

Il nuovo Regime Sanzionatorio per la Transizione Digitale: Analisi del Regolamento AGID ed implicazioni per la Dirigenza Pubblica

Introduzione: un cambio di paradigma nell'applicazione della digitalizzazione nella pubblica amministrazione

Il nuovo regolamento dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), identificato come Determinazione Direttoriale n. 190/2025 ed efficace dal 6 agosto 2025, segna un momento di svolta nella governance della trasformazione digitale del Paese.¹ La sua introduzione non è un mero aggiornamento procedurale, ma un imperativo strategico strettamente connesso alle tempistiche e agli obiettivi stringenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).² La normativa che ha introdotto l'articolo 18-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), infatti, mira esplicitamente ad "assicurare l'attuazione dell'Agenda digitale italiana ed europea" con "specifico riferimento alla realizzazione degli obiettivi fissati dal PNRR".² Questo fondamento normativo chiarisce la *ratio legis*: l'urgenza di passare da un modello basato sulla persuasione morale e sulla collaborazione a un regime coercitivo, indispensabile per garantire il raggiungimento di traguardi strategici nazionali.

Questo articolo sostiene che il nuovo regolamento altera radicalmente il panorama dei rischi per le pubbliche amministrazioni e per la loro dirigenza. Esso sostituisce un sistema di conformità negoziata con un quadro rigido e non flessibile, caratterizzato da scadenze perentorie e sanzioni severe. Aspetto ancora più critico, il regolamento istituisce una "cascata di responsabilità", in cui una singola violazione amministrativa innesca una sequenza prevedibile di conseguenze reputazionali, erariali (*danno erariale*) e disciplinari. Tale meccanismo personalizza il rischio, ponendo un onere di responsabilità senza precedenti sui singoli dirigenti.

L'analisi procederà secondo una struttura tripartita: in primo luogo, una dettagliata decostruzione giuridica e procedurale del nuovo regolamento; in secondo luogo, un esame delle responsabilità secondarie e terziarie interconnesse che ne derivano; infine, una valutazione strategica del potenziale impatto del regolamento sul comportamento amministrativo, incluso il rischio di alimentare una "burocrazia difensiva".

Sezione I: analisi giuridica e procedurale del regolamento AGID (DT n. 190/2025)

Questa sezione decostruisce meticolosamente l'architettura legale e i meccanismi operativi del nuovo regime sanzionatorio istituito da AGID per dare attuazione all'articolo 18-bis del CAD.

Le fondamenta dei poteri rafforzati di AGID

La potestà sanzionatoria di AGID trova la sua radice nell'articolo 18-bis del CAD, introdotto dall'art. 41 del DL 77/2021.² Questo articolo conferisce all'Agenzia ampi poteri di "vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio" sul rispetto di tutte le disposizioni relative alla transizione digitale, includendo non solo il CAD, ma anche il Piano Triennale per l'informatica nella PA e le relative Linee Guida.²

Il comma 7 dell'articolo 18-bis ha esplicitamente conferito ad AGID il mandato di emanare un regolamento per disciplinare le procedure di contestazione, accertamento e irrogazione delle sanzioni.³ Il nuovo regolamento DT n. 190/2025 rappresenta l'adempimento di tale mandato, sostituendo il quadro normativo precedente (DT n. 270/2022) e introducendo un regime significativamente più rigoroso.¹

Il flusso procedurale: dalla segnalazione alla sanzione

Il nuovo regolamento delinea un percorso procedurale rigoroso e sequenziale, che riduce drasticamente i margini di discrezionalità e negoziazione.

Il procedimento può essere avviato in due modalità: *d'ufficio*, su iniziativa della stessa AGID, oppure a seguito di una segnalazione del Difensore Civico per il Digitale, che agisce come punto di raccolta per le istanze dei cittadini relative a presunte violazioni.⁴ Una volta ricevuta la notizia di una potenziale violazione, l'Ufficio Affari Legali di AGID conduce degli *accertamenti preliminari* per valutare la fondatezza della segnalazione. Questa fase può includere un'interlocazione informale con l'amministrazione, finalizzata a "sensibilizzare e guidare l'Amministrazione all'adempimento".⁹

Se l'indagine preliminare conferma la possibilità di una violazione, viene avviato un procedimento formale di *istruttoria*. L'amministrazione riceve una comunicazione formale di avvio che contiene un avvertimento cruciale: la mancata ottemperanza alle richieste di dati, la trasmissione di informazioni parziali o non veritiere costituisce un illecito autonomo e sanzionabile.⁹ La durata di questa fase è fissata in 180 giorni, con possibilità di sospensione per approfondimenti complessi.⁹

