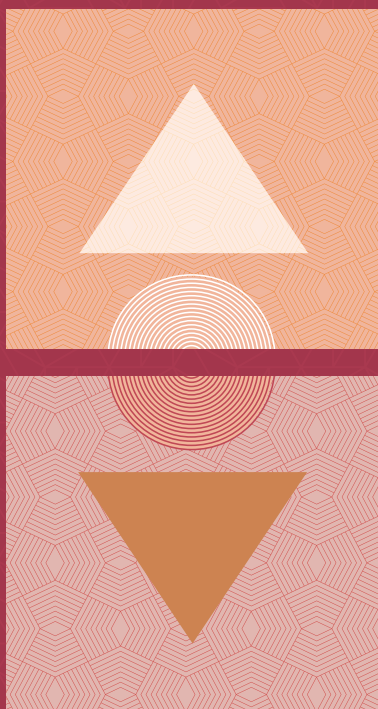


LO STATO DIGITALE NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA



a cura di
Valerio Bontempi

38

Collana

L'Unità del Diritto



RomaTIE-PRESS
2022



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

NELLA STESSA COLLANA

1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.) *Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction*, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A. D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. PODDIGHE, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019

19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019
20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empta e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020
30. A. MASSARO (a cura di), *Connessioni di Diritto Penale*, 2020
31. R. BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, 2021
32. E. CALZOLAIO, R. TORINO, L. VAGNI (a cura di), *Liber amicorum Luigi Moccia*, 2021
33. A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo. A proposito di Cass. Sez. Un. n. 19598/2020*, 2021
34. M. CATENACCI, R. RAMPIONI, V.N. D'ASCOLA (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, 2021
35. F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, 2021
36. B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali. Atti del Convegno OGIPAC in memoria di Paolo Giorgio Ferri. Roma 27 maggio 2021*, 2021
37. V. MANNINO, *Governo misto romano e repubblicanesimo americano*, 2022

*Si ringrazia l'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA)
per aver finanziato la pubblicazione di questo volume.*





Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

LO STATO DIGITALE NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

a cura di
Valerio Bontempi

prefazione di
Luisa Torchia

38

L'Unità del Diritto
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



Roma TrE-PRESS
2022

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Roberto Baratta, Concetta Brescia Morra, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Tommaso Dalla Massara, Carlo Fantappiè, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Giulio Napolitano, Giuseppe Palmisano, Annalisa Pessi, Giorgio Pino, Alberto Franco Pozzolo, Giampiero Proia, Giorgio Resta, Francesco Rimoli, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Chris Thomale, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grotesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)

Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press ©

Roma, marzo 2022

ISBN: 979-12-5977-079-0

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza

L'unità del diritto

La Collana di studi giuridici promossa dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre assume un titolo – quello de *L'unità del diritto* – che può apparire particolarmente impegnativo, perché il fenomeno giuridico riflette la complessità delle società che il diritto mira a regolare, si sviluppa intorno ad una molteplicità di articolazioni e sembra pertanto sfuggire ad una definizione in termini di unità. Anche la scienza del diritto, intesa come riflessione intorno al diritto, come forma di conoscenza che assume il diritto ad oggetto diretto e immediato di indagine, sia nella prospettiva teorica sia in quella storico-positiva relativa ad un singolo ordinamento, soffre a trovare una sua dimensione unitaria. La riflessione intorno al diritto, da qualunque punto di partenza si intenda affrontarla, ammette una pluralità di opzioni metodologiche, contempla una molteplicità di giudizi di valore, si caratterizza inevitabilmente per una pluralità di soluzioni interpretative. L'unico, generalissimo, elemento che sembra contraddistinguere in senso unitario è dato dal suo essere rivolta alla conoscenza del diritto, dal suo carattere conoscitivo dell'esperienza giuridica complessivamente intesa, una unità, potrebbe dirsi, figlia della diversità e varietà delle scelte di metodo e del pluralismo interpretativo, ma pur sempre una unità quanto meno in questo suo nucleo irriducibile. Ed è allora questo il senso da attribuire al titolo della collana che prende l'avvio, ossia quello di dare ospitalità a contributi di studiosi diversi per formazione e interessi, ma che si riconoscono tutti nella comune esigenza di indagare il fenomeno giuridico applicando con rigore il metodo prescelto, nella consapevolezza della condivisione di un patrimonio formativo e culturale idoneo a creare un'adeguata coscienza di sé e sulla cui base costruire l'impegno scientifico del giurista.

