

SOMMARIO: 1. Evoluzione normativa delle norme sull'amministrazione digitale - 2. Le nuove fonti di normazione secondaria: le linee guida AgID - 3. Il nuovo ambito di applicazione del CAD - 4. L'estensione dell'ambito di applicazione oggettivo: il settore tributario - 5. Le novità in materia di acquisti ad oggetto informatico e riuso software

1. Evoluzione normativa delle norme sull'amministrazione digitale

La tappa fondamentale del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, è senz'altro rappresentata dal Codice dell'amministrazione digitale (da ora C.A.D.), adottato in origine con D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

Esso rappresenta senza dubbio il principale atto legislativo in materia di sviluppo della pubblica amministrazione, ed in genere dei rapporti tra consociati, verso l'uso delle nuove tecnologie informatiche.

Ma non si tratta del primo provvedimento legislativo italiano in materia.

Con il C.A.D. il legislatore italiano ha inteso riunire e riordinare le norme già esistenti, integrandole con nuove disposizioni, proprio al fine di racchiudere in un'unica fonte i principi, le regole e gli istituti fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo della digitalizzazione e della dematerializzazione dell'attività amministrativa, in modo tale da porre le basi per una struttura burocratica più efficiente e rapida e, soprattutto, meno costosa.

Tra tali provvedimenti previgenti si segnalano, in particolare, la legge 15 marzo 1997 n. 59, cd. Legge Bassanini; il D.P.R. 10 novembre 1997 n. 513, ovvero il regolamento attuativo su formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici, che per primo in Europa ha dettato una disciplina esaustiva di firma digitale e documento informatico; il DPR n. 445 del 28 dicembre 2000, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa; la legge 9 gennaio 2004 n. 4, cd. Legge Stanca, sull'accessibilità degli strumenti informatici; il D.P.R. 11 febbraio 2005 n. 68, che ha istituito un sistema di posta elettronica certificata, unico nel mondo, sempre discusso, ma ad oggi divenuto ormai esclusivo canale di comunicazione tra PA, imprese e professionisti.

Il testo del C.A.D., come anticipato, non si focalizza esclusivamente sull'operato della pubblica amministrazione; il legislatore ha infatti approfittato di tale provvedimento per introdurre da un lato una serie di strumenti e nozioni che esplicano la loro efficacia anche al di fuori dell'ambito ammini-

strativo (si pensi alla posta elettronica certificata, alla firma digitale, alla generalizzazione della rilevanza dei documenti informatici) e, dall'altro, per sancire una serie di diritti innovativi per cittadini e imprese (ad esempio, il diritto all'uso delle nuove tecnologie, l'accesso e il diritto alla trasmissione di documenti in formato digitale, il diritto ai pagamenti con modalità elettronica).

E proprio per la peculiarità della materia oggetto del provvedimento in parola, sempre esposta a rapidissimi mutamenti ed evoluzioni, si è reso più volte necessario intervenire sul testo originario, avvalendosi dello strumento del decreto correttivo previsto dalle varie leggi delega susseguitesi negli anni, per adeguare l'assetto legislativo alle nuove esigenze ed ai nuovi approdi.

Dopo il primo correttivo, emanato a stretto giro con il D.Lgs. 4 aprile 2006 n. 159, il secondo correttivo è intervenuto con il D.Lgs. 30 dicembre 2010 n. 235, modificando più di 50 articoli ed introducendo nuove disposizioni, tra le quali, in particolare, il «fascicolo informatico obbligatorio» per ogni pubblica amministrazione titolare del procedimento (art. 41, comma 2, C.A.D.).

Il terzo correttivo è stato licenziato con il D.Lgs. 26 agosto 2016 n. 179, in forza della delega contenuta all'art. 1 della L. 7 agosto 2015 n. 124, rubricato enfaticamente «Carta della cittadinanza digitale», la cui priorità era per l'appunto quella di promuovere ed assicurare il diritto dei cittadini e delle imprese di accesso ai dati ed ai servizi in modalità digitale. Tale riforma era peraltro quanto mai opportuna alla luce del c.d. Regolamento EIDAS, n. 910 del 2014, con cui l'Unione Europea aveva nel frattempo ridisegnato un quadro omogeneo a livello europeo sul tema della digitalizzazione, e che, non necessitando di alcun atto di recepimento, sarebbe comunque entrato in vigore in Italia il 1 luglio 2016.

