

Numero 01664/2020 e data 26/10/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 20 ottobre 2020

NUMERO AFFARE 01097/2020

OGGETTO:

Ministero dello sviluppo economico.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante attuazione dell'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133; richiesta di parere.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione n. prot. 19923 del 18 settembre 2020, con la quale il Ministero dello sviluppo economico ha trasmesso lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, da adottarsi in attuazione dell'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133;

Esaminati gli atti e uditi i relatori, consiglieri Paolo Carpentieri e Giuseppe Chinè;

Premesso:

1. Il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, recante *Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica*, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, ha istituito, nell'articolo 1, il *perimetro di sicurezza nazionale cibernetica*, al dichiarato fine di *assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli operatori pubblici e privati aventi una sede nel territorio nazionale, da cui dipende l'esercizio di una funzione essenziale dello Stato, ovvero la prestazione di un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato e dal cui malfunzionamento, interruzione, anche parziali, ovvero utilizzo improprio, possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale*.

2. Lo schema di decreto in esame attua in particolare le previsioni del comma 6, lettere a), b) e c), dell'articolo 1 citato. Il comma 6, nelle tre lettere ora dette, demanda a un regolamento, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, tre compiti normativi: 1) definire le procedure, le modalità e i termini [lettera a)] ai quali devono attenersi i soggetti pubblici e privati inclusi nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica che intendano procedere all'affidamento di forniture di beni, sistemi e servizi ICT destinati a essere impiegati sulle reti, sui sistemi informativi e per l'espletamento dei servizi informatici, appartenenti (le forniture) a categorie da individuarsi, sulla base di criteri di natura tecnica, da un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (che dovrà essere

emanato anch'esso entro il medesimo termine di 10 mesi dall'entrata in vigore della norma di conversione del decreto-legge); 2) stabilire le procedure, le modalità e i termini [lettera b)] con cui i fornitori dei suddetti beni, sistemi e servizi destinati alle reti, ai sistemi e ai servizi rilevanti assicurano la propria collaborazione al Centro di valutazione e certificazione nazionale (CVCN) e ai Centri di valutazione (CV) del Ministero della difesa e del Ministero dell'interno, per quanto di rispettiva competenza, per l'effettuazione delle attività di test, sostenendone gli oneri; 3) definire [lettera c)] le procedure, le modalità e i termini con i quali il Ministero dello sviluppo economico e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, negli ambiti rispettivamente loro assegnati nel perimetro, svolgono le attività di ispezione e verifica in relazione a quanto previsto dal decreto-legge.

3. Lo schema di decreto si compone complessivamente di 20 articoli ed è suddiviso in quattro Capi. Il Capo I è dedicato alle “*Disposizioni generali*”, il Capo II alla “*Procedura di valutazione del CVCN e dei CV*”, il Capo III alla definizione delle “*Categorie di tipologie di beni, sistemi e servizi ICT*” e il Capo IV alla disciplina delle “*Ispezioni e verifiche*”.

4. Il testo è corredato di relazione tecnico-finanziaria, di relazione ATN, nonché della nota n. 1844 del 9 settembre 2020 con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha formulato alcune osservazioni riguardanti eventuali modifiche basate su disposizioni successivamente intervenute con la legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 e, quindi, successive all'approvazione in Consiglio dei ministri del presente schema di decreto.

Il testo non è corredato di analisi di impatto della regolazione (AIR) poiché ne è richiesta l'esclusione, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.P.C.M. n. 169 del 2017 (con nota dell'Ufficio legislativo del Ministero proponente n. prot. 17304 del 3 agosto 2020, vistata dal Capo del Dipartimento per gli affari

giuridici e legislativi), con la motivazione che *“il provvedimento in esame concerne misure per rafforzare la sicurezza nazionale in ambito di rilevanza strategica”*.

I concerti e le proposte (ossia la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico e i concerti dei Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, come scritto nel preambolo della bozza di decreto) sono sostituiti da un documento della Presidenza del Consiglio dei ministri in cui si attesta la presenza dei suddetti ministri nel Consiglio dei ministri del 7 agosto 2020, per l'approvazione preliminare del testo. In mancanza di un'apposita previsione al riguardo nella norma primaria speciale, l'individuazione dei ministeri proponenti e concertanti appare ragionevolmente deducibile dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, in considerazione delle competenze coinvolte.

Deve tuttavia richiamarsi quanto rappresentato dalla Sezione nei pareri n. 246/2020 (par. 4) e n. 546/2020 (par. 6.5) emessi, rispettivamente, nelle adunanze del 27 gennaio 2020 e del 27 febbraio 2020, nonché nel parere 7 aprile 2020, n. 731, riguardo all'autonoma rilevanza dell'atto di concerto ministeriale, che non può ritenersi assorbito nella mera presenza del Ministro nella riunione del Consiglio dei ministri di approvazione in via preliminare del provvedimento. Si ribadisce, comunque, che nella specie i concerti non sono richiesti dalla legge attributiva del potere regolamentare.

Considerato:

I. Considerazioni generali

1. La Sezione ha già avuto occasione di recente di occuparsi della tematica degli strumenti attuativi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 105 del 2019 in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, pronunciandosi (con il parere n. 983 del 26 maggio 2020) sullo schema di decreto del Presidente del

Consiglio dei ministri adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 2, del predetto decreto-legge n. 105 del 2019, per la definizione delle modalità e dei criteri procedurali di individuazione delle amministrazioni pubbliche, degli enti e operatori pubblici e privati, aventi una sede nel territorio nazionale, inclusi nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e tenuti al rispetto delle misure e degli obblighi previsti dalla nuova normativa di sicurezza, nonché per la definizione dei criteri con i quali i suddetti soggetti devono predisporre e aggiornare annualmente un elenco delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici, di rispettiva pertinenza, comprensivo della relativa architettura e componentistica.

2. In quella occasione la Sezione aveva evidenziato come la norma primaria sul perimetro di sicurezza nazionale cibernetica avesse previsto un percorso attuativo scandito attraverso cinque decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e un regolamento governativo, essendo in particolare previsti, oltre al d.P.C.M. in quella sede esaminato, un secondo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (previsto dal comma 2-*bis*), di natura provvedimentale, di definizione dell'elenco dei soggetti individuati ai sensi del comma 2, lettera *a*); un terzo decreto (comma 3), da adottarsi entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 105 del 2019, di disciplina dei termini e delle modalità attuative delle procedure secondo cui i soggetti di cui al comma 2-*bis* notificano al Gruppo di intervento per la sicurezza informatica in caso di incidente (CSIRT) gli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici di cui al comma 2, lettera *b*), e sono altresì stabilite le misure volte a garantire elevati livelli di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici; quindi (comma 6) un regolamento governativo, che è quello che viene all'odierno esame della Sezione, da adottarsi entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, per la disciplina delle procedure, delle

modalità e dei termini con cui i soggetti di cui al comma 2-*bis* danno comunicazione al CVCN delle procedure per l'affidamento di forniture di beni, sistemi e servizi ICT e i soggetti individuati quali fornitori di beni, sistemi e servizi destinati alle reti, ai sistemi informativi e ai servizi informatici di cui al comma 2, lettera *b*), assicurano la propria collaborazione per l'effettuazione delle attività di test di sicurezza, *etc.*; un quarto d.P.C.M. [lettera *a*) del comma 6] per l'individuazione, sulla base di criteri di natura tecnica, delle categorie di forniture di beni, sistemi e servizi ICT destinati a essere impiegati sulle reti, sui sistemi informativi e per l'espletamento dei servizi informatici assoggettati all'obbligo di comunicazione; infine, un quinto d.P.C.M. [previsto dalla lettera *b*) del comma 7] per la definizione dei criteri per l'accreditamento, da parte del CVCN, dei laboratori di cui lo stesso CVCN può avvalersi per lo svolgimento dei suoi compiti di verifica.

