



Benvenuto nel mondo reale

Marzo 2017



Sommario

Un'Agenda digitale allo "sbando" in preda a crisi di astinenza da centralizzazione <i>di Andrea Lisi e Silvia Riezzo</i>	3
I nodi irrisolti nei rapporti lavorativi tra professionisti e PA <i>di Emiliana Alessandrucchi</i>	5
Giustizia digitale: una prospettiva possibile <i>di Giuseppe Corasaniti</i>	7
Il sistemista della PA: una specie in via di estinzione? <i>di Leandro Gelasi</i>	9
Resettiamo il Codice dell'amministrazione digitale e variamo il Testo unico delle regole tecniche per un'amministrazione "aperta" <i>di Donato A. Limone</i>	11
L'odissea dei conservatori digitali accreditati nel labirinto delle norme e dell'indeterminazione delle regole <i>di Giovanni Manca</i>	14
Compensazione Iva e crediti esigibili dalle PA, un atto dovuto <i>di Mara Mucci</i>	17
Il fascicolo informatico nell'era dei dati e della trasparenza <i>di Gianni Penzo Doria</i>	19

Un'Agenda digitale allo "sbando" in preda a crisi di astinenza da centralizzazione

Andrea Lisi * e Silvia Riezzo **

* *Presidente Anorc Professioni e titolare del Digital & Law Department*

** *Direttore responsabile della rivista KnowIT*

Se ci chiedessero di trovare una parola per indicare icasticamente e brevemente quali siano a nostro parere le ultime tendenze (purtroppo negative) nell'evoluzione dell'Agenda digitale italiana, ne troveremmo poche più calzanti di "statalizzazione". Il termine, che fa subito tornare alla memoria pianificazioni economiche di stampo stalinista, ben si adatta a descrivere anche la tendenza attuale di imporre un modello digitale "governativo", centralizzato su grandi piattaforme e deciso nelle alte sfere, a un organismo vario, enorme e polimorfo come quello della pubblica amministrazione italiana, senza curarsi di intervenire sui meccanismi locali e interni e il più delle volte mortificando il vivace mercato delle software house per favorire (i soliti) grossi partner tecnologici.

La funzione di una **digitalizzazione così "imposta"** non può essere che quella - molto limitata - di coprire ma non sostituire né semplificare i vecchi processi burocratici, lasciando intatto al di sotto della superficie attraente quell'ormai celebre caos in cui versa buona parte della nostra PA, malattia per la quale l'innovazione digitale potrebbe rappresentare una valida e definitiva cura. Che questo modus operandi non stia conducendo a risultati apprezzabili lo dice dopotutto l'esperienza stessa, un'esperienza della quale raramente però si fa tesoro.

Criticità

A quanto pare non ha fatto scuola l'avventura fallimentare della **Cec-Pac**, il servizio di posta certificata per la comunicazione cittadino-PA affidato ad alcuni "big" del mercato e mantenuto in vita a costi esorbitanti per quattro anni di agonia prima di essere progressivamente dismesso senza aver mai preso piede (le percentuali di utilizzo da parte dei cittadini sono rimaste bassissime).

Anche il **progetto Spid** (Sistema pubblico di identità digitale) sembra infatti seguire, per certi aspetti, la medesima parabola. Lanciato lo scorso anno con gran clamore dal governo allo scopo, almeno in teoria, di permettere ai cittadini di accedere e fruire di tutti i servizi on line della pubblica amministrazione attraverso l'utilizzo di un pin unico, Spid ha finito per sovrapporsi alla Cie (Carta di identità elettronica) e alla Cns (Carta nazionale dei servizi), progetti pregressi per i quali erano state già stanziati (inutilmente?) ingenti risorse economiche pubbliche (sicché viene spontaneo chiedersi se non avrebbe avuto più senso potenziare gli strumenti già esistenti piuttosto che crearne uno nuovo aumentando la confusione). Oltre a un errore concettuale grossolano commesso in partenza nella scelta di terminologie fuorvianti (per cui lo Spid è stato presentato come un sistema di identità digitali anziché - correttamente - di identificazioni informatiche, cose molto diverse tra loro), si è capito fin dalle prime battute che l'ottimismo iniziale era destinato a sgonfiarsi presto e che le previsioni sul reale utilizzo di questo ennesimo, nuovo strumento erano state troppo rosee. Secondo gli annunci ufficiali, entro il 2016 sarebbero dovuti essere 6 milioni i cittadini dotati di accesso a Spid, mentre a tre mesi dall'inizio del 2017 sappiamo non solo che gli utenti che utilizzano Spid sono poco più di un milione, ma che i servizi resi fruibili online dalle pubbliche amministrazioni sono davvero pochissimi: inizia a paventarsi la possibilità concreta che anche questo sia stato l'ennesimo progetto fallimentare che non porterà nessun reale cambiamento positivo nel quotidiano rapporto cittadino-PA. Inoltre, non si può non ricordarlo, in Italia si è scelto di far gestire Spid ad aziende private ma stabilendo uno sbarramento economico molto elevato - un capitale sociale minimo di circa 5 milioni di euro - che impedisce di fatto alle piccole e medie imprese del digitale di partecipare alla gestione delle identificazioni informatiche, lasciando così un'altra volta il campo libero ai soliti due o tre colossi del settore.

Altro esempio a suo modo emblematico è quello dell'**Anagrafe nazionale della popolazione residente** (Anpr), uno dei punti cardine dell'Agenda digitale italiana, un'infrastruttura statale alla quale si sarebbero dovuti collegare, entro la fine del 2016, tutti gli oltre 8mila comuni italiani, allo scopo di dare vita a un unico grande database: allo stato attuale risulta che i comuni "agganciati" al progetto siano poco più di venti (e gli unici che hanno davvero "adottato" la piattaforma a disposizione siano due, Bagnacavallo e Lavagna) un numero davvero troppo esiguo; una defezione provocata, molto probabilmente, dal fatto che si sia puntato molto sulla pubblicizzazione dell'applicazione web ufficiale e molto poco sulla risoluzione di problemi concreti e importanti come quello dell'interoperabilità tra le banche dati dei vari comuni,

col risultato di mettere a rischio anche le informazioni detenute dalle singole anagrafi. Eppure, per rendere interoperabili database e archivi basterebbe estendere con rigorosa gradualità standard condivisi da rispettare nei sistemi informativi e documentali della PA, presupposto indispensabile, inoltre, per poter mettere davvero in pratica il riuso dei software.

D'altra parte lo stesso **Processo telematico** (civile, amministrativo o tributario che sia, fa poca differenza), che avrebbe dovuto garantire un'efficiente digitalizzazione di ogni procedimento giudiziale, è stato invece realizzato traslando in maniera meccanica le vecchie procedure normative sul "programma informatico", senza neppure omogeneizzare le regole, che sono rimaste slegate tra loro e diverse da procedimento a procedimento, se non anche da rito a rito (e derogando oltretutto al rispetto delle regole tecniche sul documento informatico). E comunque tutto si risolve consegnando la necessaria "copia di cortesia" in formato cartaceo al giudice competente!

Un processo di centralizzazione simile (e non sappiamo quanto salutare) sta interessando anche gli **obblighi di trasparenza**: in base all'art. 9-bis dell'attuale versione del Dlgs n. 33/2013 (così come recentemente modificato), infatti, per adempiere gli obblighi di trasparenza gli enti non devono più pubblicare direttamente i dati interessati, ma un link a banche dati pubbliche e centrali nelle quali tali dati verranno fatti confluire. I dettagli di questo processo sono però ancora avvolti da incertezza: non si sa in maniera precisa in che modo avverranno i collegamenti locale-centrale, la pubblicazione dei dati e come il cittadino potrà accedervi. Anche in questo campo, quindi, si naviga a vista (e avvolti da una fittissima nebbia, tutt'altro che trasparente).

Una forma di centralizzazione con piattaforme uniche e statali è riscontrabile anche nei **pagamenti elettronici** (anche qui una piattaforma unica, PagoPA, ma che ancora registra risultati incerti) come negli **appalti e nei bandi di gara**, che dovrebbero svolgersi con più facilità e trasparenza attraverso il Mepa (e sappiamo che recenti fatti di cronaca spingono a dubitare di questo ultimo punto). Soprattutto demoralizza il constatare che iniziative di accentrimento così manichee non siano però seguite o accompagnate da controlli altrettanto attenti: la Coalizione interassociativa Anorc-Aifag dei conservatori accreditati ha recentemente fatto emergere come molti dei conservatori iscritti al Mepa, candidati quindi a offrire servizi di conservazione documentale alla PA, dichiarino di essere ciò che non sono, ovvero non abbiano in realtà conseguito l'accreditamento presso l'AgID, così come la normativa, invece, espressamente sembrerebbe richiedere per chi intenda conservare dati e documenti della PA. È inutile dire che anche su questo punto la normativa lascia a desiderare.

