

# Corso di formazione Responsabile per la Transizione al Digitale

## Approfondimento

La digitalizzazione della P.A. – DL *Semplificazioni bis*



*A cura di*  
**Avv. Ida Tascone**  
**Magistrato TAR**

# IL CAD

È la fonte del diritto che ha per oggetto la regolamentazione dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

**Obblighi a contenuto digitale per pubbliche amministrazioni**

**Diritti digitali di cittadini e imprese**

**Norme sull'efficacia giuridica e probatoria dei documenti informatici**

# I nuovi diritti digitali

- *Diritto all'uso delle tecnologie*
- *Partecipazione al procedimento amministrativo*
- *Accessibilità*
- *Istanze telematiche*
- *Domicilio digitale e comunicazioni elettroniche*
- *Identità digitale*
- *Pagamenti informatici*
- *Servizi on line e siti web*
- *Wi-fi negli uffici pubblici*
- *Alfabetizzazione informatica*
- *Partecipazione democratica*

# La gestione dei procedimenti amministrativi



```
graph LR; A[Registrazione di protocollo] --> B[Segnatura di protocollo]; B --> C[Classificazione e fascicolazione dei documenti]; C --> D[Sistema di conservazione];
```

Registrazione di protocollo

Segnatura di protocollo

Classificazione e fascicolazione dei documenti

Sistema di conservazione

# Il decalogo del comune digitale

- 1) Entra in #ANPR
- 2) Attiva #pagoPA
- 3) Integra #SPID
- 4) Eroga la #CIE
- 5) Utilizza software #opensource
- 6) Utilizza infrastrutture condivise e servizi in #cloud
- 7) Offri servizi digitali
- 8) Uniforma il #design
- 9) Preparati al #progettoIO
- 10) Pubblica i dati

# Corso di formazione Responsabile per la Transizione al Digitale

## Approfondimento

### La digitalizzazione della P.A. – PNRR



*A cura di*  
***Avv. Ida Tascone***  
***Magistrato TAR***

# IL PNRR

La digitalizzazione della PA rappresenta una delle principali sfide individuate dalle strategie di ripresa delineate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In linea con quanto previsto dal Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del *Recovery and Resilience Facility*, che individua nella transizione digitale uno dei sei pilastri per le strategie di rilancio delle economie europee, il nostro PNRR destina circa il 25% a investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali finalizzati a promuovere la competitività del sistema paese.

Tra queste risorse, più di 6 miliardi di euro sono destinati in maniera specifica a interventi volti a trasformare la pubblica amministrazione in chiave digitale. Tali interventi sono condensati nella prima componente della Missione 1 dedicata a **“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”** (M1C1). Tale componente si articola a sua volta in tre ambiti di intervento, il primo dei quali è dedicato in maniera specifica a **“Digitalizzazione PA”**.

Insieme, i due ambiti “Digitalizzazione PA” e “Innovazione PA”, quest’ultimo focalizzato invece sul potenziamento della capacità amministrativa, rappresentano l’architrave del processo di riforma e modernizzazione della macchina pubblica finalizzato a trasformare la PA in quel “motore della ripresa” più volte evocato.

# Digitalizzazione pa

La Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pa prevede un vasto programma di **digitalizzazione**, che misure propedeutiche alla piena realizzazione delle riforme, come lo sviluppo e l'acquisizione di (nuove) **competenze** per il personale della PA e una **semplificazione/sburocratizzazione** delle procedure chiave, incluso un intervento dedicato al Ministero della Giustizia per lo smaltimento dell'arretrato di pratiche.

In particolare, la Modernizzazione della PA (intesa come potenziamento della Capacità amministrativa) è al centro dell'**ambito di intervento 2** della Componente e si sostanzia in tre dimensioni – **Accesso e reclutamento, Buona amministrazione e semplificazione, Capacità e competenze** – ciascuna delle quali prevede un'azione di riforma e specifici investimenti. Sul piano normativo, sono già diventati legge il **DL “Semplificazioni”** (31 maggio 2021) e il **DL “Reclutamento PA”** (9 giugno 2021). Per giugno 2022 si dovrà invece lavorare alla Legge Delega per la “Riforma del Pubblico Impiego” i cui decreti legislativi saranno emanati entro giugno 2023, per arrivare a dicembre 2023 alla Legge sulla “Gestione delle Risorse Umane della PA”.

