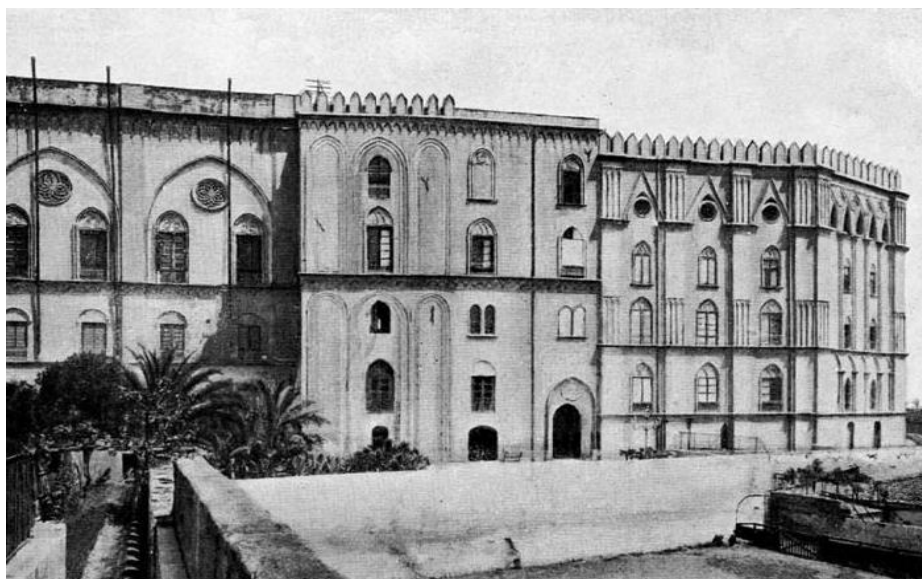




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

NOTA DI LETTURA

DDL n. 774-443-485/A

Norme in materia di semplificazione amministrativa e digitalizzazione della pubblica amministrazione. Disposizioni varie

Documento n. 7 - 2022

XVII Legislatura



Servizio Studi

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Il disegno di legge in oggetto contiene al suo interno norme relative alla semplificazione e alla digitalizzazione.

Facendo seguito alle osservazioni già rappresentate in sede di istruttoria nella competente commissione legislativa si rassegnano le seguenti note.

L'articolo 1 contiene alcune modifiche puntuali alla legge regionale sul procedimento amministrativo (n. 7 del 2019), essenzialmente volte a recepire nell'ordinamento regionale le disposizioni contenute nel decreto legge n. 76/2020 e nel decreto legge n. 77/2021, i quali a loro volta hanno introdotto correttivi alla legge n. 241/1990, con l'obiettivo di garantire maggiore certezza e speditezza dell'azione amministrativa, intervenendo principalmente sulla disciplina relativa ai termini di conclusione del procedimento, sul silenzio assenso, sull'uso della telematica, nonché sulla conferenza dei servizi e sull'attività consultiva.

Tali modifiche necessitano di un recepimento se si vogliono introdurre le semplificazioni introdotte a livello statale.

Gli articoli successivi hanno come obiettivo principale quello di stimolare e incentivare la digitalizzazione della pubblica amministrazione, richiamando per lo più strumenti e modalità già previsti nel Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005, c.d. CAD).

Il Codice dell'amministrazione digitale si applica direttamente sia alle Regioni ordinarie che speciali, in virtù della competenza esclusiva statale, di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera r), in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

Le regioni e gli enti locali pertanto assicurano, ai sensi dell'articolo 2 del CAD: *“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.”*

Tale titolo competenziale è stato chiarito dalla Corte costituzionale che ha espressamente evidenziato che le previsioni contenute nel CAD “sono anzitutto strumentali per «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013). Assolvono, inoltre, all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni. Tanto basta per confermare la piena competenza dello Stato, coerente con l'impegno, dallo stesso assunto, di uniformarsi alle indicazioni provenienti dall'Unione europea” (sentenza n. 251 del 2016).

L'articolo 2, al comma 1, replicando quanto previsto dall'art. 12 del CAD, e secondo quanto previsto dall'art. 14 comma 2-ter, del medesimo, prevede l'utilizzo della comunicazione

telematica fra le pubbliche amministrazioni locali e nei procedimenti amministrativi anche con i privati, i cittadini e le imprese, richiamando le modalità previste nel CAD.

L'articolo 12 comma 2 del CAD prevede infatti che *“Le pubbliche amministrazioni utilizzano, nei rapporti interni, in quelli con altre amministrazioni e con i privati, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle Linee guida”*.