I due punti cardine di questo terzo intervento sono la «qualità del servizio» e la «partecipazione» dei cittadini. Il cittadino, infatti vanta nei confronti dell'amministrazione il diritto ad un servizio pubblico qualitativamente alto, al quale può partecipare direttamente e del quale ha diritto a rimanere soddisfatto. È stato inoltre previsto che ciascun cittadino sia dotato di un domicilio digitale, da comunicare al comune di residenza, mediante il quale si potranno inviare e ricevere comunicazioni nei rapporti con la PA. Si rafforza, in tal modo, il ruolo della posta elettronica certificata quale mezzo ordinario di comunicazione, sicura ed affidabile, equiparata alla notificazione a mezzo posta ai sensi dell'art. 48 del C.A.D.

L'ultimo correttivo in ordine di tempo è il D.Lgs. 13 dicembre 2017

n. 217, entrato in vigore il 27 gennaio 2018, che opera alcune relevantissime modifiche.

Riguardo all'ambito di applicazione, si dispone per la prima volta l'applicazione del C.A.D. anche agli atti ed agli avvisi di accertamento, di rettifica e liquidazione e di irrogazione delle sanzioni emessi dall'Agenzia delle entrate.

Novità importanti, che verranno approfondite nei capitoli successivi, riguardano anche il domicilio digitale e le firme elettroniche. Quanto al domicilio digitale ogni cittadino potrà eleggere un proprio domicilio digitale, anche a prescindere dall'operatività dell'Anagrafe della Popolazione Residente (ANPR), che finalmente costituirà l'unico recapito per ogni amministrazione pubblica italiana.

Per quanto riguarda le firme elettroniche, in particolare il correttivo 2018 ha previsto una nuova applicazione software equipollente alla firma digitale: «il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, **è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID** ai sensi dell'articolo 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore» (art. 20 comma 1-*bis*, C.A.D.).

2. Le nuove fonti di normazione secondaria: le linee guida AgID

Sin dalle prime battute della relazione illustrativa del correttivo n. 217/2017, viene fuori l'intento del legislatore di deregolamentare l'attuazione del Codice dell'amministrazione digitale, nell'ottica di una maggiore semplificazione, sostituendo quelle che nelle precedenti versioni del C.A.D. erano le regole tecniche adottate con Decreto del Presidente della Repubblica, con linee guida, la cui emanazione è di competenza dell'AgID.

La ratio giustificativa sottesa alla sostituzione delle regole tecniche con le linee guida è quella di «rendere l'attuazione tecnico-operativa delle disposizioni di legge capace di stare al passo con la continua evoluzione tecnologica, scongiurando il rischio che le regole finiscano con l'imbrigliare amministrazione e cittadini a utilizzare soluzioni e servizi meno moderni di quelli disponibili sul mercato» (Analisi d'Impatto Regolamentare al decreto correttivo del Codice dell'Amministrazione Digitale).

La deregolamentazione dell'attuazione del C.A.D. si allinea al *trend* che si è registrato negli ultimi anni in tema di aggiornamento legislativo e normativa attuativa, ed è un fenomeno a cui abbiamo già assistito con l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50. Se prima la regolazione di attuazione era affidata alle fonti di rango secondario regolamentare, con il Codice degli appalti si è passati ad affidare il compito di attuare la legge alla c.d. *soft law*.

Il concetto di *soft law* non è proprio del nostro ordinamento ma è tipico del diritto anglosassone, in cui viene utilizzato per la regolamentazione di situazioni non direttamente disciplinate dalla c.d. *hard law* o legge vincolante di rango primario.

