

Le novità del 2016 per la pubblica amministrazione digitale

di Carlo Ranocchia ¹

Con la legge delega 7 agosto 2015, n. 124 il Parlamento italiano ha conferito al Governo la responsabilità di redigere un nuovo testo per il Codice dell'Amministrazione Digitale per dare impulso e riordinare quell'ormai nota costellazione di tematiche fatta di cittadinanza digitale, documento informatico e procedimento amministrativo digitale.

Il Consiglio dei Ministri, il 20 gennaio 2016, ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo *"Norme di attuazione dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante modifica e integrazione del codice dell'amministrazione digitale (CAD) di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82"*.

Due dei punti fondamentali dello schema di decreto legislativo consistono nel Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID)² e nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

Tali strumenti permetteranno ai cittadini di accedere ai servizi degli enti pubblici e dei privati che aderiranno, attraverso un unico sistema di credenziali.

Diventa obbligatorio per tutta la P.A. adeguare, tutti i propri sistemi e punti di accesso telematici con il cittadino, a tale innovazione.

L'Identità digitale, oltre allo SPID, è propriamente costituita anche dal Domicilio Digitale definito come "l'indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio qualificato di recapito che consenta la prova del momento di ricezione di una

¹ Carlo Ranocchia è nato a Napoli, ma risiede con la sua famiglia in provincia di Bologna. Inizialmente da appassionato, poi da esperto conoscitore, mette le sue competenze in campo informatico a disposizione delle nuove leve, quale assistente tecnico-didattico in un istituto scolastico superiore. Dopo la laurea in Scienze dell'Amministrazione, conseguita con lode presso l'Università di Roma Unitelma Sapienza, nel 2016 consegue, con analogo profitto e nello stesso Ateneo, anche il Master di I livello in "Governance, Management, E-government delle pubbliche amministrazioni", redigendo un Project work sulle tematiche poi riassunte in questo contributo.

² Il citato schema di decreto legislativo definisce l'Identità Digitale come *"la rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale secondo le modalità fissate nel decreto attuativo dell'articolo 64"*.

comunicazione tra i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, e le persone fisiche e giuridiche".³

SPID e ANPR sono due ulteriori tasselli che si integrano in modo coerente con la scadenza del 12 agosto 2016, data dalla quale diventa obbligatorio per la P.A. produrre in digitale la propria documentazione secondo le indicazioni fornite dalle regole tecniche (DPCM 13/11/2014) in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici.

Non va dimenticato che alle numerose novità introdotte nell'ordinamento nazionale si è aggiunta una fondamentale cornice giuridica di matrice europea.

Infatti, con l'adozione del Regolamento (UE) n. 910 del 23 luglio 2014 (2014/910/UE) "eIDAS", viene definito un quadro normativo sulle firme elettroniche, i servizi di terza parte detti fiduciari (*trusted service*), i servizi di identificazione ed autenticazione, e fondato sul principio di neutralità tecnologica.

Il Regolamento, entrato in vigore il 17 settembre 2014, diviene pienamente operativo dal 1 luglio 2016 con l'abrogazione della Direttiva 1999/93/EC, fatti salvi certificati, firme e dispositivi preesistenti, superando ogni norma in contrasto a livello nazionale che viene ad essere implicitamente abrogata.⁴

La nuova normativa si occupa, sia nel pubblico che nel privato, di identità, firme, sigilli, validazioni temporali e documenti elettronici, servizi di recapito elettronico, servizi di autenticazione e certificazione dei siti web e più in generale di tutti i servizi digitali in cui è essenziale la fiducia nella controparte.⁵

³ Cfr. art. 1, c.1 del già citato schema di decreto legislativo. Occorre ricordare che il precedente Codice aveva già disciplinato il domicilio digitale con l'articolo 3bis, comma 1 "Al fine di facilitare la comunicazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini, è facoltà di ogni cittadino indicare alla pubblica amministrazione, secondo le modalità stabilite al comma 3, un proprio indirizzo di posta elettronica certificata quale suo domicilio digitale." Mentre col successivo comma 2 veniva istituito l'ANPR.

⁴ Un Regolamento europeo è, infatti, una norma di legge che, in base alle regole comunitarie, è direttamente applicabile senza necessità di ulteriori passaggi a livello dei singoli Stati membri garantendo un'uniformità di applicazione in tutto il territorio dell'Unione.

⁵ L'obiettivo principale del Regolamento è migliorare l'efficacia dei servizi elettronici pubblici e privati, delle transazioni elettroniche e del commercio elettronico nell'Unione europea. La mancanza di fiducia, infatti, dovuta in particolare alla percepita incertezza giuridica, scoraggia e allontana i consumatori, le imprese e le autorità pubbliche dall'effettuare transazioni per via elettronica e dall'adottare nei propri processi i nuovi servizi basati sulla gestione documentale elettronica e la comunicazione digitale.

Lo schema di decreto legislativo già citato, adegua il CAD al regolamento europeo eIDAS⁶, allineandolo alle nuove scelte derivanti dai programmi in corso di attuazione⁷ (soprattutto per identità digitale e domicilio digitale) e operando degli interventi in tema di *governance* e di abrogazione di norme non attuate o obsolete.

Dopo la prima profonda revisione avvenuta nel 2010, il CAD si avvia ad una seconda riforma dopo circa sei anni, periodo abbastanza denso di novità in campo tecnologico, di evoluzione della PA digitale, come del resto ancora diversi obiettivi non sono stati centrati.