L'articolo 14 comma 2-ter del CAD prevede che *“Le regioni e gli enti locali digitalizzano la loro azione amministrativa e implementano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per garantire servizi migliori ai cittadini e alle imprese, secondo le modalità di cui al comma 2”* ossia attraverso le intese e gli accordi adottati in Conferenza unificata, ove sono stabiliti altresì *“gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle Linee guida”*(art. 14 co. 2 CAD, citato)

I commi 2 e 3, replicando quanto contenuto nel CAD, vietano alle pubbliche amministrazioni regionali di richiedere copie cartacee di documenti già trasmessi per via telematica nonché il diritto di inoltrare le comunicazioni, le istanze e le dichiarazioni da presentarsi ai soggetti preposti, anche per via telematica, con utilizzo di caselle di posta elettronica certificata (PEC) o altri strumenti che garantiscano l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento, rinviando alle previsioni del CAD.

Le previsioni di tale articolo sono già applicabili in ambito regionale in forza del CAD.

L'articolo 3, ai commi 1 e 2, secondo quanto prescritto nel CAD, cui rinvia, prevede l'uso di strumenti telematici come forma ordinaria per la comunicazione interna tra le strutture della Regione e gli enti vigilati, prevedendo pur tuttavia l'utilizzo della forma cartacea nei casi in cui non sia possibile effettuare la comunicazione in via telematica ovvero quando sia espressamente prevista dalla normativa vigente.

Il comma 3, rinvia ad un decreto dell'assessore regionale l'individuazione dei casi per i quali è ammesso l'utilizzo della forma cartacea, piuttosto che di quella informatica.

La previsione relativa all'utilizzo della forma cartacea non trova più corrispondenza nel CAD poiché le disposizioni analoghe sono state abrogate.

Sono stati abrogati i commi 2 e 3 dell'articolo 40, i quali prevedevano, rispettivamente che *“2. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, la redazione di documenti originali su supporto cartaceo, nonché la copia di documenti informatici sul medesimo supporto è consentita solo ove risulti necessaria e comunque nel rispetto del principio dell'economicità”* e che *“3. Con apposito regolamento, da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla proposta dei Ministri delegati per la funzione pubblica, per l'innovazione e le tecnologie e del Ministro per i beni e le attività culturali, sono individuate le categorie di documenti amministrativi che possono essere redatti in originale anche su supporto cartaceo in relazione al particolare valore di testimonianza storica ed archivistica che sono idonei ad assumere”*.

L'articolo 5 disciplina il diritto di accesso.

Il diritto di accesso e la pubblicità degli atti, come anche l'obbligo di motivare i provvedimenti, sono già previsti dalla normativa in vigore.

Si ricorda che, oltre al diritto d'accesso previsto dalla legge 241/1990 (nonché dalla l.r. 7/2019), è stato introdotto anche l'istituto dell'accesso civico generalizzato, con d.lgs. n. 97/2016, di modifica del d.lgs. n. 33/2013, che attribuisce a "chiunque" il "*diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (...), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis*" (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013). E' essenziale assicurare il rispetto dei limiti indicati dalla normativa statale.

Non è chiara pertanto la portata innovativa della norma rispetto a quanto già previsto dalla normativa vigente.

L'articolo 6 detta alcune definizioni, prevedendo espressamente che siano conformi a quelle contenute nella legge n. 241/1990, nel decreto legislativo n. 82/2005 e nel decreto legislativo n. 36/2006: si segnala, tuttavia, che alcune riproducono definizioni abrogate (ad esempio, quella di dato pubblico e dato della pubblica amministrazione) e che, in generale, la prassi di riprodurre definizioni dettate a livello statale, sebbene invalsa in molte regioni, qualora intervenga in ambiti definitori di competenza statale rischia, da un lato, di esorbitare dalle competenze regionali e, dall'altro di consegnare in legge in maniera statica definizioni che, data la particolare capacità evolutiva della materia, sono soggette a rapidi cambiamenti, tant'è che la stessa legislazione statale, primo fra tutti il CAD, ha subito diverse modifiche anche in ragione della necessità di rispettare normativa europea di nuova introduzione.

Ai fini di una buona qualità della normazione, bisognerebbe adottare definizioni ove strettamente necessario in quanto non ripetitive di definizioni statali (per esempio le definizioni di dati di tipo aperto e di formato aperto sono già previste all'art. 1 comma 1, lettere l-bis ed l-ter del CAD).