In questa prospettiva, la Collana si ripromette di ospitare non solo contributi scientifici di tipo monografico, raccolte di scritti collettanei, atti di convegni e seminari, ma anche materiali didattici che possano proficuamente essere utilizzati nella formazione dei giovani giuristi.

La Collana entra a far parte della struttura di Roma TrE-Press, che, affiancando alla tradizionale pubblicazione in formato cartaceo quella in formato digitale in *open access*, contribuisce ad una nuova e più ampia diffusione del sapere giuridico.

Prof. Antonio Carratta
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza
Università Roma Tre

Indice

<i>Prefazione</i> , di LUISA TORCHIA	11
<i>Introduzione</i> , di VALERIO BONTEMPI	15

SEZIONE I

LE COMPETENZE DIGITALI, L'ISTRUZIONE E LA RICERCA SCIENTIFICA

GIANLUCA SGUEO, <i>Reclutamento e formazione del personale</i>	23
GIANLUCA SGUEO, <i>Il piano per la formazione delle competenze digitali e il programma «repubblica digitale»</i>	29
MARIANNA MAZZARELLA, <i>I programmi scolastici e la transizione digitale del personale docente</i>	35
CAMILLA RAMOTTI, <i>Gli interventi di riqualificazione e digitalizzazione dell'edilizia scolastica</i>	43
VALERIO BONTEMPI, <i>Il potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica</i>	51

SEZIONE II

LE INFRASTRUTTURE DIGITALI

PAOLO BONINI, <i>Neutralità tecnologica e partenariato pubblico-privato</i>	61
SVEVA DEL GATTO, <i>Le infrastrutture per la banda ultra larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato</i>	67
GIANLUCA BUTTARELLI, <i>La strategia italiana per la tecnologia 5G</i>	75
PATRIZIO RUBECHINI, <i>La digitalizzazione dei sistemi aeroportuali</i>	83

SEZIONE III

LA DIGITALIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

MARTINA CARDONE, <i>La digitalizzazione del procedimento amministrativo</i>	95
PAOLO CLARIZIA, <i>L'e-procurement</i>	109

GIANLUCA SGUEO, <i>I servizi pubblici digitali</i>	119
GIANLUCA SGUEO, <i>L'identità digitale</i>	127
ALESSIA PALLADINO, <i>PagoPA e pagamenti digitali</i>	133
GIANLUCA BUTTARELLI, <i>L'interoperabilità dei dati nella Pubblica Amministrazione</i>	141
BRUNO CAROTTI, <i>Il settore pubblico e il cloud computing</i>	147
ANDREA RENZI, <i>Le prospettive della cybersecurity</i>	157
ANTONELLA MASCOLO, <i>L'uso dell'Intelligenza Artificiale nel settore pubblico</i>	171
ALESSIA PALLADINO, <i>Le politiche nazionali in tema di spazio</i>	177
NICOLA POSTERARO, <i>Il fascicolo sanitario elettronico</i>	187
NICOLA POSTERARO, <i>La telemedicina</i>	201
PAOLO CLARIZIA, <i>Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale</i>	209
ELEONORA SCHNEIDER, <i>La digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette</i>	219
PAOLO CLARIZIA, <i>Gli interventi in materia di giustizia amministrativa</i>	231
PROFILI BIOGRAFICI	241

Alessia Palladino

PagoPA e pagamenti digitali

Le iniziative delineate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il potenziamento dei servizi digitali manifestano l'intento di cogliere appieno le opportunità offerte dalle nuove tecnologie per modernizzare l'architettura della pubblica amministrazione, semplificare i procedimenti amministrativi¹ – sulla scorta del principio *once only*² – e facilitare le relazioni con i cittadini e le imprese³.

