



Università degli Studi di Messina
Direzione Generale

Ai Direttori dei Dipartimenti
Ai Responsabili dei Centri
Ai Segretari amministrativi dei
Dipartimenti e dei Centri
Ai Dirigenti
A tutti i Responsabili delle unità
di staff , organizzative e operative

SEDE

Oggetto: D.Lgs. n. 179 del 2016, Modifiche al D. Lgs n. 82 del 2005 “*Modifiche ed integrazioni al Codice dell’Amministrazione Digitale*”.

Il Codice dell’Amministrazione Digitale emanato con D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (comunemente indicato con l’acronimo CAD) è stato oggetto, nel corso del tempo, di numerosi interventi normativi che ne hanno modificato il contenuto adeguandolo al progresso tecnologico ed alle esigenze emerse in sede applicativa.

La modifica più recente è quella intervenuta ad opera del D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179 (pubblicato in G.U. n. 214, del 13/09/2016) recante “*Modifiche ed integrazioni al Codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*” con il quale il Governo ha dato attuazione alla delega contenuta nell’art 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

La riforma, entrata in vigore in data 14 settembre 2016, ha introdotto profonde novità, alcune delle quali necessarie per coordinare il nuovo CAD alle disposizioni previste dal regolamento eIDAS (Reg. UE 910/2014) entrato in vigore nel mese di luglio 2016.

In particolare, il decreto legislativo in oggetto, lungi dal volere riformare o capovolgere l’assetto sistemico del decreto legislativo n. 82 del 2005, si pone l’obiettivo di razionalizzare e semplificare la disciplina della materia, eliminando le incertezze e i dubbi interpretativi e consentendo così alle pubbliche amministrazioni e ai cittadini di beneficiare appieno dei vantaggi offerti dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

Il nuovo **Codice dell’Amministrazione Digitale** ha modificato 56 articoli del Codice vecchio e ne ha abrogati 27, passando da un totale di 92 articoli a soli 65, cambiando il modo in cui aziende e cittadini interagiranno con gli uffici della Pubblica Amministrazione.

Di seguito si descrivono sinteticamente i contenuti e le principali novità del decreto legislativo in oggetto.

AMPLIAMENTO DELL'AMBITO APPLICATIVO: L'art. 2 fissa l'ambito di applicazione del CAD estendendolo, oltre che alle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo del 19 agosto 2016 n. 175.

DIGITAL FIRST: In base al principio del “*digital first*”, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo codice, le Pubbliche Amministrazioni saranno obbligate a produrre e trasmettere i propri documenti esclusivamente in modalità elettronica e in formato digitale.

Ciò permetterà anzitutto di realizzare comunicazioni più tempestive riducendone il costo (basti pensare che il costo medio annuo di un domicilio digitale corrisponde al costo sostenuto dalle PA per l'invio di una sola raccomandata) ed inoltre vi sarà certezza dei tempi e maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese.

Al riguardo, tra le più rilevanti novità introdotte dal “nuovo CAD” è certamente da segnalare la sospensione dell'obbligatorietà dell'applicazione del DPCM 13 novembre 2014 sulla formazione dei documenti, norma da tempo già in vigore e alla quale qualsiasi PA si sarebbe dovuta obbligatoriamente adeguare entro la data, ormai trascorsa, del 12 agosto.

Quella data avrebbe dovuto segnare l'avvio del “digital first”, un definitivo cambio di rotta della PA italiana ovvero l'abbandono della carta a favore di una completa digitalizzazione delle comunicazioni.

Tuttavia, all'art. 61 (Disposizioni di coordinamento) del nuovo CAD si stabilisce, tra l'altro, che: “Fino all'adozione del suddetto decreto ministeriale, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di adeguare i propri sistemi di gestione informatica dei documenti, di cui all'articolo 17 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2014, è sospeso, salva la facoltà per le amministrazioni medesime di adeguarsi anteriormente”.

DOMICILIO DIGITALE: tutti i cittadini e le imprese hanno il diritto all'assegnazione di un'identità digitale (c.d. domicilio digitale del cittadino) attraverso la quale hanno il diritto di essere identificati dalle medesime P.A. di inviare loro comunicazioni e documenti e di riceverne dalle stesse per il tramite di un proprio indirizzo di posta elettronica certificata, così come previsto dall'articolo 3 bis del CAD il quale prevede che è facoltà di ogni cittadino indicare al comune di residenza un proprio domicilio digitale, che viene inserito nell'Anagrafe nazionale e reso disponibile a tutte le pubbliche amministrazioni e ai gestori o esercenti di pubblici servizi.

Nel caso di omissione da parte del cittadino lo stato metterà a disposizione una casella di posta virtuale che verrà utilizzata dalle PP.AA. per inviare le comunicazioni ai destinatari, sancendo altresì, l'obbligo per la P.A. di produrre e trasmettere solo documenti digitali.

IDENTITÀ DIGITALE (SPID): il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID), consente a cittadini e imprese di accedere ai servizi online della Pubblica Amministrazione con un unico sistema di credenziali e da un'unica piattaforma (art. 3 comma *1-quinquies*).

Pertanto, se nella versione precedente del CAD l'utilizzo di SPID come strumento di identificazione informatica era posto in secondo piano rispetto a quello della Carta di Identità Elettronica (CIE) e della Carta Nazionale dei Servizi (CNS), il nuovo testo inverte la prospettiva affermando il ruolo centrale di SPID

OBBLIGO DI ACCETTARE PAGAMENTI ELETTRONICI: già il vecchio CAD obbligava le Pubbliche Amministrazioni ad accettare pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi elettronici (incluso l'utilizzo del credito telefonico per i micro-pagamenti), con il nuovo Codice (art. 5) tale obbligo viene semplificato e razionalizzato e la corretta autenticazione dei soggetti coinvolti nel processo di pagamento è assicurata da strumenti condivisi di riconoscimento unificati. Per i cittadini sarà possibile effettuare online il pagamento di servizi, fra i quali anche il pagamento delle tasse universitarie.