# Aree di intervento

Complessivamente vengono individuati **7 ambiti di investimento** e **3 assi di riforma** nel quadro degli interventi previsti per promuovere la digitalizzazione della PA

Tali misure si muovono in sostanziale continuità con le direttrici di intervento già individuate dalla strategia italiana per la PA digitale, in particolare quelle delineate dalle diverse edizioni del **Piano triennale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni**. Infatti, gran parte degli investimenti previsti vanno a innestarsi sulle componenti tecnologiche del c.d. “Modello strategico di evoluzione del sistema informativo della PA”, prevedendo il completamento o il rafforzamento delle diverse progettualità avviate nel corso degli ultimi anni.

In continuità con il processo di razionalizzazione del patrimonio ICT pubblico già avviato nell'ambito delle diverse edizioni del Piano triennale di AgID, il PNRR intende perseguire gli obiettivi strategici, strettamente correlati, del consolidamento delle infrastrutture ICT pubbliche e dell'adozione di un approccio *cloud first* nello sviluppo di applicazioni e servizi.

L'obiettivo finale è di portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud entro il 2026. Il Piano individua quindi due specifiche linee di investimento relative a infrastrutture digitali e migrazione in cloud. I due progetti previsti dal PNRR sono stati dettagliati nella nuova **Strategia Cloud Italia**

# Infrastrutture digitali

L'investimento **Infrastrutture digitali** si focalizza sulla realizzazione del **Polo Strategico Nazionale** (PSN), un'infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale che ospiterà i dati ed i servizi strategici di PA centrali, locali e strutture sanitarie, secondo quanto previsto dall'art. 33-septies del D.I. n. 179/2012, come modificato dall'articolo 35 del D.I. n. 76/2020 (c.d. **Decreto "Semplificazioni"**). L'investimento ha un costo complessivo di 900 milioni di euro.

La creazione del PSN è affidata al Dipartimento per la trasformazione digitale, e si articola in due macrofasi.

In una prima fase (2021-2022) si punterà a completare il PSN, attraverso l'avvio di un partenariato pubblico-privato per individuare l'operatore economico che avrà il compito di gestire l'infrastruttura. La pubblicazione del bando è prevista nel secondo semestre 2021. Si procederà poi all'implementazione del PSN, per raggiungere la piena operatività entro dicembre 2022.

Successivamente (2023-2026) si procederà alla migrazione delle PA in perimetro verso la nuova infrastruttura, con un obiettivo intermedio di almeno 100 PA migrate entro settembre 2024 e un target finale di 280 PA migrate entro giugno 2026.

# Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud

In maniera complementare alla misura precedente, l'investimento **Migrazione in cloud** prevede la realizzazione di un nuovo programma di supporto e incentivo, finalizzato a trasferire basi dati e applicazioni, con particolare attenzione al percorso di migrazione delle amministrazioni locali.

Tra i principali elementi di questa linea di intervento si segnalano:

- la definizione di una lista predefinita di **provider certificati** secondo criteri di adeguatezza;
- la realizzazione di “**pacchetti**” di supporto per la migrazione, comprensivi di competenze tecniche e risorse finanziarie messe a disposizione delle PA che aderiranno al programma;
- la creazione di un team dedicato a guida MITD per facilitare l'orchestrazione delle diverse attività.

Anche in questo caso, sono previste due macrofasi per la realizzazione del progetto:

1. la definizione dei pacchetti di migrazione e la predisposizione di bandi destinati alle PA locali. In particolare, è prevista la pubblicazione di 3 distinti bandi di gara per Comuni, Scuole e ASL entro marzo 2023, con l'obiettivo di raccogliere e valutare i piani di migrazione;
2. l'avvio del processo di migrazione, con un target intermedio di 4.083 PA locali completamente migrate in ambienti cloud certificati entro settembre 2024, e un obiettivo finale di 12.463 PA locali entro giugno 2026.

