SIAV ACADEMY

a cura di

MARIA PIA GIOVANNINI

Il Paese nel contesto del decennio digitale europeo 2030

Riflessioni su stato dell'arte e prospettive

10

Minigrafia

ASSOCIAZIONE SIAV ACADEMY

Saluto di benvenuto

Apertura dei lavori

Introduzione ai temi del convegno

Luci e ombre del quadro normativo per la trasformazione digitale..13

Requisiti archivistici per la trasformazione digitale 24

Alcune riflessioni sull'evoluzione dei processi di e-Government in Italia.....32

L'indice DESI di digitalizzazione del paese tra digitalizzazione ed opportunità.....46

Le opportunità generate dai regolamenti europei 63

Attuazione, non Adempimento.....69

La situazione a quasi un anno dall'entrata in vigore delle Linee guida sul documento informatico 73

L'importanza della digitalizzazione nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 77

La trasformazione digitale applicata all'Inps 80

La trasformazione digitale applicata all'Inail.....84

Indice Relatori 88

L'Associazione Siav Academy.....90

Saluto di benvenuto

Roberto Antonelli

Presidente Accademia dei Lincei

È un onore anche per l'Accademia poter aprire un convegno di questo tipo. Benvenute e benvenuti.
Voi sapete che l'Europa ha posto al centro per il decennio fino al 2030 la seguente questione: "L'Europa mira a dare maggior forza alle imprese e ai cittadini in un futuro digitale incentrato sulla persona, sostenibile e più prospero".

Questo è certamente uno dei centri propulsori del PNRR in Italia. Naturalmente fra il dire e il fare c'è sempre una certa distanza e credo che questo vostro convegno, intelligentemente promosso dalla Siav Academy, sia volto a realizzare la massima sinergia possibile fra gli operatori come la Siav Academy e le amministrazioni pubbliche.
Noi, a questo, come Accademia dei Lincei siamo molto interessati sia sul piano scientifico e culturale sia perché siamo parte noi stessi di un grande Hub destinato al settore delle scienze umane e dei beni culturali.

Noi intendiamo digitalizzare tutto il patrimonio manoscritto più antico e prezioso dell'Accademia e anche l'enorme patrimonio bibliografico dell'Accademia stessa, cioè tutti i lavori scientifici che l'Accademia ha prodotto in tutti i suoi 150 e passa anni di attività, dall'Unità d'Italia in poi. E poi c'è tutto il patrimonio

precedente, che già in parte è digitalizzato. Per noi, di conseguenza, è un'occasione di confronto.

Vi auguro buon lavoro e spero e sono convinto che col Presidente e la Direttrice avremo successivamente incontri proficui e mi riferiranno del risultato dei vostri lavori.

Apertura dei lavori

Alfieri Voltan

Presidente Associazione Siav Academy

Credo che l'evento di oggi rappresenti degnamente le intenzioni della Siav Academy, cioè di chi cerca di guardare avanti. Siav Academy si ripromette di creare occasioni di incontro, di confronto e di diffusione delle idee legate soprattutto alla sfida della modernità e a una cultura dell'innovazione, in particolare nell'ambito della digitalizzazione del Paese sia nell'ambito pubblico che in ambito privato.
Credo, e penso sia un punto comune a tutti, che questa è una leva importantissima per la crescita del nostro sistema.

Va detto che l'Italia non è proprio ai primi posti in Europa per la digitalizzazione, anzi è piuttosto indietro, però va aggiunto che l'Italia ha fatto delle cose molto importanti, che sono delle eccellenze in ambito internazionale. Basti pensare, per esempio, alla conservazione digitale, alla fatturazione elettronica, allo SPID, al protocollo informatico, alla posta elettronica. Tutte queste sono iniziative che vedono l'Italia un'eccellenza in ambito internazionale. Non ci sono altri Paesi che hanno delle cose così ben fatte e così complete. Riprendo questo concetto della modernizzazione perché credo che abbia anche un contenuto etico.

Qualcuno di voi si ricorderà che noi abbiamo fatto per anni un convegno a Villa Miani che si chiamava E-Government E-

Democracy. Io sono ancora convinto della validità di questo slogan. Non si tratta soltanto di efficientare con la digitalizzazione ma la digitalizzazione ha anche un contenuto di trasparenza, di maggiore informazione disponibile, e credo che questo sia un elemento che caratterizza anche una maggiore democraticità del sistema rispetto a tutti i cittadini.
Prova ne sia che le nazioni che sono un po' meno democratiche della nostra la prima cosa che fanno è mettere mano ovviamente in senso restrittivo all'informazione disponibile.

Grazie ancora di essere qui con noi e buona giornata a tutti.

Introduzione ai temi del convegno

Maria Pia Giovannini

Presidente Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

Io vorrei, prima di entrare nei temi specifici del Convegno, richiamare l'attenzione sul valore della giornata di oggi, 25 novembre.
La Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne è stata istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tramite la risoluzione numero 54/134 del 17 dicembre 1999.
L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha designato il 25 novembre come data della ricorrenza e ha invitato i governi, le organizzazioni internazionali e le ONG a organizzare in quel giorno attività volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sul problema della violenza contro le donne.
Purtroppo, solo a Roma e solo nel 2021, secondo i dati raccolti dalla Prefettura di Roma, sono stati denunciati ben 417 casi e abbiamo avuto 104 femminicidi nel 2022. L'altro aspetto che emerge in queste azioni criminali è una brutalità maggiore che nel passato.
Il contesto sociale in cui viviamo, le incertezze economiche, la competizione sociale, contribuiscono ad aumentare lo stress e l'aggressività.
Chiudo questa parentesi che mi sembra però importante per la nostra collettività: riflettere sul fatto che dobbiamo in tutte le cose che facciamo portare maggiore attenzione ai nostri comportamenti perché siano più civili, umani, meno

competitivi ed aggressivi e siano di esempio ai giovani che sono il nostro futuro.

Bene, tornando al convegno, vorrei iniziare la mia introduzione portando all'attenzione l'immagine, il simbolo cui ci siamo riferiti nella documentazione di presentazione dell'evento: "la bussola digitale" che è l'elemento con cui l'Europa ha presentato la programmazione strategica per il decennio digitale europeo e gli obiettivi per il 2030.
"L'Europa mira a dare maggior forza alle imprese e ai cittadini in un futuro digitale incentrato sulla persona, sostenibile e più prospero". Queste sono le parole con cui la Commissione Europea presenta le strategie per il prossimo decennio, gli obiettivi per il 2030, e definisce una "bussola digitale", un percorso e degli indirizzi per raggiungere questi obiettivi che in parte sono contenuti anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e che è stata concepita attorno a quattro punti cardinali:

- cittadini dotati di competenze digitali e professionisti altamente qualificati nel settore digitale. Entro il 2030 almeno l'80% della popolazione adulta dovrebbe possedere competenze digitali di base e 20 milioni di specialisti dovrebbero essere impiegati nell'UE nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con un aumento del numero di donne operative nel settore;

- infrastrutture digitali sostenibili, sicure e performanti. Entro il 2030 tutte le famiglie dell'UE dovrebbero beneficiare di una connettività Gigabit e tutte le zone

abitate dovrebbero essere coperte dal 5G; la produzione di semiconduttori sostenibili e all'avanguardia in Europa dovrebbe rappresentare il 20% della produzione mondiale; 10.000 nodi periferici a impatto climatico zero e altamente sicuri dovrebbero essere installati nell'UE e l'Europa dovrebbe dotarsi del suo primo computer quantistico;

- trasformazione digitale delle imprese. Entro il 2030 tre imprese su quattro dovrebbero utilizzare servizi di cloud computing, big data e intelligenza artificiale; oltre il 90% delle PMI dovrebbe raggiungere almeno un livello di base di intensità digitale e dovrebbe raddoppiare il numero di imprese "unicorno" nell'UE;

- digitalizzazione dei servizi pubblici. Entro il 2030 tutti i servizi pubblici principali dovrebbero essere disponibili online, tutti i cittadini dovrebbero avere accesso alla propria cartella clinica elettronica e l'80% dei cittadini dovrebbe utilizzare l'identificazione digitale.

Il programma è finalizzato a creare un sistema europeo sostenibile attraverso la digitalizzazione che per prima cosa deve assicurare una cittadinanza digitale dove sono garantiti i diritti e principi proposti il 26 gennaio 2022 dalla Commissione, nella dichiarazione solenne interistituzionale sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale.

Le persone al centro. Le tecnologie digitali dovrebbero tutelare i diritti delle persone, sostenere la democrazia e garantire che tutti gli operatori digitali agiscano in modo

responsabile e sicuro. L'UE promuove questi valori in tutto il mondo.
Solidarietà e inclusione. La tecnologia dovrebbe unire, e non dividere le persone. Tutti dovrebbero avere accesso a Internet, alle competenze digitali, a servizi pubblici digitali e a condizioni di lavoro eque.
Libertà di scelta. Le persone dovrebbero beneficiare di un ambiente online equo, essere protette da contenuti illegali e dannosi, e acquisire autonomia e responsabilità quando interagiscono con tecnologie nuove e in evoluzione come l'intelligenza artificiale.
Partecipazione. I cittadini dovrebbero poter partecipare al processo democratico a tutti i livelli e avere il controllo dei propri dati.
Sicurezza e protezione. L'ambiente digitale dovrebbe essere sicuro e protetto. Tutti gli utenti, dai minori alle persone anziane, dovrebbero essere autonomi, responsabili e protetti.
Sostenibilità. I dispositivi digitali dovrebbero favorire la sostenibilità e la transizione verde. I cittadini devono conoscere l'impatto ambientale e il consumo energetico dei loro dispositivi.

Per dare reale concretezza a tutti questi obiettivi la bussola definisce una solida struttura di governance comune con gli Stati membri, basata su un sistema di monitoraggio con relazioni annuali che include un sistema di "semafori" trasparente e condiviso basato sull'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) per misurare i progressi compiuti verso ciascuno degli obiettivi per il 2030.

Alla luce di questo scenario il Presidente della Siav Academy ha deciso di ridare slancio alle proprie attività di ricerca e sviluppo e per questo ha deciso di riattivare il Comitato scientifico per farne un centro di studio delle innovazioni tecnologiche a favore del nostro Paese.

La Siav Academy è quindi un soggetto che si propone di utilizzare e sviluppare le tecnologie informatiche per il miglioramento del benessere collettivo e che fin dalla sua origine ha operato per arrivare ad utilizzare le tecnologie per una digitalizzazione sostenibile.

Nello specifico la sua principale vocazione è da sempre quella di accompagnare il processo di digitalizzazione dei processi interni alle amministrazioni sia pubbliche che private. Un tema trasversale, direi universale che, oggi più che nel passato, è sostanziale per affrontare i progetti e le iniziative contenute nei piani e nelle strategie nazionali ed internazionali.

L'intenzione è quella di portare avanti un processo di osmosi tra chi ha sviluppato esperienze nel campo della digitalizzazione e chi, come voi che siete qui con noi, la deve applicare. Non si vuole parlare di teoria ma di scienza applicata in modo da cercare di promuovere le condizioni e le tecnologie che la possano rendere operativa. E sicuramente il punto cardine è creare una comunità che potrà effettivamente raggiungere questi obiettivi che in parte sono anche compresi nel PNRR.

Ci tengo a dire, come in altre occasioni, che il PNRR ha un po' dimenticato determinate azioni che dovrebbero essere alla base

proprio della realizzazione del PNRR stesso, dei progetti che in esso sono contenuti. Di conseguenza noi caparbiamente riportiamo sul tavolo determinati problemi - ma sarebbe meglio parlare di opportunità - che ci sono per gestire, in particolare, il patrimonio informativo, il patrimonio culturale di questo Paese, e non è un caso la nostra scelta di questo ambiente così affascinante per ospitare il Convegno.

Il Comitato scientifico vede la partecipazione di autorevoli personalità, molto conosciute nel mondo scientifico e nelle pubbliche amministrazioni, che esprimono le diverse competenze necessarie per la realizzazione dei processi di digitalizzazione, nonché di professionisti della Siav che da anni affrontano la materia presso rilevanti istituzioni.

Nella prima parte dei lavori saranno i componenti del Comitato ad approfondire lo stato dell'arte e le azioni che possono/debbono essere avviate, quali sono le opportunità che possono essere colte dalle programmazioni nazionali ed europee e i suggerimenti/punti di attenzione di cui tenere conto nei piani di lavoro. Nel corso di questi interventi il pubblico ha la possibilità di intervenire dando la propria opinione.

Nella seconda parte, per rendere ancora più vivace il confronto con i responsabili delle strutture operative, sono stati chiamati per esprimere le proprie osservazioni e fornire testimonianza delle proprie esperienze alcuni autorevoli rappresentati delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

Luci e ombre del quadro normativo per la trasformazione digitale

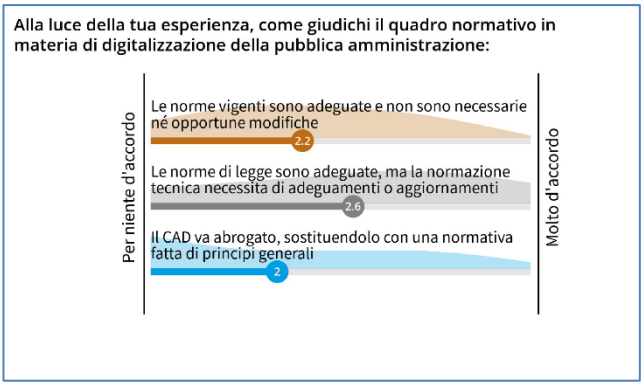
Ernesto Belisario

Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

Buongiorno, ho una grande responsabilità, quella di aprire una giornata bellissima rivedendo tante persone, tanti amici tutti insieme in una sala, come non si faceva da tanto tempo, quindi l'emozione - so che detto da un avvocato può sembrare quasi retorico - è vera.

Permettetemi di ringraziare innanzitutto la Siav Academy, il suo Presidente Alfieri Voltan, la dott.ssa Maria Pia Giovannini e tutti i colleghi del Comitato Scientifico: abbiamo iniziato da poco a lavorare insieme e le nostre riunioni sono molto stimolanti, perché lo sforzo che è stato fatto è quello di mettere insieme un Comitato che ha sensibilità diverse, storie diverse, professionalità diverse e credo che questo sia uno dei segreti dei processi di digitalizzazione che funzionano, che hanno funzionato e che funzioneranno.
Per questo, visto che la sala è molto grande, vogliamo rendervi partecipi di questo nostro sforzo, tramite un sondaggio live, a cui ciascuno relatore vi chiederà di partecipare.

Vi chiedo di prendere posizione su queste tre affermazioni e poi magari partiamo da qui, partiamo da quello che pensate voi in questa sala che siete addetti ai lavori, siete sensibili e avete tutti esperienza su queste tematiche.



