

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

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. Atto n. 452 (<i>Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati, e rinvio</i>)	20
Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (<i>Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati, e rinvio</i>)	23

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 31 ottobre 2017. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti.

La seduta comincia alle 12.30.

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.

Atto n. 452.

(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto.

Bruno TABACCI, *presidente*, avverte che sul provvedimento in esame sono

pervenuti i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, che sono in distribuzione. Nel ricordare che il termine per l'espressione del parere scade il prossimo 12 novembre, segnala che comunque la Commissione non potrà procedere in tal senso in assenza del parere del Garante per la protezione dei dati personali, che non risulta ancora trasmesso. Avverte infine che è in distribuzione anche una memoria trasmessa alla Commissione dalle associazioni rappresentative del settore dei gestori e conservatori di dati e documenti digitali (Coalizione dei conservatori accreditati, ANORC e AIFAG), contenente alcune considerazioni e sollecitazioni.

Alessandro MAZZOLI (PD), *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento, il quale introduce disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 179 del 2016, emanato, sulla base della delega conferita dalla legge n. 124 del 2015, per modificare il codice dell'amministrazione digitale (CAD) di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

In proposito, ricorda che, sul precedente schema di decreto legislativo in materia (Atto n. 307, poi divenuto decreto legislativo n. 179 del 2016), la Commissione per la semplificazione aveva espresso, nella seduta del 27 luglio 2016, un parere favorevole con sette osservazioni.

Segnala che la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione giustifica il nuovo intervento normativo alla luce della necessità di proseguire l'opera di razionalizzazione del codice dell'amministrazione digitale, procedendo nel contempo a una deregolamentazione di alcuni aspetti.

In questo quadro, l'articolo 2, nel modificare l'articolo 2 del CAD, interviene sull'ambito di applicazione del codice, specificando che nello stesso rientrano, a fianco delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le autorità di sistema portuale e le autorità amministrative indipendenti. Al riguardo, rileva che, ai fini di una migliore formulazione del testo, andrebbe valutata, come segnalato anche dal Consiglio di Stato, l'opportunità di sopprimere la specificazione relativa alle autorità di sistema portuale, stante la loro natura – ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 84/1994 – di enti pubblici non economici, i quali rientrano nelle pubbliche amministrazioni indicate dal citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Si sofferma quindi sugli articoli da 3 a 10 che intendono accentuare il carattere di « carta della cittadinanza digitale » del CAD, recando disposizioni sul diritto ad un'identità e a un domicilio digitale, alla fruizione di servizi pubblici on-line e al diritto di partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica. In proposito, richiama quanto osservato dal Consiglio di Stato sull'opportunità di procedere in futuro a dare una nuova struttura complessiva al Codice dell'amministrazione digitale, ponendo in apertura le norme relative alla « carta della cittadinanza digitale », per poi disciplinare i rapporti tra il cittadino e l'am-

ministrazione e regolare, infine, i profili riguardanti l'organizzazione dell'amministrazione.

Ritiene poi di particolare rilievo l'articolo 13 che modifica l'articolo 14-bis del Codice, in materia di ruolo e poteri dell'Agenzia per l'Italia digitale. In particolare, il combinato disposto tra il nuovo articolo 14-bis e le modifiche all'articolo 71 del Codice operate dal successivo articolo 59 attribuisce a linee guida elaborate dall'Agenzia la definizione delle regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del Codice. Le linee guida saranno adottate previa consultazione pubblica, sentite le amministrazioni competenti, la Conferenza unificata e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza. Nel testo vigente tale definizione è invece affidata a decreti del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, su proposta dell'Agenzia, di concerto con il Ministro della giustizia e con i ministri competenti, sentita la Conferenza unificata e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza. Tra le materie affidate alle linee guida rientrano aspetti importanti quali la definizione dei requisiti in base ai quali le modalità di firma elettronica diverse dalla firma digitale e dagli altri tipi di firma elettronica qualificata o avanzata possono comunque soddisfare, ai fini del codice civile, il requisito della firma scritta e assumere l'efficacia della scrittura privata (sulla base delle modifiche all'articolo 20 del Codice introdotte dall'articolo 18). Al riguardo, rileva l'opportunità di un approfondimento in merito al carattere che tali linee guida potranno assumere nell'ordinamento. In proposito, anche il Consiglio di Stato ha constatato l'assenza, nella documentazione trasmessa dal Governo, di adeguate indicazioni in merito alla natura delle linee guida, osservando che comunque queste dovrebbero essere inquadrate, anche al fine di rendere possibile la loro « giustiziabilità » dinanzi al giudice amministrativo, come « atto di regolazione », seppur di natura tecnica, come già stabilito dal Consiglio di Stato, con il parere