3. Il primo d.P.C.M., quello previsto dal comma 2 dell'articolo 1, sul quale questa Sezione già si è espressa con il richiamato parere n. 983 del 2020, ma che non risulta ancora adottato (e della cui adozione nulla si dice nella relazione illustrativa), presenta contenuti logicamente precedenti rispetto a quelli introdotti e disciplinati con il presente schema di d.P.R. Il primo d.P.C.M., infatti, definisce l'ambito soggettivo e oggettivo del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, poiché definisce i soggetti pubblici e privati inclusi nel perimetro tenuti al rispetto delle sue regole e definisce altresì l'oggetto, ossia l'elenco delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici, stabilendo anche la competenza dei vari ministeri e organismi statali. Non è un caso, d'altra parte, che nel comma 1 dell'articolo 1 di questo schema di d.P.R., tra le definizioni, nelle lettere *c*) e *d*), è richiamato proprio il suddetto d.P.C.M.

Si rappresenta pertanto la necessità che sia assicurata la prioritaria entrata in vigore del d.P.C.M. rispetto al d.P.R. oggetto del presente parere.

4. Data la notevole complessità del reticolo normativo imbastito dal legislatore, con l'intreccio di vari atti-fonte, spesso "allineati" anche sotto il profilo dei termini ordinatori di adozione, tutti in vario modo concorrenti alla definizione del quadro normativo e applicativo della disciplina del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, la Sezione ritiene necessario ribadire anche in questa sede quanto già osservato nel precedente parere n. 983 del 2020. Ossia l'opportunità che l'Amministrazione, segnatamente la Presidenza del consiglio dei ministri, nel suo ruolo di sintesi e di coordinamento, proceda alla redazione (alla fine del complesso percorso attuativo, o anche procedendo gradualmente, man mano che i singoli atti attuativi siano adottati o emanati) di un documento unitario, a fini conoscitivi e con efficacia meramente dichiarativa, che possa fornire un quadro attuativo chiaro e omogeneo utile per tutti gli operatori, pubblici e privati, coinvolti nell'esecuzione delle misure attuative del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (e ciò anche in attuazione di quanto previsto dal comma 19-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 105 del 2019, che demanda espressamente al Presidente del Consiglio dei ministri il coordinamento della *"coerente attuazione delle disposizioni del presente decreto che disciplinano il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, anche avvalendosi del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, che assicura gli opportuni raccordi con le autorità titolari delle attribuzioni di cui al presente decreto e con i soggetti di cui al comma 1 del presente articolo"*).

5. Sempre in via preliminare e sul piano generale, occorre evidenziare che lo schema di regolamento sottoposto all'esame del Consiglio si occupa, nell'apposito Capo III, delle *Categorie di tipologie di beni, sistemi e servizi ICT* (articolo 13), provvedendo a definire i *criteri tecnici per l'individuazione delle categorie* (sulla base dell'esecuzione o svolgimento delle seguenti funzioni: commutazione oppure protezione da intrusioni e rilevazione di

minacce informatiche in una rete; comando, controllo e attuazione in una rete di controllo industriale; monitoraggio e controllo di configurazione di una rete di comunicazione elettronica; sicurezza della rete riguardo alla disponibilità, autenticità, integrità o riservatezza dei servizi offerti o dei dati conservati, trasmessi o trattati; autenticazione e allocazione delle risorse di una rete di comunicazione elettronica; implementazione di un servizio informatico).

5.1. Orbene, deve rilevarsi a tal proposito che il testo della norma primaria [articolo 1, comma 6, lettera *a*), del decreto-legge n. 105 del 2019] non risulta in realtà chiaro riguardo a quale debba essere l'atto-fonte deputato alla definizione di tali categorie. In effetti, sul piano strettamente lessicale, parrebbe che nella lettera della legge tale compito debba spettare al d.P.C.M. ivi previsto (nel medesimo comma 6), anch'esso da adottarsi entro lo stesso termine di dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (d.P.C.M. della cui adozione non si ha notizia). Nel testo della legge, invero, si parla di “ . . . *forniture di beni, sistemi e servizi ICT destinati a essere impiegati sulle reti, sui sistemi informativi e per l'espletamento dei servizi informatici di cui al comma 2, lettera b), appartenenti a categorie individuate, sulla base di criteri di natura tecnica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri* (enfasi aggiunta), *da adottare entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*”. La disposizione non dice in modo chiaro quale atto-fonte debba definire questi *criteri di natura tecnica* sulla base dei quali devono poi essere individuate le categorie (di beni, sistemi e servizi ICT). La previsione di tali *criteri di natura tecnica* nel presente schema di regolamento potrebbe, dunque, risultare priva di idonea base nella legge e invadere il campo di competenza dell'ivi previsto (e, a quel che consta, non ancora adottato) d.P.C.M.

Questo problema interpretativo appare, a giudizio della Sezione, superabile, nei termini che si vanno a chiarire, ma è doveroso, per completezza di esame del testo, darne adeguatamente atto nel presente parere.

5.2. In disparte la questione se i suddetti *criteri di natura tecnica* abbiano consistenza o meno di norma giuridica (il testo normativo sembra presentarli come mera regola tecnica non regolamentare), ritiene la Sezione che, a fronte dell'oggettiva ambiguità della norma primaria, sia percorribile la soluzione di fatto prescelta dall'Amministrazione, ossia quella di introdurre i suddetti *criteri di natura tecnica* con il presente regolamento, che costituisce un atto "maggiore", a contenuto sicuramente normativo, piuttosto che demandare tale compito a quello che sembra essere un mero atto amministrativo generale individuativo delle categorie "a valle", costituito dal d.P.C.M.

5.3. Sul punto la relazione illustrativa non fornisce argomenti utili. In essa si legge, a proposito dell'articolo 2, riguardante l'oggetto del regolamento ("*Ambito di applicazione*"), che il regolamento, "*Con l'obiettivo di precisare i beni, sistemi e servizi ICT da sottoporre alla valutazione del CVCN, . . . ha lo scopo di stabilire criteri di natura tecnica per l'individuazione delle categorie, ovvero l'elenco di beni, sistemi e servizi ICT a cui si applica la procedura di valutazione*". D'altro canto l'articolo 13 – che definisce i criteri tecnici propedeutici alla successiva individuazione delle "categorie" – si colloca a metà strada tra definizione di criteri tecnici e individuazione delle categorie, poiché fornisce una descrizione molto dettagliata e analitica delle tipologie o categorie.

5.4. La Sezione ritiene quindi doveroso segnalare al Governo la questione interpretativa ora esaminata perché se ne abbia adeguata consapevolezza, anche nell'eventualità di una rifinitura normativa idonea a fare chiarezza sul punto.

II. Esame dell'articolato.

1. Preambolo

1.1. Occorre in primo luogo, in relazione a quanto detto sopra (par. I.3) sulla priorità logico-giuridica del d.P.C.M. previsto dal comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 105 del 2019, menzionare nel preambolo tale decreto, che, come detto, dovrà necessariamente entrare in vigore prima del regolamento qui in esame.

