

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

L'innovazione tecnologica nella PA: l'Agenda digitale italiana dal governo Monti al governo Renzi passando per il governo Letta.

(Dal decreto legge crescita 2.0 ai provvedimenti dell'Italia del fare)

di Sergio Contessa

Sommario

1. Il termine innovazione e il cammino verso l'Agenzia per l'Italia digitale; 1.1. L'Agenda Digitale Italiana (ADI); 1.2. L'Agenzia per l'Italia digitale (AGiD); 2. L'innovazione tecnologica nella PA nel governo Monti; 2.1. Governo Monti: il Decreto crescita 2.0 (Decreto-legge n. 179/2012 convertito in Legge n. 221/2012); 2.2 Le tempistiche di attuazione delle misure previste dal decreto crescita 2.0; 3. Dal decreto Crescita 2.0 al governo Letta; 3.1 Il governo Letta ed il "decreto del fare" n. 69/2013; 4. Breve analisi critica al decreto crescita 2.0 ed al decreto del fare ; 5. Il Rapporto Caio; 5.1. Analisi critica Rapporto Caio; 6. Il governo Renzi: i "provvedimenti dell'Italia del fare"; 7. Il rapporto della Camera dei deputati del 5.3.2014; 8. Considerazioni finali.

1. Il termine innovazione e il cammino verso l'Agenzia per l'Italia digitale.

Il termine "innovazione" negli ultimi 30 anni è stato usato spesso per indicare o pubblicizzare quei provvedimenti legislativi che hanno apportato novità nell'attività della PA adeguando l'agire dell'amministrazione ai nuovi scenari socio-politici. L'innovazione nella PA non è legata o circoscritta ad una singola misura adottata, ma deve essere considerata come un processo evolutivo lungo e complesso che viaggia di pari passo con lo sviluppo ed i cambiamenti della nostra società.

La trasformazione dell'amministrazione pubblica è passata attraverso una serie di provvedimenti che sono ormai considerati storici e pietre miliari del diritto amministrativo. Si parte dalle "leggi Bassanini" [1], passando ai provvedimenti Brunetta, ai "decreti sviluppo", "decreti crescita" e "Salva Italia" del governo Monti, ai decreti "destinazione Italia" e "del fare" del governo Letta, per finire ai provvedimenti "dell'Italia del fare" di Renzi[2].

[1] Legge 15 marzo 1997, n. 59.
Legge 15 maggio 1997, n.127 (Bassanini bis).
Legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini ter).
Legge 8 marzo 1999 n. 50 (Bassanini quater.

[2] **Governo Monti:** "Decreto sviluppo" decreto-legge n. 201/2011, seguito dai D.L. nn.70, 83 e 95 del 2012. "Decreto

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

L'utilizzo delle nuove tecnologie è ormai un qualcosa di imprescindibile da qualsiasi misura che si voglia adottare innovando la PA e possiamo affermare che l'innovazione della PA non può essere realizzata senza l'apporto delle nuove tecnologie.
Fin dagli inizi degli anni '90 l'Italia si è dotata di una normativa all'avanguardia in materia di utilizzo delle nuove tecnologie tanto da essere presa come modello non solo in Europa. Il primo segnale dell'inizio di una nuova fase del processo di "innovazione della PA" si è avuto con la legge Bassanini, la legge 15 marzo 1997, n. 59, seguita dalle altre leggi che portano il nome del Ministro della funzione pubblica dell'epoca. Il d.P.R. 10 novembre 1997, n.513, contenente i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, è stato emanato proprio ai sensi dell'art.15 comma 2 della legge n.59/1997 ed ha rappresentato, forse fino ad oggi, il punto più alto in termini di qualità e completezza della normativa italiana sull'utilizzo delle nuove tecnologie. A titolo di esempio il d.P.R. n.513/97 prevedeva solo 3 tipi di firme elettroniche: la firma elettronica semplice, la firma digitale e la firma digitale autenticata. La differenza tra queste era chiara come chiari erano gli effetti che producevano. Nel corso degli anni successivi una serie di sfavorevoli circostanze quali l'instabilità dei governi nel nostro Paese, la spesso non esatta trasposizione del contenuto dei provvedimenti comunitari nel nostro ordinamento, l'ambiguità delle posizioni italiane in Europa in materia di ICT[3], oltre la scarsa presenza nella PA di responsabili di settori ICT "illuminati", hanno contribuito a determinare una situazione tale che l'Italia in tutto il primo decennio del 2000 è stata costretta a rincorrere la normativa europea, a subirla e spesso a doversi adeguare sua malgrado a molte delle incongruenze regolamentari della UE stessa.
La PA è interessata in prima linea all'utilizzo delle tecnologie ICT.
Il rallentamento nel primo decennio del terzo millennio non ha distolto l'interesse della PA sull'utilizzo delle nuove tecnologie. Nel 2005, difatti, non ha trovato ostacoli l'emanazione del Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD-d.lgs. del 7.3.2005 n.82) che raccoglie tutta la normativa e tutte le misure relative all'utilizzo delle nuove tecnologie nella PA tanto da essere considerato una sorta di vademecum o manuale d'uso. Spesso però le disposizioni del CAD sono state prorogate, disattese, modificate ed integrate, alterandone così non solo il senso ma anche l'obiettivo.
Fortunatamente tra i compiti dell'Europa vi è anche quello di sollecitare e donare nuovo impulso in ogni campo di intervento, soprattutto nei periodi di buio normativo italiano.
Difatti anche nel campo delle nuove tecnologie l'azione della UE è stata ed è tuttora determinante.
Con il progetto Horizon 2020 e l'Agenda digitale europea (ADE) vengono delineati nuovi obiettivi e indicate nuove prospettive invitando gli Stati membri a contribuire al loro raggiungimento.
L'Agenda digitale europea è stata presentata dalla Commissione europea nel maggio 2010 con lo scopo di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della co-

crescita 2.0" –decreto legge n.179/2012; "decreto salva Italia"- decreto-legge n. 1/2012.
Governo Letta: "decreto destinazione Italia"-decreto-legge n.145/2013; "decreto del fare"-decreto-legge n.69/2013
Governo Renzi: "decreto dell'Italia del fare" o "IRPEF"-decreto-legge n. 66/2014.

[3] Information and Comunication Tecnology.

municazione e per favorire l'innovazione, la crescita economica e la competitività.
L'obiettivo principale dell'ADE è ottenere vantaggi socio-economici sostenibili grazie a un mercato digitale unico basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili. L'Agenda digitale europea rappresenta una delle sette iniziative faro individuate nella più ampia Strategia EU2020, finalizzata a una crescita inclusiva, intelligente e sostenibile dell'Unione[4].

1.1. L'Agenda digitale italiana (ADI)

Sotto l'impulso della UE in Italia nasce così l'Agenda digitale italiana istituita il 1° marzo 2012 con decreto del Ministro dello sviluppo economico (Mise), di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione, per la coesione territoriale, dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur) e dell'economia e delle finanze (Mef), recependo nel nostro ordinamento i principi dell'Agenda digitale europea. L'Italia si dota in questo modo di uno strumento normativo che dovrà costituire una efficace leva per la crescita occupazionale, di maggiore produttività e competitività, ma anche di risparmio e coesione sociale, spinta strutturale per la realizzazione delle strategie, delle politiche e dei servizi di infrastrutturazione e innovazione tecnologica dell'intero Paese.[5]
Le aree di intervento sono:

1) Identità digitale e servizi innovativi per i cittadini
2) Amministrazione digitale
3) Servizi e innovazioni per favorire l'Istruzione digitale
4) Misure per la Sanità digitale
5) Forte impulso per la banda larga e ultralarga
6) Moneta e fatturazione elettronica
7) Giustizia digitale

1.2. L'Agenzia per l'Italia digitale (AGiD)

L'Agenzia per l'Italia digitale è stata istituita dall'art.19 del decreto-legge n. 83 del 22.6.2012, convertito nella legge n. 134/2012. Eredita le competenze del Dipartimento per la Digitalizzazione e l'Innovazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, di DigitPA e dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione per le competenze sulla sicurezza delle reti.
L'Agenzia ha il compito di portare avanti gli obiettivi definiti dall'ADI, monitorando l'attuazione dei piani di ICT delle pubbliche amministrazioni e promuovendone annualmente di nuovi, in linea con l'Agenda digitale europea. La nuova Agenzia, tra le tante competenze, svolge attività di progettazione e coordinamento delle iniziative strategiche per la più efficace erogazione di servizi in rete della pubblica amministrazione a cittadini e imprese.[6] Attraverso l'elaborazione degli indirizzi, delle regole tecniche e delle linee guida per la piena interoperabilità e cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione Europea, dovrà assicurare l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici destinati ad erogare servizi ai cittadini ed alle imprese, garanten-

[4] Dal sito dell'agenda digitale Italiana - www.agenda-digitale.it.