Come vedete, in tempo reale man mano che rispondete il grafico si aggiorna, ovviamente in modo anonimo.

Confidiamo che questo sia anche un piccolo test, una piccola prova del fatto che vogliamo davvero essere inclusivi e vogliamo ascoltare prima di parlare perché altrimenti facciamo la figura di quelli che vogliono soltanto parlare. E ci renderebbe veramente poco credibili.

Provo a questo punto a fare un disvelamento del perché di questa domanda.
Ovviamente io mi occupo di normativa e provo a portare all'interno del Comitato Scientifico della Siav Academy una sensibilità giuridica.

C'è un documento, che è stato pubblicato il 24 ottobre 2022, un documento della Conferenza delle Regioni e delle Province

autonome che dà le priorità delle regioni al Parlamento per la legislatura che si è appena insediata.

In questo documento ci sono tutte le indicazioni dei temi prioritari, salute, infrastrutture e ovviamente digitalizzazione. Tra i temi prioritari in ambito digitalizzazione, il primo punto è l'abrogazione del Codice dell'Amministrazione digitale (CAD) e la redazione di un nuovo testo unico snello con sole disposizioni di principio.

Quindi il tema di cui parliamo oggi non è un tema accademico. Noi, come diceva prima Maria Pia Giovanni, proviamo a fare il Comitato Scientifico ma proviamo a farlo calato nella realtà.

Quindi, noi sappiamo che in questo momento uno dei temi che viene posto a livello istituzionale alto dalle Regioni al Parlamento è al primo posto dell'azione di digitalizzazione: non c'è la cybersecurity non ci sono altri temi. Non avrei dato , nemmeno io, in quanto giurista tanta importanza alle norme. Il primo punto è addirittura l'abrogazione, non la modifica del Codice dell'amministrazione digitale, l'abrogazione del CAD.

Guardando invece le vostre risposte, di voi che siete addetti ai lavori, se dovessi andare a fare una gradazione direi che questa affermazione: “Il CAD va abrogato e sostituito solo con una normativa fatta di principi generali” è quella che ha meno gradimento, meno condivisione.

Poi abbiamo la seconda affermazione: “Le norme vigenti sono adeguate e quindi non c'è necessità di nessuna modifica o

integrazione", invece, l'affermazione con cui siete complessivamente più d'accordo è quella relativa al fatto che le norme sono adeguate, ma la normazione tecnica necessita di aggiornamenti e adeguamenti.

Io spero che questa sia anche una provocazione per la discussione che seguirà: abbiamo provato a ragionare perché visto che il tema della giornata di oggi è guardare al futuro, noi non possiamo guardare al futuro senza cercare di capire che cosa ha funzionato oppure non ha funzionato dal punto di vista della normativa in materia di digitalizzazione.

Voi sapete che la normativa - e in questa sala ci sono anche persone che hanno fatto la storia normativa dell'Amministrazione Digitale - è arrivata tanto tempo fa, è arrivata forse presto, tanto che ricordo che tempo fa dissi in un convegno "fatto il Codice dell'Amministrazione digitale dobbiamo fare l'Amministrazione digitale" parafrasando D'Azeglio.

È arrivata molto prima la norma rispetto alle amministrazioni e ai cittadini digitali, anzi guardando i dati DESI che prima citava la dott.ssa Giovannini, mi chiedo se i cittadini digitali esistano davvero o se non esistano piuttosto solo consumatori digitali.

Ma questo è un ragionamento da approfondire, perché la differenza secondo me esiste, anche quando si ragiona di utenti: ormai i cittadini si chiamano utenti.

Io credo che ci sia una differenza: anche le dittature nel 2022 utilizzano le tecnologie digitali. C'è una differenza tra le dittature e le democrazie. Ed è nel ruolo dell'utente. Se l'utente è solo utente probabilmente non ha diritti, non può vantare o rivendicare diritti nei confronti dell'amministrazione e allora stiamo parlando di un ordinamento poco democratico.

Se invece l'utente è un cittadino allora stiamo parlando di un ordinamento democratico, quindi io mi riapproprierei della terminologia del cittadino, perché il cittadino è un soggetto che ha diritti, l'utente invece è segregato alla possibilità di utilizzare solo quello che nella sua magnanimità il sovrano digitale gli mette a disposizione.

Il Codice dell'amministrazione digitale invece come sapete è arrivato prima e tra le sue tante innovazioni ha introdotto non soltanto un corpus sempre più organico in materia di obblighi per le amministrazioni, ma ha anche introdotto le norme sui diritti digitali.

Il Codice nel corso degli anni ha subito oltre 290 modifiche normative: credo che sia stato uno dei testi normativi più stressati perché noi ricordiamo soltanto i macro-interventi, ad esempio il primo correttivo CAD, il CAD 2.0, il testo sull'Agenda digitale del 2012, e poi la riforma Madia, il “semplificazioni” e il “semplificazioni bis”, che già questo sarebbe un record di apnea nel dirle tutte una dopo l'altra. Però in realtà ci sono stati tantissimi altri micro-interventi che hanno lavorato su disposizioni molto puntuali. Una delle iniziative della Siav Academy era la redazione di una serie di Minigrafie

sulla normativa, ma con questo livello di copiosità di produzione normativa diventa anche difficile scrivere una minigrafia, perché al momento dell'indice il quadro normativo è già cambiato.

Questo credo che ci debba insegnare anche qualcosa. Il legislatore ha lavorato molto nel corso degli anni, non tanto per modificare il CAD perché se ci ragionate il CAD nella sua impostazione sostanziale diceva nel 2005 e dice oggi sostanzialmente le stesse cose. Sostanzialmente il legislatore ha corretto gli errori, li ha adeguati ai cambiamenti legislativi, all'evoluzione tecnologica, quindi, tutti gli interventi che nel corso degli anni hanno portato al quadro che conosciamo adesso non ne hanno stravolto l'impostazione. Questo è molto importante.

Io sono specializzato in diritto amministrativo, in scienze dell'amministrazione, che è quella branca del diritto che studia le amministrazioni come se fossero degli organismi viventi, come le amministrazioni reagiscono ai cambiamenti sociali, tecnologici, economici e normativi.

Ogni modifica normativa per l'Amministrazione è uno stress. Perché uno stress? Perché, soprattutto quando le amministrazioni se ne accorgono - perché ho letto recentemente una rilevazione della Banca d'Italia sullo stato di digitalizzazione delle amministrazioni locali e alla domanda "perché non avete nominato un RTD (responsabile la transizione digitale), l'8 per 100 risponde "perché non sapevamo che esisteva l'obbligo", e l'obbligo è in Gazzetta

Ufficiale da cinque anni. Non so che cosa sia peggio, se davvero non sapessero dell'esistenza dell'obbligo oppure se mentissero su questa ignoranza. Fate voi, scegliete voi.

Però, dicevo, la modifica normativa, anche piccola, crea un senso di disorientamento nelle amministrazioni: io sono un Ente, devo pianificare attività di reingegnerizzazione, devo pianificare acquisti, rapporti con i fornitori. Cambiare una norma mi impone di capire e provoca l'ansia che queste norme potranno cambiare: tante volte sono entrato in una pubblica amministrazione, mi dicono "si vabbè ma tra un po' ci dicono che riformano il CAD quindi non ha senso intervenire, "tra un po' escono le nuove linee guide, quindi non ha senso lavorare", questo senso di precarietà, per non parlare dell'attesa della proroga che assomiglia ad un "Aspettando Godot" di Beckettiana memoria, quindi si aspetta sempre una proroga, un correttivo, qualcosa che sposta in là il tempo in cui dovremo confrontarci con l'adempimento della norma.

Il CAD è arrivato a quasi 18 anni - il 7 marzo organizzeremo una festa, gli faremo gli auguri – però il CAD ha conservato il suo spirito originario, è stato adeguato con qualche intervento più condivisibile, qualche altro meno, però nella sostanza oggi il CAD non è più oggetto di nessun intervento, anche perché in questa fase ci sono tutte le milestone del PNRR, che sono di fatto legate all'attuazione di obblighi del CAD.

E qui arrivo a dirvi la mia opinione su questo sondaggio: fondamentalmente sono d'accordo con voi, ritengo che il CAD sia una norma che non debba essere toccata in questo

momento, non perché è perfetta, ma perché in questo momento intervenire su una norma come il CAD avrebbe degli effetti sui processi di digitalizzazione assolutamente negativi. Per una legge delega ci vuole un anno, per il decreto attuativo dodici mesi, per il decreto correttivo altri dodici mesi, poi non vogliamo dare 16-18 mesi di attuazione alle amministrazioni? Poi ci saranno delle linee guida, perché ormai il legislatore non riesce più a scrivere delle norme auto consistenti.

Quindi significa che noi corriamo il rischio di bloccare le attività di trasformazione digitale di questo Paese fino a quando sarà scaduto il tempo per l'attuazione.

Evidentemente credo che sia sicuramente più sano intervenire puntualmente sulle norme che non funzionano ma, come si dice, non buttare il bambino con l'acqua sporca.

Provo ad andare verso la conclusione dicendo che quello che abbiamo capito a mio avviso in questi anni di normazione è che ovviamente non tutto ha funzionato.

Cosa non ha funzionato a mio avviso.

Il primo profilo che non ha funzionato è che io vedo una certa ipocrisia del legislatore. L'ipocrisia del legislatore è questa: il legislatore continua a normare su alcuni temi legati per esempio all'erogazione dei servizi online, alla realizzazione di app, come se le amministrazioni avessero pienamente adempiuto agli obblighi in materia di gestione documentale.

Così non è. Esistono delle norme, a cui molte amministrazioni non hanno pienamente adempiuto, e sappiamo che l'adempimento di quegli obblighi è un presupposto logico e fattuale perché si possano erogare dei servizi online di qualità.

Cosa significa? Qual è il rischio che corriamo se non interveniamo adesso? Il rischio è che delle amministrazioni abbiano dei fondi PNRR per investire su siti web meravigliosi e mirabolanti dietro a cui non c'è nulla.

Il legislatore ha questo tipo di ipocrisia perché il legislatore dice: "per me la norma è vigente", non posso comportarmi come se quella norma non ci fosse, come se tu già da un decennio non dovessi aver completamente dematerializzato, completato la fascicolazione, completato i processi di conservazione a norma anche dal punto di vista del procurement"; però non dico che c'è bisogno di una sanatoria, perché non mi piace come messaggio, ma dobbiamo provare ad intervenire in modo tale che il mondo reale assomigli a quello descritto dal legislatore.

Soprattutto se poi vogliamo costruire servizi on line, se vogliamo fare l'intelligenza artificiale, ad esempio, perché l'intelligenza artificiale poggia sulla conoscenza, e in questo momento dov'è la conoscenza delle amministrazioni? Un'intelligenza umana, prima ancora di quella artificiale, cosa sarebbe in grado di reperire tra cinque, dieci, quindici o vent'anni?
La seconda cosa che evidentemente dovrebbe funzionare meglio è capire che ormai Roma non è il centro del mondo.

Perché? Perché nel corso degli ultimi anni abbiamo assistito in modo inequivocabile, ma non tutti lo hanno compreso a mio avviso, allo spostamento a livello europeo della centralità di alcune decisioni.

E quindi dobbiamo comprendere che c'è e ci sarà sempre di più tutta una serie di normative con cui le amministrazioni dovranno fare i conti, penso al Regolamento europeo in materia di intelligenza artificiale per tutto quello che riguarda gli algoritmi, oltre che alla revisione di tutta la normativa di eIDAS, il digital single Wallet ecc…

Non possiamo quindi essere autarchici normativamente senza coordinarci con il livello europeo, ma è una cosa che nel corso degli ultimi anni non mi pare abbiamo fatto sempre efficacemente.

Nella produzione normativa del futuro, nel decennio che verrà, dobbiamo essere in grado di farlo.

Il terzo insegnamento è che la normazione tecnica che è fondamentale probabilmente deve essere più veloce ed efficace.

Penso ad esempio al famoso DPCM sulle firme elettroniche del febbraio 2013: è una norma che è lì, è del febbraio 2013 e precedente ad eIDAS: ha fatto prima l'Unione Europea probabilmente ad arrivare ad un aggiornamento di eIDAS che

noi ad aggiornare un documento sulle regole tecniche delle firme elettroniche.

È evidente che c'è qualcosa che non funziona: capiamo come migliorarlo. Ovviamente non è colpa di nessuno, c'è un meccanismo che va tarato meglio, che va costruito meglio. Mi concentrerei sulle regole e non sulle persone o sulla governance.

Detto questo, sono convinto che il decennio che ci aspetta sia assolutamente centrale e stimolante. Spero che ci divertiremo insieme e dico divertire perché abbiamo la responsabilità di costruire il futuro digitale della nostra generazione e di quelle che verranno. Le norme, in questo, hanno a mio avviso un ruolo fondamentale per due motivi.

Il primo perché le amministrazioni agiscono ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione con un principio di stretta legalità. Quindi se una cosa sta in una norma si fa, se una cosa non sta in una norma non si fa, e forse è giusto così.

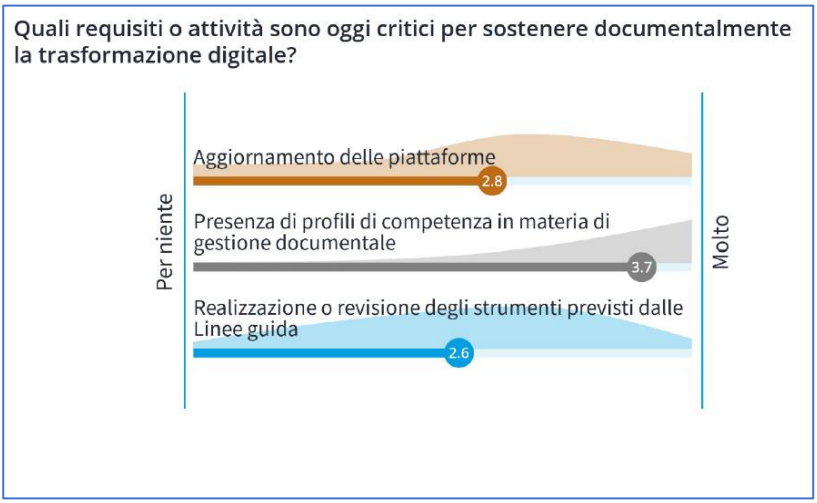
E il secondo è che siamo una democrazia e nelle norme c'è il sistema dei diritti dei cittadini digitali che siamo tutti e spero continueremo tutti ad essere trattati come tali.

