amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il ruolo dell'AgID nella digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: considerazioni intorno al Piano Triennale per l'informatica 2024-2026

di **Francesco Russo**

(Dottorando di ricerca presso l'Università della Campania Luigi Vanvitelli)

Sommario

1. Il Piano Triennale per l'Informatica come strumento per comprendere il ruolo di AgID nella trasformazione digitale della PA. 2. Digitalizzazione della pubblica amministrazione e profili evolutivi dell'impianto di *governance*. 3. La peculiare collocazione di AgID nel contesto delle agenzie amministrative. 4. Le sfide della Digitalizzazione e il contributo dell'AgID. 5. Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026: il ruolo dell'AgID tra indirizzo e consulenza.

Abstract

The digital transformation of the Italian public sector is a priority, supported by the Agency for Digital Italy (AgID), regulated under the Digital Administration Code in 2005. Over time, AgID has seen its role evolve, qualifying as a strategic actor in the implementation of projects to modernize public administration. The study analyzes its contribution to promoting digital innovation and cultural transformation, examining policies, strategies, and intervention tools, starting from the prerogatives exercised by the Agency for the purpose of developing the Three-Year Plan for IT in Public Administration, highlighting the critical issues of an administrative intervention that is only relatively binding.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Il Piano Triennale per l'Informatica come strumento per comprendere il ruolo di AgID nella trasformazione digitale della PA.

La trasformazione digitale della pubblica amministrazione italiana si fonda su un complesso sistema di *governance* multilivello, nel quale un ruolo centrale è attribuito all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). Quest'ultima rappresenta una delle istituzioni cardine nel panorama delle agenzie amministrative nazionali, con la missione di guidare, coordinare e monitorare l'attuazione delle politiche in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione dei servizi pubblici[1]. Il fulcro dell'attività di indirizzo strategico di AgID è rappresentato dal Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, documento programmatico di rilievo primario che, aggiornato con cadenza annuale, delinea le priorità, gli obiettivi e le azioni necessarie per un'evoluzione coerente e sistemica della PA digitale. Il Piano Triennale si configura, da un punto di vista giuridico, come uno strumento di programmazione amministrativa di tipo tecnico-strategico, con il quale AgID esplicita le linee guida e gli standard a cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a conformarsi nello sviluppo e nella gestione dei propri sistemi informativi. Esso è strettamente connesso al quadro normativo delineato dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che attribuisce all'Agenzia funzioni di impulso, regolazione e vigilanza in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), definendo una base giuridica fondamentale per l'esercizio delle sue competenze[2].

L'interesse per il Piano deriva alla circostanza per cui, attraverso lo studio dello stesso, è possibile analizzare la peculiare collocazione istituzionale di AgID nell'architettura amministrativa nazionale, valutando la sua capacità di esercitare un'influenza concreta e vincolante sulle scelte tecnologiche delle amministrazioni pubbliche, individuando i limiti normativi, strutturali e operativi che ne condizionano l'efficacia. In questo contesto, il Piano Triennale rappresenta non solo uno strumento tecnico di pianificazione, ma anche un osservatorio privilegiato per comprendere le dinamiche istituzionali e i rapporti di forza tra amministrazioni centrali e periferiche, nonché tra l'Agenzia e gli altri attori del sistema pubblico digitale.

2. Digitalizzazione della pubblica amministrazione e profili evolutivi dell'impianto di governance.

La transizione verso la digitalizzazione, in ambito amministrativo, ha preso avvio agli inizi degli anni '90, nel quadro dei più vasti percorsi di riforma della pubblica amministrazione di quel decennio e nella prospettiva di soddisfare le esigenze di trasparenza, efficienza ed economicità nell'azione dei pubblici poteri.

[1] https://www.agid.gov.it/it/agenzia

[2] R. VIGNOLA, *Il nuovo piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021 e i servizi demografici*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 2019, 7-8, p. 45-49.

ISSN 2036-7821

Prima del 1992, infatti, con riguardo al nostro ordinamento, non esisteva un organo specificamente incaricato del governo dei processi di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. All'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica, operava la "Commissione per il coordinamento dell'informatica nella pubblica amministrazione", comunemente conosciuta come "Commissione informatica"[3], ma l'organismo aveva principalmente un ruolo consultivo e propositivo, funzionale a definire gli obiettivi e le linee guida per il coordinamento dell'automazione nel settore pubblico e stabilire le aree prioritarie per avviare e coordinare progetti di rilievo intersettoriale, attraverso l'analisi e la valutazione dei programmi preparati dalle singole amministrazioni[4].

Il processo ha trovato, dopo breve tempo, una più articolata strutturazione, attraverso l'istituzione, nel 1993, dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), con il compito di regolare[5] i sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche[6].

L'AIPA operava in maniera centralizzata[7] e si occupava delle attività interne all'amministrazione[8], ossia aveva il compito di standardizzare, interconnettere ed integrare i sistemi delle varie pubbliche amministrazioni, concentrandosi principalmente sulle amministrazioni centrali dello Stato e sugli enti pubblici[9]. Non

[3] Istituita sulla base dell'art. 27 della legge 29 marzo 1983, n. 32 nonché dall'art. 2. Del D.P.R del 20 giugno 1984, n.536, ed i cui poteri sono stati in seguito ridefiniti dall'art. 7 del D.P.C.M del 15 febbraio 1989.

[4] Come imposto dalla legge 29 marzo 1983, n. 93, nota come "Legge per l'informatica nella pubblica amministrazione". Questa legge stabiliva le prime linee guida per l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche italiane, prevedendo la creazione di un piano nazionale per l'informatica pubblica.

[5] Ossia con compiti di supervisione e definizione di norme e/o linee guida riguardo ai sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni. Tale ruolo di "regolazione" implicava che l'AIPA si dovesse occupare anche di stabilire gli standard, criteri e direttive da seguire per l'adozione, gestione e sviluppo dei sistemi informatici nel settore pubblico.

[6] F. ANGELINI, *L'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA): natura,* in *Informatica del diritto,* 1996, 1, p. 133-146: L'AIPA operava presso la presidenza del Consiglio dei ministri, era composta dal presidente e quattro membri, scelti tra individui dotati di elevata competenza, riconosciuta professionalità, alta integrità morale e indipendenza indiscusse, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

[7] F. ANGELINI, *L'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA): natura, in Informatica del diritto,* 1996, 1, p. 133-146: Difatti l'AIPA gestiva e coordinava le funzioni amministrative direttamente, come un grande e un unico organismo centrale, piuttosto che distribuire tali responsabilità tra varie amministrazioni o enti locali.

[8] M. MINERVA, *L'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione,* in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici,* 1997, 1, p. 45-91: I compiti principali dell'AIPA erano: pianificazione ed elaborazione di piani strategici, coordinamento delle politiche di informatizzazione, supporto tecnico e consulenza sulle migliori strategie da mettere in pratica, emanazione di linee guida per l'adozione e l'utilizzo di nuove tecnologie.

[9] F. BAILO, E-*government- la responsabilità della PA e dei propri agenti nel rapporto con gli amministrati,* in *federalismi.it,* 2008, 12, p. 2 e ss.: "L'autorità per l'informatica della pubblica amministrazione aveva il compito di consentire una maggiore cooperazione tra stato, regioni ed enti locali. Difatti, al fine di perseguire meglio tale scopo, nacque il progetto sul Sistema Pubblico di Connettività (SPC), ossia un'infrastruttura condivisa che assicura alle amministrazioni, a tutti i livelli di governo, lo scambio di dati e informazioni, nonché i conseguenti servizi di trasporto di dati, di interoperabilità di base ed evolutiva a livelli di qualità e sicurezza definiti e garantiti. In virtù di queste caratteristiche si pone l'obiettivo primario di semplificare notevolmente i rapporti tra le singole amministrazioni e tra queste e l'utente".

ISSN 2036-7821

siamo, in ogni caso, al cospetto di una vera e propria autorità amministrativa indipendente, sul modello delle *authorities*. Queste ultime, com'è noto, operano infatti in una posizione tendenzialmente esterna rispetto al Governo, occupandosi della regolamentazione di settori specifici del mercato e della sfera economica rispetto ai quali convergono interessi pubblici e privati, laddove l'AIPA agiva sotto il diretto controllo della Presidenza del Consiglio dei ministri[10] e non si vedeva riconosciuta una posizione di indipendenza istituzionale. Questo impianto è rimasto in piedi una decina di anni, fino all'approvazione del Codice in materia di protezione dei dati personali per effetto del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, laddove, all'articolo 176, si dispone la soppressione di AIPA e il trasferimento delle relative competenze presso l'istituendo Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA). La riforma ebbe dunque conseguenze prevalentemente organizzative, posto che la stessa non comportò una rilevante trasformazione sul piano delle funzioni, poiché il nuovo soggetto ereditò le competenze già in carico presso l'AIPA e il riferito Centro tecnico[11].

Il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, in attuazione della delega contenuta nell'art. 24 della legge 18 giugno 2009, n. 699, ha provveduto al riordino complessivo del CNIPA, con un contestuale cambio di denominazione[12]. Il decreto ha chiarito, peraltro, la natura dell'organismo, preposto al coordinamento dell'informatica pubblica, modificandone anche il ruolo rispetto a quello precedentemente svolto, con alterne vicende, dall'AIPA e dal CNIPA[13]. Se questi ultimi operavano "presso la Presidenza del Consiglio dei ministri" con "autonomia tecnica e funzionale" e "indipendenza di giudizio", DigitPA, invece, veniva posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e operava secondo le relative direttive, godendo, in ogni caso, di un rilevante margine di autonomia tanto sul piano tecnico e funzionale, quanto amministrativo, contabile, finanziario e patrimoniale.