Progetti di digitalizzazione stabiliti a priori che non tengono conto della multiforme realtà e delle esigenze del mercato da un lato e scarso controllo dall'altro contribuiscono a far sì che l'adesione ai nuovi modelli digitali di gestione documentale non sia ancora sufficientemente diffusa e utilizzata e se, per citare un caso esemplificativo, la **fatturazione elettronica** verso la PA si è ormai imposta a suon di sanzioni, quella B2B è ancora ferma ai blocchi di partenza e sembra far fatica ad affermarsi come pratica consueta tra imprenditori, professionisti e artigiani.

Osservazioni

Fin qui si sono elencati i punti principali del "cahier de doléances" dell'**Agenda digitale italiana**, ma cosa si può fare in concreto per salvare una situazione che rischia di trascinare (e tenere a lungo) il Paese agli ultimi posti dell'innovazione in Europa? Sicuramente è necessaria l'azione corretta e congiunta dei principali attori della vicenda: governo centrale, pubbliche amministrazioni, cittadini, mercato.

Innanzitutto c'è un gran bisogno di principi normativi generali, chiari e stabili nel tempo, che regolamentino il settore e regole tecniche che definiscano standard condivisi a cui tutte le PA e tutti i fornitori It debbano uniformarsi nell'offerta e nella gestione di servizi digitali. Occorre sostenere e non mortificare il mercato digitale, che può diventare un settore strategico nell'economia del Paese, orientandone lo sviluppo, promuovendone una crescita sana, pretendendo il rispetto degli standard e vigilando sulla loro reale applicazione. È **necessario semplificare** i procedimenti amministrativi e rendere obbligatoriamente interoperabili i sistemi documentali delle PA. È indispensabile, inoltre, far sì che i siti istituzionali siano realmente usabili per il cittadino e attivare i servizi telematici che gli sono stati promessi. In ultimo, ma non per minore importanza, **va potenziata la "cultura" digitale**, negli operatori come nei fruitori dei servizi on line della PA, promuovendo da un lato l'ampia diffusione di nuove competenze e professionalità digitali nella pubblica amministrazione, e dall'altro l'alfabetizzazione di tutti i cittadini (a partire dai decisori politici e dalle sfere dirigenziali) affinché tutti abbiano piena coscienza di quali siano e di come far valere i loro diritti digitali.

I nodi irrisolti nei rapporti lavorativi tra professionisti e PA

Emiliana Alessandrucci *

** Presidente CoLap-Coordinamento libere associazioni professionali*

La legge Madia, legge n. 124/2015, dedicata alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e della dirigenza, l'entrata in vigore del nuovo Cad, Codice dell'amministrazione digitale, e i nuovi Regolamenti comunitari (su identità digitali, firme elettroniche e protezione dei dati personali) impongono **grandi temi di cambiamento** ormai, che investono la quotidianità lavorativa degli oltre 3 milioni di lavoratori che rappresentiamo, nella veste di promotori dei processi innovativi, di attori di questi cambiamenti, di fruitori delle innovazioni. La riflessione che ci siamo trovati a fare molte volte, anche nei prestigiosi consessi proposti da Anorc, è quanto il nostro tessuto economico sia pronto e permeabile ai processi, a mio avviso inarrestabili, di digitalizzazione; sarebbe interessante a tal fine non solo misurare il **livello di digitalizzazione delle nostre amministrazioni**, ma anche le capacità dei fruitori di utilizzarle proficuamente e di non viverle come ulteriori prescrizioni e ulteriori oneri. Il **professionista rispetto a tali innovazioni** si trova **spesso impreparato**: anche se la nostra attività economica è paragonabile all'impresa, la nostra organizzazione e le nostre risorse non lo sono, ma è anche vero che siamo una comunità abituata ai mutamenti continui e siamo in grado di accoglierli con flessibilità e soprattutto facendo rete tra professionisti.

Le novità in arrivo

Un problema che ci siamo posti proprio in questi giorni è la richiesta per alcuni professionisti di procedere all'**iscrizione al Mepa** (per poter collaborare con la PA) e l'iscrizione **all'Anac**; siamo, chiaramente, favorevoli a processi di messa in trasparenza capaci di contrastare processi e tentativi di corruzione, ma occorre anche evitare di "burocratizzare" il rapporto PA/fornitori. La soluzione non sarebbe difficile: la PA ha già in suo possesso tutte le informazioni di controllo che le servono, basterebbe metterle in rete e renderle condivisibili dalle varie amministrazioni.

Anche il **nuovo Codice degli appalti** prevede per i professionisti diverse nuove prescrizioni ma anche dei limiti che dovremmo superare. Da tempo infatti, come CoLap, rivendichiamo il diritto per i professionisti associativi ai sensi della legge n. 4/2013 di poter divenire potenziali affidatari dell'appalto pubblico, superando le prescrizioni esemplificative e non esaustive dell'art. 34 del Codice degli appalti precedente e quindi includendo anche i professionisti associativi oltre quelli ordinisti.

Il nuovo codice richiede al professionista una **registrazione obbligatoria all'Anac**, come operatore economico, ai fini della verifica dei requisiti di ordine generale per l'affidamento dei contratti pubblici (art. 80 del Dlgs n. 50/2016). La procedura di registrazione non risulta né rapida né agevole, ponendo l'attuale sistema di affidamento in contrasto col principio di semplificazione cui dovrebbe ispirarsi il codice. Il rischio evidente è la spinta del singolo professionista a non presentarsi da solo, ma a inserirsi in una società già accreditata, provocando così ulteriori criticità: aumento del prezzo e relativa diminuzione del consenso, conseguente riduzione della professionalità offerta e difficile identificazione della responsabilità professionale. Non vogliamo abolire il controllo, ma renderlo fattibile: ad esempio, siamo sicuri che le associazioni iscritte nell'elenco del Mise ai sensi della legge n. 4/2013 potrebbero svolgere l'attività di facilitazione del processo di raccolta dei documenti da porre in essere come garanzie di correttezza e di trasparenza dei soggetti rappresentati; molti requisiti per i controlli potrebbero essere richiesti all'associazione e alla sua organizzazione che poi li trasferisce sul singolo professionista.

Il Rup

Le linee guida per il Codice degli appalti prevedono, per la figura centrale del responsabile unico del procedimento, Rup, **una serie di requisiti e caratteristiche** che sono esclusivamente riconducibili a soggetti iscritti agli ordini professionali, fermo restando l'obbligo di iscrizione per esercitare attività professionali riservate; per tutte le attività non regolamentate il Rup deve essere un professionista competente afferente al mondo delle pro-

fessioni ordinistiche (identificate per competenza) e delle professioni associative, ovvero a quei professionisti aderenti a un'associazione iscritta al Mise e in possesso dell'attestazione di qualità e di qualificazione dei servizi professionali rilasciata dall'associazione ai sensi della legge n. 4/2013. Abbiamo discusso di questo con Anac e abbiamo trovato ampia **condivisione e apertura** al punto che si è tenuto un incontro per discuterne con i nostri professionisti il 20 marzo scorso; un segnale di attenzione e apertura che ci fa sperare in un'interlocuzione aperta e costruttiva.

#labuonapolitica #siamofiduciosi

Giustizia digitale: una prospettiva possibile

Giuseppe Corasaniti *

* *Magistrato, Ufficio innovazione Corte di cassazione, docente Informatica giuridica Università Roma "La Sapienza"*

Immaginare una giustizia "digitale" significa forse tentare di dare al sistema giudiziario, alla magistratura, all'avvocatura e all'insieme delle professioni che si interfacciano nell'ordinamento giudiziario **una prospettiva completamente innovativa**. Ed è questa la vera sfida del cambiamento.

Serve una cultura dell'informatica giuridica

Nessuna innovazione ha senso - in materia informatica - se si supera un periodo temporale minimo: l'informatica cambia dati, funzioni e sistemi nel giro di pochi mesi e richiede allora una **attenzione e una "formazione" innovativa completamente diversa**, fatta di organizzazione agile, di partecipazione effettiva di tutti i soggetti interessati, di capacità di sviluppare soluzioni innovative originali sulla base delle esperienze maturate finora, diffondendone gli aspetti più utili e tenendo conto delle problematiche registrate in concreto.