DOCUMENTI INFORMATICI: Altre importanti novità sono state introdotte in tema di documento informatico. In particolare è stata inserita una nuova definizione – “documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti” – per renderla compatibile con la definizione di “documento elettronico” previsto dal regolamento eIDAS.

Quanto al profilo della validità e dell'efficacia probatoria del documento informatico, in base all'articolo 21 del nuovo Codice, la sottoscrizione di un documento informatico con qualsiasi tipo di firma elettronica sarà sufficiente a soddisfare il requisito della forma scritta e sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità sicurezza integrità e immodificabilità.

FIRMA ELETTRONICA E FIRMA DIGITALE: Le definizioni di firma elettronica, firma elettronica avanzata e firma elettronica qualificata contenute nel CAD sono state 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 nel *genus* delle firme elettroniche 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.

FORMAZIONE: per comprendere ed affrontare operativamente le profonde modifiche apportate al codice dell'amministrazione digitale dal D.Lgs. n. 179 del 26/08/2016 risulta fondamentale effettuare un percorso formativo per tutto il personale interno della PA.

Il nuovo comma 1 dell'articolo 8 CAD prevede che lo Stato e le P.A. debbano promuovere iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo.

Il nuovo testo normativo si sofferma significativamente sull'importanza delle 'competenze' specifiche che gli operatori della PA digitale devono possedere: l'articolo 12, per esempio, dispone che tutti i dipendenti della Pubblica Amministrazione dovrebbero

ricevere anche nozioni di informatica giuridica; mentre l'articolo 17 prevede espressamente la presenza all'interno delle PA di figure manageriali che garantiscano e controllino lo stato di digitalizzazione degli enti di appartenenza, i futuri Chief Digital Officer.

In particolare, il comma 1 dell'art.17 prevede che le pubbliche amministrazioni devono garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo. A tal fine, si affida ad un unico ufficio dirigenziale generale la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale aperta e di servizi facilmente accessibili e di qualità.

Al comma 1-ter è altresì previsto che il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 – dotato di adeguate competenze tecnologiche, manageriali, nonché di informatica giuridica e direttamente sottoposto all'organo di vertice politico – esercita anche funzioni di difensore civico digitale al quale chiunque può inviare segnalazioni e reclami relativi ad ogni presunta violazione del CAD e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione.

Se tali segnalazioni sono fondate, il difensore civico per il digitale invita l'ufficio responsabile della presunta violazione a porvi rimedio tempestivamente e, comunque, nel termine di trenta giorni e segnala le inadempienze all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Per favorire una piena consapevole e maggiore trasparenza l'Agid pubblica sul proprio sito una guida di riepilogo dei diritti di cittadinanza digitali previsti dal CAD.

CONSERVAZIONE E GESTIONE DEI DOCUMENTI: con l'introduzione del comma 1-bis nell'art. 43 si dispone la cessazione dell'obbligo di conservazione del documento informatico a carico dei cittadini e delle imprese, nei casi in cui esso sia già conservato per legge da una pubblica amministrazione, alla quale è possibile richiedere in ogni momento l'accesso al contenuto informativo preservato. Questa norma, se da un lato favorisce la conservazione dei documenti informatici (conservazione che per i comuni cittadini rischia di essere un "fardello" costoso o impraticabile), dall'altro, sembrerebbe capovolgere l'equilibrio che dovrebbe esserci nei rapporti PA/cittadino, mettendo il cittadino in una evidente situazione di sudditanza informatica nei confronti della PA e gravando quest'ultima di un onere di non poco conto.

Inoltre il legislatore ha introdotto il concetto di "gestione" dei documenti informatici, di cui il CAD risultava di fatto deficitario nella sua precedente impostazione, nella quale erano definiti solo i requisiti per la conservazione, prevedendo la figura di un "Responsabile del sistema di gestione e conservazione" che operi d'intesa con il dirigente dell'ufficio di cui all'art. 17 del Codice, con il responsabile del trattamento dei dati personali e con il Responsabile del sistema di conservazione dei documenti informatici, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza.

RAFFORZAMENTO DELLA PORTATA PRECETTIVA DEL CODICE: Il decreto correttivo intende rafforzare la portata precettiva del codice, richiamando espressamente la responsabilità degli organi politici di governo nel dare attuazione alle disposizioni del codice stesso.

Inoltre, con l'attuale formulazione dell'art. 5 del decreto correttivo viene introdotto all'art. 12 del codice il comma 1-*ter* che prevede la responsabilità dirigenziale ai sensi degli artt. 21 e 55 del decreto legislativo n. 165 del 2001 in caso di inosservanza delle disposizioni del presente decreto, inserendo così una norma più incisiva contenente anche profili sanzionatori.

Si prevede, infine, che l'attuazione delle disposizioni del CAD, oltre che ai fini di eventuali responsabilità civili penali e contabili, è comunque rilevante per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti

Come si evince, le novità introdotte con la riforma sono di notevole portata e coinvolgono numerosi settori del CAD. Tuttavia, affinché le modifiche apportate dal D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179 siano rese effettivamente operative è necessario attendere l'emanazione, da parte del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, dei decreti ministeriali di aggiornamento e coordinamento delle regole tecniche, da adottare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della riforma.

Per un maggiore approfondimento della normativa si allega il testo del D. Lgs di cui in oggetto.

IL DIRETTORE GENERALE
Prof. Francesco De Domenico

Segreteria Generale della Direzione
Dott.ssa Maria Ordile