1.2. Occorre aggiungere il richiamo del decreto del Ministro delle comunicazioni 15 febbraio 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 82 del 7 aprile 2006, cui si fa riferimento nell'articolo 9, comma 1, per il calcolo delle spese a carico del fornitore per le attività di valutazione svolte dal CVCN e dai CV.

2. Le definizioni.

2.1. Il presente schema di regolamento duplica in larga parte le definizioni già introdotte con il d.P.C.M. attuativo del comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 105 del 2019. È (anche questo) un effetto dell'irrazionale moltiplicazione degli atti attuativi prevista dalla norma primaria. Si raccomanda, pertanto, la verifica attenta della perfetta corrispondenza delle definizioni contenute nei due testi normativi. Logica vorrebbe, anzi, che, in questa sede, le definizioni degli stessi oggetti e concetti fossero introdotte con un rinvio a quelle già contenute nel predetto d.P.C.M. che, come ampiamente chiarito sopra, deve necessariamente entrare in vigore prima del presente regolamento.

2.2. La lettera *f*) dà la definizione di “*incidente*”, che è però diversa da quella fornita nella lettera *l*) del comma 1 dell'articolo 3 del d.lgs. n. 65 del 2018 (“*incidente, ogni evento con un reale effetto pregiudizievole per la sicurezza della rete e dei sistemi informativi*”).

Occorre che l'amministrazione valuti attentamente se questa differenza è fondata su solide ragioni oggettive che la giustifichino e, in ogni caso, se

possa in qualche modo introdurre dubbi applicativi rilevanti.

2.3. La lettera *q*) introduce la definizione di “*oggetto della valutazione*” (*l'oggetto della fornitura sottoposto al procedimento di valutazione da parte del CVCN o dei CV*). Nel testo del regolamento si fa ricorso, in più punti, alla locuzione composita “*beni, sistemi o servizi ICT*”; nella lettera qui in esame, invece, si restringe l’oggetto della valutazione al solo “*oggetto della fornitura*”; si ritiene opportuno integrare e completare la definizione aggiungendo “*di beni, sistemi o servizi ICT*”. L’osservazione va estesa anche alla successiva lettera *s*).

2.4. Riguardo alla lettera *r*), relativa alle centrali di committenza (Consip s.p.a. e i soggetti aggregatori ai fini della realizzazione degli strumenti di cui all'articolo 1, comma 512, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), il Ministero dell’economia e delle finanze, con nota dell’Ufficio legislativo n. 1844 del 9 settembre 2020, ha fatto presente che nel corso dell’*iter* di approvazione della legge di conversione, dinanzi al Senato, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, risultava approvata (in data 4 settembre 2020) una modifica all’articolo 31, comma 5, volta a prevedere la possibilità che la società Sogei s.p.a. operi in qualità di *innovation procurement broker* anche in favore delle Amministrazioni per essa committenti, consentendo in tal modo a detta società, per tale finalità, di non essere più obbligata a rivolgersi alla società Consip s.p.a. quale centrale di committenza. Su tali basi il Ministero dell’economia e delle finanze ha chiesto di apportare apposite modifiche al testo dello schema di regolamento volte ad annoverare la società Sogei s.p.a., per le finalità di cui alla citata norma del decreto-legge n. 76 del 2020, tra le centrali di committenza per il cui tramite un soggetto pubblico incluso nel perimetro può effettuare acquisizioni di beni, sistemi e servizi ICT [le modifiche proposte consistono, in particolare, nell’aggiunta di un richiamo alla predetta società Sogei s.p.a. nell'articolo 1, comma 1, lettera *r*), - “*nonché*

la società di cui all'articolo 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2018, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nell'ambito individuato dall'articolo 31, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76" - e un richiamo, nell'articolo 5, comma 7, alle “finalità di cui all'articolo 31, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76”].

Poiché la legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, ha effettivamente introdotto le suddette modifiche, occorre che la Presidenza del consiglio dei ministri e il Ministero dello sviluppo economico chiariscano qual è la decisione del Governo in ordine all'inclusione nel testo della modifica sopra indicata.

3. Articolo 2 (*Ambito di applicazione*).

3.1. Il contenuto dell'articolo definisce in realtà l'oggetto della disciplina, non l'ambito di applicazione. Occorre pertanto sostituire la rubrica con la seguente: “*Oggetto*”.

3.2. La lettera *b*) del comma 1 indica, tra gli oggetti della disciplina anche “*i criteri di natura tecnica per l'individuazione delle categorie a cui si applica la procedura di valutazione di cui alla lettera a)*”. Al riguardo si rinvia a quanto esposto sopra, *sub* paragrafo I.5.

4. Articolo 3 (*Comunicazione di affidamento*)

4.1. Nel comma 1, al secondo rigo, dopo le parole “*prima della conclusione*”, sostituire la preposizione semplice “*di*” con la preposizione articolata “*dei*” (*dei contratti relativi alla fornitura di beni . . .*).

Nel comma 2, usare univocamente il riferimento singolare o plurale ai “CV” (*La comunicazione è trasmessa in via telematica al CVCN o al CV per le valutazioni di rispettiva competenza del CVCN o del CV*).

Nel comma 3, lettere *a*), *b*), *c*), e ovunque ricorra la locuzione “*di fornitura*”, occorre sostituire le preposizioni semplici “*di*” con le preposizioni articolate

“della” prima di “fornitura”. Nella lettera *b*) aggiungere l’articolo “la” prima di “destinazione d’uso”.

5. Articolo 4 (*Procedimento di verifica e valutazione*).

5.1. Il comma 1 contiene la laconica previsione per cui *“Il CVCN o i CV avviano il procedimento di verifica e valutazione dell'analisi documentale contenuta nella comunicazione di cui all'articolo 3”*.

Così formulato, il comma è privo di un suo proprio e autonomo contenuto normativo o, comunque, giuridicamente rilevante. Se si intende riaffermare la competenza di tali organismi, allora occorre usare una formulazione quale *“Il CVCN o i CV, secondo le rispettive competenze stabilite nell’articolo 1, comma 6, del decreto-legge, svolgono il procedimento di verifica e valutazione dell'analisi documentale contenuta nella comunicazione di cui all'articolo 3”*. Se, invece, l’intendimento è quello di enunciare che l’avvio del procedimento può avvenire anche d’ufficio, senza impulso di parte, e che tale avvio si concretizza nella rituale comunicazione prevista dall’articolo 7 della legge n. 241 del 1990, allora dovrà utilizzarsi la seguente formulazione: *“Il CVCN o i CV, secondo le rispettive competenze stabilite nell’articolo 1, comma 6, del decreto-legge, avviano, anche d’ufficio, il procedimento di verifica e valutazione dell'analisi documentale contenuta nella comunicazione di cui all'articolo 3, comunicando l’avvio del procedimento ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241”*. In realtà, osserva la Sezione, non è chiaro dal complessivo schema di decreto se il procedimento di verifica sia costruito come un procedimento necessariamente a istanza di parte o (anche) a iniziativa d’ufficio.

5.2. Il comma 2 intende fornire una descrizione (prescrittiva) del modo in cui si articola il procedimento di verifica, ma mette insieme impropriamente passaggi (o fasi) procedurali e contenuti che sono in realtà provvedimenti, che appartengono cioè alla fase decisorio-provvedimentale.