[5] Dal sito dell'agenda digitale Italiana - www.agenda-digitale.it.

[6] Dal sito dell'agenda digitale Italiana - www.agenda-digitale.it.

do livelli omogenei di qualità e fruibilità sul territorio nazionale, nonché la piena integrazione a livello europeo.

2. L'innovazione tecnologica nella PA nel governo Monti

L'analisi nel presente scritto interesserà alcuni tra i provvedimenti più rilevanti in materia di ICT emanati nel periodo che va dal governo Monti, passando per il governo Letta e terminando con l'odierno governo presieduto da Matteo Renzi.

2.1. Governo Monti: il decreto crescita 2.0 (Decreto-legge n.179/2012 convertito in Legge n.221/2012)

Le misure per l'applicazione concreta dell'ADI sono previste dal decreto-legge del 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", c.d. provvedimento Crescita 2.0, convertito in Legge n.221/2012.[7]

I principali interventi sono sostanzialmente gli stessi previsti dall'Agenda digitale italiana: identità digitale, PA digitale/Open data, istruzione digitale, sanità digitale, divario digitale, pagamenti elettronici e giustizia digitale.

Il decreto-legge n.179/12 si inserisce in un percorso che il governo tecnico guidato da Monti ha intrapreso con il "decreto sviluppo" nel 2011, seguito dai D.L. nn.70, 83 e 95 del 2012.

Il Governo Monti con il decreto crescita 2.0 si proponeva determinati obiettivi puntando su alcuni pilastri:

1) finanziamenti pubblici per eliminare il digital-divide entro il 2013 e agevolazioni per posare la fibra ottica;
2) digitalizzazione dei rapporti con la PA e delle comunicazioni tra uffici pubblici;
3) spinta alle aziende che fanno innovazione: le start-up e quelle del commercio elettronico;
4) creazione delle Smart city dove PA e tecnologie si fondono per migliorare la vita del cittadino.

In particolare le aree d'azione del decreto investono:

-infrastrutture e servizi digitali;
-creazione di nuove imprese innovative (start-up);
-strumenti fiscali per agevolare la realizzazione di opere infrastrutturali con capitali privati;
-attrazione degli investimenti esteri in Italia;
-interventi di liberalizzazione sulla RCA.

Le principali novità sono quelle legate alla innovazione tecnologica, allo sviluppo delle ICT soprattutto nella PA, la conferma dell'Agenda digitale italiana e le disposizioni sull'Agenzia per l'Italia digitale.

Cosa ha previsto il decreto crescita 2.0?

Sinteticamente le misure adottate possono essere suddivise in 10 punti:

1) Infrastrutture e banda larga
2) Misure per l'identità digitale
3) Start-up, ricerca e innovazione
4) Ampliamento dell'utilizzo delle tecnologie digitali
5) Open data e riuso
6) Sanità digitale (eGov)
7) Istruzione digitale (eGov)
8) Giustizia digitale (eGov)
9) Smart city e community
10) Agenzia per l'Italia Digitale

Analizziamo brevemente punto per punto le novità introdotte dal decreto crescita 2.0 che rappresenta il provvedimento più rilevante in materia di innovazione tecnologica della PA dall'emanazione del CAD.

[7] Sul D.L. crescita 2.0 tra tutti Alessandro Longo: "Agenda digitale italiana: lo stato dell'arte tra decreto e altre norme" in Agenda digitale, 23.10.2012-www.agendadigitale.eu

La breve analisi verterà sui principi, le nozioni e le misure previste che saranno utili nella trattazione dei provvedimenti successivi al decreto crescita 2.0.

I Principi

L'art. 1 detta norme di principio quali criteri guida dell'intero provvedimento normativo. Secondo il comma 1 lo Stato, nel rispetto del principio di leale collaborazione con le autonomie regionali, promuove lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, definisce le politiche di incentivo alla domanda dei servizi digitali e favorisce, tramite azioni concrete, l'alfabetizzazione e lo sviluppo delle competenze digitali con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologica quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile. Il Parlamento sarà annualmente informato sullo stato di attuazione delle politiche digitali per le quali la responsabilità del progetto complessivo di attuazione sarà a cura dell'Agenzia per l'Italia digitale che dovrà indicare le linee strategiche di azione e l'identificazione degli obiettivi da raggiungere.
In modo schematico possiamo così sintetizzare:

a) promozione dello sviluppo dell'economia e della cultura digitale;
b) definizione delle politiche di incentivo alla domanda dei servizi digitali;
c) favorire l'alfabetizzazione e lo sviluppo delle competenze digitali con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione;
d) favorire ricerca e l'innovazione tecnologica.

Nello specifico:

1) Infrastrutture (art. 33) e banda larga (art. 14)

Alla fine del 2012 l'Agenda digitale prevedeva di completare la copertura banda larga (almeno 2 Megabit) entro il 2013 e di predisporre una parte di banda ultra larga. Il decreto, quindi, ha previsto e destinato fondi per la soluzione del digital divide. L'obiettivo ambizioso del provvedimento è quello di fornire 30 Megabit a tutti e 100 Megabit al 50% della popolazione entro i termini fissati dagli obiettivi chiesti dall'Europa per il 2020. Il testo prevede un credito d'imposta pari al 50% per la realizzazione di nuove infrastrutture di importo superiore a 500 Milioni di euro. Maggiore flessibilità concessa alla misurazione dell'elettrosmog al fine di accelerare la copertura Lte (Long term evolution-4G) anche per risolvere il digital divide. Semplificazione delle procedure amministrative e agevolazioni per la banda larga riguardano inoltre previste esenzioni della tassa per l'occupazione del suolo e del sottosuolo per gli scavi per la posa di fibra ottica[8] e la maggiore libertà di accesso agli operatori di telecomunicazioni alle parti comuni degli edifici per le operazioni di posa della fibra ottica stessa (art.14)[9].
Viene affrontato anche il problema delle interferenze tra i servizi a banda ultralarga mobile, nella banda degli 800 MHz, e gli impianti per la ricezione televisiva domestica.

2) Misure per l'identità digitale

Tra le misure relative all'identità digitale di grande interesse sono la previsione della introduzione del Documento Unificato (DU) in sostituzione della carta di identità elettronica, la tessera sanitaria e la carta nazionale dei servizi sommandone le funzioni e che consentirà l'accesso a tutti i servizi online della PA (art.1)[10] e, soprattutto, l'istituzione dell'Anagrafe Na-

[8] Il 24.4.2014 sono scaduti i termini fissati dal decreto "destinazione Italia" (D.L. n.145/2013) voluto dal Governo Letta per emanare il provvedimento Mise-Mit detto nuovo decreto "scavi" di aggiornamento del d.m 1/10/2013.
[9] Per l'attuazione della disposizione vedi d.m. 1.10.2013 e d.m. 9.8.2013, n.165
[10] Ad oggi praticamente accantonata.

zionale della Popolazione Residente (ANPR) quale centro unico di gestione che subentra all'indice nazionale delle anagrafi (INA) e all'anagrafe della popolazione italiana all'estero (AIRE) (art.2)[11]. Infine istituzione dell'Archivio Nazionale dei Numeri civici e delle Strade Urbane (ANNCSU) (art.3).[12]

3) Start-up (Sez. IX), ricerca e innovazione (Sez. VII)

Favorire la nascita e la gestione di imprese innovative (Start-up) rappresenta uno dei punti di forza del decreto-legge. La definizione di Start-up innovativa è contenuta nel comma 2 dell'art.25: "società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, di diritto italiano ovvero una Societas Europaea, residente in Italia ai sensi dell'articolo 73 del d.P.R 22 dicembre 1986, n. 917, le cui azioni o quote rappresentative del capitale sociale non sono quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione, che possiede determinati requisiti".

