

Revisi a cura
di seduta
5/10/17
Delu



Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al 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.

L'ANCI e l'UPI condividono l'esigenza di dare attuazione all'Agenda Digitale Italiana attraverso tutti gli strumenti individuati sia a livello strategico, sia a livello operativo. Riteniamo comunque prioritario accelerare sulla fase operativa piuttosto che continuare a concentrare l'attenzione su modifiche ed integrazioni alla cornice normativa, già sufficientemente evoluta. Si concorda tuttavia sull'esigenza di semplificare il testo del Codice e le modalità realizzative, oltre che sull'intento di razionalizzare e rendere più coerenti con la realtà e la nuova pianificazione strategica alcuni provvedimenti.

L'applicazione concreta e funzionale del Codice è stata finora 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. Accogliamo, quindi, positivamente il rinvio a Linee Guida emanate dall'Agenzia per l'Italia Digitale per dettagliare le modalità tecniche di attuazione dei diversi provvedimenti, acquisito tra gli altri anche il parere della Conferenza Unificata, organo rappresentativo di tutti i livelli territoriali di Governo direttamente coinvolti nel processo attuativo del Codice, sebbene riteniamo che in mancanza di uno strumento normativo di secondo livello sia necessaria un'intesa con gli altri livelli territoriali che sono parte integrante del disegno di digitalizzazione della PA.

Condividiamo la scelta di disaccoppiare il domicilio digitale dall'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, almeno fino al completamento di quest'ultima, affinché si acceleri sul dialogo esclusivamente digitale tra PPAA e cittadini, dando seguito al principio di cittadinanza digitale.

In tema di Anagrafe unica, la riformulazione dell'articolo 62 lascia intendere che la funzione anagrafica potrà in un futuro essere svolta in forma associata. Sarà importante chiarire e coordinare tale possibilità con la normativa di riferimento specifico. Togliere la temporaneità alla facoltà per i Comuni di utilizzare un archivio locale di dati anagrafici per i servizi e le funzionalità non assolute dall'ANPR è quanto richiesto dall'ANCI e dai Comuni più volte nel corso del tempo per garantire l'operatività locale, per cui non possiamo essere che d'accordo, ferma restando la necessità di garantire un supporto finanziario e organizzativo ai Comuni per interfacciarsi alla piattaforma centrale, richiesta sancita ormai in tutte le sedi opportune.

Alcune modifiche vengono incontro alle esigenze comunali, quali ad esempio:

- la previsione di svolgere in forma associata la funzione di ufficio per la transizione al digitale tra più enti locali. Sarebbe stata una missione impossibile per i piccoli enti fare da soli, se non con questa possibilità, dato il 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.

Sebbene, anche nella versione corretta resta da capire come gli enti locali saranno in grado di attuarla data la contraddizione di ruoli e posizione in un organigramma funzionale standard: il responsabile per la transizione al digitale deve essere, per forza di cose, multi-profilo perché per l'attuazione di alcuni obiettivi corrisponde

al Dirigente dei Sistemi Informativi, per altri al Direttore Generale o al Responsabile delle risorse umane o della pianificazione/PEG. Inoltre, è indispensabile che tale ufficio sia dotato di un team di risorse umane adeguato, soprattutto esperte in semplificazione e digitalizzazione dei processi, che possa fare da adeguato pivot con le altre Direzioni di un Ente;

- l'aver individuato nell'AGID il soggetto unico preposto alla funzione di Difensore Civico, evitando un'ulteriore incombenza a carico delle PPAA ed in particolare degli enti locali;
- aver tolto l'obbligatorietà dell'autenticazione tramite SPID per l'accesso al wi-fi pubblico, in favore dell'utilizzo del servizio anche da parte di chi non risiede nel nostro Paese. In questo modo gli locali connotati da una forte vocazione turistica potranno offrire un servizio in più a tutti gli utenti interessati, compresi i turisti, e non solo ai cittadini.

Si evidenzia, tuttavia, che permangono molte difficoltà e oneri per gli enti locali nell'ottemperare alle prescrizioni del CAD.