Requisiti archivistici per la trasformazione digitale

Mariella Guercio

Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

Come previsto dal format di questo incontro, inizierò anch'io con un interrogativo rivolto ai partecipanti e relativo alla definizione dei requisiti e delle attività che si ritengono oggi critici per sostenere documentalmente la trasformazione digitale. Le macroaree considerate riguardano l'aggiornamento delle piattaforme, la presenza di personale competente nel dominio specifico e la realizzazione o l'aggiornamento degli strumenti specifici (piano di classificazione, piano di organizzazione delle aggregazioni documentarie, piano di conservazione e manuale di gestione) individuati ex novo o confermati dalle Linee guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.



Perché la riflessione abbia un senso compiuto, è tuttavia indispensabile tener conto della specificità di questa fase (rispetto agli anni precedenti), caratterizzata da un lato dalla disponibilità (sia pure temporanea) di grandi risorse assicurate dal P.N.R.R., dall'altro dal rischio di disperderle e dalla difficoltà di governarle con efficienza ed efficacia, soprattutto in considerazione dei tempi assai limitati per la progettazione di interventi che in questo ambito presentano tutti un alto grado di complessità. Non c'è infatti nulla di più difficile e impegnativo che trasformare un'amministrazione complessa rapidamente, tenendo conto in modo adeguato delle numerose e delicate interrelazioni tra gli aspetti organizzativi, tecnici e documentari.

Tenuto conto delle criticità da fronteggiare, è utile e opportuno concentrare l'analisi sui punti di forza della normativa di settore di recente aggiornata con particolare attenzione per le Linee guida AgID citate. Punti di forza che possono certamente contribuire alla qualità e alla sostenibilità dei cambiamenti da realizzare, senza sottovalutare naturalmente le questioni ancora aperte che la normativa ha solo in parte risolto. Il documento presentato recentemente dalle Regioni sulla necessità di riscrivere il quadro di riferimento sui processi di digitalizzazione ha, presumibilmente, l'obiettivo di richiamare governo e legislatore sui nodi irrisolti più che riconoscere il percorso positivo finora realizzato.
Per questa ragione, la proposta sembra soprattutto finalizzata a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sul ruolo importante che le Regioni e gli enti locali hanno svolto e sono in grado di realizzare a favore della trasformazione digitale a

supporto dei cittadini e delle imprese, anche nel campo specifico degli archivi, più che un'analisi concreta e operativa dei limiti e delle criticità da superare nello specifico ambito della regolamentazione tecnica di settore. Un invito, insomma, a riconoscere il peso dei territori in una fase di accelerazione dei processi di cambiamento tecnologico.

In quest'area specifica, gli aspetti da considerare con maggiore impegno per le garanzie insufficienti che assicurano rispetto agli obiettivi originari dichiarati riguardano l'interoperabilità e la conservazione degli archivi, mentre la normativa in essere ha senza dubbio affrontato con coraggio una delle principali debolezze del passato: l'assenza di un quadro di responsabilità in materia di produzione, gestione e tenuta dei documenti e degli archivi in ambito pubblico. Un'assenza che aveva caratterizzato la funzione documentaria dall'Unità d'Italia fino al Testo unico sul documento amministrativo (D.P.R. 445/2000) con gravi conseguenze sulla qualità stessa del patrimonio documentario formato e mantenuto soprattutto negli ultimi decenni in presenza di fonti ibride e di soluzioni tecniche insufficienti e parziali.

La mancanza di chiarezza in questo ambito ha creato una situazione complessa anche per il ruolo limitato che viene riconosciuto ancora oggi alla tutela del patrimonio documentario. Una tutela che non riguarda solo la memoria storica, ma anche tutela la qualità nei servizi e negli strumenti dedicati alla formazione degli archivi correnti. Ci troviamo di fronte, oggi, a provvedimenti nuovi finalizzati a rafforzare la vigilanza in questo ambito, affidando per esempio compiti

specifici a strutture che finora non avevano mai esercitato tale ruolo: è il caso delle nuove norme del CAD che affidano attività di vigilanza ad AgID, senza tuttavia correlare tali indicazioni al quadro normativo vigente in materia, a partire dal Codice dei beni culturali. Il compito della vigilanza sulla trasformazione digitale si intreccia inevitabilmente e in modo non lineare con i compiti affidati alle strutture archivistiche del Ministero della Cultura in materia di corretta formazione, gestione e tenuta degli archivi pubblici, considerato che tali fonti sono intese dal legislatore come beni culturali già nella fase corrente. È bene quindi sottolineare che il compito affidato ad AgID non è neppure facile da declinare (ancor prima che tradurre in indicazioni e strumenti operativi) se non si avvia un serio coordinamento istituzionale tra i diversi attori che operano nel campo in oggetto. In questo caso, sembra proprio che il legislatore non abbia adeguatamente valutato le forze a disposizione e le competenze necessarie, oltre ad aver dimenticato la necessità di definire modelli e indicazioni per la cooperazione nell'azione di vigilanza, tanto più indispensabili quanto diffusa è l'inconsapevolezza sull'urgenza e sulla difficoltà dei problemi da affrontare dei vertici di gran parte delle grandi amministrazioni pubbliche.

La già ricordata assenza di coordinamento costituisce, senza dubbio, un nodo di grande rilievo, non a caso sottolineato nel documento presentato dalle Regioni. Si tratta di un problema che andrebbe posto, tuttavia, non solo in relazione al rapporto Stato-Regioni, ma prima ancora, se non soprattutto, a livello di collaborazione tra i grandi apparati dello Stato che svolgono un ruolo centrale in materia di trasformazione digitale, tutela dei

patrimoni informativi, conservazione accurata dei dati e dei documenti pubblici. Sul piano dell'adeguatezza degli strumenti di pianificazione, un altro aspetto chiave, che richiederebbe una riflessione adeguata e qualche strumento di supporto nuovo, riguarda la mancanza di una visione strategica nazionale che tenga conto anche della capacità di interventi che siano concretamente in grado di accompagnare con azioni efficaci il lavoro degli enti, per esempio sostenendo la creazione e lo sviluppo di comunità di pratiche, come si avrà modo di approfondire in seguito.

Non mancano, infine, aspetti squisitamente tecnici che devono essere ancora opportunamente sviluppati: il concetto stesso di documento informatico troppe volte ridotto alla dimensione testuale di un pdf statico; la visione limitata e incerta che ancora caratterizza il concetto di conservazione, la limitata qualità delle applicazioni a supporto dei sistemi documentali e di conservazione. Pur disponendo ormai da anni di un quadro normativo interessante e senza dubbio più evoluto di quello presente in Europa, alcune funzioni sembrano ancora prive di soluzioni di mercato adeguate. Tra queste, in primis, la conservazione a norma che appare ancora insufficiente a garantire l'effettivo mantenimento nel tempo dei nostri patrimoni documentari, in termini di intelligibilità complessiva e di strumenti di interpretazione nel caso di fonti destinate alla conservazione a fini storici e scientifici oltre che per ragioni di natura legale. Si tratta di problemi molto complessi sia nella definizione dei modelli sia nello sviluppo di soluzioni operative aperte e rese disponibili anche agli enti pubblici e privati di piccole dimensioni. Il progetto cui stanno lavorando i colleghi

dell'Archivio centrale dello Stato grazie ai fondi del PNRR ha il compito specifico di rispondere a questi obiettivi, che includono anche la creazione di un archivio intermedio destinato a gestire tutte le impegnative attività di integrazione che si rendono necessarie quando le memorie documentarie non sono più rilevanti nella fase attiva. Solo in presenza di una fase semi-attiva, di deposito, potranno forse trovare soluzione i problemi finora del tutto irrisolti, anzi mai seriamente affrontati, dello scarto e della fruibilità del patrimonio digitale. È bene infatti riconoscere che al momento attuale i sistemi esistenti consentono di consultare e riutilizzare gli archivi correnti limitatamente a chi lavora negli enti e ne conosce già linguaggi, processi e workflow, mentre nessuna piattaforma garantisce per ora l'adeguata consultazione dei patrimoni digitali che si stanno accumulando, con molti limiti e in modo frammentario, nei sistemi attuali.

Allo stesso modo, anche le attività di scarto sono largamente ignorate, tanto più in un Paese che per tradizione secolare tende a distruggere pochissimo della sua enorme produzione documentaria. Negli archivi correnti e di deposito delle amministrazioni italiane non solo non si è scartato nessun documento digitale nativo, ma si è addirittura finito per duplicare (senza eccezioni) tutto ciò che è stato versato nel passaggio dalla gestione documentale al sistema conservativo.

Come affrontare le problematiche qui elencate? Il percorso che sembra produttivo in questa fase con gli strumenti disponibili dovrebbe trovare alimento dal confronto diretto con le amministrazioni stesse: casi di studio, buone pratiche,

valutazione e messa a disposizione dei risultati raggiunti e delle criticità incontrate dovrebbero essere messe in comune, seguendo esempi già esistenti, come nel caso dell'amministrazione provinciale di Trento che ha avviato una approfondita riflessione sulle procedure e sugli strumenti di gestione documentale adottati, pubblicando gli esiti di questo lavoro con l'obiettivo di spingere verso soluzioni di qualità gli enti del territorio, i professionisti, i dirigenti. Servono naturalmente – oltre ai casi su cui riflettere – anche specifici percorsi di formazione da pianificare e realizzare con una visione unitaria, quella per esempio che accomuna i responsabili della gestione documentale e della conservazione cui le iniziative della Siav Academy saranno senza dubbio indirizzate.

Un'ultima considerazione riguarda, infine, la già ricordata limitata qualità di molte soluzioni applicative e l'assenza di strumenti per valutarle. In passato non sono mancate attività finalizzate a definire checklist utili a questo fine, come nel caso del Cantiere Documenti digitali di Forum PA che nel 2018 ha predisposto con il supporto di molte amministrazioni pubbliche, di AgID e della Direzione generale degli archivi, una proposta di requisiti dettagliati per individuare i vincoli da rispettare per l'acquisizione di soluzioni di gestione documentale. È indispensabile approfondire ulteriormente la funzione di strumenti dettagliati di analisi in grado di sostenere gli enti nelle loro valutazioni, pur riconoscendo che si tratta di operazioni complesse e impegnative che richiedono uno sforzo congiunto di più ambiti disciplinari. Gli archivisti sono sicuramente consapevoli della rilevanza di questo lavoro e della necessità di tavoli e occasioni di confronto e di

collaborazione come quello che ci vede oggi riuniti e che la Siav Academy saprà sicuramente sostenere.

Alcune riflessioni sull'evoluzione dei processi di e-Government in Italia

Antonino Mazzeo

Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

La relazione che segue sintetizza i punti trattati nel mio intervento del 25 novembre 2022, nella giornata organizzata dal comitato scientifico della Siav Academy, per discutere sul tema "Il Paese nel contesto del decennio digitale europeo 2030 - Riflessioni su stato dell'arte e prospettive".

L'intervento è incentrato su taluni aspetti della possibile evoluzione dell'azione di e-Government in Italia, a partire dalla situazione normativa vigente, in particolare, si riportano alcune riflessioni su come possa evolversi l'attuale normativa italiana ed europea e su come superare il vincolo imposto dal documento informatico, che di fatto è un contenitore di informazioni statiche e analogo in tutto e per tutto ad un documento cartaceo, per operare direttamente sulle informazioni digitali e, in particolare, sui dati transazionali e presenti nelle basi di dati dei sistemi informatici. Dati che andrebbero conservati, analogamente a quanto avviene nei processi di conservazione documentale, in regime di elevata qualità e sicurezza, garantendone anche il valore probatorio.

In Italia l'azione di e-Government, sin dagli anni '90, ha interessato l'informatizzazione dei processi delle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo principale di sburocratizzare, rendere più trasparenti, rapidi, efficienti, semplici e sicuri i servizi da queste erogati. I piani strategici previsti da tutte le

azioni di e-Government nazionali hanno fatto sempre leva sulle tecnologie dell'ICT, sfruttandone i meccanismi abilitanti la trasformazione. Tale approccio ha portato allo sviluppo di un quadro normativo sull'e-Government che negli anni è stato affinato e reso sempre più coerente e rispondente anche alla normativa europea (al cui sviluppo l'Italia ha attivamente partecipato).

Il modello italiano mutua la digitalizzazione dei processi burocratici in gran parte da quelli cartacei, mantenendo una sorta di analogia con essi. Infatti, nel passaggio al digitale, al documento cartaceo è fatto corrispondere il documento informatico, alla firma autografa la firma digitale qualificata e al protocollo cartaceo il protocollo informatico. Tali nuovi processi, generano oggetti documentali digitali che, nel rispetto delle tradizionali regole archivistiche, ricorrono alla loro tenuta in archivi digitali correnti, di deposito e storici, in maniera del tutto analoga a quanto avviene con quelli cartacei. La normativa sulla conservazione dei documenti informatici regola la gestione di tali archivi digitali da parte di conservatori qualificati a svolgere un tale servizio, imponendone garanzie per la tenuta e, principalmente, per la loro esibizione.

Il documento informatico contemplato nel sistema giuridico italiano costituisce una fattispecie del concetto di documento elettronico definito nel regolamento europeo eIDAS ed è l'elemento centrale per la trasformazione digitale delle attività amministrative. In particolare, ai sensi del regolamento eIDAS, il documento elettronico è formulato in termini generali e aperti: "qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica".

Grazie a tale approccio è stato, quindi, possibile equiparare i processi documentali cartacei a quelli informatizzati, assicurando, come detto, la piena corrispondenza tra il documento analogico e quello informatico.

Il quadro normativo incentrato sul documento informatico è maturo e conforme agli standard europei (eIDAS). Esso è in gran parte regolamentato dalla norma del CAD e dalle Linee Guida dell'AgID, di recente pubblicazione. La firma qualificata è usata per dare validità giuridica ai documenti oggetto del trattamento e ai processi documentali, la marcatura temporale per dare una data certa al documento.
A tali componenti propri di un trattamento documentale, si aggiungono il servizio di posta certificata PEC/REM in grado di dare evidenza all'invio e ricezione dei documenti, analogo alla raccomandata con ricevuta di ritorno, e i servizi di identificazione basati su SPID, CIE e passaporto elettronico.