# Dati e interoperabilità

Al tema della *data governance* è dedicato l'investimento **Dati e interoperabilità**, che mira principalmente a garantire una migliore condivisione delle informazioni tra pubbliche amministrazioni centrali e locali, in ossequio al principio **once only**, secondo cui un ente pubblico dovrebbe evitare di richiedere al cittadino informazioni già possedute da altre amministrazioni.

L'investimento, che cuba complessivamente 646 milioni di euro, è suddiviso in due sotto-misure.

## La Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)

La prima è dedicata alla costituzione della **Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)**, infrastruttura tecnologica che abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici. La PDND, che rientra tra le piattaforme abilitanti individuate dal **Piano triennale 2020–2022**, è prevista dall'art. 50-ter del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), articolo profondamente modificato nel settembre 2020 dal citato Decreto "Semplificazioni".

La PDND offrirà alle PA un catalogo centrale di **API (application programming interface)**, attraverso cui le informazioni sui cittadini saranno messe a disposizione di tutte le amministrazioni in modo immediato, semplice ed efficace. La piattaforma e il catalogo centrale dovranno essere completati entro dicembre 2022, per poi passare all'integrazione delle API delle singole amministrazioni, con un obiettivo intermedio di almeno 400 API integrate entro dicembre 2024 e un target finale di almeno 1.000 API integrate entro giugno 2026.

# Servizi digitali e cittadinanza digitale

L'investimento è focalizzato sul miglioramento complessivo della qualità dei servizi digitali offerti ai cittadini, e si inserisce nel solco delle iniziative avviate nel corso degli ultimi anni per lo sviluppo di strumenti per la generazione e la diffusione di servizi digitali e per l'adozione delle c.d. "piattaforme abilitanti".

L'investimento, che cuba complessivamente 2,01 miliardi di euro, si articola in una serie di sotto-misure specifiche, focalizzate su diversi ambiti che concorrono a un macro-obiettivo: raggiungere l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online entro il 2026.

## Usabilità e accessibilità dei servizi

Le misure (**esperienza dei cittadini**) e (**inclusione dei cittadini**) definiscono un quadro organico di interventi volti a migliorare la *user experience* dei servizi online e la loro l'accessibilità, attraverso l'armonizzazione delle pratiche di sviluppo dei servizi pubblici e l'adozione di standard comuni di qualità. Tra le azioni previste, si segnala l'adozione di un modello di progettazione comune che semplificherà l'interazione con l'utenza e ne faciliterà la manutenzione nel corso del tempo. Il modello è rivolto a circa 16.000 amministrazioni tra Comuni, istituti di istruzione di primo e secondo grado ed enti specifici dell'assistenza sanitaria e del patrimonio culturale. Un'iniziativa in linea con l'esperienza avviata con il progetto **Designers Italia**, che potrà giocare un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi indicati dal PNRR, come evidenziato anche nel corso di **FORUM PA 2021**.

# Piattaforme abilitanti: pagoPA, IO, SPID, CIE

Le misure sono dedicate alla maggiore diffusione (*scale up*) delle principali piattaforme abilitanti per i servizi pubblici.

Una è dedicata in particolare a **pagoPA** e all'app IO. Con questo specifico investimento il Piano mira a garantire una maggiore adozione dei due sistemi da parte delle PA, sia in termini di nuovi enti attivi sulle due piattaforme (2.450 nuove entità su pagoPA, 4.300 su IO), sia di numero complessivo di servizi integrati (+20% dei servizi su entrambe le piattaforme) entro dicembre 2023.