In Italia la *soft law* si è concretizzata nelle linee guida, che dai regolamenti differiscono, oltre che per la natura giuridica dell'atto, anche nell'impostazione e nel drafting, risultando più discorsive e analitiche.

Ma come si collocano le linee guida nel sistema della gerarchia delle fonti? Secondo alcuni le linee guida sono atti normativi particolari, emanati da un'autorità amministrativa, hanno una forma specifica e stabiliscono un particolare vincolo giuridico. Esse sono norme, ed hanno – come punti nodali del loro ciclo di vita – la determinazione, modificazione, abrogazione e specialmente l'interpretazione e l'applicazione (ITALIA). Altri invece riconducono le linee guida al genus degli atti amministrativi generali non normativi.

Al fine di individuare la collocazione delle linee guida all'interno del nostro ordinamento è utile capire la differenza tra atti normativi e atti amministrativi generali.

I primi sono atti emanati da organi cui la legge espressamente attribuisce il potere di emanare atti normativi e sono caratterizzati dalla generalità, intesa come la capacità di rivolgersi ad un numero indeterminato ed indeterminabile di soggetti e dell'astrattezza, intesa come la capacità di regolare una pluralità indeterminata di casi.

L'emanazione di un atto normativo ha come effetto quello di regolare un ambito nuovo, ancora non regolato, ovvero di abrogare la regolamentazione vigente, provocando delle modificazioni all'interno dell'ordinamento giuridico.

All'interno della gerarchia delle fonti, gli atti normativi si collocano secondo un ordine che vede in cima i precetti costituzionali, poi le leggi ordinarie e infine i regolamenti.

I regolamenti sono una fonte di rango secondario la cui emanazione rientra nella potestà normativa del governo, ed il cui procedimento di emanazio-

ne è disciplinato ai sensi dell'art. 17 della L. 400/1988. Essi vengono emanati in forma di Decreti del Presidente della Repubblica e Decreti Ministeriali, e la loro adozione è prevista attraverso un iter specifico che vede il coinvolgimento del Consiglio di Stato e delle Commissioni Parlamentari in veste consultiva.

Tali norme regolamentari hanno la capacità di regolare materie per le quali non sussiste una riserva assoluta di legge, e di abrogare altre fonti di rango secondario. Inoltre, le amministrazioni, nello svolgimento della loro attività e nell'emanazione dei loro atti, sono obbligati a osservare il precetto normativo, senza che alle stesse sia attribuito il potere di disattenderne il contenuto, dal momento che la violazione dei decreti comporta l'illegittimità del provvedimento emanato. Il loro carattere normativo altresì li rende atti non immediatamente lesivi e pertanto non direttamente impugnabili, se non unitamente ai provvedimenti che ad essi danno attuazione.

Gli atti amministrativi generali sono caratterizzati invece dalla generalità, intesa come la capacità di rivolgersi ad una pluralità indeterminata di soggetti, ma non dall'astrattezza, in quanto non sono atti applicabili ad una pluralità indeterminata di casi.

Proprio il venir meno del requisito dell'astrattezza li distingue, prima facie, dagli atti normativi. A tale differenza si aggiunge quella di non essere sottoposti ad un iter formativo vincolante, come quello della L. 400/88 che di questi ultimi determina la legittimità, nel rispetto del principio di legalità sostanziale. Inoltre, a differenza degli atti normativi, gli atti amministrativi generali possono produrre effetti immediatamente lesivi, unicamente in forza della loro emanazione, ed effetti non immediatamente lesivi che necessitano di un ulteriore provvedimento attuativo che determini tale lesione.

Gli atti di soft law dunque, per come li conosce il nostro ordinamento, potrebbero avere caratteristiche assimilabili sia agli atti normativi che agli atti amministrativi generali, risultando così difficile la loro collocazione all'interno dell'ordinamento giuridico e quindi la determinazione dei loro effetti.

Per cercare di risolvere l'annosa questione è opportuno fare un passo indietro, abbandonare il C.A.D. per passare a considerare il D.Lgs. n. 50/2016, il vigente codice dei contratti pubblici, che nel nostro ordinamento rappresenta il primo esempio di deregolamentazione attuativa.