¹ Per un'analisi approfondita si v. L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, pp. 329 ss., e *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, pp. 385 ss.

² Tali principi sono stati enunciati a livello europeo nell'*eGovernment Action Plan 2016-2020* e richiamati nella *eGovernment Declaration* di Tallinn (2017-2021). Nel nostro Paese sono stati puntualmente ripresi anche nel *Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione*, 2020-2022, e nel relativo Aggiornamento 2021 – 2023, pp. 8 ss. A livello europeo si rammenta il regolamento europeo UE 2018/1724 (*Single Digital Gateway*), che pone l'accento sulla necessità di condividere le soluzioni applicative adottate dalle diverse amministrazioni secondo il principio *once only*, anche al fine di mitigare la frammentazione che causa ingiustificati ritardi per la maturità dei servizi. A tale principio si ricollegano anche le previsioni normative del Codice dell'amministrazione digitale, che prevedono l'interoperabilità dei sistemi informativi (come l'art. 50-ter, d.lgs. n. 82/2005) e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e di interesse nazionale, come l'art. 62-bis dello stesso d.lgs. n. 82/2005, in relazione ai contratti pubblici. A tali principi fa ampiamente riferimento anche la stessa AgID nelle *Linee guida di design per i servizi web della P.A.*, da ultimo adottate il 12 maggio 2021. Sull'esigenza di «investire sulla piena interoperabilità dei dataset delle PA» si veda anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Investimento 1.3, p. 89. Sul punto cfr. M. BOMBARDELLI, *Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, in *Giur. It.*, 2021, n. 6, p. 1441.

³ Come sottolineato dall'OCSE nel suo ultimo Studio economico sull'Italia, «accrescere l'efficacia del settore pubblico italiano è una necessità impellente per rilanciare gli investimenti e la produttività e per migliorare l'accesso a servizi pubblici di qualità da parte dei soggetti più vulnerabili». Cfr. OECD, *Economic Forecast Summary* (December 2021), consultabile all'indirizzo <https://www.oecd.org/economy/italy-economic-snapshot/> [ultimo accesso: 3 gennaio 2022]. Attualmente, l'Italia registra severi profili di arretratezza sul fronte dei servizi pubblici digitali, occupando il diciannovesimo posto nell'indice DESI (*Digital Economy and Society Index*).

Tra questi, il Piano dedica una specifica linea di investimento anche per i servizi di pagamento digitali tra cittadini e pubblica amministrazione, eseguibili attraverso il sistema PagoPA⁴.

Gli obiettivi generali sono prefissati nella Componente 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura)⁵ della prima Missione (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA)⁶. Essi delineano lo sviluppo di un'offerta integrata, armonizzata e all'avanguardia di servizi digitali orientati alle esigenze dei cittadini, residenti e imprese, capace di allineare l'ordinamento nazionale al quadro normativo europeo, relativo ai servizi di pagamento nel mercato interno⁷, nonché agli obiettivi europei del *Digital Compass* 2030⁸.

⁴ È opportuno precisare che PagoPA non costituisce un canale di pagamento, bensì il sistema nazionale dei pagamenti elettronici in favore delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti tenuti per legge all'adesione. Nell'ambito del sistema, l'interconnessione tra le pubbliche amministrazioni e le piattaforme di incasso e pagamento dei prestatori dei servizi di pagamento avviene attraverso lo scambio dei flussi previsti veicolato del Nodo dei Pagamenti: si tratta di un'infrastruttura tecnologica a *governance* pubblica che standardizza il colloquio tra pubbliche amministrazioni e prestatori di servizi di pagamento. Per approfondimenti sull'architettura del sistema PagoPA, cfr. https://PAgoPA-doc-architettura.readthedocs.io/it/latest/sistema_PAgoPA.html. Per approfondimenti cfr. P. FALLETTA, *Lo «stato digitale» la trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2021, pp. 559 ss.; D. VENTURINI, *Tesoreria pagoPA finanziamenti. Servizi bancari e finanziari, per le pubbliche amministrazioni*, Torino 2020.

