

Amministrazione digitale: norme primarie e decreti attuativi

di *Pierluigi Ridolfi**

1. Nuove modifiche al CAD e nuovi decreti

Una delle principali critiche che da tempo viene fatta al Codice dell'amministrazione digitale (CAD) sta nella non disponibilità di molte delle sue norme di attuazione che, normalmente, sono previste nella forma di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM).

Sono passati oltre sette anni dalla prima versione del CAD, che nel frattempo ha avuto l'incredibile numero di 234 modifiche, ma ancora manca, ad esempio, l'importantissimo decreto con le regole tecniche sulla conservazione dei documenti, alla cui assenza supplisce la "gloriosa" Delibera Cnipa n. 11, che di anni ne ha nove.

C'è poi il problema della firma digitale: nel 2010 le norme sono cambiate con l'introduzione di un particolare tipo di firma avanzata, ma, in mancanza dell'aggiornamento delle relative regole tecniche, le "novità" non sono applicabili.

È stata anche creata la tanto attesa categoria dei "conservatori accreditati", che saranno dichiarati tali da DigitPA (ora dall'Agenzia per l'Italia digitale) in base a una procedura che esiste ma non è operativa perché mancano alcuni dei decreti attuativi del CAD che la vincolano.

In realtà su questi decreti si è lavorato molto: uffici, commissioni interministeriali e gruppi di lavoro hanno redatto bozze di testi su cui sembrava che esistesse un consenso da parte di tutti gli interessati (i Ministeri coinvolti, la conferenza Stato-Regioni, il Garante per la privacy); in qualche caso si è arrivati anche a predisporre il documento da inviare a Bruxelles per ottenere il necessario consenso preventivo da parte degli organi comunitari; ma poche volte si è arrivati a concludere il percorso, con l'ultimo passaggio nelle Commissioni parlamentari, nel Consiglio dei Ministri e, infine, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Quali sono state le cause di questi ritardi? Una disattenzione politica?

Difficile rispondere: forse si è ritenuto che bastasse il varo della norma per garantire l'innovazione: ma non è così. Se la legge esiste ma mancano le regole di attuazione essa resta muta. E come se si fosse costruito un bel edificio, che però non è abitabile perché manca l'arredamento.

Da parte degli operatori sul mercato era stato suggerito agli uffici competenti di dedicare tempo e risorse per concludere con le regole tecniche piuttosto che cambiare ulteriormente le norme del CAD: suggerimento caduto nel vuoto visto che il Decreto-Legge 18 ottobre 2012 n. 197, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", dei suoi 36 articoli ne dedica una trentina a problematiche relative alla digitalizzazione, modifica ulteriormente il CAD in diciassette punti e introduce ben venti nuovi DPCM!

La tabella riassume la situazione: non tutti i DPCM riguardano il CAD, ma la sostanza non cambia. È facile prevedere che se non si interviene con urgenza l'edificio, che nel frattempo è stato ampliato, continuerà a non essere abitabile.

* Università di Bologna

Decreto-Legge 18 ottobre 2012, n. 97 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”	numero DPCM	modifica il CAD
Articolo 1 - Documento digitale unificato	2	
Articolo 2 - Anagrafe nazionale della popolazione residente	2 +	sì
Articolo 3 - Censimento continuo della popolazione e delle abitazioni e Archivio nazionale delle strade e dei numeri civici	1	
Articolo 4 - Domicilio digitale del cittadino	1	sì
Articolo 5 - Posta elettronica certificata - indice nazionale degli indirizzi delle imprese e dei professionisti		sì
Articolo 6 – Trasmissione dei documenti per via telematica		sì
Articolo 7 - Trasmissione telematica delle certificazioni di malattia nel settore pubblico	1	
Articolo 8 - Misure per l'innovazione dei sistemi di trasporto	3	
Articolo 9 - Dati di tipo aperto e inclusione digitale		sì
Articolo 10 - Anagrafe nazionale degli studenti e altre misure in materia scolastica	1	
Articolo 12 - Fascicolo sanitario elettronico e sistemi di sorveglianza nel settore sanitario	1	
Articolo 14 - Interventi per la diffusione delle tecnologie digitali	1	
Articolo 15 - Pagamenti elettronici	2 +	sì
Articolo 16 - Biglietti di cancelleria, comunicazioni e notificazioni per via telematica	1 +	
Articolo 19 - Grandi progetti di ricerca e innovazione e appalti precommerciali	2 +	
Articolo 20 - Comunità intelligenti	1	
Articolo 23 - Misure per le società cooperative e di mutuo soccorso	1	
Articolo 29 - Incentivi all'investimento in start-up innovative	1	
Articolo 30 - Raccolta di capitali di rischio tramite portali on line e altri interventi di sostegno per le start-up innovative	1	

