**Numero 00107/2022 e data 19/01/2022 Spedizione**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**Consiglio di Stato**

**Sezione Consultiva per gli Atti Normativi**

**Adunanza di Sezione del 21 dicembre 2021**

**NUMERO AFFARE 01535/2021**

OGGETTO:

Pcm-Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante: “Piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione”, da adottare ai sensi dell’articolo 26, comma 15, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

**LA SEZIONE**

Vista la nota in data 7 dicembre 2021 con la quale il Ministro delegato per l’Innovazione Tecnologia e la Transizione Digitale ha chiesto al Consiglio di Stato di esprimere il parere previsto dall’articolo 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in merito allo schema di decreto sulla disciplina delle modalità di funzionamento della Piattaforma digitale per le notifiche ai sensi dell’articolo 1, comma 402, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e dell’articolo 26, comma 15, del decreto legge n. 76 del 2020, trasmesso il 3 dicembre 2021, corredato di relazione illustrativa, con lettera del Capo del Settore legislativo del Ministro per l’Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale.

Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Daniele Cabras.

Premesso e considerato:

1. Il decreto in esame è previsto dal comma 15 dell’articolo 26, “Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione”, del decreto-legge n. 76 del 2020, il quale dispone che “Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione, sentiti il Ministro dell’economia e delle finanze e il Garante per la protezione dei dati personali per gli aspetti di competenza, acquisito il parere in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, nel rispetto del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”, siano disciplinate – così recita la Relazione illustrativa –“le modalità e le regole tecniche di realizzazione, gestione e funzionamento della piattaforma per la notifica digitale degli atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni della pubblica amministrazione, fatta eccezione per gli atti processuali e per quelli precisamente individuati al comma 17 del medesimo articolo 26”. Tali “modalità e regole tecniche di realizzazione, gestione e funzionamento” sono analiticamente individuate nelle lettere da a) a l bis) del predetto comma 15.

2. La disciplina normativa di livello primario della piattaforma è contenuta negli altri commi dello stesso articolo 26 del decreto legge n. 76 del 2020.

Tale articolo dispone in particolare che, ai fini della notificazione di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni, in alternativa alle modalità previste da altre disposizioni di legge, anche in materia tributaria, le amministrazioni possono rendere disponibili telematicamente sulla piattaforma i corrispondenti documenti informatici. La formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici resi disponibili sulla piattaforma avviene nel rispetto del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’Amministrazione Digitale - CAD). Il gestore della piattaforma (la società di cui all’articolo 8. Comma 2, del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, Pago PA S.p.A.) assicura l’autenticità, l’integrità, l’immodificabilità, la leggibilità e la reperibilità dei documenti informatici resi disponibili dalle amministrazioni e, a sua volta, li rende disponibili ai destinatari ai quali assicura l’acceso alla piattaforma, personalmente o a mezzo di delegati, per il reperimento, la consultazione e l’acquisizione dei documenti informatici oggetto di notificazione (comma 3).

Il gestore della piattaforma, per ogni atto, provvedimento, avviso o comunicazione oggetto di notificazione reso disponibile dall’amministrazione, invia al destinatario l’avviso di avvenuta ricezione, con il quale comunica l’esistenza e l’identificativo univoco della notificazione (IUN), nonché le modalità di accesso alla piattaforma e di acquisizione dei documenti oggetto di notificazione (comma 4).

L’avviso di avvenuta ricezione è inviato con modalità telematica ai destinatari titolari di un indirizzo di posta elettronica certificata o di un servizio elettronico di recapito qualificato: a) inserito in uno degli elenchi di cui agli articoli 6 bis, 6 ter e 6 quater del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (relativi agli indici dei domicili digitali); b) eletto come domicilio digitale speciale ai sensi dell’articolo 3 bis, comma 4 quinquies del decreto legislativo n. 82 del 2005 o di altra disposizione di legge; c) eletto per le ricezioni delle notificazioni delle pubbliche amministrazioni effettuate tramite piattaforma (comma 5).

Ai destinatari che abbiano comunicato un indirizzo email non certificato o altro recapito digitale diverso da quelli di cui al comma 5, il gestore della piattaforma invia anche un avviso di cortesia in modalità informatica contenente le stesse informazioni dell’avviso di avvenuta ricezione (comma 5 bis).

Se i recapiti digitali di cui al comma 5 risultano saturi, il gestore della piattaforma effettua un secondo tentativo decorsi almeno sette giorni dal primo invio. Se i predetti recapiti digitali risultano ancora saturi ovvero se l’indirizzo elettronico del destinatario non risulta valido o attivo, l’avviso di mancato recapito è resi disponibile per ciascun destinatario in apposita area riservata. Il gestore della piattaforma dà inoltre notizia al destinatario dell’avvenuta notificazione dell’atto a mezzo di lettera raccomandata (comma 6).