n. 855 del 2016 per le linee guida vincolanti adottate dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi del nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016); segnala che in questo ultimo caso il Consiglio di Stato aveva assimilato le linee guida dell'ANAC agli altri atti di regolazione delle Autorità indipendenti; con riferimento al provvedimento in esame, invece, l'Agenzia per l'Italia digitale, a differenza dell'ANAC, non appare configurabile come un'autorità di regolazione indipendente, per la natura dei suoi compiti di supporto all'attuazione dell'agenda digitale nazionale e per la sua dipendenza dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ricorda poi che l'articolo 13 prevede anche il carattere vincolante dei pareri dell'Agenzia sugli elementi essenziali delle procedure di gara bandite da Consip in materia di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati e definiti di carattere strategico. Al riguardo, invita a valutare l'opportunità di inserire, in considerazione del carattere vincolante che i pareri dell'Agenzia assumono, una procedura che preveda tempi certi per la loro emanazione.

L'articolo 15, nel modificare l'articolo 17 del codice, prevede l'accentramento nell'Agenzia per l'Italia digitale delle funzioni di « difensore civico digitale ». In tal senso, si supera l'assetto pensato dal decreto legislativo n. 179 del 2016 e basato sull'individuazione in ogni singola amministrazione, statale e non, di un ufficio dirigenziale responsabile per la transizione al digitale e chiamato a svolgere anche le funzioni di « difensore civico digitale ». In proposito, osserva che si tratta di una scelta che sembra andare in una direzione diversa rispetto a quanto auspicato dalla Commissione nel suo precedente parere; in quell'occasione la Commissione aveva infatti prospettato l'opportunità di assegnare le funzioni di « difensore civico digitale » ai difensori civici regionali, valorizzando allo stesso tempo il ruolo del coordinamento nazionale dei difensori civici.

L'articolo 16, con una modifica dell'articolo 18 del Codice, prevede una piattaforma nazionale di governance della trasformazione digitale, da istituire presso l'Agenzia per l'Italia digitale quale piattaforma per la consultazione pubblica e quindi forum di dialogo permanente tra i portatori di interessi connessi all'attuazione dell'Agenda digitale. Al riguardo, il decreto legislativo n. 179 del 2016 contempla invece una Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica istituita presso la Presidenza del Consiglio.

Si sofferma poi sull'articolo 29, il quale, con una modifica all'articolo 32-*bis* del Codice, prevede un elevamento della soglia sia minima (da 4.000 a 40.000 euro) sia massima (da 40.000 a 400.000 euro) delle sanzioni pecuniarie per le violazioni del CAD da parte dei prestatori di servizi fiduciari qualificati, dei gestori di posta elettronica certificata, dei gestori dell'identità digitale e dei conservatori accreditati. Le sanzioni sono irrogate dall'Agenzia per l'Italia digitale che, nei casi di particolare gravità, può anche disporre la cancellazione del soggetto dall'elenco dei soggetti qualificati e il divieto di accreditamento o qualificazione per un periodo fino ad un massimo di due anni. In proposito, anche alla luce delle considerazioni contenute nel parere reso dal Consiglio di Stato, rileva che potrebbe risultare opportuno, per meglio garantire l'effettività della norma, prevedere nel codice dell'amministrazione digitale una maggiore graduazione delle sanzioni, sulla base della gravità delle diverse fattispecie di violazione.

Gli articoli da 44 a 48, con modifiche agli articoli da 51 a 60 del Codice, sono volti al rafforzamento della disponibilità, accessibilità e sicurezza dei dati e dei sistemi informatici. In particolare, si prevede che le pubbliche amministrazioni siano tenute ad aderire ogni anno ai programmi di sicurezza preventiva coordinati e promossi dall'Agenzia per l'Italia digitale e a predisporre piani di emergenza per assicurare la continuità operativa.

Segnala infine, ai fini di una migliore formulazione del testo, l'opportunità, all'articolo 54, di espungere il riferimento ai

livelli di qualità di cui all'articolo 7, comma 2, del Codice, in quanto tale disposizione è abrogata ai sensi dell'articolo 10 dello schema. Il medesimo articolo 10 ha inserito, alla fine del comma 1 dell'articolo 7 del Codice, un richiamo ai livelli di qualità individuati e periodicamente aggiornati dall'Agenzia per l'Italia digitale con proprie linee guida; è a tale disposizione che quindi, probabilmente, occorre fare riferimento all'articolo 54.

