

CAPITOLO 2. Contesto normativo europeo e nazionale

2.1 La strategia europea

Il Piano Triennale 2017 - 2019, approvato dal Presidente del Consiglio il 31 maggio 2017, ha rappresentato la prima attuazione della programmazione dell'Unione Europea e dell'Agenda digitale europea che gli Stati membri sono chiamati a realizzare per soddisfare le aspettative dei cittadini e delle imprese per servizi pubblici digitali semplici ed efficaci ed attuare, in tal modo, la trasformazione digitale.

Sia nella prima edizione del Piano Triennale, sia in questa edizione, riferita al triennio 2019 - 2021, si è tenuto conto della strategia decennale dell'Unione Europea per la crescita e l'occupazione "Europa 2020".

L'Agenda digitale europea costituisce una delle sette iniziative Faro della strategia "Europa 2020" e si propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie ICT per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso.

La trasformazione digitale del Paese non può prescindere dalla realizzazione del mercato unico europeo per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale ambito, la strategia della Commissione Europea ha tre obiettivi:

- migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese, al fine di abbattere le barriere che bloccano l'attività online attraverso le frontiere;
- creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi mediante la disponibilità di infrastrutture e di servizi ad alta velocità, protetti e affidabili, sostenuti da condizioni regolamentari propizie all'innovazione, agli investimenti, alla concorrenza leale e alla parità di condizioni;
- massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea, attraverso investimenti nelle infrastrutture e tecnologie ICT, nel *cloud computing* e nei *big data*, nella ricerca e nell'innovazione per rafforzare la competitività industriale e nel miglioramento dei servizi pubblici, dell'inclusione e delle competenze.

Nel 2017, a metà del suo mandato, la Commissione ha fatto il punto sui progressi e ha individuato proprio nel mercato unico digitale la principale risorsa dell'Europa nell'economia e nella società. A tal fine, la Commissione Europea promuove ulteriori azioni su piattaforme online, economia dei dati e *cybersecurity*.

I contenuti del nuovo Piano Triennale sono pienamente coerenti anche con la "Dichiarazione Ministeriale sull'eGovernment", sottoscritta dall'Italia a Tallinn nell'ottobre 2017, a distanza di otto anni dalla "Dichiarazione di Malmö sull'eGovernment" (novembre 2009). Con la

Dichiarazione di Tallinn, i Paesi firmatari rinnovano il proprio impegno politico su alcune priorità significative, volte ad assicurare servizi pubblici digitali di elevata qualità e incentrati sull'utente e servizi pubblici transfrontalieri interconnessi per le imprese.

Il nostro Paese e gli altri Stati membri confermano così la volontà di attuare principi e obiettivi dell'*eGovernment Action Plan 2016 - 2020*, che già sosteneva l'accelerazione della trasformazione digitale dei governi a tutti i livelli - nazionale, regionale e locale - ed enunciava i criteri base che le amministrazioni degli Stati membri devono porre a fondamento delle proprie politiche interne.

In particolare, venivano fissati alcuni principi, cui si è fatto cenno nel Capitolo 1, il cui obiettivo è di aumentare la diffusione di servizi digitali, anche transfrontalieri. Servizi più semplici e più sicuri, accessibili e inclusivi, orientati all'utente e progettati affinché ai cittadini e alle imprese non sia richiesto di fornire informazioni e dati che le pubbliche amministrazioni già possiedono nei loro archivi.

Per un approfondimento si riportano, in tabella 2.1, i riferimenti alla documentazione relativa alle strategie descritte:

Strategia europea	Oggetto
Europa 2020	Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.
Agenda digitale europea	Definisce una prospettiva per raggiungere alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale e un'economia a basse emissioni di carbonio, da attuare tramite azioni concrete a livello di UE e di Stati membri.
Strategia per il mercato unico europeo	Documento che detta indicazioni su come migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa, creare un contesto favorevole a reti e servizi digitali e massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea.
Revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale - Un mercato unico digitale connesso per tutti	Documento di revisione della strategia che valuta i progressi compiuti nella realizzazione del mercato unico digitale, identifica gli obiettivi principali e indirizza nuove attività ed azioni europee alla luce della trasformazione digitale.
Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016 - 2020.	L'obiettivo è quello di accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione
Dichiarazione di Tallin 2017	Nuovo impegno politico a livello dell'UE in merito a priorità significative per garantire servizi pubblici digitali di elevata qualità, incentrati sull'utente per i cittadini e servizi pubblici transfrontalieri, senza soluzione di continuità per le imprese.