Infatti, mentre le attività descritte nelle lettere a), b) e c), prima parte - *verifiche preliminari, fase di preparazione all'esecuzione dei test, di cui all'articolo 6 ed esecuzione dei test di hardware e di software* – costituiscono sicuramente “fasi procedurali” o, comunque, atti interni al procedimento, la “*imposizione di condizioni e di test di hardware e di software da inserire nelle clausole del bando di gara o del contratto, di cui all'articolo 5*”, prevista nella lettera a), nonché la “*definizione di eventuali prescrizioni di utilizzo al soggetto incluso nel perimetro, di cui agli articoli 7 e 8*”, prevista nella seconda parte della lettera c), si collocano più propriamente nell’atto conclusivo del procedimento, che ne deve raccogliere e compendiare le conclusioni e le conseguenti prescrizioni.

È vero che la norma primaria (e, conseguentemente, lo schema di decreto) prevede una sorta di “silenzio-assenso”, poiché è stabilito che, decorsi i termini ivi stabiliti senza che il CVCN (o il CV) si sia pronunciato, i soggetti che hanno effettuato la comunicazione possono proseguire nella procedura di affidamento. Ma proprio per questo, nel caso contrario, in cui, invece, il CVCN (o il CV) intendano pronunciarsi, è evidente che tale pronuncia ben potrebbe e dovrebbe concretizzarsi in un atto amministrativo di natura provvedimentale contenente le eventuali prescrizioni, che dovranno essere, come per legge, adeguatamente motivate.

In disparte, dunque, il caso in cui talune indicazioni, richieste o prescrizioni debbano essere impartite *in progress*, nel corso dello svolgimento delle verifiche e dei test, anche in diretto contatto con il soggetto controllato, caso, questo, che correttamente si inquadra nello svolgimento procedimentale, nell’ipotesi in cui, invece, all’esito delle verifiche e dei test, occorra imporre apposite clausole contrattuali, come previsto nella seconda parte della lettera a), o dettare apposite prescrizioni di utilizzo, come previsto nella seconda parte della lettera c) del comma 2 dell’articolo 4, tali prescrizioni dovranno

essere formalizzate attraverso un apposito provvedimento, conclusivo del procedimento, che, in quanto restrittivo della sfera giuridica del destinatario, concretizzandosi in un ordine, dovrà essergli comunicato secondo la regola degli atti recettizi stabilita dall'articolo 21-*bis* della legge n. 241 del 1990.

D'altro canto, coerentemente, il comma 5 dell'articolo 6 prevede espressamente la comunicazione dell'esito del procedimento anche nel caso in cui l'oggetto della fornitura sia già stato testato e verificato e non siano richieste ulteriori verifiche (*“Nei casi di cui al comma 2, il CVCN o i CV, ferma restando la possibilità di prevedere le prescrizioni di utilizzo di cui all'articolo 8, comunicano al soggetto incluso nel perimetro, e per conoscenza al fornitore, la conclusione del procedimento”*).

Analogamente, il comma 5, ultimo periodo, dell'articolo 7 prevede che, in caso di mancata soluzione dei problemi ostativi all'esecuzione dei test, *“il CVCN o i CV comunicano al soggetto incluso nel perimetro e al fornitore l'impossibilità di proseguire l'esecuzione dei test e concludono il procedimento indicando la motivazione”*.

In linea con questa ricostruzione si pone, infine, l'articolo 8 dello schema di decreto, concernente l'esito della valutazione e le prescrizioni di utilizzo.

Il comma 2 dovrà dunque essere riformulato espungendo dalla lettera a) la frase *“imposizione di condizioni e di test di hardware e di software da inserire nelle clausole del bando di gara o del contratto, di cui all'articolo 5”*, nonché dalla lettera c) la frase *“e definizione di eventuali prescrizioni di utilizzo al soggetto incluso nel perimetro, di cui agli articoli 7 e 8”*, che andranno ricollocate in un autonomo comma, che potrebbe essere del seguente tenore: *“All'esito delle verifiche e dei test di cui al comma 2, il CVCN o i CV definiscono, con apposito provvedimento, eventuali condizioni e test di hardware e di software da inserire nelle clausole del bando di gara o del*

contratto, di cui all'articolo 5, nonché eventuali prescrizioni di utilizzo al soggetto incluso nel perimetro, di cui agli articoli 7 e 8”.

5.3. Sempre nel comma 2, le parole inglesi *hardware*, *software*, *test*, devono essere riportate in corsivo. Questa notazione deve valere per tutto il testo, ovunque le suddette parole ricorrano.

5.4. Nel comma 3 è preferibile sostituire il termine “*laddove*”, che ha un doppio valore grammaticale, di avverbio di luogo o di congiunzione condizionale, con l’espressione “*nell’ipotesi in cui*”, che è più univoca.

6. Articolo 5 (*Verifiche preliminari, individuazione di condizioni e test*).

6.1. L’articolo 5 intende dettagliare la prima “fase” procedimentale, prefigurata nel comma 1 del precedente articolo 4. Il comma 1 prevede che il CVCN o i CV “ . . . *eventualmente comunicano al soggetto incluso nel perimetro le informazioni necessarie . . .*” In realtà – anche in considerazione del tenore della disposizione contenuta nel periodo successivo del comma - si tratta, a ben vedere, di una richiesta, non di una comunicazione. Conferma questa lettura anche quanto scritto a tal proposito nella relazione illustrativa, nella quale si riferisce che la prima fase di verifica e valutazione “*prevede inizialmente l’analisi della documentazione fornita con la comunicazione*”. Occorre dunque sostituire il termine “*comunicano*” con il termine “*richiedono*”.

6.2. Sempre nel comma 1, non è sufficiente il richiamo all'articolo 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241 contenuto nel secondo periodo, circa la sospensione dei termini di conclusione del procedimento in caso di incompletezza o incongruenza delle informazioni fornite dal soggetto incluso nel perimetro, atteso che la sospensione dei termini è prevista dall’articolo 2, comma 7, della medesima legge. Il secondo periodo del comma 1 deve dunque essere integrato come segue: “*In caso di incompletezza o incongruenza delle informazioni fornite dal soggetto incluso nel perimetro*

sono sospesi i termini di conclusione del procedimento, per una sola volta, fino al ricevimento delle informazioni richieste, ai sensi degli articoli 2, comma 7, e 6, comma 1, lettera b), della legge 7 agosto 1990, n. 241”.

6.3. Nel comma 5, dopo le parole “*di test*” e prima delle parole “*il fornitore*”, occorre aggiungere una virgola. Sempre nel comma 5, nella lettera e), dopo le parole “*fornire una descrizione*”, la preposizione semplice “*di*” deve essere sostituita dalla preposizione articolata “*dei*” (“*test funzionali e di sicurezza . . .*”).

6.4. Nel comma 6 è prevista la possibilità che il CVCN e i CV impongano al soggetto incluso nel perimetro “*eventuali ulteriori condizioni, i test da eseguire ed eventuali indicazioni per il supporto da parte del fornitore ai fini dell'integrazione nei bandi di gara o nei contratti con clausole che condizionano, sospensivamente ovvero risolutivamente, il contratto al rispetto delle condizioni e all'esito favorevole dei test*”. Si tratta, come già chiarito nel paragrafo II.5.2 a proposito dell'articolo 4, di un vero e proprio provvedimento, ancorché non necessariamente conclusivo del complesso procedimento di verifica, che deve obbedire alle regole degli articoli 3 e 21-bis della legge n. 241 del 1990. Occorre, a tal proposito, che siano operati i necessari rinvii interni all'articolato, in modo da rendere più chiaro e facilmente ricostruibile l'*iter* procedimentale complessivo dell'effettuazione delle verifiche, dei test e dei controlli, distinguendo bene quelle che sono mere interlocuzioni istruttorie interne al procedimento, rispetto a quelli che sono gli esiti provvedimenti del procedimento medesimo.

