

# Introduzione al Codice dell'Amministrazione Digitale

#### Michele Martoni

**DSG** - Dipartimento di scienze giuridiche (area CIRSFID)) **Alma Human Al** - Alma Mater Research Institute for Human-Centered Artificial Intelligence

1

#### Sommario

- 1. il contesto e la strategia
- 2. il quadro normativo: introduzione al CAD
- 3. il diritto all'identità digitale
- 4. il domicilio al domicilio elettronico

(prosegue)

Il contesto e la strategia

3

#### Cos'è l'eGovernment?

- L'eGovernment consiste nell'utilizzo di tecnologie per ottimizzare i processi interni ed esterni della P.A.
  - Relazioni G2C, G2B, G2G
- Obiettivo dell'eGovernment è migliorare l'efficienza della macchina amministrativa

Л

#### Come si fa a realizzare l'eGovernment?

- Interoperabilità dei sistemi
- Dematerializzazione dei dati e dei documenti.
- Infrastrutture e servizi (es.: SpID; CloudPA)
- Piattaforme abilitanti (es.: ANPR, Fatturazione elettronica, PagoPA)
- Digitalizzazione integrata di specifici settori (es: PCT; Fascicolo Sanitario Elettronico)
- Competenze

> Riorganizzazione dei processi

5

#### Quadro di riferimento politico-normativo

- La trasformazione digitale è promossa nell'ambito di una strategia europea complessiva e più ampia per la crescita e lo sviluppo (Europa 2020)
- Uno dei sette pilastri (pillars) è l'agenda digitale europea composta da
  - eGov Action Plan (2016-2020)
  - Digital Single Market Strategy (2015)

#### Quali sono gli obiettivi della strategia europea?

- migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese, al fine di abbattere le barriere che bloccano l'attività online attraverso le frontiere
- creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi mediante la disponibilità di infrastrutture e di servizi ad alta velocità, protetti e affidabili, sostenuti da condizioni regolamentari propizie all'innovazione, agli investimenti, alla concorrenza leale e alla parità di condizioni

7

#### (segue)

 massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea, attraverso investimenti nelle infrastrutture e tecnologie ICT, nel cloud computing e nei big data, nella ricerca e nell'innovazione per rafforzare la competitività industriale e nel miglioramento dei servizi pubblici, dell'inclusione e delle competenze

Q

#### Al e PIL UE

- Al su PIL: 2.700 miliardi (+19%) entro il 2030 (McKinsey & Company)
- digitalizzazione come presupposto alla diffusione dell'Al
- divario digitale dell'Europa con America e Cina
  - Il contributo del digitale al Pil è pari all'1,7% per l'Europa (in Italia il valore è fermo all'1,2%), contro il 2,2% in Cina e il 3,4% in Usa

