riconoscibili*".

L'articolo 28 novella l'articolo 32 ("*Obblighi del titolare di firma elettronica qualificata e del prestatore di servizi di firma elettronica qualificata*") del CAD e reca modifiche di coordinamento sistematico.

L'articolo 29 modifica l'articolo 32 bis ("*Sanzioni per i prestatori di servizi fiduciari qualificati, per i gestori di posta elettronica certificata, per i gestori dell'identità digitale e per i conservatori*") del CAD apportando modifiche di coordinamento normativo e stabilendo che l'AgID possa irrogare ai prestatori di servizi fiduciari qualificati, ai gestori di posta elettronica certificata, ai gestori dell'identità digitale ed ai conservatori accreditati, che abbiano violato gli obblighi del Regolamento eIDAS o del Codice relativi alla prestazione di predetti servizi, sanzioni amministrative più rigorose rispetto a quelle attualmente previste (d'importo variabile tra un minimo di euro 4.000 ed un massimo di euro 40.000), per importi da un minimo di euro 40.000 a un massimo di euro 400.000. Il medesimo articolo prevede, poi, che nei casi di particolare gravità l'AgID possa disporre la cancellazione del soggetto dall'elenco dei soggetti qualificati oltre

che il divieto di accreditamento e di qualificazione per un periodo fino ad un massimo di due anni.

Viene, inoltre, sostituito integralmente il comma 2 dell'art. 32 bis del CAD, prevedendo che - fatti salvi i casi di forza maggiore o di caso fortuito - qualora si verifichi un malfunzionamento che determini l'interruzione del servizio fornito dai prestatori di servizi fiduciari qualificati, dai gestori di pec, dai gestori di identità digitale e dai conservatori accreditati, ovvero in caso di mancata o intempestiva comunicazione del disservizio all'AgID o agli utenti, l'Agenzia possa diffidare i suddetti soggetti a ripristinarne il funzionamento del servizio o ad effettuare le dovute comunicazioni. Infine, il medesimo articolo stabilisce che se l'interruzione del servizio ovvero la mancata o intempestiva comunicazione sono reiterati nel corso di un biennio, successivamente alla prima diffida si applica la sanzione della cancellazione dall'elenco pubblico.

L'articolo 30 modifica l'articolo 34 ("*Norme particolari per le pubbliche amministrazioni*") del CAD introducendo un nuovo comma 1 bis, in base al quale le pubbliche amministrazioni possono svolgere i compiti di conservazione dei documenti informatici all'interno della propria struttura organizzativa, nonché affidarla, in modo totale o parziale ad altri soggetti pubblici o privati accreditati come conservatori presso l'AgID. Si procede, inoltre, all'abrogazione del comma 2 dell'art. 34, il quale riconosceva a ciascuna amministrazione la possibilità di adottare regole diverse da quelle contenute nelle regole tecniche di cui all'art. 71 del CAD per la formazione, la gestione e la sottoscrizione di documenti informatici aventi rilevanza esclusivamente interna.

L'articolo 31 novella l'articolo 35 ("*Dispositivi sicuri e procedure per la generazione della firma qualificata*") del CAD e reca modifiche di coordinamento sistematico.

L'articolo 32 modifica l'articolo 36 ("*Revoca e sospensione dei certificati qualificati*") del CAD specificando che il certificato qualificato può essere revocato o sospeso nei casi stabiliti dalle linee guida dell'AgID per la violazione delle regole tecniche ivi contenute.

L'articolo 33 modifica l'articolo 38 ("*Trasferimenti di fondi*") del CAD prevedendo che il trasferimento in via telematica di fondi tra pubbliche amministrazioni e tra quest'ultime ed i soggetti privati debba essere effettuato con le modalità previste dalle linee guida dell'AgID di cui all'art. 71 del CAD, e previa consultazione con il Dipartimento della funzione pubblica, con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, con il Garante per la protezione dei dati personali e con la Banca d'Italia.

L'articolo 34 modifica la rubrica del Capo III del CAD - ora denominato "*Gestione, conservazione e accessibilità dei documenti e fascicoli informatici*" - e introduce, all'interno di tale Capo, una nuova Sezione I, intitolata "*Documenti della pubblica amministrazione*".

L'articolo 35 modifica l'articolo 40 bis ("*Protocollo informatico*") del CAD sostituendo il riferimento, ivi recato, alle caselle di posta elettronica certificata con il più ampio riferimento al "*domicilio digitale*".

Inoltre, il medesimo articolo 35 prevede l'introduzione di un nuovo articolo 40 ter ("*Sistema di ricerca documentale*") con cui si attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di sviluppare e sperimentare un sistema volto a facilitare la ricerca dei documenti soggetti a registrazione di protocollo, avvalendosi delle risorse messe

a disposizione dal Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale.

Infine, viene introdotta all'interno del Capo III del CAD - al fine di un corretto coordinamento con la previsione di una nuova Sezione I del medesimo Capo - una nuova Sezione II, intitolata "*Gestione e conservazione dei documenti*".

L'articolo 36 modifica l'articolo 41 ("*Procedimento e fascicolo informatico*") del CAD e, oltre ad apportare alcune modifiche di *drafting*, amplia la platea dei soggetti aventi diritto a consultare il fascicolo informatico - includendovi non solo le pubbliche amministrazioni, come in precedenza previsto, ma anche gli "*interessati*", nei limiti e alle condizioni previste dalla disciplina vigente - e precisa che il fascicolo informatico deve essere indicizzato attraverso il sistema di cui al precitato art. 40 ter.

L'articolo 37 sostituisce la rubrica dell'articolo 43 del CAD, ora denominato "*Conservazione ed esibizione dei documenti*", e, nel modificare il comma 1 del medesimo art. 43, stabilisce che gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti si intendono soddisfatti a mezzo di documenti informatici se le procedure sono effettuate nel rispetto delle linee guida dettate dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 in modo da garantire la conformità di questi ultimi ai documenti originali.

Viene, inoltre, aggiunta al comma 1 bis una previsione in base alla quale le amministrazioni rendono disponibili ai cittadini e alle imprese i documenti attraverso servizi online accessibili previa identificazione.

L'articolo 38 modifica l'articolo 44 ("*Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici*") del CAD, stabilendo - tramite le

modifiche al comma 1 - che il sistema di gestione informatica dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni debba essere organizzato e gestito in modo da assicurare l'indicizzazione e la ricerca dei documenti e dei fascicoli informatici e - tramite le modifiche al comma 1 ter - che il medesimo sistema debba assicurare, in relazione a quanto in esso conservato, caratteristiche di autenticità, d'integrità, di affidabilità, di leggibilità e di reperibilità, secondo le modalità indicate nelle linee guida di cui all'art. 71 del CAD.

Infine, viene aggiunto un comma 1 quater all'art. 44 del CAD, con cui si stabilisce che il responsabile della conservazione - che opera d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali, con il responsabile della sicurezza e con quello dei sistemi informativi - può affidare la conservazione dei documenti informatici ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrano idonee garanzie organizzative e tecnologiche.

Gli articoli 39, 40 e 41 novellano gli articoli 45 ("*Valore giuridico della trasmissione*"), 46 ("*Dati particolari contenuti nei documenti trasmessi*") e 47 ("*Trasmissione dei documenti tra le pubbliche amministrazioni*") del CAD e recano modifiche di *drafting* e di coordinamento sistematico.

L'articolo 42 sostituisce la rubrica del Capo V del CAD, ora denominato "*Dati delle pubbliche amministrazioni, identità digitali e istanze*".

L'articolo 43 modifica l'articolo 50 ("*Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni*") del CAD introducendo un nuovo comma 2 bis in base al quale le pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, devono procedere all'analisi dei propri dati secondo quanto stabilito dalle linee guida dell'AgID di cui all'art. 71

del CAD. L'articolo prevede, infine, anche l'abrogazione del comma 3 dell'art. 50.

L'articolo 44 modifica la rubrica dell'articolo 51 del CAD, ora denominato "*Sicurezza e disponibilità dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni*", e - oltre a prevedere alcune novelle di *drafting* e di coordinamento sistematico - introduce nel predetto art. 51 due nuovi commi, ovvero il comma 2 ter ed il comma 2 quater. In base al primo dei menzionati commi i soggetti pubblici di cui all'art. 2, comma 2 del CAD sono tenuti ad aderire ogni anno ai programmi di sicurezza preventiva coordinati e promossi da AgID mentre, in base al comma 2 quater, i medesimi soggetti sono tenuti a predisporre appositi "*piani di emergenza*" per assicurare la continuità operativa delle operazioni indispensabili a garantire la fruibilità dei servizi.

L'articolo 45 modifica l'articolo 52 ("*Accesso telematico e riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*") del CAD e, oltre a prevedere alcune novelle di coordinamento sistematico, procede all'abrogazione di diversi commi dell'art. 52, concernenti alcuni adempimenti da svolgere da parte dell'AgID e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritenuti assorbiti da quanto previsto nel Piano triennale di cui all'art. 14 bis del CAD.

Gli articoli 46 e 47 novellano, rispettivamente, gli articoli 53 ("*Siti Internet delle pubbliche amministrazioni*") e 59 ("*Dati territoriali*") del CAD e recano modifiche di *drafting* e di coordinamento sistematico.