In seguito, il D.L. 22 giugno 2012, n. 83, "Misure urgenti per la crescita del Paese"[14], ha soppresso DigitPA, l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e il

[10] In altre parole, mentre l'AIPA operava all'interno della struttura amministrativa del governo, le *authorities* sono entità indipendenti, separate dal governo, che agiscono al di fuori di esso. Questo significa che le *authorities* non fanno parte direttamente del governo centrale e spesso hanno il compito di regolare settori specifici dell'economia o del mercato con un certo grado di autonomia decisionale.

[11] L'art. 176, comma 6, d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, previde che la denominazione "Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione", contenuta nella normativa all'epoca vigente, fosse sostituita da "Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione"

[12] Cfr. *DigitPA, in Enciclopedia giuridica TRECCANI*, 2012, Roma: Il CNIPA, difatti, fu rinominato DigitPA e qualificato come "ente pubblico non economico", con funzioni progettuali, tecniche e operative, e con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale.

[13] S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 193 e ss.

[14] Convertito in legge il 7 agosto 2012, n. 134.

ISSN 2036-7821

Dipartimento per la Digitalizzazione e Innovazione tecnologica[15], istituendo contestualmente l'AgID, alla quale ha trasferito le funzioni di questi enti.
Il 2012 rappresenta comunque un anno cruciale per la svolta al digitale nella pubblica amministrazione poiché segna l'approvazione dell'Agenda Digitale Italiana[16], dettata principalmente dalla necessità di adeguarsi alle politiche europee sull'innovazione tecnologica[17], come descritte nell'Agenda Digitale Europea (ADE)[18]. Difatti, pochi anni prima, precisamente nel 2010, venne emanata l'Agenda Digitale Europea (ADE) che, nell'ambito della strategia Europa 2020, mirava a promuovere la crescita sostenibile e l'innovazione mediante la diffusione di tecnologie digitali e lo sviluppo di un mercato unico digitale[19]. Pertanto, in questo contesto, l'Italia ha sviluppato l'Agenda Digitale Italiana (ADI), la quale si pone come obiettivo la traduzione delle linee guida dell'ADE in interventi concreti al fine di accelerare la digitalizzazione del settore pubblico e privato, migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione e aumentare la competitività del Paese. Così, l'ADI si configura non solo come un adattamento delle direttive europee, ma come un piano strategico per colmare il divario digitale rispetto ad altri Paesi membri dell'UE, mediante iniziative mirate a migliorare l'accesso alle infrastrutture digitali, la sicurezza informatica e a favorire l'alfabetizzazione digitale tra i cittadini[20].
All'AgID[21] sono stati riconosciuti poteri di coordinamento e promozione della

[15] Cfr. *DigitPA, in Enciclopedia giuridica TRECCANI*, 2012, Roma: "Ente pubblico, sottoposto alla vigilanza del ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, con il compito di promuovere e supportare lo sviluppo della digitalizzazione in questo settore. L'ente, che ha sede a Roma, svolge sia funzioni di natura progettuale e operativa sia di monitoraggio e coordinamento delle attività delle singole pubbliche amministrazioni."

[16] Cfr. www.funzionepubblica.gov.it/digitalizzazione/agenda-digitale: "L'Agenda Digitale Europea è uno dei 7 pilastri della Strategia "Europa 2020", che indica gli obiettivi di crescita dell'UE fino al 2020. Lo scopo dell'Agenda Digitale è fare leva sul potenziale delle tecnologie ICT per favorire innovazione, progresso e crescita economica, avendo come obiettivo principale lo sviluppo del mercato unico digitale. Nel quadro dell'Agenda Digitale Europea, l'Italia ha sviluppato l'Agenda Digitale Italiana, una strategia nazionale per raggiungere gli obiettivi indicati dall'Agenda Europea. L'Agenda Digitale italiana è stata elaborata in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome".

[17] Infatti, proprio nel 2012 venne approvato il Regolamento UE (n. 1024/2012), il quale prevedeva una collaborazione amministrativa tra tutti i stati membri anche attraverso la creazione di un meccanismo informatico di comunicazione centralizzato che avrebbe dovuto facilitare lo scambio di informazioni transfrontaliero e la mutua assistenza.

[18] A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2003, 1, p. 95 e ss.: "Anche nell'ultimo decennio le strutture che guidano le politiche di digitalizzazione in Italia sono restate in una condizione di instabilità. Infatti, nel 2012 il governo Monti ha soppresso DigitPA e istituito l'Agenzia per l'Italia digitale — AGID che ne ha assunto i compiti, le risorse e il carattere di agenzia strumentale (d.l. 22 giugno 2012, n. 83)".

[19] Cfr. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/64/un-agenda-digitale-europea.

[20] G. DE MICHELIS, *Agenda Digitale: di che cosa si sta parlando?*, in *il mulino*, 2013, 1, p. 69 ss.

[21] L'Agenzia per l'Italia Digitale è un'agenzia pubblica, cioè un ente tecnico-operativo di interesse nazionale, legato al ministero competente che ne esercita indirizzo e vigilanza, approvando bilanci e rendiconti. Pur non avendo personalità giuridica autonoma (rientra in quella dello Stato), l'agenzia gode di ampia autonomia organizzativa e funzionale, con propri organi di gestione (direttore generale, comitato direttivo) e controllo interno.

ISSN 2036-7821

digitalizzazione, in linea con le direttive europee[22], nonché una specifica funzione di vigilanza, assistita dalla possibilità di irrogare sanzioni amministrative[23]. La sua istituzione ha segnato l'inizio di un nuovo capitolo nell'adozione delle tecnologie digitali per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici.
Negli anni successivi, le funzioni dell'AgID sono evolute, adattandosi ai rapidi cambiamenti nel panorama tecnologico e alle crescenti esigenze della società digitale. Inizialmente focalizzata sul coordinamento delle politiche digitali e sull'elaborazione di linee guida, ha ampliato il suo mandato fino ad includere lo sviluppo e la gestione di infrastrutture digitali fondamentali. A seguito dell'adozione dell'Agenda Digitale italiana nel 2012, L'Agenzia per l'Italia Digitale ha comunque assunto un ruolo ancora più attivo nell'attuazione di politiche specifiche, posto l'obiettivo dell'ADI di accelerare la trasformazione digitale del Paese, con progetti mirati a migliorare l'*e-government*, l'accesso alla banda larga, la *cybersecurity* e l'innovazione digitale e l'affidamento di tali compiti ad AgID. Pertanto, l'Agenzia si è progressivamente accreditata anche come promotore dell'innovazione digitale nella pubblica amministrazione italiana, attraverso l'adozione di tecnologie emergenti, l'implementazione di progetti pilota e la promozione della collaborazione tra le diverse amministrazioni[24].

3. La peculiare collocazione di AgID nel contesto delle agenzie amministrative.

Come detto, l'Agenzia per l'Italia Digitale è l'agenzia tecnica[25] che ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana[26] e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica[27].
Per comprendere al meglio cosa sia l'AgID, risulta essenziale chiarire, in primo luogo, i tratti distintivi delle agenzie pubbliche.

Opera a favore non solo del ministero di riferimento, ma anche delle altre amministrazioni pubbliche, tramite convenzioni che definiscono le prestazioni.

[22] Coerentemente anche con l'art. 117 Cost., comma 2, lettera r) "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno".

[23] Cfr. Art. 14 CAD.

[24] Corte Costituzionale, ordinanza 11 maggio 2018, n. 97: la Corte Costituzionale sottolinea che l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) non ha esclusivamente un ruolo di coordinamento informatico ma anche di progettazione dell'evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione e la predisposizione del Piano per l'informatica avente contenuti non meramente programmatici ma anche specifici e puntuali.

[25] Un'agenzia tecnica è istituita con legge. Può essere dotata di personalità giuridica – in tal caso sono considerati come enti pubblici strumentali – o esserne priva – e in tal caso sono considerati uffici dello stato -.

[26] L'Agenda Digitale Italiana prevede lo sviluppo di quelle che vengono denominate *"smart cities"* (o più propriamente "comunità intelligenti", ossia portare le città ad un livello completamente digitale. L'Agenda affida tale compito all'AgID. Cfr. V. PARISIO, *Public Administrations digitisation and smart cities between law and technology: a first short general overview,* in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario,* 2003, 2, p. 4 ss.

[27] https://www.agid.gov.it

ISSN 2036-7821

Il termine "agenzia" è stato a lungo impiegato dal legislatore per riferirsi, in modo del tutto generico, a enti pubblici dotati di compiti tecnico-operativi[28]. L'agenzia, nel corso dello svolgimento delle proprie attività, è di solito sottoposta agli indirizzi e al controllo di un dicastero[29]. Questo implica che le funzioni di indirizzo e controllo rimangono sotto la responsabilità del dicastero stesso, mentre le funzioni organizzative e operative vengono delegate all'agenzia[30].