⁵ La Missione 1 si articola in tre componenti: (i) M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; (ii) M1C2 – Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; (iii) M1C3 – Turismo e cultura 4.0.

⁶ Nel complesso, la missione insiste sui seguenti servizi: a) l'Identità digitale, raggiungendo oltre 40 milioni di italiani con le piattaforme esistenti per l'identificazione (CIE e SPID) e completando su tutti i comuni l'estensione dell'Anagrafe della Popolazione residente ANPR; b) i pagamenti digitali tra cittadini e pubblica amministrazione, promuovendo l'adozione di PagoPA in oltre 14.000 amministrazioni locali; c) le notifiche, tramite la creazione della nuova Piattaforma unica di notifiche digitali per comunicare efficacemente con cittadini e imprese garantendo la validità legale degli atti.

⁷ Cfr. decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218, recante «Recepimento della direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, nonché adeguamento delle disposizioni interne al regolamento (UE) n. 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta».

⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM/2021/118 final, consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0118>.

In particolare, l'adozione di PagoPA per i pagamenti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni è oggetto del sub-investimento 1.4.3 (Servizi digitali e cittadinanza digitale – Piattaforme e applicativi). La misura, inoltre, favorisce anche la diffusione dell'applicazione IO⁹ quale punto di contatto digitale tra cittadini e amministrazione per l'accesso a molteplici servizi – comprese le notifiche –, in linea con la logica dello 'sportello unico' e del punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-*bis* del Codice dell'amministrazione digitale¹⁰.

Gli interventi delineati, a loro volta, richiedono una serie di interventi abilitanti, tra cui la migrazione al *cloud* delle pubbliche amministrazioni e il rafforzamento della sicurezza informatica a livello nazionale¹¹.

Nel complesso, l'obiettivo delineato nel Piano non presenta caratteri di originalità¹² e innovatività rispetto al quadro normativo di riferimento e alle soluzioni tecnologiche già pianificate nell'ambito delle politiche nazionali.

Sul primo aspetto, infatti, si rammenta che il Codice dell'amministra-

⁹ <https://io.italia.it/>.

¹⁰ L'art. 64 – *bis* (Accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione) istituisce un unico punto di accesso per tutti i servizi digitali, erogato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹¹ Il Piano prevede nella Componente M1C2 una serie di investimenti «volti a promuovere lo sviluppo e l'adozione di tecnologie avanzate da parte del sistema produttivo italiano tra cui: il Piano Transizione 4.0, dal valore di circa € 14 miliardi, di cui almeno il 10 per cento destinato a incentivare l'acquisto di beni intangibili innovativi quali i servizi di *cloud computing* e *big data analytics*; lo stanziamento di € 750 milioni di contributi a sostegno di progetti industriali ad alto contenuto tecnologico, tra i quali ricade la produzione di semiconduttori; e la migrazione al *cloud* delle pubbliche amministrazioni centrali e locali stimolerà lo sviluppo di un ecosistema di servizi basati sul *cloud*, accelerando così lo sviluppo dell'offerta italiana».

¹² L'introduzione di nuove modalità di pagamento, conseguenti ai progressi tecnologici costituisce infatti prassi amministrativa invalsa da tempo. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle modifiche apportate al regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (recante «Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato») dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 9 ottobre 2006, n. 293 (recante «Regolamento recante norme per l'introduzione di nuove modalità di versamento presso le tesorerie statali»), che introdusse la possibilità di effettuare i versamenti nelle tesorerie statali anche con bonifico bancario o postale a favore della tesoreria competente.

zione digitale¹³ prevede sin dal 2012¹⁴ l'obbligo – per le pubbliche amministrazioni¹⁵, i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico – di accettare i pagamenti spettanti attraverso sistemi di pagamento elettronico, a cui è conseguito un processo di implementazione delle piattaforme abilitanti, culminato con l'adozione del sistema PagoPA nel 2017¹⁶.