L'articolo 7, comma 4, primo periodo prevede in capo alla Regione – ma anche per tutti gli enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione (o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza della medesima), nonché per gli enti locali territoriali o istituzionali, e ancora per gli enti, istituti e aziende da questi dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza – gli obblighi di trasparenza sanciti dall'articolo 12, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, il quale prevede che "*2. Con riferimento agli statuti e alle norme di legge regionali, che regolano le funzioni, l'organizzazione e lo svolgimento delle attività di competenza dell'amministrazione, sono pubblicati gli estremi degli atti e dei testi ufficiali aggiornati*", specificando che tale pubblicazione debba avvenire pubblicando gli atti e le leggi per intero.

Il secondo periodo, introduce un obbligo di pubblicazione più oneroso, rispetto a quello previsto dal d.lgs. n. 33/2013, che viene richiamato.

Esso infatti prevede che i medesimi enti corredino i testi legislativi con le “differenti formulazioni del testo dalla data di entrata in vigore, dell’indicazione delle norme che hanno determinato tali modifiche e da un sistema di comparazione”. Prevedendo l’introduzione di un “sistema di comparazione strutturato al fine di facilitare l’individuazione delle singole leggi e la fruibilità delle informazioni e dei dati in formato aperto”.

Va pertanto valutata la fattibilità della norma considerato, peraltro, che non sono previste risorse per implementare le banche dati.

L’articolo 13 prevede che “l’alfabetizzazione digitale, la conoscenza degli strumenti *software* libero o a codice sorgente aperto e del riuso dei dipendenti della Regione e degli enti regionali è attuata di concerto con la struttura di riferimento di cui all’articolo 11” ossia con la società partecipata di riferimento dell’area strategica innovazione, attività informatiche e I.C.T. della Regione: andrebbe verificato se tale attività di formazione rientri nel contratto di servizio ovvero se possa comportare maggiori oneri.

Al Capo II (Disposizioni varie), va anzitutto segnalato l’articolo 14, nel quale per chiarezza, si suggerisce di uniformare le dizioni utilizzate con riferimento alle tipologie di Testi unici, i quali si differenziano in “compilativi” e “innovativi” (si veda la legge n. 400 del 1988).

In particolare, al comma 1, le parole “coordinati e legislativi” andrebbero sostituite con “compilativi e innovativi”.

Al comma 2 si dovrebbe eliminare “coordinati o” (mantenendo solo “compilativi”).

A comma 3 si dovrebbe eliminare “legislativi o” (mantenendo soltanto “innovativi”).

Infine, al comma 6, laddove si fa riferimento alla pubblicazione, da parte del Presidente della Regione, di un testo “coordinato”, sarebbe opportuno sostituire quest’ultima dizione con “compilativo”.

L’articolo 16 prevede una novella dell’articolo 7 della legge sulla contabilità regionale (l.r. n. 47 del 1977), nella parte in cui si prevede la necessità che i disegni di legge debbano essere corredati dalla relazione tecnica sugli oneri.

L’obiettivo dell’articolo è quello di adeguare la previsione regionale al comma 3 dell’articolo 17 della legge n. 196 del 2009. Tuttavia, la novella dimentica di adeguare la norma anche a quanto previsto dal comma 6-bis del medesimo articolo in tema di clausole di neutralità finanziaria che prevede che *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria.”*.

Pertanto, sarebbe opportuno aggiungere tale previsione.

In generale si osserva che l'articolo introduce norme disomogenee rispetto all'oggetto principale del disegno di legge.

Da ultimo, l'articolo 17, che attiene agli obblighi di pubblicità in materia di appalti, prevede che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisca, oltre che elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, altresì "eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione".

Tale ultima fattispecie non sembra rientrare tra le competenze del legislatore regionale, trattandosi di un profilo di responsabilità riconducibile alla materia dell'"ordinamento civile" di competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l) Cost.

Riguardo agli ultimi articoli contenuti nel disegno di legge, si segnala che:

- l'articolo 18 è dedicato alla modifica e all'abrogazione di alcune norme. Tra queste, il comma 2 prevede l'abrogazione della lettera a), comma 7, dell'articolo 56 della l.r. n. 10/1999. Tale abrogazione è stata, già, realizzata dall'articolo 109, comma 14, della l.r. 15 aprile 2021, n. 9;
- l'articolo 19 apporta modifiche alla l.r. 29 luglio 2021, n. 20, in materia di accoglienza e inclusione. Il contenuto dell'articolo è stato oggetto di un emendamento aggiuntivo presentato (e approvato) al disegno di legge in materie di acque reflue, approvato in via definitiva dall'Assemblea nella seduta del 8 marzo 2022.