È bene rammentare che il nostro ordinamento categorizza le agenzie nel seguente modo: le agenzie istituite prima del d.lgs. n. 300 del 30 luglio del 1999, le agenzie istituite in base al il d.lgs. 300/1999[31] e le agenzie fiscali[32].

Le agenzie preesistenti al d.lgs. 300/1999 sono sette: l'Asi, l'Aran, l'Assr, l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, l'Agea, l'Anpa[33]. Queste sette agenzie hanno dei caratteri comuni sia dal punto di vista strutturale (organizzazione interna; personalità giuridica; autonomia strutturale, funzionale, contabile e regolamentare; infine, la sottoposizione al controllo della Corte dei conti) e funzionale (attività svolte, campo di azione e cooperazione in ambito comunitario ed internazionale)[34].

Le agenzie istituite dopo il decreto legislativo 300/99 (e che quindi ne seguono la disciplina) sono invece sei: l'Agenzia industrie difesa; l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici; l'Agenzia per la proprietà industriale; l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale. Nel caso di tali agenzie, non vi è una normativa univoca, bensì una regolamentazione su più livelli: il primo è rappresentato dal d.lgs. n. 300/99 (la fonte primaria); fonte secondaria è quella costituita dai singoli statuti delle diverse agenzie; un terzo livello è invece offerto dai diversi accordi che la singola agenzia stipula con il ministro competente; infine, un quarto livello costituito dai regolamenti emanati dalle agenzie e relativi

[28] Cfr. *Agenzie Amministrative,* in *Enciclopedia giuridica TRECCANI*, 2010, Roma.

[29] F. MANOCCHIO, *Considerazioni sulle agenzie amministrative tra modello statale e prospettive regionali,* in *Le istituzioni del federalismo,* 2001, 3-4, p. 675-705.

[30] Appare importante, nuovamente, sottolineare che l'agenzia si distingue dall'autorità amministrativa indipendente in quanto, mentre quest'ultima gode di una quasi totale autonomia dal governo, l'autonomia di cui gode l'agenzia, è molto più limitata e variabile. Inoltre, a differenza dell'agenzia, l'autorità amministrativa indipendente può anche esercitare poteri normativi o paragiurisdizionali, conferendole una portata di azione diversa e più ampia rispetto a quella dell'agenzia.

[31] Il d.lgs. n. 300/1999 venne emanato con la finalità di riorganizzazione, fusione e soppressione dei Ministeri e in tale ottica si inseriscono le agenzie che risultano ausiliari dei Ministeri stessi.

[32] Sul punto vedi G. VESPERINI, *Le agenzie (articoli 8 e 10),* in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai Decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri,* Bologna, 2000, p. 145 ss.

[33] Quest'ultima soppressa con il d.lgs. 300/99 e sostituita con l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici

[34] F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri,* in *Diritto Pubblico,* 1999, 3, p. 717 ss.

ISSN 2036-7821

all'organizzazione e alla contabilità[35].

I compiti delle agenzie preesistenti alla riforma del governo sono di tipo tecnico-scientifico (raccolta di informazioni, la diffusione di conoscenze, la formazione professionale, la ricerca tecnologica e applicata, l'individuazione di parametri scientifici, la valutazione dei requisiti tecnico-scientifici di determinati prodotti), mentre i compiti attribuiti alle nuove agenzie ministeriali sono di natura sia tecnica, sia operativa e, dunque, consistono in attività solo in parte sovrapponibili a quelle svolte dalle agenzie istituite prima del d.lgs. n. 300/1999[36]. Infine, nel caso delle agenzie fiscali, si è di fronte a funzioni anche di tipo autoritativo ossia, poteri accertativi, impositivi e sanzionatori che sfociano in atti amministrativi di natura provvedimentale, caratterizzati da imperatività ed autotutela.[37].

Il d.lgs. n. 300/99 non ha cambiato sostanzialmente i rapporti tra le agenzie amministrative ed il Governo. Difatti, per quanto concerne il potere di nomina, nel periodo precedente all'emanazione del citato decreto, era il Governo che si occupava di nominare gli organi al vertice delle varie agenzie[38].

Da un punto di vista normativo, la relazione tra le agenzie ed il Governo è sempre stata definita attraverso un meccanismo di "vigilanza"[39]. Le agenzie preesistenti al d.lgs. 300/99, erano sottoposte alla supervisione di un ministero specifico, mentre le agenzie regolate dagli artt. 8 e 9 del medesimo decreto legislativo sono sottoposte ai poteri, non solo di vigilanza, ma anche di indirizzo, da parte del ministro competente[40]. Il d.lgs. n. 300/99 ha introdotto alcune modifiche significative nel sistema di vigilanza da parte del Governo, prevedendo: in primo luogo, che i rapporti tra le agenzie e le amministrazioni pubbliche fossero regolati da convenzioni quadro (mentre in

[35] L. CASINI, *le agenzie amministrative,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 2003, 2, p. 393 e ss.: Il d.lgs. n. 300/1999 individua quattro organi principali: il direttore generale, il comitato direttivo, il collegio dei revisori dei conti e un organismo incaricato del controllo di gestione. Successivamente, lo statuto deve stabilire un'organizzazione dell'agenzia che garantisca rapidità, efficienza ed efficacia nell'azione amministrativa. Inoltre, deve prevedere che un regolamento specifico, redatto dal direttore dell'agenzia e approvato dal ministro competente, possa adattare tale organizzazione alle esigenze operative entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili. Infine, altri poteri organizzativi sono demandati ad atti di livello inferiore.

[36] F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Diritto pubblico*, 1999, 3, p. 717 ss.

[37] Cfr G. TABET, *Natura e funzioni delle agenzie fiscali,* in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze,* 2011, 2, p. 253 e ss: Si ricordano a titolo esemplificativo ma non esaustivo: l'agenzia delle entrate, l'agenzia delle dogane e dei monopoli, l'agenzia del demanio.

[38] Il presidente viene nominato tramite decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, come nel caso dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e dell'Agea, oppure tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su deliberazione del Consiglio, come per l'Asi. I membri dell'organo direttivo collegiale vengono nominati mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, o del ministro competente.

[39] Il potere di vigilanza da parte del Governo si sostanzia attraverso l'utilizzo di altri poteri: poteri di controllo, poteri di nomina e revoca, approvazione degli atti principali (ad esempio: bilancio, piani di attività, ecc.).

[40] G. PETRONI, *Nuovi Profili Organizzativi Nell'evoluzione Del Sistema Amministrativo Pubblico: Le Agenzie,* Padova, 1988, p. 54 ss.: Porre in capo al Governo il potere di indirizzo, oltre il potere di vigilanza, sta a significare che il ministro non si limita solo a verificare che tutto sia regolare, ma può anche influenzare gli obiettivi e le priorità strategiche dell'agenzia, ponendo quindi in capo al potere politico un potere più attivo di guida e di orientamento.

ISSN 2036-7821

precedenza le convenzioni, quando erano presenti, erano meno definite); in secondo luogo, un rafforzamento del potere del Ministro competente poiché, mentre in precedenza il potere di vigilanza era più limitato e frammentato tra diverse autorità, a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 300/99 il ministro competente ha il potere di dare un indirizzo politico più incisivo e continuativo[41].

Con riferimento al potere di controllo, il d.lgs. 300/99 disponeva invece un minuzioso controllo da parte del Governo sugli atti considerati fondamentali[42].

Da quanto appena descritto, emerge come, rispetto alle agenzie preesistenti al d.lgs. 300/99, il Governo sia titolare di un rilevante potere di direzione, tale da rendere i relativi organismi non autonomi ma dipendenti dall'Esecutivo.

Le agenzie che sono state istituite successivamente all'emanazione del già menzionato decreto hanno invece piena autonomia regolamentare, di bilancio e contabile, per quanto non si possa affermare che le stesse godano di una completa autonomia statutaria, nonostante adottino propri statuti[43]. Questi, infatti, sono emanati tramite regolamenti governativi, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri competenti (in collaborazione con il Ministro dell'Economia e delle Finanze) e devono rispettare i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'art. 8, co. 4, del d.lgs. n. 300/1999[44]. Inoltre, tale autonomia statutaria risalta anche nel processo di approvazione dello stesso. Generalmente, gli statuti delle agenzie amministrative vengono approvate dal ministro di competenza (ad esempio, per l'Agenzia delle Entrate lo statuto viene approvato dal Ministero dell'Economia) attraverso un Decreto Ministeriale; mentre, lo statuto dell'Agenzia per l'Italia Digitale viene approvato

[41] G. VESPERINI, *Le agenzie (articoli 8 e 10)*, in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai Decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000, p. 145 ss.

[42] Il d.lgs. 300/99, prevede che il Governo eserciti un controllo stringente sugli atti considerati fondamentali delle agenzie e degli enti da esso vigilati, specialmente per quanto riguarda la coerenza con le politiche pubbliche e il rispetto delle priorità nazionali. Questo potere di controllo si sostanzia principalmente attraverso l'obbligo, per le agenzie, di sottoporre al Governo specifici atti e decisioni strategiche che incidono su ambiti di interesse pubblico rilevante o su risorse economiche di una certa entità. Tra questi atti rientrano, ad esempio, i piani annuali di programmazione, i bilanci preventivi e consuntivi, le nomine dei vertici e i regolamenti interni che definiscono l'operatività dell'ente. Tale sistema di controllo, finalizzato a garantire un allineamento tra l'azione delle agenzie e le politiche nazionali, permette inoltre al Governo di intervenire laddove emerga un disallineamento con le direttive o un rischio per l'interesse pubblico.