6.5. Come già ricordato nel paragrafo II.2.4, il Ministero dell'economia e delle finanze ha chiesto, per le motivazioni sopra riportate, l'aggiunta, nel comma 7 dell'articolo 5 in esame, di un richiamo alle “*finalità di cui all'articolo 31, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76*”.

7. Articolo 6. (*Preparazione all'esecuzione dei test*).

7.1. Nel comma 2, lettera *a*), è erroneo il richiamo del comma 6 dell'articolo 5, poiché le tipologie di test di corretta implementazione che si intendono richiamare sono indicate in realtà nel comma 5 dell'articolo 5, lettere *a*) e *b*). Il riferimento, conseguentemente, deve essere corretto.

8. Articolo 7 (*Esecuzione dei test*).

8.1. Il comma 5 proceduralizza analiticamente l'evenienza che insorgano difficoltà nell'esecuzione della seconda fase del procedimento di verifica, quella di esecuzione dei *test*. Per tale evenienza si prevede un'apposita comunicazione al soggetto incluso nel perimetro, informando anche il fornitore, da parte del CVCN o dei CV, riguardo alla sussistenza di questi problemi applicativi, nelle forme della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, di cui all'articolo 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, che è istituto riferibile ai soli procedimenti ad istanza di parte.

Ora, è pur vero che il procedimento in esame nasce sulla base di una comunicazione della parte e sembra assimilabile a una sorta di omologazione, o certificazione tecnica, ossia a una sorta di abilitazione tecnica sotto il profilo della rispondenza agli standard richiesti di sicurezza, ma è anche vero che esso si innesta in una più ampia funzione di controllo che ben può (e di regola deve) svolgersi d'ufficio.

Come già anticipato *supra*, par. II.5.1, non è chiaro, nel disegno ricavabile dello schema di regolamento in esame, se i procedimenti di verifica e controllo siano tutti necessariamente a istanza di parte o possano anche essere avviati d'ufficio. In ogni caso, l'istituto dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, di cui all'articolo 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, è appropriato solo in una fase sostanzialmente conclusiva del procedimento, in vista di un esito negativo (sulla base, quindi, di una proposta negativa, di rigetto della domanda, da parte del responsabile del procedimento), mentre

male si attaglia alle fasi intermedie, nelle quali è ancora in corso l'istruttoria procedimentale.

Ne consegue che, nella fattispecie considerata dalla previsione dell'articolo 7 qui in esame, di meri problemi di svolgimento dell'istruttoria emersi nell'esecuzione dei test per la sussistenza di problemi applicativi, appare più appropriato il ricorso a forme di comunicazione infraprocedimentali meno impegnative della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di cui all'articolo 10-*bis* della legge n. 241, comunicazione che potrà poi caso mai seguire nel caso in cui il soggetto obbligato a cooperare e a rimuovere le difficoltà di esecuzione dei test non vi provveda nel termine a tali fine assegnatogli.

8.2. In ogni caso, anche a voler ammettere il ricorso all'istituto dell'articolo 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, occorrerà modificare il terzo periodo del comma 5 dell'articolo 7 in esame, dove si prevede l'effetto interruttivo della comunicazione dei motivi ostativi, atteso che l'articolo 12, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020, modificando il citato articolo 10-*bis*, ha sostituito a tale effetto interruttivo precedentemente previsto, la mera sospensione del termine di conclusione del procedimento.

9. Articolo 8 (*Esito della valutazione e prescrizioni di utilizzo*).

9.1. L'articolo 8 disciplina la conclusione del procedimento e, dunque, il provvedimento finale, che potrà essere, come è del resto regola generale, positivo, negativo, o positivo ma con prescrizioni e condizioni. Si richiama qui, sul piano ricostruttivo, quanto già osservato *supra*, *sub* paragrafo II.5, a proposito dell'articolo 4 dello schema di articolato in esame.

9.2. Il comma 2 prevede che *“In caso di esito negativo del rapporto di valutazione, il CVCN e i CV provvedono ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

La formulazione non è condivisibile. Anche a voler ammettere, ciò di cui al precedente paragrafo si è motivatamente dubitato, che il richiamo dell'articolo 10-bis della legge n. 241 del 1990 possa essere appropriato per il procedimento in esame, certamente risulta del tutto fuori luogo il suo impiego nella fase, qui disciplinata dall'articolo 8 dello schema di decreto, di conclusione del procedimento mediante un provvedimento espresso e motivato. Il comma dovrà dunque essere riformulato come segue: *“In caso di esito negativo del rapporto di valutazione, il CVCN e i CV, previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunicano al soggetto incluso nel perimetro e al fornitore il provvedimento negativo motivato”*.

10. Articolo 9 (*Oneri economici a carico del fornitore*).

10.1. La previsione che gli oneri per l'effettuazione delle attività di *test* sono a carico dei soggetti individuati quali fornitori di beni, sistemi e servizi destinati alle reti, ai sistemi informativi e ai servizi informatici è contenuta nella lettera b) del comma 6 dell'articolo 1 del decreto-legge. Il comma 1 dell'articolo 9 dello schema di decreto prevede che le suddette spese *“sono calcolate sulla base delle disposizioni contenute nel decreto del Ministro delle comunicazioni 15 febbraio 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 82 del 7 aprile 2006”*. Il d.m. 15 febbraio 2006 reca *Individuazioni delle prestazioni, eseguite dal Ministero delle comunicazioni per conto terzi, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366* e prevede, negli articoli 1 e 2, un elenco di prestazioni di carattere scientifico e sperimentale, non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali, eseguite dal Ministero delle comunicazioni per conto terzi per le quali sono dovuti compensi *“da altre amministrazioni statali, enti e privati calcolati sulla base degli elementi indicati negli articoli 3 e 4”*.

Ritiene la Sezione che, in luogo della espressa e specifica menzione del decreto ministeriale attuativo 15 febbraio 2006 (che deve essere citato nel preambolo, come richiesto nel par. II.1.2), sia qui preferibile operare un richiamo alla sola norma primaria che lo prevede.

10.2. La previsione contenuta nel comma 2, per cui i laboratori accreditati *“fanno riferimento al decreto di cui al comma 1 ai fini della determinazione dei costi relativi all'esecuzione dei test”*, è troppo generica e richiede di essere precisata.

11. Articolo 10 (*Casi di deroga*).

11.1. L'ultimo periodo della lettera *a*) del comma 6 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 105 del 2019, come modificato dall'articolo 27, comma 1, lettera *g*), del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ha introdotto due casi di deroga alle verifiche e ai *test* qui previsti, con esonero dalla stessa comunicazione al CVCN: 1) gli affidamenti delle forniture di beni, sistemi e servizi ICT destinate alle reti, ai sistemi informativi e ai servizi informatici per lo svolgimento delle attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati; 2) i *“casi di deroga stabiliti dal medesimo regolamento con riguardo alle forniture di beni, sistemi e servizi ICT per le quali sia indispensabile procedere in sede estera, fermo restando, in entrambi i casi, l'utilizzo di beni, sistemi e servizi ICT conformi ai livelli di sicurezza di cui al comma 3, lettera b), salvo motivate esigenze connesse agli specifici impieghi cui essi sono destinati”*.