Agevolazioni fiscali, crediti di imposta e semplificazioni riguardanti tutte le fasi del ciclo di vita delle Start-up sono previsti nel provvedimento.

Per i progetti di ricerca e innovazione, di cui all'art.19, è prevista la concessione di ulteriori fondi e l'individuazione di quelli da finanziare fatta dal Miur, Mise e AGiD con la promozione, la definizione e lo sviluppo di tali progetti da parte dell'Agenzia connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana ed in conformità con il programma europeo Horizon 2020.

4) Ampliamento dell'utilizzo delle tecnologie digitali

Il decreto ha cercato di dare nuovo impulso all'eCommerce ma oggi possiamo pacificamente affermare che non sia riuscito nell'intento. Il testo aveva previsto che tutte le procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte della PA da quel momento in poi fossero effettuate esclusivamente per via telematica garantendo così maggiore trasparenza e tempistiche celeri (art.6). Inoltre, il testo ribadiva la trasmissione obbligatoria di comunicazioni e documenti per via telematica sia tra pubbliche amministrazioni che tra PA e privati con previsione di responsabilità dirigenziale e disciplinare in capo al pubblico funzionario (art.6).

L'articolo 7, invece, prevede che nella PA tutte le certificazioni di malattia e di congedo parentale dovranno essere rilasciate e trasmesse per via telematica.[13]

Trovano spazio nel provvedimento anche i pagamenti elettronici (artt. 8 e 15[14]), la Pec (art.5),

[11] In base al Decreto Crescita 2.0, entro il 31 dicembre 2014 sarà pienamente operativa la nuova "Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente" (ANPR). Come previsto dal d.p.c.m. 23 agosto 2013, n. 109 (entrato in vigore il 16 ottobre 2013), il progetto per la realizzazione dell'ANPR si articola in tre fasi, di cui le prime due sono necessarie per gestire il periodo transitorio che precede la completa implementazione della soluzione definitiva:
- fase 1: è la fase di attuazione immediata che prevede esclusivamente la modifica dei sistemi di sicurezza mentre restano invariate le modalità di accesso e di trasmissione dei dati;
- fase 2: è la fase transitoria che prevede la progressiva migrazione delle banche dati relative alle anagrafi comunali della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero nell'ANPR;
- fase 3: è la fase definitiva che decorre dal 1° gennaio 2015 in cui l'ANPR subentra alle anagrafi comunali. Dal mese di gennaio 2014 è in corso la realizzazione della base di dati che sostituirà quella preesistente.

[12] Le modalità di adozione dei dm previsti dagli artt.2 e 3 sono indicate dal dl 21.6.2013 n. 69 conv. L. n.98/2013.

[13] Le regole tecniche dovevano essere emanate con d.p.c.m. entro il 30.6.2013 (aggiunto dal d.l. n.39/2013). Non ancora attuato.

[14] Per l'attuazione della disposizione vedi d.m. 24.1.2014

la nuova Carta dei diritti (art.13-ter) e la pubblicità dei lavori parlamentari (art.14-bis).

5) Open data e riuso

Il decreto crescita 2.0 all'art.9, comma 1, punto 9, modificando l'art.52 del CAD, stabilisce che i dati e le informazioni forniti dalla PA devono essere obbligatoriamente pubblicati in formato aperto[15], con l'obiettivo di rendere tutte le informazioni di pubblica utilità accessibili a tutti, favorendo, inoltre, il riutilizzo per analisi, servizi, applicazioni e soluzioni anche per finalità commerciali, determinando sensibili ricadute dal punto di vista della crescita economico-sociale.

Il decreto crescita 2.0 fornisce finalmente una definizione chiara di **formato di dati di tipo aperto** e di **dati di tipo aperto** (**open-data)**:

a) **formato dei dati di tipo aperto**, un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi;

b) **dati di tipo aperto**, i dati che presentano le seguenti caratteristiche:

1) sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato;

2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera a), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati;

3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione.

Regole tecniche per **basi di dati** sono previste dall'art.2-bis: «l'Agenzia per l'Italia digitale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n.221/2012, predispone le regole tecniche per l'identificazione delle basi di dati critiche tra quelle di interesse nazionale specificate dal CAD, e per definirne le modalità di aggiornamento in modo che, secondo gli standard internazionali di riferimento, sia garantita la qualità dei dati presenti». Le regole tecniche sono state predisposte con la Determinazione commissariale n. 68/2013 DIG adottata dal Direttore Generale dell'Agenzia per l'Italia Digitale il 10 maggio 2013 dando così attuazione alle disposizioni dell'articolo 2-bis del decreto legge n. 179/2012.

Accessibilità

Il decreto-legge insiste sull'accessibilità promuovendo la sua reale fruizione con l'obbligo da parte delle PPAA[16] di pubblicare nei propri siti web, entro il 31 marzo di ogni anno, gli obiettivi di accessibilità per l'anno corrente e lo stato di attuazione del «Piano per l'utilizzo del telelavoro» nella propria organizzazione, in cui identificano le modalità di realizzazione e le eventuali attività per cui non è possibile l'utilizzo del telelavoro. Inoltre la redazione del Piano in prima versione deve essere effettuata entro il mese di Marzo 2013. «La mancata pubblicazione è altresì rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili.» (art.9)

[15] Il progetto Open Definition di Open Knowledge Foundation utilizza la seguente frase per definire dati (e contenuti) aperti: «un contenuto o un dato si definisce aperto se chiunque è in grado di utilizzarlo, ri-utilizzarlo e ridistribuirlo, soggetto, al massimo, alla richiesta di attribuzione e condivisione allo stesso modo».

[16] Le amministrazioni pubbliche sono quelle indicate nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Riuso
All'articolo 1, comma 1, dopo la lettera n), del CAD, è inserita la seguente: «n-bis) Riutilizzo: uso del dato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36»[17].

Acquisto software da parte della PA
L'art.9-bis sostituisce il comma 1 dell'articolo 68 del CAD:
«1. Le pubbliche amministrazioni acquisiscono programmi informatici o parti di essi nel rispetto dei princìpi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica, a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato:
a) software sviluppato per conto della pubblica amministrazione;
b) riutilizzo di software o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione;
c) software libero o a codice sorgente aperto;
d) software fruibile in modalità cloud computing;
e) software di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso;
f) software combinazione delle precedenti soluzioni.
1-bis. A tal fine, le pubbliche amministrazioni prima di procedere all'acquisto, secondo le procedure di cui al codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, effettuano una valutazione comparativa delle diverse soluzioni disponibili sulla base dei seguenti criteri:
a) costo complessivo del programma o soluzione quale costo di acquisto, di implementazione, di mantenimento e supporto;
b) livello di utilizzo di formati di dati e di interfacce di tipo aperto nonché di standard in grado di assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione;
c) garanzie del fornitore in materia di livelli di sicurezza, conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali, livelli di servizio tenuto conto della tipologia di software acquisito.
1-ter. Ove dalla valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico, secondo i criteri di cui al comma 1-bis, risulti motivatamente l'impossibilità di accedere a soluzioni già disponibili all'interno della pubblica amministrazione, o a software liberi o a codici sorgente aperto, adeguati alle esigenze da soddisfare, è consentita l'acquisizione di programmi informatici di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso. La valutazione di cui al presente comma è effettuata secondo le modalità e i criteri definiti dall'Agenzia per l'Italia digitale, che, a richiesta di soggetti interessati, esprime altresì parere circa il loro rispetto».[18]

6) Sanità digitale (eGovernment) (Sez. IV)
Il fascicolo sanitario elettronico "FSE" nasce ufficialmente con il decreto-legge n.179/2012 e conterrà tutti i dati in formato digitale di tipo sanitario e sociosanitario di ognuno e rappresenterà di fatto la nostra intera storia clinica. Tutte le strutture sanitarie, sia pubbliche che private, potranno conservare le cartelle cliniche solo in formato digitale con evidenti risparmi di spesa e semplificazioni burocratiche. Nuova spinta, inoltre, al processo di digitalizzazione delle ricette mediche su tutto il territorio nazionale, con la previsione di specifiche responsabi-

[17] Il d.lgs. n.36/2006 recepisce la direttiva 2003/98/CE in materia di riutilizzo dei documenti contenenti dati pubblici nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico.