[43] G. SORICELLI, *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002, p 172 ss.

[44] Per un aggiornamento sullo stato di avanzamento delle agenzie previste dal decreto legislativo n. 300 del 1999, si può consultare la relazione della Corte dei conti, sezione di controllo, del 21 maggio 2002, pubblicata nella Rivista della Corte dei conti del 2002, numero 3, a partire dalla pagina 15. Nella relazione si sottolineano i seguenti punti: 1) sono state attuate solo le agenzie fiscali; 2) viene espresso un giudizio positivo sull'avvio delle attività di queste nuove strutture, che hanno già iniziato progetti per migliorare la qualità dei servizi e ridurre i costi per unità di prodotto; 3) le altre amministrazioni tendono invece a seguire i modelli organizzativi precedenti alla riforma, prestando poca attenzione alla necessità di implementare il cambiamento significativo richiesto dal legislatore; 4) le giustificazioni per il ritardo nella costituzione delle agenzie non fiscali sono estremamente vaghe.

ISSN 2036-7821

tramite Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri[45]. Tale distinzione è conseguenza della normativa che disciplina il funzionamento dell'AgID (D.l. 83/2012, convertito in legge 134/2012) che deroga la vigilanza da parte di un solo Ministro stabilendo che, data la natura strategica di tale agenzia[46], fosse direttamente il Presidente del Consiglio a supervisionare sullo statuto[47].

Quindi, nonostante formalmente possa sembrare che il Governo, in seguito al decreto legislativo n. 300/99, abbia ridotto il suo controllo sulle agenzie, in realtà conserva ancora un'ampia autorità regolamentare sui relativi statuti.

Per quanto concerne poi le interazioni tra le agenzie e altre amministrazioni, è importante considerare i rapporti che queste hanno con le regioni e gli enti locali. Le agenzie istituite prima del decreto legislativo n. 300 del 1999 svolgono funzioni in settori di interesse statale, regionale e locale, a volte attraverso specifiche convenzioni; al contrario, le agenzie istituite *post* 1999 lavorano a supporto delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali, con rapporti di collaborazione regolati da convenzioni quadro stabilite dal ministro competente[48]. Inoltre, le agenzie fiscali possono essere incaricate da regioni ed enti locali di gestire, in tutto o in parte, le funzioni loro attribuite.

Come già accennato, dal punto di vista normativo, la relazione tra le agenzie e il governo è definita attraverso un meccanismo di "vigilanza" [49], per cui ogni agenzia, se esistente prima del decreto legislativo n. 300 del 1999, è soggetta alla supervisione di un ministero specifico o della Presidenza del Consiglio dei ministri, mentre le agenzie regolate dagli articoli 8 e 9 dello stesso decreto sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del ministro competente; infine, le agenzie fiscali rispondono alla supervisione del Ministro dell'economia e delle finanze[50].

Rispetto al quadro descritto, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) presenta alcuni tratti

---

[45] Evidenziando la centralità e l'importanza strategica in tutti i settori dell'innovazione digitale.

[46] Difatti, il D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 (Codice Amministrazione Digitale) stabilisce che l'AgID è un ente pubblico sottoposto alla vigilanza del Presidente del Consiglio (o un Ministro delegato), il quale è onerato di approvare con decreto lo statuto di tale Agenzia. Inoltre, qualsiasi modifica allo statuto deve seguire lo stesso iter, ossia la sua approvazione con decreto da parte del Presidente del Consiglio (o un Ministro da lui delegato). Oltre all'approvazione dello statuto, o delle sue modifiche, il Presidente del Consiglio ha il compito di: nominare/revocare il Direttore Generale dell'AgID, controllo nel merito dei progetti realizzati dall'AgID, controllo sull'utilizzo delle risorse finanziarie in maniera efficiente, può richiedere relazioni periodiche sull'attività dell'AgID ed i risultati raggiunti, avviare ispezioni e (nel caso) emettere sanzioni.

[47] L'attuale statuto dell'AgID è stato approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri con decreto dell'8 gennaio 2014.

[48] B.G. MATTARELLA, *La traiettoria della riforma amministrativa in Italia: 1993-2023*, in *Public Administration in Italy in Political and Historical Context*, Milano, 2025, p. 95-111.

[49] Per "vigilanza" si intende un monitoraggio complessivo e non formale: complessivo perché copre tutte le attività (e naturalmente anche gli organi) dell'ente, sia dal punto di vista della legittimità, sia dal punto di vista dell'opportunità; non formale perché i procedimenti di controllo sono lasciati quasi interamente alla discrezionalità del controllore

[50] L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2003, 2, p. 393 ss.

ISSN 2036-7821

peculiari. L'AgID, istituita con il D.l. 22 giugno del 2012, n. 83, convertito in Legge del 7 agosto 2012, n. 134, ha come obiettivo la digitalizzazione e l'innovazione della P.A., rispondendo alle esigenze emergenti di innovazione tecnologica. In merito all'organizzazione e alla struttura, rientra nel novero delle agenzie amministrative istituite in base al d.lgs. 300/99, facente capo alla Presidenza del Consiglio con il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana coordinando tutte le Amministrazioni del Paese; contribuisce, inoltre, alla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica; ed infine, promuove le competenze digitali e la loro diffusione, collaborando con istituzioni, organismi internazionali, nazionali e locali[51]. In effetti, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)[52], sin dalla sua istituzione, è stata concepita con l'obiettivo precipuo di ottimizzare sia l'efficienza sia l'efficacia dell'amministrazione pubblica. Essa gode di una significativa autonomia operativa e finanziaria[53], che le consente di agire con una certa indipendenza nella gestione delle proprie risorse. La struttura organizzativa dell'AgID è articolata intorno a gruppi funzionali, i quali possono essere riorganizzati e adattati in maniera flessibile secondo le esigenze dei progetti in corso. Inoltre, l'Agenzia è sottoposta a rigorosi controlli di *performance* per garantire il conseguimento degli obiettivi prefissati e la conformità agli standard di qualità previsti.

Per quanto ascrivibile al novero delle agenzie che trovano la loro regolamentazione nel d.lgs 300/99, l'AgID ha comunque aspetti, (per lo più) funzionali ed organizzativi, che differenziano questo particolare tipo di agenzia dalle altre[54]. In effetti, le agenzie governative presentano strutture organizzative differenti, poiché queste variano in funzione dei rispettivi compiti. L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) possiede una struttura organizzativa progettata specificamente per affrontare le sfide tecnologiche e digitali. Essa include dipartimenti specializzati, quali la Direzione Tecnica, la Direzione per la Trasformazione Digitale e la Direzione per la Sicurezza Informatica. Diversamente, altre agenzie, avendo compiti diversi, si organizzano di conseguenza.

Inoltre, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) gode di un significativo grado di autonomia che la distingue da altre agenzie governative. In particolare, l'AgID possiede autonomia operativa, amministrativa e scientifica, che le permette di svolgere i propri compiti con una certa indipendenza. Questa autonomia, operativa e

[51] https://www.agid.gov.it/it/agenzia

[52] G. STRAZZA, *I dati aperti in italia: un focus sull'openness digitale dei Comuni,* in *Federalismi,* 2022, 32, p. 168 ss.: L'AgID è l'ente amministrativo incaricato dell'attuazione dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con quella europea, rivestendo quindi un ruolo cruciale nell'evoluzione e nell'implementazione della digitalizzazione nel nostro Paese.

[53] Anche se l'autonomia dell'AgID dipende fortemente dai finanziamenti allocati attraverso il bilancio dello Stato per i suoi progetti.

[54] L. LAMBERTI, G. A. PRIMERANO, *Il principio di efficienza ed i modelli organizzativi: le agenzie amministrative*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SATTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione Europea*, Firenze, 2016, pp. 283-300.

amministrativa, è essenziale per perseguire gli obiettivi di digitalizzazione e innovazione tecnologica[55], ma è diversa rispetto a quella che sperimentano altre agenzie governative le quali, pur godendo di un certo grado di indipendenza ma competenze limitate a specifici settori, sono solitamente maggiormente soggette all'influenza dei Ministeri di riferimento, attraverso le funzioni di vigilanza, ma soprattutto di indirizzo politico[56]. L'AgID gode invece di maggiore libertà nel definire e adottare standard tecnologici per la pubblica amministrazione, avendo la possibilità di intervenire trasversalmente in ogni settore della pubblica amministrazione in cui sia necessaria l'implementazione di soluzioni tecnologiche innovative.

In questo contesto, emerge come l'AgID abbia il potere di richiedere e acquisire, in qualsiasi momento, da tutti i soggetti pubblici: i dati, i documenti e ogni altra informazione necessaria e strumentale alle proprie attività, come stabilito dall'art. 14 CAD. La disposizione radica, dunque, le funzioni di controllo e vigilanza che, a loro volta, si fondano sulle informazioni che l'AgID deve necessariamente reperire dalle singole amministrazioni[57]. Di particolare rilievo, in tale quadro, è l'art. 50 del CAD, che enfatizza il ruolo dell'AgID nel trattamento dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel quadro delle funzioni di controllo e vigilanza dell'AgID.