L'articolo 48 modifica l'articolo 60 ("*Base di dati di interesse nazionale*") del CAD introducendo due nuovi commi, ovvero i commi 2 bis e 2 ter, e sostituendo il comma 3 ter. Con il comma 2 bis viene previsto che le pubbliche amministrazioni responsabili delle basi dati

d'interesse nazionale debbano consentire "*il pieno utilizzo*" delle informazioni ai soggetti pubblici di cui all'art. 2, comma 2 del CAD secondo standard e criteri di sicurezza e di gestione definiti nelle linee guida di cui all'articolo 71. Con il comma 2 ter, inoltre, viene stabilito che le stesse amministrazioni definiscono e pubblicano i piani di aggiornamento dei servizi per l'utilizzo delle medesime basi di dati. Infine, il novellato comma 3 ter prevede che l'AgID, tenuto conto delle esigenze delle pubbliche amministrazioni e degli obblighi derivanti dai regolamenti comunitari, debba individuare e pubblicare l'elenco delle basi di dati d'interesse nazionale.

L'articolo 49 modifica l'articolo 62 ("*Anagrafe nazionale della popolazione residente - ANPR*") del CAD, stabilendo che l'ANPR è tenuta sia ad assicurare ai Comuni la disponibilità dei dati, degli atti e degli strumenti per lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al Sindaco sia a mettere a disposizione dei Comuni un sistema di controllo, gestione e interscambio di dati, servizi e transazioni necessario ai sistemi locali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza. Viene, inoltre, sostituita la lettera c) del comma 6 del citato art. 62 del CAD, in base alla quale, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, saranno stabiliti i tempi e le modalità di attuazione di una nuova funzione dell'ANPR, consistente nell'erogazione dei servizi di invio telematico delle attestazioni e delle dichiarazioni di nascita e della dichiarazione di morte nonché della denuncia di morte.

L'articolo 50 modifica l'articolo 62 bis ("*Banca dati nazionale dei contratti pubblici*") del CAD prevedendo che la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) sia gestita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione ai sensi dell'articolo 213 del decreto legislativo 18

aprile 2016, n. 50, in luogo della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

L'articolo 51 modifica l'art. 62 ter ("*Anagrafe nazionale degli assistiti*") del CAD e, oltre a disposizioni di coordinamento sistematico, precisa che tra i contenuti dell'Anagrafe Nazionale degli Assistiti vi è anche l'indicazione del pediatra di libera scelta, oltre che del medico di medicina generale.

L'articolo 52 sostituisce la rubrica della Sezione III del Capo V del CAD, ora denominata "*Identità digitali e istanze*".

L'articolo 53 modifica l'articolo 64 ("*Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni*") del CAD prevedendo che le amministrazioni consentono di accedere ai servizi in rete da esse erogati, che richiedono identificazione, mediante lo SPID e riconoscendo ai soggetti privati la facoltà di avvalersi di tale strumento per la gestione dell'identità digitale. Il medesimo articolo demanda, inoltre, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, il compito d'individuare la data a decorrere dalla quale tutte le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico utilizzano esclusivamente le identità digitali ai fini dell'identificazione degli utenti dei propri servizi online.

L'articolo 54 modifica l'articolo 64 bis ("*Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione*") del CAD aggiungendo il comma 1 bis, ai sensi del quale i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, i fornitori di identità digitali e i prestatori dei servizi fiduciari qualificati sono tenuti a progettare e sviluppare i propri sistemi e servizi in modo da

garantirne "*l'integrazione e l'interoperabilità*" nonché ad esporre per ogni servizio le relative interfacce applicative.

L'articolo 55 novella l'articolo 65 ("*Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica*") del CAD e reca alcune modifiche di coordinamento sistematico.

L'articolo 56 modifica l'articolo 66 ("*Carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi*") del CAD, eliminando il riferimento al documento di identità "*analogo*" alla carta di identità elettronica, non più previsto dall'ordinamento, al fine di coordinare la disposizione con la disciplina sopravvenuta.

L'articolo 57 novella l'art. 68 ("*Analisi comparativa delle soluzioni*") del CAD e reca alcune modifiche di coordinamento sistematico.

L'articolo 58 modifica l'articolo 69 ("*Riuso delle soluzioni e standard aperti*") del CAD, prevedendo che l'amministrazione committente debba essere sempre titolare di tutti i programmi e servizi ICT salvo che ciò non risulti "*eccessivamente oneroso*" e disponendo che "*il codice sorgente, la documentazione e la relativa descrizione tecnico funzionale di tutte le soluzioni informatiche*" sono pubblicati attraverso una o più piattaforme individuate dall'AgID con le linee guida di cui all'art. 71 del CAD.

L'articolo 59 modifica l'articolo 71 ("*Regole tecniche*") stabilendo che l'AgID, previa consultazione pubblica e sentite le amministrazioni competenti, la Conferenza Unificata nonché il Garante per la protezione dei dati personali, debba adottare le "*linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del Codice*". Queste ultime divengono efficaci dopo la loro pubblicazione nell'apposita area del sito dell'AgID e di essa ne è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

L'articolo 60 reca le abrogazioni degli articoli del Codice le cui disposizioni sono state ritenute "*superate*" dal successivo sviluppo normativo del settore.

L'articolo 61 reca le disposizioni transitorie relative all'utilizzo del domicilio digitale e alla predisposizione dei relativi elenchi e fissa la data per l'adozione di alcuni decreti attuativi. Inoltre, al fine di evitare un vuoto normativo, stabilisce che fino all'adozione, da parte dell'AgID, delle linee guida di cui all'art. 71 del CAD continuano ad applicarsi le vigenti regole tecniche.

L'articolo 62 reca le disposizioni di coordinamento collegate alla sostituzione delle regole tecniche con le linee guida e alle nuove funzioni attribuite all'AgID. In particolare, il predetto articolo dispone che l'agenzia possa avvalersi, in aggiunta alla dotazione organica vigente, di un contingente di 40 unità di personale di altre amministrazioni statali, in posizione di comando o fuori ruolo e che tale personale conserva il trattamento economico in godimento, limitatamente alle voci fisse e continuative, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza. Viene, poi, demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, di concerto con il Ministro della giustizia, la fissazione delle modalità e dei tempi per la confluenza dell'elenco di cui all'articolo 16, comma 12 del d.l. n. 179 del 2012 in una sezione speciale dell'elenco di cui all'articolo 6 ter del CAD, consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti e dagli avvocati. Con lo stesso decreto devono, inoltre, essere fissate le modalità con le quali le pubbliche amministrazioni che non risultino già iscritte nell'elenco di cui all'articolo 16, comma 12 del d.l. n. 179 del 2012, comunicano

l'indirizzo di posta elettronica certificata da inserire nella citata sezione speciale. Infine, l'articolo in esame novella l'art. 1, comma 585 della legge n. 232 del 2016, specificando che le risorse stanziate per la realizzazione delle azioni e delle iniziative nonché dei progetti connessi e strumentali all'attuazione del CAD e dell'Agenda digitale italiana, quantificate in 11 milioni di euro per il 2017 ed in 20 milioni di euro per il 2018, non possono più ritenersi collegate alle attività di supporto al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale ma sono finalizzate al finanziamento delle suddette azioni, iniziative e progetti.

Infine, l'articolo 63 reca le disposizioni finanziarie e prevede che all'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 6 quater, 18 e 40 ter del CAD, come modificati dal presente decreto, si provvede a valere sulle risorse di cui al precitato art. 1, comma 585 della legge n. 232 del 2016 e che all'attuazione delle altre disposizioni del CAD si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Considerato:

3. Nel contesto della più ampia delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ad oltre dieci anni dall'emanazione del CAD, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, il Parlamento, con l'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo a intervenire - attraverso uno o più decreti legislativi - sulla disciplina contenuta nello stesso CAD al fine di "*promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale di cittadini e imprese*".

Il Governo, com'è noto, ha proceduto ad esercitare tale delega con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, 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*", già sottoposto al preventivo parere di questo Consiglio di Stato - ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge n. 124 del 2015 - che si è espresso al riguardo con i pareri n. 785 del 23 marzo 2016 e n. 1204 del 17 maggio 2016.

Con il presente intervento normativo, quindi, l'Amministrazione intende introdurre ulteriori modifiche ed integrazioni al CAD, in ossequio a quanto disposto dall'art. 1, comma 3 della succitata legge n. 124 del 2015, ai sensi del quale "*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive*".

L'intervento normativo in esame, dunque, 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) ed è stato predisposto dall'Amministrazione sulla base di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 1 della legge delega da ultimo citata, con la conseguenza che la Commissione speciale (di seguito Commissione), sotto il profilo della potestà esercitata dall'Amministrazione nel caso di specie, ritiene di non aver osservazioni di formulare.

4. Per quanto concerne l'iter seguito dall'Amministrazione nella predisposizione del decreto in esame la Commissione osserva che

tale procedimento risulta scandito, a livello di normativa di delega, dall'art. 1, commi 2 e 3 della legge n. 124 del 2015 che prevedono, da un lato, un termine di dodici mesi, decorrente dall'entrata in vigore della riforma prevista dal medesimo articolo, per l'adozione dei decreti legislativi correttivi e, da un altro lato, dispongono che tali decreti correttivi debbano essere approvati previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato, della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

In proposito, la Commissione rileva, in primo luogo, che il d. lgs. n. 179 del 2016 è stato pubblicato sulla G.U. n. 214 del 13 settembre 2016 mentre il presente decreto è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, nella seduta dell'8 settembre 2017 e, dunque, prima dello spirare del termine previsto dalla succitata normativa.