L'altra è invece dedicata ai sistemi di identità digitale, ovvero **SPID** e **CIE**, sia in termini di diffusione presso la popolazione quanto di adozione da parte delle pubbliche amministrazioni. I due strumenti, così come pagoPA e IO, hanno infatti conosciuto nell'ultimo anno e mezzo una crescita esponenziale: a settembre 2021 le identità digitali SPID hanno superato i 24,3 milioni, mentre le CIE rilasciate sono più di 23,6 milioni. Una crescita sul lato della domanda a cui non corrisponde ancora una sufficiente risposta sul lato dell'offerta: infatti, nonostante la fatidica **scadenza del 28 febbraio 2021**, le PA che consentono l'accesso tramite SPID ad almeno 1 servizi online sono poco meno di 8.000. Il Piano mira da un lato a "cavalcare" la nuova domanda di identità digitali, con l'obiettivo di raggiungere i 42,3 milioni di cittadini (circa il 70% della popolazione) in possesso di un'identità digitale (SPID o CIE), e dall'altro a colmare il ritardo delle PA in termini di integrazione dei loro servizi. Su quest'ultimo punto, occorre evidenziare però una differenza sostanziale tra le diverse fonti ufficiali rispetto agli obiettivi dichiarati: mentre le schede tecniche allegate al PNRR presentato dal Governo italiano alla Commissione europea indicavano il raggiungimento del 100% delle PA in perimetro entro giugno 2026, il portale di monitoraggio **Italia Domani** parla di "almeno 6.400 pubbliche amministrazioni centrali e locali".

# Gli avvisi della pa

La misura è dedicata in maniera specifica alla **Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione**. Istituita dalla legge di Bilancio 2020 e disciplinata dall'articolo 26 del già citato Decreto "Semplificazioni", la piattaforma consentirà alle PA di effettuare notificazioni con valore legale di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni a persone fisiche e giuridiche residenti o aventi sede legale nel territorio italiano (o comunque titolari di codice fiscale).

La misura prevede quindi un investimento specifico per il completamento della Piattaforma e per la sua adozione da parte delle amministrazioni in perimetro (circa 8.000 enti). L'intervento prevede un target intermedio del 10% delle PA interessate attive sulla piattaforma entro dicembre 2023, e dell'80% entro giugno 2026.

Infine, la misura **Mobility as a service** mira a promuovere l'adozione del paradigma **Mobility as a Service** (MaaS) nelle città metropolitane, con l'obiettivo di digitalizzare il trasporto locale e fornire agli utenti un'esperienza di mobilità integrata, dalla pianificazione del viaggio al pagamento dei biglietti. In base alle informazioni contenute nelle schede tecniche allegate al PNRR, l'intervento dovrebbe prevedere un lancio iniziale di 3 progetti pilota nelle città più tecnologicamente avanzate entro dicembre 2023, e una successiva tornata di 7 progetti nel 2025 in altre realtà (almeno il 40% localizzate al Sud) che potranno capitalizzare l'esperienza maturata nell'ambito delle progettualità del primo ciclo.

# Cybersecurity

L'investimento **Cybersecurity** contiene importanti misure di rafforzamento delle difese cibernetiche del paese, in linea con la normativa di settore emanata nel corso degli ultimi anni, anche sulla scia di importanti provvedimenti a livello Europeo (es. Direttiva NIS). In particolare, le azioni previste mirano a garantire la piena attuazione della disciplina in materia di **Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica (PSNC)**, contenuta nel **Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105** e nei relativi DPCM attuativi.

L'investimento si articola in quattro pilastri:

il rafforzamento della capacità dei presidi di front-line per la gestione degli alert e degli eventi a rischio;

il consolidamento delle capacità tecniche di valutazione e audit continuo della sicurezza di apparati elettronici e applicazioni utilizzati per l'erogazione di servizi critici;

l'immissione di nuovo personale nelle aree di pubblica sicurezza, polizia giudiziaria contro il crimine informatico e comparti coinvolti nella difesa Paese dalle minacce cibernetiche;

il potenziamento delle unità incaricate della protezione della sicurezza nazionale e della risposta alle minacce cyber.

Le risorse complessive previste per questo investimento sono pari a 623 milioni di euro.

# Digitalizzazione delle amministrazioni centrali

Gli investimenti fin qui descritti hanno un carattere trasversale: riguardano infatti tutte le categorie di pubbliche amministrazioni, centrali e locali, seppur con differenze numeriche in termini di perimetro di riferimento. Accanto a queste azioni, la misura **Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali** individua invece una serie di interventi “verticali”, rivolti alle grandi realtà del panorama pubblico italiano responsabili di importanti processi inerenti a specifici settori di *policy* (giustizia, lavoro, difesa, pubblica sicurezza).