Si riserva quindi di formulare la proposta di parere sulla base di quanto sopra esposto e degli ulteriori elementi che emergeranno nel corso dell'esame, nonché, una volta trasmesso, del parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Bruno TABACCI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, che sarà convocata una volta pervenuto il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84.

(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto.

Bruno TABACCI, *presidente*, avverte che sul provvedimento in esame è pervenuto il parere del Consiglio di Stato. Nel ricordare che il termine per l'espressione del parere scade il prossimo 14 novembre, segnala che comunque la Commissione non potrà procedere in tal senso in assenza del parere della Conferenza unificata che non è stato ancora trasmesso.

Illustra quindi, in sostituzione del relatore, il provvedimento, che introduce disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 169 del 2016, emanato, sulla base della delega conferita dalla legge n. 124 del 2015, per modificare la legge

n. 84 del 1994 in materia di organizzazione e assetto delle Autorità portuali. Come è noto, il decreto legislativo n. 169 del 2016 ha introdotto una significativa riforma della legislazione portuale: in particolare, è stato superato il precedente assetto basato su 24 autorità portuali intese come strutture amministrative per lo più coincidenti con un singolo scalo portuale e sono state create 15 Autorità di sistema portuale, ciascuna delle quali aggrega più porti. È stata inoltre riformata la struttura di governo delle autorità di sistema portuali. In proposito ricorda che, sul precedente schema di decreto legislativo in materia (Atto n. 303, poi divenuto decreto legislativo n. 169 del 2016), la Commissione per la semplificazione aveva espresso, nella seduta del 7 luglio 2016, un parere favorevole con sette osservazioni. Segnala poi che la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione giustifica il nuovo intervento normativo alla luce di due esigenze: adeguare ulteriormente il testo della legge n. 84 del 1994 ai contenuti della riforma operata con il decreto legislativo n. 169 del 2016 e apportare modifiche a tale decreto legislativo per rendere di più facile applicabilità le norme con esso introdotte.

In particolare, in questo quadro, l'articolo 2 modifica la classificazione dei porti operata dall'articolo 4 della legge n. 84 del 1994. La classificazione vigente distingue in porti di I categoria (necessari alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato); di II categoria, I classe (porti di rilevanza economica internazionale); di II categoria, II classe (porti di rilevanza economica nazionale) e di II categoria, III classe (porti di rilevanza economica regionale e interregionale). Lo schema di decreto propone invece una classificazione in porti di I categoria (necessari alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato); di II categoria (porti di rilevanza internazionale e nazionale o comunque costituenti nodi delle reti transeuropee di trasporto ai sensi del regolamento (UE) n. 1315 del 2013); di III categoria (porti di rilevanza

interregionale o regionale). Dalla classificazione discendono differenze nel regime giuridico dei diversi porti.

Al riguardo, rileva che la classificazione dei porti recata dall'articolo 4 della legge n. 84 del 1994 non era stata oggetto di modifica da parte del decreto legislativo n. 169 del 2016. Indica pertanto la necessità di approfondire come interpretare i limiti di intervento del legislatore delegato nell'elaborazione dei decreti legislativi integrativi e correttivi: in proposito ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 206 del 2001, ha individuato un limite fondamentale nel fatto che « si intervenga solo in funzione di correzione e integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale" ». Più possibilista su un'interpretazione ampia dell'esercizio della delega correttiva e integrativa è apparso successivamente il Consiglio di Stato. Tale organo, infatti, con il parere del 6 giugno 2007, ha affermato che, laddove la legge delega attribuisca non solo un potere correttivo, ma anche integrativo, l'oggetto di intervento può ritenersi ampliato a quei profili della materia delegata, come individuata nei criteri base, trascurati in sede di prima attuazione. Osserva quindi che sul medesimo punto, nel parere sul testo in esame, il Consiglio di Stato ha segnalato anche l'esigenza di chiarire meglio come la disposizione trovi copertura nel principio di delega della legge n. 124 del 2015 (articolo 8, comma 1, lettera f), che si riferisce alla « riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali » e formalmente non si estende al sistema di classificazione dei porti.