In relazione, inoltre, all'emissione dei pareri dei succitati organi, la Commissione rileva che gli stessi non risultano, allo stato, ancora acquisiti: tuttavia, il comma 2 dell'art. 1 della legge di delega specifica che, nell'ipotesi in cui il termine per l'acquisizione dell'avviso da parte dei succitati organi cada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine annuale in precedenza richiamato, o successivamente, "*la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni*", con la conseguenza che - dovendosi allo stato ritenere rispettata la procedura individuata dalla legge di delega - la Commissione non ha osservazioni da formulare al riguardo.

5. Quanto al contenuto del presente intervento normativo, deve rilevarsi come quest'ultimo costituisca un ulteriore tassello nell'opera

di "*modernizzazione, di razionalizzazione e di semplificazione della pubblica amministrazione mediante la completa digitalizzazione della stessa*" attuata dal Governo in base alla richiamata legge delega n. 124 del 2015, con l'obiettivo, in particolare, di dotare cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni di strumenti e servizi idonei a rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale che rappresentano il fulcro della legge stessa.

Al fine, quindi, di raggiungere tale obiettivo di fondo, l'Amministrazione ha proceduto, tramite il presente intervento normativo, ad introdurre ulteriori modifiche ed integrazioni al CAD, che si sviluppano seguendo alcune "*linee portanti*" enucleate dalla stessa Amministrazione nella documentazione istruttoria trasmessa a questa Commissione.

5.1. La prima di tali linee portanti è costituita dalla necessità di "*proseguire nell'opera di razionalizzazione*" e di "*deregolamentazione*" delle disposizioni recate dal CAD, già avviata con il d. lgs. n. 179 del 2016, sia semplificando, anche dal punto di vista linguistico, le disposizioni del Codice sia sostituendo le regole tecniche con delle linee guida la cui adozione viene affidata direttamente all'AgID, al fine di rendere l'attuazione tecnico-operativa delle disposizioni di legge capace di stare al passo con la continua evoluzione tecnologica del settore informatico.

Per quanto concerne, quindi, la scelta di procedere ad un'ulteriore semplificazione delle disposizioni del Codice, la Commissione osserva che tale obiettivo si pone in linea di continuità con quanto rilevato da questo Consiglio di Stato con il parere n. 785 del 23 marzo 2016, con il quale è stata evidenziata l'esigenza che il Codice sia connotato da "*un linguaggio normativo più chiaro, poiché le norme del*

CAD si rivolgono ad una collettività non sempre munita delle necessarie conoscenze tecnico-informatiche", e ciò anche in considerazione del fatto che "*la non facile comprensione delle norme potrebbe limitare, seppur indirettamente, l'esercizio dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese*".

Tuttavia, proprio al fine di agevolare il raggiungimento dei condivisibili obiettivi di razionalizzazione enucleati dall'Amministrazione, la Commissione ritiene di dover formulare alcuni rilievi sul punto, anche in considerazione del fatto che il CAD, a decorrere dalla sua adozione, ha subito diversi interventi di modifica, con numerose integrazioni e abrogazioni di norme, che hanno reso le disposizioni in esso contenute non sempre di facile lettura e non sempre ben ordinate.

In proposito, la Commissione osserva in via preliminare che - come già evidenziato con il succitato parere n. 785 del 2016 - con il decreto legislativo n. 179 del 2016 l'Amministrazione ha operato una scelta nella direzione della costruzione di un "*diverso rapporto*" tra cittadini e pubblica amministrazione, incentrato sui cosiddetti "*nuovi diritti*" digitali - 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*".

Per completare, quindi, il passaggio da un'ottica incentrata sull'Amministrazione e sul procedimento amministrativo ad una che assuma come punto focale i nuovi diritti digitali, sarebbe necessario procedere ad una compiuta opera di riorganizzazione delle disposizioni del CAD, volta a dare evidenza, in primo luogo, alle disposizioni riguardanti tali diritti (identità digitale, domicilio digitale, firma digitale, diritto di accesso online etc.) per poi disciplinare i

rapporti fra il cittadino e l'Amministrazione e regolare, infine, i profili riguardanti l'organizzazione dell'Amministrazione. Inoltre, sempre al fine di rendere il Codice un corpus omogeneo di norme disciplinanti una specifica branca del diritto, sarebbe opportuno sia operare un complessivo coordinamento formale del novellato testo del CAD, in particolar modo per quanto concerne la numerazione degli articoli e dei commi recati dal Codice, sia prevedere l'introduzione di un indice delle disposizioni del CAD che agevoli la sua consultazione da parte dei soggetti cui è destinato il Codice stesso; e ciò soprattutto al fine di evitare che la difficile intelligibilità delle norme del CAD possa - come in precedenza evidenziato - "*limitare, seppur indirettamente, l'esercizio dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese*".

La Commissione, pertanto, nel condividere l'obiettivo di razionalizzare il contenuto del Codice fatto proprio dall'Amministrazione proponente, ritiene di dover invitare quest'ultima ad operare, prima dell'approvazione definitiva del decreto in esame, un ulteriore approfondimento del percorso di semplificazione e razionalizzazione dalla medesima intrapreso, procedendo - nei termini in precedenza esposti - ad una complessiva opera di semplificazione e di coordinamento delle disposizioni del CAD che tenga conto sia del rilevato passaggio da un'ottica burocratica a quella dei diritti digitali sia dell'esigenza che le disposizioni del Codice siano di chiara ed immediata comprensibilità per l'intera cittadinanza cui il medesimo Codice si rivolge.

Per quanto concerne la sostituzione delle regole tecniche in precedenza previste dall'art. 71 del CAD con le "*linee guida*" che dovranno essere adottate dall'AgID - previa consultazione pubblica e

sentite le amministrazioni competenti, la Conferenza Unificata ed il Garante per la privacy - la Commissione rileva come la scelta di introdurre nella normativa di settore uno strumento di regolazione più flessibile rispetto alle regole tecniche appaia sostanzialmente in linea con il criterio direttivo recato dall'art. 1, comma 1, lett. m) della legge di delega e, in particolar modo, con l'esigenza che le disposizioni del Codice siano connotate da "*neutralità tecnologica*", al fine di evitare il rischio che le previsioni del CAD comportino la necessità di ricorrere a soluzioni e servizi tecnologici non in linea con lo sviluppo, di certo rapido, del settore.

La Commissione, quindi, in considerazione di quanto esposto, ritiene di non avere osservazioni da formulare al riguardo, atteso che il ricorso alle linee guida, nei termini sopracitati, appare conforme alle esigenze di neutralità del Codice esplicitamente richiamate dall'art. 1, comma 1, lett. m) della legge delega.

Per completezza espositiva, tuttavia, la Commissione deve rilevare che né il CAD né la documentazione istruttoria trasmessa a questo Consiglio di Stato forniscono adeguate indicazioni in merito alla natura delle precitate linee guida.

In assenza, quindi, di rilievi sul punto da parte dell'Amministrazione, la Commissione ritiene che le citate linee guida, per poter consentire al Codice di trovare una applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e nei confronti dell'intera collettività, non possono che assumere una valenza *erga omnes* e un carattere di vincolatività.

Le succitate linee guida, pertanto, dovrebbero essere inquadrate, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, come un atto di regolazione seppur di natura tecnica, con la conseguenza che le medesime dovrebbero ritenersi pienamente giustiziabili dinanzi al giudice

amministrativo, così come, peraltro, già statuito da questo Consiglio di Stato con il parere n. 855 del 2016 in relazione alle linee guida vincolanti adottate dall'ANAC.

Tale ricostruzione appare, peraltro, confermata dal procedimento di approvazione e di pubblicazione delle precitate linee guida previsto dal novellato art. 71 del CAD, il quale risulta in linea con le osservazioni formulate da questo Consiglio di Stato relativamente alle linee guida dell'ANAC con il succitato parere n. 855 del 2016, con cui è stato evidenziato come tali garanzie procedimentali appaiano necessarie, nel caso di linee guida vincolanti, per "*compensare la maggiore flessibilità del 'principio di legalità sostanziale' con un più forte rispetto di criteri di 'legalità procedimentale'*" (Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 1° aprile 2016, n. 855).

5.2. La seconda linea portante dell'intervento normativo in esame è costituita dall'esigenza di "*sottolineare con maggior forza la natura di carta di cittadinanza digitale della prima parte del Codice*", concentrandovi le "*disposizioni volte ad attribuire a cittadini e imprese il diritto a una identità e a un domicilio digitale, quello alla fruizione di servizi pubblici online in maniera semplice e mobile-oriented, quello a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica e quello a effettuare pagamenti online*".

In proposito la Commissione rileva che la scelta di "*concentrare*" almeno in parte le disposizioni relative ai cosiddetti "*diritti digitali*" nell'ambito della Sezione del Codice dedicata alla "*Carta della cittadinanza digitale*" non può che ritenersi conforme ai canoni di "*better regulation*" richiamati al precedente n. 5.1 ed ai criteri direttivi previsti dalla delega di cui all'art. 1 della legge n. 124 del 2015, che pone una specifica attenzione al profilo dei diritti digitali ed alla loro concreta fruizione.

In quest'ambito assume particolare rilievo la disciplina del domicilio digitale introdotta dal decreto legislativo de quo.

Più nel dettaglio, come meglio evidenziato al precedente n. 2, le novelle recate dal presente atto normativo concernono, oltre ad una nuova e più sintetica definizione di domicilio digitale (art. 1, comma 1, lett. n-ter)), la previsione di un obbligo per i soggetti in precedenza tenuti ad avere un indirizzo PEC - ovvero i soggetti pubblici di cui all'art. 2, comma 2 del CAD, i professionisti tenuti all'iscrizione in albi ed elenchi e i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese - di dotarsi di un domicilio digitale da iscrivere negli appositi elenchi di cui agli artt. 6 bis e 6 ter del CAD nonché la previsione di una facoltà per "*chiunque*" altro di eleggere tale domicilio, che deve essere registrato in un apposito elenco pubblico gestito dall'AgID, utilizzando le strutture informatiche delle Camere di commercio.