Nessuna innovazione ha senso se ci si muove separatamente o in modo isolato, se si pretende di "applicare" - senza un'analisi organizzativa e funzionale adeguata - soluzioni informatiche imposte o recepite passivamente, sostanzialmente riproduttive di una realtà cartacea e di una organizzazione analogica e sequenziale.

Nessuna innovazione ha senso se non è, prima di tutto, **condivisione e coinvolgimento attivo**, intervento sulla cultura delle amministrazioni e in particolare sull'amministrazione della giustizia perché i moduli organizzativi siano resi più agili, a partire dall'uso costante della comunicazione digitale nelle forme più innovative, dall'analisi dei "big data", dalla riscoperta della "giurimetria" (cioè della vera e propria "misurazione" delle norme e dei sistemi giuridici di applicazione normativa in termini di efficienza, efficacia e funzionamento), tanto più in un sistema ormai omogeneo di fruizione avanzata dei "risultati" oggi reso possibile proprio dalla produzione e riproduzione digitale nel web "semantico" dei documenti giuridici.

Per questo è **fondamentale** "costruire", anzi ricostruire, **una cultura dell'informatica giuridica**, finora relegata a disciplina marginale nei corsi di studio destinati a formare i soggetti professionali del mondo giudiziario. Si tratta di uno sforzo anche formalmente imposto dal nuovo Codice dell'amministrazione digitale (Cad), la cui applicazione è essenziale anche e soprattutto nel settore della giustizia, che non può più, credibilmente, essere connotato da una separatezza tanto ingiustificata quanto difficile da comprendere.

È necessaria una reingegnerizzazione dei processi

Non può esservi alcuna innovazione, secondo le norme del Cad, senza una vera e propria **reingegnerizzazione** (in senso completamente digitale) **dei processi**; per questo le pubbliche amministrazioni centrali - e fra queste in primo luogo la giustizia - saranno obbligate a istituire un ufficio unico responsabile delle attività Ict e tutti gli enti pubblici dovranno inserire la digitalizzazione e l'attuazione della normativa di promozione tra gli obiettivi per la valutazione dei risultati (anche dei dirigenti degli uffici giudiziari). Digitalizzare deve sempre di più costituire la regola costante e di base, il modo ordinario di svolgere relazioni e rapporti, il metodo per comunicare dati e documenti in tempi rapidi e secondo schemi avanzati. Più si rallenta il percorso di digitalizzazione, più lo si formalizza o lo si burocratizza e meno i risultati saranno evidenti e disponibili, specie nel nostro Paese, che nasconde ancora una vera e propria diffidenza atavica nei confronti dell'uso di **tecnologie digitali "in sostituzione" delle tecnologie analogiche e cartacee**.

In buona sostanza, le tecnologie innovative sono diventate ormai obbligatorie nella gestione dei procedimenti amministrativi come anche per quelli giudiziari (in particolare l'uso della posta elettronica certificata e i sistemi di conservazione e gestione degli atti formati digitalmente). Di conseguenza anche per la giustizia, in ogni sua articolazione, la **comunicazione** dovrebbe divenire **integralmente digitale** utilizzando comunicazioni cartacee solo quando sia impossibile utilizzare quelle telematiche e favorendo cittadini e imprese, oltre che tutte le figure professionali, nella (effettiva) utilizzazione di pagamenti informatici e nella redazione di istanze per via telematica. Lo sforzo ministeriale in questi anni è stato certamente intenso, ma non basta certo per costruire una **cultura "collettiva" sul piano della digitalizzazione**. E forse è il momento anche di ripensare tecnologicamente alcune piattaforme, come il Pct (*Processo civile telematico*), troppo legate a *software* "proprietary" per sperimentare nuove e più efficaci forme di gestione interattiva (e sicura) dei

contenuti documentali (nella prospettiva di una *e-justice* comunitaria).

Anche per la giustizia assume così un'importanza strategica l'efficace predisposizione dei contenuti dei siti *web*, centrali e territoriali, con la progressiva costituzione di "portali" avanzati attraverso i quali possano essere promossi e sviluppati sul territorio progetti "aperti" per la diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici (*Open data*). E sono proprio i dati del sistema giustizia a poter diventare sistematicamente, in tale prospettiva, un **motore di cambiamento**, un indicatore preciso dello stato e delle problematiche dei conflitti o dei disagi sul territorio e insieme un preciso programma di ricerca innovativa. Dalle sentenze della cassazione (peraltro già integralmente *on line* e disponibili in formato XML) fino alle sentenze dei giudici di pace sul territorio, una **prospettiva "di sistema"** non può essere nemmeno sfiorata se non si parte dalle specificità di ogni centro di produzione di documenti giuridici, se non si individuano "indicatori" e "marcatori" predeterminati e comuni mediante le funzioni informatiche oggi possibili. Si tratta di arrivare a quello che un compianto maestro dell'informatica giuridica, Renato Borruso, definiva "*dato giuridico globale*", che oggi sarebbe possibile ricavare dal web semantico, se solo si avviassero iniziative in questa direzione, magari coinvolgendo stabilmente il mondo dell'università e della ricerca.

Osservazioni finali

Infine va considerato come oggi la **sicurezza informatica** (specie di dati altamente sensibili, quali quelli giudiziari) e la **tutela della privacy** vadano affrontate di pari passo, costruendo e promuovendo figure professionali di riferimento (ormai imposte dalla regolamentazione Ue come il *Data manager* o il *security manager*) e lavorando molto sul terreno della prevenzione. Non solo la privacy ma anche la *security by default* deve essere una regola chiara, prima di tutto per il sistema della giustizia.

L'innovazione ha bisogno, oggi più che mai, di fatti e iniziative precise, forse più di "pensieri" innovativi condivisi e di un pensiero innovativo comune e trasparente e sempre meno di programmi elitari e velleitari spesso destinati a restare ...sulla carta.

Il sistemista della PA: una specie in via di estinzione?

Leandro Gelasi *

* Direzione generale sistemi informativi della Corte dei conti

Il mondo dell'Ict si trova oggi in un periodo di **profondo cambiamento**, un cambiamento caratterizzato da una velocità sempre maggiore e da un impatto sulla vita reale molto più significativo, nell'immediato e in prospettiva, di quanto accaduto negli anni scorsi.

Rischi e benefici del cambiamento

Tutti i settori della vita produttiva del nostro Paese sono coinvolti, e la PA, nonostante una resistenza al cambiamento con pochi uguali, non fa eccezione.

Fra le tante **scosse portate dal cambiamento**, qualcuna mette maggiormente a rischio la proverbiale staticità della PA (cosa che, di per sé, potrebbe persino essere benvenuta) come:

- il paradigma del “*Digital First*”, finalmente formalizzato grazie alle ultime modifiche del Cad;
- i nuovi modelli di servizio e di erogazione portati dal *cloud computing*; i nuovi, e per certi versi terrificanti, scenari della sicurezza Ict (*ransomware*, *hacker* di Stato, attacchi alle infrastrutture critiche, *botnet* basate su *gadget* e cellulari);
- le attese degli utenti in termini di livelli di servizio dopo anni di e-mail e *social network* gratuiti, affidabili e disponibili ovunque;
- le nuove previsioni normative preannuncianti profonde revisioni degli assetti organizzativi delle amministrazioni, in tempi di *spending review*.

Le “scosse” sopra elencate sono forse paragonabili a un terremoto, con **risvolti tecnico-organizzativi desiderabili**. Ne elenco alcuni:

- un accorpamento delle direzioni Ict degli enti minori, diversamente non più in grado di svolgere efficacemente il proprio compito;
- il consolidamento delle infrastrutture *hardware* in pochi *datacenter* moderni e sicuri invece che in sgabuzzini e sottoscala ricolmi di *server* e apparati;
- una vera e propria (indispensabile) decimazione del numero delle centrali di acquisto per beni e servizi Ict;
- la riduzione del parco *software* della PA a vantaggio di una maggiore qualità.

È innegabile, però, che nonostante i benefici sopra descritti **alcuni rischi** permangano:

- il fallimento della digitalizzazione dei processi, specie se si continuerà a digitalizzare processi patologici invece che reingegnerizzarli o cancellarli del tutto;
- la perdita di controllo sui dati e sulle infrastrutture che garantiscono il *core business* degli enti;
- l'incapacità di gestire correttamente i pochi fondi a disposizione, inseguendo chimere tecnologiche invece che obiettivi istituzionali.

