



**CONFERENZA UNIFICATA
3 marzo 2016**

Punto 5) all'ordine del giorno

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

Parere positivo con presentazione di proposte emendative

L'ANCI condivide l'esigenza di aggiornare il Codice dell'Amministrazione Digitale per renderlo coerente alle priorità individuate dal Piano Crescita Digitale e all'evoluzione, sia tecnologica sia organizzativa, dell'ultimo decennio. Sebbene si registrino interventi positivi all'interno del testo, tra cui l'intento di riallineare la normativa nazionale alla regolamentazione europea, ed in particolare al Regolamento eIDAS, si ritiene che il grande numero di modifiche puntuali agli articoli rischi di far perdere coerenza all'intero testo, depotenziandone la funzione di riferimento normativo di indirizzo per l'auspicato switch off al digitale della Pubblica Amministrazione. Nello specifico, si ritiene opportuno segnalare quanto segue:

1. L'applicazione concreta e funzionale del Codice è stata difficile anche perché in una norma di principi si è voluto inserire una serie di dettagli e regole tecniche che, in quanto soggetti a repentine e continue modifiche, avrebbero dovuto essere demandati ad una procedura agile di definizione e manutenzione. Questo mix è ancora presente in questa versione aggiornata, nonostante l'articolo 1 lettera m) della delega al Governo espressamente sancisca il principio di *“semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche e assicurare la neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD, semplificando allo stesso tempo il CAD medesimo in modo che contenga esclusivamente principi di carattere generale”*.
2. Il Codice riformato relega gli enti territoriali al ruolo di attuatori “passivi”, non considerandone adeguatamente le peculiarità funzionali ed organizzative ed eliminando praticamente tutte le sedi di condivisione e concertazione previste. L'attuazione in tutte le amministrazioni del codice richiede il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali, per tenere conto del processo di riorganizzazione in atto, in attuazione della legge “Delrio” - Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, nonché della

forte spinta all'associazionismo di funzioni per i piccoli Comuni presente nella più recente normativa di settore.

Gli Enti locali hanno intrapreso nell'ultimo decennio iniziative volte alla riorganizzazione dei processi amministrativi mediante le ICT, unendo proficuamente finanziamenti statali e regionali a propri investimenti e azioni di efficientamento della propria spesa di funzionamento. Senza un utilizzo pieno ed adeguato delle sedi di concertazione esistenti, non si potranno garantire sinergie e complementarità.

Se, come si intuisce, l'intento è quello di semplificare la governance, andrebbe almeno prevista la presenza di 1 rappresentante dei Comuni in seno alla Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica di cui all'art.18, per garantire un raccordo politico-istituzionale, nonché di rappresentanti comunali che partecipino ai lavori di stesura da parte di AgID delle regole tecniche per l'attuazione del Codice previste dall'art. 71.

3. L'attuazione del Codice, ed in generale il perseguire gli obiettivi fissati dall'agenda digitale, necessita innanzitutto di competenze e quindi di formazione. Il problema del blocco delle assunzioni legato all'impossibilità di avvalersi di risorse esterne, considerati gli attuali organici delle Pubbliche Amministrazioni, è una grande criticità, che impatta maggiormente, rispetto ad altri ambiti, sulla capacità delle amministrazioni di innovare il loro funzionamento e le modalità di relazione con i cittadini.

Appare quindi positiva la previsione di inserire anche i dirigenti, oltre ai funzionari pubblici, tra i soggetti che andranno formati, affinché chi ha la responsabilità di applicare il codice, e su cui ricadranno le eventuali sanzioni per la mancata o inadeguata osservanza dei dettami normativi, sia consapevole dei processi da attuare.

Il forte contingentamento del turn over di personale imposto nel triennio 2016-2018 della legge di stabilità 2016, impedisce di fatto di reperire all'esterno risorse qualificate, e rende indispensabile investire in formazione sulle risorse umane già presenti nell'amministrazione, impegno quest'ultimo direttamente proporzionale al progressivo incremento dell'età media dei dipendenti e dei dirigenti di ruolo.