[18] Le modalità di adozione dei dm previsti dagli artt.2 e 3 sono indicate dal dl 21.6.2013 n.69 conv. L. n.98/2013.

lità nei confronti dei medici interessati dalle disposizioni (artt.12, 13 e 13-bis).

7) Istruzione pubblica (eGovernment) (Sez. III)
Il provvedimento convertito dalla legge n.221/2012 prevede servizi ed innovazioni per favorire l'istruzione digitale. Dall'AA. 2013/2014 viene prevista l'introduzione del fascicolo elettronico dello studente universitario. Il fascicolo elettronico raccoglierà tutti i dati relativi al percorso degli studi, i documenti e gli atti, consentendo la gestione informatizzata dell'intera carriera universitaria (art.10). L'art.11 prevede che nelle scuole si aprirà ufficialmente l'ingresso all'ebook. Inoltre sono previste istituzioni di centri scolastici digitali per il collegamento telematico delle classi. Credito di imposta per le opere di ingegno offerte on-line è riconosciuto dall'art.11-bis alle imprese che sviluppano nel territorio italiano piattaforme telematiche per la distribuzione, la vendita e il noleggio di opere dell'ingegno digitali.[19]

8) Giustizia digitale (eGovernment) (Sez. VI)
Nuovo impulso al processo telematico. Biglietto di cancelleria, comunicazioni e notificazioni per via telematica di cui agli artt.16, 17 e 18.

9) Smart-city e comunità (art. 20)
Entrano nel D.L. crescita 2.0 le cd. smart-city ossia quelle città o spazi urbani in cui l'utilizzo delle tecnologie più avanzate insieme agli investimenti sul capitale umano, sociale e nelle infrastrutture tradizionali, producono uno sviluppo economico sostenibile migliorando la qualità della vita dei cittadini ed il loro rapporto quotidiano con la PA. L'Agenzia e le singole amministrazioni locali interessate stabiliscono congiuntamente le modalità di consultazione pubblica periodica mirate all'integrazione dei bisogni emersi dalla cittadinanza nel processo di aggiornamento annuale degli obiettivi (comma 5).

10) Agenzia per l'Italia digitale (AGiD) (art. 1)
E' sicuramente la previsione più interessante del decreto crescita 2.0. L'Agenzia per l'Italia digitale avrà il ruolo di realizzare e gestire tutto quello che è e sarà previsto nell'Agenda digitale italiana. Istituita con il "decreto Sviluppo" n.83/2012, l'Agenzia per l'Italia digitale ha il compito di portare avanti gli obiettivi definiti con la strategia italiana dalla cabina di regia, monitorando l'attuazione dei piani di ICT delle pubbliche amministrazioni e promuovendone annualmente di nuovi, in linea con l'Agenda digitale europea. Avrà, infatti, il ruolo di portare nella realtà delle PA tutte le novità che rischiano, altrimenti, di restare solo sulla carta. La fase iniziale vedrà la dotazione di uno statuto e la gestione della soppressione dei 2 enti che sostituirà (DigitPA e DIT)[20]. Poi l'Agenzia inizierà ad operare attuando le disposizioni e le misure previste dal dl crescita 2.0 e gli obiettivi dell'Agenda digitale italiana.

2.2. Le tempistiche di attuazione delle misure previste dal decreto crescita 2.0.
Le disposizioni del decreto crescita 2.0 non sono tutte immediatamente operative. La concreta ed affettiva attuazione di una parte (quasi la metà) delle misure sono scattate subito, altre nel biennio 2013/2014 ed altre ancora lo saranno dopo l'emanazione di ulteriori decreti di attuazione o regolamenti.

[19] Le modalità di adozione dei dm previsti dagli artt. 2 e 3 sono indicate dal dl 21.6.2013 n. 69 conv. L. n.98/2013.

[20] Lo Statuto, registrato dalla Corte dei Conti, è stato approvato con d.p.c.m. dell'8 gennaio 2014 e pubblicato sulla G.U. n.37 del 14 febbraio 2014.

In particolare, quasi due anni fa, si era certi che alcune misure avrebbero avuto bisogno di un ulteriore intervento normativo. Tra questi:
- rendere operativo il Documento Unico sarà necessaria l'emanazione di un dpcm di concerto con il Ministero dell'interno per stabilire funzionamento, gestione e ulteriore applicazioni;
-stessa tipologia di decreto per il funzionamento dell'Anagrafe Unica e per la digitalizzazione dei certificati di nascita e di morte;
-decreto del Ministero della salute per rendere operativo il Fascicolo Sanitario Nazionale con tempistiche certe (entro 90 gg. dal decreto crescita 2.0).
Senza la necessità dell'emanazione di ulteriori provvedimenti normativi sarebbero invece state operative le seguenti misure:
-dal gennaio 2013 le misure relative al domicilio digitale, open data, comunicazione digitale dei documenti da parte delle PA, anagrafe studenti, cartelle cliniche digitali, libri scolastici digitali;
-dall'AA. 2013/2014 il fascicolo digitale per gli studenti universitari e dall'A.S. 2013/2014 libri digitali per le scuole medie e superiori e dall'A.S. 2014/2015 libri digitali per le scuole materne.
-ricette digitali dal biennio 2014/2015;
-dalla pubblicazione del D.L. crescita 2.0 subito operative le misure riguardo la giustizia digitale.

3. Dal decreto Crescita 2.0 al governo Letta

Dopo l'emanazione del decreto Crescita 2.0 molte delle sue previsioni sono rimaste solo sulla carta. Complici la sfavorevole congiuntura economica, la provvisorietà degli esecutivi sempre in balia di eventi extra politici e le continue emergenze sia nazionali che europee.

3.1. Il governo Letta ed il "decreto del fare" n. 69/2013

Tra i provvedimenti più rilevanti emanati dall'entrata in vigore del decreto crescita 2.0 vi è il primo provvedimento del governo Letta: il c.d." decreto del fare" ossia la legge 9 agosto 2013, n. 98 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (G.U. n. 194 del 20 agosto 2013).
Tutto il capo II del testo si occupa delle misure per il potenziamento dell'Agenda digitale italiana. Tra i principali obblighi che la legge pone al Governo ricordiamo:
-la diffusione del domicilio digitale che viene attribuito su richiesta del cittadino in caso di attivazione di una casella di posta elettronica certificata pubblica;
-la PEC attribuita automaticamente al momento della richiesta di iscrizione all'anagrafe, di cambio di residenza o del nuovo documento unificato, che andrà a sostituire l'attuale tesserino sanitario, ma sarà attivata solo su richiesta del cittadino;
-l'istituzione del servizio SPID (Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese) per facilitare l'accesso in rete a tutti i servizi digitali offerti dalle pubbliche amministrazioni;
-la realizzazione del fascicolo sanitario elettronico che conterrà anche un dossier farmaceutico con i dati e le notizie sull'aderenza alle terapie necessarie.
In particolare l'art. 10, relativo alla liberalizzazione dell'accesso alla rete internet tramite tecnologia WIFI e dell'allacciamento dei terminali di comunicazione alle interfacce della rete pubblica, al comma 1 prevede che l'offerta di accesso alla rete internet al pubblico tramite tecnologia WIFI non richiede l'identificazione personale degli utilizzatori.