L'Agenzia, infatti, nell'espletamento della sua attività di controllo, verifica che i dati siano trattati nel rispetto dei principi di trasparenza e sicurezza, assicurando che le amministrazioni non eccedano nell'utilizzo delle informazioni o le usino in modo inappropriato; mentre la funzione di vigilanza si estende anche alla corretta interoperabilità tra le banche dati pubbliche, garantendo che i flussi informativi rispettino gli standard tecnici e normativi e che non si creino situazioni di accesso improprio o violazione della *privacy*[58].

L'articolo 50, che apre il Capo V del Codice (intitolato significativamente "Dati delle pubbliche amministrazioni") definisce le regole generali che le amministrazioni devono seguire nell'utilizzo dei dati di cui entrano in possesso. In particolare, il comma 2 evidenzia come tali dati debbano essere "accessibili e fruibili alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima"[59]. La previsione esprime i principi di interoperabilità e di condivisione

[55] L'AgID può gestire progetti strategici come SPID, PagoPA, ANPR e CIE, adottare regolamenti e direttive tecniche, organizzare la propria struttura interna e gestire risorse umane e finanziarie in modo autonomo; ha piena facoltà di condurre studi, ricerche e sperimentazioni nel campo tecnologico, collaborando con enti di ricerca e università, e di definire standard tecnici per la pubblica amministrazione

[56] I. MACRÌ, U. MACRÌ, G. PONTEVOLPE, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, Milano, 2011, p. 9 ss.

[57] A. CELOTTO, *La burocrazia digitale,* in *L'Analisi Giuridica dell'Economia,* 2020, 1, p.265-273

[58] P. S. L. FALLETTA, *Le linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, 2, p. 163 ss.

[59] La mancata ottemperanza alla richiesta di dati, documenti o informazioni, nonché la trasmissione di informazioni o dati parziali o non veritieri, comporta severe sanzioni, come previsto dall'art. 50 CAD, comma 3 e

dei dati tra amministrazioni, quali strumenti imprescindibili per garantire l'efficacia e la coerenza del processo di digitalizzazione.
In definitiva, la distinzione tra AgID e le altre agenzie amministrative, pur avendo una base normativa, riflette principalmente la necessità di adattarsi alle trasformazioni tecnologiche e digitali in corso.
Tuttavia, l'autonomia di cui gode l'AgID, pur giustificata dalla necessità di rispondere con rapidità e flessibilità alle sfide dell'innovazione, presenta alcuni rischi. Anzitutto, questa autonomia operativa e amministrativa, sebbene utile per agire in tempi rapidi e mantenere il passo con gli obiettivi dell'innovazione tecnologica, potrebbe isolare l'agenzia, rendendo difficile il necessario coordinamento con ministeri e altri enti pubblici, con il rischio di una gestione delle politiche digitali priva di una visione integrata a livello governativo a causa della mancanza di un efficace raccordo istituzionale. In secondo luogo, la supervisione diretta della Presidenza del Consiglio potrebbe ridurre la responsabilità dell'agenzia verso il Parlamento, dando così un'unica linea politica senza la possibilità di confronto con le altre forze politiche e alterando il sistema di pesi e contrappesi tipico del controllo ministeriale, aprendo le porte ad uno scenario che potrebbe favorire forme di controllo politico più marcate[60].
In questo quadro, va pertanto sottolineato come, per quanto l'autonomia dell'AgID sia essenziale per garantire una pubblica amministrazione digitalizzata e al passo coi tempi, essa richieda in ogni caso un costante bilanciamento tra i necessari margini di indipendenza e l'esigenza di un coordinamento efficace con e per l'intero sistema amministrativo.

4. Le sfide della Digitalizzazione e il contributo dell'AgID.

Come già chiarito, il principale compito dell'AgID è quello di garantire l'accessibilità e l'usabilità dei servizi digitali, riducendo al contempo la complessità burocratica e semplificando le procedure amministrative. A tal fine, l'agenzia promuove lo sviluppo di piattaforme digitali integrate e interoperabili, che consentano una gestione più efficiente e razionale dei dati e dei processi all'interno della pubblica amministrazione[61].
Entrando nel merito del funzionamento dell'AgID, è importante sottolineare, ancora una volta, che tale agenzia ha il compito di coordinare le amministrazioni nel processo di implementazione del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica

3ter dove si sottolinea che l'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili i dati richiesti fa scaturire una sanzione per i dirigenti responsabili rinvenibile nella riduzione, non inferiore al 30%, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti.

[60] M. MANCARELLA, *Profili negoziali e organizzativi dell'amministrazione digitale,* Trento, 2009, p. 50 ss.

[61] D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare,* in *federalismi.it*, 2022, 7, p. 103 ss.

ISSN 2036-7821

Amministrazione[62]. Attraverso questa attività, l'agenzia supporta l'innovazione digitale e promuove la diffusione delle competenze digitali; inoltre, collabora attivamente con istituzioni e organismi internazionali, nazionali e locali, al fine di facilitare e accelerare la transizione verso un sistema più digitale ed efficiente.
I compiti dell'Agenzia per l'Italia Digitale forniscono una chiara e completa visione delle responsabilità e funzioni: ad oggi l'Agenzia per l'Italia Digitale svolge un ruolo fondamentale nella promozione e nella trasformazione digitale della pubblica amministrazione italiana, operando per migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'accessibilità dei servizi pubblici attraverso l'adozione delle tecnologie digitali. Pertanto, l'AgID si pone come fulcro strategico per l'implementazione di politiche volte a migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'accessibilità dei servizi pubblici. Il suo ruolo va ben oltre la mera fornitura di supporto tecnico, poiché mira a trasformare radicalmente il modo in cui cittadini e imprese interagiscono con l'amministrazione pubblica[63]. In merito, è importante sottolineare che l'AgID ha la responsabilità di garantire la coerenza con gli standard di sicurezza e l'accessibilità dei servizi digitali (artt. 68 e 71 CAD), monitorando e supportando l'attuazione delle linee guida per la trasformazione digitale[64]. Questo ruolo comprende la supervisione e la valutazione delle iniziative digitali in tutta la Pubblica Amministrazione, facendo sì che l'Agenzia non si limiti alla fornitura di competenze tecniche, ma sia effettivamente responsabile del coordinamento strategico della trasformazione digitale.
Un altro aspetto determinante del lavoro dell'AgID è rappresentato dalla promozione della cultura digitale all'interno delle istituzioni pubbliche, attraverso l'implementazione di programmi di formazione e sensibilizzazione rivolti al personale amministrativo. Questo sforzo mira a creare le basi per una trasformazione culturale che favorisca l'adozione diffusa delle tecnologie digitali e l'innovazione nei processi decisionali e organizzativi.
Inoltre, l'AgID esercita una competenza specifica nella definizione delle linee guida e degli standard tecnici per l'interoperabilità dei sistemi informativi della pubblica

[62] Rispetto alle altre Agenzie pubbliche, l'AgID ricopre una posizione peculiare per diversi ordini di motivi: a) ha funzioni che includono strategie a livello nazionale mentre le Agenzie generalmente si occupano di funzioni specifiche sul loro settore di competenza; b) L'AgID opera sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre normalmente le Agenzie hanno un ministero che supervisione, questo conferisce all'AgID una posizione di rilievo; c) l'AgID interagisce direttamente con tutte le pubbliche amministrazioni in merito alla digitalizzazione di qualsiasi ambito, mentre le agenzie, generalmente, collaborano con le PP.AA. su progetti specifici.

[63] L. GOLISANO, *Il governo del digitale: strutture di governo e innovazione digitale,* in *giornale di diritto amministrativo,* 2022, 6, p. 829 e ss.

[64] Consiglio di Stato, Commissione speciale, 1° aprile 2016, n. 2122: la Commissione speciale ha accolto di buon grado la scelta di introdurre in una norma specifica del CAD i compiti di AgID, rispetto ad avere dei semplici regolamenti tecnici.

ISSN 2036-7821

amministrazione[65], garantendo così l'omogeneità e la coerenza dei servizi digitali offerti a cittadini e imprese su tutto il territorio nazionale.

È evidente, dunque, che l'AgID rappresenta un pilastro nella trasformazione digitale della pubblica amministrazione italiana, contribuendo in modo significativo a rendere il sistema amministrativo più competitivo ed efficiente.

In questo quadro va segnalato peraltro come l'Agenzia per l'Italia Digitale risulti essere l'ente principale per la regolamentazione dell'utilizzo dell'IA, soprattutto a seguito della pubblicazione nel 2018 del libro bianco "l'intelligenza artificiale al servizio del cittadino"[66], contenente una serie di proposte e di raccomandazioni per l'utilizzo ottimale dell'IA nel rispetto dei diritti dei cittadini. Tale libro, unitamente all'adozione del Programma Strategico Intelligenza Artificiale (IA) 2022-2024, a cura del Ministero dell'Università e della Ricerca, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministro per l'Innovazione tecnologica e la Transizione Digitale, ha il principale compito di colmare il ritardo accumulato dall'Italia rispetto agli altri paesi dell'Eurozona[67].