Per esempio, l'obbligo per le PPAA, già pre-esistente, di rendere tutti i servizi, ora definiti anche semplici ed integrati, accessibili on-line attraverso la piattaforma ITALIA LOGIN (art. 64-bis) e SPID impone agli enti locali di riorganizzare le modalità di erogazione e accesso di tutti i servizi alle nuove disposizioni, con evidenti costi a carico delle stesse PPAA.

Nonostante alcune aperture finanziarie previste per la realizzazione di infrastrutture centrali, i dettami del Codice restano carenti di adeguato e sistematico supporto finanziario a copertura degli inevitabili costi ricadenti sul comparto locale per l'adeguamento al nuovo modello nazionale di "Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione" disegnato nel Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e a cui lo stesso Codice rinvia con le modifiche introdotte dal decreto in esame.

Senza voler entrare nel merito di interventi specifici di portata più ampia, si esprime un parere favorevole all'impianto generale delle modifiche introdotte, a fronte delle seguenti raccomandazioni e proposte di emendamento:

1. E' stato già ampiamente dimostrato che la riforma della Pubblica Amministrazione in chiave innovativa non si fa ad "invarianza finanziaria", e che non è sufficiente individuare fondi a copertura della realizzazione delle infrastrutture e piattaforme di servizi centrali. **E' necessario sostenere le ricadute sia in termini tecnologici sia organizzativi sui sistemi locali derivanti dall'adeguamento al disegno complessivo dell'Agenda Digitale, attraverso misure di accompagnamento che possano garantire copertura finanziaria e sgravi per i maggiori costi sostenuti, adeguati servizi di assistenza e, soprattutto, formazione e sviluppo delle competenze del personale e dei cittadini/utenti.**

Si deve tenere conto dell'impatto in termini economici che la creazione di nuovi diritti ha sulle pubbliche amministrazioni. In quest'ottica, 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. Ad esempio prevedendo negli assi dedicati dei PON l'eleggibilità della spesa per quegli sviluppi software che gli enti locali devono mettere in atto per agganciarsi alle piattaforme nazionali, sempre nel rispetto delle regole comunitarie. Per esempio in questi anni non è stato previsto nulla su Anagrafe per l'Anpr, che è considerata un asset strategico per la digitalizzazione.

2. L'intento di semplificare la Governance del processo di digitalizzazione è condivisibile, ma forse **per il confronto con tutti gli attori coinvolti dai vari processi è insufficiente una piattaforma tecnologica di condivisione e commento/proposta.** Gli Enti locali hanno intrapreso nel tempo numerose 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. **Non prevedere degli spazi di confronto a monte rischia di far disperdere questo patrimonio di esperienza e di informazione,** non garantendo la necessaria sinergia e complementarietà tra i diversi livelli territoriali per la realizzazione dell'Agenda Digitale.
3. L'attuazione del Codice, ed in generale il perseguire gli obiettivi fissati dall'agenda digitale, necessita innanzitutto di competenze e quindi di formazione. **Investire sull'innalzamento delle competenze digitali all'interno della Pubblica Amministrazione e sull'alfabetizzazione informatica dei cittadini/utenti, è un aspetto prioritario e va accompagnato da misure concrete.** Appare certamente 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.

L'aver dato indicazione alle PPAA di mettere in campo azioni di disseminazione della conoscenza digitale verso il proprio personale è un buon inizio, ma se non è accompagnato da un programma di interventi di supporto, sia in termini finanziari, sia di risorse umane, e continua ad essere legato al principio di invarianza finanziaria, non è sufficiente al conseguimento degli obiettivi del CAD.

Proposte emendative puntuali

Si riportano di seguito le proposte emendative.