¹³ L'art. 5 del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) stabilisce che le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico «sono obbligati ad accettare, tramite la piattaforma di cui al comma 2, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sull'uso del credito telefonico. Tramite la piattaforma elettronica di cui al comma 2, resta ferma la possibilità di accettare anche altre forme di pagamento elettronico, senza discriminazione in relazione allo schema di pagamento abilitato per ciascuna tipologia di strumento di pagamento elettronico come definita ai sensi del Regolamento UE 2015/751 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta». In attuazione di tale disposizione, è stato realizzato il sistema PagoPA, consistente in una piattaforma per i pagamenti, gestita dalla omonima società per azioni partecipata dallo Stato, sotto l'indirizzo dalla Presidenza del Consiglio, che a sua volta si avvale del Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale. Per approfondimenti, cfr. A. MASUCCI, *Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale. L'avvio del procedimento amministrativo per via telematica*, in *Nuove autonomie*, 2008, fasc. 3-4, pp. 539-555. Il Codice dell'amministrazione digitale si sofferma altresì sui trasferimenti di fondi in via telematica. In particolare, l'art. 38 stabilisce che «Il trasferimento in via telematica di fondi tra pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti privati è effettuato secondo le Linee guida, sentiti il Dipartimento della funzione pubblica, i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, nonché il Garante per la protezione dei dati personali e la Banca d'Italia».

¹⁴ Cfr. decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», con particolare riferimento all'art. 15 «Pagamenti elettronici».

¹⁵ Per la nozione di pubblica amministrazione, le «Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi», adottate dall'AgID e pubblicate in Gazzetta Ufficiale il 3 luglio 2018, rinviando a quanto già dettagliato dal Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la circolare interpretativa n. 1 del 9 marzo 2015 emanata per fornire precisazioni sull'ambito applicativo soggettivo della fatturazione elettronica.

¹⁶ Decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, recante Modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche». In particolare, l'art. 65 prevede «l'obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati di utilizzare esclusivamente la piattaforma di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 82 del 2005 per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni decorre dal 1° gennaio 2019». Il decreto ha inoltre previsto il trasferimento, a partire dal 1° gennaio 2020, delle funzioni del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale al Presidente del Consiglio dei

Quanto al secondo aspetto, invece, il potenziamento dei pagamenti digitali attraverso il Sistema PAgOPA era già ricompreso negli obiettivi individuati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (di seguito, "AgID") nel documento "Strategia per la crescita digitale 2014-2020"¹⁷, per l'attuazione dell'Agenda digitale europea.

In seguito, l'AgID ha incluso l'implementazione del sistema PAgOPA anche negli obiettivi dei Piani Triennali per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. Dapprima, con il Piano Triennale 2017-2019¹⁸, il Sistema PAgOPA è stato inserito nel novero delle Infrastrutture immateriali che le Pubbliche amministrazioni erano chiamate ad implementare entro il 31 dicembre 2017. Da ultimo, invece, il Piano Triennale per l'informatica 2021 – 2023¹⁹ prosegue nel percorso evolutivo e di consolidamento del sistema PAgOPA e delle principali piattaforme esistenti (tra queste, le piattaforme di identità digitale SPID e CIE, nonché la Piattaforma IO), individuando una serie di azioni volte a promuoverne l'adozione, l'interoperabilità e la sicurezza.

Per favorire la realizzazione di tali obiettivi, il *Decreto Semplificazione e Innovazione digitale*²⁰ aveva sancito il duplice obbligo per le Pubbliche Amministrazioni – da ottemperare entro il 28 febbraio 2021 – di integrare la piattaforma PAgOPA nei sistemi di incasso per la riscossione delle proprie entrate²¹ e di rendere disponibili i propri servizi sull'App IO,

ministri, nonché i compiti precedentemente ricoperti dall'AgID relativamente a PagoPA. Sul punto si veda A. AVERARDI, A. DI MARTINO, C. FRANCESCHINI, M. MAZZARELLA, C. RAMOTTI, F. SPANICCIATI, V. TURCHINI, *Cronache Amministrative 2017-2019*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2020, pp. 1185 ss.