Tabella 2.1 - Riferimenti alle strategie europee

Il Piano Triennale 2019 - 2021 promuove azioni basate su alcuni aspetti architetture e tecnologici definiti da regole europee di interoperabilità.

Ci si riferisce, a livello generale, al nuovo EIF - *European Interoperability Framework*, oggetto della Comunicazione (COM (2017) 134) adottata dalla Commissione europea il 23 marzo 2017.

A livello settoriale, si fa riferimento all'insieme delle norme dell'UE sul coordinamento della sicurezza sociale, che consentono alle istituzioni di tutta l'UE di scambiare le informazioni più rapidamente e in sicurezza, come avviene attraverso il sistema informatico EESSI - *Electronic Exchange of Social Security Information*. Ulteriore esempio è costituito dal recepimento della direttiva INSPIRE sulla condivisione dei dati territoriali.

Il Piano Triennale 2019 - 2021 si pone in piena coerenza con il quadro normativo europeo, tenendo conto delle norme in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, contenute nel Regolamento UE n. 910 / 2014 eIDAS - *Electronic Identification, Authentication and Trust Services*.

Inoltre, il Piano è coerente con il Regolamento UE n. 679/2016 in materia di protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e norme relative alla circolazione di tali dati nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e promuove la protezione dei dati fin dalla progettazione e per configurazione predefinita dei servizi digitali delle amministrazioni pubbliche.

Sullo specifico tema dell'accessibilità e dell'inclusione, va menzionata la Direttiva EU 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici.

Per un approfondimento si riportano, in tabella 2.2, i riferimenti alla documentazione relativa alle regole europee citate:

Regole europee	Oggetto
EIF - European Interoperability Framework	Il quadro fornisce orientamenti specifici su come istituire servizi pubblici digitali interoperabili
EESSI - Electronic Exchange of Social Security Information	Con il sistema informativo EESSI si producono vantaggi per i cittadini in termini di maggiore rapidità nella gestione delle prestazioni, calcolo e pagamento delle stesse
Regolamento UE n. 910/2014 eIDAS - Electronic Identification, Authentication and Trust Services	Stabilisce condizioni per il riconoscimento reciproco in ambito di identificazione elettronica e le regole comuni per le firme elettroniche, l'autenticazione web ed i relativi servizi fiduciari per le transazioni elettroniche

Regole europee	Oggetto
Regolamento UE n. 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE	Delinea un quadro più solido e coerente in materia di privacy e intende rafforzare la certezza giuridica e operativa per le persone fisiche, gli operatori economici e per le autorità pubbliche
Direttiva EU 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici	Gli enti pubblici adottano le misure necessarie per rendere più accessibili i loro siti web e le loro applicazioni mobili di modo che siano percepibili, utilizzabili, comprensibili e solidi

Tabella 2.2 - Riferimenti alle regole europee

L'architettura proposta a livello nazionale dal Piano Triennale 2019 - 2021 non può prescindere dall'architettura definita a livello europeo di erogazione dei servizi attraverso Programmi gestiti direttamente dall'Unione Europea. Tra questi, il Programma europeo CEF Telecom, il Programma "ISA² Interoperability Solutions for European Public Administrations" (che sostiene lo sviluppo di soluzioni digitali che consentano alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini in Europa di beneficiare di servizi pubblici interoperabili transfrontalieri e intersettoriali), il Programma "Horizon 2020", il "Justice Programme" relativo al periodo 2014 - 2020 e lo "Structural Reform Support Programme - SRSP" (che fornisce un supporto su misura a tutti i paesi dell'UE per le loro riforme istituzionali, amministrative e di crescita).

Oltre ai Programmi a gestione diretta, vi sono quelli a gestione concorrente, a valere sui fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014 - 2020, nei quali le funzioni di esecuzione dei Programmi stessi sono affidate agli Stati membri, che le esercitano nel quadro dell'impostazione strategica e della sorveglianza esercitata dalla Commissione.