Dopo questa analisi del contesto, vorrei focalizzare l'attenzione su un altro rischio, assolutamente concreto, anche se, allo stesso tempo, poco evidente persino fra coloro che sono più esposti al rischio stesso, cioè la **marginalizzazione degli addetti Ict** della PA.

Non mi soffermerò sui livelli apicali - anche se alcune delle considerazioni sono applicabili anche ai nostri Cio, il cui ruolo, in troppi casi, dovrebbe essere oggetto di discussione - concentrandomi invece sulla categoria cui appartengo e che, perciò conosco meglio: quell'insieme di funzionari e impiegati “informatici” che si possono raccogliere sotto la categoria denominata “**sistemista della PA**”.

Una specie inconsapevolmente a rischio estinzione

La figura “storica” del sistemista della PA ha, in media, competenze molto alte, maturate in genere più con l'esperienza sul campo che sui testi universitari (peraltro solo recentemente le Università hanno cominciato a proporre piani di studi focalizzati sui sistemi piuttosto che sullo sviluppo applicativo). Il sistemista è un tecnico che conosce profondamente la conduzione dei sistemi, sa configurare apparati di rete di più *vendor*, sa cosa è la sicurezza informatica e se ne preoccupa,

è vicino - spesso fin troppo, tanto da dover snaturare il proprio ruolo - alle esigenze degli utenti.

Sono nato professionalmente in realtà universitarie che avevano una gestione dell'It sostanzialmente "artigianale", per poi crescere in una delle poche PA centrali che vantano una direzione Ict attenta alla corretta gestione delle risorse umane e pronta a cogliere le sfide dell'innovazione. Da questa posizione, per molti versi privilegiata, è relativamente facile cogliere quanto siano **cambiate le competenze richieste** al personale Ict, anche solo rispetto al 2010.

L'*hardware*, la virtualizzazione e i sistemi operativi visti come *commodity*, il *Platform as a Service* (PaaS), il *Software Defined Everything*, le architetture a micro servizi, la *Collaboration* avanzata non sono semplicemente mode del momento, ma gli elementi fondanti della moderna gestione dei sistemi.

Governare questi elementi richiede, ormai, *skill* di altissimo livello che le amministrazioni, sempre in difficoltà sul fronte della formazione delle proprie risorse umane, sono sostanzialmente impossibilitate a far acquisire ai propri tecnici. Infatti, anche con una **formazione adeguata**, si avrebbe comunque il risultato di una mancata copertura degli aspetti relativi alle nuove minacce alla *security*, che, per essere affrontate adeguatamente, richiedono infrastrutture dai costi insostenibili per le singole amministrazioni.

La realtà è un'**assoluta carenza**, non solo per la PA, **di veri esperti in Ict security**, senza i quali è impossibile fare una seria e vera sicurezza su base locale, mettendo a rischio l'esistenza stessa delle amministrazioni.

Gli enti più piccoli, dunque, sono destinati a scomparire? Gli informatici della PA dovranno allora riconvertirsi in ruoli amministrativi? Dovranno davvero essere "rottamati" coloro che, fino a oggi, hanno mandato avanti la cosiddetta "baracca" in mezzo a difficoltà organizzative, tecniche ed economiche difficilmente comprensibili da chiunque non abbia conoscenza della complessità di un *datacenter*? Dovremo rinunciare ad alcune **figure professionali di eccellenza** nei Ced della PA e al loro patrimonio di conoscenze, specie riguardo le specificità di ogni amministrazione, difficilmente sostituibili con consulenze esterne?

L'unica via d'uscita sembra essere, allora, un **cambio di paradigma**: l'Ict delle pubbliche amministrazioni va totalmente ripensato nell'ottica Itsm (*Information Technology Service Management*) focalizzando l'attività non più sulla gestione di infrastrutture tecnologiche - a cominciare dai Ced - bensì sulla fornitura di servizi di alta qualità alla propria utenza.

Quindi, dato che *l'innovazione comincia sempre dalle persone*, diventa **necessaria una parallela evoluzione di chi oggi lavora nei reparti dell'Ict**: da sistemista, tecnico di rete, analista, a *broker* di servizi, esperto di *governance*, specialista in *audit*, tutti ruoli focalizzati sul fornire valore all'utente finale, senza vincoli su soluzioni tecnologiche e posizionamento dei *datacenter*, considerando le infrastrutture come mero substrato tecnologico intercambiabile e non come la propria ragione d'essere lavorativa.

Per sopravvivere, *chi fa Ict dovrà concentrarsi sui processi che portano dalla definizione dell'esigenza alla fruizione del servizio*.

L'obiettivo non è certamente facile: non tutti gli attori coinvolti in questo processo di cambiamento e non tutte le organizzazioni saranno in grado di far parte del nuovo scenario. Le organizzazioni più piccole e quelle più destrutturate non potranno che federarsi o saranno destinate a scomparire e tante figure tecniche validissime, ma troppo legate a modelli del passato e restie a rimettersi in discussione, saranno purtroppo relegate a compiti residuali. Indispensabile sarà poter disporre di **forti leadership** lungo il cammino di innovazione e garantirsi il costante *commitment* dei massimi livelli delle amministrazioni.

Si tratta di un'**occasione enorme di crescita professionale**, sia per i singoli che per gli enti.

Chi accetterà la sfida del cambiamento otterrà in cambio la possibilità di incidere realmente, come non è stato possibile fare sinora, fornendo al cittadino **servizi evoluti** e senza restare semplice spettatore dell'Innovazione fatta da altri.

Resettiamo il Codice dell'amministrazione digitale e variamo il Testo unico delle regole tecniche per un'amministrazione "aperta"

Donato A. Limone *

* Professore di Informatica giuridica Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza, Presidente Andig

Perché resettare il Codice dell'amministrazione digitale, da poco modificato? Perché non si è tenuto conto dell'articolo 1, comma 1 della legge delega 124/2015 ma soprattutto il Codice, nella versione attuale, è un insieme di principi, di regole, di prescrizioni, di elenchi di cose da regolare, e collocate in "disordine" nel testo. Allora, sono **necessari due interventi normativi precisi**: semplificare il Codice e supportarlo con un Testo unico delle regole tecniche.

*"1. Al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a **modificare e integrare**, anche disponendone la delegificazione, **il codice dell'amministrazione digitale**, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, (...), nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [.....]*

*m) **semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche** e assicurare la neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD, semplificando allo stesso tempo il CAD medesimo in modo che contenga esclusivamente principi di carattere generale; [.....]"*

Con la legge delega non si poteva che essere d'accordo: **semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche** e far sì che il Cad contenesse "esclusivamente" principi di carattere generale.

Semplifichiamo il Codice per farne un Codice: con quale paradigma?

Con il paradigma "**Cittadinanza digitale**" (articolo 1 della legge delega n. 124/2015). Facciamo un *Codice per i cittadini e le imprese* in cui definire nuovi modelli relazionali tra cittadini e burocrazia per operare nella società dell'informazione, basati su sistemi documentali e transazioni validi giuridicamente. Il Codice è importante se semplifica l'azione amministrativa e permette concretamente l'erogazione di servizi in rete.

E con quale schema logico?

Partiamo dai siti. Lo schema logico si caratterizza quindi con i seguenti "passi": il cittadino accede al sito tramite credenziali per fare operazioni utili oppure con accesso libero per informarsi.

1) Abbiamo bisogno quindi di un **sito a norma** (che funzioni bene, con semplicità, che sia strutturato sulla utenza e non sulla burocrazia). Sul sito il cittadino trova facilmente i procedimenti che lo interessano; sceglie il procedimento di riferimento; utilizza un'istanza digitale per dichiarare tutto ciò che serve; completa le dichiarazioni; le istanze, sempre dal sito, sono protocollate e raggiungono in rete le stazioni di lavoro dei dirigenti/responsabili delle attività e dei procedimenti; un responsabile prende in carico l'istanza e dà una risposta alla richiesta del cittadino; si comunica l'esito dei procedimenti, si conservano a norma i documenti in formati elettronici.

Tutto quanto è sopra descritto non si riscontra nella realtà (se non in pochissimi casi rispetto a 50mila enti pubblici!). Il sito istituzionale è fatto per la burocrazia, difficile cercare o consultare documenti, procedimenti, servizi; i procedimenti non sono semplificati, sono misti (digitali e analogici), sono di difficile reperibilità e quando si rintracciano bisogna accedere a un'altra parte del sito per utilizzare la modulistica oppure a un'altra ancora per utilizzare servizi online (ma quali?).