A fronte del livello di inadeguatezza dell'attuale personale pubblico, vuoi per limiti legati all'età media, vuoi per la tipologia di competenze specialistiche finora richieste e per il conseguente approccio culturale di chi opera negli enti locali, bisognerebbe comunque prevedere degli interventi che facilitino l'internalizzazione di professionalità attualmente non presenti negli enti.

Proprio per quanto suddetto, l'individuazione di una figura di coordinamento per il passaggio alla modalità operativa digitale, direttamente sottoposto all'organo di vertice politico, può mettere in serie difficoltà i Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni.

A meno di ripristinare la prescrizione per le sole Pubbliche Amministrazioni centrali, andrebbe definita una modalità di applicazione della norma diversa per le autonomie locali, che non sarebbero altrimenti nelle condizioni di far fronte alla nuova esigenza.

Occorre, inoltre, tenere conto che, tanto la disciplina dell'ufficio unico digitale, quanto la figura del difensore civico digitale, devono necessariamente trovare una specifica contestualizzazione rispetto alla realtà dei piccoli comuni e delle forme di gestione associata di funzioni e servizi.

4. La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale continua a essere basata sul principio dell'"invarianza finanziaria" derivante dall'applicazione del codice, quando il percorso intrapreso per la realizzazione di alcune delle priorità già fissate dall'Agenda Digitale italiana, quali ad esempio l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, sta dimostrando che sono necessarie risorse finanziarie, non solo per lo sviluppo delle infrastrutture centrali, ma anche per sostenere le ricadute sui sistemi territoriali, sia in termini di adeguamento tecnologico ed organizzativo, sia in termini di formazione e assistenza.

L'operazione di eliminare i limiti organizzativo e finanziario all'interno del codice è condivisibile, laddove però si tenga conto dell'impatto in termini economici che la creazione di nuovi diritti ha sulle pubbliche amministrazioni. Conseguentemente, è in quest'ottica che vanno utilizzate le risorse nazionali ed europee destinate a concretizzare il passaggio al digitale del Paese (con particolare riferimento al PON Governance e Capacità istituzionale e alle misure di capacity building previste nei POR). Non è possibile – anche alla luce dell'ultima manovra economico-finanziaria (comma 515) che prevede l'obbligo di ridurre del 50% la spesa per gli approvvigionamenti di beni e servizi informatici – pensare di poter trasferire sui livelli territoriali i costi di un'operazione che è in primo luogo infrastrutturale e organizzativa.

5. Porre il cittadino al centro dei servizi dell'amministrazione attraverso la leva del digitale è un principio condiviso. La previsione di un domicilio digitale per ogni cittadino e di un'identità digitale unica per il colloquio cittadino-PPAA sono due strumenti importanti per garantire il diritto universale alla cittadinanza digitale. Proprio in virtù del principio di universalità del diritto, si potrebbero migliorare alcuni aspetti. Ad esempio, l'obbligatorietà di accesso tramite SPID alla connettività pubblica quando non utilizzata limita la possibilità di utilizzo del servizio in realtà turistiche in cui l'utente si aspetta un'autenticazione molto leggera. In un Paese ad alta vocazione turistica come il nostro, andrebbe considerata ad esempio anche l'autenticazione via SMS per SIM registrate. Ferma restando la necessità di adeguare il Codice delle Comunicazioni esentando una PA dagli obblighi del codice delle comunicazioni almeno nel caso di wifi pubblico.
6. Il significativo depotenziamento dell'art. 20 del DL 179/2012 relativo alle comunità intelligenti, con la soppressione del Comitato tecnico precedentemente istituito, appare un intervento non perfettamente in linea con l'ambito di intervento del Codice. Far rimanere in capo all'AgiD esclusivamente le funzioni di definizione di standard tecnici e gestione della piattaforma nazionale corre il rischio di "relegare" il tema alla sola componente IT, senza considerare le dimensioni legate ai bisogni territoriali, all'integrazione con gli altri assi di servizio urbani e alla strumentazione finanziaria che erano alla base dell'impianto precedentemente previsto. Si propone dunque lo stralcio della modifica, chiedendo al contempo un ripensamento più organico del tema che consenta di superare le evidenti criticità di attuazione finora riscontrate.