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici infatti, sin dalla sua formulazione originale (è stato da ultimo modificato dal decreto correttivo n. 56 del 2017) ha demandato all'Autorità Nazionale Anti Corruzione l'emanazione di linee guida attuative della normativa in materia di appalti, conferendole un

preciso compito di regolamentazione attuativa della disciplina generale dettata dal D.Lgs. 50/2016.

L'utilizzo di questo nuovo strumento di soft law, ha sollevato alcuni dubbi in ordine al carattere precettivo e vincolante delle linee guida e alla loro natura giuridica.

Su espressa richiesta dell'A.N.A.C., il Consiglio di Stato ha emesso un parere con l'obiettivo di chiarire la natura giuridica degli atti di soft law, con particolare riferimento alle linee guida attuative emanate dall'Authority. Il Consiglio di Stato dunque, nel parere n. 1767/2016, oltre a distinguere tra linee guida vincolanti e non vincolanti, ne esclude la valenza normativa e le qualifica come atti amministrativi generali che appartengono al genus degli atti di regolazione delle Autorità Amministrative Indipendenti seppur con specifiche peculiarità.

Secondo il Consiglio di Stato, tali interventi regolativi, sarebbero giustificati dall'elevato tecnicismo della materia che andrebbero a regolare e che richiede un grado di puntualità e dettaglio incompatibile con gli atti legislativi.

Nonostante ci si trovi davanti ad atti di natura non normativa, viene comunque riconosciuto alle linee guida emanate dall'A.N.A.C. un carattere vincolante che non lascia spazio all'esercizio di valutazioni discrezionali in fase applicativa, con la conseguenza che la violazione dei precetti da esse fornite rendono l'atto amministrativo, adottato in violazione, illegittimo. Si tratta allora di una forma di regolamentazione attuativa che non rientra formalmente tra gli atti normativi, ma che esplica gli stessi effetti in termini di potere vincolante sia nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni che dei privati.

Se da un lato, dunque, ci troviamo di fronte ad un atto amministrativo vincolante, che incide nella sfera del cittadino, dall'altro è importante capire qual è la tutela nei confronti di una eventuale lesione di questa sfera, direttamente determinata dalla applicazione delle linee guida.

Se le linee guida fossero considerate atti amministrativi generali, ne deriverebbe la loro impugnabilità innanzi al giudice amministrativo sia in via diretta, qualora contenessero delle clausole direttamente lesive o, viceversa, unitamente all'atto lesivo attuativo dell'atto generale. In questa seconda ipotesi si pone il problema dell'individuazione del giudice territorialmente competente a conoscere e giudicare sull'illegittimità dell'atto lesivo impugnato e dell'atto amministrativo generale presupposto.

Il codice del processo amministrativo di cui al D.Lgs. 2 luglio 2010 n. 104, nel fissare all'art. 13 le regole generali in materia di competenza, pre-

vede al comma 1 che sulle controversie riguardanti provvedimenti e atti delle pubbliche amministrazioni è inderogabilmente competente il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione territoriale esse hanno sede. Dunque, dal momento che l'atto impugnato è quello attuativo dell'atto amministrativo generale, sarebbe competente il tribunale amministrativo del luogo presso cui ha sede l'amministrazione che ha emanato l'atto lesivo. Tuttavia, l'art. 13 al comma 4-*bis* pone una importante deroga al principio secondo cui la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento, quando prevede che tale principio non si applica in presenza di atti presupposti che siano atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza.

Anche la giurisprudenza, nell'interpretazione del dettato normativo del comma 4-*bis*, ha chiarito che, «in ipotesi di impugnazione di atti generali o normativi, insieme agli atti applicativi o consequenziali, la competenza territoriale per l'intera controversia va attribuita al giudice cui spetta la cognizione dell'atto generale o normativo» (Consiglio di Stato, sez. III, 25 ottobre 2017 n. 4930).