Il Codice attuale non aiuta a organizzare logicamente la filiera delle cose da fare!

2) Il sito come **espressione di "amministrazione aperta"**: accessibile ma anche trasparente, per una *governance* partecipata e una democrazia elettronica.

3) Per realizzare un'amministrazione "aperta", digitale, trasparente è necessario poter utilizzare **principi basilari** che

rendono validi i documenti informatici, le firme elettroniche, le transazioni elettroniche, la gestione e la conservazione documentale nativamente digitale, gli strumenti di autenticazione e di accesso.

Uno schema di Codice semplificato

La **struttura** del Codice potrebbe quindi essere la seguente:

- Definizioni
- I diritti dei cittadini e dell'impresa
- L'amministrazione digitale: requisiti; funzioni; ruolo degli organi e della dirigenza; formazione degli operatori pubblici sui processi di semplificazione e digitalizzazione; AgID o altro soggetto equivalente
- L'accesso
- Il sito
- Le istanze digitali
- I servizi in rete
- La validità giuridica dei documenti informatici, delle firme elettroniche, delle trasmissioni, dei sistemi documentali digitali, del sistema procedimentale digitale, della conservazione
- Lo scambio e/o la verifica di dati/documenti tra PA e tra banche dati delle PA
- La funzione delle reti, delle tecnologie, la sicurezza informatica
- Le regole tecniche

Il Testo unico per superare l'atomizzazione delle regole tecniche

Per attuare il Codice concretamente e in modo funzionale è necessario superare l'attuale atomizzazione delle regole tecniche, inquadrare le stesse in una logica dell'amministrazione digitale (amministrazione semplificata, trasparente, digitale, in rete, sostenibile, di qualità e meno costosa). È necessario allora seguire una **linea logica e metodologica** come proviamo a indicare di seguito.

Lo schema logico del testo unico

1. Simulare il cittadino (e quindi anche i soggetti che operano per conto delle imprese) nei suoi **comportamenti quotidiani digitali**: il cittadino deve potere esercitare il proprio diritto di accesso telematico ai siti (articolo 52 del Cad).
2. Il cittadino, per potere accedere ai siti, deve dotarsi di una **identità digitale** (Spid) che gli permette di autenticarsi e di firmare le istanze e le dichiarazioni con valore legale (articoli 64 e 66 del Cad).
3. Il cittadino esercita il proprio **diritto di accesso ai siti** che devono essere progettati e realizzati nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 53 del Cad (facile accessibilità, facile consultazione, informazione completa e affidabile, dati/documenti pubblicati con valore legale ecc.). Certamente i siti attuali sono la "copia" delle strutture burocratiche ma non permettono di consultare facilmente i dati/documenti o di utilizzare istanze digitali in rete (articolo 65 del Cad); inoltre, nella maggior parte dei casi, sono fuori norma (servono solo a mala pena alle burocrazie che li hanno generati).
4. Il cittadino entra nel sito e quindi deve potere essere rassicurato sui **contenuti e la qualità dei contenuti accessibili** (articoli 54 del Cad e 6 del Dlgs n. 33/2013); oggi non abbiamo una situazione di questo tipo.
5. Il cittadino dovrebbe potere esercitare il suo **diritto di attivare istanze e procedimenti amministrativi in rete**; ma se i procedimenti non sono stati prima semplificati e poi digitalizzati (articolo 15 del Cad) diventa impossibile attivare un sistema procedimentale digitale (quindi crolla la filosofia dello Spid e di Italia login ecc.). Sui siti oggi è difficile trovare in modo agevole l'elenco dei procedimenti e conoscere l'iter, la durata, il responsabile, la modulistica digitale, le istanze digitali ecc., soprattutto esercitare il diritto di conoscere direttamente in rete lo stato dell'arte dei procedimenti (articolo 3, comma 1-*quater*, del Cad).
6. Il cittadino deve quindi potere accedere ai **dati digitali**, formati nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli 50 e seguenti del Cad (disponibilità, accessibilità, sicurezza ecc.).
7. Il cittadino ha il diritto di accedere a **sistemi documentali pubblici** nativamente ed esclusivamente digitali (formati secondo le regole tecniche di cui al Dpcm 3 dicembre 2013 e al Dpcm 13 novembre 2014; conservati a norma secondo il Dpcm 3 dicembre 2013).
8. I documenti devono essere formati nel rispetto dei requisiti della **forma scritta** e per garantire l'efficacia probatoria (articoli 20, comma 1-*bis*, e 21).
9. I documenti possono essere firmati con **firme elettroniche qualificate e non** (articolo 21 del Cad; regole tecniche: Dpcm 22 febbraio 2013; regolamento eIDAS n. 910/2014).

10. I documenti possono essere **trasferiti** (oppure non trasferiti ma semplicemente consultati e verificati) tra amministrazioni e tra amministrazioni e cittadini/imprese tramite posta elettronica, posta elettronica qualificata/certificata, Spc.
11. I cittadini hanno il diritto di potere usufruire dei diversi mezzi di **pagamento elettronico** (articolo 5 del Cad).
12. Tutto il sistema dei dati, delle reti, delle infrastrutture tecnologiche deve essere messo in sicurezza (articoli 31 e seguenti del Codice della protezione dei dati personali; misure minime, direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 1° agosto 2015, pubblicata il 26 aprile 2016).

Lo schema generale del Testo unico

Con riferimento allo schema logico sopra definito, il Testo unico delle regole tecniche potrebbe essere il seguente:

1. Finalità delle regole tecniche
2. L'accesso. Spid
3. I siti
4. La formazione, la gestione, la conservazione dei dati e dei documenti informatici
5. Le firme elettroniche
6. La trasmissione dei dati/documenti
7. La sicurezza informatica dei dati, delle reti, delle infrastrutture

Ancora siamo in attesa delle regole tecniche "sospese" dall'articolo 61 del Dlgs n. 179/2016 e relative all'articolo 17 del Dpcm 13 novembre 2014. Dovevano essere emanate a metà gennaio del 2017.

L'odissea dei conservatori digitali accreditati nel labirinto delle norme e dell'indeterminazione delle regole

Giovanni Manca *

* *Presidente Anorc, consulente di dematerializzazione e sicurezza Ict*

Se tutto deve avere un inizio possiamo dire che stavolta è il 14 settembre 2016. AgID (Agenzia per l'Italia digitale), con decisione presa sulla base dell'articolo 29 del Cad vigente (Codice dell'amministrazione digitale novellato dal Dlgs n. 179/2016), **sospende gli accreditamenti dei conservatori digitali**. Questo perché, nel citato articolo 29, ai soggetti richiedenti che intendono ottenere l'accREDITAMENTO si domanda, tra l'altro, di allegare una relazione di valutazione della conformità rilasciata da un organismo di valutazione accreditato da Accredia, che è l'unico organismo nazionale autorizzato dallo Stato a svolgere attività di accREDITAMENTO (determinazione normativa derivante da un Regolamento europeo del 2008). Agid, colta alla sprovvista da questa previsione normativa, peraltro formulata senza la determinazione di un periodo transitorio, ha attivato rapidamente Accredia per l'emissione di una specifica circolare.

La circolare Accredia

Accredia ha emesso il 16 dicembre 2016 la **circolare n. 36/2016**, stabilendo lo *Schema di accREDITAMENTO degli Organismi di certificazione, per il processo di certificazione dei Conservatori a norma, secondo le disposizioni dell'Agenzia per l'Italia Digitale*. Sempre in osservanza della normativa vigente, Agid ha associato queste regole anche al perfezionamento dei procedimenti di accREDITAMENTO (circa 70) già completati. Questo significa che i soggetti già accreditati devono anch'essi presentare queste relazioni di valutazione.

Questa circolare non è **rivolta** ai conservatori digitali accreditati ma **ai soggetti certificatori** che, secondo la normativa internazionale, devono valutare la conformità dei conservatori medesimi alle regole stabilite da Agid.

