



## CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 12/137/CU7bis/C2-C11

### PARERE SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO LEGGE 18 OTTOBRE 2012, N. 179, RECANTE ULTERIORI MISURE URGENTI PER LA CRESCITA DEL PAESE

#### *Punto 7bis) O.d.g. Conferenza Unificata*

Con questo provvedimento, il Governo introduce misure volte ad implementare le infrastrutture e i servizi digitali, incoraggiare la nascita e lo sviluppo di start-up innovative, introdurre strumenti fiscali per agevolare la realizzazione di grandi opere con capitali privati, creare le condizioni attrattive necessarie per favorire gli investimenti esteri in Italia, nonché porre in essere interventi di liberalizzazione, soprattutto in campo assicurativo.

In particolare, la prima parte del provvedimento (Artt.1-20) si concentra sull'**attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale**.

Al riguardo, le Regioni e le Province Autonome, riconoscendo nell'agenda digitale una grande opportunità per l'innovazione e l'ammodernamento della PA soprattutto verso il cittadino e le imprese, hanno ritenuto di portare il loro contributo alla redazione di un documento strategico che potesse coniugare le attività già avviate in sede locale in quasi tutte le Regioni e le proposte innovative che emergevano nell'ambito del confronto con le Amministrazioni centrali e della Cabina di Regia Nazionale.

Il lavoro da svolgere non è stato particolarmente semplice ed agevole essendo mancato fin dall'inizio un documento di sintesi a livello centrale del lavoro dei diversi gruppi istituiti e non essendo nemmeno omogenee le modalità con le quali ciascun gruppo ha sviluppato le proprie attività.

Proprio per stimolare il livello centrale ad orientare il lavoro in questa direzione, la Conferenza delle Regioni ha approvato il 6 giugno 2012 un documento di posizionamento, contenente una visione strategica e di proposta, e, contemporaneamente, evidenziava le direttrici prioritarie individuate dalle Regioni in stretto dialogo e raccordo con lo Stato, gli Enti Locali e gli operatori privati.

Il documento della Conferenza è stato inviato a tutti i componenti della Cabina di Regia Nazionale.

In generale le Regioni pur apprezzando l'intenso lavoro svolto, hanno subordinato la loro condivisione dei contenuti dell'Agenda digitale a:

- Recepimento delle proposte contenute nel documento "Contributo delle Regioni all'Agenda digitale italiana (ADI)" del 6 giugno 2012;
- Coerenza complessiva delle diverse iniziative proposte ed emerse nei gruppi di lavoro tecnici di supporto alla Cabina di regia, che sono risultate talvolta eterogenee e poco coerenti fra loro;

- Adozione di modalità e strumenti di governance e attuativi delle norme e delle altre disposizioni contenute nell'Agenda (con una particolare sottolineatura per quanto riguarda l'esigenza di un raccordo e di una piena valorizzazione del ruolo delle Regioni nell'azione dell'Agenzia per l'Italia Digitale) che garantiscano un reale e fattivo ruolo e contributo di tutti i livelli istituzionali, in particolare dei Governi regionali.

**Per quanto riguarda il decreto approvato dal Governo**, si esprimono a seguire alcune prime considerazioni, con la speranza che alcune possano essere recepite nella fase di conversione in legge.

In generale è possibile affermare che il decreto evidenzia:

- Una elevata criticità nel rapporto con le Regioni e i sistemi locali sulle iniziative relative ad anagrafi, documento unificato, sanità e trasporti che avrebbero invece bisogno di una fortissima integrazione e di una vera visione di sistema condivisa con il territorio;
- Una carenza importante di concertazione preventiva con i diversi livelli istituzionali che sono interessati dall'applicazione del decreto, che da una parte allungherà i tempi di acquisizione dei pareri e soprattutto della conversione in legge e dall'altra rischia evidentemente di renderlo inapplicato;
- Una parallela e ancor più preoccupante assenza di riferimenti sistematici ed ordinati ad una forma di confronto, di concertazione e di leale collaborazione nell'attuazione multilivello delle misure da adottare, anche laddove vi sono evidenti riflessi su aspetti organizzativi, amministrativi o addirittura competenze assegnate ai livelli regionali;
- Una sovrabbondanza di rinvii ad atti amministrativi di competenza del Governo attuativi delle disposizioni di cui alla presente bozza rende piuttosto faticoso e complesso fare previsioni concrete sulla cantierabilità di molte delle misure qui previste;
- Una errata architettura di una nutrita serie di banche dati nazionali (anagrafe popolazione residente, anagrafe numeri civici, anagrafe alunni, anagrafe studenti universitari, ecc.) centralizzate e alimentate dagli enti sul territorio che paradossalmente poi ne sono i maggiori e più frequenti fruitori e che alla fine si ritroveranno necessariamente a duplicarle o ad alimentarle in modo non ottimale non potendo integrare i relativi dati con le altre procedure e gli altri dati a meno di non ridisegnare completamente i sistemi informativi locali con costi insostenibili; come più volte ribadito dalle Regioni, al fine di rispettare quanto previsto da CAD (Art. 73) il paradigma da utilizzare è l'utilizzo di SPC e SPCoop, cioè l'utilizzo della infrastruttura di cooperazione applicativa come metodo di condivisione e scambio dei dati e di interoperabilità paritaria e federata dei sistemi informativi delle diverse Amministrazioni;
- Il mancato recepimento delle priorità e delle proposte che le Regioni e Province Autonome avevano espresso nel documento del 6 giugno 2012 di contributo all'Agenda Digitale.