Ai destinatari diversi da quelli di cui al comma 5, l’avviso di avvenuta ricezione è notificato in formato cartaceo con raccomandata con avviso di ricevimento. Ove all’indirizzo indicato non sia possibile il recapito del plico contenente l’avviso di avvenuta ricezione per cause diverse dalla temporanea assenza o dal rifiuto del destinatario o delle altre persone abilitate a ricevere il plico, l’addetto al recapito postale svolge ogni opportuna indagine per accertare l’indirizzo del destinatario irreperibile e, ove non risulti possibile individuare un indirizzo del destinatario diverso al quale inviare l’avviso di avvenuta ricezione, deposita tale avviso sulla piattaforma e lo rende così disponibile al destinatario. L’avviso contiene tra l’altro le modalità attraverso le quali accedere alla piattaforma. Ai destinatari con recapiti digitali diversi da quelli di cui al comma 5, il gestore della piattaforma invia un avviso di cortesia in formato digitale con le stesse informazioni dell’avviso di avvenuta ricezione (comma 7).

L’autenticazione alla piattaforma ai fini dell’accesso avviene tramite il Sistema pubblico per la gestione dell’identità digitale di cittadini e imprese (SPID) ovvero tramite la Carta di identità elettronica (CIE), di cui, rispettivamente, agli articoli 64 e 66 del decreto legislativo n. 86 del 2005. L’accesso all’area riservata dove sono consultabili i documenti informatici oggetto di notifica è assicurato anche tramite il punto di accesso telematico di cui all’articolo 64 bis del medesimo decreto (comma 8).

La notificazione si perfeziona per l’amministrazione alla data in cui il documento informatico è reso disponibile sulla piattaforma; per il destinatario il settimo giorno successivo alla data di consegna dell’avviso di avvenuta ricezione in formato elettronico, il decimo giorno successivo al perfezionamento della notificazione dell’avviso di avvenuta ricezione in formato cartaceo, in ogni caso (se anteriore) nella data in cui il destinatario ha accesso tramite la piattaforma al documento informatico (comma 9).

Il gestore della piattaforma rende disponibili su quest’ultima alle amministrazioni e ai destinatari le attestazioni opponibili ai terzi relative: alla data di messa a disposizione dei documenti informatici sulla piattaforma; all’indirizzo del destinatario; alla data di invio e di consegna dell’avviso di avvenuta ricezione; alla data in cui il gestore della piattaforma ha reso disponibile l’avviso di mancato recapito; alla data in cui il destinatario ha avuto accesso al documento informatico; al periodo di malfunzionamento della piattaforma e alla data di rispristino della funzionalità della stessa; alla copia dell’avviso di avvenuta ricezione in formato cartaceo e degli atti relativi alla notificazione effettuata in formato cartaceo. (commi 11 e 12).

Il malfunzionamento della piattaforma attestato dal gestore, qualora renda impossibile l’inoltro, il reperimento, la consultazione dei documenti informatici, comporta la sospensione del termine di prescrizione dei diritti dell’amministrazione e la proroga del termine di decadenza di diritti, poteri o facoltà dell’amministrazione e del destinatario (comma 13).

3. Il 16 dicembre scorso, su richiesta della segreteria della Sezione, è stato trasmesso dalla segreteria del Settore legislativo del Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale il documento di Analisi dell’Impatto della Regolazione (A.I.R.). Il parere del Ministero dell’economia e delle finanze è pervenuto, nella forma del nulla osta, a firma del Capo di Gabinetto del Ministro. È stato trasmesso il parere favorevole della Conferenza unificata, espresso nella seduta del 18 novembre, al quale è allegato, e ne costituisce parte integrante, il parere favorevole con raccomandazioni della Conferenza delle regioni e dell’UPI. Nel parere della Conferenza unificata si fa presente che l’ANCI ha espresso parere favorevole con le stesse raccomandazioni contenute nel documento delle Regioni e dell’UPI. È infine pervenuto il parere del Garante per la protezione dei dati personali, espresso il 14 ottobre 2021.

4. Lo schema di decreto si compone di 16 articoli:

L’articolo 1 contiene le definizioni utilizzate, coerenti con il quadro giuridico definito dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD), con il decreto legge 17 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, recante “Misure per la semplificazione e l’innovazione digitale”, nonché con l’articolo 8 del Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno.

L’articolo 2 definisce l’ambito di applicazione e l’oggetto del decreto.

L’articolo 3 reca la disciplina dell’infrastruttura tecnologica e del piano dei test sperimentali per la verifica del corretto funzionamento della piattaforma, prevedendo che il piano dei test copra la totalità dei casi d’uso e delle funzionalità assegnate alla piattaforma dal decreto-legge e dal decreto in esame. Vengono quindi individuati i casi di malfunzionamento della piattaforma e le modalità di segnalazione degli stessi.

L’articolo 4 definisce le modalità di adesione alla piattaforma da parte dei mittenti (pubbliche amministrazioni), prevedendo che essi accedano al sistema attraverso SPID o CIE del funzionario incaricato di curare le attività preliminari di adesione. Ai fini del perfezionamento dell’adesione, il gestore della piattaforma invia il modello di adesione compilato al domicilio digitale del mittente individuato tramite i domicili digitali della pubblica amministrazione e dei gestori dei servizi pubblici, il quale restituisce il medesimo modulo sottoscritto digitalmente dal dirigente competente.