Un altro impegno significativo è rappresentato dalla sicurezza dei dati. La digitalizzazione, infatti, comporta la gestione e lo scambio di una grande quantità di informazioni sensibili. In questo contesto, è fondamentale garantire che i dati personali e sensibili siano adeguatamente protetti da rischi di accesso non autorizzato, violazioni della *privacy* e attacchi informatici. In questa prospettiva, l'AgID è l'ente che si interessa di promuovere la sicurezza dei dati attraverso l'adozione di misure di protezione avanzate, la definizione di standard di sicurezza e la promozione di pratiche di gestione dei dati conformi alle normative vigenti[68].

In questa prospettiva, è responsabilità di AgID assicurare l'interoperabilità dei sistemi informativi, in modo da garantire la coerenza e l'efficienza dei servizi digitali offerti dalla pubblica amministrazione. Ciò richiede la definizione di standard e protocolli

---

[65] Le linee guida dell'AgID hanno in qualche modo deregolamentato la disciplina in materia di digitalizzazione diventando esse stesse delle vere e proprie norme da seguire. Sul punto è intervenuto il Consiglio di Stato, Commissione speciale, 10 ottobre 2017, n. 2122, ritenendo che "la scelta di introdurre nella normativa di settore uno strumento di regolazione più flessibile rispetto alle regole tecniche appaia sostanzialmente in linea con il criterio direttivo recato dall'art. 1, comma 1,lett. m), della legge di delega e, in particolar modo, con l'esigenza che le disposizioni del Codice siano connotate da 'neutralità tecnologica', al fine di evitare il rischio che le previsioni del CAD comportino la necessità di ricorrere a soluzioni e servizi tecnologici non in linea con lo sviluppo, di certo rapido, del settore".

[66] Ad opera di una "task force" istituita ad hoc per l'argomento Cfr. D.U. GALETTA, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto,* in *federalismi.it,* 2019, 3, p. 6.

[67] M. MACCHIA E A. MASCOLO, *Intelligenza artificiale e sfera pubblica: lo stato dell'arte*, in *Giornale di diritto Amministrativo,* 2022, 4, p.556 e ss.

[68] I. FORGIONE, *Il ruolo strategico dell'agenzia nazionale per la cybersecurity nel contesto del sistema di sicurezza nazionale: organizzazione e funzioni, tra regolazione europea e interna,* in *Diritto Amministrativo,* 2022, 4, p. 1113 e ss.: Tale ruolo è riconosciuto all'AgID sia a livello nazionale, dal CAD, D.l. 135/2018 (c.d. Decreto Semplificazioni) e dal Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione; sia a livello sovranazionale dal GDPR – Regolamento UE 2016/679 ("Regolamento Europeo sulla Protezione dei Dati Personali".

comuni che consentano ai diversi sistemi di comunicare e scambiare dati in modo fluido e sicuro[69]. L'AgID lavora per promuovere l'interoperabilità dei sistemi attraverso l'adozione di linee guida e framework tecnologici che favoriscano l'integrazione e l'interconnessione dei sistemi informativi[70] delle diverse amministrazioni[71].

Da quanto evidenziato, emerge pertanto come il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione comporti una trasformazione di vasta portata che, se mira a migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'accessibilità dei servizi pubblici attraverso l'adozione di tecnologie digitali innovative, non è comunque priva di insidie e richiede un impegno costante per superare gli ostacoli che possono rallentarne l'implementazione e comprometterne i risultati.

Questo processo poggia su di un impianto normativo che trova le sue fondamenta nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)[72], che ha come obiettivo incentivare e disciplinare l'uso delle tecnologie digitali come strumento privilegiato nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini. Oggi il CAD costituisce il quadro normativo di riferimento per la presente edizione del Piano triennale per l'Informatica della PA e ne rappresenta il pilastro fondamentale per garantirne una concreta realizzazione, sia in termini di comunicazione che di organizzazione, in un'ottica di trasformazione digitale[73]. Infatti, Il CAD fornisce i principi e le norme che orientano l'azione della PA verso una piena trasformazione digitale, regolando aspetti chiave come la gestione documentale (artt. 20-23), la sicurezza informatica (art. 51), la dematerializzazione e l'uso del digitale nei servizi pubblici (artt. 64-71).

In quest'ottica, il Piano Triennale si basa sul CAD per definire obiettivi concreti, quali la digitalizzazione dei processi, l'interoperabilità delle piattaforme e l'adozione di

[69] Obiettivo non solo dell'Italia, ma di tutta l'Europa. Infatti, è recente la notizia di voler creare una cartella sanitaria digitale di ogni cittadino europeo accessibile da qualsiasi struttura medica presente in Europa.

[70] Come stabilito dal combinato disposto degli artt. 14, 12 e 50*ter* del CAD. Difatti, mentre l'art. 14 elenca in maniera generica tutti i compiti dell'AgID, l'art. 12 e l'art. 50*ter* pongono in capo all'AgID, rispettivamente, i compiti di coordinamento informatico dell'amministrazione pubblica e di interoperabilità delle basi di dati pubbliche.

[71] M. DEMICHELIS, *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio,* in *Diritto Amministrativo,* 2023, 2, p. 407 e ss.: Si richiama, altresì, l'attenzione sulle disposizioni contenute nel Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione dell'AgID, nell'aggiornamento del periodo 2022-2024, relativo ai "Principi guida". Tra le direttive espresse si evidenzia l'importanza di considerare i dati pubblici come un bene di interesse comune e come un asset fondamentale per il progresso della nazione, pertanto, è cruciale valorizzarli e renderli fruibili da parte dei cittadini e delle imprese, adottando un approccio aperto e interconnesso. In particolare, si sottolinea l'assunto secondo cui i servizi pubblici devono essere concepiti fin dalla fase di progettazione in modo integrato e privo di discontinuità, garantendo la loro piena funzionalità nel contesto del mercato unico mediante l'adozione di idonee interfacce di programmazione (API).

[72] Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), adottato con il d.lgs. 82/2005, è un insieme di norme che disciplina l'uso delle tecnologie digitali nella Pubblica Amministrazione italiana, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei servizi offerti ai cittadini e di favorire una gestione più moderna e accessibile.

[73] F. NOTARI, *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di governance,* in *Giornale di diritto amministrativo,* 2020, 1, p. 25 e ss.

ISSN 2036-7821

soluzioni tecnologiche innovative, garantendo che le disposizioni normative siano tradotte in azioni coerenti e integrate per una Pubblica Amministrazione più efficiente e accessibile ai cittadini.

Una delle sfide principali è rappresentata dall'inclusione digitale, ovvero la necessità di garantire che tutti i cittadini, senza distinzioni di età, provenienza socioeconomica o livello di istruzione, possano accedere e utilizzare i servizi digitali offerti dalla pubblica amministrazione e conseguentemente creare un'idea di pubblica amministrazione "amica del cittadino e dell'impresa"[74].

Ciò richiede non solo la disponibilità di infrastrutture digitali efficienti e accessibili, ma anche programmi di formazione e sensibilizzazione che promuovano la cultura digitale e riducano il fenomeno di "*digital divide*"[75]. In tal senso, l'AgID è impegnata a promuovere l'inclusione digitale attraverso una serie di iniziative e progetti strategici, mirati a garantire un accesso equo e universale ai servizi digitali per tutti i cittadini. Tale impegno si concretizza attraverso la progettazione e l'implementazione di programmi educativi e di sensibilizzazione, tesi a ridurre il divario digitale e a favorire una partecipazione attiva nella società digitale[76]. Inoltre, l'AgID collabora, attraverso atti di controllo o di indirizzo, con le istituzioni pubbliche, il settore privato e le organizzazioni della società civile[77] per sviluppare soluzioni innovative e inclusive che rispondano alle esigenze specifiche di diverse fasce della popolazione, comprese quelle più svantaggiate e vulnerabili. Attraverso l'attività di coordinamento e di monitoraggio dei risultati ottenuti, l'AgID funge dunque da garante affinché nessun cittadino venga lasciato indietro nel processo di digitalizzazione, contribuendo così a costruire una società più equa e inclusiva[78].

---

[74] E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza,* in *Diritto Amministrativo,* 2023, 2, p. 301 e ss.

[75] A. ALÙ, *Il doppio volto di internet tra l'accesso e l'uscita e il paradosso della "trappola" digitale,* in *Diritto di Famiglia e delle Persone,* 2023, 2, p. 626 e ss.: Il concetto di '*digital divide*' si concretizza nella disparità esistente tra coloro che dispongono di un accesso adeguato a Internet e coloro che, invece, presentano una carenza di accesso o addirittura sono del tutto sprovvisti di collegamento alla rete. In effetti, la proliferazione di tale fenomeno potrebbe generare una nuova e significativa forma di disparità sociale, pertanto essa costituisce una questione prioritaria nell'agenda politica e istituzionale a livello globale.

[76] Infatti, La 'Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale', emessa il 15 dicembre 2022 - Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea - stabilisce nell'articolo 7 del Capitolo II, intitolato 'Solidarietà e inclusione', l'impegno delle istituzioni ad "agevolare e sostenere in tutta l'UE un accesso fluido, sicuro e interoperabile a servizi pubblici digitali concepiti per soddisfare le esigenze delle persone in modo efficiente, compresi in particolare i servizi sanitari e assistenziali digitali, segnatamente l'accesso alle cartelle cliniche elettroniche". Cfr. C. CAMARDI, *Sulla Governance digitale europea: una proposta di confronto*, in *Accademia*, 2023, 1, p. 7 ss.