Per quanto riguarda, invece, **le disposizioni introdotte nelle sezioni IX e X** (Artt. 25 e ss) del provvedimento, esse sono state oggetto di confronto con le Regioni nell'ambito della Sede Stabile di Concertazione, dove è stato possibile registrare una condivisione di massima delle misure e, perciò, il presente documento si limita ad indicare alcune osservazioni che possono contribuire per una maggiore chiarezza del decreto.

Roma, 25 ottobre 2012

## Tabella osservazioni

In carattere evidenziato in neretto vengono riportati i passaggi emendativi più urgenti e rilevanti

Decreto	Commento ed Osservazioni
<p><b>Sezione 1 – Agenda e Identità Digitale</b> Attuazione dell’agenda digitale italiana, Documento digitale unificato, documenti di riconoscimento rilasciati dalla PA , anagrafe nazionale della popolazione residente, censimento continuo della popolazione e Archivio nazionale delle strade e dei numeri civici, domicilio digitale del cittadino, posta elettronica certificata delle imprese individuali, indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti, comunicazioni di nascita e morte.</p>	<p><b>Art. 1</b> – I principi sono condivisibili, in CdM sono stati introdotti i finanziamenti per il 2013 e 2014 dell’anagrafe e documento unificato che in assenza di una puntuale definizione delle attività previste e delle specifiche tecniche non sono valutabili, inoltre sono stati aggiunti i commi 3 e 4 che finanziano ISTAT con 18 milioni di euro e il fondo per la politica economica di 20 milioni di euro.</p> <p>Il tema del documento unificato è, come noto, particolarmente delicato per le Regioni, che non hanno ancora avuto, peraltro, esiti conclusivi del percorso di confronto tecnico avviato nei mesi scorsi col Governo. Si rileva che non è stata considerata la possibilità di usare uno strumento diverso dalla "smart card" come invece suggerito nel Contributo delle Regioni all’Agenda Digitale, mentre è rimasto il discorso delle tessere per i dipendenti PA.</p> <p><b>Art. 2 - La proposta di Anagrafe nazionale delle persone residenti è potenzialmente molto rilevante, in linea di principio condivisibile, tuttavia in CdM sono state introdotte modifiche che ne alterano l’architettura fino ad eliminare le anagrafi presso i comuni, arrecando un grave danno alla possibilità di gestire puntualmente il dato anagrafico con tutte le altre banche dati gestite a livello comunale (tributi, concessioni, ecc.), ma l’attuale versione lascia addirittura intendere che l’ANPR possa essere estesa con i dati di altre anagrafi (ad esempio assistiti/assistibili) che in quanto tali non potrebbero più esistere ad esempio presso le Regioni o le Aziende Sanitarie (come previsto peraltro da specifiche norme). Da evidenziare positivamente invece l’introduzione della possibilità di gestire in forma aggregata i servizi anagrafici presso i comuni e la relativa seppur esigua disponibilità di fondi.</b></p> <p>Art. 3 - Analogamente il censimento continuo della popolazione e l’istituzione dell’archivio nazionale delle strade e dei numeri civici sono finalità più che condivisibili, ma si osserva in linea</p>