Art.1 (Modifiche all'articolo 1 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Al comma 1 nella definizione l-ter *sopprimere le parole "o di una previsione normativa"*

Motivazione

Non si ravvisa la ratio della modifica sui dati aperti, in quanto si tratta di concetti diversi e non assimilabili. I dati possono essere richiesti come open sia per una previsione normativa, sia per scelta dell'Ente richiedente, a prescindere dalla licenza che dovrebbe essere comunque presente. Sarebbe semmai utile avere delle indicazioni (Nell'ambito delle Linee Guida di cui all'art. 71 del CAD???) in merito alla tipologia di licenza per i dati aperti della PA, in modo da fornire un supporto operativo all'ente.

- Dopo la lettera n-ter *introdurre le seguenti:*

"n-quater) servizio on-line: qualsiasi servizio digitale, telematico o applicativo fruibile a distanza, comprese interfacce adatte all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratore come le API;

n-quinques) servizio on-line intermedio: qualsiasi servizio on-line rivolto ai propri dipendenti o ad altre amministrazioni pubbliche;

n-sexies) cloud computing: il modello per abilitare un accesso conveniente e su richiesta ad un insieme condiviso di risorse di calcolo configurabili, quali reti, server e servizi che possono essere rapidamente procurate ed utilizzate via rete, mediante un minimo sforzo di gestione o una minima interazione con il fornitore del servizio;"

Motivazione

È necessario chiarire il concetto di servizio on-line che viene introdotto dal correttivo in quanto elemento molto importante della digitalizzazione. All'interno del testo viene ripreso in diverse parti con nomi diversi, servizi digitali, servizi online, etc.: inserire una definizione e conseguentemente omogeneizzare la dicitura ovunque richiamata, rende più chiaro l'obiettivo a cui tende tutto il processo di disponibilità e interoperabilità dei servizi pubblici.

Articolo 10 dello schema di decreto (modifiche articolo 7 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Al comma 1 prima delle parole "tramite il punto di accesso", inserire le parole "tramite i siti istituzionali di cui all'articolo 53 e"

Motivazione



Va bene che ci sia un punto unico di accesso ai servizi delle PPAA, ma i servizi on-line devono essere resi disponibili anche sul sito istituzionale della PA che li realizza o embedded dentro altri servizi on-line degli enti.

- si propone di aggiungere in fondo al comma 01 le parole “Per i servizi erogati si fa riferimento a quelli individuati come da articolo 10, comma 5 del d.lgs. 33/2013”
- si propone al comma 1 di sostituire le parole “on-line i propri servizi” con le parole “appropriati servizi on-line”
- si propone al comma 3 di sostituire le parole “servizi in rete” con “servizi on-line”

Motivazione

E' importante distinguere tra servizi resi/erogati e relativi servizi online. I servizi online devono essere appropriati e studiati per rispondere all'esigenza di fruibilità mobile-first (secondo quanto fisseranno le linee guida AgID) puntando ad esempio su integrazione, economie di scala, ecc. e quindi va chiarito che i servizi on-line non sono una mera replica dei servizi resi in generale dalle PA.

Articolo 35 dello schema di decreto (modifiche articolo 40-bis del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- All'articolo 35 comma 2 le parole “Sistema di ricerca documentale” sono sostituite dalle seguenti “Sistema pubblico di ricerca documentale”;
- All'articolo 35 comma 2 sopprimere le parole “e la sperimentazione” ed inserire le parole “ad obblighi di pubblicità legale, trasparenza o “ prima delle parole “a registrazione di protocollo”. In fine del comma 1 aggiungere le parole “attraverso il punto di accesso di cui all'art.64-bis”.
- Si propone inoltre di aggiungere il seguente nuovo comma 2: “2. Il sistema di cui al comma 1 assegna un indirizzo internet URL univoco ad ogni documento indicizzato, garantendo che tale indirizzo sia risolto rimandando verso il servizio on-line della singola amministrazione che può visualizzare i metadati del documento e, ove l'utente sia in possesso degli opportuni diritti di accesso, visualizzare l'intero documento in formato aperto e accessibile. Al sistema possono partecipare, progressivamente e nei ruoli definiti dalle linee guida, anche soggetti privati accreditati.”