9

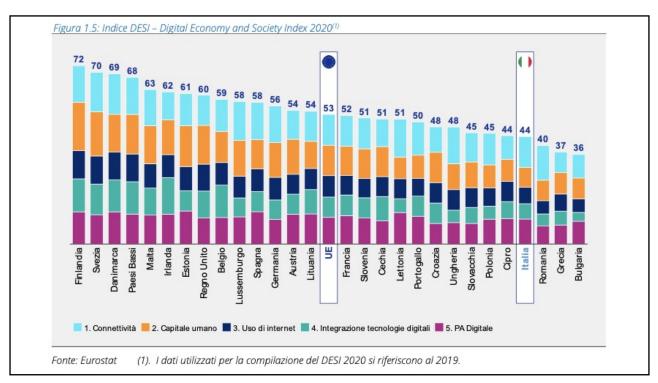
#### In **Italia**

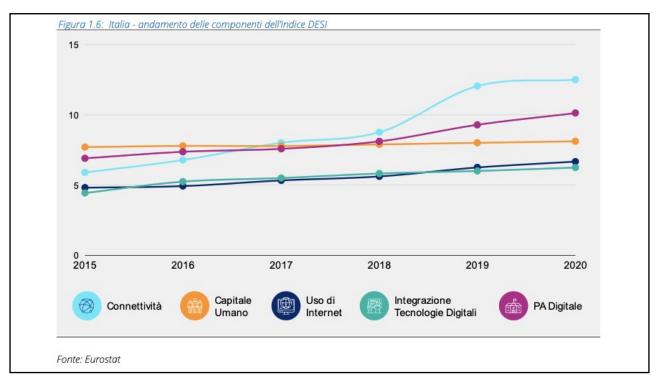
Agenda Digitale Italiana

- Piano triennale per l'informatica nella PA 2017-2019
- Strategia per la crescita digitale 2014-2020
- Piano nazionale per la banda ultra-larga
- Piano triennale per l'informatica nella PA 2019-2021
- Piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022
- Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025
- PNRR-2021

v. anche: Agende digitali locali











## Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022

- <a href="https://pianotriennale-ict.italia.it">https://pianotriennale-ict.italia.it</a> (sito tematico)
- https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ictdoc/it/2020-2022/index.html (versione navigabile del Piano)

#### Principi cardine della trasformazione digitale

- Digital & mobile first (digitale e mobile come prima opzione): le pubbliche amministrazioni devono realizzare servizi primariamente digitali;
- digital identity only (accesso esclusivo mediante identità digitale): le PA devono adottare in via esclusiva sistemi di identità digitale definiti dalla normativa assicurando almeno l'accesso tramite SPID;
- cloud first (cloud come prima opzione): le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e di sviluppo di nuovi servizi, adottano primariamente il paradigma cloud, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di lock-in;
- **servizi inclusivi e accessibili**: le pubbliche amministrazioni devono progettare servizi pubblici digitali che siano inclusivi e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori;

17

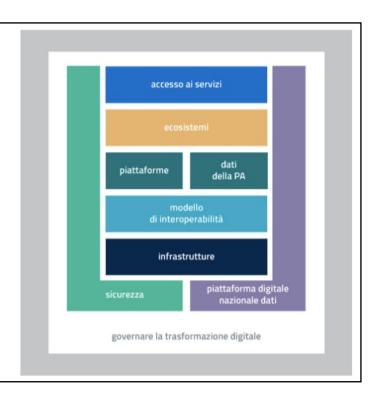
#### (segue)

- dati pubblici un bene comune: il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile;
- **interoperabile by design**: i servizi pubblici devono essere progettati in modo da funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico esponendo le opportune API;
- **sicurezza e privacy by design**: i servizi digitali devono essere progettati ed erogati in modo sicuro e garantire la protezione dei dati personali;
- user-centric, data driven e agile: le amministrazioni sviluppano i servizi digitali, prevedendo modalità agili di miglioramento continuo, partendo dall'esperienza dell'utente e basandosi sulla continua misurazione di prestazioni e utilizzo;

- **once only**: le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite;
- transfrontaliero by design (concepito come transfrontaliero): le pubbliche amministrazioni devono rendere disponibili a livello transfrontaliero i servizi pubblici digitali rilevanti;
- **open source**: le pubbliche amministrazioni devono prediligere l'utilizzo di software con codice sorgente aperto e, nel caso di software sviluppato per loro conto, deve essere reso disponibile il codice sorgente.

19

#### Modello strategico



#### Governo della trasformazione digitale



 componente definito per far fronte alle necessità di coordinamento, gestione e monitoraggio delle attività funzionali allo sviluppo del Piano. È trasversale ad altri componenti e aggrega tutte le linee di azione, di governance e di supporto alle PA coinvolte nella realizzazione del Piano

21

#### **Attori**

Si segnalano, in particolare:

- AgID
  - istituita con il decreto legislativo n. 83/2012, cui spetta la programmazione ed il coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione attraverso l'elaborazione del Piano Triennale. Emana linee guida contenenti regole, standard e guide tecniche, di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attuazione e sul rispetto di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale.
- Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione
- **Dipartimento** per la trasformazione digitale

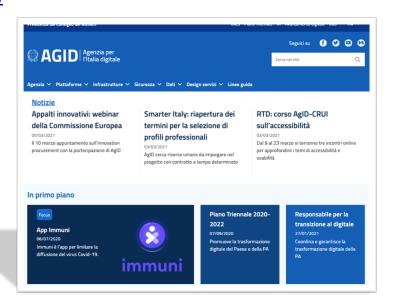
#### Il Responsabile per la trasformazione digitale (RTD)