Viene pertanto spontaneo chiedersi: anche questi nuovi decreti faranno la stessa fine degli altri precedenti? Non voglio, per ora, fare previsioni e mi limito ad illustrare alcuni dei casi più importanti, cercando di mettere in luce dove presumibilmente nasceranno delle difficoltà.

2. Anagrafe nazionale della popolazione residente

L'articolo 2 del DL modifica l'art. 62 del CAD dando vita all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR). Si tratta di un provvedimento di grande rilevanza che mira a superare le difficoltà incontrate dal sistema attuale basato sull'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA), che in pratica non è mai decollato. La norma prevede che le modalità di creazione dell'ANPR siano dettagliate in un DPCM: lo dovranno proporre tre Ministri (Interno, PA e Innovazione tecnologica) sentito il parere di altri quattro enti (Min. Economia, conferenza Stato-Città, Istat e Garante). Il progetto tecnico è tutt'altro che semplice ed è presumibile che l'accordo richieda molto tempo. E c'è anche una “pillola avvelenata”: un comma recita “Con il decreto sono disciplinate le modalità di integrazione nell'ANPR dei dati dei cittadini attualmente registrati in anagrafi istituite presso altre

amministrazioni”. A quali anagrafi si fa riferimento? Viene spontaneo pensare in primis all’anagrafe tributaria con i codici fiscali: penso che non sarà facile affrontare e risolvere tale problema, che riveste caratteristiche di “proprietà” ed è gestito dalla SOGEI. Non sarà certo sufficiente un comma per convincere una simile fortezza ad aprire le porte.

3. Domicilio digitale del cittadino

L’articolo 4 del DL modifica l’articolo 3 del CAD: al fine di facilitare la comunicazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini, a ognuno di essi è data facoltà di indicare alla pubblica amministrazione un indirizzo di posta elettronica certificata, quale proprio domicilio digitale. Un apposito DPCM descriverà come si dovrà procedere. L’idea è ottima, ma bisognerà risolvere il problema del superamento dell’analogo sistema attuale, denominato “Comunicazione Elettronica Certificata tra Pubblica Amministrazione e Cittadino” (CEC-PAC), oggetto di un importante contratto con le Poste Italiane. Bisognerà anche chiarire se questo indirizzo potrà essere usato dal cittadino anche per scopi diversi dalla comunicazione con la PA. E infine: sarà gratis? Tenuto conto che questo indirizzo andrà presumibilmente inserito nell’ANPR, con opportuni sistemi di filtro per l’accesso - il che non sarà facile - è presumibile che la predisposizione del DPCM attuativo richiederà del tempo.

4. Fascicolo sanitario elettronico (FSE)

Finalmente una norma per dare vita a questo importantissimo tassello che interessa la salute di ogni cittadino. Il problema è complesso, sia sotto l’aspetto informatico sia per la necessità della riservatezza dei dati personali. Se ne parla da anni e sono stati predisposti documenti tecnici “in bozza”, ma ben poco di ufficiale. Ora una norma c’è, che però rimanda a un DPCM la soluzione dei problemi. La stessa formulazione dello scopo del DPCM rende l’idea della sua complessità:

“ Con decreto del Ministro della salute e del Ministro delegato per l’innovazione tecnologica, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, sono stabiliti: i contenuti del FSE, i sistemi di codifica dei dati, le garanzie e le misure di sicurezza da adottare nel trattamento dei dati personali nel rispetto dei diritti dell’assistito, le modalità e i livelli diversificati di accesso al FSE da parte dei soggetti, la definizione e le relative modalità di attribuzione di un codice identificativo univoco dell’assistito che non consenta l’identificazione diretta dell’interessato, i criteri per l’interoperabilità del FSE a livello regionale, nazionale ed europeo, nel rispetto delle regole tecniche del sistema pubblico di connettività.”