A tale conclusione si può giungere riflettendo sul fatto che gli effetti lesivi sono comunque prodotti dall'atto generale, e tale lesività va ad incidere nella sfera giuridica personale quando l'atto generale presupposto trova attuazione con l'atto applicativo (SANDULLI).

Perciò, nell'impugnazione di un atto consequenziale di uno generale, in cui si contesta un'illegitimità che è direttamente dipendente dalla sua conformità all'atto generale o normativo di cui è attuazione, la competenza è del giudice dell'atto generale poichè nella pretesa nei confronti dell'atto generale è ricompresa anche quella che si eserciterebbe nei confronti dell'atto attuativo. Inoltre, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, «una soluzione diversa sarebbe irragionevole in sé, alla luce dei principi di economicità, satisfattività ed effettività della tutela, nonché irragionevole rispetto all'esigenza di congiunta trattazione manifestata dallo stesso legislatore per il caso di presupposizione avente ad oggetto atti individuali» (Consiglio di Stato, sez. IV, 29 novembre 2017 n. 5602).

Alla luce di tali considerazioni restano comunque molti interrogativi e zone d'ombra, in materia di natura giuridica della soft law, prima fra tutte quella relativa alla possibilità di considerare le linee guida che saranno emanate dall'AgID, per l'attuazione del C.A.D come atti amministrativi generali vincolanti al pari delle linee guida ANAC.

L'interrogativo nasce dal fatto che il Consiglio di Stato, nell'argomentazione relativa alla natura giuridica delle linee guida ANAC e al loro carattere vincolante, parte dal presupposto che esse siano emanate da un'Autorità Amministrativa Indipendente a cui sono affidati poteri di emanazione di atti regolatori e linee guida, e che è proprio la natura non politica, anzi tecnico-amministrativa di A.N.A.C. come Autorità indipendente, ad assicurare idonee garanzie procedurali nell'adozione di tali atti, arrivando a rispettare un principio di legalità procedimentale, che, in difetto di quello sostanziale, può fare sì che le linee guida, pur restando atti amministrativi generali non normativi, assumano carattere vincolante di tipo regolatorio.

AgID però, a differenza di A.N.A.C. non rientra nel novero delle Autorità Amministrative Indipendenti, con tutte le caratteristiche di cui sopra, essendo una agenzia governativa, quindi di natura politica per espressa previsione statutaria, direttamente controllata dal Governo e sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato. Non sembrerebbe dunque avere quei requisiti di indipendenza dal potere politico che invece hanno le Autorità indipendenti.

È pur vero però che l'art. 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale, nel delegare ad AgID l'adozione delle regole tecniche attuative, prevede che l'Agenzia debba procedere, prima dell'adozione, alla consultazione pubblica, e debba successivamente acquisire il parere del Garante Privacy e della Conferenza unificata, istituendo così un procedimento di adozione della *soft law*, simile a quello garantito da A.N.A.C.

Resta da capire allora, se in presenza di idonee garanzie di tipo procedimentale, gli atti di *soft law* emanati da AgID per l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale possano essere considerati della stessa natura giuridica delle linee guida ANAC, e produrre gli stessi effetti vincolanti all'interno dell'ordinamento, e se il principio di legalità procedimentale diventerà l'elemento salvagente della *soft law* nel nostro ordinamento.

3. Il nuovo ambito di applicazione soggettivo del CAD

In base al riformulato art. 2, comma 2 del CAD, le disposizioni del Codice si applicano nella loro totalità ad una molteplicità di enti:

a) alle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garan-

zia, vigilanza e regolazione; si chiarisce che, in base al citato articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per «Amministrazioni Pubbliche» dobbiamo intendere tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;

b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse; si chiarisce che per «società quotate», in base all'art. 2, comma 1, lett. *p*), del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, occorre intendere le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati, nonchè le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati e, infine, le società partecipate dalle une o dalle altre, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche;

c) alle società a controllo pubblico, come definite nel D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *p*), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera *b*); si chiarisce che in base al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 2, comma 1, lett. *m*), sono da definirsi «società a controllo pubblico» le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera *b*) del medesimo art. 2, comma 1, lettera che, nello specifico, definisce la situazione di «controllo» come la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile, specificando, inoltre, che il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

Non innovando rispetto al passato, le disposizioni del Codice e le relative linee guida concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo II (dal titolo «Documento informatico, firme elettroniche, servizi fiduciari e trasferimenti di fondi»), la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, il domicilio digita-

le e le comunicazioni elettroniche di cui all'articolo 3-*bis* e al Capo IV (dal titolo «Trasmissione informatica dei documenti»), l'identità digitale di cui agli articoli 3-*bis* e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto.