Ovviamente Accredia nella circolare n. 36/2016 ha correttamente individuato e ribadito il **contesto di riferimento**, citando specifiche **norme tecniche** di seguito riportate:

- ISO 14721:2012 "Sistema Informativo aperto per l'archiviazione";
- UNI CEI EN ISO/IEC 27001:2014 "Sistema di gestione per la sicurezza delle informazioni";
- ETSI TS 101 533-1 V1.1.1 "Requisiti per realizzare e gestire sistemi sicuri e affidabili per la conservazione elettronica delle informazioni";
- ETSI TR 101 533-2 V1.1.1 "Linee guida per valutare sistemi sicuri e affidabili per la conservazione elettronica delle informazioni";
- UNI 11386:2010 Standard Sincro "Supporto all'Interoperabilità nella Conservazione e nel Recupero degli Oggetti digitali";
- ISO 15836:2009 "Sistema dei metadati del Dublin Core";
- ETSI EN 319 401 V2.1.1.

I requisiti richiesti

Nel testo della circolare poi si evidenziano i **requisiti per i conservatori**, dal punto di vista del certificatore:
"a) in merito all'uso di infrastrutture cloud il conservatore dovrà dare evidenza della **capacità di reale controllo** operativo di tali servizi e della adesione alle eventuali indicazioni Agid in merito all'ubicazione dei server fisici e sui sistemi di memorizzazione;
b) dovranno essere effettuati **controlli operativi** basati sulla ISO 27001:2014 – ETSI EN 319 401 sui processi di assessment della vulnerabilità e penetrabilità dei sistemi. Tali controlli devono essere effettuati da strutture qualificate a partire dal 1° giugno 2017 in riferimento alla ISO 17025 (Requisiti generali per la competenza dei laboratori di prova e di taratura), interne e/o esterne al conservatore o agli organismi di certificazione. Per i controlli in questione le suddette strutture devono fornire l'evidenza che:

- siano stati individuati e applicati i requisiti relativi alla **metodologia di valutazione tecnica adottata**, richiamando preferibilmente la ISO 27008 (che definisce degli standard legati al campo dell'information technology e delle security techniques, stabilendo le "Guidelines for auditors on information security controls");
- siano state impiegate risorse umane qualificate specificando quali sono le qualifiche, da chi sono state rilasciate e quali sono le competenze pregresse;
- siano stati impiegati dei SW certificati per i quali siano state adoperate versioni compatibili e aggiornate con i SW del sistema operativo e delle applicazioni in uso nel sistema del conservatore.

Se la struttura addetta ai citati controlli viene scelta dal conservatore, allora i controlli fatti da tale struttura saranno oggetto di **valutazione nel corso dell'audit** da parte dell'organismo di certificazione; differentemente, se la struttura per i test viene scelta dall'organismo di certificazione, essa dovrà rispettare le regole della ISO 17065: 2012 (Conformity assessment Requirements for bodies certifying products, processes and services)".

La circolare parla quindi della **casistica delle non conformità** (Nc) maggiori registrate durante il processo di auditing. Non ci si spinge a questo livello di dettaglio per non appesantire questo testo e si passa direttamente alle criticità della circolare e in particolare ai tempi di verifica stabiliti.

Criticità

La valutazione sul conservatore accreditato viene distinta da Accredia in **due fasi**:

- "Prima valutazione e/o rinnovo";
- "Sorveglianza periodica, secondo un ciclo biennale".

In base a queste due fasi, Accredia distingue i **tempi di verifica** sulla scorta dei requisiti posseduti dallo stesso "soggetto-conservatore" in relazione allo schema eIDAS ovvero il Regolamento Ue 910/2014.

Qui sorge la **prima perplessità**, visto che Accredia stabilisce quanto segue:

"Se il TSP (nota: Trust Service Provider - Prestatore di servizi fiduciari) che intende essere certificato come operatore conservatore è già certificato per lo schema eIDAS, la verifica sarà limitata all'accertamento dell'applicazione dei requisiti sistemici e dei controlli operativi della ETSI EN 319 401 e della Lista di Riscontro predisposta da Agid. Inoltre, l'Organismo di certificazione prenderà atto in tutte le verifiche, dell'esito delle valutazioni a fronte della Norma UNI CEI ISO/IEC 27001:2014 registrando eventuali NC maggiori da dover investigare con un tempo aggiuntivo uguale al tempo per una sorveglianza su tale Norma. Per tali operatori, già accreditati eIDAS, la verifica a fronte della Norma ETSI EN 319 401 richiederà **5 giorni** in sede iniziale e di rinnovo e **3 giorni** in sede di sorveglianza. Non sono previste riduzioni di alcun tipo su tali livelli minimi di tempo.

Per gli operatori non già certificati eIDAS, la verifica richiederà **2 giorni**.

Per gli operatori non già certificati eIDAS, la verifica richiederà **2 giorni** aggiuntivi per la verifica della conformità al regolamento citato.

Per la valutazione dei requisiti individuati dalla Lista di riscontro predisposta da Agid sulla applicazione delle Norme di cui ai precedenti §§ 2.a e 2.b, se in sede di valutazione iniziale o di rinnovo saranno necessari almeno **6 giorni-uomo**, mentre in sede di sorveglianza, saranno necessari almeno **3 giorni-uomo**.

Non sono previste riduzioni di alcun tipo su tali livelli minimi di tempo. Gli Organismi di certificazione potranno valutare, caso per caso, l'esigenza di tempo aggiuntivo, sulla base della complessità del processo di conservazione (anche qui si omettono i dettagli della circolare)".

Si nota immediatamente che **13 giorni a persona** (se non ci sono particolari criticità) per le verifiche sono un **numero** che appare **immediatamente elevato**.

Per ragioni di sintesi non è questa la sede adatta a commenti di tipo dettagliato, ma l'applicazione della **filosofia dei Tsp e dell'EN 319 401 appare sproporzionata**. Questo perché l'articolo 24 di eIDAS fa riferimento a principi che si riferiscono all'emissione di certificati qualificati. Quando le regole stabilite in tale articolo sono di carattere organizzativo generale esse sono comunque doppiate di altri requisiti richiesti in termini di qualità e sicurezza nella circolare Agid n. 65 del 10 aprile 2014 sull'accreditamento dei conservatori digitali. Tra l'altro in questa circolare si richiede obbligatoriamente la certificazione ISO 27001 e i soggetti che hanno già ottenuto l'accreditamento sono certificati sulla base di Soa (Statement Of Applicability) adattati alla circolare stessa.

Questo aspetto, coordinato con una lista di riscontro parziale diffusa da Agid come anticipazione della lista di riscontro operativa, fa ipotizzare la **presenza di ulteriori controlli** duplicati con i conseguenti oneri per le aziende coinvolte. Non sarebbe stato sbagliato valutare anche le dimensioni del soggetto coinvolto in termini di volumi di documenti trattati, perché una serie di verifiche, soprattutto per le questioni archivistiche, dipendono significativamente da quanti documenti vengono elaborati.

Conclusioni

Ma... dopo aver scritto tutto ciò... il **27 febbraio 2017** viene pubblicata una **nuova circolare** che tiene conto di quanto abbiamo commentato in precedenza. Le **giornate di vigilanza** vengono **ridotte** in funzione della non applicazione della 319 401 e si passa a **8 giorni**/persona nei casi standard.

Per il resto nessuna nuova. Compresa una lista di riscontro che circola tra gli addetti ai lavori in modo informale. Sarà mai resa pubblica visto che di fatto lo è già?

Compensazione Iva e crediti esigibili dalle PA, un atto dovuto

Mara Mucci *

* Camera dei Deputati

Il ruolo di rappresentante dei cittadini si esercita in particolare con l'ascolto, e con il discernimento fra ciò che è giusto e ciò che è giusto e impellente.

Talvolta non servirebbe neppure un'immersione nella vita reale, perché sono i numeri spietati a parlare. Basterebbe leggerli. Capita, però, che anche i dati vengano forniti in maniera parziale, perché **non vi è contezza del totale**. E questo è un altro problema tutto italiano che deriva da una mancanza che ancora oggi si registra, nell'uso di strumenti digitali e nel rispetto degli obblighi previsti.

I debiti arretrati della PA

Uno dei grossi punti dolenti che, attraverso la presentazione di una proposta di legge, ho cercato di risolvere, è quello del **ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazione**, che pesa sempre di più sull'attività di impresa, piccola o grande che sia.

Fra il 2013 e il 2014 il Governo è stato costretto a intervenire, mettendo a disposizione circa 56 miliardi per pagare i debiti non estinti maturati al 31 dicembre 2014, abbassando lo stock di debiti arretrati. Ma evidentemente questo non è bastato. Per questo, ho pensato di intervenire predisponendo una **misura a favore dei lavoratori autonomi**, in regola con il fisco, che vantano **crediti certificati nei confronti della pubblica amministrazione** e che, nel contempo, devono anticipare allo Stato l'Iva dovuta.