L’articolo 5 individua le modalità di accesso alla piattaforma da parte dei destinatari delle notifiche, persone fisiche e giuridiche. Viene disciplinata la possibilità di eleggere uno o più domicili digitali diversificati in relazione ai diversi mittenti e un recapito digitale per il ricevimento dei c.d. avvisi di cortesia.

L’articolo 6 indica le modalità tecniche attraverso cui i documenti informatici elaborati dai mittenti e oggetto di notifica, vengono caricati e messi a disposizione della piattaforma, nonché i dati identificativi del destinatario che il mittente deve fornire alla piattaforma per l’identificazione del domicilio digitale del destinatario. Se tali operazioni sono svolte correttamente, la piattaforma attribuisce un numero identificativo unico al documento, altrimenti elimina lo stesso dal sistema, dandone contestuale comunicazione al mittente.

L’articolo 7 individua le modalità con cui il gestore della piattaforma esegue la notifica digitale al destinatario dei provvedimenti, specificando le modalità di effettuazione di ulteriori tentativi di recapito qualora il primo non vada a buon fine. Nel caso di infruttuosità dei tentativi, il gestore rende disponibile, per ciascun destinatario, in area riservata l’avviso di mancato recapito contenente le ragioni della mancata consegna e le modalità di acquisizione del documento informatico. L’avvenuta notificazione è comunicata al destinatario attraverso lettera raccomandata.

L’articolo 8 chiarisce che la piattaforma notifiche consente al destinatario di visualizzare, consultare, acquisire, scaricare e inviare a terzi il documento informatico. Il sistema conferisce al documento una marcatura certificata che attesta l’accesso all’atto tramite il sistema e che lo rende validamente opponibile ai terzi.

L’articolo 9 disciplina la possibilità per i destinatari di atti, provvedimenti e avvisi notificati dalle amministrazioni di delegare altri soggetti ad accedere alla piattaforma. Il sistema invia periodicamente al delegante un promemoria delle deleghe attive. Il sistema consente, in ogni tempo, al destinatario di revocare la delega e al delegato di rinunciarvi.

L’articolo 10 disciplina la notifica dei documenti a mezzo posta da parte del gestore ai destinatari privi di un domicilio digitale. Vengono previsti i contenuti dell’avviso di avvenuta ricezione, le modalità con le quali è possibile accedere alla piattaforma e le modalità con le quali il destinatario può ottenere una copia cartacea degli atti notificati. E’ fatta salva la possibilità del destinatario di rivolgersi al fornitore del servizio universale per estrarre copia analogica del documento informatico, nonché di ottenere copia delle attestazioni di cui all’articolo 12. Sono infine disciplinate le comunicazioni tra gestore della piattaforma e addetto al recapito postale in merito alla notifica mediante servizio di interfacce informatiche.

L’articolo 11 disciplina le modalità tecniche per l’invio ai destinatari degli avvisi di cortesia da parte del gestore della piattaforma.

L’articolo 12 indica le modalità tecniche di rilascio delle attestazioni che il gestore rende disponibili nonché le modalità di generazione e di accesso alle medesime.

L’articolo 13 individua le responsabilità dei mittenti, del gestore della piattaforma, dell’operatore postale e del gestore del fornitore del servizio universale.

L’articolo 14, in attuazione dei principi di cui al Regolamento del Parlamento europeo relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (Reg. (Ce), 27/4/2016, n. 2016/679/UE), disciplina il trattamento dei dati personali da parte dei diversi soggetti che interagiscono con la piattaforma attribuendone la responsabilità.

L’articolo 15 stabilisce che il gestore della piattaforma conserva i documenti oggetto delle attestazioni di cui all’articolo 12 fino a dieci anni dalla data di perfezionamento della notifica per il destinatario e che gli atti oggetto di notificazione restano invece sulla piattaforma nei cento venti giorni successivi alla data di perfezionamento della notifica per il destinatario.

L’articolo 16 reca la clausola di invarianza finanziaria.

5. Questo Consiglio di Stato rileva innanzitutto che lo schema in esame mira ad attuare (ma non ancora compiutamente, perché altri atti saranno necessari) una modernizzazione significativa del modo di agire della pubblica amministrazione e del suo rapportarsi con i cittadini. L’intervento è destinato a produrre un impatto sulla quasi totalità della popolazione adulta, incidendo in modo rilevante su abitudini e comportamenti.

Proprio per tale ragione, la Sezione ritiene che la normativa in oggetto debba essere considerata non soltanto per i suoi aspetti giuridico-formali, ma anche per la sua idoneità a “funzionare in concreto”, a essere “messa a terra” da personale capace di utilizzare al meglio le nuove tecnologie, ad avere una *compliance* soddisfacente da parte dei destinatari, a perseguire effettivamente la semplificazione, la modernizzazione, i risparmi auspicati.

5.1. Particolare rilievo dovrebbe avere, in proposito, una adeguata analisi *ex ante* dell’impatto delle nuove procedure, della loro fattibilità, della loro prevista *compliance*, del loro possibile funzionamento in concreto.