Agenda digitale italiana

Il capo II del "decreto del fare" detta misure per il potenziamento dell'Agenda digitale italiana. L'art. 13 relativo alla *governance* dell'Agenda digitale Italiana, istituisce, modificando

l'articolo 47 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, la cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un suo delegato e composta dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Ministro della salute, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da un Presidente di Regione e da un Sindaco designati dalla Conferenza Unificata. La cabina di regia è integrata dai Ministri interessati alla trattazione di specifiche questioni. Nell'ambito della cabina di regia è istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana, organismo consultivo permanente composto da esperti in materia di innovazione tecnologica e da esponenti delle imprese private e delle università, presieduto dal Commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale posto a capo di una struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda digitale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri[21]. Norme sono previste per la nomina del direttore generale dell'AGiD e per il contenuto dello Statuto e per l'organizzazione interna.[22]

Sistemi di pagamento della PA

L'art. 13-bis riguarda la disciplina delle linee guida per le piattaforme accreditate per gli acquisti di beni e servizi delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione. Si è ancora in attesa del previsto decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per dettare le linee guida per l'accreditamento di conformità alla normativa in materia di contratti pubblici, di servizi, soluzioni e piattaforme tecnologiche per le aste on-line e per il mercato elettronico da utilizzare per gli acquisti di beni e servizi delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione.[23] L'accreditamento indicherà tra l'altro, i livelli di sicurezza informatica, gli elementi minimi di tracciabilità dei processi e i requisiti di inalterabilità, autenticità e non ripudio dei documenti scambiati. Le pubbliche amministrazioni potranno usare piattaforme e soluzioni di acquisto on-line accreditate anche ponendole in competizione tra loro. Qualora vi siano prodotti open-source che non comportino oneri di spesa, il ricorso ai medesimi prodotti deve essere ritenuto prioritario.

Domicilio digitale

Tra le misure per favorire la diffusione del domicilio digitale, l'art. 14 dispone che all'atto della richiesta del documento unificato, ovvero all'atto dell'iscrizione anagrafica o della dichiarazione di cambio di residenza a partire dall'entrata a regime dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 179/2012[24], è assegnata al cittadino una casella di posta elettronica certificata. Il documento sostituisce, a tutti gli effetti di legge, il tesserino di codice fiscale rilasciato dall'Agenzia delle entrate.

Comunicazioni con la PA

[21] Francesco Caio è stato Commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale fino al 31.3.2014

[22] Tra gli studi e gli interventi in materia: Guido Scorza "Nel nuovo governo un ministri per l'innovazione", Il fatto quotidiano, 19.1.2014.

[23] Secondo il testo del D.L. "il dm era da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"

[24] Vedi nota 11

Viene sollecitato l'utilizzo delle nuove tecnologie nelle comunicazioni con una PA attraverso l'esclusione in ogni caso della trasmissione di documenti a mezzo fax e prevedendo che l'amministrazione procedente operi l'acquisizione d'ufficio, esclusivamente per via telematica.

FSE-Fascicolo sanitario elettronico

Interessanti sono le misure per favorire la realizzazione del Fascicolo sanitario elettronico previste dall'art.17. Modificando l'articolo 12 del decreto-legge n. 179/2012 viene prevista l'istituzione del FSE dalle regioni e province autonome ossia il fascicolo sanitario elettronico che conterrà anche un dossier farmaceutico con i dati e le notizie sull'aderenza alle terapie necessarie.[25]

SPID- Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese

L'art. 17-ter istituisce il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese SPID modificando l'art.64 del CAD. Lo SPID è curato dall'Agenzia per l'Italia digitale e si propone l'obiettivo di favorire la diffusione di servizi in rete e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, anche in mobilità. Il sistema è costituito come insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale[26], gestiscono i servizi di registrazione e di messa a disposizione delle credenziali e degli strumenti di accesso in rete nei riguardi di cittadini e imprese per conto delle pubbliche amministrazioni, in qualità di erogatori di servizi in rete, ovvero, direttamente, su richiesta degli interessati. Il sistema SPID è adottato dalle pubbliche amministrazioni[27] e, ai fini dell'erogazione dei propri servizi in rete, è altresì riconosciuta alle imprese la facoltà di avvalersi del sistema SPID per la gestione dell'identità digitale dei propri utenti. L'adesione al sistema SPID per la verifica dell'accesso ai propri servizi erogati in rete per i quali è richiesto il riconoscimento dell'utente esonera l'impresa da un obbligo generale di sorveglianza delle attività sui propri siti, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70.[28] Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali[29], sono definite le caratteristiche del sistema SPID, anche con riferimento:

a) al modello architetturale e organizzativo del sistema;

b) alle modalità e ai requisiti necessari per l'accreditamento dei gestori dell'identità digitale;

c) agli standard tecnologici e alle soluzioni tecniche e organizzative da adottare anche al fine di garantire l'interoperabilità delle credenziali e degli strumenti di accesso resi disponibili dai gestori dell'identità digitale nei riguardi di cittadini e imprese;

d) alle modalità di adesione da parte di cittadini e imprese in qualità di utenti di servizi in rete;

e) ai tempi e alle modalità di adozione da parte delle pubbliche amministrazioni in qualità di erogatori di servizi in rete;

[25] FSE: Sono state emanate le linee guida dall'AGiD e rese disponibili on-line il 31.3.2014. Le Regioni e le Province autonome dovranno entro il 30.6.2014 predisporre e presentare i propri progetti per la realizzazione del FSE

[26] Secondo modalità definite con il decreto di cui al comma 2-sexies, non ancora emanato.

[27] Nei tempi e secondo le modalità definiti con il decreto di cui al comma 2-sexies dell' articolo 17-ter stesso.

[28] Assenza dell'obbligo generale di sorveglianza

[29] d.p.c.m. non ancora emanato

f) alle modalità di adesione da parte delle imprese interessate in qualità di erogatori di servizi in rete.

4. Breve analisi critica al "decreto crescita 2.0" e al "decreto del fare"

L'emanazione da parte del governo del decreto crescita 2.0 ha rappresentato un importante segnale per lo sviluppo economico e sociale del nostro paese e un ulteriore impulso alla "crescita". Fin dalla pubblicazione del D.L. n.179/12 emersero subito da più parti luci e ombre sulle disposizioni previste.[30] Difatti dalla lettura delle misure previste dal decreto, addetti ai lavori ed esperti economisti e di ICT ne fecero notare la mancanza di una ricaduta immediata e soprattutto il timore che l'Agenda digitale potesse rimanere sulla carta ed archiviata come uno dei tanti tentativi falliti di innovazione del Paese. Oggi a due anni di distanza possiamo dire che quelle perplessità, purtroppo, non erano infondate. In particolare si faceva notare come la maggior parte delle previsioni del D.L. n.179/12 fossero fortemente sbilanciate su una dimensione dell'innovazione digitale relativa alla PA. L'innovazione digitale deve riguardare l'Italia nel suo complesso anche perché il vero digital divide nel nostro Paese è culturale più che infrastrutturale. Il nostro è un Paese che ha una scarsissima consapevolezza di quanto sia importante l'innovazione digitale in tutti i campi per non diventare arretrato. Inoltre i dati parlano di una medio-bassa istruzione sia culturale sia digitale, un'età media elevata e quindi il bisogno di dover rilanciare un "rinascimento digitale" per uscire dal "medioevo tecnologico" attuale.[31] Oltre al digital divide culturale dobbiamo fare i conti con altri dati allarmanti: oggi 4 italiani su 10 non possiede ancora una connessione a banda larga[32]. Questo vuol dire semplicemente che se manca l'alfabetizzazione digitale non serve a nulla creare smart-city se poi non sono abitate da degli smart citizen.

Stessa critica si avanza nei confronti del "decreto del fare" che ha cercato di dare maggiore impulso alle misure previste dal decreto crescita 2.0. A un anno di distanza solo poche delle sue previsioni sono state adottate. In particolare le misure relative al potenziamento dell'AGiD hanno suscitato molte critiche sia in merito all'attribuzione delle competenze che alla parcellizzazione della sua gestione attribuita per competenza a vari dicasteri.

L'Agenda digitale come progetto primario dell'innovazione del Paese non può condividere la tragica sorte di altri provvedimenti "a rilevanza digitale" e non deve rappresentare un mero obiettivo. L'ADI deve diventare uno strumento per rendere l'azione di governo più partecipata, risolvere il problema della produttività per le piccole e medie imprese, legato soprattutto all'utilizzo delle tecnologie, e fare di internet una grande opportunità di occupazione giovanile.