I processi burocratici e il ciclo di trattamento integrato dei documenti

La nuova informatizzazione dei processi burocratici è volta a rendere dominante l'uso del documento informatico, ma, stante i vincoli organizzativi e derivanti da norme secolari che li governano, spesso non risulta possibile eliminare l'uso dei documenti cartacei (anche perché gran parte dello storico delle informazioni trattate in tali processi è di natura cartacea). Occorrerà, pertanto e ancora per molto tempo, far coesistere in molti casi documenti cartacei e documenti informatici. L'unica strategia applicabile in tali condizioni è quella di ricorrere a

piani di dematerializzazione massiva degli archivi cartacei di interesse, con specifici progetti in grado di garantire la copia digitale conforme dei documenti cartacei.
La recente evoluzione normativa sulla dematerializzazione documentale e l'entrata in vigore delle nuove linee guida AgID, definiscono un quadro di riferimento tecnico-normativo chiaro ed esaustivo sulla possibilità di attuare la conservazione sostitutiva di documenti cartacei attraverso la "certificazione di processo". Essa ha come obiettivo principale proprio la dematerializzazione massiva dei documenti cartacei fatta, non con semplici scansioni e verifiche individuali dei documenti, ma mediante un processo di dematerializzazione industriale qualificato, accompagnato da un piano di verbalizzazione dello stesso a cura di un pubblico ufficiale, in grado di certificare, garantendone il valore giuridico, la corrispondenza delle copie cartacee a quelle digitalizzate (riportate nella forma di documento informatico e opportunamente metadatato).
La reingegnerizzazione dei nuovi processi deve, pertanto, prevedere soluzioni di dematerializzazione integrate, seppur in modo lasco, con il trattamento dei documenti cartacei. Questi andranno opportunamente incapsulati e isolati in punti ben precisi del ciclo di lavoro, predisponendo, allo stesso tempo, soluzioni per un loro riassorbimento o gestione separata in tempi medio lunghi e forme di digitalizzazione mediante certificazione di processo in qualità, con eventuale eliminazione o meno degli originali. Tutto ciò deve essere supportato da adeguate piattaforme informatiche, siano esse interne a un Ente siano esse acquisite come servizi in hosting forniti da terze parti pubblico/private.

La certificazione di processo, oltre a trasformare i documenti cartacei in digitale, porta tanti effetti benefici tra cui quello di realizzare la bonifica di archivi cartacei anche vetusti e nel tempo spesso resi scarsamente utilizzabili per aspetti organizzativi e del loro stato di tenuta fisica (danneggiamenti, disordine, perdite di documenti, etc.). Il restauro che ne deriva genera archivi digitali che possono essere riutilizzati come archivi storici e/o correnti.
Un recente progetto di conservazione sostitutiva è stato già avviato da più di un anno presso l'AORN "Antonio Cardarelli" per la dematerializzazione del proprio archivio "cartelle cliniche" di circa 4 milioni di documenti, con il principale scopo di ridurre i costi di conservazione del cartaceo e, come ulteriore finalità, perseguire anche la tutela e valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nell'archivio oggetto dell'intervento.

Alcune considerazioni sulla pratica delle firme digitali

La normativa italiana sulle firme elettroniche oggi vede un elevatissimo rilascio di firme qualificate, utilizzate prevalentemente per scopi professionali. I cittadini spesso ricorrono all'uso di firme semplici come forme di identificazione o per applicazioni contrattuali di poco valore. Le firme utilizzate in Italia sono compatibili con quanto previsto dallo standard eIDAS, anche se con denominazioni differenti. Diverse sono le tipologie di firme elettroniche previste dal regolamento eIDAS (la direttiva europea 93/99/CE, e il recente regolamento (UE) N. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014,

distinguono le firme elettroniche in: firme elettroniche (semplici); firme elettroniche avanzate e firme elettroniche qualificate. Non tutte le tipologie di firme sono utilizzate nelle varie nazioni in modo appropriato con le applicazioni e i servizi erogati. Si riscontra un forte ricorso al tipo "firma qualificata" che, sebbene complessa nella gestione, certamente offre il livello di garanzia e interoperabilità più elevato. Ma tale livello, non sempre richiesto nei processi burocratici endogeni, potrebbe essere sostituito da firme meno complesse, quale quelle avanzate, semplificandone la gestione. Il ricorso a ciascun tipo di firma andrebbe, quindi, opportunamente valutato per meglio soddisfare le esigenze del servizio per cui deve essere impiegata, la possibilità della loro verifica ed il valore probatorio da essi derivante.
Ai fini dell'interoperabilità nell'uso delle firme elettroniche, esistono, di fatto, ancora ostacoli stante le diverse e differenti normative nazionali, sebbene ormai, per le firme qualificate, ne è garantita la verifica eIDAS compliant. Infine, non è ancora molto diffuso il ricorso a provider europei per il rilascio di firme nazionali (l'uso di firme remote e one shot, dovrebbe mitigare tale aspetto).

Identità digitale, SPID e certificazione del ruolo

Lo SPID è un sistema di identificazione ampiamente diffusosi in Italia specialmente in concomitanza con l'emergenza del Covid-19, compliant con i requisiti relativi all'identificazione e qualificato eIDAS. Lo SPID ha tre livelli di sicurezza, di cui attivi i primi due. Parecchi provider in Italia offrono ormai questo servizio che ha già rilasciato milioni di identità ai

cittadini. Il servizio opera al livello di sicurezza medio, per cui l'identità, non associata ad un attributo fisico del soggetto, è, di fatto, cedibile o delegabile. Il livello di sicurezza più alto non è praticato dai provider di identità digitale, esso richiede una più complessa procedura di on-boarding verso i cittadini e garanzie in termini di privacy. Di fatto l'identità digitale operante a livello di sicurezza "high" è quella della CIE rilasciata dai comuni, dotata di foto del soggetto, ma che ancora non ha raggiunto livelli di distribuzione massiva quale quello dello SPID, rilasciato anche da soggetti privati.

Il 3 giugno 2021 la Commissione ha presentato una proposta sull'Identità Digitale Europea basata sul quadro eIDAS regolato nel 2014 (che per brevità indichiamo con eIDAS2), con l'obiettivo di offrire ad almeno l'80% dei cittadini la possibilità di utilizzare un'identità digitale per accedere ai principali servizi pubblici entro il 2030 e di farlo oltre i confini dell'UE. L'identità digitale dovrà garantire lo sviluppo di un mercato unico digitale; promuovere lo sviluppo di servizi pubblici transfrontalieri fondamentali; incentivare e rafforzare la concorrenza nel mercato unico; migliorare la facilità d'impiego (per cittadini e imprese).

Ad oggi, in base alla vigente normativa, lo scenario dei sistemi di identificazione si presenta con sistemi di identificazione nazionali, con differenti standard e non interoperabili. Sono implementati solo alcuni aspetti dell'identificazione; non esiste alcuna richiesta da parte della Commissione nei confronti degli Stati Membri di sviluppare e implementare un sistema di identificazione nazionale. Secondo le fonti della Commissione Europea, gli Stati Membri hanno informato la Commissione

stessa dell'esistenza di 19 sistemi di identificazione per 14 Membri, ma sembra siano ora molti di più.
Gli attuali servizi di autenticazione e identificazione come l'account Google e Facebook operano in un ambiente globale privato, non totalmente regolamentato e dunque lasciano spazio a lacune inerenti alla privacy e alla data protection.
Al sistema identificativo di un soggetto si aggiunge anche l'aspetto autorizzativo legato alla pratica del "certificato d'attributo". Un certificato d'attributo collega uno o più informazioni di tipo attributivo al soggetto del certificato. Qualunque soggetto che ne detiene i poteri può definire e registrare dei tipi di attributo e usarli in certificati di attributo. Il certificato è firmato e rilasciato da una autorità di attributo (che può anche essere la CA o un'organizzazione fiduciaria terza differente). A parte le differenze relative ai contenuti, un certificato di attributo viene gestito alla stessa maniera di un certificato di chiave pubblica. In particolare, un meccanismo per la revoca basato sulle CRL dello standard X.509 può essere usato da una autorità di attributo per revocare certificati di attributo.

Nel maggio del 2021, AgID ha pubblicato le Linee Guida per "Regole tecniche dei gestori di attributi qualificati ex art.1, comma 1, lettera m) del DPCM 24 ottobre 2014". Con esse è possibile creare dei certificati di attributo da parte di un soggetto denominato "Attribute Authority" che consentono l'attribuzione di specifiche qualifiche a persone fisiche con l'obiettivo di fornire delle funzioni autorizzative assegnate ad un particolare soggetto.

Sebbene sia possibile ricorrere all'uso del certificato d'attributo per certificare il possesso di un titolo professionale, allo stato, stante anche la carenza di standard di interoperabilità e di diffusione e utilizzo delle tecnologie abilitanti presso gli enti potenzialmente interessati, il certificato d'attributo, di fatto, non è utilizzato in Italia, così come nel resto dell'Europa. Si ricorre spesso a soluzioni non del tutto appropriate per realizzare una firma di certificazione (ad esempio, spesso si usa il campo descrittivo Titolo del certificato di firma X509, ma con utilità limitata ad un dominio chiuso che riesce a utilizzarne il valore, peraltro, non codificato in modo standard e interpretabile, quindi, erga omnes).
Con la soluzione SPID, si è fatto anche qualcosa per certificare il titolo professionale. Nello specifico, le Linee Guida SPID sulle identità digitali per professionisti, indicano le modalità di rilascio delle identità digitali SPID per "uso professionale" intese come quelle utili a provare l'appartenenza di una persona fisica all'organizzazione di una persona giuridica e/o la sua qualità di professionista, iscritto all'Albo unico di cui al D.P.R. 137/2012. Tali qualità sono espresse tramite attributi abbinati all'identità digitale e gestiti da un'apposita autorità di attributi avente i dovuti poteri (ad esempio un ordine professionale). Ma tale meccanismo è quasi del tutto non utilizzato in modo "aperto".
Un attributo qualificato descrive una proprietà di un'identità. Esso si definisce qualificato perché è attestato da un soggetto cui la legge conferisce tale potere.
L'attributo presenta un'elevata dinamicità del suo stato, per cui non può essere gestito come una semplice lista da aggiornare

regolarmente e tenuta da soggetti che non siano gli ordini stessi. Di solito gli attributi qualificati non cambiano frequentemente nel tempo e il numero di operazioni fatte in lettura è molto maggiore di quelle in scrittura. In generale, gli attributi possono essere statici, come il semplice possesso di un titolo generico, o dinamici, quando un titolo è suscettibile di sospensione o revoca o è assegnato per intervalli di tempo limitati, anche piccoli (come l'appartenenza ad una professione per gli iscritti a un albo o l'assegnazione momentanea, per periodo anche brevissimi, di un ruolo a un soggetto delle PP.AA., ad esempio direttore generale ASL, presidente CDA, presidente di una commissione, etc.).
La proposta eIDAS2 affronta l'aspetto dell'uso di attributi di un soggetto ricorrendo al Wallet (borsellino elettronico) del cittadino. Con riferimento agli attribuiti di varia natura che possono possedere i cittadini, in eIDAS2 è presente la proposta europea di standardizzazione di un contenitore del cittadino (Wallet) in cui raccogliere tutti i vari tipi di attributi di un soggetto di identità digitale certa. In particolare, il Wallet mira a conservare dati e attributi di identificazione personale per l'uso di procedure online private e pubbliche e per facilitare notevolmente l'identificazione elettronica.

Il portafoglio europeo di identità digitale sarà utilizzato principalmente per l'identificazione sicura in caso di servizi online. Sono attentamente da analizzare i livelli di sicurezza adottati dalle varie nazioni per l'accesso ai servizi online che richiesti ai fini dell'identificazione. È in corso una intensa discussione sui livelli di sicurezza da adottare per l'identità digitale del Wallet, alcune nazioni hanno proposto sin da subito

un livello "high", mentre altre, fra cui l'Italia, che già fa uso dello SPID come meccanismo identificativo (sono state rilasciate milioni di identità digitali) vorrebbero mantenere, almeno per un adeguato numero di anni anche il livello medium.

La conservazione dei documenti informatici da far evolvere verso la conservazione delle informazioni digitali

Stante la diffusione dei servizi digitali e delle tecnologie informatiche disponibili su larga scala e in continua crescita, la "memoria" della nostra società si baserà sempre più sulla selezione e conservazione di enormi quantità di informazioni digitali di vario tipo, rendendo quindi sempre più importante il tema generale della "preservazione della memoria del tempo in cui viviamo". La preservazione delle informazioni è, certamente, una delle aree più sfidanti che stanno impegnando e che impegneranno sempre più i Governi, al fine di sviluppare soluzioni tecnologiche, normative e organizzative per la memorizzazione di tale enorme patrimonio di informazioni.

In Italia, è avanzata e matura la gestione dei documenti informatici, cosa che certamente ne garantisce la conservazione nel tempo. Non altrettanto matura è la gestione delle informazioni nelle varie forme in cui si presentano (web, social, dati informatici). Di conseguenza risulta essere limitato presso gli enti l'interesse per la definizione e pianificazione delle azioni miranti alla preservazione del patrimonio informativo digitale e, in special modo, dei dati trattati nei sistemi transazionali presenti nei sistemi informatici.

Conservare risorse digitali di qualunque natura, soprattutto se devono avere valore giuridico nel tempo, richiede, oltre al superamento di problemi tecnico-organizzativi, anche lo sviluppo di un'adeguata normativa in grado di qualificarne i processi e regolamentarli.

Di fatto il nostro ordinamento giuridico già sancisce che non solo i documenti (nelle varie accezioni definite nel CAD e nelle Linee guida AgID), ma anche i dati debbano essere oggetto di trattamento adeguato in termini di formazione e conservazione, assicurando la persistenza di caratteristiche di integrità, autenticità e accuratezza, ma a tali affermazioni di principio, non sono seguite azioni regolatorie concrete per la conservazione delle informazioni digitali nelle varie forme in cui esse si presentano.

Il CAD tratta il documento informatico come fattispecie del documento elettronico: "rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti". In tale definizione è la funzione di rappresentazione che è all'origine della rilevanza giuridica dei contenuti rappresentati, siano essi atti, fatti o dati, come del resto affermato dal legislatore anche nella definizione di documento amministrativo (informatico) fornita dal DPR 445/2000 con specifico riferimento al settore pubblico: "ogni rappresentazione comunque formata del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa".

Tali due definizioni, che sono alla base dei nostri sistemi documentali e della normativa tecnica, consentono già di sostenere che anche i dati, se adeguatamente *rappresentati*, possono assumere rilevanza giuridica ed essere, quindi, oggetto di conservazione a supporto del processo decisionale. A dar forza a questa interpretazione, intervengono anche le recenti Linee guida AgID allorché definiscono le diverse modalità di formazione dei documenti informatici (2.1.1) e includono, tra le altre, la possibilità che essi siano costituiti:

- dalla memorizzazione su supporto informatico in formato digitale delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente;
- dalla generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più banche dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica.