Come evidenziato dal PNRR, queste grandi amministrazioni giocano infatti un ruolo fondamentale nell’offerta di servizi pubblici ampiamente utilizzati da cittadini e imprese, che necessitano di un’importante accelerazione in termini di ammodernamento e digitalizzazione. Per questo motivo, la misura si focalizza principalmente sulla **reingegnerizzazione dei processi** sottostanti all’erogazione di questi servizi cruciali per la vita del paese.

Le amministrazioni interessate dall’investimento sono le seguenti:

il **Ministero dell’Interno**, per cui sono previsti, in particolare, la digitalizzazione dei servizi al cittadino e dei relativi processi interni, lo sviluppo di applicazioni e sistemi gestionali per un sistema interno centralizzato di verifica a distanza e in tempo reale dei documenti personali dei cittadini, la riqualificazione del personale per rafforzare le capacità digitali dell’amministrazione;

gli istituti di previdenza sociale, ovvero **INPS** e **INAIL**, per cui è prevista una revisione di sistemi e procedure interni, nonché l’evoluzione dei punti di contatto digitali con l’utenza;

il **Ministero della Difesa**, per cui è previsto il potenziamento della sicurezza delle informazioni inerenti a personale, documentazione amministrativa e comunicazioni interne ed esterne, nonché la migrazione di tutti i sistemi e applicazioni verso un paradigma *open source*;

la **Guardia di finanza**, per cui è previsto una riorganizzazione delle banche dati e l’introduzione della *data science* all’interno dei processi operativi e decisionali;

gli **enti del Sistema giudiziario**, per cui sono previste, tra le altre cose, la digitalizzazione degli archivi relativi ai procedimenti civili dei Tribunali ordinari, delle Corti d’Appello e degli atti giudiziari di Cassazione e la creazione di un Data Lake che funga da punto di accesso unico all’intero set di dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario, anche grazie a soluzioni di intelligenza artificiale

# Le riforme digitali

I diversi investimenti sulla digitalizzazione della PA illustrati in precedenza vengono accompagnati e sostenuti da una serie di riforme settoriali, volte a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei diversi ambiti trattati.

In particolare, vengono individuate tre specifici assi di riforma.

## **Processo di acquisto IT**

La **Riforma – Processo di acquisto ICT** mira a rinnovare le procedure di acquisto di servizi ICT per la PA, semplificando e velocizzando i processi di approvvigionamento attraverso 3 specifiche azioni:

la creazione di una “white list” di fornitori certificati;

la creazione di un percorso di “fast track” per gli acquisti ICT, adottando un approccio semplificato per gli acquisti in ambito PNRR;

l’accompagnamento delle azioni di carattere normativo con la creazione di un servizio che consenta una selezione/comparazione veloce e intuitiva tra i fornitori certificati.

Le disposizioni relative a questa riforma sono contenute nel **Decreto-legge n. 77/2021** (c.d. “Semplificazioni-bis”), e in particolare nell’articolo 53 dedicato a “semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici”.

# Supporto alla trasformazione della PA locale

La **Riforma Supporto alla trasformazione della PA locale** mira a sostenere le amministrazioni, in particolare quelle locali, nell'implementazione delle diverse linee di intervento, con particolare attenzione al tema della migrazione in cloud. L'intervento si sostanzia in due azioni principali:

la creazione di una struttura di supporto alla trasformazione degli enti territoriali, composta da un team centrale con competenze di PMO e di un'unità di realizzazione chiamata a interfacciarsi con i fornitori locali;

l'istituzione di una nuova società dedicata a *software development & operations management*, focalizzata sul supporto alle amministrazioni centrali.

L'emanazione dei decreti-legge relativi a questa riforma è prevista entro la fine del 2022.

## **Linee guida cloud first e interoperabilità**

La **Riforma Introduzione linee guida “cloud first” e interoperabilità** mira a facilitare gli interventi di digitalizzazione. In particolare, viene previsto:

la rivisitazione del domicilio digitale e la sua integrazione con l'anagrafe nazionale;

l'introduzione di disincentivi per le amministrazioni che non avranno effettuato la migrazione entro un “periodo di grazia”

la rivisitazione delle regole di contabilità pubblica che attualmente disincentivano la migrazione al cloud;

la semplificazione delle procedure per lo scambio di dati tra le amministrazioni per favorire una piena interoperabilità tra di esse.