Dalla Relazione Illustrativa al decreto emergono quali sono gli indirizzi riformatori da attuarsi: ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione del codice e dei diritti di cittadinanza digitale; pagamenti digitali universali verso la PA; introduzione del principio del "digital first" come obbligo in capo alle PA; rafforzamento delle sanzioni per la mancata applicazione del CAD; connessioni gratuite per i cittadini a carico delle PA; documenti informatici e firme elettroniche rimodulate; rivisitazione delle modalità di conservazione dei documenti; open data rafforzati; identità digitale; accesso unico ai servizi pubblici; razionalizzazione e semplificazione in materia di trasmissione di dati, sistema pubblico di connettività e governance del digitale.

Partendo dal presupposto che era necessario l'adeguamento del CAD alle disposizioni previste dal Regolamento EU n. 910/14 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari, diverse sono le novità che meritano di essere segnalate:

- riordino e razionalizzazione della vigente disciplina in materia d'identità digitale, elevando la disponibilità di una identità digitale assegnata nell'ambito dello SPID al rango di "diritto di cittadinanza digitale" e riconoscendo a tutti gli iscritti all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) il diritto di essere identificati dalle pubbliche amministrazioni tramite l'identità digitale;
- riordino della vigente disciplina in materia di domicilio digitale delle persone fisiche, prevedendo, al fine di facilitare la comunicazione tra l'Amministrazione e i cittadini, la facoltà per ogni cittadino d'indicare al Comune di residenza un proprio

⁶ Con l'art. 1 (Modifiche all'articolo 1 del decreto legislativo n. 82 del 2005) viene aggiunto il comma 1-bis "Ai fini del presente Codice, valgono le definizioni di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 23 luglio 2014, n. 910, del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, di seguito "Regolamento eIDAS".

⁷ Assume un rilievo centrale la Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020 reperibile sul sito www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo.pdf

domicilio digitale, che dovrà costituire il mezzo esclusivo di comunicazione da parte pubbliche amministrazioni. Il medesimo articolo stabilisce che sarà messo a disposizione degli iscritti all'ANPR un domicilio digitale, qualora questi ultimi non abbiano ancora provveduto a indicarne uno, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. Più nel dettaglio, la nuova disciplina prevede che l'invio della documentazione digitale all'Amministrazione ai cittadini possa avvenire in due modi: direttamente, nei confronti di chi eleggerà un "domicilio digitale", oppure indirettamente nei confronti di chi non avrà eletto il suddetto domicilio, attraverso la predisposizione, da parte dello Stato, di una "casella di posta virtuale" che sarà utilizzata dalle pubbliche amministrazioni per inviare le comunicazioni ai destinatari;

- in materia di documento informatico sottoscritto con firma elettronica, viene riconosciuto che il documento informatico sottoscritto con qualsiasi tipo di firma elettronica soddisfa il requisito della forma scritta e, ai sensi dell'articolo 2702 c.c., fa piena prova fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione;⁸ da rilevare il mancato coordinamento fra la definizione di documento informatico contenuta nel CAD all'art. 1, lett. p) - secondo la quale è "*la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*" - e quella riportata nel Regolamento eIDAS all'art. 3, par. 35, che definisce il documento informatico come "*qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva*".
- le definizioni di firma elettronica, firma elettronica avanzata e firma elettronica qualificata contenute nel CAD sono tutte abrogate, per rinviare a quelle contenute nel Regolamento eIDAS; diversamente quella di firma digitale è stata oggetto di riforma al fine di ricomprenderla non più nella categoria delle firme elettroniche

⁸ Non poche critiche ha ricevuto questa novità, in quanto il soddisfacimento del requisito della forma scritta, infatti, fino ad oggi è stato riconosciuto solo a quei documenti informatici creati utilizzando tecniche in grado di garantire qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità. Se tali caratteristiche sono certamente soddisfatte da un documento sottoscritto con firma digitale o firma elettronica avanzata (soluzioni tecnicamente in grado di offrire le garanzie richieste), lo stesso non può dirsi a priori in relazione a un documento sottoscritto con una firma elettronica semplice.

avanzate, ma nell'alveo delle firme elettroniche qualificate. Inoltre, i certificatori di firma dovranno possedere i requisiti previsti dal citato Regolamento eIDAS e dovranno essere accreditati in uno degli Stati membri;

- estensione del CAD anche a tutte le società a controllo pubblico nonché al processo civile e penale (rimangono esclusi inspiegabilmente le altre tipologie processuali);
- l'obbligo per la PA di accettare pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi elettronici, viene semplificato e razionalizzato e la corretta autenticazione dei soggetti coinvolti nel processo di pagamento è assicurato da strumenti condivisi di riconoscimento unificati. Per i cittadini sarà possibile effettuare online il pagamento di servizi quali il bollo auto, il ticket sanitario ed i servizi scolastici.
- in tema di conservazione dei documenti informatici viene introdotto un importante principio e cioè se un documento informatico è conservato per legge da una PA, il cittadino non deve più conservarlo e la PA deve renderglielo accessibile in ogni momento (in questo senso ogni documento avrà un "URL" accessibile via web a coloro che identificati via SPID ne abbiano diritto);
- introduzione dell'obbligo per le amministrazioni di rendere disponibili agli utenti, presso i propri uffici, idonee risorse di connettività ad Internet in modalità wi-fi. Quando un ufficio pubblico non utilizza la banda sarà obbligato a renderla disponibile ai cittadini attraverso il wi-fi.