Inoltre, al fine di poter "*utilizzare immediatamente il domicilio digitale*" - quale nuovo paradigma per le comunicazioni tra pubblica amministrazione e cittadini ed imprese - il decreto in esame provvede a trasformare l'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) in indice dei domicili digitali e stabilisce che il loro inserimento nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) avverrà soltanto al "*completamento*" della stessa ANPR (art. 6 quater, comma 3 CAD).

Quanto all'utilizzo ed al valore delle comunicazioni effettuate per il tramite dei domicili digitali, il decreto dispone un ampliamento del valore giuridico e dell'efficacia probatoria delle comunicazioni a mezzo del domicilio digitale rispetto a quanto in precedenza previsto relativamente alla PEC, atteso che le novellate disposizioni prevedono che le comunicazioni elettroniche avvenute per mezzo

dei domicili digitali "*producono, quanto al momento della spedizione e del ricevimento, gli stessi effetti delle comunicazioni a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno, salvo che la legge disponga diversamente*" e che tali comunicazioni "*si intendono spedite dal mittente se inviate al proprio gestore e si intendono consegnate se rese disponibili al domicilio digitale del destinatario, salva la prova che la mancata consegna sia dovuta a fatto non imputabile al destinatario medesimo*".

Infine, viene previsto, all'art. 3 bis, comma 3 bis del CAD, che dovrà essere un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - sentiti l'AgID e il Garante per la privacy ed acquisito il parere della Conferenza Unificata - a stabilire la data a partire dalla quale le comunicazioni tra i soggetti pubblici cui si applica il CAD e la cittadinanza avverranno "*esclusivamente in forma elettronica*", rimanendo dunque impregiudicata, per il periodo transitorio, la possibilità per i soggetti non dotati di domicilio digitale di ricevere le comunicazioni in forma analogica.

Relativamente alle succitate modifiche la Commissione rileva come la scelta di "*sganciare*" il domicilio digitale dall'ANPR risulti giustificata dalla necessità di "*permettere ai cittadini di utilizzare tale domicilio immediatamente per le comunicazioni con le pubbliche amministrazioni, anticipando i risparmi*", atteso che, come evidenziato dalla stessa Amministrazione, l'ANPR "*è tuttora in corso di sviluppo e implementazione, né si ha contezza dei tempi entro i quali verrà conclusa*".

Sotto questo profilo, quindi, l'impostazione adottata dall'Amministrazione non solo non appare illogica - tenuto peraltro conto della particolare complessità del procedimento di strutturazione dell'ANPR, connotato da numerosi "*profili di criticità*", come già rilevato da questo Consiglio di Stato con il parere n. 3579

del 5 agosto 2013, relativo al regolamento recante le norme attuative dell'art. 62 del CAD, con cui è stata istituita l'ANPR - ma deve ritenersi anche conforme allo specifico criterio di delega recato dall'art. 1, comma 1, lett. g), nella parte in cui prevede che la riforma del CAD debba essere volta a "*favorire l'elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni*".

Rileva tuttavia la Commissione, in un'ottica meramente collaborativa, che la scelta operata dall'Amministrazione non dovrà rallentare ulteriormente i tempi di effettiva implementazione dell'ANPR, atteso che la realizzazione dell'Anagrafe, prevista dal Codice sin dalla novella recata dall'art. 2 del d.l. n. 179 del 18 ottobre 2012, costituisce in ogni caso un importante tassello del complessivo processo di digitalizzazione del Paese.

In secondo luogo la Commissione osserva che, nel contesto tratteggiato dalle disposizioni in precedenza richiamate, assume un valore centrale il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 3 bis, comma 3 bis del CAD, cui è demandata sia l'individuazione della data di decorrenza per il passaggio alla modalità esclusivamente informatica di interrelazione tra PA e cittadinanza sia l'indicazione delle modalità con cui mettere a disposizione un apposito domicilio digitale per i soggetti che ne siano sforniti e di quelle attraverso cui consegnare a chi non può accedere ai domicili digitali le comunicazioni provenienti dall'Amministrazione, al fine di poter valutare il reale impatto della presente riforma sulla cittadinanza e l'effettiva realizzazione del principio del "*digital first*".

In proposito, tuttavia, la Commissione - pur comprendendo la scelta di demandare ad una fonte secondaria l'individuazione della tempistica necessaria per completare il passaggio alla modalità

informatica di comunicazione tra la PA e la cittadinanza - auspica anche in questo caso che tale processo sia portato avanti dall'Amministrazione con una adeguata sollecitudine, tenendo peraltro conto del fatto che il medesimo è iniziato già da tempo.

In questo contesto, non può che ritenersi condivisibile la scelta, operata dall'Amministrazione, di prevedere un periodo transitorio prima del completo passaggio, nelle comunicazioni tra pubbliche amministrazioni e cittadinanza, alla modalità informatica. E ciò sia al fine di evitare ricadute negative su quella parte della cittadinanza che ancora non dispone di mezzi tecnologici in linea con gli sviluppi del settore - atteso che il cosiddetto "*digital divide*" costituisce un fenomeno diffuso in relazione a specifiche aree geografiche e classi di età della popolazione italiana - sia in considerazione di quanto previsto dalla legge di delega che, al citato art. 1, comma 1, lett. g), nell'indicare il domicilio digitale come prioritario mezzo di comunicazione tra PA e cittadini, specifica che il ricorso a tale strumento deve comunque avvenire "*garantendo l'adozione di soluzioni idonee a consentirne l'uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi di comunicazione o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica*".

La Commissione, conclusivamente, auspica che la presenza di un regime transitorio che tuteli i soggetti non in possesso di un adeguato livello di alfabetizzazione informatica - sebbene condivisibile, come già rilevato - non costituisca un fattore di rallentamento del percorso verso l'obiettivo della piena informatizzazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, che costituisce uno dei pilastri portanti cui tende la presente disciplina.

In questo quadro, infine, s'inseriscono in maniera assolutamente conforme le disposizioni relative ad un rafforzamento della partecipazione per via elettronica ai procedimenti amministrativi da parte dei cittadini e della possibilità di ricorrere ai pagamenti online sempre da parte di quest'ultimi. Tali previsioni, infatti, devono ritenersi conformi ai criteri direttivi recati dalla legge di delega e, in particolare, con il criterio di delega di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) - nella parte in cui prevede la necessità di "*ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese*" - per quanto concerne la partecipazione procedimentale per via elettronica e con i criteri di cui alle lettere c) e q) - i quali dispongono, rispettivamente, che la presente normativa deve essere volta a garantire "*la piena disponibilità dei sistemi di pagamento elettronico*" ed a prevedere "*che i pagamenti digitali ed elettronici effettuati con qualsiasi modalità di pagamento, ivi incluso l'utilizzo per i micropagamenti del credito telefonico, costituiscano il mezzo principale per i pagamenti dovuti nei confronti della pubblica amministrazione e degli esercenti servizi di pubblica utilità*" - per ciò che concerne i pagamenti elettronici.

La Commissione, pertanto, non ritiene di dover formulare rilievi al riguardo.

5.3. La terza linea portante del presente intervento normativo è costituita dalla necessità di "*promuovere l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse amministrazioni in modo da garantire a cittadini e imprese il diritto a fruirne in maniera semplice e moderna anche grazie all'opportunità di gestire i diversi strumenti informatico-giuridici di dialogo con le amministrazioni attraverso un'unica interfaccia, una dashboard (letteralmente: cruscotto) di cittadinanza digitale*".

In particolare, tramite il decreto in esame, è stato introdotto uno specifico diritto per la cittadinanza di fruire dei servizi offerti dai soggetti pubblici "*in forma digitale e in modo integrato*" (art. 7, comma 01 CAD) anche per il tramite del "*punto di accesso*" di cui all'art. 64 bis del CAD che, così come novellato dal presente intervento normativo, dispone che le pubbliche amministrazioni debbano, "*in sede di evoluzione*", progettare e sviluppare i loro servizi e sistemi "*in modo da garantirne l'integrazione e l'interoperabilità*".

In proposito, la Sezione rileva, che l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo dell'interoperabilità dei sistemi e della loro integrazione dipenderà dalle concrete modalità tecniche con cui si procederà a sviluppare i servizi telematici della pubblica amministrazione tramite le linee guida di cui all'art. 71 del CAD, di cui si è in precedenza detto.

Allo stato, quindi, la Commissione non può che limitarsi a rilevare come le menzionate disposizioni risultino conformi ai criteri di delega recati all'art. 1, comma 1, lett. d) e i) - nella parte in cui prevedono che il presente intervento normativo debba essere volto anche a "*ridefinire il Sistema pubblico di connettività al fine di semplificare le regole di cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche*" ed a "*razionalizzare gli strumenti di coordinamento e collaborazione delle amministrazioni pubbliche*" - sottolineando tuttavia che spetterà all'Amministrazione, ed in particolare all'AgID, in sede di redazione annuale degli standard tecnici di cui all'art. 71 del CAD, monitorare in maniera adeguata la concreta realizzazione degli obiettivi enucleati dall'Amministrazione stessa, ai fini delle eventuali e conseguenti modifiche da apportare al vigente quadro normativo.

5.4. La quarta linea portante del decreto legislativo in esame consiste nel "*garantire maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali*".