	<p>di principio che le modalità attuative individuate spingono verso una centralizzazione delle banche dati che contrasta nettamente con il principio previsto dallo stesso CAD e da SPC di banche dati diffuse e cooperanti e la cui responsabilità del dato è in capo alla amministrazione più direttamente interessata dalla gestione dello stesso, il territorio è gestito da comuni, province e regioni.</p> <p>Sul piano strettamente tecnico si propone di valutare se non sia auspicabile prevedere anche la georeferenziazione dei “tracciati delle strade” oltre ai numeri civici.</p> <p><b>Inoltre è da valutare attentamente la modifica normativa inerente la materia statistica soprattutto in termini di modifiche alla legge 322 del 1989.</b></p> <p>Artt. 4 e 5 – Il domicilio digitale di cittadini e imprese è corretto, tuttavia non è sufficiente a garantire il passaggio all’interazione digitale con le PA se nel frattempo le stesse non sono state messe in condizione di realizzare il passaggio al digitale (azioni di accompagnamento all’attuazione delle norme)</p>
<p><b>Sezione II – Amministrazione digitale e Dati di tipo aperto</b></p> <p>Mancata trasmissione di documenti per via telematica tra pubbliche amministrazioni e tra privati e pubbliche amministrazioni, accordi e contratti della pubblica amministrazione e conservazione atti notarili, digitalizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi, riutilizzo programmi informatici, trasmissione telematica delle certificazioni di malattia nel settore pubblico, misure per l’innovazione del trasporto pubblico locale, diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) nel settore di trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto e Dati di tipo aperto e accesso telematico e ri-utilizzazione dei dati e documenti delle pubbliche amministrazioni.</p>	<p>Si tratta in massima parte di un insieme di norme che modificano o completano altre norme per valutare le quali è necessario un approfondimento puntuale e nel merito delle singole norme, in alcuni casi si agisce sulla base di norme recentissime e quindi non ancora applicate. In merito ai certificati di malattia lo spirito è condivisibile, tuttavia poiché operativamente insiste sul sistema sanitario delegato alle Regioni sarebbe stata opportuna una puntuale ed esaustiva concertazione preventiva. Analogamente per quanto riguarda i trasporti le finalità sono condivisibili, ma serve un piano concertato e condiviso di azioni e risorse, altrimenti si tratta solo di buone intenzioni. Ad esempio, sulla bigliettazione elettronica non si indica se esiste o meno un rapporto con il documento unificato o CNS che rappresenterebbe un forte risparmio per la relativa attuazione e una interessante facilitazione nell’uso del documento altrimenti poco utilizzato e utilizzabile.</p> <p>Art. 6 commi 2 e 3 - La previsione che gli accordi tra PA (art. 15 L. 241/1990) e i contratti pubblici (art. 11, comma 13, Dlgs. 163/2006) siano sottoscritti digitalmente a pena di nullità pare una previsione molto severa, che per quanto condivisibile negli intenti forse potrebbe essere accompagnata dalla previsione di qualche possibile forma di "ravvedimento sanante" entro un certo termine dalla sottoscrizione, promuovibile a iniziativa di parte.</p> <p>Si segnala inoltre un possibile contrasto con le norme UE in temi di appalto. La firma digitale non</p>

è infatti uno strumento aperto e quindi frammenta e ostacola il mercato unico; i fornitori esteri potrebbero avere problemi a ricevere e sottoscrivere contratti con la PA. Il problema è simile a quello riscontrato per la fatturazione elettronica.

**Art 8 – comma 2 - è necessario prevedere formalmente e sostanzialmente un coinvolgimento delle Regioni nella procedura di definizione delle regole tecniche di interoperabilità dei sistemi di bigliettazione elettronica e quindi inserire “d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni”.**

**All’articolo 8 in materia di diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto non sono state apportate le seguenti modifiche richieste dalle Regioni dopo il comma 17:**

**“18. All’articolo 176 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) sono apportate le seguenti modifiche:**

**a) il comma 11 è sostituito dal seguente:**

***“11. Sulle autostrade e strade per il cui uso sia dovuto il pagamento di un pedaggio, l’esazione può essere effettuata mediante modalità manuale o automatizzata, anche con sistemi di telepedaggio con o senza barriere. I conducenti devono corrispondere il pedaggio secondo le modalità e le tariffe vigenti. Ove previsto e segnalato, i conducenti devono arrestarsi in corrispondenza delle apposite barriere ed incolonnarsi secondo le indicazioni date dalle segnalazioni esistenti o dal personale addetto. I servizi di polizia stradale di cui all’articolo 11, comma 1, lettera a), relativi alla prevenzione e accertamento delle violazioni dell’obbligo di pagamento del pedaggio possono essere effettuati, previo superamento dell’esame di qualificazione di cui all’art. 12, c. 3, anche dal personale dei concessionari autostradali e stradali e dei loro affidatari del servizio di riscossione, limitatamente alle violazioni commesse sulle autostrade oggetto della concessione nonché, previo accordo con i concessionari competenti, alle violazioni commesse sulle altre autostrade. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni di cui al presente comma, ad esclusione degli oneri di accertamento, sono devoluti all’ente proprietario***