Ulteriore importante specificazione all'interno dell'art. 2, comma 4, parzialmente innovato dal D.Lgs. n. 217/2017, riguarda poi l'applicabilità del CAD agli «organismi di diritto pubblico»: in particolare, ad essi si applicano le disposizioni di cui al capo V (dal titolo «Dati delle Pubbliche Amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi *on-line*»), concernenti l'accesso ai documenti informatici e la fruibilità delle informazioni digitali. Volendo chiarire la portata della definizione di «organismo pubblico», in base all'art. 3, comma 1, lett. *d*), del D.Lgs. n. 50/2016 («Codice dei contratti pubblici»), bisogna intendere qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV del medesimo Codice, ovvero: Mostra d'oltremare S.p.A., Ente nazionale per l'aviazione civile – ENAC, Società nazionale per l'assistenza al volo S.p.A. – ENAV ANAS S.p.A., Consip S.p.A. (quando Consip agisce in qualità di centrale di committenza per le autorità sub-centrali), Consorzi per le opere idrauliche, Università statali, gli istituti universitari statali, i consorzi per i lavori interessanti le università, Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza, Istituti superiori scientifici e culturali, osservatori astronomici, astrofisici, geofisici o vulcanologici, Enti di ricerca e sperimentazione, Enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza, Consorzi di bonifica, Enti di sviluppo e di irrigazione, Consorzi per le aree industriali, Comunità montane, Enti preposti a servizi di pubblico interesse, Enti pubblici preposti ad attività di spettacolo, sportive, turistiche e del tempo libero, Enti culturali e di promozione artistica.

Senza innovare rispetto al passato, il CAD continua ad essere applicato nel rispetto della disciplina in materia di trattamento dei dati personali e, in particolare, delle disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali approvato con D.Lgs. n. 30 giugno 2003, n. 196. In materia, occorre sottolineare che la Legge n. 163 del 25 ottobre 2017 ha delegato il Governo al recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea. L'art. 13 demanda al Governo il compito di adottare i decreti legislativi per adeguare entro sei mesi il quadro normativo nazionale (quindi il «Codice Privacy» di cui al D.Lgs. n. 196/2003) al Regolamento UE 2016/679 (GDPR), che, a decorrere dal 25 maggio 2018, diverrà esecutivo in tutti i Paesi membri e detterà una nuova disciplina su scala continentale in tema di protezione dei dati personali.

Analizzando ora il comma 6 dell'art. 2 del CAD, come modificato dal correttivo 2017, esso dispone la non applicazione del Codice limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali, nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di protezione civile.

Le disposizioni del Codice, invece, si applicano al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico.

Particolare approfondimento merita, poi, la materia tributaria, per la quale si rimanda al prossimo paragrafo.

4. L'estensione dell'ambito di applicazione oggettivo: il settore tributario

Il C.A.D. conteneva alcune disposizioni indubbiamente di ostacolo alla effettiva applicazione delle sue norme alla materia tributaria. Ostacoli rimossi con il correttivo di cui al D.Lgs. n. 217/2017 a decorrere dal 27 gennaio 2018.

In particolare, l'art. 2, comma 6, ante riforma, indicava tra le materie escluse dall'applicazione del CAD proprio le «attività e funzioni ispettive e di controllo fiscale».

A seguito delle modifiche al CAD introdotte dal D.Lgs n. 217/2017, le «attività e funzioni ispettive e di controllo fiscale» non rientrano più tra le materie sottratte all'applicazione del Codice.