Si riportano di seguito le proposte emendative.

Articolo 9 dello schema di decreto (modifiche articolo 8 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

Al comma 2 le parole “tramite SPID” sono sostituite dalle seguenti “che rispetti gli standard di sicurezza fissati dall’Agid.”

Motivazione

L'obbligatorietà dell'autenticazione tramite SPID, molto elaborata, limita la possibilità di utilizzo del servizio in realtà turistiche in cui l'utente si aspetta una autenticazione molto “leggera”. Nel rispetto degli standard di sicurezza che saranno fissati dall’Agid, si ritiene utile prevedere delle modalità di autenticazione che consentano anche ai turisti l’accesso alla connettività pubblica, nel rispetto della stessa norma che indica il settore di interesse turistico tra quelli prioritari per l’applicazione della norma.

Al comma 2, dopo le parole “comma 2”, sono aggiunte le parole “in deroga alle disposizioni di cui all’art. 6 comma 1 del dlgs 259/2003”,

Motivazione

L'art. 8-bis è in contrasto con l'articolo 6 del Codice delle comunicazioni elettroniche (*Art. 6 Misure di garanzia - 1. Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, o loro associazioni, non possono fornire reti o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, se non attraverso società controllate o collegate*). Si ritiene quindi utile chiarire il conflitto, derogando agli obblighi del suddetto codice per le prescrizioni dell’articolo.

Articolo 13 dello schema di decreto (modifiche articolo 14 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

Prima della lettera a) *inserire il seguente periodo 0a)* al comma 2, dopo le parole “articolo 71.” è aggiunto il seguente periodo “A tal fine, inoltre, le regioni e le autonomie locali designano ciascuno un proprio membro della Conferenza permanente per l’innovazione tecnologica istituita al successivo Art. 18, oltre a due rappresentanti ciascuno che partecipano ai lavori di stesura da parte di AgID delle regole tecniche per l’attuazione del presente Codice previste dal succitato articolo 71.”

Motivazione

L’attuazione del codice in tutte le amministrazioni pubbliche necessita di un modello organizzativo e tecnologico chiaro e semplificato che coinvolga i diversi livelli istituzionali e tenga conto del processo di riorganizzazione in atto, in attuazione della legge “Delrio”.

Si ritiene, pertanto, necessario garantire la partecipazione degli enti territoriali sia nella Conferenza permanente per l’innovazione tecnologica, sia nella predisposizione delle regole tecniche di cui all’articolo 71.

Articolo 15 dello schema di decreto (modifiche all’articolo 17 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

Dopo il comma 1 quinquies inserire i seguenti:

“1-sexies. Nel rispetto della propria autonomia organizzativa, le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato individuano l’ufficio per il digitale di cui al comma 1 tra quelli di livello dirigenziale oppure, ove siano soggetti privi di dirigenti, individuano un responsabile per il digitale tra le proprie posizioni apicali.”

“1-septies. Gli enti locali possono svolgere la funzione di cui al comma 1 in forma associata.

Motivazione

Il testo originario si riferiva alle sole amministrazioni centrali; l'estendere analoga previsione normativa al livello locale pone in serie difficoltà i Comuni, soprattutto di piccole dimensioni, considerando sia l'inadeguatezza del personale, sia il blocco del turn over e l'impossibilità di reperire all'esterno le professionalità necessarie.

Si ritiene, pertanto, importante prevedere maggiore elasticità per gli enti locali nell'identificare le modalità più opportune per assolvere alla funzione.

Articolo 16 dello schema di decreto (modifiche all'articolo 18 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

Al comma 2 *dopo la parola “Agid” inserire le parole “, oltre a un rappresentante delle Regioni e Province Autonome e un rappresentante delle autonomie locali”.*

Motivazione

L'emendamento è coordinato a quello all'articolo 9, al fine di garantire la partecipazione degli enti territoriali alla Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica.