In particolare, il novellato art. 20 del CAD - modificando la previgente disciplina che demandava esclusivamente agli organi giudicanti la possibilità di valutare liberamente in giudizio l'idoneità dei documenti informatici a fini probatori - prevede che il documento informatico soddisfi il requisito della forma scritta e abbia l'efficacia di cui all'art. 2702 c.c. qualora sia sottoscritto con una firma digitale, qualificata o avanzata, o, nel caso di documenti sottoscritti con firme elettroniche differenti, qualora rispetti gli standard tecnici individuati dall'AgID con le menzionate linee guida, mentre, nei restanti casi, il valore probatorio del documento informatico è rimesso al libero giudizio degli organi giudicanti.

In proposito, la Commissione osserva che la tematica del valore probatorio dei documenti informatici era già stata affrontata da questo Consiglio di Stato con il parere n. 785 del 23 marzo 2016, relativo alla riforma del CAD adottata dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n.124 del 2015.

Più nel dettaglio, l'Amministrazione aveva previsto, con lo schema di decreto legislativo trasmesso a questo Consiglio di Stato nel corso del 2016, una modifica del succitato art. 20 del CAD in base alla quale i documenti informatici, qualora sottoscritti con firma digitale, qualificata o avanzata, o con firma semplice, dovevano ritenersi idonei a fini probatori ed a questi ultimi doveva essere riconosciuta l'efficacia di cui all'art. 2702 del Codice civile.

Con il menzionato parere n. 785 del 2016, tuttavia, questo Consiglio di Stato aveva evidenziato come 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*", ed aveva pertanto invitato l'Amministrazione - al fine di evitare "*riflessi non positivi sullo svolgimento dell'attività processuale*" - ad espungere tale novella dall'articolato. E ciò anche nella considerazione che il regolamento eIDAS non sembra recare specifiche disposizioni su tale tematica, limitandosi a stabilire il generale principio di non discriminazione dei documenti informatici ai sensi del quale non può negarsi valore giuridico ad un determinato documento informatico solo in ragione del fatto che quest'ultimo sia sottoscritto con firma elettronica (art. 25 del citato regolamento).

In sede di stesura definitiva del d. lgs. n. 179 del 2016, quindi, l'Amministrazione - anche sulla base di "*alcune audizioni con esperti della materia*" - aveva deciso di tornare al previgente testo della disposizione, stralciando la succitata proposta di modifica.

Con la novella all'art. 20 di cui si converte l'Amministrazione ha, dunque, proceduto a modificare nuovamente il regime del valore probatorio dei documenti informatici, introducendo nei termini in precedenza indicati una sorta di graduazione del valore probatorio dei documenti informatici sulla base delle modalità tecniche di sottoscrizione dei medesimi.

Orbene, per quanto concerne la scelta di assegnare un valore probatorio predefinito ai documenti sottoscritti con firma digitale avanzata o qualificata, la Commissione ritiene che tale decisione risulti sostanzialmente in linea con i rilievi formulati da questo

Consiglio di Stato con il succitato parere n. 785 del 2016 - con cui, come già rilevato, si era evidenziata l'esistenza di notevoli differenze tecniche tra le firme digitali e quelle semplici quanto alla loro idoneità a provare la provenienza del documento informatico - con la conseguenza che la scelta di attribuire uno specifico valore probatorio ai documenti informatici sottoscritti con firma digitale non può che trovare favorevole accoglimento da parte della Commissione.

In relazione, inoltre, alla scelta di ricollegare un valore predefinito anche ai documenti informatici che rispettino i parametri tecnici individuati dall'AgID ai sensi del novellato art. 71 del CAD, la Commissione osserva che non essendo ancora state approvate le menzionate linee guida, non risulta allo stato possibile valutare compiutamente l'impatto di tale novella in ambito processuale, atteso, peraltro, che la relazione in epigrafe non fornisce alcun chiarimento al riguardo.

La Commissione, pertanto, non può che prendere atto della decisione adottata dall'Amministrazione proponente, auspicando tuttavia che la concreta individuazione, da parte dell'AgID, dei requisiti tecnici necessari per poter ricollegare un valore probatorio predefinito ai documenti informatici sia operata ricercando un equilibrio tra l'esigenza di semplificazione sottesa alla novella di cui si converte e la contrapposta esigenza di evitare che quest'ultima abbia "*riflessi non positivi sullo svolgimento dell'attività processuale*".

In proposito, questo Consiglio di Stato si dichiara sin d'ora disponibile a fornire, con le modalità ritenute più opportune dall'Amministrazione, il proprio contributo sulla tematica in discussione in considerazione della sua oggettiva delicatezza.

Infine, non si hanno rilievi da formulare relativamente alla scelta di demandare, in tutti i restanti casi, agli organi giudicanti la decisione in merito al valore probatorio dei documenti informatici, atteso che tale previsione ricalca nella sostanza la previgente formulazione dell'art. 20 del CAD.

5.5. La quinta linea portante del presente intervento normativo è costituita dalla scelta di "*rafforzare l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e accrescere il livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale*", e ciò sia tramite l'istituzione "*presso l'AgID di un Ufficio del difensore civico*" (art. 17 del CAD) - in luogo dell'obbligo, recato dal medesimo art. 17, così come novellato con il d. lgs. n. 179 del 2016, di istituire un difensore civico digitale presso ciascuna pubblica amministrazione - sia tramite un aumento "*della misura delle sanzioni che la stessa AgID potrà erogare qualora i fornitori di servizi fiduciari violino le regole vigenti esponendo a rischio i diritti di cittadini e imprese*" (art. 32 bis del CAD).

Per quanto concerne la scelta di accentrare le competenze del difensore civico digitale in un unico ufficio istituito presso l'AgID, la Commissione rileva che quest'ultima appare conforme al criterio di delega recato dall'art. 1, comma 1, lett. l) della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui dispone che il presente decreto debba essere volto anche a "*razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla governance in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali*", con la conseguenza che, in termini generali, la Commissione non ha rilievi da formulare al riguardo.

Peraltro, la Commissione osserva come la previsione di un ufficio unico a livello nazionale per la tutela dei cosiddetti "*diritti digitali*" richiede necessariamente che sia messa a disposizione di tale organo

una dotazione organica adeguata al tipo di compiti svolti: in questo senso, questo Consiglio di Stato non può che valutare favorevolmente la scelta, operata dall'Amministrazione, di prevedere l'assegnazione all'AgID, a di ulteriori 40 unità di personale, ai sensi dell'art. 62, comma 2 del decreto legislativo in esame, allo specifico fine di implementare compiutamente l'Ufficio del difensore civico.

In proposito, tuttavia, deve evidenziarsi come la creazione di un ufficio centrale del difensore civico non costituisca l'unica nuova funzione assegnata all'AgID dal presente intervento normativo, atteso che le novelle recate all'art. 14 bis del CAD hanno previsto in capo all'Agenzia - oltre al compito di adottare le linee guida di cui all'art. 71 del CAD - anche quello di fornire "*pareri tecnici, obbligatori e vincolanti*" sugli elementi essenziali delle procedure di gara bandite da Consip e concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati.

Al riguardo, la Commissione ritiene opportuno segnalare l'esigenza di prevedere tempi certi per l'adozione del parere e di limitare la necessità dello stesso alle sole procedure di gara rilevanti oltre una certa soglia predefinita.

Inoltre, deve rilevarsi come, per il tramite delle novelle di cui all'intervento normativo in esame, l'AgID abbia assunto un ruolo centrale nella presente materia sia nell'ambito dei rapporti con la cittadinanza sia relativamente ai rapporti con le pubbliche amministrazioni.

La Commissione, pertanto, in considerazione di quanto precede, auspica che l'Amministrazione effettui anche una valutazione dell'adeguatezza dell'attuale organizzazione di tale ente – a fronte delle rilevanti ed impegnative nuove funzioni che sono attribuite -

procedendo agli opportuni cambiamenti qualora emerga che tale organizzazione non sia del tutto idonea ad assolvere ai complessi compiti assegnati.

Per quanto concerne, invece, la scelta di aumentare la misura delle possibili sanzioni a carico dei fornitori di servizi fiduciari che violino le regole vigenti, la Commissione osserva che l'Amministrazione ha evidenziato di aver proceduto in tal senso "*al fine di rendere le sanzioni stesse più efficaci e dissuasive, anche in relazione alle capacità economico-finanziarie degli attuali fornitori di servizi*".

In proposito, la Commissione, nel comprendere tali ragioni, non può tuttavia esimersi dal rilevare che una concreta valutazione della congruità di tali sanzioni e della proporzionalità di queste ultime rispetto alle infrazioni commesse e alla capacità economiche dei fornitori di servizi fiduciari potrà essere compiutamente realizzata solo a seguito dell'effettiva individuazione dei requisiti richiesti per la qualificazione e l'accreditamento che, ai sensi del novellato art. 29 del CAD, saranno stabiliti con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita l'AgID.

Questo Consiglio di Stato, quindi, non può che limitarsi ad evidenziare come la scelta di incrementare il valore delle sanzioni comminabili ai fornitori di servizi fiduciari risulti coerente con l'obiettivo di rendere più efficaci e dissuasive le predette misure sanzionatorie, invitando tuttavia l'Amministrazione a valutare la possibilità di prevedere misure di diversa entità in caso di lievi violazioni.

5.6. Infine, la sesta linea portante del presente intervento normativo è costituita dalla scelta di "*promuovere un processo di autentica valorizzazione del patrimonio informativo pubblico riconducendo tale obiettivo tra*

le finalità istituzionali di ogni amministrazione e disegnando un contesto normativo che, nel rispetto della disciplina in materia di privacy e tutela dei dati personali, garantisca un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso moderne soluzioni di data analysis".