Ma partiamo dall'inizio. Il picco nello stock di debito da saldare e nel ritardo accumulato nei pagamenti risale al 2012 e deriva da un progressivo aumento avutosi durante gli anni di crisi finanziaria. Nonostante l'intervento del Governo il **livello dei debiti**, seppur in diminuzione negli ultimi anni, rimane **comunque elevato**.

I tecnici del Mef hanno rilevato che, nel 2016, i **tempi medi di pagamento** per i beni e servizi acquistati dalla PA si sono ridotti da 82 giorni (nel periodo 1° giugno 2014 - 31 maggio 2015, ovvero prima dell'obbligo della fattura elettronica) a 54 giorni (dal 1° giugno 2015 al 31 maggio 2016). Ma lo stesso Mef ricorda che attualmente viene monitorato circa il 50% dei pagamenti, in base al numero di enti che forniscono informazioni su tali dati. Manca dunque un restante 50%, dovuto all'uso delle fatture cartacee che rendono difficoltoso il monitoraggio, ed è sperabile che l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica possa abbattere i tempi di attesa.

Ai conti del Mef risponde la Cgia di Mestre secondo la quale, da un'elaborazione fatta ad agosto 2016 sui dati della Banca d'Italia di maggio 2016, i **mancati pagamenti della PA** ammontano a 65 miliardi di euro, di cui 31 miliardi di natura fisiologica e 34 miliardi dovuti ai ritardi di pagamento.

Se consideriamo questi dati, estratti dal rapporto Intrum Justitia, che monitora annualmente i ritardi di pagamento di tutte le PA d'Europa, si vede come l'**Italia** sia, nonostante i miglioramenti dal 2012, all'**ultimo** posto nella graduatoria dei 28 paesi Ue, con un **tempo medio di pagamento registrato nel 2016 di ben 131 giorni** (nel 2015 era di 144). Siamo dunque lontani dai 54 giorni stimati dal Mef. Un arco temporale ben al di sopra dei 30-60 giorni previsti dalla direttiva europea entrata in vigore nel marzo 2013.

Per la cronaca, **al primo posto risulta esserci la Germania** con un tempo medio di pagamento di 15 giorni, mentre la media europea è di 45 giorni. Si può fare certamente meglio. Nel frattempo non ci facciamo mancare nulla e osserviamo Bruxelles, dopo due anni di congelamento della procedura d'infrazione all'Italia, procedere sulla stessa. Difatti il nostro resta il Paese con i tempi più lunghi tra i 28 membri dell'Ue. Con l'invio di un parere motivato, l'Italia ha ora due mesi di tempo per rimediare o corre il rischio di essere deferita alla Corte di giustizia Ue.

La soluzione possibile

Ma una soluzione a tutto questo ci sarebbe!

Ho depositato personalmente una proposta di legge volta a inserire **due agevolazioni**: la possibilità di compensare l'acconto Iva con i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili nei confronti delle pubbliche amministrazioni e l'invio

semestrale delle fatture (anziché trimestrale come ha sancito la legge di bilancio) nell'ambito del regime premiale opzionale che prevede la trasmissione telematica all'Agenzia delle Entrate di tutte le fatture (ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del Dlgs 5 agosto 2015, n. 127).

Con questa modifica si otterrebbe anche il risultato di differenziare meglio tale regime opzionale da quello ordinario, introdotto dall'articolo 4 (nuovo spesometro) del Dl 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225.

A questo sommiamo le **recenti norme introdotte** in materia di fatturazione elettronica e utilizzo del sistema di interscambio di Sogei, anche per il B2B, che evidentemente rendono sempre più immediate la comunicazione e la verifica dei crediti che tali professionisti hanno maturato nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Dunque operazioni di questo tipo appaiono ancora più dovute.

È ora di sanare questa **spiacevole contraddizione**. In tempi di forti cambiamenti economici, da un lato si chiedono al professionista versamenti puntuali di quanto dovuto, ma dall'altra si effettuano pagamenti in ritardo per le prestazioni svolte per conto della pubblica amministrazione. Si tratta, a volte, anche di cifre molto importanti, che, in alcuni casi, hanno decretato fallimenti o chiusure di talune attività. Il professionista, infatti, a fronte di un ritardo nella riscossione del proprio credito, per continuare a svolgere la propria attività deve infatti anticipare il costo di eventuali materie prime, del personale e di altre spese correnti, che si aggiungono ai pagamenti delle imposte dovute, rinunciando quindi a risorse che potrebbero essere investite nella propria attività e che invece la pubblica amministrazione tiene per sé troppo a lungo.

Riflessioni conclusive

La proposta in oggetto, dunque, potrebbe dare più **fiducia ai professionisti** sull'esigibilità dei pagamenti e sulla volontà delle PA di estinguere i debiti nel più breve tempo possibile, ristabilendo un equilibrio etico, prima ancora che meramente contabile, fra lo Stato e i lavoratori autonomi. Il tutto senza fare sconti a nessuno!

Infatti si applicherebbe a chi si rende trasparente nei confronti dello Stato, allentandone la morsa burocratica. Un atto dovuto, nei confronti di una classe di lavoratori sempre crescente, poco rappresentata, e precaria per definizione. Coloro che più hanno pagato la crisi economica, e che mettono giorno dopo giorno in gioco la propria professionalità. Quanto aspetteremo per vedere calendarizzata questa **misura di buon senso**, che aiuterebbe anche la pubblica amministrazione a riacquisire credibilità?

Il fascicolo informatico nell'era dei dati e della trasparenza

Gianni Penzo Doria *

* *Presidente del Comitato dei saggi Anorc, Direttore generale dell'Università degli Studi dell'Insubria*

In una lunga stagione di continue riforme e novellati, il legislatore è intervenuto in maniera mirata sui temi della trasparenza amministrativa, in particolare con il **Dlgs n. 33/2013** e con la sua recentissima modifica a opera del **Dlgs n. 97/2016**. Da qualche anno a questa parte, dunque, registriamo un'attenzione normativa, dottrinale e mediatica sempre più crescente sulle tematiche riferite alla trattazione della mole di dati che le amministrazioni pubbliche sono tenute a diffondere sui siti web, sostanzialmente per favorire il controllo sociale. Siamo davvero più trasparenti nell'era del Foia italiano?

Dati, informazioni e documenti sulla scia della trasparenza by default

Dietro a tutto questo vive un sogno e si cela un inganno.

Il sogno riguarda la trasparenza raggiungibile attraverso la conoscenza alluvionale di dati, perlopiù noti e ufficiali. L'inganno è che - pur nel mondo dei big data - ciò possa avvenire in maniera neutra, cioè con la semplice diffusione on line. Anzi, semmai, una delle regole generali della scienza dell'informazione è rendere pubblico ciò che deve restare segreto. E, soprattutto, non deve essere sottovalutata la condizione che un dato isolato dal contesto di produzione, senza concatenazioni, privo di metadati qualificanti, non produce mai informazione significativa.

Siamo, dunque, resi opachi dal rumore di fondo, che sta trasformando la **trasparenza** in un set di informazioni sempre più deteriore, a causa di un accesso più indiscriminato che generalizzato, buono in molti casi solo a produrre reddito da contenzioso legale. A questo si aggiunge un pesante carico per il personale delle amministrazioni pubbliche, già messo a dura prova da continue modifiche normative e da una sempre maggiore scarsità di risorse umane. Per non parlare dei modelli organizzativi, molti dei quali strutturalmente inadeguati a rispondere alle esigenze crescenti del mondo digitale.

Ci occupiamo della trasparenza guardando agli esiti dei procedimenti e alla *persistenza* dei dati, ma raramente ci occupiamo dei **processi**, cioè dell'*evanescenza* delle azioni. Difficilmente la corruzione si annida nei procedimenti, mentre molto spesso l'azione amministrativa sguazza nell'opacità dei processi che viaggiano nell'informalità, cioè nei dati mai oggetto di diffusione e di trasparenza.