11.2. Sotto il primo profilo, lo schema di regolamento, nel comma 1 dell'articolo 10, esenta dagli obblighi di comunicazione previsti dal presente decreto *“le Autorità di pubblica sicurezza e le forze di polizia di cui agli articoli 1, 13, 14, 15 e 16, della legge 1° aprile 1981, n. 121”*.

La Sezione osserva che la dizione usata dalla legge è più ampia (*“Non sono oggetto di comunicazione gli affidamenti delle forniture di beni, sistemi e servizi ICT destinate alle reti, ai sistemi informativi e ai servizi informatici per lo svolgimento delle attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati”*). Valuti attentamente l’amministrazione se la diversa formula adoperata nel regolamento corrisponda all’ambito individuato dalla disposizione di legge.

11.3. Sotto il secondo profilo, deve notarsi come l’articolo 10, comma 2, dello schema di decreto in esame fornisca una lettura molto ampia delle deroghe relative alle forniture *“per le quali sia indispensabile procedere in sede estera”*, una deroga pressoché onnicomprensiva di tutte le tipologie di forniture, che opererebbe per il solo fatto che siano *“acquisite e utilizzate nel Paese in cui i soggetti del perimetro operano, tramite uffici, sedi o filiali all'estero”*. Infatti, l’elenco dei beni, sistemi e servizi ICT esentati dalla comunicazione e dai controlli (perché forniti all’estero) comprende le seguenti categorie e tipologie: *“a) realizzazione e aggiornamento di reti informatiche e di telecomunicazioni; b) apparati e sistemi informatici; c) apparati e sistemi di rete e telecomunicazioni; d) servizi di connettività; e) servizi di gestione, assistenza e manutenzione degli apparati, dei sistemi e delle reti di cui alle lettere a), b), c) e d)”*.

Certamente non spetta a questa Sezione entrare nel merito delle scelte tecnico-discrezionali e discrezionali-amministrative che presiedono alla delimitazione di siffatto elenco, ma non può non segnalarsi, e sottoporsi ad un’attenta riflessione del Governo, la massima latitudine della deroga in questione, così come formulata nello schema di decreto qui trasmesso. Ma va rimarcato il fatto che le forniture “esenti” sono praticamente sottratte al sistema di controllo del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica [essendo per esse prescritta solo una generica conformità ai livelli di sicurezza di cui all’articolo

1, comma 3, lettera b), del decreto-legge n. 105 del 2019, che si esauriscono, a ben vedere, negli standard definiti a livello internazionale e dell'Unione europea].

Al riguardo, anche in questo caso, la relazione illustrativa non fornisce alcuna utile chiarificazione, ma si limita a considerare che *“L’articolo individua inoltre i casi in cui è considerato indispensabile procedere in sede estera, all’acquisizione di forniture di beni, sistemi e servizi ICT se acquisite e utilizzate nel Paese in cui i soggetti del perimetro operano, tramite uffici, sedi o filiali all’estero. In ogni caso è garantito l’utilizzo di beni, sistemi e servizi ICT conformi alle misure di sicurezza di cui al comma 3, lettera b), del decreto-legge ed è assicurata la disponibilità dell’elenco e della documentazione relativa agli affidamenti effettuati all’estero per le verifiche e le ispezioni per l’accertamento del rispetto degli obblighi previsti dal decreto-legge”*.

12. Articolo 12 (Casi particolari).

12.1. L’articolo 12, costituito da un unico comma, prevede che, *“Ai sensi dell’articolo 3, comma 2, del decreto-legge, la valutazione preventiva per l’esercizio dei poteri speciali di cui all’articolo 1-bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, è effettuata secondo le procedure, le modalità e i termini di cui all’articolo 1, comma 6, del decreto-legge, ed al presente decreto”*.

L’articolo 3 del decreto-legge n. 105 del 2019 introduce *Disposizioni in materia di reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G* e prevede al comma 1 che le disposizioni in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, *“fatta eccezione per quanto previsto dall’articolo 1, comma 6, lettera a)”*, si applicano ai soggetti inclusi nell’elenco *“anche nei casi in cui sono tenuti alla notifica di cui all’articolo 1-bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni,*

dalla legge 11 maggio 2012, n. 56”, ossia anche nei casi in cui i predetti soggetti inclusi nel perimetro sono tenuti ad effettuare la notifica alla Presidenza del Consiglio dei ministri della stipula di contratti o accordi aventi ad oggetto l'acquisizione, a qualsiasi titolo, di beni o servizi relativi alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione delle reti inerenti i servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G, ovvero l'acquisizione, a qualsiasi titolo, di componenti ad alta intensità tecnologica funzionali alla predetta realizzazione o gestione, quando posti in essere con soggetti esterni all'Unione europea, e ciò “al fine dell'eventuale esercizio del potere di veto o dell'imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni”.

12.2. Secondo la relazione illustrativa “L’art. 12 “Casi particolari” precisa che la valutazione preventiva per l’esercizio dei poteri speciali di cui all’articolo 1-bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 è effettuata dal CVCN secondo le procedure, le modalità e i termini di cui all’art. 1, comma 6 del decreto legge nonché al presente decreto, ai sensi dell’articolo 3, comma 2, del decreto-legge. Il presente articolo attua quindi la prescrizione dell’art. 3, comma 2, del decreto legge in combinato disposto con l’art. 1, comma 6 del decreto legge stesso e dell’art. 1-bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, consentendo, pertanto, di effettuare i test tecnici per la valutazione degli elementi indicanti la presenza di fattori di vulnerabilità che potrebbero compromettere l’integrità e la sicurezza delle reti e dei dati che vi transitano, in modo omogeneo ed armonizzato con le procedure, modalità e termini stabiliti dall’art. 1, comma 6 come attuati dal presente decreto”.

12.3. La formulazione proposta non risulta corretta.

Non è, infatti, la valutazione preventiva per l'esercizio dei poteri speciali di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge n. 21 del 2012 (potere di veto o di imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni) che deve essere *“effettuata secondo le procedure, le modalità e i termini di cui all'articolo 1, comma 6, del decreto-legge, ed (e di cui) al presente decreto”*, ma solo la verifica tecnica istruttoria propedeutica alle valutazioni dell'autorità di governo preposta alla scelta tecnico-discrezionale o discrezionale-amministrativa in ordine all'esercizio (o al non esercizio) dei suddetti poteri speciali.

Il testo andrà dunque riformulato come segue: *“Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge, la valutazione degli elementi indicanti la presenza di fattori di vulnerabilità che potrebbero compromettere l'integrità e la sicurezza delle reti e dei dati che vi transitano, strumentale ai fini dell'esercizio dei poteri speciali di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, è effettuata secondo le procedure, le modalità e i termini di cui all'articolo 1, comma 6, del decreto-legge, e di cui al presente decreto”*.

13. Articolo 13 (*Criteri tecnici per l'individuazione delle categorie*).

13.1. L'articolo 13, comma 1, detta i criteri per l'individuazione delle categorie di beni, sistemi e servizi ITC oggetto della valutazione da parte del CVCN. Il successivo comma 2 stabilisce che le categorie, *“sulla base dei criteri di cui al comma 1”*, sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), del decreto legge n. 105 del 2019.