Nella conservazione di una base di dati, si procede a memorizzare direttamente i dati informatici, e non le loro rappresentazioni in forma di documento informatico (ciò che si fa, ad esempio, spesso oggi con la generazione di report in formato pdf/A). Ne deriva che per la conservazione di una base di dati, occorre disporre di un sistema tecnologico in grado di garantire la tenuta di tali informazioni, la loro consistenza, integrità nel tempo nonché tutte le informazioni atte a

garantirne l'esibizione e l'eventuale valore probatorio. Un caso particolare di conservazioni di basi di dati è rappresentato dalla conservazione dei registri e repertori.
Tali aspetti sono oggetto di uno studio incentrato sulla possibilità di estendere il regime di conservazione dei documenti informatici alle informazioni transazionali memorizzate nelle basi di dati, in corso di pubblicazione da parte di AgID. Lo studio è stato fatto in seno al gdl sulla "Rete dei Poli di Conservazione" attivato da AgID nell'Aprile del 2018 e ad esso si rinvia per ulteriori approfondimenti.

L’indice DESI di digitalizzazione del paese tra digitalizzazione ed opportunità

Gianluca Duretto

Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

L'Indice DESI (Digital Economy and Society Index) è uno strumento utile per valutare il livello di digitalizzazione dei paesi dell'Unione Europea. L'indice si basa su una serie di indicatori che misurano la connettività, le competenze digitali, l'utilizzo di internet e dei servizi online, l'interoperabilità e la digitalizzazione del settore pubblico.

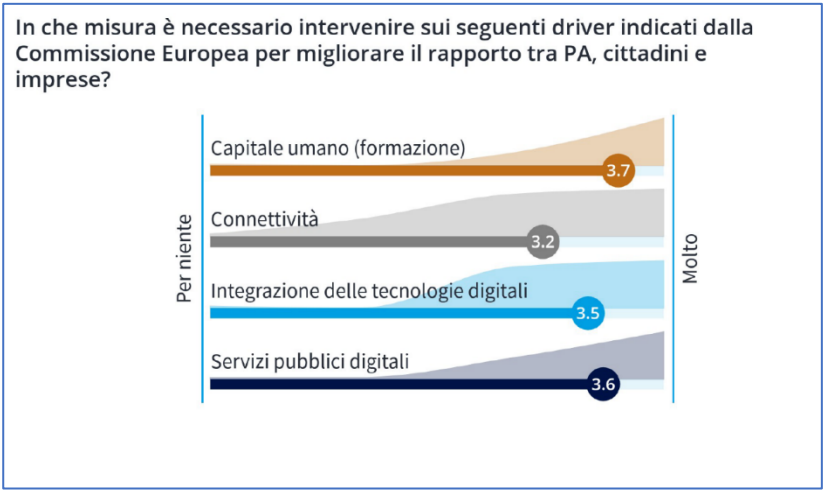
L'Indice DESI è lo strumento più importante per comprendere la situazione della digitalizzazione nell'UE e per identificare le aree in cui i paesi dell'UE possono migliorare. In particolare, l'indice può essere utile per guidare gli investimenti pubblici e privati nella digitalizzazione, nonché per informare le politiche pubbliche volte a promuovere la trasformazione digitale. Tuttavia, è importante notare quanto l'Indice DESI abbia alcune limitazioni. Ad esempio, gli indicatori utilizzati possono non essere esaustivi o pertinenti per tutte le dimensioni della digitalizzazione, e il confronto tra paesi può essere difficoltoso a causa di differenze culturali, socioeconomiche e di contesto. Inoltre, l'indice non fornisce una valutazione completa della qualità della digitalizzazione, ma solo una misura quantitativa del suo livello di adozione e utilizzo.

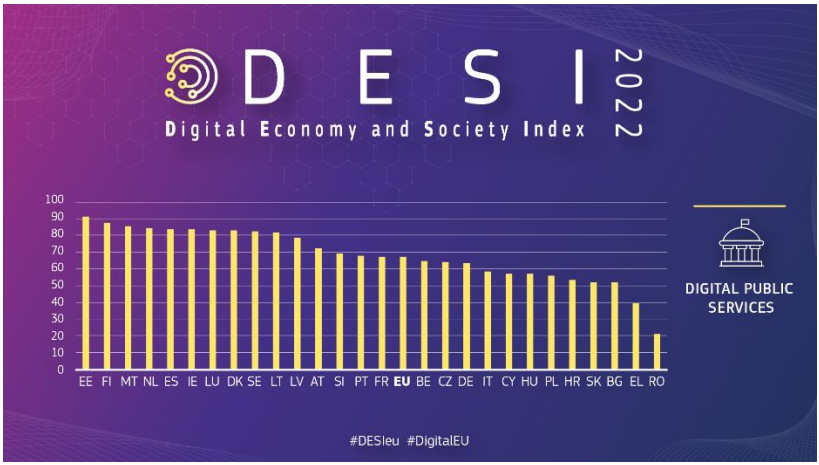
In generale, l'Indice DESI può essere utile come strumento di valutazione, ma dovrebbe essere utilizzato con cautela e integrato con altre fonti di informazione per fornire una

comprensione completa della situazione della digitalizzazione nei paesi dell'UE.

La commissione Europea indica i 4 driver tecnologici abilitanti per una trasformazione digitale del paese che determinano il valore dell’indice DESI (Digital Economy and Society index):

- Capitale umano (formazione)
- Connettività
- Integrazione delle tecnologie digitali
- Servizi pubblici digitali





L’edizione dell'Indice DESI, pubblicata nel 2020 e basata sui dati del 2019, posiziona l'Italia al 25° posto su 27 paesi dell'Unione Europea. L'Italia ha ottenuto un punteggio complessivo di 42,5 su 100, che rappresenta un miglioramento rispetto all'edizione precedente, ma rimane ancora molto al di sotto della media dell'UE, che è di 52,5.

In particolare, l'Italia ha ottenuto punteggi relativamente bassi in alcune aree, come la connettività (37 su 100) e l'utilizzo di internet (41 su 100), mentre ha ottenuto punteggi più elevati nella digitalizzazione del settore pubblico (66 su 100) e nell'interoperabilità (58 su 100).

È importante sottolineare che l'Indice DESI fornisce solo una misura quantitativa del livello di digitalizzazione e non tiene conto di altri fattori importanti, come la qualità della digitalizzazione o l'impatto della trasformazione digitale sull'economia e la società.

Nell’ultima edizione pubblicata ad agosto 2022, l'Italia si colloca al 18º posto tra i 27 Stati dell'Unione con un punteggio di 49,3 rispetto alla media di 52,3. Questo è sicuramente un miglioramento importante ma la strada da percorrere per accorciare la distanza ancora molto importante tra istituzioni pubbliche e cittadini è molto lunga.

Ci sono diversi fattori che possono influire sulla posizione dell'Italia nell'Indice DESI e sul suo livello di digitalizzazione complessivo. Ecco alcune azioni che potrebbero contribuire a migliorare il posizionamento dell'Italia nella classifica DESI, sicuramente gli interventi del PNRR vanno in questa direzione.

- **Migliorare la connettività**: l'Italia deve investire con decisione in infrastrutture di rete a banda larga 5G, inclusi tutti i servizi di connettività ad alta velocità, in particolare nelle aree rurali e meno sviluppate e ridurre da subito il “digital divide” tra Nord e Sud del paese. L'Italia ha ottenuto un punteggio relativamente basso nella connettività, è quindi fondamentale investire sempre più nella copertura a banda larga e ultra-larga, in particolare nelle aree rurali e periferiche.

- **Promuovere le competenze digitali nel paese**: il governo deve sviluppare e finanziare ancora di più

programmi di formazione per aiutare i cittadini ad acquisire competenze digitali, specialmente tra i gruppi più svantaggiati, come i giovani, le donne e le persone anziane. L'Italia ha ottenuto un punteggio relativamente medio nella scala delle competenze digitali, è quindi fondamentale promuovere ed incentivare programmi di formazione per i cittadini, in particolare per i giovani e per le persone con meno opportunità per accorciare le distanze socioeconomiche.

- **Favorire l'adozione di tecnologie digitali in tutte le amministrazioni pubbliche**: Il settore pubblico dovrebbe incentivare le imprese e i cittadini a utilizzare tecnologie digitali, attraverso programmi di supporto e finanziamento.

- **Migliorare la digitalizzazione del settore pubblico**: È necessario investire nella digitalizzazione dei servizi pubblici, al fine di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi offerti ai cittadini. È importante continuare ad investire nella digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e nella promozione dell'interoperabilità tra i sistemi informatici.

- **Sostenere ricerca ed innovazione**: È strategicamente urgente aumentare in modo significativo gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie digitali, con particolare attenzione ai settori in cui l'Italia ha un vantaggio competitivo. Sarebbe importante promuovere una politica di incentivo all'innovazione

digitale attraverso politiche e strumenti volti a supportare le start-up e le PMI innovative, ad esempio non solo attraverso la concessione di incentivi fiscali e finanziari, ma tramite un duraturo accesso al percorso di maturità industriale che prevede la diffusione nel mercato della PA oltre che dell’industria favorendone la scelta strategica per il paese. Promuovere e sostenere la ricerca e sviluppo della PMI Italiana è forse l’azione strategica a più alto impatto per una crescita strutturale del paese in campo industriale e digitale.

- **Promuovere la collaborazione pubblico-privato**: Il governo dovrebbe lavorare ancora di più in sinergia, con il settore privato per sviluppare e attuare politiche e programmi di digitalizzazione che permettano di accorciare anche questa distanza nella filiera tra industria e PA.

- **Favorire la digitalizzazione dei processi produttivi**: Le imprese devono investire sempre più, in tecnologie digitali per migliorare l'efficienza dei processi produttivi e accrescere la competitività sui mercati globali. Favorire la collaborazione tra il settore pubblico e privato per la promozione della digitalizzazione, ad esempio attraverso la realizzazione di partenariati pubblico-privati per lo sviluppo di progetti innovativi.

In sintesi, per migliorare il posizionamento dell'Italia nell'Indice DESI, è necessario sviluppare e puntare senza alcun dubbio, su **una strategia nazionale di digitalizzazione** che contempli tutti questi aspetti, in modo da creare un ambiente favorevole alla trasformazione digitale e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva.

Questi sono solo alcuni esempi di possibili azioni da intraprendere per migliorare la posizione dell'Italia nell'Indice DESI e aumentare il livello di digitalizzazione del paese. È importante sottolineare che la digitalizzazione richiede un impegno a lungo termine e una collaborazione tra tutti gli attori della società, compresi cittadini, imprese, istituzioni e policy-maker.

Volevo sottolineare quanto l'università e la ricerca possono svolgere un ruolo fondamentale strategico unico, nel miglioramento del grado di digitalizzazione, per il mix unico di questi fattor: formazione diffusa, ricerca e sviluppo, collaborazioni con le imprese sempre solida, divulgazione scientifica più capillare, incoraggiamento alla partecipazione degli studenti.

Inoltre, un patto più solido tra l’Università, la PA e la ricerca può collaborare per promuovere la digitalizzazione dei servizi pubblici, ad esempio attraverso la creazione di soluzioni digitali innovative per la gestione dei dati pubblici e la semplificazione delle procedure amministrative, per aumentare l'efficienza e la trasparenza della pubblica amministrazione e promuovere lo sviluppo economico e sociale del Paese.

La pubblica amministrazione italiana ha già compiuto progressi significativi nella digitalizzazione negli ultimi anni, ma c'è ancora molto da fare per migliorare ulteriormente anche alla luce dell’opportunità, unica ed irripetibile, dei fondi Next Generation EU tramite il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) che ha messo a disposizione risorse finanziarie da parte dell’Unione Europea pari a 191,5 miliardi di euro di cui 68,9 per risorse a fondo perduto. L’Italia è il paese principalmente destinatario con il totale di fondi messi a disposizione più alto tra i paesi dell’UE.

Di questi fondi, bisogna ricordare che ben 120 miliardi sono a disposizione per, progetti relativi a digitalizzazione ed ambiente ed oltre 6 miliardi di euro dei fondi PNRR, sono stanziati per la completa digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Da un lato gli investimenti nella PA sono orientati all’infrastruttura digitale, spingendo la migrazione al cloud delle amministrazioni pubbliche, accelerando e favorendo l’interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio “once only”, secondo il quale le pubbliche amministrazioni, devono evitare di chiedere più volte ai cittadini ed alle imprese le informazioni già fornite in precedenza e per ultimo investendo nella cybersecurity. Dall’altro lato si punterà ad estendere i servizi ai cittadini, migliorandone l’accessibilità e adeguando i processi prioritari delle amministrazioni centrali agli standard europei.

Questi sono solo alcuni esempi di azioni che la pubblica amministrazione italiana dovrebbe intraprendere per migliorare

la propria digitalizzazione. Tuttavia, è importante sottolineare che la digitalizzazione della pubblica amministrazione richiede un impegno a lungo termine e una collaborazione tra tutte le amministrazioni pubbliche, le imprese e i cittadini.

La pubblica amministrazione italiana come abbiamo visto ha già fatto progressi nella digitalizzazione, ma ci sono ancora altre azioni che potrebbero essere intraprese per migliorare ulteriormente la propria digitalizzazione. Ecco alcuni possibili suggerimenti:

- **Migliorare l'accesso ai servizi online:** la pubblica amministrazione dovrebbe garantire l'accesso a una vasta gamma di servizi online e rendere più facile per i cittadini e le imprese l'uso di questi servizi. Ciò dovrebbe essere fatto attraverso la promozione dell'interoperabilità dei sistemi informatici, la semplificazione dei processi di registrazione e l'adozione di standard aperti.

- **Garantire la sicurezza dei dati:** la pubblica amministrazione deve garantire ancora di più la sicurezza dei dati personali dei cittadini e delle imprese e adottare tutte le misure necessarie per prevenire violazioni della sicurezza informatica.

- **Favorire l'adozione di tecnologie innovative:** deve essere favorita l'adozione di tecnologie innovative, come l'Intelligenza Artificiale, la blockchain per migliorare l'efficienza dei processi amministrativi e la

qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese.

- **Promuovere la trasparenza:** la pubblica amministrazione dovrebbe garantire la trasparenza dei processi decisionali e l'accesso alle informazioni pubbliche attraverso l'uso di tecnologie digitali, ad esempio attraverso la pubblicazione online dei dati aperti sempre più diffusa e capillare.

- **Sviluppare competenze digitali:** la pubblica amministrazione dovrebbe sviluppare le competenze digitali dei propri dipendenti insieme a quella dei cittadini garantendo una formazione continua del personale, in modo da garantire una corretta implementazione dei processi digitali.

- **Favorire la partecipazione dei cittadini:** la pubblica amministrazione dovrebbe favorire la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica attraverso l'uso di tecnologie digitali, ad esempio attraverso la promozione di processi partecipativi online e la creazione di piattaforme di dialogo tra cittadini e istituzioni anche per il tramite di tecnologie innovative come la blockchain.

Questi sono solo alcuni esempi di possibili azioni che la pubblica amministrazione italiana dovrebbe intraprendere per migliorare la propria digitalizzazione. È importante sottolineare che la digitalizzazione richiede un impegno a lungo termine e

una collaborazione tra tutti gli attori della società, compresa la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese.