Volendo accettare la sfida e tentare di vincerla nella concretezza, dovremmo **riprogettare ab imis i nostri sistemi informativi per pensarli trasparenti by default**. In questo modo costruiremo percorsi chiari e lineari, da cui chiunque potrà estrarre i dati di interesse senza interazioni con gli uffici pubblici come mediatori e, soprattutto, senza imbattersi in repliche e ridondanze continue. Di recente, Anac ha imposto per gli organi di vertice e per gli incarichi dirigenziali la pubblicazione della dichiarazione dei redditi. Eppure la legge vieta di chiedere ai cittadini documenti di cui l'amministrazione è già in possesso. Nel caso in esame, la dichiarazione dei redditi è già in possesso dell'amministrazione finanziaria. Sarebbe sufficiente oscurare i dati in maniera non presidiata o pubblicare, anziché il documento (la dichiarazione integrale con *omissis* mirati), i soli dati di riferimento. Insomma, è l'amministrazione pubblica che chiede dati a se stessa, in virtù di un controllo sociale esterno. Fantascienza pensare il contrario?

Accesso ai documenti o accesso al fascicolo?

Come controaltare, si è **affievolito l'interesse verso** la gestione dei **documenti** e dei **procedimenti amministrativi**. Eppure, una conquista di quasi trent'anni fa - non ancora completamente attuata - è la declinazione della trasparenza attraverso l'esercizio del diritto di accesso (non ai dati, ma) ai documenti.

In particolare, esso non si esaurisce in un semplice dato ricavabile da un singolo documento. Il titolare dell'istanza, infatti, può esercitare il diritto di conoscere, compatibilmente con le finalità dichiarate e fatte salve le eccezioni di legge, l'intero contenuto di una pratica. Di conseguenza, **l'accesso non è limitato, ma esteso**.

La normativa, infatti, prevede che "L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento" (Dpr n. 184/2004, articolo 7, comma 2).

Non si accede, quindi, soltanto a un documento, ma il diritto di accesso si può esercitare, pur con tutte le cautele del caso, sul **complesso dei documenti** riguardanti un affare, una attività o un procedimento amministrativo. Insomma, si accede al fascicolo.

Per la tutela di **situazioni giuridicamente rilevanti** la trasparenza, intesa come diritto di accesso ai documenti non noti, risulta molto più incisiva di un accesso a dati noti universalmente. Manca, in molti casi, la consapevolezza che il documento singolo, isolato dal proprio contesto – quasi come una monade priva di legami e decontestualizzata – è infinitamente più “povero” di informazioni e, sotto determinati profili, inutilizzabile rispetto a quanto è possibile desumere dal complesso dei documenti mantenuto stabilmente assieme alle proprie interrelazioni con gli altri inerenti a un medesimo affare. Ecco, in sintesi, ciò che viene definito *vincolo archivistico interno*.

A chi esercita il diritto d’accesso interessa non soltanto il documento singolo, ma anche i precedenti e susseguenti, in modo da essere in grado di comprendere le ragioni delle scelte dell’amministrazione ed eventualmente contestarle con piena cognizione di causa.

L’**articolo 41 del Cad** presenta in rubrica un’endiadi efficace (Procedimento e fascicolo informatico) intesa come trasparenza. Non a caso il comma 1 è stato riscritto dal Dlgs n. 179/2016, prevedendo che “Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro competenza, esse forniscono gli opportuni servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 12, comma 2”.

Per queste ragioni, la sussistenza del **diritto di accesso** non può ridursi a un singolo documento (a meno che non sia latore di un complesso e soddisfacente numero di informazioni), ma deve concretarsi nella piena ed estesa disponibilità dell’**unità archivistica di base**. Allo stesso modo è l’incrocio tra dati, metadati e contesto che genera trasparenza qualificata. Adesso la sezione *Amministrazione trasparente* dei siti web è formalmente normalizzata, ma i contenuti sono i più difforni: siamo pronti a una trasparenza non come vetrina?

Le dichiarazioni di contesto documentale

La **classificazione e la fascicolatura**, intese come *dichiarazioni di contesto documentale* – la prima di tipo *funzionale*, la seconda di tipo *procedimentale* – rappresentano **attività imprescindibili** per la tutela dei diritti dei cittadini. Infatti, com’è possibile esercitare il diritto di accesso se l’archivio è disordinato e se i tempi di ostensione sono dilatati al punto da rendere l’accesso una parola vana e non un’azione concreta a tutela dei diritti di terzi?

La trasparenza, dunque, obbliga le amministrazioni pubbliche a curare la **formazione del fascicolo**. Con l’introduzione del fascicolo informatico e con un sistema digitale moderno, infatti, potrebbe essere consentito l’accesso diretto ai documenti ordinati. Non una ricerca *full text* su una banca dati, ma un’ostensione di documenti qualificati e conferenti direttamente on-line. Pare fin troppo evidente che non si tratta di un problema di trasparenza (effetto), ma di organizzazione dei sistemi informativi complessi (causa), che devono essere già progettati con finalità di trasparenza.

Agire con sistemi informativi progettati per garantire anche la trasparenza piena e trasversale equivale a limitare le istanze di accesso generalizzato a casi specifici. Chiunque desideri consultare un **set di dati** non deve far altro che accedere a quanto esposto nel sito web istituzionale con percorsi specifici e dedicati.

La gestione dell’archivio come garanzia di trasparenza e imparzialità

La trasparenza e l’imparzialità dell’azione amministrativa, **concetti irrinunciabili** per qualsiasi democrazia, sono anche assicurate da una **corretta organizzazione documentale**. La più bella definizione non tecnica di archivio, apparsa nel rapporto 2001 del Nara, recita: “L’Archivio nazionale degli Stati Uniti è un’amministrazione pubblica dalla quale dipende la nostra democrazia. Permettiamoci a tutti di vedere direttamente il funzionamento del nostro governo. Rendiamo trasparente la storia del popolo americano – i nostri successi e i trionfi collettivi così come i nostri difetti e i fallimenti”^[1].

La democrazia è un bene vitale. In questo senso, l’**archivio è fondamento attuativo** attraverso tre operazioni sui documenti amministrativi:

a) *registrazione* (a protocollo o a repertorio), con conseguente attribuzioni di data e di provenienza certe, laddove “certe” significa anche certificate dal pubblico ufficiale incaricato di quella operazione;

[1] NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, 2001 Annual Report, p. 4: «National Archives and Records Administration is a public trust on which our democracy depends. We allow people to see for themselves the workings of our unique government. We make transparent the story of the American people - our collective successes and triumphs as well as our blemishes and failures».

- b) *classificazione*, con conseguente identificazione dell'ambito funzionale-amministrativo cui essi appartengono;
- c) *fascicolatura*, con conseguente aggregazione alle altre unità documentali e attribuzione della responsabilità giuridica da parte di un modello organizzativo (unità organizzativa responsabile - Uor) e di una persona fisica (responsabile del procedimento amministrativo - Rpa o, in ambito di gare e appalti, il responsabile unico del procedimento - Rup).

In questo modo l'amministrazione pubblica tutelerà non tanto la corretta e ordinata sedimentazione dell'archivio, quanto piuttosto se stessa. La trasparenza di dati, di informazioni e di documenti giunge a valle di un **processo di tassonomia organizzativa**. Non sarà più oggetto di presidio, ma condizione per l'agire delle amministrazioni pubbliche, tra diritto, diplomatica, scienza dell'organizzazione e informatica giuridica. Di più: dal momento che l'opacità paga solo i corrotti, uno dei cardini dell'amministrazione pubblica sarà essere trasparente *by default*.

AL DIG.EAT SI PARLERÀ DI...

Il digital first è già in ritardo: a che punto siamo con l'eGovernment?

- Ennesima riforma del Cad e regole tecniche
- Spid
- Pagamenti elettronici, trasparenza e Foia

Dalle 10 e 30 alle 13.00 - Sala Loyola

Innovare il business grazie a Finance e Ict

- Fatturazione elettronica B2B
- Conservazione dei documenti fiscalmente rilevanti
- Certificazione dei processi di copia
- Blockchain
- Nuovi processi di gestione bancari e assicurativi

Dalle 10 e 30 alle 13.00 - Sala Manzoni

Le nuove frontiere dell'eHealth e le sfide per la privacy

- Gli adempimenti previsti dal nuovo Regolamento europeo per la protezione dei dati
- Il ruolo del Data Protection Officer
- Fse e lo scambio dei dati e delle informazioni sanitarie in ambito europeo
- La sicurezza informatica nei sistemi di gestione documentale in sanità
- I modelli di governance in ambito sanitario

Dalle 14 e 30 alle 17.00 - Sala Loyola

La gestione digitale di acquisti, appalti e contratti

- Ruolo delle centrali di acquisto e MePA
- L'appalto dei servizi It
- Le firme elettroniche e le principali clausole nei contratti telematici

Dalle 14 e 30 alle 17.00 - Sala Manzoni