In relazione alla predetta disposizione deve richiamarsi quanto già osservato al paragrafo I.5.

14. Articolo 14 (*Oggetto delle verifiche e delle ispezioni*).

L'articolo 14 è dedicato alle finalità delle attività di verifica e ispezione di cui all'articolo 1, comma 6, lettera c), del decreto legge n. 105 del 2019 ed è composto da un unico comma recante l'elencazione analitica degli obblighi cui sono tenuti i soggetti inclusi nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del citato decreto legge, la cui violazione può essere accertata mediante verifiche e ispezioni.

Al comma 1, lettera b), per una migliore intelligibilità della disposizione, le parole “*relativo decreto attuativo*” vanno sostituite con le seguenti: “*decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 1, comma 3, lettera a), del decreto-legge*”.

15. Articolo 15 (*Autorità competenti*).

15.1. L'articolo 15 individua i soggetti competenti a svolgere le attività di verifica e ispezione e disciplina le modalità organizzative delle medesime attività.

Al comma 1, per una maggiore aderenza al testo dell'articolo 1, comma 6, lettera c), del decreto legge n. 105 del 2019, le parole “*disposte ed effettuate*” vanno sostituite dalla seguente: “*svolte*”.

Al medesimo comma, alla lettera a), la parola “*pubblici*”, erroneamente collocata dopo quella “*perimetro*”, va anteposta e inserita prima della parola “*inclusi*”.

Alla lettera c), la parola “*comunicandone*” va sostituita dalle seguenti: “*che comunicano*”; inoltre, va apposta sempre la virgola dopo i richiami normativi alla “*lettera c)*” ed alla “*lettera b)*”.

15.2. Il comma 2 prevede che le “*Autorità competenti*” istituiscono e aggiornano un elenco del personale da incaricare per lo svolgimento delle verifiche e ispezioni.

Poiché la definizione di “*autorità competente*” è contenuta nell'articolo 1, comma 1, lettera z), dello schema di regolamento, la parola “*autorità*”,

ovunque si trovi nel testo regolamentare, deve essere scritta con la “a” minuscola.

La disposizione precisa inoltre che il personale da incaricare per le verifiche e ispezioni, “*ove necessario*”, deve essere in possesso della abilitazione di sicurezza prevista dal d.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5.

Osserva anzitutto la Sezione che il richiamo in un testo regolamentare di uno specifico d.P.C.M. è poco opportuno, in quanto – a fronte della modifica e/o abrogazione del decreto richiamato – il rinvio c.d. “fisso” lascerebbe un vuoto normativo. Pertanto, si suggerisce di sostituire il richiamo al d.P.C.M. con quello alla fonte di rango primario che ha fornito la provvista per l’emanazione del medesimo decreto.

Si osserva, ancora, che la citata disposizione, usando la generica formulazione “*ove necessario*”, non chiarisce in quali casi il personale dovrebbe possedere l’abilitazione di sicurezza. E’ probabile che l’Amministrazione proponente intenda riferirsi alle pertinenti previsioni del d.P.C.M. n. 5 del 2015, ma ciò non è precisato nella norma.

Si suggerisce, pertanto, di riformulare la disposizione chiarendo, anche mediante apposito rinvio normativo, in quali casi sussiste l’obbligo di possedere l’abilitazione di sicurezza per il personale incaricato di svolgere verifiche e ispezioni.

15.3. Il comma 3 è dedicato al responsabile del procedimento e al personale incaricato delle verifiche e ispezioni.

Per una migliore intelligibilità del testo, l’espressione verbale “*nominano*” va sostituita con “*individuano*”.

Vanno poi soppresse le parole “*competente per lo svolgimento dell’istruttoria*”, in quanto il responsabile del procedimento non svolge soltanto funzioni correlate alla istruttoria procedimentale, bensì esercita tutti i compiti elencati nell’articolo 6 della legge n. 241 del 1990.

15.4. Il comma 4 regola gli incarichi al personale competente a svolgere le verifiche e ispezioni, stabilendo che le autorità competenti si attengono a criteri di professionalità e di rotazione.

Le parole “*per l’accertamento*”, erroneamente riferite alle autorità competenti, vanno soppresse, in quanto le competenze delle predette autorità sono puntualmente disciplinate dal comma 1 e non si limitano ad una mera attività di accertamento, per estendersi a tutte le fasi dei procedimenti amministrativi di verifica e ispezione.

15.5. Il comma 5 disciplina il conflitto di interessi del personale incaricato di svolgere verifiche e ispezioni.

Poiché la disposizione è chiaramente riferita a tutto il personale e non soltanto al responsabile del procedimento o ai titolari di uffici, va soppressa, in quanto non pertinente, il richiamo all’articolo 6-*bis* della legge n. 241 del 1990. Pertanto, vanno soppresse, all’inizio del periodo, le parole “*Ai sensi dell’articolo 6 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241,*”.

16. Articolo 16 (*Attività di verifica e ispezione*).

16.1. Il comma 1 individua i casi in cui le autorità competenti dispongono verifiche e ispezioni.

Per una migliore intelligibilità della disposizione, la parola “*ulteriori*” va soppressa.

Alla lettera *b)*, le parole “*rilevate difformità*”, riferite agli obblighi di fonte legislativa e regolamentare, vanno sostituite con “*rilevati inadempimenti*”.

16.2. Il comma 2 stabilisce che una ispezione può essere svolta soltanto dopo una verifica, creando per tale via un rapporto di necessaria presupposizione tra i due procedimenti.

Osserva sul punto la Sezione che detto rapporto di necessaria presupposizione non trova fonte nell’articolo 1, comma 6, lettera *c)*, del decreto legge n. 104 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2019.

Poiché la citata previsione limita significativamente la possibilità di accesso ai procedimenti ispettivi, e comunque non permette di disporre una ispezione qualora la precedente verifica non sia stata completata, valuterà l'Amministrazione proponente se mantenerla ovvero riformularla.

In caso di mantenimento della disposizione, occorre comunque sostituire la parola "*analizzate*" con "*acquisite*", la parola "*stesse*" con "*predette verifiche*" e la parola "*richiederne*" con "*richiedere*". Poi "*ovvero*" andrebbe sostituito con "*oppure*".

16.3. Il comma 3 disciplina la comunicazione di avvio dei procedimenti di verifica e ispezione.

Per una più puntuale perimetrazione dei soggetti destinatari della comunicazione, dopo le parole "*comunica ai soggetti*" occorre inserire: "*di cui all'articolo 7, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241,*". Conseguentemente, prima della parola "*legge*" va inserita la parola "*predetta*" e vanno soppresse le parole: "*7 agosto 1990, n. 241*".

16.4. Il comma 4 disciplina la nomina da parte dei soggetti destinatari delle attività di verifica e ispezione di un incaricato quale unico referente dei relativi procedimenti.

Per una migliore formulazione della disposizione, le parole "*inclusi nel perimetro*" vanno sostituite con quelle: "*destinatari della comunicazione di cui al comma 3*".

16.5. I commi 5 e 6 sono rispettivamente dedicati ai termini di conclusione dei procedimenti di verifica e ispezione. Entrambi individuano un termine di conclusione del procedimento il cui *dies a quo* non coincide con l'avvio del relativo procedimento.

In particolare, il procedimento di verifica si conclude entro 90 giorni dal ricevimento delle evidenze richieste ai soggetti interessati, mentre il

procedimento di ispezione si conclude entro il termine di 60 giorni dalla data di avvio delle attività ispettive presso le sedi prescelte.