In proposito la Commissione rileva che l'obiettivo di valorizzare il patrimonio di informazioni in possesso dell'Amministrazione non può che trovare favorevole accoglimento, atteso che la sua concreta realizzazione non potrà che tradursi in una maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa conformemente al dettato dell'art. 97 della Costituzione.

Allo stato attuale tuttavia la Commissione non può che limitarsi a prender atto di quanto precede, poiché nella documentazione trasmessa non è presente alcuna informazione relativamente alla realizzazione del succitato obiettivo, il cui raggiungimento nel medio e lungo periodo potrà comunque essere implementato dall'Amministrazione in sede di verifica di impatto della regolamentazione-VIR, individuando le eventuali modifiche che si siano rese necessarie in conseguenza della concreta applicazione della vigente disciplina.

6. La Commissione, al fine di agevolare il raggiungimento dei condivisibili obiettivi enucleati dall'Amministrazione proponente, ritiene di dover formulare le seguenti ulteriori osservazioni d'ordine generale.

Preliminarmente si osserva che l'intervento normativo de quo è volto a completare il processo di allineamento delle disposizioni del CAD al regolamento eIDAS, che reca la disciplina d'ordine comunitario in materi d'identificazione elettronica e servizi fiduciari.

Ciò posto, la Commissione rileva che questo Consiglio di Stato, con i pareri n. 785 del 23 marzo 2016 e n. 1204 del 17 maggio 2016, ha espresso alcuni rilievi di carattere generale relativamente al contenuto della riforma del CAD del 2016, avvenuta, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 124 del 2015, con il decreto n. 179 del 26 agosto 2016.

In proposito questo Consiglio constata che le succitate osservazioni sono state in parte accolte dall'Amministrazione ed in parte superate dalle disposizioni di cui al presente intervento normativo.

Per quanto concerne, in particolare, i rilievi che hanno trovato favorevole accoglimento, la Commissione osserva che, con il parere n. 785 del 2015, questo Consiglio di Stato ha evidenziato come "*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 spese 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*", sottolineando conseguentemente 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*" e 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*".

Tale rilievo ha, invero, trovato esplicito recepimento da parte dell'Amministrazione che, per il tramite degli artt. 62 ("*Disposizioni di*

coordinamento e finali") e 63 ("*Disposizioni finanziarie*") del decreto in esame, ha previsto il ricorso a specifiche risorse finanziarie destinate all'attuazione delle disposizioni del CAD, pari a "*11 milioni di euro per l'anno 2017 e di 20 milioni di euro per l'anno 2018*", con la conseguenza che la Commissione non può che accogliere con favore la scelta adottata dall'Amministrazione proponente.

In relazione ai rilievi che sono stati superati dalle disposizioni del decreto correttivo in esame, appare opportuno richiamare quanto in precedenza evidenziato relativamente all'art. 29 ("*Qualificazione e accreditamento*") del CAD, nella parte in cui prevede i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che intendono svolgere l'attività di prestatore di servizi fiduciari qualificati, di gestore di posta elettronica certificata, di gestore dell'identità digitale o di conservatore di documenti informatici.

In particolare, l'iniziale formulazione del precitato art. 29 del CAD, recata dallo schema trasmesso alla Commissione nel corso del 2016, prevedeva il requisito del capitale sociale minimo pari a 5 milioni di euro, in relazione al quale questo Consiglio di Stato, con il già citato parere n. 785 del 2016, aveva evidenziato la necessità di ricercare "*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*", richiamando al riguardo la sentenza del Consiglio di Stato n. 1214 del 24 marzo 2016, con la quale era stata confermata la sentenza n. 9951 del 21 luglio 2015, con cui il T.A.R. per il Lazio aveva proceduto ad annullare 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. 29 del CAD.

In sede di stesura definitiva del d.lgs. n. 179 del 2016, quindi, l'Amministrazione ha proceduto a modificare il precitato requisito, prevedendo che il capitale sociale minimo fosse individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, "*entro il limite massimo di cinque milioni di euro, in proporzione al livello di servizio offerto*".

Con l'art. 26, comma 1, lett. b) e c) del decreto in esame l'Amministrazione ha proceduto a sopprimere il riferimento al limite massimo di cinque milioni di euro ed ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione dei requisiti richiesti per la qualifica e l'accreditamento.

Orbene, la Commissione osserva che la scelta di sopprimere il precitato limite massimo di capitale sociale richiesto per l'accreditamento non è stata in alcun modo motivata dall'Amministrazione per il tramite della relazione trasmessa a questo Consiglio di Stato la quale, al riguardo, si limita ad illustrare il contenuto del menzionato art. 26.

Questo Consiglio, pertanto, non può che prendere atto della decisione assunta dall'Amministrazione, invitando quest'ultima a porre una particolare attenzione nell'individuazione dei requisiti economici richiesti per l'accreditamento che, come già evidenziato da questo Consiglio di Stato, devono essere volti a ricercare "*un punto di equilibrio*" fra le contrapposte esigenze in precedenza richiamate, al fine di evitare l'insorgere di un contenzioso sul punto che potrebbe rallentare il raggiungimento dei condivisibili obiettivi di informatizzazione e modernizzazione del Paese sottesi al presente intervento normativo.

7. La Commissione ritiene ora di dover formulare osservazioni più di dettaglio sul testo normativo che è stato trasmesso.

Prima di formulare osservazioni sui singoli articoli, questo Consiglio ritiene peraltro di dover ancora evidenziare che il testo del Codice risulta di non agevole lettura, e ciò non solo a causa dalla complessità, anche tecnica, della materia trattata ma soprattutto per effetto delle numerose correzioni, integrazioni e soppressione di articoli e commi che sono state operate negli anni ed alle quali si sono aggiunte le correzioni, integrazioni e soppressioni di articoli e commi che sono state disposti con il correttivo ora in esame.

Sarebbe quindi auspicabile, come si è già osservato in precedenza (al punto 5.1.), una ulteriore generale semplificazione del testo, con una significativa riduzione delle disposizioni non strettamente necessarie (che ancora sono state talvolta conservate) e una complessiva riorganizzazione delle disposizioni contenute nel codice, con la ri-numerazione dei capitoli, degli articoli e dei commi dei singoli articoli. Come pure si è già prima accennato, appare anche opportuna la realizzazione di un indice delle disposizioni contenute nel Codice.

8. La Commissione rileva anche che nel testo in esame, per indicare le pubbliche amministrazioni, viene molto spesso (ma non sempre) utilizzato il periodo "*i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2*".

Per rendere più agevole (anche per i cittadini) la lettura (anche separata) delle singole disposizioni del CAD si ritiene opportuno sostituire tale dizione con quella "*le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti di cui all'articolo 2, comma 2*". Valuti l'Amministrazione se, in un'ottica di ulteriore semplificazione, sia sufficiente richiamare nei singoli articoli solo "*le pubbliche amministrazioni*", chiarendo, nella

specifica disposizione (ora l'articolo 2, comma 2), quali sono i soggetti che rientrano in tale definizione per l'applicazione delle disposizioni del codice.

9. Sempre in via generale si osserva che nel testo vengono citate numerose volte le "*linee guida di cui all'articolo 71*".

Per semplificare la lettura del testo si ritiene che le linee guida, in quanto contenute in un testo diverso, possano essere anche indicate con le iniziali in maiuscolo "*Linee Guida*" o anche "*Linee guida*" e possa essere poi omesso il ripetuto riferimento all'art. 71, utilizzando all'uopo la disposizione sulle definizioni.

10. Ciò premesso, in relazione alle singole disposizioni del Codice, ed in aggiunta a tutto quanto si è osservato in termini generali, si formulano le seguenti ulteriori osservazioni, seguendo l'attuale numerazione degli articoli del CAD.

10.1. In relazione all'art. 1 del decreto in esame, recante le modifiche all'art. 1 ("*Definizioni*") del CAD, alla lettera l ter), dati di tipo aperto: la definizione potrebbe essere semplificata anche eventualmente eliminando l'ultimo periodo, "*salvo i casi previsti…*". Inoltre alla lettera aa), titolare di firma elettronica, dopo "*nonché*" appare più corretto, sotto il profilo redazionale, utilizzare il periodo "*alle applicazioni per la sua apposizione*".

10.2 All'art. 1-ter: non appare organica la collocazione della disposizione, riguardante l'utilizzo della posta elettronica, in tale parte del testo.

10.3. In relazione all'art. 2 del decreto in esame, recante le modifiche all'art. 2 ("*Finalità e ambito di applicazione*"), in aggiunta a quanto già indicato nel precedente punto 8, si segnala comunque la necessità di espungere dal testo, al comma 2, lettera a), il riferimento alle autorità

di sistema portuale che devono ritenersi già incluse fra le pubbliche amministrazioni, in quanto per legge enti pubblici non economici.

Al fine di rimarcare, inoltre, la diversa natura delle Autorità indipendenti occorre sostituire le parole "*nonché le*" con le parole "*nonché alle*".

10.4. All'art. 3-bis del CAD, "*Identità e domicilio digitale*" (art. 5 del decreto in esame), considerata l'importanza dei due diversi istituti, la Commissione ritiene che sia opportuno modificare il titolo in: "*Identità digitale e Domicilio digitale*". Potrebbe anche essere valutata l'opportunità di collocare in due articoli diversi l'Identità digitale e il Domicilio digitale.