[77] F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione: da industria 4.0 al decreto semplificazioni,* in *Diritto Amministrativo,* 2020, 4, p. 877 ss.

[78] Tali compiti dell'AgID trovano fondamento nel CAD, più nello specifico dall'art 14 e 14*bis* dello stesso; mentre gli strumenti attraverso i quali l'AgID esercita le proprie funzioni sono: l'emanazione di circolari e/o linee guida, emanazione di norme e piani (es. Piano Triennale per l'Informatica nella PA) e sistemi di monitoraggio (es. controllo sul rispetto delle scadenze, coerenza con gli obiettivi strategici). In caso di mancato rispetto delle linee guida e delle

ISSN 2036-7821

5. Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026: il ruolo dell'AgID tra indirizzo e consulenza.

Il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione rappresenta lo strumento principale di programmazione e coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'articolo 14-*bis* del CAD ne orienta il contenuto verso la "fissazione degli obiettivi e l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche" e ne affida l'elaborazione all'AgID, cui spetta inoltre la successiva verifica della relativa attuazione.

Il primo Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione è stato elaborato dall'AgID in collaborazione con il Team per la Trasformazione Digitale[79] e pubblicato nel 2017. Successivamente, il documento è stato aggiornato con cedenza triennale per garantire l'adeguamento ai rapidi sviluppi tecnologici e normativi. L'ultimo aggiornamento del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione guarda al biennio 2024-2026, nel quadro di un approccio che si distingue per una serie di innovazioni e obiettivi che mettono in risalto l'impegno dell'AgID nel promuovere un'evoluzione significativa nei servizi digitali offerti alle istituzioni e ai cittadini e nella prospettiva di un auspicato impatto trasversale e capillare sul settore pubblico.

In particolare, il documento punta a rivoluzionare radicalmente la dimensione digitale delle amministrazioni attraverso i progetti di *cloud computing*, implementazione dell'intelligenza artificiale e *big data*. In questa prospettiva, il nuovo Piano prevede due strumenti innovativi: il *cloud first*[80] e il principio *once only*[81]. L'implementazione di questi strumenti dovrebbe assicurare una maggiore efficienza ed interoperabilità delle

---

norme CAD, l'AgID può esercitare poteri sanzionatori o segnalare le inadempienze agli organi competenti. Questi poteri sono previsti dal CAD e rafforzati dalle disposizioni che regolano la disciplina della digitalizzazione, fornendo così all'AgID uno strumento di controllo diretto sulle amministrazioni inadempienti.

[79] Il *Team* per la Trasformazione Digitale (noto anche come TD Team) è stato un gruppo di lavoro istituito dal Governo italiano, negli anni che vanno dal 2016 al 2021, con l'obiettivo di accelerare il processo di digitalizzazione del Paese, con particolare attenzione alla Pubblica Amministrazione. Le funzioni principali di tale Team erano: sviluppo delle infrastrutture digitali nazionali, promozione dell'interoperabilità dai sistemi IT all'interno della PA, introduzione di tecnologie e metodologie innovative per la gestione dei dati pubblici e collaborazione con l'AgID per redigere ed aggiornare strumenti strategici (come, ad esempio, il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione).

[80] Il *cloud first* nasce dall'ambizione secondo cui la pubblica amministrazione deve abbandonare progressivamente le infrastrutture IT proprietarie per convertirsi alla tecnologia cloud. Ciò vuol dire che tutte le informazioni che verranno recepite dalla pubblica amministrazione saranno conservate stabilmente con un sistema "*cloud*".

[81] D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare,* in *Federalismi,* 2022, 7, p. 121 ss.: il *once only* è un principio attraverso cui tutti i cittadini che hanno prodotto delle informazioni ad una P.A. non dovrà mai più riprodurle, poiché queste vengono conservate nel *cloud* e possono essere riutilizzate da altre amministrazioni senza doverle richiedere al cittadino.

ISSN 2036-7821

Pubbliche amministrazioni, poiché, attraverso il *cloud first*, queste posso accedere tutte ad un unico software, dove è possibile salvare tutti i dati acquisiti dalle pubbliche amministrazioni, in modo tale che le stesse possano, in qualsiasi momento, recuperarli con evidente beneficio per cittadini e utenti.

Il procedimento di adozione del Piano Triennale è suddiviso in tre fasi. La prima fase di "elaborazione e redazione" nella quale l'AgID programma l'intervento sulla base degli indirizzi forniti dalla Presidenza del Consiglio o dal Ministro delegato; una seconda fase di "consultazione con i soggetti pubblici", che consiste nella raccolta dei pareri dei vari enti pubblici, al fine di garantire che il Piano risponda alle esigenze dei vari attori coinvolti; infine, la terza e ultima fase di "adozione e approvazione", laddove, una volta confezionato il Piano Triennale, l'AgID sottopone il testo al Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, il quale ha facoltà di apportare modifiche. L'approvazione finale è di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato.

Nel procedimento di formazione del Piano, la competenza di AgID riguarda dunque l'elaborazione del documento, in linea con quanto stabilito dall'art. 14-*bis* del CAD, comma 2, secondo cui "l'AgID svolge funzioni di programmazione e coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, mediante la redazione e la successiva verifica dell'attuazione del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione contenente la fissazione degli obiettivi e l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche".

Al procedimento di redazione del Piano partecipano anche altri enti pubblici, come chiarito all'interno dello stesso documento, al fine di garantire una fase istruttoria completa che tenga conto delle istanze delle amministrazioni coinvolte nel processo di transizione al digitale[82].

Coerentemente con le norme del CAD, l'AgID ha adottato delle linee guida e dei regolamenti interni, nella prospettiva di articolare un ciclo di aggiornamento periodico (che può essere annuale o triennale) per adeguare il Piano alle nuove esigenze digitali della pubblica amministrazione e agli indirizzi ministeriali, nonché ad incoraggiare consultazioni tra le P.A. ed il settore privato su temi specifici con il coinvolgimento di attori esterni[83].

---

[82] Difatti, nel capitolo introduttivo di ogni Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione, è previsto un paragrafo intitolato "Percorso di elaborazione del Piano triennale". Nel piano attualmente in vigore, viene previsto che "Il Piano triennale 2024-26 è il risultato di un'attività di scambio e concertazione tra amministrazioni e soggetti istituzionali che hanno contribuito anche alla redazione delle precedenti edizioni. Nel mese di settembre 2023 è stato istituito un Tavolo di concertazione, con l'obiettivo di costituire una struttura permanente per un'azione concertata di definizione dei contenuti e delle strategie indicate dal Piano stesso".

[83] Tra cui: Amministrazioni locali e territoriali (Regioni, Province e Comuni), Istituzioni accademiche di ricerca (Università o enti di ricerca), associazioni della società civile che rappresentano interessi collettivi o specifici e altre autorità pubbliche che non fanno parte formalmente dell'AgID ma collaborano nelle consultazioni e nella

ISSN 2036-7821

Fin qui per quanto riguarda la formazione del Piano. Diverso è il tema, invece, della sua efficacia e, in particolare del relativo carattere vincolante. Sotto questo profilo, si rende necessario chiarire l'inquadramento dello strumento nel contesto dell'attività di pianificazione delle pubbliche amministrazioni. Tutte le amministrazioni pubbliche, infatti, nell'esercizio delle relative funzioni, sono tenute a programmare in modo sistematico e organico le attività che intendono realizzare, al fine di perseguire efficacemente gli obiettivi istituzionali prefissati.

Il modello generale di pianificazione per il settore pubblico si ispira principalmente a due ambiti: la pianificazione urbanistica e la pianificazione economica, che forniscono le basi metodologiche per organizzare e strutturare le attività amministrative. Questi modelli forniscono un telaio di riferimento, caratterizzato da una visione di lungo termine e da obiettivi specifici legati, a seconda dei casi, al territorio o all'economia.

Accanto a questo modello generale, si colloca la programmazione strategica interna alla pubblica amministrazione, la quale mira a migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa. Lo strumento principale attraverso il quale viene formalizzata e articolata tale attività di programmazione è rappresentato da specifici strumenti di pianificazione come piattaforma essenziale per garantire trasparenza, efficienza e coerenza nell'azione amministrativa[84].

Attraverso i piani, infatti, le PA definiscono obiettivi strategici, individuano le risorse necessarie e stabiliscono le azioni operative da intraprendere per raggiungere risultati misurabili. In particolare, i piani triennali consentono di organizzare la programmazione a medio termine in modo sistematico e coerente, delineando un percorso chiaro per il raggiungimento degli obiettivi di modernizzazione, trasparenza e digitalizzazione[85].

---

definizione delle politiche digitali. Cfr. *www.agid.gov.it*, *"Linee Guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni"* e *"Linee Guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici"*.