Tra questi, si segnala il Programma Operativo Nazionale (PON) "Governance e Capacità Istituzionale", principale strumento per attuare le priorità strategiche in materia di rafforzamento e innovazione della Pubblica Amministrazione, concordate tra l'Italia e la Commissione Europea e contenute nell'Accordo di Partenariato 2014 - 2020, adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione Europea con la decisione C (2014) 8021.

Per un approfondimento, in tabella 2.3 si riportano i riferimenti alla documentazione relativa ai citati Programmi:

Programmi	Oggetto
Connecting Europe Facility (CEF) Telecom	È lo strumento finanziario fondamentale per promuovere la crescita, l'occupazione e la

Programmi	Oggetto
	competitività attraverso investimenti infrastrutturali mirati a livello europeo nel settore delle telecomunicazioni e dei servizi digitali
ISA² Interoperability solutions for European Public Administrations	Il programma mira a promuovere soluzioni di interoperabilità tra pubbliche amministrazioni della UE
Horizon 2020	Sostiene i progetti di ricerca scientifica e di innovazione nel periodo 2014-2020
Justice Programme	Sostiene progetti per proseguire lo sviluppo di uno spazio europeo di giustizia promuovendo la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale
Structural Reform Support Programme - SRSP	Fornisce assistenza volontaria agli Stati membri per la preparazione e l'attuazione di riforme amministrative e strutturali a sostegno della crescita
Decisione C (2014) 8021 della Commissione Europea - Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 adottato il 29 ottobre 2014	Programmazione nazionale dei Fondi Strutturali e di Investimento europei assegnati all'Italia per la programmazione 2014-2020
PON "Governance e Capacità Istituzionale"	Sostiene il paese nello sviluppo, nel miglioramento e nel rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale, in linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020

Tabella 2.3 - Sintesi dei programmi che prevedono un cofinanziamento da parte dell'Unione Europea

Al fine di supportare le amministrazioni pubbliche nell'attività di attuazione delle misure previste dal Piano Triennale 2019 - 2021 si segnala il documento della Commissione ["eGovernment in local and regional administrations: guidance, tools and funding for implementation"](#), una guida che può aiutare le amministrazioni locali e regionali a trovare e utilizzare finanziamenti UE per l'eGovernment, in linea con i principi e le priorità stabiliti nel citato Piano d'azione per l'eGovernment 2016 - 2020.

La strategia digitale nazionale, per essere pienamente efficace, deve essere caratterizzata da una forte componente locale, cruciale per la fornitura dei servizi ai cittadini. Le amministrazioni locali e regionali, infatti, svolgono un ruolo importante sia nella modernizzazione delle amministrazioni e dei servizi in settori importanti per la società, sia nell'assumersi la responsabilità di fornire direttamente ai cittadini servizi concepiti per soddisfare le loro aspettative.

Il 2017 - 2019 aveva già messo l'accento sulla necessità, per la sua attuazione, di una stretta collaborazione tra il livello europeo, nazionale e locale.

Il nuovo Piano 2019 - 2021 riafferma tale impostazione promuovendo un intervento da parte delle amministrazioni locali affinché esse elaborino piani strategici, coerenti con la visione europea e nazionale. Per conseguire concretamente questo obiettivo, l'Agenzia sensibilizza e accompagna gli enti locali nel reperimento delle risorse necessarie per contribuire a realizzare la trasformazione digitale.

2.2 Il contesto normativo italiano

La strategia nazionale, come detto, è dettagliata nella “Strategia per la crescita digitale 2014-2020” e nel “Piano Nazionale per la Banda Ultralarga”, è conforme all’Agenda digitale europea ed è aderente al dettato normativo nazionale, definito in primo luogo dal “Codice dell'amministrazione digitale” (CAD) (decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 e s.m.i.).

Il CAD stabilisce che le pubbliche amministrazioni si debbano organizzare utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, per l'effettivo riconoscimento dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese.

Il CAD, come modificato dal decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, costituisce la principale fonte normativa e fornisce il contesto di riferimento per la definizione e l’attuazione del Piano Triennale 2019 - 2021 ai fini della realizzazione del processo di trasformazione digitale delle amministrazioni. Tale processo coinvolge non solo l’informatica ma anche l’organizzazione e la comunicazione.

Con l’articolo 12, il CAD definisce le norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa. Introduce e regola le figure del Responsabile per la transizione al digitale e del Difensore civico digitale (articolo 17); disciplina il procedimento e il fascicolo informatico.