Ricorda poi l'articolo 4, il quale, tra le altre cose, sopprime l'obbligo di individuare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti i servizi di interesse generale diversi dalle operazioni portuali svolti dalle Autorità di sistema portuale. La relazione illustrativa giustifica l'intervento alla luce del carattere residuale di tali servizi, comunque da regolarsi sulla base del codice dei contratti

pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016). L'articolo 5 interviene sui compiti degli Uffici territoriali portuali, che costituiscono l'articolazione dell'Autorità di sistema portuale nei porti di sua competenza non corrispondenti alla sede principale e, precedentemente alla riforma, sede di autorità portuale. In particolare si precisa che, per il rilascio delle concessioni di aree e banchine portuali di durata fino a quattro anni, gli Uffici territoriali portuali dovranno coinvolgere il comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale (organo composto dal Presidente dell'Autorità e da rappresentanti degli enti territoriali del sistema portuale – regioni, città metropolitane, comuni – e dell'autorità marittima). L'articolo 6 affida a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la determinazione degli emolumenti del presidente dell'Autorità di sistema portuale e dei gettoni di presenza dei componenti del Comitato di gestione (la normativa vigente prevede che questi siano invece determinati dal Comitato di gestione sulla base di limiti minimi e massimi stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti). L'articolo 7 prevede che il presidente dell'Autorità di sistema portuale predisponga il piano dell'organico del porto dei lavoratori.

Si sofferma poi sull'articolo 8, il quale precisa la composizione del Comitato portuale, inserendovi il direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede dell'Autorità di sistema portuale. La disposizione prevede inoltre l'applicazione anche ai componenti il comitato portuale delle disposizioni del decreto legislativo n. 39 del 2013 in materia di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi, stabilendo che non possano essere designati quali membri del comitato portuale i componenti di organi di « indirizzo politico-amministrativo ». In proposito, rileva che l'espressione « componenti di organi di indirizzo politico-amministrativo » non risulta testualmente ripresa dal decreto legislativo n. 39 del 2013, che invece fa riferimento agli « organi di indirizzo politico » e agli « incarichi amministrativi di

vertice » nonché agli « incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico ». In tal senso, ritiene opportuno un approfondimento sulla formulazione della norma, al fine di evitare dubbi interpretativi.

Ricorda poi che l'articolo 12 include nelle funzioni della commissione consultiva portuale anche quelle relative al rilascio delle autorizzazioni alle imprese portuali mentre l'articolo 13 affida a un decreto del presidente dell'Autorità di sistema portuale, e non più a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, le modalità organizzative e di funzionamento dello Sportello unico amministrativo dell'Autorità. Con riferimento all'articolo 13, rileva che, in tal senso, ha trovato accoglimento l'osservazione contenuta nel precedente parere della Commissione, che invitava appunto a specificare le amministrazioni competenti all'adozione del regolamento attuativo dello Sportello. Non sembra invece avere avuto seguito l'altra osservazione sul punto contenuta in quel parere, che segnalava l'esigenza di una riflessione più complessiva sulle funzioni degli Sportelli unici. Queste, infatti, difficilmente appaiono limitabili, come invece previsto dal decreto legislativo n. 169 del 2016, ai « procedimenti amministrativi e autorizzativi che non riguardano le attività commerciali e industriali in porto », date le funzioni di complessivo governo del porto, e di regolamentazione delle attività degli operatori economici che vi operano, affidate alle Autorità.

L'articolo 15 rende poi possibili varianti ai piani regolatori di sistema portuale adottati entro il 15 settembre 2016, a condizione che queste siano approvate entro il 31 marzo 2018.

Nel segnalare che le restanti disposizioni del testo provvedono a coordinamenti formali della legge n. 84 del 1994 resisi necessari a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 169 del 2016, rileva anche, con riferimento alla formulazione del testo, l'opportunità di valutare alcune puntuali modifiche. In particolare, l'articolo 1 appare privo di contenuto normativo in quanto si limita ad elencare, peraltro in modo non esaustivo, le disposizioni oggetto di soppressione da parte degli articoli successivi; se ne potrebbe pertanto valutare la soppressione. Invita quindi ad interrogarsi sulla *ratio* della soppressione, operata dal comma 1 dell'articolo 15, del nono visto del preambolo del decreto legislativo n. 169 del 2016; il preambolo non ha infatti uno specifico contenuto normativo ma offre una « ricostruzione » dell'iter di elaborazione del provvedimento; non si comprende inoltre perché sopprimere il riferimento, che il nono visto contiene, all'articolo 37 del decreto-legge n. 201/2011, istitutivo dell'Autorità dei trasporti, poiché l'Autorità continua a svolgere i suoi poteri di regolazione anche con riferimento alle strutture portuali. Ritiene infine che, ovunque ricorra nel testo della legge n. 84 del 1994, l'acronimo « AdSP » dovrebbe essere sostituito con la dizione Autorità di sistema portuale.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta, che sarà convocata una volta pervenuto il parere della Conferenza unificata.

La seduta termina alle 12.40.