Sorprende negativamente, invece, che pur a fronte di un intervento così importante il documento di analisi di impatto della regolazione (A.I.R.) sia stato trasmesso dall’amministrazione, come si è visto, solo il 16 dicembre, a seguito di espressa richiesta della Segreteria della Sezione.

Questa Sezione ha più volte ricordato come l’A.I.R. e l’A.T.N. (Analisi Tecnico-Normativa) “costituiscono un elemento essenziale dello schema sottoposto all’esame del Consiglio di Stato, e che senza di esse non si può di norma procedere all’esame del provvedimento” (cfr. parere n. 341 del 2017). L’A.I.R., in particolare, “si pone, per sua natura, ‘a monte’ della redazione dell’articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinarne il contenuto”. L’A.I.R. (e l’A.T.N.) non rappresentano, quindi, “un oneroso adempimento meramente formale, al quale si può in ipotesi anche provvedere *ex post*, in via integrativa, bensì costituiscono modalità essenziali del *decision making process*, decisive per il perseguimento della qualità normativa”. (cfr. parere n. 341 del 2017).

Tale concezione dell’A.I.R. viene esplicitata nel D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, che, unitamente alla V.I.R. (Valutazione di Impatto della Regolazione), ne disciplina le modalità di svolgimento e i contenuti. In particolare, A.I.R. e V.I.R. sono definiti “strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla qualità del processo normativo, dall’individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all’ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un approccio circolare alla regolazione” (art. 2, co. 1).

5.2. Avendo riguardo allo specifico contenuto del provvedimento in esame, tale adempimento istruttorio avrebbe dovuto rivestire una particolare rilevanza, perché avrebbe consentito di comprendere - se correttamente effettuato - in che misura, con quale tempistica e attraverso quali modalità si rivelerà davvero possibile il conseguimento dell’obiettivo di “rendere più semplice, efficiente, sicura ed economica la notificazione di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni della pubblica amministrazione, con risparmio per la spesa pubblica e minori oneri per i cittadini”, perseguito con l’istituzione della piattaforma digitale ai sensi del comma 402 della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Tale obiettivo appare, in particolare, strettamente legato alla concreta possibilità e capacità (del personale) delle pubbliche amministrazioni di utilizzare la piattaforma, alla effettiva disponibilità di strumenti informatici e al possesso di una minima alfabetizzazione digitale da parte dei cittadini e delle imprese.

Ciò si ricava anche da due raccomandazioni contenute nel parere favorevole espresso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dall’Upi e fatto proprio dall’ANCI, con le quali si mette in evidenza l’esigenza di “organizzare apposite sessioni formative per il personale delle Regioni e delle Province autonome, dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane per l’uso della nuova Piattaforma, anche mediante formazione a distanza e senza oneri per le amministrazioni territoriali, nonché di prevedere – nell’ambito dei programmi riguardanti le competenze digitali già in corso di attivazione a valere sul PNRR – servizi di facilitazione digitale e informativi al cittadino/utente per l’utilizzo della nuova Piattaforma”.

Quanto raccomandato da Regioni, Province e Comuni alla riferente amministrazione avrebbe dovuto essere oggetto specifico, da un lato, dell’analisi di fattibilità, ovvero della capacità di un intervento di essere implementato dalle amministrazioni competenti, dall’altro, della *compliance analysis*, ovvero della analisi di idoneità di un intervento ad essere compiutamente fruito, attuato, “obbedito” da parte dei suoi destinatari, cittadini e imprese, ad esempio a seguito di una efficace campagna di comunicazione istituzionale, o di attivazione di iniziative di alfabetizzazione o di facilitazione digitale a vantaggio del pubblico. Fattibilità e *compliance*, come è noto, costituiscono parte integrante dell’A.I.R. e ne rappresentano aspetti essenziali proprio con riguardo alla idoneità del testo normativo ad essere “messo a terra” in modo efficace.

In altre parole, un’A.I.R. ben strutturata anche negli aspetti di fattibilità della riforma avrebbe dovuto fare emergere tutte le problematiche connesse all’introduzione della piattaforma digitale e indurre a individuare le iniziative concrete da assumere, ad esempio, in tema di formazione del personale pubblico e di comunicazione istituzionale per cittadini e imprese.

5.3. Per contro, il documento trasmesso, pur essendo correttamente strutturato dal punto di vista formale, risulta, in concreto, carente di elementi necessari al conseguimento degli scopi per i quali l’A.I.R. è stata concepita.

Vengono infatti enunciati una serie di obiettivi di carattere generale, se non generico - a) rendere più semplice, efficiente, sicura ed economica la notificazione con valore legale di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni della pubblica amministrazione tramite una piattaforma digitale per le notificazioni; b) migliorare l’interazione della Pubblica Amministrazione con il cittadino, consentendo l’invio dei predetti documenti con notifiche aventi valore legale, in modo interamente digitale; c) consentire la digitalizzazione dei cittadini, delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, il pieno coordinamento statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale -, senza tuttavia passare a verificare effettivamente lo specifico impatto economico, sociale ed ambientale del provvedimento per categorie di destinatari.