Le amministrazioni pubbliche sono obbligate a gestire i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e a fornire gli opportuni servizi di interoperabilità o integrazione. Il fascicolo informatico deve essere realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato e alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento e dagli interessati.

Rivestono particolare importanza le norme che disciplinano i diritti digitali di cittadini e imprese e definiscono alcuni strumenti per il loro esercizio quali, ad esempio:

- l’articolo 3-bis sull’identità digitale (Sistema pubblico di Identità digitale – SPID) e il domicilio digitale all’interno dell’Anagrafe Nazionale della popolazione residente – ANPR);
- l’articolo 5 che riguarda l’effettuazione di pagamenti con modalità informatiche attraverso la Piattaforma per l’effettuazione dei pagamenti – pagoPA;

- l'articolo 7 relativo al diritto degli utenti a servizi on-line semplici e integrati;
- gli artt. 8 e 9 che disciplinano rispettivamente l'alfabetizzazione informatica dei cittadini e la connettività alla rete Internet negli uffici e luoghi pubblici.

All'Agenzia per l'Italia Digitale, istituita con il decreto legislativo n. 83/2012, spetta la programmazione ed il coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione attraverso l'elaborazione (anche sulla base dei dati e delle informazioni acquisiti dai soggetti obbligati all'attuazione del CAD) del Piano Triennale.

Per quanto riguarda la realizzazione delle attività che le pubbliche amministrazioni devono porre in essere, assume rilievo l'emanazione da parte di AGID di linee guida contenenti regole, standard e guide tecniche, di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attuazione e sul rispetto di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale.

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), all'articolo 1, comma 513, ribadisce che spetta all'Agenzia per l'Italia Digitale predisporre il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato, e fissa un principio importante: i risparmi generati dalle amministrazioni in materia di razionalizzazione della spesa ICT devono essere utilizzati prioritariamente per investimenti in materia di innovazione tecnologica.

In tabella 2.4 sono riportate le principali norme che, oltre al Codice dell'amministrazione digitale, contribuiscono a definire il quadro di riferimento normativo per il Piano Triennale 2019 - 2021.

Norma	Oggetto
D. Lgs. 23 gennaio 2002, n. 10	Firme elettroniche
D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i. modificato dal D. Lgs. 13 dicembre 2017, n. 217	Codice dell'amministrazione digitale
D. Lgs. 13 dicembre 2017, n. 217	Modifica l'articolo 1 della L. 11 dicembre 2016, n. 232
D.L. 22 giugno 2012, n. 83	Istituzione Agenzia per l'Italia Digitale sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato.
DPCM 8 gennaio 2014	Approvazione Statuto Agenzia per l'Italia Digitale che, tra i vari compiti ha anche quello di redigere il Piano Triennale dell'informatica nella Pubblica Amministrazione. AGID definisce i principali interventi per la sua realizzazione, il monitoraggio annuale e lo stato della sua realizzazione rispetto all'Agenda digitale europea.
D.L. 9 febbraio 2012, n.5 e D.L. 18 ottobre 2012, n. 179	Agenda digitale italiana

Norma	Oggetto
D. L. 24 giugno 2014, n. 90	Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari
Accordo in Conferenza unificata del 21 dicembre 2017 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali	Agenda per la semplificazione 2018-2020 e aggiornamento 2015-2018
Strategia per la crescita digitale 2014-2020 e Strategia italiana per la Banda Ultra Larga Approvazione da parte del Consiglio dei Ministri 3 marzo 2015	I Piani nazionali per il conseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020
D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 modificato dal D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 101 per l'adeguamento al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016	Codice in materia di protezione dei dati personali sul trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati
L. 7 agosto 2015, n. 124	Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175	Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica che recepisce le forme che consentono di avvalersi del modello denominato in <i>house providing</i> conformemente ai principi e agli indici identificativi stabiliti nell'ordinamento comunitario
L. 28 dicembre 2015, n. 208	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato
D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50	Codice degli appalti e delle concessioni in attuazione delle direttive UE 23/2014, 24/2014, 25/2014
DPCM 31 maggio 2017	Approvazione del Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017 - 2019 (Visto di regolarità amministrativo-contabile Prot. 1444/2017 del 6 giugno 2017)

Tabella 2.4 - Quadro normativo di sintesi