Non c'è un fattore che debba essere necessariamente migliorato più degli altri, poiché la digitalizzazione è un processo complesso che coinvolge diversi aspetti e fattori. Tuttavia, l'accessibilità ai servizi online, dovrebbe essere un aspetto cruciale da migliorare, poiché rappresenta uno dei principali vantaggi della digitalizzazione per i cittadini e le imprese. Una maggiore accessibilità ai servizi online, ad esempio attraverso la semplificazione dei processi di registrazione e l'adozione di standard aperti, dovrebbe migliorare l'efficienza dei processi amministrativi e ridurre i costi per i cittadini e le imprese. Inoltre, una maggiore accessibilità ai servizi online dovrebbe favorire la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e aumentare la trasparenza dei processi decisionali.

Tecnologie innovative come la blockchain potrebbero essere utilizzate per migliorare la digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana. la blockchain rappresenta oggi uno dei temi di maggiore interesse per la Pubblica Amministrazione (PA) perché sono stati analizzati e compresi i benefici che possono derivare dal suo utilizzo. L’articolo 8-ter del Decreto Semplificazioni (D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in legge con L. 11 febbraio 2019, n. 12) rappresenta un passo importante per la disciplina degli effetti giuridici connessi all’utilizzo della tecnologia blockchain e degli smart contract).

I concetti di elementi unici come **trasparenza, tracciabilità e verificabilità** applicati ai complessi processi della PA consentono di migliorare l’efficienza e la qualità dei servizi

offerti ai cittadini, con vantaggi sia per gli attori interni sia nei confronti degli stessi, i quali rappresentano gli “utenti finali” dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni.

La blockchain è una tecnologia che consente di registrare in modo sicuro e trasparente le transazioni e le informazioni, senza la necessità di un intermediario centrale. Ciò dovrebbe avere diverse applicazioni nel contesto della pubblica amministrazione, ad esempio:

- **Certificazione dei documenti:** la blockchain dovrebbe essere utilizzata per certificare in modo sicuro e trasparente i documenti, eliminando la necessità di intermediari e aumentando la sicurezza dei dati.

- **Tracciabilità delle informazioni:** la blockchain dovrebbe essere utilizzata per tracciare in modo sicuro e trasparente le informazioni, ad esempio per garantire la trasparenza dei processi decisionali o per monitorare l'uso dei fondi pubblici.

- **Identità digitale:** la blockchain dovrebbe essere utilizzata per creare un sistema di identità digitale sicuro e affidabile, che consentirebbe ai cittadini di accedere ai servizi online della pubblica amministrazione in modo più sicuro e semplice.

- **Contratti intelligenti:** la blockchain dovrebbe essere utilizzata per creare contratti intelligenti, ovvero contratti che si auto eseguono quando vengono

soddisfatte determinate condizioni. Ciò dovrebbe essere utile per semplificare i processi amministrativi e ridurre i costi per i cittadini e le imprese.

Tuttavia, è importante sottolineare che l'adozione della blockchain richiede una valutazione accurata delle possibili applicazioni e dei benefici attesi, nonché la collaborazione tra diversi attori, compresa la pubblica amministrazione, le imprese e la società civile. Inoltre, la blockchain non è una soluzione universale per tutti i problemi di digitalizzazione e dovrebbe non essere la tecnologia migliore per tutte le applicazioni.

Per migliorare l'indice DESI, l'Italia dovrebbe investire in una serie di tecnologie e soluzioni digitali, tra cui:

- **Cloud computing:** l'adozione di soluzioni di cloud computing consentirebbe alle imprese e alla pubblica amministrazione di accedere a risorse informatiche a basso costo e di aumentare la flessibilità e la scalabilità dei propri servizi.

- **Intelligenza artificiale:** l'adozione di soluzioni di intelligenza artificiale consentirebbe di automatizzare i processi e migliorare l'efficienza dei servizi pubblici e privati.

- **Internet delle cose:** l'adozione di soluzioni di internet delle cose consentirebbe di creare reti di dispositivi intelligenti interconnessi, che potrebbero migliorare la

gestione delle risorse e dei servizi pubblici e privati.

- **Cybersecurity:** l'adozione di soluzioni di cybersecurity avanzate consentirebbe di proteggere i dati e i sistemi informatici dalle minacce esterne, migliorando la sicurezza dei servizi digitali.

- **Blockchain:** l'adozione della tecnologia blockchain consentirebbe di creare sistemi più sicuri e trasparenti per la gestione dei dati e dei servizi digitali.

- **5G:** l'adozione della tecnologia 5G consentirebbe di migliorare le prestazioni delle reti mobili e l'accesso ai servizi digitali, ad esempio attraverso l'Internet delle cose e l'uso di soluzioni di realtà aumentata e virtuale.

- **Open data:** la promozione dell'apertura dei dati pubblici consentirebbe di stimolare l'innovazione e la creazione di nuovi servizi digitali, migliorando la trasparenza e la partecipazione dei cittadini.

In generale, per migliorare l'indice DESI, l'Italia dovrebbe puntare sempre più ad un approccio integrato e sostenibile alla digitalizzazione dell’intera filiera produttiva del paese in sinergia con quella della PA, che comprenda la formazione delle competenze digitali, l'adozione di soluzioni tecnologiche avanzate e la promozione della cultura digitale a tutti i livelli della società.

Ricordiamo per ultimo gli obiettivi importanti ed ambiziosi del **decennio digitale europeo** per il 2030. Il 9 marzo 2021 la Commissione europea ha presentato una visione e delle prospettive per la trasformazione digitale dell'Europa **entro il 2030**.

Viene proposta una bussola digitale per il decennio digitale dell'UE che si sviluppa intorno a quattro punti cardinali, Skills, Government, Infrascature, business.

Le quattro direttive sono:

- Competenze: **specialisti delle TIC** (20 milioni + convergenza di genere); **competenze digitali di base** (min. 80% della popolazione).

- Trasformazione digitale delle imprese: **introduzione della tecnologia (**75% delle imprese dell'UE che utilizzano cloud/IA/Big Data); **innovatori** (aumentare

scale-up e finanziamenti per raddoppiare gli "unicorni" dell'UE); **innovatori tardivi** (oltre il 90% delle PMI almeno al livello base di intensità digitale).

- Infrastrutture digitali sicure e sostenibili: **connettività (**gigabit per tutti); **semiconduttori all'avanguardia** (raddoppiare la quota dell'UE della produzione mondiale); **dati - Edge e Cloud (**10 000 nodi periferici altamente sicuri a impatto climatico zero); **informatica** (primo computer con accelerazione quantistica).

- Digitalizzazione dei servizi pubblici: **servizi pubblici fondamentali (**100% online); **sanità online (**100% dei cittadini con accesso alla propria cartella clinica online);
  identità digitale (80% dei cittadini con accesso all'identificazione digitale).

Come si legge dal sito a riguardo, si evidenzia che “La Commissione perseguirà le ambizioni digitali dell'UE per il 2030 fissando termini concreti: traiettorie previste a livello nazionale e dell'UE, con indicatori chiave di prestazione per monitorare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi digitali. Un ciclo annuale di cooperazione per monitorare e riferire in merito ai progressi compiuti.

Progetti multinazionali che combinano investimenti dell'UE, degli Stati membri e del settore privato.

Il programma strategico "**Percorso per il decennio digitale**" istituisce un meccanismo di monitoraggio e cooperazione

completo per conseguire gli obiettivi e i traguardi comuni per la trasformazione digitale di tutti i paesi dell'Europa.

È un sistema di monitoraggio strutturato, trasparente e condiviso basato **sull'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (**DESI) per misurare i progressi compiuti verso ciascuno degli obiettivi per il 2030.

Le sfide che dovrà affrontare il paese e la Pubblica Amministrazione digitale alla luce del programma per percorso per il decennio digitale e del complesso degli interventi previsti dal piano PNRR sono uniche opportunità offerte, soprattutto per rinnovare radicalmente una macchina governativa molto lenta che si tramuti in opportunità e ricaduta sociale soprattutto per le nuove generazioni che nascono digitali ma sempre più rivolgono i propri sguardi ad altri paesi oltre l’Italia. È nostro dovere provare a cambiare soprattutto per loro.

Le opportunità generate dai regolamenti europei

Andrea Caccia

Esperto UNINFO

Desidero dare una risposta contestualizzata sulla base degli interventi che si sono susseguiti fino ad ora, partendo proprio dal PNRR, che sull'aspetto della sostenibilità presenta dei limiti dei quali si è accorta la stessa Commissione europea. I due pilastri del PNRR sono la transizione digitale e la transizione verde, indicate come "transizioni gemelle". Peccato che i gemelli, per citare il professor Epifani della Associazione per la Sostenibilità Digitale, nascono insieme, ma poi hanno vite separate, che è esattamente il contrario di quello che dovrebbe essere l'obiettivo del PNRR.

Quindi, la Commissione si sta orientando proprio a questo. Parliamo di trasformazione digitale – non la chiamiamo più digitalizzazione, termine che ricorda quello che succedeva tanti anni fa. "Trasformazione digitale" vuol dire pensare al digitale come strumento per la sostenibilità. La Commissione spingerà moltissimo da questo punto di vista, e soprattutto le piccole e medie imprese avranno un ruolo fondamentale in questo. Parlare di sostenibilità digitale significa che non dobbiamo valutare il digitale solo con il principio Do No Significant Harm (DNSH) - come è nel PNRR - cioè non fare troppo danno. Il digitale e il mondo dell'ICT hanno una impronta in termini di carbonio che può arrivare tra il 2% e il 4%, con potenziali vantaggi che arrivano fino al 20%. Quindi, è conveniente scartare un vantaggio del 20% per un 2% di

impronta ecologica in più sull'ambiente? La risposta chiaramente è no.

Inoltre, dobbiamo pensare al digitale sia per i vantaggi che porta, ma anche nell'ottica dei goal di sostenibilità, quindi di tutti i vantaggi anche in termini di diritti, di benessere del cittadino e così via. Questi sono tutti aspetti su cui, tra l'altro, in Italia siamo precursori. Stiamo sviluppando una prassi di riferimento sulla sostenibilità digitale proprio in quest'ottica.

Sul fronte europeo, da quando si è instaurata questa Commissione, non ho mai vissuto un periodo iper-normativo come questo. Sono state introdotte tantissime norme: dal Data Market Act, al Digital Services Act, al Data Act. Il Data Act è fondamentale per chi opera in questo settore.

Una settimana fa, l'Interoperable Europe Act, una proposta di regolamento che riguarda l'interoperabilità dei servizi pubblici di tutta Europa. E la proposta di Regolamento sull'Intelligenza Artificiale.
Che cosa accomuna molti di questi nuovi provvedimenti? C'è un cambio di paradigma perché in Europa si sono accorti che effettivamente le regole tecniche sono sempre in ritardo. Quindi, qual è l'approccio?
Vengono stabiliti i principi a livello normativo, e poi gli Enti di normazione scrivono standard.
Il Regolamento eIDAS è stato il primo che ha introdotto questo meccanismo. Tranne che in alcuni casi specifici, la Commissione non ha libertà di definire le regole tecniche, ha la libertà di decidere se referenziare o meno degli standard.

Gli enti di normazione cercano di produrre standard che rispondano ai requisiti normativi, la Commissione li valuta e, se questi sono adeguati, può pubblicare un riferimento ad essi nella Gazzetta Ufficiale UE.

Nel testo attuale di eIDAS c'è solo la possibilità di referenziare gli standard, ma qui la proposta di Regolamento prevede quasi sempre un obbligo; quindi, se questo sarà confermato, la Commissione procederà di conseguenza. Su questo aspetto c'è stata una richiesta unanime dai vari stakeholder, in quanto il mercato ha bisogno di avere regole certe.

Quindi, gli standard sono lo strumento che è stato individuato per definire le regole tecniche e questo approccio nuovo viene chiamato "new legislative framework". L'applicazione alla sicurezza dei prodotti risale a parecchi anni fa e prevede sostanzialmente che la Commissione pubblichi un riferimento a standard armonizzati in relazione alle caratteristiche di sicurezza. È il caso del marchio CE, diventato uno dei casi di successo dell'Europa a livello globale, perché il marchio CE lo troviamo anche quando compriamo un prodotto negli Stati Uniti: per il produttore non ha senso avere due linee di produzione per l'Europa e non; quindi, per la produzione valgono le regole europee.

La novità è che questo stesso approccio viene applicato ai servizi. Questo accade ad esempio nella proposta di regolamento sull'Intelligenza Artificiale dove vengono definiti da una parte i principi, dall'altro lato si chiede lo sviluppo di

standard armonizzati a supporto delle caratteristiche di sicurezza che devono avere i sistemi di Intelligenza Artificiale.

Un altro esempio è la Fatturazione Elettronica. C'è una direttiva che ha stabilito che lo standard sulla fattura elettronica, una volta referenziato da un provvedimento della Commissione europea, è diventato obbligatorio per tutte le Pubbliche Amministrazioni. Le norme europee, come le direttive, prevalgono sulle norme nazionali.

Nell'ambito delle discussioni, un rappresentante del Governo spagnolo ha fatto notare che il CEN, ovvero il Comitato Europeo di Normazione, un ente privato che sviluppa standard, ha maggiori poteri dei parlamenti nazionali in determinate situazioni. Infatti, se la direttiva prevede che quello standard, una volta referenziato, diventa obbligatorio, un Parlamento nazionale non può stabilire regole diverse da quelle di uno standard, pur se sviluppato da un soggetto privato. Gli standard hanno e acquisiranno sempre maggiore forza essendo lo strumento individuato dalle norme comunitarie con cui tutti gli stakeholder pubblici e privati possono partecipare su dei tavoli neutrali allo sviluppo di quelle che alla fine sono le regole tecniche.

Grazie a questo meccanismo la Commissione europea non scrive quasi più regole tecniche. Nei nuovi provvedimenti, c'è una clausola di salvaguardia: se l'ente di normazione non è in grado di sviluppare uno standard, la Commissione mantiene la possibilità di poter scrivere direttamente le regole, però è una seconda scelta. La prima scelta è quella che gli stakeholder

(quindi il mercato insieme alla Pubblica Amministrazione, che ha l'obbligo di partecipare alle attività di standardizzazione collegate a norme comunitarie) collaborino per sviluppare gli standard.

La proposta di modifica del Regolamento eIDAS introduce veramente tante novità. Di fatto, l'ultima riforma del CAD l'ha praticamente fatta eIDAS, più che averla fatta il Legislatore nazionale; pertanto, questa riforma avrà ricadute importanti.