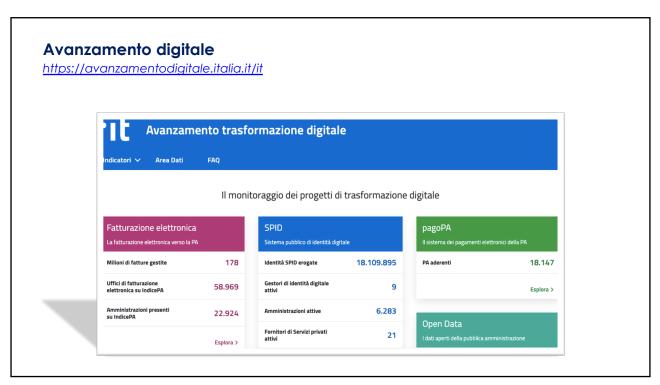
- Il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) ha tra le principali funzioni quella di garantire operativamente la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, coordinandola nello sviluppo dei servizi pubblici digitali e nell'adozione di modelli di relazione trasparenti e aperti con i cittadini.
- L' articolo 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale **obbliga** tutte le amministrazioni a individuare un ufficio per la transizione alla modalità digitale il cui responsabile è il RTD a cui competono le attività e i processi organizzativi ad essa collegati e necessari alla realizzazione di un'amministrazione digitale e all'erogazione di servizi fruibili, utili e di qualità.
- v. anche: Circolare n. 3 del 1 ottobre 2018

23

#### Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)

www.agid.gov.it







#### Quadro normativo di riferimento (in Italia)



- D. Lgs. 82 /2005 (CAD Codice dell'Amministrazione Digitale)
  - Legge delega 124/2015 (c.d. Legge Madia)
  - D. Lgs. 179 /2016 (decreto attuativo della Legge Madia)
    - Introduce una vera e propria Carta della Cittadinanza digitale
  - D. Lgs. 217 /2017
- Disposizioni tecniche emanate con DPCM e provvedimenti assunti da AgID
- Disposizioni specifiche (ad es.: D.P.R. 68 /2005 sulla PEC)

27

#### Art. 1, L. 124/2015 (c.d. Legge Madia) La Carta della Cittadinanza digitale

Punti principali in sintesi (segue norma in dettaglio):

- garantire il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale
- garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici

1. Al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, di seguito denominato «CAD», nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

29

#### (segue)

- a) individuare strumenti per definire il **livello minimo** di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle amministrazioni pubbliche; prevedere, a tal fine, speciali regimi sanzionatori e premiali per le amministrazioni stesse;
- b) ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio «innanzitutto digitale» (digital first), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione;

c) garantire, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, la disponibilità di connettività a banda larga e ultra-larga e l'accesso alla rete internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi che, per la loro funzione, richiedono le suddette dotazioni, anche attribuendo carattere prioritario, nei bandi per accedere ai finanziamenti pubblici per la realizzazione della strategia italiana per la banda ultra-larga, all'infrastrutturazione con reti a banda ultra-larga nei settori scolastico, sanitario e turistico, agevolando in quest'ultimo settore la realizzazione di un'unica rete Wi-Fi ad accesso libero, con autenticazione tramite Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID), presente in tutti i luoghi di particolare interesse turistico, e prevedendo la possibilità di estendere il servizio anche ai non residenti in Italia, nonché prevedendo che la porzione di banda non utilizzata dagli uffici pubblici sia messa a disposizione degli utenti, anche non residenti, attraverso un sistema di autenticazione tramite SPID; garantire l'accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto, l'alfabetizzazione digitale, la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche, la piena disponibilità dei sistemi di pagamento elettronico nonché la riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di