Secondo una previsione molto realistica la realizzazione delle misure previste nel D.L. crescita 2.0 e nel successivo decreto del fare potranno avere una prima ricaduta concreta tra 3-5 anni e questo rappresenterà una grande sfida per il nostro Paese.

L'azione governativa, sia con il "decreto sviluppo", decreto-legge 22 giugno 2012, n.83 convertito in legge 7 agosto 2012, n.134 che ha isti-

[30] Tra gli altri: Andrea Rangone: Tutte le lacune del decreto" in Agenda digitale, 9.10.2012, in www.agendadigitale.eu

[31] Manuela Gianni: "Innovazione digitale, in Italia è ancora un argomento per addetti ai lavori" in Ict4executive, 5.11.2012-www.ict4executive.it

[32] Dati forniti dal CENSIS nel 47° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese/2013

tuito l'Agenzia per l'Italia digitale, sia, in particolare, con il" decreto crescita", si è mossa concretamente su direttrici ben specifiche: sulle innovazioni nella PA (identità digitale, istruzione, sanità, giustizia, ecc.), sui sistemi di pagamento delle PA, sui pagamenti elettronici verso gli esercenti e infine sulle start-up.
Già un anno e mezzo fa si faceva notare come mancassero nei provvedimenti adottati, e in particolare nel decreto crescita 2.0, a parte le start-up, riferimenti e misure concrete in favore delle PMI, nessun incentivo fiscale e nessun contributo a favore di una loro innovazione digitale, come nessun riferimento all'eCommerce, l'eProcurement e la fattura elettronica.[33]

5. Il Rapporto Caio

Il governo Letta poco prima dell'estate del 2013 ha commissionato al neo Commissario per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, Francesco Caio, un rapporto dal titolo "Raggiungere gli obiettivi Europei 2020 della banda larga in Italia: prospettive e sfide" al fine di fotografare la situazione ICT nel nostro Paese.
Il rapporto è frutto di un lavoro portato avanti dall'ormai ex commissario Caio insieme a Gérard Pogorel, professore emerito dell'Università ParisTech di Parigi, e Scott Marcus, già advisor della *Federal Communication Commission*. Lo scopo è stato quello di delineare un quadro della situazione italiana rispetto a digital divide, diffusione della banda larga, investimenti fatti e raggiungimento degli obiettivi imposti dall'Unione Europea attraverso UE 2020. Il risultato dello studio semestrale non è incoraggiante: l'Italia è terribilmente indietro per quanto riguarda la diffusione della banda larga e quasi ferma per quanto riguarda quella ultra larga.

A parte questa fotografia, peraltro già scattata da statistiche e studi indipendenti, l'ex commissario Caio si è sempre mostrato ottimista sul raggiungimento dell'obiettivo stabilito da Bruxelles di arrivare alla copertura del 50 per cento della popolazione entro il 2016/2017.
In una intervista di qualche mese fa in concomitanza con la presentazione del Rapporto commissionato, Caio spiega, attraverso la lettura del suo studio, quali sono gli obiettivi strategici di breve e media durata dell'Agenda[34]. Identità, fatturazione e anagrafe sono i tre punti dai quali deve ripartire il digitale italiano. Non sono tre idee isolate, ma parte di "un percorso verso la modernizzazione degli assi portanti dell'amministrazione pubblica". Il punto di partenza, secondo l'ex Commissario, è l'identità digitale, "perché uno dei grandi temi che emerge è quello dell'interoperabilità fra sistemi, vale a dire la transizione da una pubblica amministrazione dove ogni ente e ogni applicazione digitale rappresentano un sistema a sé, a un'amministrazione che si mostra al cittadino in maniera organica".
Dall'analisi del Rapporto emerge che oggi la sfida è sia tecnologica sia di design e la posta in gioco è alta: costi più bassi e servizi più veloci e rapidi per i cittadini che vanno online, anche sul fronte del business privato. Sarà fondamentale un provvedimento sull'identità digitale quale "madre" di tutti i provvedimenti. Si ipotizza un risparmio potenziale minimo di 2 miliardi e mezzo di euro l'anno per le pubbliche amministrazioni e altrettanti per il pubblico con stime più ottimistiche di 7 miliardi di euro. Tutto questo semplicemente associando a ogni cittadino un username e una password che possano essere utilizzati in ogni situazione: dalla ricerca della propria auto rimossa dalla polizia

[33] Analisi della School of Management-Politecnico di Milano –ottobre 2012-www.osservatori.net

[34] Caio: "Agenda digitale, le tre priorità" in Corriere delle comunicazioni 6.9.2013. www.corrierecomunicazioni.it

municipale alla registrazione di un nuovo nato passando per le pratiche burocratiche legate a decessi e sepolture. Tutte situazioni in cui passaggi e code nelle varie amministrazioni e attese di pin cartacei nella posta ordinaria ed elettronica non saranno più necessari. Oggi chi va in rete ha spesso già fatto propria l'idea di un'identità digitale, ad esempio profili di social network quali Facebook e Twitter, che per accedere hanno bisogno dell'autenticazione.
Il secondo obiettivo da realizzare è la fatturazione elettronica. Manca poco alla definizione degli standard di interoperabilità e meccanismi di definizione delle fatture. Un grande passo avanti è stato fatto con l'emanazione del dm n.55/2013 e delle regole tecniche, ma ora è necessario realizzare la totale l'interazione fra le imprese e la pubblica amministrazione centrale che dovrà essere canalizzata attraverso le fatture elettroniche. Dal 2015 saranno coinvolte anche le amministrazioni locali così realizzando il controllo e la razionalizzazione delle spese. [35]
Il terzo obiettivo per importanza che emerge dal Rapporto, è quello dell'anagrafe nazionale[36]: una base dati comune sulla popolazione residente cui associare gli eventuali servizi digitali della pubblica amministrazione. Il passo avanti dal punto di vista tecnologico si registra nel rapporto tra i Comuni, che continueranno comunque a gestire i servizi in locale, e il punto di riferimento centrale: una raggiera che non potrà prescindere dal cloud. La governance dell'Agenzia, considerando anche gli ultimi interventi e i buoni propositi del governo Renzi, è semplificata rispetto al passato. Rimangono diversi nodi da sciogliere. Primo tra tutti lo sviluppo della banda larga, condizione necessaria ma non sufficiente per l'attuazione delle quattro priorità.
Un passo avanti dal punto di vista normativo è stato fatto con l'approvazione del decreto scavi per la fibra ottica, che va a regolamentare (e semplificare) la posa della stessa[37]. Infine, ricorda Caio, che per la banda larga sono a disposizione 20 milioni di euro ripristinati dalla legge di stabilità e i 60 miliardi che arriveranno dall'Unione europea per portare i 100 megabit alla metà della popolazione entro il 2020.

5.1. Analisi critica Rapporto Caio

Dalla lettura del Rapporto dell'ormai ex Commissario per l'Agenda digitale e dalle dichiarazioni rilasciate nell'intervista, emergono però molti dubbi nonostante si affermi come l'Agenda digitale sia un elemento chiave della modernizzazione dello Stato.
Ad esempio l'universo start-up rimane per ora fuori dalle priorità ed è necessario stimolare la domanda della pubblica amministrazione di soluzioni innovative. In stand-by anche il capitolo alfabetizzazione che con il decreto Crescita 2.0 proponeva la possibilità di diffondere contenuti attraverso la televisione di Stato. Per la realizzazione di buona parte dei progetti e degli obiettivi previsti nell'Agenda digitale occorrono fondi. L'Italia in questo particolare periodo storico non ha a disposizione quella disponibilità economica tale da rendere immediatamente realizzabili tali progetti. Esistono i fondi europei da sfruttare nell'incentivare la diffusione della banda larga o allargando l'utenza nelle scuole della connessione wifi, e altro, ma ogni volta che si devono stanziare dei fondi per il digitale si trovano sempre altri settori, come ad

[35] Vedi paragrafo 6
Interessante anche l'articolo di Arturo Di Corinto "Fatturazione elettronica, anagrafe, id digitale: i conti non tornano" in Repubblica del 2.4.2014
[36] Vedi nota 11

[37] Il 24.4.2014 sono scaduti i termini fissati dal decreto "destinazione Italia" (D.L. n.145/2013) voluto dal Governo Letta per emanare il provvedimento Mise-Mit detto nuovo decreto "scavi" di aggiornamento del d.m 1/10/2013.

esempio il welfare, che ne hanno maggiore bisogno.
La Commissione Lavori Pubblici del Senato, ha più volte segnalato durante l'iter di approvazione della Legge di Stabilità 2014, l'assenza di fondi necessari per consentire il completamento in tempi rapidi del Piano nazionale per la banda larga.