[84] M. CARRABBA, *Programmazione*, in *Digesto*, 1997: "programmare «significa stabilire le premesse decisionali per decisioni future; più brevemente, pianificare significa decidere sulle decisioni». La pianificazione è inclusa, così, nel *genus* dei «meccanismi riflessivi» la cui caratteristica strutturale essenziale è che il processo decisionale «si svolge due volte in modo pienamente valido e che esso non viene ridotto ad un solo stadio... Nel caso di decisione sulle decisioni, cioè di pianificazione, è indispensabile che vengano prese decisioni secondo un certo disegno, ma, d'altra parte, che tali decisioni non rendano superflue, o determinino completamente dal punto di vista contenutistico, una successiva attività decisionale; ma la lascino più o meno aperta, cosicché si debba ancora decidere più volte. Una pianificazione si limita, in altri termini, a stabilire le premesse decisionali di successive decisioni. Essa struttura più o meno intensamente le successive situazioni decisionali, ma non anticipa le concrete decisioni sulle azioni da intraprendere... Di pianificazione si parla quando si tratta della definizione di un problema decisionale e della determinazione delle condizioni della sua soluzione".

[85] Ad esempio, il Piano della performance (art. 10 c. 1 lett. a d.lgs. 150/2009) è un documento programmatico triennale definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica (linee guida n. 1/2017), entro il 31 gennaio di ogni anno. In caso di ritardo nell'adozione del Piano l'amministrazione deve comunicare tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica.

ISSN 2036-7821

Questi strumenti permettono alle amministrazioni di programmare e monitorare le azioni necessarie, garantendo una gestione efficiente delle risorse e un miglioramento continuo della qualità dei servizi pubblici[86]. Inoltre, garantiscono un meccanismo di rendicontazione a favore dei cittadini, promuovendo una maggiore responsabilità e trasparenza nei confronti della collettività.

Con specifico riguardo al tema del carattere vincolante o meno delle previsioni del Piano Triennale per l'Informatica, può tornare allora utile il confronto con altri strumenti di pianificazione strategica. Com'è noto, infatti, i piani adottati dalle pubbliche amministrazioni non sono sempre vincolanti, posto che la vincolatività degli stessi dipende dal contesto normativo specifico in cui si collocano, per quanto la relativa adozione sia tendenzialmente obbligatoria e funzionale a garantire il rispetto dei principi di efficienza, trasparenza e responsabilità amministrativa. Ad esempio, alcuni piani, come il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT), trovano fondamento normativo in disposizioni che impongono alle pubbliche amministrazioni di adottarli e il mancato rispetto di tali obblighi può comportare sanzioni o conseguenze amministrative[87]. Peraltro, per l'ipotesi di mancata ottemperanza, sono previste specifici profili di responsabilità a carico del dipendente pubblico formalmente investito dell'onere procedimentale relativo all'adozione del Piano, come delineato dal comma 44 dall'art. 1 della legge 190/2012. Tale disposizione sancisce che l'inosservanza delle misure indicate nel Piano determina, a seconda dei casi, una responsabilità disciplinare ovvero, laddove espressamente previsto, una responsabilità amministrativa e contabile in relazione al danno eventuale arrecato all'amministrazione.

Per quanto concerne, invece, il Piano Triennale per l'informatica della pubblica amministrazione, lo stesso è un documento obbligatorio perché la sua redazione è espressamente disposta dall'articolo 14-*bis* del CAD (che lo contempla come strumento di indirizzo strategico e operativo) ma residua in ogni caso un margine di discrezionalità operativa alle amministrazioni nell'attuazione delle indicazioni del

Il Piano individua gli obiettivi specifici ed annuali di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b) del d.lgs. 150/2009 e definisce le risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonchè gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

[86] Alcuni esempi di piani delle P.A. sono: "Piano della Performance", introdotto con il D.lgs. 150/2009 (Decreto Brunetta), il quale permette alle P.A. di fissare obiettivi, monitorare il raggiungimento degli stessi e creare un collegamento tra le risorse impiegate ed i risultati raggiungi, aumentando la trasparenza verso i cittadini e i portatori di interesse (stakeholders); "Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza" (PTPCT), previsto dalla Legge 190/2012 e gestito in collaborazione con l'ANAC, mirando a combattere il fenomeno della corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche, attraverso misure specifiche che le amministrazioni devono adottare per prevenire i comportamenti illeciti e prevede la creazione di appositi sistemi di monitoraggio e controllo.

[87] Si veda la legge n. 190/2012 che, all'art. 1, comma 8, obbliga ogni pubblica amministrazione all'adozione del Piano entro il 31 gennaio di ogni anno, in coerenza con il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) predisposto dall'ANAC

ISSN 2036-7821

piano, al fine di adattarne l'attuazione alle proprie risorse, competenze e organizzazione[88].

Del resto, il tendenziale difetto di un carattere cogente degli strumenti giuridici nella disponibilità di AgID emerge anche con riguardo ad altri istituti.

A questo proposito, torna in rilievo il tema dell'azione di indirizzo e controllo delle pubbliche amministrazioni svolta dall'Agenzia per l'Italia Digitale, che si esplica in termini rilevanti attraverso lo strumento dei pareri. L'art. 14-*bis* del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), al comma 2, lettere f) e g), stabilisce, infatti, che l'AgID possa esprimere pareri tecnici. Tali pareri si distinguono in vincolanti e non vincolanti, a seconda del livello di obbligatorietà previsto dalla normativa. I pareri vincolanti hanno carattere obbligatorio e le amministrazioni devono adeguarsi alle indicazioni fornite[89]. Gli stessi possono riguardare, ad esempio: la conformità dei contratti ICT o per l'approvazione dei piani di conservazione dei documenti digitali. I pareri non vincolanti, invece, non hanno carattere obbligatorio ma, al contrario, assolvono una funzione consultiva e sono richiesti direttamente dalle amministrazioni su base volontaria. Sotto questo profilo, possiamo pensare alle indicazioni di conformità di una soluzione tecnologica a standard di interoperabilità o accessibilità.

La distinzione tra pareri vincolanti e non vincolanti risponde a un'esigenza di equilibrio tra controllo centralizzato e autonomia amministrativa. I pareri vincolanti si applicano in casi in cui è necessario garantire il rispetto di standard inderogabili per salvaguardare interessi superiori, quali: evitare vulnerabilità nelle infrastrutture pubbliche digitali; assicurare che i sistemi delle amministrazioni comunichino senza ostacoli, riducendo i costi e i disagi per i cittadini; evitare che risorse siano destinate a tecnologie obsolete o non conformi.

D'altra parte, i pareri non vincolanti lasciano spazio all'autonomia decisionale delle amministrazioni, specialmente nei contesti in cui le soluzioni tecnologiche non incidono direttamente su standard nazionali o su questioni strategiche. Questa flessibilità favorisce il dialogo tra l'AgID e le amministrazioni, senza compromettere la capacità delle singole amministrazioni di adattarsi alle specificità locali.

Dalla lettura delle norme sopra citate emerge chiaramente che il carattere vincolante dei pareri riguarda prevalentemente quelli inerenti al controllo sui contratti pubblici relativi all'acquisizione di beni e servizi digitali, ambito in cui l'AgID esercita un

[88] Tale discrezionalità deriva dal principio generale di "autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni", sancito dall'art. 5 del D.lgs. 165/2001.

[89] In caso di mancata conformità ad un parere vincolante, non esiste una normativa specifica che preveda sanzioni dirette. Tuttavia, il carattere vincolante del parere deriva dalla necessità, per l'AgID, di garantire la conformità dell'azione amministrativa al quadro normativo vigente. Di conseguenza, l'adozione di un provvedimento in contrasto con il parere vincolante potrebbe essere oggetto di annullamento su iniziativa di terzi o del giudice amministrativo, poiché la mancata conformazione al parere vincolante implica verosimilmente l'incompatibilità del provvedimento con il quadro normativo vigente. Inoltre, tale situazione potrebbe configurare un'ipotesi di danno erariale e/o responsabilità dirigenziale.

ISSN 2036-7821

controllo indiretto volto ad assicurare che i contratti pubblici siano conformi alle strategie nazionali.

In conclusione, il ruolo dell'AgID si configura principalmente come una funzione di supporto e consulenza tecnica, piuttosto che di direzione cogente, mirata a orientare le amministrazioni verso scelte conformi alle strategie nazionali, senza compromettere la loro autonomia decisionale e mantenendo un approccio non coercitivo.

Difatti, si è osservato come gli articoli 14-*bis* e 50 del Codice dell'Amministrazione Digitale attribuiscano all'AgID il compito di promuovere, definire e monitorare le politiche di digitalizzazione della pubblica amministrazione, ma gli strumenti giuridici a sua disposizione per influenzare il processo, posto il carattere solo relativamente vincolante degli stessi, appaiono insufficienti rispetto all'ambizioso obiettivo di garantire una digitalizzazione omogenea e capillare del settore pubblico sull'intero territorio nazionale.

Pertanto, emerge l'inderogabile necessità di un'evoluzione, prevalentemente normativa, che rafforzi il ruolo dell'AgID, conferendole strumenti e prerogative idonei a superare le attuali criticità. La ricerca scientifica, in questa prospettiva, deve porsi come propulsore imprescindibile per l'innovazione tecnologica, al fine di affrontare con lungimiranza le sfide poste dal processo di digitalizzazione.

Infine, il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione rappresenta non solo una sfida strategica di primaria importanza per la modernizzazione del settore pubblico italiano, ma anche un banco di prova per l'effettiva capacità delle amministrazioni di riuscire ad innovarsi in maniera omogenea. In mancanza di tale omogeneità risulta necessario una riforma del sistema normativo che permetta un'evoluzione digitale omogenea capace di adattarsi alle esigenze di un futuro sempre più digitale.

ISSN 2036-7821