È stato citato il Wallet per l'identità digitale, sono state citate le attestazioni di attributo che sono un nuovo servizio fiduciario, abbiamo il servizio di archiviazione.
Tutti questi ambiti, come nel caso della Fatturazione Elettronica, e dell'archiviazione, sono ambiti in cui l'Italia è teoricamente avanti rispetto ad altri paesi ma non riusciamo ad essere presenti in modo efficace sui tavoli europei.

Io non so chi stia negoziando il regolamento eIDAS, ma mi dicono che l'Italia è d'accordo ad inserire il livello di autenticazione elevato in associazione al Wallet e che non presenterà emendamenti; questo rischia di mettere fuori gioco SPID, un sistema di grande successo.
Anche l'archiviazione rischia di essere un passo indietro rispetto alla conservazione a norma. L'archiviazione del nuovo Regolamento eIDAS è quella, forse, delle prime circolari dell'AIPA, stiamo parlando della sicurezza del bit, non della conservazione.

Dall'Europa sta arrivando uno tsunami di norme, quindi la nostra incapacità di avere un coordinamento tra le Istituzioni e gli enti di normazione diventa un rischio per il nostro mercato. Come abbiamo visto, le norme europee, e gli standard referenziati da esse, superano quelle nazionali; quindi, superano anche le leggi di un Parlamento.
L'ultimo elemento che volevo aggiungere è che c'è una nuova strategia europea sulla standardizzazione, che prevede una serie di interventi.
L'Europa ha istituito un forum ad alto livello sulla standardizzazione in cui è richiesta la partecipazione a livello governativo elevato di tutti i Paesi dell'Unione.

Lato europeo, parteciperanno - oltre alla Commissione europea – il Parlamento europeo e il Consiglio europeo ed è già stato nominato un Chief Standardization Officer europeo. Questo High Level Forum, che partirà entro l'anno, garantirà un maggior raccordo tra le istituzioni europee e i governi nazionali sulla standardizzazione.

Attuazione, non Adempimento

Giovanni Manca

Presidente Anorc

Lo sviluppo dei servizi digitali è sempre più diffuso e i fondi derivanti dal PNRR sono cruciali per gli ulteriori sviluppi stabiliti nel Piano stesso. Gli elementi sui quali è indispensabile focalizzare l'attenzione sono il supporto alle pubbliche amministrazioni tramite una struttura simile a quella dell'interpello fiscale. Questa struttura, adeguatamente dotata di risorse umane e strumentali potrebbe chiarire i dubbi normativi e gli aspetti più operativi di natura legale, ma soprattutto di natura operativa per il pubblico ma anche per il privato che potrebbe anche contribuire con dei diritti di segreteria.

Questa azione favorisce oltre che l'efficacia e l'efficienza del procedimento amministrativo, anche il "timore" decisionale del personale preposto. Questo aspetto è piuttosto importante perché genera alcuni effetti collaterali che rendono il procedimento meno efficiente, efficace e quindi valido per le economie di scala attese con l'utilizzo del digitale.

Gli effetti collaterali più importanti sono la libera interpretazione delle norme che porta a un principio di "non capisco e allora interpreto" e una ben più grave attività di adempimento formale che, invece, dovrebbe essere attuazione della operatività che rende il digitale utile a cittadini,

professionisti e imprese. Il tutto per evitare la burocrazia digitale.
Prendendo spunto da altri interventi dei colleghi ritengo utile dire che nella bozza del nuovo Regolamento eIDAS che un paragrafo (nota: un comma nel linguaggio comunitario) impatta in modo negativo sulle nostre applicazioni di firma remota perché alza al massimo il livello di autenticazione necessario per il sottoscrittore. In Italia questo comporterebbe l'utilizzo obbligatorio della CIE (di fatto uno SPID livello 3) rispetto all'attuale utilizzo dello SPID a livello 2. Naturalmente il nuovo eIDAS contiene anche novità tali da avere un impatto positivo. La più ambiziosa e seducente è quella del portafoglio EUDI (European Union Digital Identity che è "*un mezzo di identificazione elettronica che consente all'utente di conservare e consultare dati di identità, compresi dati di identificazione personale, e attestati elettronici di attributi collegati alla sua identità, fornirli su richiesta alle parti facenti affidamento sulla certificazione e altri utenti del portafoglio e che abilita la generazione di firme e sigilli elettronici qualificati"*.

Questo portafoglio, di base, potrà contenere i documenti di identità digitalizzati, particolari abilitazioni legate all'identità come la patente di guida, titoli di studio e qualifiche professionali. Visto l'elevato livello di sicurezza richiesto il portafoglio (riconducibile praticamente allo smartphone o a un tablet) deve essere certificato in sicurezza a livelli elevati. In Italia è fisiologica l'integrazione con l'APP IO della quale il portafoglio sarà un punto di tendenza evolutivo.

Ritornando in Italia è utile ricordare che la ben nota Posta Elettronica Certificata ha iniziato il percorso di migrazione verso la REM (Registered Electronic Mail) che è un sistema di posta elettronica che è stabilito nel vigente regolamento eIDAS (910/2014) come Servizio Elettronico di recapito certificato.
Il Regolamento eIDAS ha introdotto i Servizi Elettronici di Recapito Certificato (SERC) come servizi fiduciari (*trust services*). Come tali, questi possono essere qualificati e devono esserlo per soddisfare i requisiti richiesti dal Legislatore italiano.
L'Agenzia per l'Italia digitale ha stabilito regole tecniche tali da garantire l'applicazione dei vigenti standard emessi da ETSI con l'obiettivo indispensabile di implementare i requisiti obbligatori per le funzionalità. L'obiettivo finale e cruciale era quello di assicurare l'interoperabilità del sistema. Un sistema postale senza interoperabilità è ovviamente inutile. Il passaggio da PEC a REM è quasi invisibile per l'utente che però deve utilizzare meccanismi a doppio fattore di autenticazione per accedere alla casella di posta. La piena operatività della REM porterà alla abrogazione, anche normativa della PEC.

Questa migrazione porta la posta a un livello comunitario e quindi sarà possibile disporre di uno strumento di posta certificata ampliato a tale contesto.

Per concludere accenniamo ai nuovi servizi fiduciari (*trust services*) previsti nel nuovo regolamento eIDAS (atteso per la fine del 2023). I nuovi servizi sono l'archiviazione elettronica di documenti elettronici e la gestione dei dispositivi per la creazione remota della firma e del sigillo elettronico.

L’archiviazione elettronica di documenti elettronici è definita come un servizio che assicura la conservazione di dati o documenti in forma elettronica al fine di garantire la loro integrità, l’accuratezza della loro origine e le caratteristiche legali durante tutto il periodo di conservazione.
Questo servizio potrà essere qualificato e avrà impatti sul mercato nazionale della conservazione digitale che dovrà tenere in conto dei soggetti esteri che saranno soggetti alle stesse regole italiane.

La situazione a quasi un anno dall'entrata in vigore delle Linee guida sul documento informatico

Patrizia Gentili

AgID - Responsabile servizio documentale e modelli di marcatura

Per riprendere le fila di quanto finora detto dai componenti del Comitato scientifico ci vorrebbe molto tempo. L'Agenzia per l'Italia digitale nel bene e nel male si trova in mezzo a tutta la rivoluzione che è derivata e che ancora deriverà dalla digitalizzazione.

Dal punto di vista normativo, l'Agenzia ha l'onere di portare a compimento una pletora di Linee Guida, così come stabilito dall'art.71 del CAD. È un onere perché già dal nome, "Linee Guida" appunto, discende la convinzione che siano dei meri "consigli per gli acquisti". E invece sono norme a tutti gli effetti, peraltro cogenti *erga omnes* secondo quanto asserito dal Consiglio di Stato. Tutto ciò porta necessariamente ad una frammentazione delle norme, visto che il CAD prevede una regolamentazione di moltissimi ambiti, su cui l'Agenzia è chiamata appunto a emanare linee guida di attuazione.
Abbiamo inoltre il problema della governance delle attività di normazione e standardizzazione, criticità che si rileva sia in ambito nazionale che a livello europeo.

Il mondo delle Commissioni tecniche europee e dei relativi tavoli, cui partecipo da circa un anno e mezzo, è, a mio parere, caratterizzato da una frammentazione paradossale: esistono di

fatto un numero elevatissimo di Commissioni tecniche che si affastellano una sull'altra, in cui, a volte, si impiegano ore intere a discutere sull'uso di particolari parole senza procedere nei lavori di un solo passo.
Dobbiamo ricordarci sempre che l'Italia, su alcuni temi specifici, è stata un paese precursore, nel senso che ha introdotto la firma digitale e ha inventato la posta elettronica certificata quando ancora in Europa nessuno ne parlava e gli altri paesi membri non sapevano che cosa questi strumenti fossero.
Tuttavia, c'è sempre il problema dell'informazione e della formazione. A questo riguardo negli ultimi mesi AgID ha organizzato, in collaborazione con il Formez e nell'ambito del progetto di transizione al digitale, un ciclo di webinar sul documento informatico, sulla posta elettronica certificata, sul protocollo informatico e sulla firma digitale.

Da questa iniziativa sono scaturiti una serie di feedback che sono veramente incredibili: domande paradossali sull'uso della firma digitale in cui è chiaro che si ragiona ancora come si faceva con i documenti cartacei formato A4. Un esempio tra tutti: sui documenti cartacei si siglava ogni singola pagina e quindi ci si chiede come si possa riprodurre lo stesso processo con la firma digitale, in quanto se si sottoscrive digitalmente solo alla fine del documento il dubbio è che si sottoscriva solo quella pagina e non tutte le altre.
Altro caso molto significativo riguarda la certificazione di processo regolamentata dall'Allegato 3 alle Linee Guida sul documento informatico e che quindi come tale è una norma.

Recentemente è giunto in AgID un quesito da un'azienda ospedaliera riguardante una serie di documenti scansionati a cui era allegato ultimo documento non sottoscritto riportante la seguente dicitura: "I documenti che sono allegati a questa dichiarazione sono stati scansionati il giorno x".
Il quesito sottoposto era il seguente: questo è un documento che ha validità e ha seguito le regole della certificazione di processo?

Altro problema è che si continua a parlare di processo di innovazione, ma perché? Di documento informatico, di regole tecniche sulla conservazione se ne parla ormai da anni. Eppure, AgID riceve in continuazione quesiti da parte di privati che si chiedono se anche loro sono tenuti a produrre documenti informatici e quale sia eventualmente la sanzione nel caso non lo facciano. La conseguenza è che se non c'è sanzione allora si continua a creare carta, con abitudini ormai consolidate di stampare i messaggi di posta elettronica così come tutti i documenti informatici, ossia "*materializzando ciò che è dematerializzato*".

Le Linee Guida sono entrate in vigore il 1° gennaio 2022 dopo uno sforzo enorme di resistenza alle pressioni ricevute perché venissero rinviate. C'è stata addirittura un'interrogazione parlamentare per chiedere che venissero prorogate perché nessuno era pronto. Eppure, la prima norma sul documento informatico risale all'anno 2000 con il Testo unico della documentazione amministrativa.

Sono quindi trascorsi undici mesi da questa data fatidica, undici mesi in cui sono stati tenuti webinar, istituiti gruppi di lavoro su particolari applicazioni delle Linee guida, organizzati incontri con singole amministrazioni che hanno chiesto supporto.
Eppure, ancora durante l'ultimo Forum della conservazione della fine di novembre sono arrivati quesiti veramente preoccupanti riguardanti il protocollo informatico su cui non dovrebbero più esistere dubbi ormai.
Ben vengano quindi tutte le iniziative introdotte a vario livello per contribuire a creare conoscenza e fare rete, come quella del raduno periodico dei responsabili della transizione al digitale; AgID continuerà chiaramente a presidiare la tematica così come fa su tutte le altre.

L'importanza della digitalizzazione nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Laura Castellani e Danilo Bottone

Agenzia delle Dogane e Monopoli

Non posso non entrare su tutti i temi che sono stati detti stamattina perché mi sono anche segnata i punti. Ormai sono tanti anni che lavoriamo su questi temi ma continuiamo imperterriti a girarci ancora intorno e non andiamo ad affrontare quello che è il vero problema. Il CAD va fatto applicare, non va abrogato. Magari va cambiato qualcosa; vanno fatti tutti i decreti attuativi che il CAD prevede. Mi dispiace che purtroppo in questa legislatura sia stato tolto il Ministero dell'innovazione, il Ministero della transizione digitale.

Secondo me il compito del Ministero doveva essere quello di creare una forte governance e di far sì che il CAD venisse applicato perché purtroppo ad oggi assistiamo ancora a un mondo in cui ogni Amministrazione è terreno a sé e lì rientra il grosso tema dell'interoperabilità.

Le Pubbliche Amministrazioni devono sempre più interoperare fino a diventare un'unica amministrazione per cittadini e imprese. Il ruolo del garante su questo è molto importante. Le varie amministrazioni, infatti, devono capire l'importanza di scambiarsi i dati. Lo scambio di informazioni non vuol dire metterle in piazza. La condivisione è importante così come lo è anche la sicurezza dei dati.

Un altro fattore importante è che molto spesso noi pubbliche amministrazioni consideriamo solamente la digitalizzazione dei pezzi che servono per la singola pubblica amministrazione ma purtroppo non pensiamo a quello che serve al povero cittadino, alla povera impresa che sta dall'altra parte. Questo è un punto fondamentale. Ci vorrebbe un approccio top down ovvero partire da quelli che sono i filoni che identificano le necessità di cui il cittadino ha veramente bisogno e cominciare a ragionare per macro-progetti unitari.

Il tema fondamentale è che dobbiamo davvero lavorare in un principio di interoperabilità e forte governance. Le piattaforme abilitanti sono molto importanti ma dobbiamo lavorare insieme per completarle. PagoPA, ad esempio, è una bellissima introduzione ma manca un pezzo fondamentale se non ci si mette sopra l'F24. Una grossa fetta di soldi che in qualche modo potrebbero passare lì sopra non passano.

Provo a dare una visione positiva di applicazione dei principi del CAD nel contesto delle attività dell'Agenzia. In occasione di progetti importanti di collaborazione e scambio informazioni con diversi Enti l'Agenzia ha lavorato a un modello di interoperabilità, validato da AgID, che viene continuamente mantenuto ed evoluto nonché spesso utilizzato come esempio in ambito di diversi progetti europei.

Questa evoluzione prosegue nell'ottica di creare piattaforme a cui tutti i nostri servizi si devono interfacciare garantendo un facile accesso ai servizi da parte di tutti gli utilizzatori pubblici e privati.

Questi principi sono traslati in tutte le progettualità dell'Agenzia che si impegna costantemente non solo nel promuovere l'evoluzione tecnologica e la completa digitalizzazione dei processi ma anche nel diffondere internamente la cultura digitale per una PA che sia pronta a confrontarsi con un settore privato in costante evoluzione e in contesti dove le applicazioni lavorano su processi in tempo reale azzerando i tempi della burocrazia.