Al termine dell'istruttoria, qualora venga accertata una "Non Conformità", AGID emette una *diffida ad adempiere*. Questo atto rappresenta il punto di svolta del procedimento. Sotto il nuovo regime, la diffida assegna un *termine perentorio* (indicato come 30 giorni) entro il quale l'amministrazione deve sanare la violazione.⁹ Ciò segna un netto distacco dal sistema precedente, che permetteva una certa flessibilità e la negoziazione delle scadenze in base alla complessità dell'adempimento.⁴

La mancata conformità entro il termine perentorio stabilito nella diffida innesca automaticamente l'avvio del procedimento sanzionatorio. Il fascicolo viene trasmesso al Direttore Generale di AGID, il quale ha la competenza di irrogare la sanzione pecuniaria, il cui importo varia da 10.000 a 100.000 euro.⁴ Il regolamento prevede che, a seguito della contestazione formale, l'ente abbia 30 giorni per presentare scritti difensivi o chiedere un'audizione, prima che venga adottato il provvedimento finale.⁹

Il cambiamento fondamentale introdotto dal nuovo regolamento risiede nell'eliminazione di qualsiasi fase collaborativa o negoziale successiva all'emissione della diffida. La procedura è concepita come un percorso a senso unico: conformarsi entro la scadenza rigida o affrontare una sanzione immediata. L'enfasi si è spostata dal raggiungimento della conformità attraverso il dialogo all'imposizione della stessa tramite una tempistica non discrezionale. Questo irrigidimento procedurale è il meccanismo primario scelto dal legislatore per garantire l'accelerazione richiesta dal PNRR.

Caratteristica	Regime Precedente (Prassi sotto DT 270/2022)	Nuovo Regime (DT 190/2025)	Fonte di Riferimento
Scadenza per la Conformità	Flessibile; la "congruità" del termine era valutata in base alla complessità.	Perentoria e non negoziabile dopo la diffida.	4
Innesco della Sanzione	Inadempimento dopo un periodo potenzialmente esteso di dialogo e pianificazione.	Immediato alla scadenza del termine perentorio senza piena conformità.	9
Risposta ad AGID	Risposte parziali potevano portare a ulteriore dialogo e revisione dei piani di adeguamento.	La risposta parziale o la mancata risposta alle richieste istruttorie è un'infrazione sanzionabile a sé stante.	9
Impatto Reputazionale	La pubblicazione delle sanzioni non era sistematicamente garantita.	Pubblicazione automatica e obbligatoria della violazione sul sito istituzionale di AGID.	9
Responsabilità Erariale	Attivata solo se un caso specifico di <i>danno erariale</i> veniva identificato e perseguito autonomamente.	Segnalazione obbligatoria delle sanzioni pagate alla Corte dei conti, creando un canale diretto per l'indagine di <i>danno erariale</i> .	13
Impatto Disciplinare	Indiretto e meno formalizzato; dipendente dalle procedure interne dell'ente.	Segnalazione obbligatoria della violazione all'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) e agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV).	9

Sezione II: la cascata di responsabilità derivante dalla sanzione amministrativa

Questa sezione analizza le profonde conseguenze secondarie e terziarie che trasformano la sanzione AGID da una semplice penalità finanziaria a un catalizzatore di responsabilità istituzionali e personali su più fronti. L'architettura del regolamento non si limita a punire l'ente, ma attiva deliberatamente una serie di meccanismi di accountability che colpiscono direttamente la reputazione dell'amministrazione e la posizione dei suoi dirigenti.

Danno reputazionale: il meccanismo del "naming and shaming"

Il regolamento prevede l'obbligo di pubblicare i provvedimenti sanzionatori in un'apposita sezione del sito istituzionale di AGID.⁹ Non si tratta di un atto discrezionale, ma di una componente integrante e automatica del processo sanzionatorio, tanto che la stessa comunicazione di avvio del procedimento avverte l'ente di tale obbligo.⁹

Questa divulgazione pubblica funge da potente strumento di "naming and shaming". Per una pubblica amministrazione, la cui legittimità si fonda sulla fiducia dei cittadini, ciò costituisce un significativo danno reputazionale, o *danno all'immagine*. La pubblicazione, che include anche l'annotazione di eventuali ricorsi giurisdizionali e dei loro esiti, crea una memoria storica permanente dell'inadempienza, accessibile al pubblico.⁹ Sebbene la trasparenza sia un pilastro della buona amministrazione, in questo contesto viene utilizzata come un'arma di enforcement per incentivare la conformità, una pratica coerente con quella di altre autorità di regolamentazione.

Responsabilità erariale: dalla multa all'ente al debito personale

Il nuovo quadro normativo stabilisce un collegamento diretto e formalizzato tra la sanzione amministrativa e la responsabilità contabile individuale: la segnalazione obbligatoria alla Corte dei conti di ogni sanzione pagata dall'ente.