Articolo 47 dello schema di decreto (modifiche all'articolo 59 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

La lettera e) è *sostituita dalla seguente “il comma 6 è abrogato”*

Dopo la lettera e) è *inserita la seguente “lettera f) al comma 7bis abrogare le parole “gestita dall'Agenzia del territorio. Per garantire la circolazione e la fruizione dei dati catastali conformemente alle finalità ed alle condizioni stabilite dall'articolo 50, il direttore dell'Agenzia del territorio, di concerto con il Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni e previa intesa con la Conferenza unificata, definisce con proprio decreto entro la data del 30 giugno 2006, in coerenza con le disposizioni che disciplinano il sistema pubblico di connettività, le regole tecnico economiche per l'utilizzo dei dati catastali per via telematica da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni.”*

Motivazione

In considerazione della recente revisione del dato catastale, per la quale il riferimento per il calcolo delle imposizioni passa da vani a metri quadri - il che rende l'informazione catastale ancora più strategica per la gestione del territorio a tutti i livelli di Pubbliche Amministrazioni - va reinserita e garantita la circolarità delle informazioni catastali tra Pubbliche Amministrazioni in forma gratuita.

Articolo 48 dello schema di decreto (modifiche all'articolo 60 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

Dopo la lettera d) *inserire la lettera d)bis “al comma 3-bis, dopo la lettera f)ter inserire le seguenti: F)quater: l'anagrafe tributaria; f)quinquies; la base dei dati catastali.”*

Motivazione

Per il loro valore strategico, entrambe le basi di dati andrebbero inserite tra quelle di interesse nazionale.

Articolo 55 dello schema di decreto (modifiche all'articolo 68 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

Prima della lettera a), inserire la seguente 0a)

“Al comma 1, prima delle parole “acquisiscono programmi informatici” inserire le parole “sviluppano progetti per sistemi complessi e ”

Motivazione

Alcuni enti, per vocazione o esigenza, sviluppano sistemi in proprio, per cui anche questa fattispecie andrebbe considerata tra quelle per le quali è necessario garantire i principi di *“..economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica..”*

Articolo 56 dello schema di decreto (modifiche articolo 69 e 70 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

Sostituire l'articolo con il seguente:

“All'articolo 69 del decreto legislativo n. 82 del 2005 la rubrica è sostituita dalla seguente “Riuso delle soluzioni e standard aperti” e il comma 1 è sostituito dal seguente:

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

Motivazione

L'emendamento amplia e rafforza il concetto di “Riuso dei programmi informatici”, vincolando anche le Pubbliche amministrazioni ad utilizzare standard aperti nello sviluppo di programmi informatici per favorirne l'adozione da parte di altre pubbliche amministrazioni.

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

Motivazione

L'emendamento è in linea col principio di rinviare alle regole tecniche tutti i provvedimenti di approfondimento tecnologico, lasciando al Codice il compito di fissare i principi normativi.

Articolo 58 dello schema di decreto (modifiche articolo 73 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

Sostituire la lettera e) del comma 1 con il testo seguente:

“e) il comma 3-bis è sostituito dal seguente:

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

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

Motivazione

Data la rilevanza di tali specifiche per tutti i livelli della Pubblica Amministrazione, si ritiene necessario garantirne la massima condivisione, nell'ottica di migliorarne il testo per garantire la massima efficienza dei sistemi informativi territoriali.

Articolo 64 dello schema di decreto (abrogazioni)

Dopo il comma 1 inserire il seguente comma 1bis:

“1bis. Al decreto legislativo n.82 del 2005 sono abrogati i seguenti articoli, il cui contenuto viene rinviato alle regole tecniche di cui all'art.71:

- a) 6 - Utilizzo della posta elettronica certificata
- c) 21 - *Documento informatico sottoscritto con firma elettronica*
- d) 22 - *Copie informatiche di documenti analogici*
- e) 23 - *Copie analogiche di documenti informatici*
- f) 23-bis - *Duplicati e copie informatiche di documenti informatici*
- g) 23-ter - *Documenti amministrativi informatici*
- h) 25 - *Firma autenticata*
- i) 40-bis - *Protocollo informatico*
- l) 44 - *Requisiti per la conservazione dei documenti informatici*
- m) 44-bis - *Conservatori accreditati*
- n) 45 - *Valore giuridico della trasmissione*
- o) 46 - *Dati particolari contenuti nei documenti trasmessi*
- p) 47 - *Trasmissione dei documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni*
- q) 48 - *Posta elettronica certificata*
- r) 49 - *Segretezza della corrispondenza trasmessa per via telematica*
- s) 50-bis - *Continuità operativa*
- t) 54 - *Contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni*
- u) 61 - *Delocalizzazione dei registri informatici*
- v) 62-bis - *Banca dati nazionale dei contratti pubblici*
- z) 65 - *Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica*

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

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

Motivazione

L'emendamento è in linea col principio di rinviare alle regole tecniche tutti i provvedimenti di approfondimento tecnologico.