¹⁷ Il documento si sofferma analiticamente sul sistema PagoPA, delineandone la struttura e individuando i principali punti di forza e di debolezza. Su tali aspetti, l'Autorità aveva segnalato una scarsa adesione delle amministrazioni (al 30 novembre 2014, soltanto 24 pubbliche amministrazioni di cui 9 amministrazioni centrali, 7 regioni e 8 enti locali avevano aderito al sistema, su un totale complessivo di ben oltre 20.000 amministrazioni), auspicando precisi interventi normativi e infrastrutturali per potenziare il tasso di adesione e l'effettivo utilizzo del sistema. Per approfondimenti, il documento è consultabile all'indirizzo: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo_0.pdf.

¹⁸ Approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri in attuazione della legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015).

¹⁹ AgID, *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2021 – 2023*, disponibile all'indirizzo: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2021-2023.pdf.

²⁰ Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale».

²¹ Per favorire l'adozione dei sistemi di pagamento elettronici, l'art. 118 ter, d.l. n.

abilitando lo SPID e la CIE come unico sistema di identificazione per l'accesso ai servizi digitali.

In sintesi, gli obiettivi delineati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza perseguono l'intento di far convergere le pregresse linee di azione sullo sviluppo dei pagamenti elettronici e delle piattaforme abilitanti i principali servizi digitali, fissando dei limiti temporali per il loro effettivo conseguimento.

In particolare, il Piano mira a completare la fase di implementazione dei servizi e supportare le amministrazioni nel più ampio processo di transizione al digitale. In tale ottica, il Piano predispone obiettivi trasversali, che si prefiggono il duplice scopo di favorire l'innovazione infrastrutturale pubblica e la diffusione di piattaforme, servizi digitali e pagamenti elettronici presso tutte le pubbliche amministrazioni, e di garantire vantaggi significativi per tutti gli attori coinvolti.

Per quanto concerne il cittadino-utente, il ricorso al sistema di pagamento elettronico offre la disponibilità di ulteriori canali di pagamento e forme di comunicazione più immediate. In tal modo, ogni cittadino può scegliere liberamente qualsiasi prestatore dei servizi di pagamento (PSP) abilitato dalla piattaforma, aumentando la scelta per il cittadino e favorendo una maggiore concorrenza tra gli operatori.

Le transazioni risultano più chiare e trasparenti²²: infatti, l'utente del servizio è già edotto dei costi massimi dell'operazione da effettuare, a garanzia della correttezza dell'importo da pagare; al contempo, il sistema genera il codice di avviso (c.d. IUV – Identificativo Unico Versamento), che consente di pagare e, una volta ultimato il pagamento, rilascia immediatamente una ricevuta con valore liberatorio dall'amministrazione beneficiaria, evitando ultronee verifiche o accertamenti successivi.

Numerosi vantaggi risultano ascrivibili anche per le pubbliche amministrazioni. I pagamenti elettronici consentono anzitutto di

34/2020, come convertito dalla l. n. 77/2020, ha previsto che «gli enti territoriali possono, con propria deliberazione, stabilire una riduzione fino al 20 per cento delle aliquote e delle tariffe delle proprie entrate tributarie e patrimoniali, applicabile a condizione che il soggetto passivo obbligato provveda ad adempiere mediante autorizzazione permanente all'addebito diretto del pagamento su conto corrente bancario o postale».

²² Sul punto, l'Anac ha precisato gli obblighi di pubblicazione a carico di tutti i soggetti tenuti all'obbligo di utilizzo esclusivo del sistema pagoPA. In particolare, la Delibera n. 77 del 16 febbraio 2022 specifica che essi sono tenuti a pubblicare sui propri siti istituzionali (nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "IBAN e pagamenti informatici") la data di adesione alla piattaforma pagoPA e, se utilizzati, gli ulteriori metodi di pagamento non integrati con la piattaforma pagoPA previsti al § 5 delle Linee guida Agid del 2018.

velocizzare la riscossione degli incassi, ottenendone l'esito in tempo reale. Inoltre, la dismissione dei canali tradizionali e l'integrazione dei pagamenti in un unico sistema informativo facilitano l'implementazione di processi automatizzati per la gestione e la riconciliazione dei pagamenti in modo certo e automatico e sull'incasso delle somme direttamente sui conti di tesoreria.