Secondo la dottrina consolidata, il pagamento di una sanzione amministrativa da parte di un ente pubblico con fondi pubblici configura un caso emblematico di *danno erariale*. La logica sottostante è che il bilancio dell'ente è stato depauperato a causa di azioni od omissioni colpevoli dei suoi funzionari. Tale esborso rappresenta un *danno emergente*, ovvero una perdita finanziaria diretta per l'erario.

La Corte dei conti, ricevuta la segnalazione da AGID, avvierà un'istruttoria per accertare le responsabilità personali. Il criterio fondamentale per chiamare un dirigente a rispondere con il proprio patrimonio è la sussistenza della *colpa grave*. In questo contesto, la colpa grave può essere facilmente configurata dimostrando che il dirigente ha ignorato i chiari obblighi normativi del CAD,

ha omesso di dare seguito alla diffida formale di AGID, o ha manifestato una palese negligenza nella supervisione dei processi di transizione digitale di sua competenza. La giurisprudenza contabile, in settori analoghi come le violazioni della privacy, ha già confermato la condanna di vertici amministrativi e dirigenti a risarcire personalmente l'ente per le sanzioni pagate. Il dirigente non può esimersi invocando un ruolo meramente politico o di indirizzo, poiché su di lui grava un preciso dovere di vigilanza.

Responsabilità dirigenziale e disciplinare: impatti su carriera e retribuzione

Il regolamento crea un ponte inevitabile tra la sanzione esterna di AGID e i sistemi interni di valutazione e disciplinari dell'ente. È infatti prevista la segnalazione obbligatoria della violazione accertata all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e all'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (UPD) dell'amministrazione sanzionata.⁹

Questa comunicazione impatta direttamente la valutazione della performance del dirigente. L'OIV, responsabile della misurazione dei risultati, non può ignorare una sanzione formale che attesta il mancato raggiungimento di un obiettivo istituzionale cruciale. La valutazione negativa della performance, a sua volta, incide direttamente sulla *retribuzione di risultato*, con numerose disposizioni normative che legano inadempimenti specifici alla riduzione o all'azzeramento di questa componente stipendiale.

Parallelamente, la segnalazione all'UPD può avviare un procedimento disciplinare formale a carico dei dirigenti responsabili.³⁴ La violazione di obblighi di legge costituisce un'infrazione dei doveri d'ufficio. Le sanzioni possono variare dal rimprovero formale alla sospensione dal servizio e, in casi di negligenza grave o reiterata, possono concorrere a costituire giusta causa di *licenziamento disciplinare*.

Il regolamento, quindi, non è solo uno strumento per irrogare multe. Funziona come un "motore di accountability" progettato per attivare automaticamente altri tre potenti meccanismi di responsabilità: la censura pubblica, la responsabilità patrimoniale personale e l'azione disciplinare con impatti diretti sulla carriera. La sanzione amministrativa è semplicemente l'avviamento di questo motore, e questa interconnessione sistemica rappresenta l'aspetto più innovativo e dirompente del nuovo regime.

Sezione III: implicazioni strategiche e il rischio della "burocrazia difensiva"

Questa sezione sposta l'analisi dal piano giuridico a quello strategico, esaminando gli effetti potenziali del regolamento sul comportamento e sulla cultura della pubblica amministrazione.

Il paradosso della coercizione: promuovere la conformità o la paura?

Il dibattito politico-giuridico riconosce da tempo il fenomeno della "burocrazia difensiva", una condizione in cui i funzionari pubblici, per timore di incorrere in responsabilità personali (penali, civili o erariali), evitano di prendere decisioni, generando inerzia amministrativa e la cosiddetta "paura della firma".

Il nuovo regolamento AGID, personalizzando il rischio in modo così acuto e diretto, potrebbe paradossalmente aggravare questo problema. Un dirigente potrebbe percepire il rischio di agire (ad esempio, implementando un nuovo servizio digitale che potrebbe presentare impreviste criticità di conformità) come superiore al rischio dell'inazione. L'obiettivo dichiarato è accelerare la transizione digitale trainata dal PNRR⁴, ma un ambiente eccessivamente punitivo rischia di soffocare l'innovazione e l'assunzione di rischi calcolati, elementi necessari per una trasformazione autentica. I dirigenti potrebbero optare per soluzioni "sicure" e di minima conformità, piuttosto che per progetti ambiziosi e trasformativi, minando così lo spirito stesso del PNRR. Questa tensione tra la necessità di un progresso rapido e la paura di severe conseguenze personali è la sfida strategica centrale posta dal regolamento.