Motivazione

Considerato che è uno dei pochi interventi del Codice per cui sono previste specifiche risorse finanziarie e la necessità generale di accelerare sull'attuazione dell'agenda digitale, non si ritiene opportuna la natura sperimentale del sistema: meglio partire subito. Vengono, inoltre proposte delle specifiche sia al set di documenti che andranno indicizzati, sia al punto di accesso unico da cui accedere agli stessi documenti. Infine, viene proposto di introdurre una modalità di indirizzamento univoco verso i documenti indicizzati ed una estensione progressiva delle potenzialità del sistema stesso

Articolo 36 dello schema di decreto (modifiche articolo 41 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Al comma 1 sopprimere le parole “in via prioritaria”

Motivazione

Non si capisce la ratio per cui viene attenuato l'obbligo esistente, considerato che tale obbligo vige per i servizi on-line.

- Al comma 2 aggiungere in fondo le parole “e di cui al d.lgs. 33/2013”



Motivazione

Si raccorda l'attuazione del d.lgs. 33/2013 con il sistema documentale.

Articolo 41 dello schema di decreto (modifiche articolo 47 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Al comma 1 dell'art.47 sostituire le parole "una volta che ne sia verificata la provenienza" con le parole "e per l'integrazione tra i servizi on-line delle amministrazioni sulla base delle linee guida adottate come da articolo 71, che devono prevedere, ogni volta che ciò sia tecnicamente possibile, il trasferimento tra amministrazioni di dati e non di documenti";
- Si propone altresì di abrogare i commi 2 e 3

Motivazione

Si ritiene necessario coordinare l'articolo con le nuove modalità di integrazione introdotte dal correttivo stesso. I commi 2 e 3 andrebbero abrogati e tali dettagli rinviati alle linee guida.

Articolo 42 dello schema di decreto (modifiche al Capo V del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Si propone che la rubrica del Capo V del CAD sia la seguente "Dati, sicurezza, identità digitali e servizi on-line delle PA"

Motivazione

Il contenuto riguarda anche i servizi on-line.

Articolo 42 dello schema di decreto (modifiche articolo 50 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Si propone al comma 2 di sopprimere le parole ", salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive;"
- Si propone al nuovo comma 2-bis di sopprimere le parole "per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico"

Motivazione

Non avrebbe senso, nel nuovo quadro introdotto dal correttivo, che restino imprecisati costi per elaborazioni aggiuntive che bloccano la circolarità dei dati tra PA e l'integrazione dei servizi on-line.

Articolo 45 dello schema di decreto (modifiche articolo 52 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Si propone nella rubrica dell'art.52 di sostituire le parole "Accesso telematico e riutilizzo dei dati" con le parole "Diritto di accesso e riutilizzo dei dati aperti" e di spostare l'articolo nella sezione dei diritti
- Al comma 2 sostituire le parole "amministrazioni titolari" con le parole "i soggetti di cui all'art. 2 comma 2,"
- Al comma 2 dopo le parole "dati personali" sopprimere le parole "del presente Codice - REFUSO"
- Si propone al comma 3 di aggiungere in fondo le parole "nonché la realizzazione delle procedure automatiche atte a garantire l'estrazione, la pubblicazione e l'aggiornamento tempestivo dei relativi dati aperti. Questo comma si applica a prodotti e servizi di qualsiasi natura nell'ambito dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2."



Motivazione

Gli emendamenti proposti mirano a rispecchiare i contenuti residui dell'articolo e meglio attuare la pubblicazione dei dati aperti incidendo nei contratti legati alle funzioni istituzionali delle PA (non nei contratti dei meri servizi on-line) e considerare l'articolo un diritto, estendendone la portata anche ai gestori di servizi pubblici.

Articolo 46 dello schema di decreto (modifiche articolo 53 del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Si propone nella rubrica dell'art.53 di sostituire la parola "internet" con la parola "istituzionali"
- Si propone al comma 1-bis di sopprimere le parole "e i regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo di tali dati e metadati"
- Si propone di abrogare il comma 1-ter

Motivazione

Non si capisce il riferimento residuo a tali regolamenti nel nuovo quadro di integrazione tra servizi on-line introdotto dal correttivo, considerando che non ci sono più neanche le convenzioni tra PA per accedere ai dati. Invece il comma 1-ter non è chiaro e va abrogato.