Il documento si limita poi ad ipotizzare in astratto:

- per il cittadino, “risparmi in termini di riduzione o eliminazione dei costi e dei tempi di accesso agli sportelli pubblici, nonché dei tempi di ricezione dei documenti, come avviene con il meccanismo attuale di notifica per i tentativi infruttuosi di recapito del documento al destinatario”;

- per la Pubblica amministrazione, l’abbattimento di “tutte le spese vive legate all’attuale processo di notifica (stampa cartacea e spedizione degli atti)” e, inoltre, la convinzione che “la certezza delle notifiche riduce una cospicua parte del contenzioso e i costi di gestione. Secondo i calcoli dell’Agenzia delle Entrate – prosegue l’AIR – l’adozione della piattaforma porterebbe a un risparmio annuo di almeno 50 milioni di Euro relativi alle spese vive di notifica e di circa 55 milioni di euro derivanti dall’abbattimento del contenzioso”.

Tali considerazioni, lungi dall’essere *evidence based*, risultano piuttosto apodittiche e generiche, di natura qualitativa/discorsiva e non quantitativa/analitica.

Insomma, le affermazioni dell’AIR non risultano derivare da una analisi di elementi di fatto, di dati e di circostanze, anche relativi alla concreta realtà delle amministrazioni e della diffusione della cultura digitale a livello sociale, che consentano di comprendere in che misura e secondo quale tempistica potranno effettivamente prodursi gli effetti descritti. L’unica eccezione è quella della quantificazione dei presumibili risparmi per l’erario, che fa però riferimento a “calcoli dell’Agenzia delle Entrate” non allegati, né ulteriormente descritti, di cui pure si dirà specificamente.

Eppure, il citato D.P.C.M. n. 169 prevede che l’A.I.R. si articoli, in particolare, nelle seguenti fasi: “a) analisi del contesto e individuazione dei problemi da affrontare, con riferimento all’area o settore di regolazione in cui si inserisce l’iniziativa normativa, tenendo conto delle esigenze e dei profili critici di tipo normativo, amministrativo, economico e sociale constatati nella situazione attuale …; b) individuazione dei potenziali destinatari, pubblici e privati, dell’intervento e definizione della loro consistenza numerica; … f) comparazione delle opzioni attuabili, valutandone e, ove possibile, quantificandone i principali impatti di natura sociale, economica e ambientale e territoriale per le diverse categorie di destinatari; la valutazione tiene anche conto degli effetti sulle PMI, degli oneri amministrativi…; g) individuazione dell’opzione preferita, delle condizioni specifiche per la sua attuazione e delle modalità di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione”. (art. 8, co. 2).

5.4. Al di là del mancato rispetto della disciplina recata dal D.P.C.M. n. 169, è evidente il rischio che l’adozione, a livello normativo, di procedure innovative, cui non faccia seguito (la previsione di) una adeguata implementazione pratica, risulti non solo inefficace, ma addirittura controproducente in termini istituzionali.

La Sezione invita quindi l’amministrazione a integrare adeguatamente l’analisi svolta nei termini anzidetti, e soprattutto a prevedere e predisporre sin d’ora gli interventi “non normativi” di accompagnamento necessari ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di carattere generale individuati dal documento in esame.

Ad esempio, come già detto, potrebbe rivelarsi opportuno promuovere una campagna di comunicazione istituzionale volta a facilitare e incentivare l’utilizzo della piattaforma illustrandone caratteristiche e benefici, nonché prevedere una prima fase di sperimentazione nella quale fornire un’attività di consulenza e supporto ai cittadini ed alle imprese per facilitare l’accesso alla piattaforma.

Andrebbe anche valutata l’opportunità di intraprendere iniziative di carattere formativo per il personale delle amministrazioni e di prevedere servizi di facilitazione digitale e informativi per i cittadini, in accoglimento delle raccomandazioni formulate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dall’Upi e fatte proprie dall’ANCI.

Tali iniziative, ancorché estranee al testo normativo, appaiono essenziali per il completamento della stessa riforma normativa, anche alla stregua delle menzionate preoccupazioni espresse dalle autonomie locali (le principali responsabili “pratiche” dell’attuazione del nuovo sistema).

Pertanto, appare opportuno che la previsione di tali iniziative, che dovrebbe discendere come detto da una compiuta analisi di impatto, sia annunciata esplicitamente nei documenti a corredo dell’atto normativo in esame, non solo nell’A.I.R. ma anche nella relazione introduttiva.

5.5. Sotto altro profilo, si osserva come il documento in esame faccia riferimento a “calcoli di Agenzia delle entrate” non meglio specificati, secondo i quali l’adozione della piattaforma porterebbe ad un risparmio annuo di almeno 50 milioni di Euro relativi alle spese vive di notifica e di circa 55 milioni di Euro derivanti dall’abbattimento del contenzioso.