Il ruolo evoluto del responsabile per la transizione al digitale (RTD)

La figura del RTD, obbligatoria in ogni PA, è stata tradizionalmente concepita come un ruolo tecnico-strategico. Questo regolamento eleva la sua posizione a quella di garante della conformità legale e finanziaria. Essendo la figura primariamente responsabile della supervisione della transizione digitale, il RTD si trova ora in prima linea sul fronte della responsabilità. In caso di sanzione, le indagini della Corte dei conti e dell'UPD si concentreranno inevitabilmente sulle sue azioni e omissioni, trasformando il ruolo in una posizione ad alto rischio personale.

L'imperativo di un nuovo modello di governance

Il nuovo regime impone un cambiamento culturale. La conformità digitale non può più essere trattata come una mera lista di controllo tecnica gestita dal settore IT. Deve essere integrata ai massimi livelli della pianificazione strategica e della gestione del rischio all'interno dell'amministrazione. Una conformità efficace richiede una collaborazione fluida e costante tra il RTD, l'ufficio legale, l'ufficio di bilancio e il vertice amministrativo. L'approccio a "silos", in cui il RTD opera in isolamento, non è più sostenibile data la natura trasversale delle responsabilità in gioco.

Il nuovo regolamento si configura, quindi, come un potenziale catalizzatore a doppia faccia. Per le amministrazioni ben organizzate e proattive, sarà un potente incentivo al cambiamento. Per altre,

specialmente quelle carenti di risorse o con una governance poco chiara, la paura della "cascata di responsabilità" potrebbe portare a un'estrema avversione al rischio, con conseguente paralisi amministrativa. Il successo finale del regolamento dipenderà da quale di queste due forze opposte prevarrà nel sistema della PA italiana.

Conclusione e raccomandazioni strategiche per una conformità proattiva

L'era dell'enforcement "morbido" della digitalizzazione è terminata. Il nuovo regolamento AGID istituisce un regime di responsabilità oggettiva in cui l'inadempienza comporta conseguenze severe, multidimensionali e personali. La procrastinazione e gli sforzi parziali non sono più strategie praticabili.

Per navigare in questo nuovo ambiente ad alto rischio, le pubbliche amministrazioni devono adottare un approccio proattivo e strategico alla conformità.

1. Stabilire un robusto quadro di governance interna:

- Creare una Task Force permanente e multidisciplinare per la Conformità Digitale, guidata dal RTD e composta da rappresentanti degli uffici legali, finanziari e del personale.
- Implementare un sistema di monitoraggio continuo e proattivo, utilizzando le linee guida di AGID ⁴ e le migliori pratiche come benchmark, non solo come misura reattiva.
- Formalizzare procedure di valutazione del rischio per tutti i nuovi progetti digitali, analizzando esplicitamente la conformità al CAD e le potenziali violazioni sanzionabili.

2. Investire in formazione e competenze:

- Rendere obbligatoria la formazione specialistica, legale e tecnica, per RTD, dirigenti e personale degli uffici legali, con un focus specifico sul nuovo regolamento e sulla dottrina del *danno erariale*.
- Considerare il ricorso a consulenti esterni specializzati per verificare i livelli di conformità attuali e assistere nello sviluppo di piani di adeguamento.
- Promuovere una cultura della "compliance by design", in cui i requisiti normativi sono integrati fin dalla fase di progettazione dei servizi digitali, anziché essere considerati un adempimento a posteriori.

3. Integrare la conformità nella pianificazione strategica e finanziaria:

- Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) dell'ente deve includere esplicitamente obiettivi misurabili relativi alla conformità digitale ai sensi dell'art. 18-bis.
- Allocare linee di bilancio dedicate alle attività di conformità, inclusi strumenti software per il monitoraggio, la formazione e i necessari aggiornamenti dei sistemi. Questo non solo è funzionale all'obiettivo, ma dimostra anche la diligenza dell'ente, che può essere un fattore attenuante nelle valutazioni di responsabilità.

L'obiettivo finale del PNRR e della transizione digitale non è semplicemente evitare sanzioni, ma costruire una pubblica amministrazione più efficiente, efficace e orientata al cittadino. Sebbene il nuovo regolamento fornisca la necessaria spina dorsale coercitiva, il suo successo dipenderà dalla capacità del sistema di bilanciare le misure punitive con azioni di supporto. Ciò richiede che AGID e il governo centrale continuino a fornire linee guida chiare, strumenti di supporto e risorse che consentano alle amministrazioni non solo di temere il fallimento, ma di avere successo nel loro percorso di trasformazione digitale. La sfida è garantire che il "bastone" serva a sgombrare la strada verso il futuro, non a spaventare tutti fino all'immobilità.