Toccando il tema della digitalizzazione interna e parlando del sistema documentale l'Agenzia sta promuovendo una evoluzione del sistema mirata all'azzeramento del cartaceo affiancando a tale processo anche la completa digitalizzazione degli archivi centrali. In questo percorso non mancano le difficoltà, prima tra tutte la resistenza al cambiamento ma anche la carenza di professionalità specialistiche come archivisti ed esperti di gestione documentale. Tuttavia, il percorso intrapreso anche dal punto di vista della selezione di personale per rinforzare l'Agenzia ci fa ben sperare per portare a termine con successo questa ed altre iniziative.

La trasformazione digitale applicata all'Inps

Massimiliano D'Angelo

Direttore centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione dell'INPS

Mi verrebbe da dire che c'era una volta il PIN. Questo testimonia un po' come le cose maturano, anche a prescindere dalla volontà del legislatore. Tanto tempo fa avevamo iniziato con il protocollo informatico e con quel meccanismo del PIN per accedere ai servizi INPS, un sistema sì rudimentale, a guardarlo oggi, ma che progressivamente ha consentito di sviluppare la telematizzazione e l'accesso esclusivamente on line ai servizi dell'Inps.

Col tempo le cose sono cambiate. Dal 2012, come sapete, non è più possibile presentare istanze cartacee all'Istituto. Tempo addietro si andava lì con il pezzo di carta, l'operatore lo acquisiva; arrivava ai sistemi e poi rimaneva lì, visti i limiti di un foglio che diventa un pdf o quant'altro. Col tempo abbiamo capito che i numeri contano e vista l'ingente quantità di istanze a cui siamo sottoposti, avere un sistema del genere voleva significare mettere l'Istituto dentro un pilone di cemento armato. Non ci saremmo più mossi e quindi la gestione documentale in quanto tale non poteva essere la soluzione, bensì la soluzione doveva essere la digitalizzazione del dato a monte.

L'Istituto non ha più accettato dati che non fossero strutturati e questo è stato applicato in tutti i campi. Poi c'è stato un cambio di paradigma: l'avvento di questi pezzi di plastica, dei cellulari che in qualche modo hanno cambiato l'approccio dell'utente.

Come Istituto ci troviamo sempre di fronte alla coperta corta perché da un lato dobbiamo digitalizzare, ma dall'altro conosciamo bene l'utenza che abbiamo di fronte. Quindi è sempre difficile dire a una persona fragile, a un pensionato, non ci devi portare il modulo scritto a mano. D'altro canto, gli strumenti ci sono per rendere il tutto più facile: le app rilasciate dall'Istituto consentono di trasmettere i dati semplicemente con una foto.

Poi ci siamo dovuti confrontare con l'esperienza dell'evento pandemico, che ha creato la condizione perfetta per mettere in campo tutte quelle che sono le best practice dell'Istituto. Questo periodo ci ha fatto capire che l'interoperabilità e la necessità di passare a nuovi sistemi di autenticazione, nuovi sistemi di gestione era ormai imprescindibile. Voglio condividere la nostra esperienza, non perché l'Istituto si voglia arrogare il merito di questo cambiamento; già tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 noi gestivamo 23 milioni di PIN e giravano 3 milioni e mezzo di SPID. Si è deciso di chiudere lo SPID test e di chiudere il PIN. Tutto ciò non è banale perché il PIN consentiva l'accesso a tutti i servizi dell'Istituto e poteva essere utilizzato anche con il Contact Center.

Lo SPID, quando è nato, non aveva la possibilità di fare tutte queste cose; quindi, abbiamo dovuto rinunciare anche ad alcuni servizi con l'impegno di adeguarli successivamente. In ogni caso abbiamo capito che era arrivato il momento, visto che l'utente non poteva più andare a fare il giro delle sette chiese. Quanti siete? Cosa portate? Un fiorino! Il passaggio alla vera interoperabilità era parlare a tutti la stessa lingua. Nel giro di

pochi mesi, c'è stato questo switch off verso SPID che ci ha aperto le porte anche a tutti i progetti di interoperabilità del PNRR. Faccio solo un piccolo flash sul discorso del PNRR. Noi abbiamo 132 progetti sul PNRR, molti dei quali sono stati già realizzati perché ci appartengono. Uno di questi era il passaggio, la transizione allo SPID che si riferisce al periodo strettamente emergenziale. Ecco, tutti questi progetti sono stati mirati al cittadino, cioè non abbiamo fatto migrazioni tecnologiche trasparenti per l'utente, ma l'impegno che ci siamo assunti, anche con il Dipartimento della Trasformazione Digitale nella creazione di nostre progettualità, è quello di dare servizi al cittadino. Il primo servizio è quello di non fargli fare più due volte la stessa cosa o di non chiedere documentazione di cui siamo già in possesso.

Abbiamo scoperto, qualora ce ne fosse bisogno, il valore delle nostre basi dati, che però stavano lì ad aspettare qualcuno che chiedesse una prestazione; noi sappiamo quali siano gli utenti che ne abbiano diritto, fermo restando il vincolo normativo per cui non possiamo erogare una prestazione a chi non ce la chiede. Però possiamo informare il cittadino, dicendogli guarda, forse tu hai diritto a questa prestazione. Abbiamo messo insieme i dati che avevamo e abbiamo scoperto che alcuni utenti non sapevano di poter chiedere la 14.ª della pensione, l'integrazione o la pensione minima; c'era una fetta di persone di popolazione che per gap informativo, per vari motivi, non ci chiedevano nulla a riguardo.

Tra l'altro questa forma di automazione consente di abbattere anche i costi di gestione delle domande sia per l’utente che per

l'Amministrazione, perché nel momento in cui noi mettiamo a disposizione dell'utente un link, dove può richiedere direttamente la prestazione con un clic, di fatto riceviamo un flusso dati già digitalizzato e pronto per essere elaborato. Lo abbiamo già implementato sulle pensioni e a breve lo estenderemo su altri servizi.

L'evoluzione dei servizi dell'Istituto passa anche attraverso una continua crescita delle competenze interne, abbiamo affrontato questa esigenza con il reclutamento di nuovo personale informatico e con il continuo aggiornamento del know-how IT. Su questo aspetto una leva determinante è stato il PNNR che ci ha consentito di mettere in campo un processo formativo a tutti i livelli sia sotto l'aspetto tecnologico che di processo.

Molto ci attendiamo dagli obiettivi previsti dal PNNR che vedranno la luce entro l'anno prossimo.

La trasformazione digitale applicata all'Inail

Barbara Troiani

Funzionario pubblico Inail

L'Istituto ha sempre concepito la tecnologia come potenziale di trasformazione e attivatore di processi innovativi nell'erogazione dei propri servizi, assecondando la spinta alle riforme per la pubblica amministrazione volute dal legislatore negli anni Novanta, proseguendo con la telematizzazione dei servizi, l'adozione del paradigma del web, e in questa fase l'evoluzione verso il cloud.

Chiave di successo di questo percorso di trasformazione organizzativa è l'avere consapevolizzato, da parte del management, e in generale delle strutture dell'Istituto, la necessità di mettere in interdipendenza diversi elementi per fare del cambiamento una realtà continua, naturale connaturata all'agire delle persone.

Innanzitutto, come precisato negli interventi che mi hanno preceduto, è fondamentale la capacità di progettare a lungo termine. L'Istituto ha impostato la pianificazione delle iniziative organizzative e tecnologiche seguendo i piani strategici collocati nell'ambito delle Agende digitali fissate a livello europeo e nazionale e, da ultimo, in stretta coerenza con la Strategia per il cloud nazionale.

Aver sviluppato una capacità di pianificare le proprie attività nel lungo periodo ha garantito che la progettazione dei sistemi informatici fosse orientata a risolvere in concreto, e seguendo un approccio complessivo ed integrato, i problemi posti dalla digitalizzazione.

Costituiscono logiche vincenti in una prospettiva futura, oltre a rappresentare obiettivi che indirizzano le attività presenti, la sinergia tra pubbliche amministrazioni e la messa in comune dei servizi digitali, anche attraverso modelli operativi innovativi nell'erogazione dei servizi informatici per la PA.
L'atteggiamento che reputo corretto è mantenersi aperti e disponibili a comprendere le opportunità che la tecnologia può dare. Nel contesto di INAIL tale disposizione ha consentito di integrare persone e tecnologia per organizzare in modo diverso il mondo del lavoro. Lo smart working è un esempio spesso abusato, e non lo cito, ma in Istituto sono stati creati gruppi di lavoro interni o integrati con fornitori esterni, che operano in ottica di team, di squadre e centri di competenza sulle nuove tecnologie.
Anche l'organizzazione interna dovrà riconfigurarsi in modo da accogliere le innovazioni.

Sotto questo profilo anche in INAIL sono state realizzate bolle di sperimentazione in tema di blockchain, sfruttando il riconoscimento, in conformità alla norma di riferimento, dell'effetto giuridico proprio della validazione temporale elettronica (timestamping) a un documento informatico memorizzato nella blockchain.
Al momento stiamo lavorando su un prototipo di Wallet finalizzato a garantire e verificare tramite blockchain le credenziali ed attestazioni emesse da INAIL.

L'aver introdotto nelle modalità operative un approccio per processi, in luogo delle "unità organizzative", e di servizio, ha permesso di identificare l'output di ogni attività, anche interna,

come qualcosa che genera valore per chi lo riceve. Questa logica, potremmo dire di cliente e fornitore impone di uscire dall'autoreferenzialità.

La prossima realtà con cui l'Istituto dovrà confrontarsi è l'adozione del paradigma del cloud, rispetto al quale resta cruciale l'esperienza umana di progettazione e innovazione. In questo paradigma è infatti centrale il concetto di API, cioè l'interfaccia di programmazione di un'applicazione. Attraverso le API lo sviluppatore mette a disposizione di altri le proprie risorse di elaborazione e dati e, ricorrendo alle API disponibili pubblicamente, accede a risorse di elaborazione e dati messi a disposizione da altri soggetti. Gli sviluppatori possono così integrare strumenti, librerie o servizi specializzati nel proprio codice per rispondere ad un'esigenza complessiva di realizzazione.
Le piattaforme cloud facilitano l'approccio alla composizione dei servizi digitali e modificano il modo di agire il proprio lavoro: nel momento in cui realizza il software, chi sviluppa sa infatti che metterà a disposizione di altri le risorse e il risultato del lavoro personale, e comprende che così facendo sta dando valore al proprio patrimonio informativo, mettendolo in comune e integrandolo in un sistema informativo aperto.

Ulteriore fattore da valorizzare è la formazione dei dipendenti: INAIL ha investito molto nello sviluppare le competenze e nel promuovere i nuovi ruoli e le professionalità del digitale. Molti colleghi hanno ottenuto le certificazioni richieste ai profili ICT, a partire dalle discipline di progettazione - project management, etc.

L'impegno nella formazione ha fatto crescere la capacità complessiva nella gestione amministrativa e ha messo l'Istituto nelle condizioni di garantire la continuità di servizio durante tutta la fase della crisi pandemica, rendendoci più maturi nel comprendere come sfruttare a proprio vantaggio le potenzialità che la tecnologia continuerà ad offrire.

Sul tema specifico dell'adeguamento dei sistemi di gestione informatica dei documenti, sono convinta, è un aspetto messo in evidenza dalla professoressa Guercio, che sia necessario incontrare le realtà che maggiormente stentano nel gestire i propri documenti con modalità digitali. Laddove si annidano le difficoltà, ad esempio nelle pubbliche amministrazioni più piccole, come gli enti locali, è fondamentale lavorare per agganciare il cammino di cambiamento. Se esistono delle criticità queste vanno per lo meno ascoltate.

È importante dunque fare sinergia, avvicinarsi a chi fa più fatica ad intraprendere il percorso, in molti casi per motivi dipendenti da limiti nelle disponibilità finanziarie.

Indice Relatori

Roberto Antonelli
Presidente Accademia dei Lincei

Alfieri Voltan
Presidente Associazione Siav Academy

Maria Pia Giovannini,
Presidente Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

Ernesto Belisario
Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

Mariella Guercio
Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

Antonino Mazzeo
Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

Gianluca Duretto
Comitato Scientifico Associazione Siav Academy

Andrea Caccia
Esperto Unione Europea

Giovanni Manca
Presidente Anorc

Patrizia Gentili
Responsabile servizio documentale e modelli di marcatura AgID

Laura Castellani
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Danilo Bottone
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Massimiliano D’Angelo
Direttore centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione dell'INPS

Barbara Troiani
Funzionario pubblico dell’Inail

L’Associazione Siav Academy

L’Associazione Siav Academy è il Centro per la Ricerca e lo Sviluppo dell’Innovazione Tecnologica nell’ambito del Gruppo Siav ed è attiva nella divulgazione scientifica sui temi della dematerializzazione.

L’Associazione non ha fini di lucro, ed ha lo scopo di perseguire finalità di utilità sociale tramite la promozione di pratiche di corretta adozione e di implementazione delle tecnologie digitali, sia in ambito pubblico che privato.

In particolare, l'Associazione svolge attività di educazione, istruzione e formazione professionale, ponendosi come centro informativo e di orientamento per la collettività; promuove la ricerca scientifica nel settore delle tecnologie digitali con particolare riguardo all'interesse sociale; contribuisce al dibattito sull’evoluzione scientifica, normativa ed applicativa sui temi che riguardano l’innovazione digitale; organizza corsi, seminari, convegni finalizzati a sviluppare e diffondere la conoscenza su temi della cultura digitale; promuove e sviluppa azioni di sensibilizzazione per accrescere lo sviluppo industriale, la professionalità degli associati, l'acquisizione e la diffusione di nuove conoscenze; intraprende contatti con enti e organismi italiani, transnazionali e internazionali che perseguono finalità analoghe.

Dott.ssa Maria Pia Giovannini

Ha ricoperto per oltre 20 anni incarichi dirigenziali in primari istituti bancari. Dagli anni ’90 è stata dirigente in AgID dove ha partecipato alla stesura dei programmi di Governo per l’attuazione dell’ICT nella PA e alla realizzazione dei principali progetti strategici nazionali. Ha partecipato a numerose commissioni e comitati nazionali ed internazionali. Oggi è Vicepresidente del Club dei dirigenti tecnologie dell’informazione CDTI, socio onorario INFORAV, componente Comitato Scientifico APSP e ANORC.

SIAV ACADEMY

L’Associazione Siav Academy è attiva nella divulgazione scientifica sui temi della dematerializzazione. È impegnata nella promozione di iniziative finalizzate alla diffusione e corretta adozione delle tecnologie digitali, sia in ambito pubblico che privato.

in collaborazione con SIAV