È facile prevedere che la sola soluzione - se esiste - del problema dell’interoperabilità richiederà tempi lunghissimi.

5. Documento digitale unificato

L’obiettivo era stato posto ben dieci anni fa, all’inizio della amministrazione digitale dello Stato: condensare in unico supporto informatico - una carta elettronica - tutti i documenti di interesse pubblico in possesso al cittadino: carta di identità, passaporto, patente di guida, licenze varie, tesserino sanitario, codici di accesso ai servizi pubblici. Tra gli scopi anche quello di ridurre il numero della carte che ogni cittadino avrebbe dovuto avere nel portafoglio.

Sembrò prevalente l'aspetto "carta di identità" e, pertanto, fu deciso di affidare al Ministero dell'interno la responsabilità primaria del progetto. In realtà, per tutta una serie di motivi, in parte tecnici in parte procedurali, risultò ben presto impossibile l'unificazione sperata. Si decise allora di procedere con il solo aspetto della identificazione a vista (Carta di Identità Elettronica – CIE), di varare una Tessera Sanitaria (TS) basata su uno schema europeo, che in pratica contiene il solo codice fiscale, e di dare vita a una nuova carta per l'accesso ad alcuni servizi informatici pubblici (Carta Nazionale dei Servizi – CNS). La realizzazione della TS, centralizzata e affidata alla SOGELI, si rivelò un successo, anche perché le applicazioni previste erano limitatissime. Per quanto riguarda la CIE, la soluzione tecnica adottata dal Ministero dell'Interno fece sì che la sua diffusione fu estremamente più lenta del previsto. Ma neanche la CNS ebbe vita facile, a seguito da una norma che ne vincolava la concessione all'accertamento, tramite l'INA, che il cittadino non avesse già una CIE. Poiché questo si rivelò tecnicamente quasi impossibile – l'INA non fu mai compiutamente operativa – pochissime furono le CNS emesse. Qualche anno fa, con un apposito provvedimento, questo vincolo venne temporaneamente tolto, e si cercò di dare ossigeno alla CNS, nelle sue varianti regionali, sotto il nuovo nome di Carta dei Servizi Regionali (CSR), con possibilità di inglobare anche il Codice fiscale e pertanto anche le attuali funzioni della TS.

Il DL 18 ottobre rimette in discussione il tutto: nasce il documento digitale unificato e il DPCM che lo disciplina recita così:

“Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, è disposto anche progressivamente, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, l'ampliamento delle possibili utilizzazioni della carta d'identità elettronica anche in relazione all'unificazione sul medesimo supporto della carta d'identità elettronica con la tessera sanitaria, alle modifiche ai parametri della carta d'identità elettronica e della tessera sanitaria necessarie per l'unificazione delle stesse sul medesimo supporto, nonché al rilascio gratuito del documento unificato, mediante utilizzazione, anche ai fini di produzione e rilascio, di tutte le risorse disponibili a legislazione vigente per la tessera sanitaria.

Le modalità tecniche di produzione, distribuzione e gestione del documento unificato sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e, limitatamente ai profili sanitari, con il Ministro della salute.”

Con comma a parte viene rimosso il vincolo che lega la concessione della CNS al controllo del non possesso della CIE: è la morte della CNS?

A me sembra che si voglia fabbricare uno strumento inutilmente complicato. Un conto è l'identificazione a vista, che da sola giustifica la CIE, un conto è l'accesso ai servizi. L'obiettivo di ridurre il numero della tessere nel nostro portafoglio è risibile: tra carte di credito, tessere di fidelizzazione dei supermercati, abbonamenti ai trasporti, la TS e, per pochi privilegiati, la CIE, ne abbiamo tutti una decina! Il testo del DPCM, così lungo, è la prova che ci si aspetta delle difficoltà per rendere operativo questo progetto. Io non avrei dubbi nel consigliare il legislatore a rivedere la norma e a puntare in primis a fare avere rapidamente a tutti i cittadini una CIE. Per tutte le altre funzioni si deve studiare di più: ci vorrà del tempo! Intanto, cerchiamo di “portare a casa” almeno la carta di identità elettronica con l'aggiunta del codice fiscale: sarebbe già un bel passo avanti.