*dell'infrastruttura stradale e sono destinati secondo le modalità dell'articolo 208.”;*

**b) dopo il comma 22 è aggiunto il seguente:**

*“22 bis. Alla commissione di un atto finalizzato a non pagare in tutto o in parte il pedaggio consegue la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo fino al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi del comma 21”.*

**“19. Il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 373 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada) è sostituito dal seguente: *“Il recupero degli importi dovuti all'ente proprietario dell'infrastruttura stradale è effettuato sulla base dell'ingiunzione prevista dal Testo Unico di cui regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare.”.***

Art. 9 – Dato aperto si tratta di un insieme di modifiche normative che sono ampiamente condivisibili nello spirito, anche se forse si poteva introdurre qualche obbligatorietà, e che andrebbero solo verificate puntualmente nei riferimenti citati e nelle terminologie utilizzate.

**Si propone di prevedere esplicitamente che nella modifica dell'articolo 52 del CAD al comma 7, dopo le parole “l'Agenzia”, si aggiunga “in collaborazione con le Regioni e le Province Autonome”.**

Si evidenzia la necessità che i cataloghi di dati e metadati in possesso delle pubbliche amministrazioni siano accessibili in ottica federata, prevedendo modalità di integrazione conformi agli standard definiti dall'Unione europea” (rif. Direttiva Inspire per dati geografici o standard de facto del costituendo portale pan europeo sugli open data).

Inoltre occorrerebbe esplicitare il concetto che è necessario trasformare quegli stessi dati pubblici in "informazioni" e quindi renderli accessibili fondamentalmente sotto forma di servizi o API, che consentano all'utilizzatore finale di accorpate singoli servizi atomici per crearne di nuovi e a valore aggiunto, in un passaggio da Open Data a Open Data Services.

**Art. 9 – Comma 1 – lettera b) - Si segnala che la definizione prevista al rinnovato comma 3**

	<p><b>dell'articolo 68 del CAD esclude tutte le licenze non commerciali e quindi anche alcune Creative Commons.</b></p> <p>E' stata introdotta una nuova definizione di "Riutilizzo" di cui emanare il relativo decreto che potrebbe essere una buona occasione per concertare una definizione condivisa di dato pubblico e suo utilizzo.</p>
<p><b>Sezione III – Agenda digitale per l'istruzione</b> Fascicolo elettronico dello studente universitario e semplificazione di procedure in materia di università, libri scolastici, centri scolastici digitali e anagrafe nazionale alunni.</p>	<p>Le finalità sono condivisibili, tuttavia le modalità implementative sono orientate ancora una volta verso la creazione di banche centralizzate in antitesi con il principio del decentramento e soprattutto del CAD e di SPC disegnati in una logica federata e non centralizzata.</p> <p>Introdotte in CdM nuovi aspetti relativi ai procedimenti scolastici e alla gestione del patrimonio edilizio, rivista inoltre la norma sui centri scolastici digitali.</p> <p>Art. 11 - Sarebbe utile inserire una previsione a tutela dei formati aperti (come l'ePub), per non costringere gli studenti all'acquisto di determinati supporti hardware, fatto che potrebbe anche configurare come una lesione della concorrenza.</p>
<p><b>Sezione IV – Sanità digitale</b> Fascicolo sanitario elettronico, prescrizione medica digitale, cartella clinica digitale, armonizzazione dei sistemi contabili delle aziende sanitarie.</p>	<p>La delega in materia alle Regioni imporrebbe una concertazione preventiva forte con le Regioni per temi, contenuti e modalità. La norma sul fascicolo sanitario elettronico è attesa anche dalle Regioni da tempo. In ambito di cartelle cliniche si sollevano perplessità sia di tipo legislativo, che di sicurezza nella gestione dei dati che del consenso.</p> <p>Sembra un articolato che ripercorre quanto già stabilito, ma che non risolve alcuni nodi di tipo gestionale.</p> <p><b>Art 13 Prescrizione medica digitale, è certamente il più delicato e potenzialmente critico, su cui è necessario acquisire una previa concertazione con le Regioni oltreché la condivisione del Ministero della Salute; si evidenziano i passaggi ritenuti in merito più critici:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- comma 2 che a decorrere dal 1 gennaio 2014 le prescrizioni farmaceutiche siano valide su tutto il territorio nazionale (<b>ad oggi nessuno ha messo mai in discussione che la ricetta SSN di farmaci ha valenza solo a livello regionale e non può essere spedita su tutto il territorio nazionale, ciò è dovuto anche alle differenti modalità di regole regionali del</b></li> </ul>