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

- Al comma 3 Bis inserire inoltre le seguenti banche dati:
 - f-quater) la base dati catastali
 - f-quinquies) l'anagrafe tributaria
 - f-sexies) l'anagrafe nazionale degli studenti
 - f-septies) l'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU)
 - f-octies) il Pubblico registro automobilistico (PRA)

Motivazione

Il motivo principale per cui si fatica ad avere servizi digitali semplici, utili e utilizzati è la mancanza di effettivo scambio di dati tra PPAA. Inserire queste ulteriori basi di dati tra quelle di interesse nazionale favorirebbe lo scambio di informazioni preziose non solo per lo sviluppo di servizi a valore aggiunto al cittadino, ma per facilitare la digitalizzazione dei processi interni della pubblica amministrazione, con ricadute in termini di efficienza, semplificazione, sicurezza e, a tendere, di ottimizzazione delle risorse. Molte delle basi dati suggerite sono tra l'altro indicate nel Piano Triennale per l'Informatica nella PA quali probabili ampliamenti dell'elenco di cui all'art. 60, data la strategicità delle informazioni: perché non approfittare di questo decreto correttivo allora?

Articolo 52 dello schema di decreto (modifiche alla Sezione III, Capo V, del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Si propone che la rubrica della Sezione III sia la seguente "Servizi on-line ed identità digitali"

Motivazione

Il contenuto della sezione parla di servizi on-line attraverso l'identità digitale.



Articolo 53 dello schema di decreto (modifiche all'art. 64, del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Si propone che al nuovo comma 2-quater le parole "in rete erogati dalle pubbliche amministrazioni" siano sostituite da "on-line dei soggetti di cui all'art. 2 comma 2".
- In fondo al comma siano aggiunte le parole "Per i servizi on-line intermedi destinati alle amministrazioni vengono definiti tempi e modalità specifiche nello stesso decreto."

Motivazione

Il correttivo introduce i servizi on-line, quindi anche qui bisogna essere conseguenti. Anche i gestori di pubblici servizi devono consentire l'accesso tramite SPID, in quanto obbligati a rendere disponibili i propri servizi tramite il punto di accesso unico di cui all'art. 64-bis. E' necessario garantire uniformità, coerenza e circolarità tra i diversi strumenti centralizzati messi in campo.

Viene, inoltre, aggiunto un chiarimento sui servizi on-line "intermedi" ovvero destinati alle PA.

Articolo 59 dello schema di decreto (modifiche all'art. 71, del decreto legislativo n. 82 del 2005)

- Si propone al comma 1 di inserire dopo le parole "consultazione pubblica" le parole "nell'ambito della piattaforma dell'articolo 18" ed inoltre sostituire le parole "nell'apposita area del sito Internet istituzionale dell'AgID" con le parole "nella versione finale risultante a seguito della consultazione".
- Si propone al comma 1 di inserire in fondo le parole "L'insieme delle linee guida è pubblicato e mantenuto come corpus unitario sempre disponibile all'interno della piattaforma dell'articolo 18, comprese le versioni che si sono succedute nel tempo e apposita area sempre aperta a commenti e proposte."
- Si propone al comma 1 di sostituire le parole "acquisito il parere della Conferenza unificata" con le parole "previa intesa in Conferenza unificata".

Motivazione

Viene proposto di utilizzare la piattaforma di Governance introdotta dal correttivo stesso. Visto il rilievo che il decreto correttivo ripone sulle linee guida si richiede di assoggettarle all'intesa in Conferenza unificata, per rafforzare la Condivisione di questi strumenti soft law tra lo stato e le autonomie territoriali.

Aggiungere il seguente articolo, ovvero un ulteriore comma all'art. 62

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.