Il nuovo comma 6-*bis* dell'art. 2 sancisce poi, in maniera specifica, l'applicabilità immediata del CAD agli atti di liquidazione, rettifica, accertamento e di irrogazione delle sanzioni di natura tributaria, distinguendoli da quelli relativi alle attività di ispezione e controllo fiscale in senso proprio per i quali, invece, si rinvia ad un DPCM o DM per la definizione delle specifiche modalità e termini di applicazione.

La riforma del CAD comporta, inoltre, l'introduzione di un nuovo comma 1-*quater* all'art. 6, in base al quale i soggetti a cui si applica il Codice (Amministrazioni, gestori di pubblico servizio in relazione ai servizi di pubblico interesse, società a controllo pubblico) possono notificare direttamente anche alle persone fisiche presso i domicili digitali i propri atti, compresi i verbali relativi alle sanzioni amministrative, gli atti impositivi di accerta-

mento e di riscossione e le ingiunzioni di cui al R.D. n. 639/1910. Dal necessario coordinamento della disposizione in esame con la specifica norma tributaria di cui all'art. 60 del D.P.R. n. 600/1973 consegue che la notifica degli atti tributari alle persone fisiche rimane condizionata alla previa autorizzazione da parte del contribuente e limitata esclusivamente alle ipotesi di perfezionamento della notifica. Al contrario, se la casella del contribuente risulta satura ovvero non valida o non attiva, l'Ente impositore è tenuto a procedere alla notificazione dell'atto in base all'artt. 137 e seguenti del Codice di Procedura Civile (con esclusione dell'art. 149-*bis* c.p.c.) ovvero a mezzo posta ordinaria con raccomandata a/r in base alla L. n. 890/1982.

Sempre in materia tributaria, altra importante novità della modifica al CAD operata con il D.Lgs. n. 217/2017 è contenuta nell'art. 5, che vede l'inserimento dei commi *2-ter*, *2-quater* e *2-quinquies*. L'articolo disciplina la piattaforma tecnologica finalizzata a permettere ai cittadini e imprese di effettuare pagamenti verso la Pubblica Amministrazione: pagoPA. Essa è un ecosistema di regole, standard e strumenti definiti dall'Agenzia per l'Italia Digitale e accettati dalle Pubbliche Amministrazioni, dalle Banche, dalle Poste e dagli altri istituti di pagamento (PSP - prestatori di servizi di pagamento) aderenti all'iniziativa per permettere ai cittadini di pagare in formato digitale attraverso tale Nodo nazionale. Volendo esemplificare, attraverso pagoPA è possibile effettuare i pagamenti direttamente sul sito o sull'app dell'Ente aderente (il comune di residenza, ad esempio) o attraverso i canali (*on-line* e fisici) di banche e altri Prestatori di Servizio a Pagamento (PSP), come le agenzie della banca di riferimento, l'home banking della banca di riferimento (dotato dei loghi CBILL o pagoPA), gli sportelli ATM della banca di riferimento (se abilitati), i punti vendita di SISAL, Lottomatica e Banca 5 e le Poste, se la Pubblica Amministrazione verso cui versare ha attivato anche tale possibilità. Il sistema pagoPA permette quindi di pagare tributi, tasse, utenze, rette, quote associative, bolli e qualsiasi altro tipo di pagamento verso le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, ma anche verso altri soggetti, come le aziende a partecipazione pubblica, le scuole, le università, le ASL.

Con i su citati nuovi commi *2-ter* e *2-quater* dell'art. 5 CAD, è disposto che le Pubbliche Amministrazioni, i gestori di pubblici servizi e le società a controllo pubblico devono consentire al cittadino di effettuare, tramite la piattaforma pagoPA, anche i pagamenti spontanei relativi alle entrate tributarie dei Comuni e degli altri enti locali, IMU e TASI. Con il comma *2-quater* tuttavia si precisa che resta fermo il sistema di versamento unitario di crediti e debiti relativi a imposte, contributi INPS e altre somme a favore dello