	<b>ticket e di regole specifiche regionali distributive, cambiare in modo non concertato queste regole avrebbe effetti organizzativi disastrosi)</b>
<p><b>Sezione V – Azzeramento del digital divide e moneta elettronica</b>  Interventi per la diffusione delle tecnologie digitali, Diffusione delle tecnologie di banda larga fissa e mobile, accesso degli operatori di comunicazione, scavi di infrastrutture a banda larga e ultralarga. Pagamenti elettronici alle pubbliche amministrazioni e utilizzo della moneta elettronica.</p>	<p>L'intera sezione è stata riformulata, anche se nella sostanza rimane abbastanza condivisibile.</p> <p>Art. 14 – Si propone di imporre alle pubbliche amministrazioni la posa di tritubi in occasione di opere pubbliche che prevedano uno scavo.</p>
<p><b>Sezione VI – Giustizia digitale</b>  Biglietti di cancelleria ...</p>	<p>La sezione è particolarmente sviluppata, al punto da poter essere ritenuta un decreto nel decreto. Serve una verifica che quanto disposto sia coerente con gli ingenti investimenti in materia fatti da alcune Regioni, fra cui Toscana e Campania.</p>
<p><b>Sezione VII – Ricerca, innovazione e comunità intelligenti</b>  Grandi progetti di ricerca e innovazione e appalti precommerciali. Architetture informative per le comunità intelligenti, piattaforma nazionale delle comunità intelligenti, inclusione per le comunità intelligenti.</p>	<p>Poteva inserirsi qui anche una previsione relativa a progetti relativi al software libero o a codice sorgente aperto. Più in generale, si rileva l'assenza - accanto alle previsioni sui dati aperti - di una prosecuzione delle logiche di promozione del software libero già proprie del Decreto Sviluppo.</p> <p><b>Art. 19 – comma 3 sarebbe opportuno un rimando alla cabina di regia per l'individuazione dei temi di ricerca</b></p> <p><b>Art. 19 – comma 5 l'appalto pre-commerciale non può avere una centrale di committenza diversa dal committente stesso, proprio per la natura dell'appalto stesso.</b></p> <p><b>Art. 19 – La procedura pre-commerciale deve prevedere per forza la sperimentazione e non possono essere svolti tramite una centrale di committenza, l'intero articolo pare però farvi riferimento (vedi in particolare comma 9 lettera c)), andrebbe rivisto in tal senso.</b></p> <p>Art. 20 - Non risulta chiara la valenza dello "Statuto di cittadinanza digitale" che forse sarebbe stato più appropriato definire "Carta dei diritti di cittadinanza digitale", anche per evitare confusioni con gli statuti propriamente detti. Ci si chiede, in particolare, quanto possa essere effettivamente cogente per le amministrazioni che lo approvano.</p>

	<p><b>Infine la definizione di un sistema di misurazione basato su indicatori statistici per le comunità intelligenti previsto al comma 14 lettera a) non può avvenire senza il coinvolgimento delle Regioni e Province Autonome.</b></p>
<p><b>ART. 25</b>  <i>“Start-up innovativa e incubatore certificato: finalità, definizione e pubblicità”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· il termine di 48 mesi di cui al comma 2, lettera b) non è in linea con la definizione comunitaria che prevede 60 mesi (Disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione 2006/c 323/01, punto 5.4, lett. A);</li> <li>· sarebbe più opportuno, al comma 2, lettera f) parlare di oggetto sociale prevalente, anziché esclusivo;</li> <li>· al comma 2, lett. h) n. 1 sembra eccessiva la percentuale del 30%, non è in linea con la definizione comunitaria che prevede 15% (Disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione 2006/c 323/01, punto 5.4, lett. B.ii);</li> <li>· al comma 2, lett. h) n. 2 è troppo vago il riferimento a collaboratori a qualsiasi titolo;</li> <li>· al comma 2, lett. h) n. 3 sono incomprensibili le argomentazioni alla base della scelta.</li> </ul>
<p><b>ART. 35</b>  <i>“Desk Italia –Sportello per l’attrazione degli investimenti esteri”</i></p>	<p>Nel condividere l’impianto dell’articolo <b>si suggerisce al comma 2 di eliminare i riferimenti a “la risposta unica e tempestiva”</b>, in quanto si potrebbe creare confusione con l’analoga previsione riferita al Sportello unico attività produttive, determinando così un passaggio amministrativo ulteriore per le imprese.</p>