6. Il governo Renzi: i "provvedimenti dell'Italia del fare"

Non sono stati ancora approvati o in corso di emanazione provvedimenti governativi specifici in materia di innovazione tecnologica nella PA che riguardino competenze e materie legate all'attività dell'Agenzia per l'Italia digitale o adempimenti previsti nell'Agenda digitale italiana. Molto spesso si tratta di buoni propositi, linee di programma e le interviste rilasciate dal premier o dai membri del governo, rappresentano solo dibattito privo di concretezza. Alcuni segnali positivi emergono dal DPEF - Documento di economia e finanza- approvato dal governo l'8.4.2014. Nel testo vengono calendarizzati da maggio 2014 alcuni provvedimenti chiave già evidenziati sia da Ragosa che da Caio nei mesi scorsi: sviluppo degli open data, forte accelerazione sulla PA digitale per ripartire con la realizzazione della nuova anagrafe nazionale dei cittadini italiani, l'identità digitale e l'attuazione delle norme sulla fatturazione elettronica.
Con i decreti "Salva Italia", "del fare" e del decreto "Italia del fare" [38] si è cercato anche di dare nuovo impulso all'utilizzo da parte della PA di strumenti che nel breve e medio periodo potrebbero dare benefici rilevanti: l'utilizzo dell'eProcurement[39] e della fatturazione elettronica. Le esperienze pluriennali e positive di Consip e Centrali di acquisto regionali (monitorate da più di 6 anni da un Osservatorio apposito del Politecnico di Milano), evidenziano notevoli benefici ottenibili non solo a livello di protezione ma anche di trasparenza, controllo e governance della spesa pubblica.
Riguardo alla fatturazione elettronica, invece, dal 2008 per legge ne è stato imposto l'uso nei rapporti tra fornitori e PA. Il decreto attuativo è stato emanato dal MEF nell'aprile del 2013. Si tratta del d.m. 3 aprile 2013, n. 55, recante regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.
Il provvedimento prevede dal 6 giugno 2014 l'obbligo nei confronti tutte le amministrazioni centrali, le Agenzie fiscali e gli enti previdenziali, che intrattengono rapporti commerciali con aziende, di attivare il sistema della fatturazione elettronica. Per le amministrazioni locali il termine fissato originariamente per il 6 giugno 2015 è stato anticipato al 31 maggio 2015 ai sensi del primo "provvedimento dell'Italia del fare" il cd. decreto IRPEF[40]. La fase di avvio della fatturazione elettronica vede tra le pubbliche amministrazioni coinvolte i 13 Ministeri, le 3 Agenzie fiscali e i 22 Enti di previdenza e assistenza sociali. Questi 38 soggetti si articolano

[38] Decreto dell'Italia del fare detto anche decreto IRPEF è il decreto-legge n.66 del 24 aprile 2014. In particolare l'art.25.
[39] Definizione Wikipedia L'**E-procurement** (**Electronic Procurement**) o "approvvigionamento elettronico", indica quell'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative, che consentono l'acquisizione di beni e servizi on-line, tra aziende (commercio Business to Business o B2B), tra aziende e privati (Business to Consumer o B2C) o tra aziende e istituzioni pubbliche (Government to Business o G2B), grazie alle possibilità offerte dallo sviluppo della rete internet e del commercio elettronico. Il cd. "Pa e-procurement", è l'insieme degli strumenti elettronici, come gare telematiche, negozi elettronici, che la PA usa per effettuare gli acquisti.
[40] Decreto dell'Italia del fare detto anche decreto IRPEF è il decreto-legge n.66 del 24 aprile 2014. In particolare l'art.25.

tuttavia in oltre 15.000 uffici destinatari di fattura elettronica tra dipartimenti e unità periferiche quali ad esempio le scuole statali (circa 9000), i musei e le biblioteche statali, le unità periferiche delle 3 armi della Difesa, l'arma dei Carabinieri (circa 5000), il Comando della Guardia di Finanza, il Corpo dei Vigili del Fuoco e il Corpo forestale dello Stato. In questo contesto, dal costante monitoraggio eseguito dall'Agenzia per l'Italia digitale, emerge che le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali hanno già completato il caricamento degli uffici, nei tempi stabiliti dal decreto (6 marzo 2014) e stanno procedendo alla comunicazione dei codici destinatari di fattura elettronica ai propri fornitori.[41] Per ovviare, comunque, a eventuali casi di impossibilità di invio della fattura alla PA da parte dei fornitori, è stato introdotto, sentite anche le associazioni di categoria delle imprese, **l'Ufficio di fatturazione elettronica "centrale"** che potrà essere utilizzato dai fornitori per inviare la fattura via Pec agli uffici della PA qualora non sia possibile identificare l'ufficio destinatario di fattura.[42] Ed infatti l'unico rischio è proprio quello relativo alla banca dati IPA, poiché solo una parte delle 22.000 amministrazioni coinvolte hanno indicato i codici ufficio a cui le aziende devono inoltrare le fatture per essere pagate: senza il codice il sistema di controllo centrale potrebbe respingere la fattura in quanto priva del destinatario. E' stato calcolato un possibile risparmio di costi per 20 miliardi di euro e un aumento delle entrate di 5 miliardi nei prossimi 3 anni in caso di digitalizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione.[43]

Ma c'è una domanda che ci si poneva all'epoca dell'emanazione del decreto crescita 2.0. e che ci si continua a porre oggi: non ci stiamo dimenticando del CAD e dell'esecuzione dei suoi provvedimenti che per anni hanno atteso le regole tecniche per entrare in vigore e che sono state finalmente emanate con d.p.c.m. 22 febbraio 2013?.[44] Infatti fattura elettronica, PEC, eCommerce, eProcurement, sottoscrizioni informatiche, conservazione digitale, bollo virtuale, sono istituti che già esistono e sono disciplinati dal CAD stesso. Si corre il rischio che senza una piena attuazione del "vecchio" CAD, anche l'Agenda Digitale possa rimanere sulla carta[45].

7. Il rapporto della Camera dei deputati del 5.3.2014

L'ultimo monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda digitale è stato preparato dal Servizio studi del dipartimento dei Trasporti e pubblicato dalla Camera dei Deputati lo scorso 5 marzo. L'analisi, che prende a riferimento i provvedimenti previsti dai decreti legge "Crescita" "Crescita 2.0", "del Fare", è molto critica nei confronti dell'AGiD, l'Agenzia italiana per il Digitale diretta da Agostino Ragosa e del Commissario per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana che fino al 31 marzo 2014 era identificato in Francesco Caio. Nell'ultimo anno, **dei 55 adempimenti previsti, ne sono stati assolti**

[41] Federica Meta, Fatturazione elettronica, AGiD: "Basta Cassandre, la PA è pronta" in Corriere delle comunicazioni del 1.4.2014

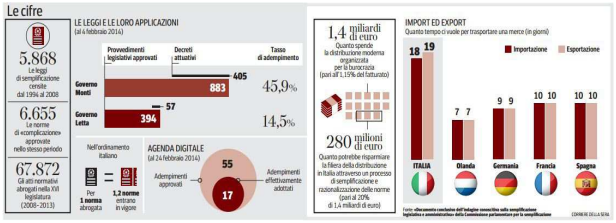
[42] Dal 31 maggio 2015 sarà obbligatorio per tutti coloro che hanno rapporti con la PA centrale di procedere nella fatturazione secondo uno standard definito e pubblicato sul sito www.fatturapa.gov.it

[43] Federica Meta, cit.