La Sezione rileva come sarebbe opportuna una stima esatta – corroborata da dati empirici e con una narrativa efficace – dei minori oneri legati all’introduzione della piattaforma, da effettuarsi ricorrendo alle tecniche ordinariamente impiegate per la quantificazione degli oneri finanziari recati dai provvedimenti normativi.

Peraltro, questi presunti risparmi di oltre 100 milioni, attenendo alla spesa pubblica, se fossero stati certi e prevedibili, avrebbero dovuto essere considerati (almeno in parte) anche nella relazione tecnica: la loro presenza solo nella relazione AIR – che non reca alcun bollino della Ragioneria generale – ne conferma, allo stato, la genericità e la inutilizzabilità.

E invece una puntuale stima dei risparmi attesi, negli anni, in seguito all’introduzione della piattaforma potrebbe fare emergere risorse le quali, se opportunamente destinate, consentirebbero, anche solo in piccola parte, di programmare le predette iniziative non normative di completamento della riforma (formazione, comunicazione istituzionale) in relazione ai fabbisogni rilevati attraverso il completamento del documento in esame nel senso indicato.

5.6. La Sezione rileva, infine, come un “approccio circolare alla regolamentazione” richieda, soprattutto in considerazione del diffuso e significativo impatto atteso dall’attuazione del regolamento in esame, di provvedere, trascorso un ragionevole periodo di tempo, all’effettuazione della V.I.R., al fine di “confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione”. (art. 2, co. 1 e 5, D.P.C.M. n. 169 cit.).

La V.I.R., però, dovrebbe essere preparata con un adeguato monitoraggio *in progress* del funzionamento del meccanismo, nel primo periodo della sua entrata in vigore; lo svolgimento di tale monitoraggio – vista la rilevanza dell’intervento – richiedere una previsione *ad hoc* nello schema in esame, che si invita l’amministrazione a inserire.

6. Sul piano del merito, lo schema di decreto ha ad oggetto le modalità e le regole tecniche di realizzazione, gestione e funzionamento della piattaforma per la notifica digitale degli atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni della pubblica amministrazione.

L’architettura della piattaforma e le relative modalità operative risultano già disciplinate in maniera piuttosto puntuale dall’articolo 26 del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Gli articoli dello schema di decreto, con le eccezioni che verranno esaminate in seguito, risultano volti a meglio definire e a integrare modalità e regole tecniche già indicate in linea generale dalle lettere da b) a l-bis) del comma 15 dell’articolo 26, riproducendo peraltro in alcuni casi disposizioni già contenute nell’articolo 26.

Pur comprendendo come tale tecnica redazionale possa ritenersi, in parte, una conseguenza dell’ampiezza della disciplina della materia a livello primario, la Sezione deve richiamare un principio generale di redazione degli atti normativi, “secondo il quale va evitata la riproduzione testuale o – peggio ancora – parziale o alterata, in una fonte di rango inferiore, di disposizioni recate da una fonte di rango superiore” (cfr. parere n. 1819 del 2 dicembre 2021). La Sezione “… ha in più occasioni criticato tale *modus procedendi*, evidenziando, tra l’altro, il rischio di incertezze applicative nel caso in cui la riproduzione testuale presenti anche lieve differenze rispetto al testo legislativo, nonché di potenziale confusione nell’individuazione della disposizione applicabile nel caso in cui successive modifiche della norma primaria determinino un disallineamento dei testi” (parere n. 2324 del 2018).

Gli scarsi margini di intervento lasciati dalla fonte sovraordinata, la natura procedurale e tecnica della disciplina, l’opportunità di racchiudere in un unico testo la disciplina applicabile senza costringere l’interprete a consultare altri atti normativi, consigliano, entro certi limiti, di comportarsi diversamente.

La stessa Sezione ha osservato come “anche gli atti fonte che innovano l’ordinamento giuridico, sia pure di livello secondario, come i regolamenti, costituiscono dei testi giuridici, che devono come tali tendenzialmente possedere una loro propria compiutezza e complessiva ‘leggibilità’, al fine di una agevole comprensione in sede amministrativa: a tal fine può presentare una sua utilità l’intrinseca completezza del testo regolamentare come strumento unitario e autosufficiente di guida dell’operatore pratico. In quest’ottica può rivelarsi in definitiva utile inglobare nel testo regolamentare termini, nozioni, definizioni e disposizioni già contenuti nella norma di rango primario, ma è bene che ciò avvenga con formule lessicali che privilegino il rinvio esplicito alla legge o all’atto di livello legislativo ed evitino ogni ambiguità riguardo alla corretta gerarchia delle fonti” (parere n. 2324 del 2018, già citato).

Pertanto, salvo quanto si dirà infra, a proposito dei singoli articoli, questo Consiglio raccomanda fortemente, in via generale, di evitare, in ogni parte dello schema in esame, di ricopiare testualmente il testo della legge, provocando così (tra gli altri) il rischio di divergenze in caso di modifiche su uno dei due livelli di fonte normativa, bensì di operare sempre mediante la tecnica del rinvio alla disposizione di rango primario che si intendeva riprodurre.