Sempre all'art. 3-bis, al comma 1-bis, è opportuno utilizzare il verbo "*inserire*" (nell'elenco) in luogo del verbo "*iscrivere*".

10.5. In relazione all'articolo 5 del CAD, "*Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche*" (art. 6 del decreto in esame), si osserva che la disposizione potrebbe essere più organicamente collocata in altra parte del testo.

Sempre all'art. 5, al comma 2-quater, si segnala la necessità di prevedere un termine entro e non oltre il quale deve essere adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato ivi previsto.

10.6. In relazione all'art. 7 del decreto in esame, recante le modifiche all'art. 6 del CAD ("*Utilizzo del domicilio digitale*"), al comma 1 sono state riunite, in un unico comma, diverse disposizioni che appare necessario collocare in commi distinti.

Sempre all'art. 6 del CAD, al comma 1, primo periodo, appare superfluo l'inciso "*di cui all'articolo 3 bis*".

La Commissione ritiene poi opportuno che anche le disposizioni contenute nel comma 1-ter dell'art. 6 del CAD siano distribuite in (tre) distinti commi.

10.7. All'art. 6-bis del CAD ("*Indice nazionale dei domicili digitali*"), modificato dall'art. 8 del decreto in esame, al comma 1, la Commissione ritiene opportuno eliminare il riferimento al periodo, oramai non più necessario, che va da "*entro sei mesi*" a "*legislazione vigente*".

10.8. All'art. 6-ter del CAD ("*Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni*"), modificato dall'art. 9 del decreto in esame, al comma 1, primo periodo, dopo "*pubblico elenco*" non appare necessario utilizzare il termine "*di fiducia*".

10.9. All'art. 6-quater, al comma 1, dopo il riferimento alle Camere di commercio è possibile elidere il periodo "*già deputate alla gestione dell'elenco di cui all'articolo 6-bis.*"

10.10. In relazione all'art. 10 del decreto in esame, recante le modifiche all'art. 7 del CAD, la Commissione ritiene opportuno eliminare nel titolo i termini "*semplici e integrati*" trattandosi di aggettivi ai quali può farsi riferimento nel contenuto dell'articolo.

Nello stesso articolo, al comma 01, dopo "*e in modo integrato*" la Commissione ritiene che, per maggiore chiarezza espositiva, il termine "*tramite*" possa essere sostituito con l'espressione "*anche avvalendosi del punto di accesso di cui…*"

10.11. All'art. 17 del CAD ("*Responsabile per la transizione digitale e difensore civico digitale*"), modificato dall'articolo 15 del decreto in esame, la Commissione ritiene necessaria una semplificazione del comma 1 e, comunque, segnala l'esigenza di elidere, nel secondo

periodo, le parole da "*finalizzati*" a "*economicità*". Il terzo periodo dovrebbe poi costituire un comma distinto.

Sempre con riferimento all'art. 17, la Commissione ritiene che al comma 1 quater debbano essere distinti i diversi periodi dell'unico comma separandoli in distinti commi.

All'ultimo periodo del comma 1 quater occorrerebbe poi meglio precisare che le inadempienze vengono segnalate all'ufficio competente "*di ciascuna Amministrazione*".

10.12. All'art. 20 del CAD ("*Validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici*"), modificato dall'articolo 18 del decreto in esame, al comma 3, dopo "*sono stabilite*" occorre sostituire le parole "*ai sensi dell'art. 71*" con "*le Linee guida*".

10.13. La Commissione, con riferimento alla disposizione dettata dall'art. 21, comma 2-bis, del CAD ("*Ulteriori disposizioni relative ai documenti informatici, sottoscritti con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale*"), modificato dall'art. 19 del decreto correttivo, ritiene che debba essere valutata con attenzione l'opportunità di prevedere differenze fra la disciplina degli atti di cui all'art. 1350 del codice civile, numeri da 1 a 12, e quella dettata per il n. 13 dello stesso articolo, tenuto conto che il codice civile assoggetta tutti gli atti che devono farsi per iscritto (ed indicati nei numeri da 1 a 13 del codice) al medesimo regime.

10.14. Sempre all'art. 21 del CAD, al comma 2 bis, il periodo finale "*ovvero sono formati ai sensi dell'articolo 20, comma 1-bis, primo periodo*" potrebbe essere comunque riformulato, per una maggiore chiarezza espositiva, con "*ovvero sono formati con le ulteriori modalità di cui all'art. 20 comma 1-bis, primo periodo*".

10.15. La Commissione ritiene poi opportuno che anche le disposizioni contenute nel comma 2 bis dell'art. 23 del CAD ("*Copie analogiche di documenti informatici*"), sostituito dall'articolo 21 del decreto in esame, siano distribuite in commi distinti. Nell'ultimo periodo di tale articolo appare poi non necessario l'inciso "*di cui al presente comma*".

10.16. Per quanto concerne l'art. 22 del decreto in esame, recante modifiche all'art. 23-ter del CAD ("*Documenti amministrativi informatici*"), la Commissione ritiene che il comma 4, per una maggiore chiarezza espositiva, potrebbe essere così riformulato "*In materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni le Linee Guida sono definite sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*".

10.17. In relazione all'art. 24 ("*Firma digitale*") del CAD, modificato dall'art. 24 del decreto in esame, considerato che uno dei problemi più rilevanti riguardanti l'uso della firma digitale è costituito dalla validità temporale del documento firmato, la Commissione ritiene, a titolo collaborativo, di suggerire la previsione di una disposizione riguardante, anche mediante un rinvio per i profili tecnici alle Linee Guida, la durata dei certificati e la possibile obbligatoria presenza sul documento firmato della marca temporale resa accessibile.

10.18. All'art. 29 del CAD ("*Qualificazione e accreditamento*"), modificato dall'art. 26 del decreto correttivo, la Commissione ritiene che il primo periodo del primo comma potrebbe essere così meglio formulato: "*I soggetti che intendono fornire servizi fiduciari qualificati …*"

10.19. Con riferimento all'art. 32 bis del CAD, recante sanzioni per i prestatori di servizi fiduciari qualificati (art. 29 del decreto correttivo), la Commissione deve in primo luogo richiamare le

osservazioni, già formulate nel precedente punto 5.5., riguardanti, fra l'altro, anche la necessità di prevedere sanzioni di lieve entità nel caso di fatti di accertata lievità. Appare anche necessaria una più precisa indicazione delle violazioni che possono determinare l'irrogazione delle sanzioni nella loro diversa misura.

Anche per il comma 1 dell'art. 32 bis la Commissione segnala l'esigenza di distinguere i diversi periodi dell'unico comma separando le disposizioni in distinti commi.

La Commissione rileva inoltre la necessità di un migliore coordinamento, in relazione alla misura delle sanzioni previste, fra la disposizione contenuta nell'art. 32-bis, comma 1, e quella disciplinata dal successivo comma 2.

10.20. All'art. 34 del CAD ("*Norme particolari per le pubbliche amministrazioni*"), modificato dall'art. 30 del decreto correttivo, la Commissione ritiene che, al comma 1 bis, lettera b), possa essere eliminato, perché non necessario, l'inciso "*nel rispetto della disciplina vigente*".

10.21. In relazione all'art. 36 del decreto in esame, recante le modifiche all'art. 41 ("*Procedimento e fascicolo informatico*") del CAD, la Commissione rileva che quest'ultimo, al comma 1, lett. b), procede a sopprimere la locuzione "*cooperazione applicativa*" recata dal primo comma dell'art. 41, locuzione che, tuttavia, risulta ancora presente al medesimo art. 41, comma 2 bis del CAD.

La Commissione, pertanto, invita l'Amministrazione, in sede di stesura definitiva del presente decreto, a coordinare l'art. 41, comma 2 bis del CAD con il testo del novellato art. 41 del CAD, al fine di evitare l'insorgere di dubbi interpretativi sul punto.

10.22. Per quanto concerne l'art. 38 del decreto in esame, recante modifiche all'art. 44 ("*Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici*") del CAD, la Commissione osserva che la locuzione "*per gli oggetti in esso conservati*", introdotta al comma 1 ter dell'art. 44 del CAD, suscita alcune perplessità sotto il profilo linguistico, atteso che l'utilizzo del termine "*oggetti*" appare impreciso: la Commissione, pertanto, invita l'Amministrazione, in sede di stesura definitiva del presente intervento normativo, a sostituire la locuzione recata dall'art. 44, comma 1 ter del CAD con la seguente "*per quanto in esso conservato*", che appare più corretta sotto il profilo redazionale.

Sempre in relazione al citato art. 38 del decreto la Commissione osserva, altresì, che quest'ultimo introduce un nuovo comma 1 quater all'art. 44 del CAD, che demanda al responsabile della conservazione la possibilità di "*affidare la conservazione dei documenti informatici ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche*", senza tuttavia prevedere le modalità con cui il responsabile può procedere al citato affidamento.

Peraltro, alcune di tali modalità risultano esplicitamente previste dal novellato art. 34, comma 1 bis, lett. b) del CAD, in base al quale l'affidamento dei compiti di conservazione può avvenire "*in modo totale o parziale, nel rispetto della disciplina vigente, ad altri soggetti, pubblici o privati accreditati come conservatori presso l'AgID*": la Commissione, pertanto, ritiene opportuno invitare l'Amministrazione, prima dell'approvazione definitiva del presente intervento normativo, a coordinare più puntualmente quanto previsto dal novellato art. 44, comma 1 quater del CAD con le disposizioni di cui all'art. 34, comma 1 bis, lett. b) del medesimo CAD, al fine di esplicitare più compiutamente le modalità con cui il responsabile della

conservazione dei documenti informatici potrà procedere all'affidamento di tale compito a diversi soggetti.