[44] D.p.c.m del 22 febbraio 2013 recante "Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali, ai sensi degli articoli 20, comma 3, 24, comma 4, 28, comma 3, 32, comma 3, lettera b), 35, comma 2, 36, comma 2, e 71." Pubblicato nella Gazz. Uff. 21 maggio 2013, n. 117.

[45] Ernesto Belisario: "Ci siamo dimenticati del Codice dell'amministrazione digitale" in Agenda digitale, 19.11.2012-www.agendadigitale.eu

appena 17, meno di un terzo. Tra i 38 non realizzati, il 55% aveva una scadenza precisa (45 o 60 giorni) che non è stata rispettata. Paradossalmente, nell'ultimo anno l'Agenzia è stata più produttiva rispetto al 2013, anno in cui su 47 adempimenti ne aveva visti realizzati appena quattro. Tra i provvedimenti adottati ci sono alcune delle questioni che sia Ragosa che Caio avevano dichiarato fondamentali come quelli relativi all'anagrafe nazionale solo in parte realizzata. Molte di quelle misure che cambierebbero immediatamente la vita degli italiani sono state trascurate: dall'invio di certificati medici e delle ricette mediche in formato elettronico, ai pagamenti elettronici e alla semplificazione delle regole per la registrazione delle sim dei cellulari, alle norme per la misurazione dei campi magnetici potenzialmente dannosi per la salute umana. Le lacune colpiscono però anche l'economia e la trasparenza, per esempio per la mancata semplificazione delle procedure per le navi in partenza e in arrivo e l'assenza di azioni sugli open data e la trasparenza dell'attività parlamentare.



Prospetto relativo al documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa della Commissione parlamentare per la semplificazione al 4 febbraio 2014. [46]

[46] Immagine dal Corriere della sera (febbraio 2014)

8. Considerazioni finali

L'Agenda Digitale che doveva essere il motore dell'innovazione italiana e rilanciare la crescita e la competitività del paese, dalla lettura del monitoraggio della Camera dei deputati si intuisce che invece ad oggi è stata un fallimento.[47]

Di chi sono le colpe?

Gran parte dei provvedimenti prevedeva il coinvolgimento dei Ministeri competenti e non si è mai fatto ricorso alle procedure di legge in base alle quali l'adozione dei provvedimenti attuativi previsti sia possibile semplicemente su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri anche senza il concerto dei ministri interessati.

I problemi sarebbero imputabili non solo alla mancata definizione dei decreti attuativi, ma anche alla governance dell'Agenzia.

L'AGiD ad oggi non ha ancora un bilancio di previsione e senza di esso appare difficile immaginare l'inizio concreto delle attività. Inoltre, anche se è stato finalmente pubblicato il suo statuto, manca ancora la definizione delle piante organiche.[48].

La governance dell'AGiD è stata a più riprese criticata per la scarsa trasparenza, per lo statuto atteso dal 2012 e pubblicato due anni dopo, oltre che per la convivenza non facile dei due vertici: il primo, Antonio Ragosa, Direttore dell'Agenzia per l'Italia digitale (l'Agenzia in cui si sono fuse DigitPa, Agenzia per l'innovazione e Istituto Superiore delle Comunicazioni) nominato da Monti ed il secondo, Francesco Caio, nominato da Letta quale Commissario di governo per l'Agenda digitale.

Ma il ritardo nell'innovare tecnologicamente la PA è solo questione di attuazione di norme?

Più volte è stato fatto notare che la difficoltà nell'introduzione delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione può essere imputata a diverse cause:

-finanziamenti, perché le nuove tecnologie hanno un costo;

-reingegnerizzazione dei processi, perché nati "cartacei";

-mentalità dei dipendenti della PA, non nativi digitali ma immigrati digitali se non terrorizzati digitali.

In particolare il dibattito dottrinario ha evidenziato due tipologie di problemi: la prima tipologia raccoglie tutti i fattori interni alla PA, mentre nella seconda tipologia possiamo comprendere tutto ciò che prevede un coinvolgimento di stakeholder esterni nel processo di cambiamento che l'ente vuole attuare.

Nella prima categoria rientrano, ad esempio, tutti i cambiamenti organizzativi e tecnologici che non hanno altri vincoli nella loro attuazione, se non la volontà e la capacità dell'ente di metterli in atto. Esempi di fattori interni possono essere quelli legati all'adozione della posta elettronica per le comunicazioni tra uffici della stessa amministrazione, all'impiego della Pec al posto delle raccomandate oppure alla definizione di un piano di formazione sul CAD per il personale.

Nella seconda categoria, ovvero i fattori esterni, possiamo considerare altri aspetti: la difficoltà ad interagire con le altre PA coinvolte nel cambiamento, l'assenza di regole tecniche oppure la mancanza di chiarezza delle stesse, l'inadeguatezza di documenti programmatici sull'innovazione in grado di definire scadenze e responsabilità. Chi si occupa ed opera quotidianamente nel campo dell'innovazione della PA si ritroverà quasi sempre a dover affron-

[47] Tra gli articoli con spunti critici si citano: Paolo Zappitelli "Agenzia digitale, fallimento totale", Il Tempo, 15.3.2014; "L'Agenzia digitale è un fallimento: lo scrive la Camera dei deputati", Wired, 14.3.2014, www.wired.it.

[48] "Agenda digitale, la UE punge l'Italia: pesa come un macigno il deficit della politica" in Key4biz-www.key4biz.it

tare contemporaneamente entrambe queste tipologie di fattori anche se è ragionevole attendersi che vengano in primis appianate le criticità interne che ostacolano il processo di digitalizzazione per evitare che i fattori esterni possano diventare un pretesto per non avviare affatto tale processo di reingegnerizzazione. Tale cambiamento, in conclusione, può essere attuato solo con un coordinamento interistituzionale tra i diversi livelli di governo, tra i fattori interni e quelli esterni. Prima ancora di proporre soluzioni operative e adottare nuovi strumenti e tecnologie è essenziale definire le politiche di gestione dell'innovazione, dunque interrogarsi sulle competenze, sui nuovi modelli organizzativi e sui processi decisionali.

Riguardo all'attuazione dell'Agenda digitale ed alla sorte dell'innovazione tecnologica nella PA, è interessante una dichiarazione fatta dall'ex Commissario Caio che ha lasciato l'incarico il 31 marzo 2014. Nell'effettuare il passaggio di consegne al Presidente Renzi, Caio auspica che i progetti iniziati per dare attuazione all'Agenda digitale possano essere portati avanti, ma il timone dell'innovazione digitale nella PA deve essere affidato ad un politico o comunque a qualcuno che abbia i poteri reali per fare. In conclusione in assenza di un forte, sostenuto e continuo impegno del Governo italiano, gli obiettivi stabiliti da Bruxelles saranno mancati. Per questo, anche per il Rapporto Caio, diventa fondamentale il ruolo, anche eventuale, del Governo: "in assenza di un forte, sostenuto e continuo impegno del Governo italiano - dice Caio - gli obiettivi europei sulla diffusione della banda larga non saranno completamente raggiunti".[49]

Come in precedenza accennato, il governo ha intenzione di accelerare sull'Agenda digitale, almeno sul fronte dei progetti già messi in cantiere**.** Nel Documento di economia e finanza approvato dal governo l'8.4.2014, si calendarizzano alcuni provvedimenti chiave già evidenziati sia da Ragosa che da Caio nei mesi scorsi: sviluppo degli open data, forte accelerazione sulla PA digitale per ripartire con la realizzazione della nuova anagrafe nazionale dei cittadini italiani, l'identità digitale e l'attuazione delle norme sulla fatturazione elettronica già da maggio 2014.

Inoltre, "la programmazione dei Fondi europei per il 2014-2020 dovrà supportare queste strategie, attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa necessaria ad assicurarne una

[49] Caio: "Agenda digitale, serve un politico che prenda le redini" in Corriere delle comunicazioni, 24.3.2014-www.corrierecomunicazioni.it

piena attuazione", si legge nel testo.