Sulla base di tali principi e criteri di carattere generale occorre, inoltre, esaminare i singoli articoli del provvedimento, al fine di verificare se possa dirsi attuato un corretto bilanciamento delle differenti esigenze che occorre considerare nella definizione di testi normativi quali quello in esame.

6.1. L’articolo 3 (*Infrastruttura tecnologica, piano dei test per la verifica del corretto funzionamento e malfunzionamenti*), anziché disciplinare l’infrastruttura tecnologica della piattaforma, come previsto dal comma 15, lettera a), dell’articolo 26, si limita a riprodurre pressoché letteralmente quando già disposto dalla predetta lettera a): “*Il gestore della piattaforma sviluppa l’infrastruttura tecnologica, per l’attuazione dell’articolo 26 del decreto-legge, applicando i criteri di accessibilità di cui alla legge 9 dicembre 2004, n. 4, nel rispetto dei principi di usabilità, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e interoperabilità*”. Pertanto, la definizione dell’infrastruttura tecnologica della piattaforma, anziché essere operata dallo schema di decreto quantomeno nelle sue linee generali, risulta, di fatto, integralmente rimessa al gestore della piattaforma, fatti salvi i criteri ed i principi già definiti dal legislatore. Come evidenziato al punto precedente, non è condivisibile la scelta di riprodurre in un regolamento di esecuzione disposizioni contenute della legge che ha attribuito la potestà regolamentare, tanto più se nulla viene aggiunto al disposto legislativo.

La Sezione invita dunque l’amministrazione a limitarsi, per quanto riguarda la disciplina regolamentare dell’infrastruttura tecnologica: i) a rinviare alle relative previsioni di legge, ovvero ii) a introdurre nel decreto disposizioni recanti effettivamente una disciplina innovativa di esecuzione e di integrazione – e non meramente ripetitiva – di quella contenuta nel decreto legge n. 76 del 2020. Nel primo caso, l’amministrazione sarebbe inoltre tenuta a chiarire in relazione le ragioni per le quali ritiene sufficiente e *self executing* la disciplina di rango legislativo e a giustificare perché si preferisce non fornire nessun ulteriore indirizzo, nella sede in esame, al gestore della piattaforma.

Inoltre, il comma 4 dell’art. 3, a partire dalle parole “*che non consentono*”, appare ripetitivo nella sostanza, con lievi modifiche terminologiche, dei casi di malfunzionamento della piattaforma indicati all’alinea del comma 13 dell’articolo 26 del decreto legge, al quale appare pertanto opportuno limitarsi a rinviare.

6.2. Il comma 1 dell’articolo 5 (*Accesso dei destinatari alla piattaforma*) ha portata normativa identica al comma 8 dell’articolo 26 del decreto-legge e va quindi sostituito con il seguente: “*L’autenticazione e l’accesso alla piattaforma sono disciplinati dal comma 8 dell’articolo 26 del decreto-legge*”.

6.3. L’articolo 11 (*Avviso di cortesia*), con l’eccezione dell’ultimo periodo, è meramente ripetitivo di quanto già dispone l’articolo 26, commi 5-*bis*, 6 e 7, del decreto-legge in merito all’avviso di cortesia. Tale articolo dello schema andrebbe soppresso e il suo ultimo periodo potrebbe essere inserito prima dell’ultimo periodo del comma 3 dell’articolo 5, che ha analogamente ad oggetto la ricezione degli avvisi di cortesia da parte dei destinatari.

6.4. L’articolo 12 (*Attestazioni del gestore della piattaforma*) riproduce integralmente il comma 11 dell’articolo 26 del decreto-legge, limitandosi a prevedere in aggiunta, alla lettera a), un’indicazione supplementare e, alla stessa lettera a) e alle lettere c), d), e) e g), che laddove il comma 11 prevede l’indicazione della sola data venga precisata anche l’ora. Tale articolo andrebbe riscritto rinviando per la disciplina delle attestazioni al comma 11 citato e circoscrivendone il contenuto alle due richiamate prescrizioni integrative.

6.5. L’articolo 13 (*Obblighi e responsabilità*) così dispone: “*1. I mittenti rimangono responsabili del contenuto degli atti notificati tramite la piattaforma nonché delle informazioni fornite ai gestori della stessa. 2. Il gestore della piattaforma è responsabile del corretto funzionamento del servizio di notificazione tramite la piattaforma e delle attività direttamente effettuate, fatte salve le responsabilità dell’operatore postale ovvero del gestore del fornitore del servizio universale per le attività di rispettiva competenza*”.

Il contenuto di tale articolo sembrerebbe estraneo all’ambito del provvedimento in esame, così come definito dal comma 15 dell’articolo 26 e dallo stesso articolo 2 dello schema di decreto, che ne individua l’oggetto e l’ambito di applicazione: entrambi, difatti, fanno univocamente riferimento (solo) a regole tecniche e a modalità di funzionamento della piattaforma digitale, già peraltro delineate dallo stesso articolo 26. Ciò appare conferire al provvedimento in esame la natura di regolamento di esecuzione delle disposizioni di legge che si riferiscono a tali particolari profili della piattaforma digitale, da adottare ai sensi dell’articolo 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, come emerge dalla stessa richiesta di parere inoltrata dal Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Ciononostante, sulla base dei principi generali che presiedono all’esercizio della potestà regolamentare, deve ritenersi possibile attribuire al provvedimento in esame una più ampia funzione di attuazione e integrazione della legislazione vigente in materia. L’amministrazione – in questa come in ogni analoga circostanza – è tuttavia tenuta a fornire adeguata motivazione della scelta compiuta.