31

#### (segue)

- d) ridefinire il Sistema pubblico di connettività al fine di semplificare le regole di cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche e di favorire l'adesione al Sistema da parte dei privati, garantendo la sicurezza e la resilienza dei sistemi;
- e) definire i criteri di digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della performance per permettere un coordinamento a livello nazionale;
- f) coordinare e razionalizzare le vigenti disposizioni di **legge** in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete con la disciplina di cui all'articolo 64 del CAD e la relativa normativa di attuazione in materia di SPID, anche al fine di promuovere l'adesione da parte delle amministrazioni pubbliche e dei privati al predetto SPID;

g) favorire l'elezione di un **domicilio digitale** da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni, anche mediante sistemi di comunicazione non ripudiabili, 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, in modo da assicurare, altresì, la piena accessibilità mediante l'introduzione, compatibilmente con i vincoli di bilancio, di modalità specifiche e peculiari, quali, tra le altre, quelle relative alla lingua italiana dei segni;

h) semplificare le condizioni di esercizio dei diritti e l'accesso ai servizi di interesse dei cittadini e assicurare la conoscibilità della normativa e degli strumenti di sostegno della maternità e della genitorialità corrispondenti al profilo dei richiedenti, attraverso l'utilizzo del sito internet dell'Istituto nazionale della previdenza sociale collegato con i siti delle amministrazioni regionali e locali, attivabile al momento dell'iscrizione anagrafica della figlia o del figlio nato o adottato, secondo modalità e procedure che garantiscano la certezza e la riservatezza dei dati;

33

#### (segue)

i) razionalizzare gli strumenti di coordinamento e collaborazione delle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire obiettivi di ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione favorendo l'uso di software open source, tenendo comunque conto di una valutazione tecnico-economica delle soluzioni disponibili, nonché' obiettivi di risparmio energetico;

I) razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla governance in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali;

m) 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;

n) ridefinire le competenze dell'ufficio dirigenziale di cui all'articolo 17, comma 1, del CAD, con la previsione della possibilità di collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice di un responsabile individuato nell'ambito dell'attuale dotazione organica di fatto del medesimo ufficio, dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la transizione alla modalità operativa digitale e dei conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità;

- o) adeguare il testo delle disposizioni vigenti alle disposizioni adottate a livello europeo, al fine di garantirne la coerenza, e coordinare formalmente e sostanzialmente il testo delle disposizioni vigenti, anche contenute in provvedimenti diversi dal CAD, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo e coordinare le discipline speciali con i principi del CAD al fine di garantirne la piena esplicazione;
- p) adeguare l'ordinamento alla disciplina europea in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche;
- q) prevedere che i pagamenti digitali ed elettronici effettuati con qualsiasi modalità di pagamento, ivi incluso l'utilizzo per i micro-pagamenti del credito telefonico, costituiscano il mezzo principale per i pagamenti dovuti nei confronti della pubblica amministrazione e degli esercenti servizi di pubblica utilità;
- r) indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla **legge** in generale premesse al codice civile.

35

#### Quadro normativo comunitario



- Regolamento elDAS (910 /2014)
  - Incide sul CAD (cfr.: D.Lgs. 179/2016 e D.Lgs. 217/2017)
  - Obiettivi di eIDAS
    - fornire una base normativa a livello comunitario per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli stati membri
    - Rafforzare la **fiducia** nelle transazioni nell'unione europea
    - Rafforzare la sicurezza e l'efficacia dei servizi elettronici nonché delle transazioni di e-commerce anche nella prospettiva del mercato unico digitale

#### Alcune definizioni basilari tratte da eIDAS



#### - Identificazione elettronica

#### - Servizi fiduciari

- Servizi di creazione, verifica e convalida di firme elettroniche, sigilli elettronici, validazioni temporali elettroniche, servizi elettronici di recapito certificato, certificati relativi a tali servizi
- Servizi di creazione, verifica e convalida dei certificati di autenticazione web
- Servizi di conservazione di firme, sigilli o certificati elettronici relativi a tali servizi

#### - Servizi fiduciari qualificati

- · Quelli che soddisfano i requisiti fissati nel regolamento eIDAS
- Sottoposti alla vigilanza di AgID

37

#### Effettività della Cittadinanza digitale

- cfr. di seguito gli artt. 8 e 13 del CAD
- Inoltre si v. a partire dal Programma Nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali del Paese (2014)
  - è parte dell'Agenda Digitale italiana
    - asse strategico «Competenze digitali»
    - https://www.agid.gov.it/it/agenzia/competenzedigitali
- v. anche Piano Scuola Digitale

#### Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)



- Diritti digitali di cittadini e imprese
- Obblighi a contenuto digitale per le pubbliche amministrazioni
- Efficacia giuridica formale e probatoria del documento informatico e della sua trasmissione elettronica

39

### Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)



Parte generale

• Art. 1, Definizioni

- Per molte ora occorre fare riferimento a eIDAS
- Art. 2, Finalità e ambito di applicazione

#### Art. 2, Finalità e ambito di applicazione (del CAD)

#### - Finalità

c.1. Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione

41

#### Art. 2, Finalità e ambito di applicazione (del CAD)

### - Ambito di applicazione

- c.2. Le disposizioni del presente Codice si applicano: a) alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse; c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b)

 c.3. Le disposizioni del presente Codice e le relative Linee guida concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo II, la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche di cui all'articolo 3-bis e al Capo IV, l'identità digitale di cui agli articoli 3-bis e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto

43

# Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) Capo I, Sezione II, Carta della Cittadinanza digitale

- Art. 3, Diritto all'uso delle tecnologie
- Art. 3 bis, **Identità** digitale e **Domicilio** digitale
- Art. 4 (abrogato)
- Art. 5, Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche
- Art. 6, Utilizzo del domicilio elettronico
- Art. 7, Diritto e servizi on-line semplici e integrati
- Art. 8, Alfabetizzazione informatica dei cittadini
- Art. 8-bis, Connettività alla rete Internet negli uffici e luoghi pubblici
- Art. 9, Partecipazione democratica elettronica
- Art. 10 (abrogato)
- Art. 11 (abrogato)

#### Art. 3, Diritto all'uso delle tecnologie

- c.1. Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute.
- c.1-ter. La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo.

45

#### (segue)

- T.A.R. Potenza n. 478/2011
  - condanna della Regione Basilicata alla pubblicazione dell'indirizzo di PEC sul proprio sito in quanto non vi aveva ottemperato e questo comportava una lesione dei diritti dei cittadini a una comunicazione telematica con l'Ente
  - Cfr: <a href="https://www.leggioggi.it/allegati/la-sentenza-del-tar-basilicata-che-accoglie-la-class-action-sul-diritto-alluso-delle-nuove-tecnologie/">https://www.leggioggi.it/allegati/la-sentenza-del-tar-basilicata-che-accoglie-la-class-action-sul-diritto-alluso-delle-nuove-tecnologie/</a>

- T.A.R. Friuli Venezia Giulia n. 610/2014
  - ha stabilito che in caso di non leggibilità di un documento allegato a un messaggio di posta elettronica certificata (si trattava di una SCIA), la Pubblica Amministrazione destinataria dell'atto debba richiedere al mittente chiarimenti in merito al documento stesso, il tutto sul presupposto del necessario rispetto del diritto soggettivo contenuto nell'art. 3 del CAD
  - cfr.: <a href="https://www.forumpa.it/pa-digitale/la-pa-deve-avvisare-il-mittente-se-riceve-un-allegato-pec-illeggibile/">https://www.forumpa.it/pa-digitale/la-pa-deve-avvisare-il-mittente-se-riceve-un-allegato-pec-illeggibile/</a>

47

#### (segue)

- T.A.R. Lazio n. 106/2021
  - la mancata ricezione di un documento via posta elettronica certificata, imputabile alla saturazione della capienza della casella email del destinatario, è imputabile al destinatario in quanto "negligente" (<a href="https://poloarchivistico.regione.emilia-romagna.it/notizie/mancata-ricezione-dei-messaggi-pec-per-casella-piena-un-pronunciamento-del-tar-lazio">https://poloarchivistico.regione.emilia-romagna.it/notizie/mancata-ricezione-dei-messaggi-pec-per-casella-piena-un-pronunciamento-del-tar-lazio</a>)
    - testo sentenza: <a href="https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?node">https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?node</a>
       Ref=&schema=tar lt&nrg=202100086&nomeFile=202100106
       20.html&subDir=Provvedimenti