10.23. Per quanto concerne l'art. 44 del decreto che modifica l'art. 51 ("*Sicurezza e disponibilità dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni*") del CAD la Commissione invita l'Amministrazione a integrare il comma 1 del citato art. 51, prevedendo che l'AgID, nell'individuare le soluzioni tecniche per la sicurezza dei dati e dei sistemi, si raccordi con le autorità competenti in materia analogamente, peraltro, a quanto già previsto dal comma 2 relativamente alla sicurezza dello spazio cibernetico.

10.24. In relazione all'art. 54 del decreto, recante modifiche all'art. 64 bis ("*Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione*") del CAD, la Commissione osserva che, tramite il succitato art. 54, viene introdotto un nuovo comma 1 bis dell'art. 64 bis del CAD, in base al quale "*al fine di rendere effettivo il diritto di cui all'articolo 7, comma 1, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, i fornitori di identità digitali e i prestatori dei servizi fiduciari qualificati, in sede di evoluzione, progettano e sviluppano i propri sistemi e servizi in modo da garantire l'integrazione e l'interoperabilità tra i diversi sistemi e servizi e con il servizio di cui al comma 1, espongono per ogni servizio le relative interfacce applicative e, al fine di consentire la verifica del rispetto degli standard e livelli di qualità di cui all'articolo 7, comma 2, adottano gli strumenti di analisi individuati dall'AgID con le linee guida di cui all'articolo 71*".

Orbene, in relazione al menzionato comma, la Commissione rileva, in primo luogo, che non appare corretto il richiamo, ivi operato, all'art. 7, comma 1 del CAD, atteso che tale comma non ha la finalità richiamata dal comma 1 bis dell'art. 64 del medesimo CAD: la Commissione, pertanto, invita l'Amministrazione a sostituire, in sede

di stesura definitiva del presente decreto, il richiamo operato dall'art. 64 bis, comma 1 bis del CAD all'art. 7, comma 1 del Codice con un riferimento all'art. 7, comma 01 del CAD - introdotto con il presente decreto - atteso che quest'ultimo appare più corretto in relazione al contenuto del succitato art. 64 bis del CAD.

In secondo luogo la Commissione osserva che la locuzione "*in sede di evoluzione*", recata dal medesimo comma 1 bis dell'art. 64 bis del CAD, appare poco chiara, con la conseguenza che risulta necessario invitare l'Amministrazione a sostituire tale locuzione con un'espressione più puntuale, al fine di evitare l'insorgenza di possibili divergenze interpretative sul punto.

10.25. Per quanto concerne l'art. 62 ("*Disposizioni di coordinamento e finali*") del decreto, la Commissione osserva che quest'ultimo, al comma 1, dispone che la locuzione "*regole tecniche*", ovunque ricorra, debba essere sostituita dalla locuzione "*linee guida*", ad eccezione degli artt. 14, 20 comma 3 e 76 del CAD.

Tuttavia, in proposito, la Commissione rileva che mantenere la locuzione "*regole tecniche*" all'art. 14 del CAD appare una scelta corretta solo per quanto concerne il comma 1 del precitato art. 14, atteso che il comma 2 del medesimo articolo richiama le "*regole tecniche di cui all'art. 71*" del CAD e andrebbe, pertanto, modificato in considerazione dell'avvenuta sostituzione della locuzione "*regole tecniche*" di cui all'art. 71 con la locuzione "*linee guida*".

La Commissione, pertanto, invita l'Amministrazione a inserire dopo il numero "*14*" le parole "*comma 1*", al fine di evitare possibili dubbi in merito alla perdurante vigenza delle regole tecniche in precedenza previste dall'art. 71 del CAD.

11. La Commissione osserva poi che l'articolo l'art. 62 ("*Disposizioni di coordinamento e finali*") del correttivo prevede, al comma 5, che "*L'articolo 16-ter, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, è sostituito dal seguente: "1. A decorrere dal 15 dicembre 2013, ai fini della notificazione e comunicazione degli atti in materia civile, penale, amministrativa e stragiudiziale si intendono per pubblici elenchi quelli previsti dagli articoli 6-bis, 6-quater e 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dall'articolo 16, comma 12, del presente decreto, dall'articolo 16, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nonché il registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della giustizia.*"

Al riguardo la Commissione invita l'Amministrazione a valutare l'inserimento, dopo la parola "*amministrativa*" della parola "*contabile*", al fine di rendere omogenea tra tutte le giurisdizioni l'applicazione della disposizione recata dal comma in questione.

12. La Commissione osserva, infine, che l'art. 62 del correttivo prevede, al comma 6, che "*Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, di concerto con il Ministro della giustizia, sono stabiliti le modalità e i tempi per la confluenza dell'elenco di cui all'articolo 16, comma 12, del decreto-legge n. 179 del 2012 in una sezione speciale dell'elenco di cui all'articolo 6-ter del decreto legislativo n. 82 del 2005, consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti e dagli avvocati. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità con le quali le pubbliche amministrazioni che non risultino già iscritte nell'elenco di cui all'articolo 16, comma 12, del decreto-legge n. 179 del 2012, comunicano l'indirizzo di posta elettronica certificata da inserire nella sezione speciale di cui al presente comma*".

Il registro che la norma richiama è il registro generale degli indirizzi elettronici delle Pubbliche Amministrazioni, gestito dal Ministero della giustizia, che costituisce il registro al quale si fa riferimento ai fini della notificazione e comunicazione degli atti in materia civile, penale, amministrativa e stragiudiziale.

Nel comprendere le ragioni che fanno ritenere utile la confluenza di tale registro in una apposita sezione speciale dell'elenco di cui all'articolo 6-ter del CAD, la Commissione sottolinea l'esigenza di mantenere la separazione fra i due elenchi e di assicurare che la confluenza non determini minori garanzie nella tenuta del registro e nella gestione dei dati ritenuti necessari dal Ministero della giustizia per il suo popolamento.

13. Nell'occasione la Commissione deve anche rilevare che il registro delle pubbliche amministrazioni gestito dal Ministero della giustizia risulta notoriamente scarsamente popolato, in parte a causa di alcune rigidità che occorre rimuovere ed in parte per la mancanza di adeguata sensibilità di numerose pubbliche amministrazioni, soprattutto enti locali. E ciò determina gravi inconvenienti per il corretto funzionamento del sistema e per i soggetti che intendono notificare un atto o un ricorso ad una pubblica amministrazione.

13.1. Per quanto riguarda le rilevate rigidità del sistema, si deve ricordare che, a differenza di quanto previsto per il registro IPA, nel registro delle P.A. gestito dal Ministero della giustizia ogni pubblica amministrazione può, al momento, indicare un solo indirizzo digitale anche quando la sua articolazione prevede diversi organi legittimati a stare in giudizio (come accade ad esempio per l'INPS o per altri soggetti pubblici con diverse articolazioni territoriali).

Per superare tale inconveniente e rendere possibile anche in questi casi l'effettivo popolamento del registro, ed il suo uso per le finalità per le quali il registro è stato creato, occorre prevedere una disposizione che consenta a ciascuna pubblica amministrazione, in un regime controllato ma secondo il principio di responsabilità, di indicare anche eventualmente più di un indirizzo di posta elettronica certificata, quale corrispondente domicilio digitale, e ciò sia nel caso in cui, in base alla normativa vigente, singoli organi o articolazioni territoriali abbiano una autonoma capacità o legittimazione processuale, o comunque sia prevista la notifica degli atti processuali presso di essi, sia nel caso in cui le pubbliche amministrazioni stiano in giudizio tramite propri dipendenti (nel caso di costituzione tramite avvocati interni, iscritti nel loro registro speciale, valgono invece le ordinarie regole di domiciliazione presso il difensore, con la conseguenza che viene meno l'utilizzo di tale registro).

Si ritiene pertanto necessario prevedere una disposizione che recepisca tale esigenza già nel testo dell'art. 62 in esame.

13.2. Il citato art. 62, comma 5, dello Schema delle disposizioni correttive del CAD, prevede poi, come si è già accennato, che con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, di concerto con il Ministro della giustizia, con il quale si procederà a disciplinare la confluenza del registro gestito dal Ministero della Giustizia nella sezione speciale dell'elenco di cui all'articolo 6-ter del CAD , saranno stabilite anche le modalità con le quali le pubbliche amministrazioni che non risultino già iscritte nell'elenco di cui all'articolo 16, comma 12, del decreto-legge n. 179 del 2012, comunicano l'indirizzo di posta elettronica certificata da inserire nella sezione speciale.

Al riguardo la Commissione, al fine di consentire il definitivo superamento dei problemi connessi al mancato popolamento del registro delle P.A. gestito dal Ministero della giustizia, causati dalla ingiustificata inerzia di numerose pubbliche amministrazioni, ritiene di dover segnalare l'opportunità di prevedere, nell'art. 62 dello schema del decreto correttivo, anche un potere sostitutivo che l'AgID, decorso un ragionevole tempo dall'accertata inerzia, potrebbe esercitare per l'iscrizione del soggetto pubblico inadempiente nel registro.

14. Conclusivamente, in considerazione di quanto sin qui esposto, la Commissione speciale ritiene che lo schema di decreto legislativo in esame meriti parere favorevole con le osservazioni che precedono.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sullo schema di regolamento in epigrafe con le osservazioni di cui alla parte motiva.

GLI ESTENSORI
Dante D'Alessio, Claudio Boccia

IL PRESIDENTE
Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO
Giuseppe Carmine Rainone