6.6. L’articolo 14 (*Trattamento dei dati personali*) disciplina il trattamento dei dati personali da parte dei diversi soggetti che interagiscono con la piattaforma. In particolare, i mittenti (pubbliche amministrazioni) sono titolari del trattamento dei dati utilizzati per l’invio al gestore della piattaforma degli atti da notificare, nonché per la trasmissione e la conservazione degli stessi (comma 1). Il gestore della piattaforma è titolare del trattamento dei dati necessari all’accesso alla piattaforma a mezzo SPID o CIE da parte dei destinatari, dei dati necessari per l’adesione e l’accesso dei mittenti, e di ogni altro dato inerente alla gestione di ogni attività strumentale all’utilizzo della piattaforma stessa (comma 2). Il gestore è altresì responsabile del trattamento dei dati nei casi in cui agisce per conto dei mittenti (gestione del servizio di notificazione, degli avvisi di cortesia e degli avvisi di pagamento) (comma 3). L’addetto al recapito postale agisce come titolare del trattamento per l’espletamento delle funzioni a lui affidate ai fini della fornitura del servizio di spedizione degli atti (comma 4). Il fornitore del servizio universale agisce come responsabile del trattamento per lo sviluppo della piattaforma (comma 5).

La materia oggetto dell’articolo 14 – le responsabilità dei i vari soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali – non è menzionata dal comma 15 dell’articolo 26, che individua i contenuti del provvedimento in esame.

Tuttavia, all’alinea del comma 15 è previsto che il decreto venga adottato, tra l’altro, sentito il Garante per la protezione dei dati personali per i profili di competenza. La competenza del Garante non può che riguardare, evidentemente, i dati destinati a circolare sulla piattaforma rispetto ai quali si pone la necessità di stabilire un trattamento conforme, in particolare, ai principi sanciti nel Regolamento del Parlamento europeo relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati) (Reg. (Ce), 27/4/2016, n. 2016/679/UE).

L’articolo in commento, come si ricava dalla lettura del parere del Garante allegato allo schema di decreto, risulta tra l’altro definito attraverso un’intensa collaborazione con il Garante medesimo che ha condotto a precisarne e ad ampliarne significativamente il contenuto. Inoltre, il richiamato regolamento del Parlamento europeo appare aver rappresentato un fondamentale punto riferimento nella stesura dell’articolo in esame.

La Sezione invita tuttavia l’amministrazione a dare più chiara evidenza delle ragioni delle scelte effettuate nel redigere l’articolo in esame, che sembra rivestire (analogamente all’art. 13) natura integrativa piuttosto che meramente esecutiva del dettato legislativo, con la finalità di evitare che l’utilizzo della piattaforma possa essere ostacolato dalle incertezze in merito alle modalità di trattamento dei dati personali a cui sono tenuti i soggetti a vario titolo coinvolti nell’attività di notifica disciplinata dal decreto legge n. 76. Eventualità di tal genere traspaiono anche dal parere del Garante, ove si rileva come “il trattamento effettuato in esecuzione dello schema in esame presenta rischi elevati per i diritti e le libertà degli interessati ai sensi dell’articolo 35 del predetto regolamento, in quanto coinvolge, su larga scala, (potendosi riferire a tutta la popolazione), informazioni anche di carattere personale contenute nei documenti oggetto di notificazione”. Ciò ha tra l’altro comportato che, su richiesta del Garante, sia stata prevista la consultazione del Garante medesimo sulla valutazione d’impatto redatta dal gestore, tenuto a individuare anche le misure tecniche e organizzative di dettaglio … necessarie a rendere il trattamento conforme alla normativa in materia di dati personali (comma 8).

6.7. Per poter procedere nel senso indicato ai punti 5.4, 5.5 e 5.6, dovrebbe essere inserito nel testo un articolo volto a prevedere un’azione sistematica di verifica e monitoraggio dell’attuazione della piattaforma e del suo effettivo utilizzo da parte delle amministrazioni e dei destinatari delle notifiche. A tal fine, potrebbe essere disposta l’istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la trasformazione digitale di un tavolo di monitoraggio sull’applicazione del regolamento ove siano presenti rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e periferiche ed esperti della materia, con il compito di verificarne in maniera sistematica il recepimento. Il tavolo, sulla base dei dati raccolti, dovrebbe anche individuare gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo della piattaforma (povertà di risorse tecnologiche delle amministrazioni, competenze informatiche insufficienti dei cittadini ecc.) e proporre l’adozione di iniziative mirate a superarli. Il tavolo dovrebbe presentare con periodicità regolare, ma senza formalismi, un *report* sulle risultanze dell’attività svolta.

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere della Sezione.