Osserva la Sezione che la formulazione di entrambi i commi appare difficilmente conciliabile con la previsione dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 241 del 1990, secondo cui i termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

Vorrà pertanto l'Amministrazione riformulare entrambi i commi 5 e 6 fissando termini di conclusione dei procedimenti la cui decorrenza sia rispettosa della citata norma di rango primario.

16.6. Il comma 7 è dedicato alla conclusione dei procedimenti di verifica e ispezione. Esso prevede che le autorità competenti possono formulare specifiche prescrizioni che sono vincolanti per i destinatari.

Al secondo periodo, per una migliore intelligibilità della disposizione, occorre espungere la parola "*successiva*".

17. Articolo 17 (*Attività di verifica*)

17.1. L'articolo 17 disciplina le verifiche, perimetrandone l'oggetto e regolamentando il relativo procedimento.

Al comma 3, è contenuto il richiamo erroneo all'articolo 19, "*comma 2*", dello schema regolamentare, in quanto l'articolo 19 consta di un solo comma.

Il medesimo comma, per una migliore formulazione della previsione normativa, può essere così modificato:

a) al primo periodo:

- le parole "*, qualora le evidenze risultino incomplete o incongruenti,*" vanno spostate e inserite dopo "*il responsabile del procedimento*";
- dopo la parola "*integrazioni*", vanno inserite le seguenti: "*, che sono resi entro 15 giorni dalla ricezione della richiesta, secondo le modalità indicate dal richiedente,*";

b) conseguentemente, il secondo periodo va soppresso.

Il terzo periodo del comma 3 stabilisce che la richiesta di chiarimenti o integrazioni “*sospende il termine di conclusione del procedimento*”.

Osserva la Sezione che quest’ultima disposizione non appare allineata all’articolo 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che pone dei limiti ben precisi alla operatività della sospensione dei termini di conclusione del procedimento.

Pertanto, vorrà il Ministero proponente riformulare la disposizione per renderla conforme alla previsione di rango primario.

17.2. Il comma 5 disciplina l’ipotesi in cui durante l’attività di verifica vengano in rilievo evidenze relative a violazioni di disposizioni normative rientranti nella competenza istituzionale di altre Amministrazioni.

Per una maggiore chiarezza espositiva, la disposizione va riformulata nei termini seguenti:

a) dopo la parola “*evidenze*”, vanno aggiunte le seguenti: “*di fatti che possono integrare violazioni di disposizioni normative*,”;

b) le parole “*documentazione ispettiva*” devono essere sostituite da “*relativa documentazione*”;

c) le parole “*concernente fatti che possono integrare violazioni di disposizioni normative*” vanno soppresse.

18. Articolo 18 (*Attività di ispezione*).

18.1. L’articolo 18 disciplina le ispezioni, perimetrandone l’oggetto e regolamentando il relativo procedimento.

Al comma 1, lettera a), dopo le parole “*evidenze acquisite*” vanno inserite le seguenti: “*in sede di attività di verifica*” e la congiunzione “*ove*” va sostituita con “*qualora*”.

Al medesimo comma, la lettera c), stabilisce che è oggetto di ispezione l’esame dei chiarimenti richiesti “*ai sensi dell’articolo 17, comma 3*”.

Detta previsione riconduce nell'alveo del procedimento di ispezione una attività endoprocedimentale che deve necessariamente essere svolta nell'ambito del diverso procedimento di verifica. Ed invero, l'articolo 17, comma 3, dello schema di regolamento prevede che il responsabile del procedimento di verifica possa richiedere chiarimenti (e integrazioni) qualora le evidenze risultino incomplete o incongruenti.

Ne consegue che l'esame dei chiarimenti richiesti dal responsabile del procedimento non può che avvenire nell'ambito del medesimo procedimento di verifica, anche al fine dell'adozione del provvedimento conclusivo, nella cui motivazione occorrerà eventualmente dare atto delle ragioni per le quali i chiarimenti resi non sono stati ritenuti esaurienti.

Pertanto, la previsione della lettera c) va espunta.

18.2. Il comma 2 prevede che il personale incaricato della ispezione può richiedere o eventualmente acquisire tutte le evidenze ritenute utili ai fini dell'accertamento.

Per rendere più chiara la disposizione, la parola “*eventualmente*” va soppressa e dopo la parola “*acquisire*” va inserita quella “*direttamente*”.

18.3. Il comma 4 disciplina il sub procedimento per la fissazione della data della ispezione, allorquando la data inizialmente comunicata dall'Amministrazione ai sensi del comma 3 non sia condivisa dall'interessato.

Al primo rigo, dopo la parola “*soggetto*”, va aggiunto “*ricevente*”.

Il periodo di cui alla lettera a) deve essere concluso con il punto e virgola e non con il punto.

La lettera b), per impedire incertezze applicative, va riformulata nel modo seguente: “*b) proporre ulteriori date e comunicarle al soggetto con le modalità di cui alla precedente lettera a); tali nuove date non possono essere soggette a richieste di modifica da parte del soggetto e si intendono confermate.*”.

18.4. Al comma 6, va soppressa la parola “*prevista*” e dopo la parola “*soggetto*” vanno aggiunte “*sottoposto alla stessa*”.

18.5. Al comma 7, dopo la parola “*risorse*” va aggiunta l’aggettivo “*umane*”.

18.6. Al comma 9, l’ultimo periodo deve essere sostituito dal seguente: “*Una copia del verbale è comunque rilasciata all’incaricato di cui all’articolo 16, comma 4, e una copia è trasmessa al responsabile del procedimento*”.

18.7. Il comma 10 contiene una disposizione analoga a quella di cui all’articolo 17, comma 5.

In conformità a quanto osservato al precedente paragrafo 17.2, il comma 10 va pertanto riformulato nei medesimi termini.

19. Articolo 19 (*Esiti delle attività di verifica e di ispezione*).

L’articolo 19 disciplina l’adozione del provvedimento conclusivo dei procedimenti di verifica e ispezione.

La formulazione proposta appare lacunosa, in quanto non tiene conto della previsione dell’articolo 1, comma 6, lettera c), del decreto legge n. 105 del 2019, in base alla quale le Amministrazioni competenti possono concludere i procedimenti di verifica e ispezione “*impartendo, se necessario, specifiche prescrizioni*”.

La stessa, inoltre, prevedendo che l’Amministrazione possa in ogni caso applicare con il provvedimento conclusivo le sanzioni previste dall’articolo 1, comma 9, del decreto legge n. 105 del 2019, non tiene conto della ontologica differenza tra i procedimenti di verifica e ispezione, da un lato, e quelli sanzionatori, dall’altro.

Pertanto la disposizione va riformulata nel modo seguente: “*L’autorità competente, raccolti gli esiti delle attività di cui all’articolo 16, adotta il provvedimento di conclusione del procedimento, impartendo, se necessario, specifiche prescrizioni ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera c), del decreto-legge e dandone comunicazione all’interessato. Nei casi previsti,*

avvia il procedimento per l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 1, comma 9, del decreto-legge".

20. Articolo 20 (*Invarianza finanziaria*).

20.1. L'articolo 20 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Le parole "*devono derivare*" vanno sostituite con la parola "*derivano*".

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

GLI ESTENSORI
Paolo Carpentieri, Giuseppe Chine'

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO
Cinzia Giglio