Sostituire il comma 5 lettera b) (riferito all'art. 20 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) con la seguente formulazione:

“b) all'articolo 20:

1) al comma 1, le lettere a) e b) sono soppresse;

2) al comma 2:

2.1 la parola “undici” è sostituita con “nove”;

2.2 dopo le parole “province d'Italia”, inserire le parole “, uno dall'ISTAT, uno dall'Agenzia stessa”

2.3 la parola “sei” è sostituita con “due”

2.4 le parole “di cui uno proveniente da atenei nazionali, tre dalle associazioni di imprese o di cittadini maggiormente rappresentative, uno dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e uno dall'Agenzia stessa” sono soppresse

3) al comma 3, le parole “a) e b)” sono soppresse

4) al comma 8, le parole: "delle iniziative del PNCI di cui al comma 1, lettera a)" sono sostituite da "degli obiettivi di cui al comma 1";

5) i commi 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 e 19 sono abrogati.

Motivazione

Si concorda con l'obiettivo di semplificare il dettato dell'art. 20 del DL 179/2012, ma non con l'eliminazione del Comitato tecnico delle comunità intelligenti: questo, infatti, costituisce l'unica sede di coordinamento istituzionale ufficialmente esistente sul tema, finalizzata all'integrazione delle competenze settoriali a livello di amministrazioni centrali e al coordinamento con le autonomie locali, sia nella loro veste di attuatori principali degli interventi, sia in quanto portatori delle specifiche istanze dei diversi territori. Si propone quindi una parziale ridefinizione della composizione del Comitato e un alleggerimento dei molti e dettagliati adempimenti precedentemente previsti in capo all'AgID (fra cui l'eliminazione della predisposizione del Piano Nazionale delle Comunità Intelligenti), al fine di esaltare le funzioni di indirizzo operativo e definizione di standard tecnici.

Aggiungere il seguente articolo:

XXX. “Al DPR 28 settembre 1994, n. 634, all'art. 1, comma 2, dopo le parole “amministrazioni centrali e periferiche dello Stato” inserire le seguenti parole “, e gli Enti Locali limitatamente all'espletamento delle funzioni di polizia locale,”

Motivazione

La disciplina vigente in materia di accesso alle banche dati pubbliche tenute presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti esclude le amministrazioni comunali (D.lgs. 285/1992 e ss. mm.ii., artt. 225 e 226; D.P.R. 495/1992; D.P.R. 634/1994; D.lgs. 52/2005 e ss.mm.ii., art. 50, co. 1), nell'espletamento delle funzioni di polizia municipale, dal regime di gratuità di cui invece beneficiano gli organi costituzionali,

giurisdizionali e le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ai sensi del D.P.R. 634/1994, art. 1, co. 2, pertanto sottoponendo le prime all'obbligo della corresponsione dei canoni e dei corrispettivi nella misura di cui all'art. 10 e con le modalità di cui all'art.11 del richiamato decreto presidenziale.

Ciò in ragione di un regime di specialità a cui il legislatore ha voluto sottoporre la materia, per cui tali dati contenuti nell'archivio del CED della Motorizzazione sarebbero coperti da riservatezza e quindi per natura non conoscibili da chiunque.

L'estensione agli enti locali del predetto regime di accessibilità al servizio senza aggravio di costi sul bilancio si rende necessaria al fine di perseguire più adeguati livelli di efficacia ed efficienza nello svolgimento delle funzioni di polizia locale di controllo delle autodichiarazioni e certificazioni degli abilitati alla guida dei veicoli, a maggior tutela della sicurezza stradale.