Per l'effetto, l'impiego di sistemi di pagamento elettronici genera efficienza e risparmio nella gestione del ciclo di vita del pagamento: esso consente di ridurre i costi, nonché di ottimizzare i tempi per lo sviluppo di nuove applicazioni maggiormente adattive, anche mediante il ricorso a soluzioni aperte e riusabili; inoltre, ciò consente un miglioramento nell'attività di incasso, in termini di rispetto delle scadenze e di minori inadempienze da parte dell'utenza.

Infine, la necessità di stipulare specifici accordi con i prestatori di servizi di riscossione risulta mitigata, con una significativa riduzione dei costi di transazione.

L'adozione del sistema dei pagamenti elettronici, peraltro, si iscrive nei più ampi e generali obiettivi di transizione al digitale dell'apparato pubblico, manifestando la predominanza dell'AgID nell'attuazione delle misure previste nel Piano e, in generale, degli obblighi di transizione al digitale²³.

Quanto al primo aspetto, al fine di migliorare l'accessibilità dei servizi digitali²⁴, il Piano stabilisce che l'Agenzia presti sostegno a 55 pubbliche amministrazioni locali entro il 2025, al fine di: (i) fornire 28 esperti tecnici e professionali; (ii) ridurre il numero di errori del 50% su almeno due servizi digitali forniti da ciascuna amministrazione; (iii) diffondere almeno tre strumenti volti a riprogettare e sviluppare i servizi digitali più utilizzati di proprietà di ciascuna amministrazione e predisporre la relativa formazione; (iv) e assicurarsi che almeno il 50% delle soluzioni accessibili tramite ICT sia a disposizione di tutti i lavoratori con disabilità.

Quanto agli obblighi di transizione al digitale, il Codice dell'amministrazione digitale prevede che la loro violazione è sanzionabile dall'AgID: infatti, con l'introduzione dell'art. 41 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77²⁵, approvato definitivamente il 28 luglio 2021,

²³ Su cui sull'Osservatorio sulla Stato Digitale – IRPA si veda B. BARMANN, *Lo Stato Digitale nel PNRR – Servizi Digitali e Cittadinanza Digitale*.

²⁴ A cui è destinato il Sub-investimento 1.4.2 – «*Citizen inclusion* – Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali».

²⁵ La riforma ha inciso sul Codice dell'amministrazione digitale, inserendo l'art. 18 bis (Violazione degli obblighi di transizione digitale).

recante «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», sono stati attribuiti significativi poteri sanzionatori all'Agenzia (assieme ai poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio), in conseguenza delle violazioni degli obblighi in materia di transizione al digitale.

In particolare, l'art. 18 bis, co. 3, prevede che le eventuali violazioni accertate siano segnalate dall'AgID all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di ciascuna amministrazione, nonché ai competenti organismi indipendenti di valutazione; tali violazioni, inoltre, rilevano ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comportano responsabilità dirigenziale e disciplinare.

In caso di mancata ottemperanza alla richiesta di dati, documenti o informazioni, ovvero di trasmissione di informazioni o dati parziali o non veritieri, nonché di violazione dell'obbligo di accettare i pagamenti spettanti attraverso sistemi di pagamento elettronico e di utilizzare esclusivamente identità digitali per l'identificazione degli utenti dei servizi on-line, all'accertamento delle violazioni consegue l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nel minimo di 10.000 euro e nel massimo di 100.000 euro²⁶.

In conclusione, i pagamenti digitali si inscrivono nel più ampio e generale processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Le criticità tecniche e infrastrutturali si intersecano con l'arretratezza accumulata dal Paese nell'intero settore anche nella predisposizione dei servizi digitali essenziali, come il domicilio e l'identità digitale; ciononostante, gli interventi trasversali predisposti nel Piano ben potrebbero costituire l'occasione per poter addivenire alla predisposizione di piattaforme abilitanti e servizi digitali dotati di quegli auspici elevati standard di interoperabilità, scalabilità, accessibilità e sicurezza.

²⁶ Si applica, per quanto non espressamente previsto dall'art. 18-bis, la disciplina della legge 24 novembre 1981, n. 689.