

DETERMINAZIONE N. 25/2020

**Oggetto: Approvazione della Trattazione n. 21/2019 e Comunicazione n. 21/2019
riguardante la Segnalazione all'Ufficio del Difensore civico per il digitale n. 21/2019
concernente la pubblicazione di documenti in formato aperto.**

IL DIRETTORE GENERALE

VISTI gli articoli 19 (Istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale), 21 (Organi e statuto), 22 (Soppressione di DigitPA e dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione; successione dei rapporti e individuazione delle effettive risorse umane e strumentali) del decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, nella legge n. 134 del 7 agosto 2012 e s.m.i. e l'articolo 14-bis (Agenzia per l'Italia digitale) del decreto legislativo n.82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'amministrazione digitale) e s.m.i.;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2014 (pubblicato sulla GURI n. 37 del 14 febbraio 2014), che ha approvato lo Statuto dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID);

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 82 del 9 aprile 2015, concernente la "Determinazione delle dotazioni delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'Agenzia per l'Italia digitale", adottato ai sensi dell'articolo 22, comma 6, del decreto-legge n. 83 del 2012;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 2017, recante "Approvazione del regolamento di organizzazione per l'Agenzia per l'Italia Digitale";

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2020, in corso di registrazione alla Corte dei Conti, con il quale il dott. Francesco Paorici è stato nominato, per la durata di un triennio, Direttore Generale dell'Agenzia per l'Italia Digitale, con decorrenza 20 gennaio 2020;

VISTA la determinazione n. 15/2018 del 26/1/2018 con la quale si stabilisce che, in attuazione dell'articolo 17 comma 1-quater del decreto legislativo n. 82/2005 e s.m.i., è istituito presso l'AgID l'Ufficio del difensore civico per il digitale, al quale è preposto in via provvisoria il dott. Massimo Macchia, che si avvarrà del personale in servizio presso l'ufficio Affari Giuridici e Contratti e che le aree tecniche presteranno supporto al Difensore civico digitale al fine di fornire al medesimo elementi utili in ordine alle segnalazioni ricadenti nelle aree di propria competenza;

VISTO l'articolo 66 comma 2 del d.lgs. 217/17 ove , tra l'altro, si prevede che, "Al fine di garantire una tempestiva ed efficace attuazione del decreto legislativo n. 82 del 2005, e, in particolare, di svolgere le attività previste dall'articolo 17, comma 1-quater e dall'articolo 71 del predetto decreto legislativo e le altre misure aggiuntive disposte dal presente decreto, l'AgID può avvalersi, in aggiunta alla dotazione organica vigente, di un contingente di 40 unità di personale di altre amministrazioni statali, in posizione di comando o fuori ruolo, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127";

VISTA la determinazione n. 37 del 12/02/2018 con la quale è stato approvato il Regolamento concernente le procedure interne all'Agenzia per l'Italia digitale aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento, nella fase di prima applicazione, dei compiti previsti dall'articolo 17, comma 1-quater del Codice dell'Amministrazione digitale, relativi al Difensore civico per il digitale;

VISTA la segnalazione al Difensore civico per il digitale n. 21/2019 del 23/02/2019, acquisita in pari data dall'Agenzia per l'Italia digitale con prot. n. 2767 del 25/2/2019 relativa alla presunta mancata pubblicazione di documenti in formato aperto relativi al riepilogo contratti.

ESAMINATA la Trattazione n. 21/2019 predisposta dall'Ufficio del Difensore civico per il digitale, dove si precisa che l'ANAC ha riscontrato, in due comunicazioni, di aver operato nel rispetto della normativa vigente in ambito di innovazione e digitalizzazione precisando che "(...) sebbene fosse riportato accanto ai titoli dei singoli file la dicitura "in formato excel" tutti i file sono pubblicati nel formato open introdotto da Microsoft (denominato Office Open XML, con estensione xlsx).(...). Al fine, poi, di favorire la massima accessibilità ed intellegibilità dei dati è stata disposta la rimozione della dicitura "in formato excel" dai titoli dei singoli file. Attualmente, è possibile rilevare il formato aperto utilizzato verificando le proprietà dei file contenuti nella sotto sezione "Riepilogo contratti". Inoltre l'Amministrazione ha specificato che: "(...) ; tutti i formati relativi alla suite Microsoft Office, tra i quali lo stesso XLSX , sono resi disponibili da Microsoft attraverso la "Open Specification Promise" e possono quindi essere implementati anche nel contesto di piattaforme open source; varie piattaforme open-source (quali ad esempio OpenOffice e LibreOffice) gestiscono il formato XLSX. Per quanto sopra specificato risulta quindi che il formato XLSX implementa specifiche che sono pubbliche, aperte e utilizzabili anche in contesti open source e che non è necessario acquisire un software a pagamento per poter consultare e gestire i file indicati nella segnalazione indicata in oggetto.".

Pertanto non rilevandosi violazioni al CAD né ad altre norme in materia di digitalizzazione e innovazione della pubblica amministrazione, si propone di ritenere la segnalazione conclusa con conseguente archiviazione;

ESAMINATA la comunicazione di Archiviazione n. 21/2019 predisposta dal Difensore civico per il digitale, a seguito della richiamata Trattazione n. 21/2019, con la quale, si condivide la proposta prevista nella Trattazione e si ritiene la Segnalazione non fondata, con conseguente

comunicazione al Direttore Generale per quanto di competenza e, qualora nulla osti, con archiviazione della Segnalazione e comunicazione al Segnalante;

DETERMINA

di approvare dette Trattazione n. 21/2019 e Archiviazione n. 21/2019 di seguito allegate, che formano parte integrante della presente determinazione.



Segnalazione n. 21/2019 - Trattazione

Oggetto: Amministrazione segnalata ANAC - Qualificazione tematica: altro, pubblicazione

documento formato aperto, URL segnalata

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/BandiGaraContratti/RiepilogoContratti> - Protocollo n.2767 del 25/02/2019.

Il Segnalante espone la seguente questione: *“Nella sezione trasparenza ai sensi dell'Art. 7 (Dati aperti e riutilizzo) i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto. La pagina segnalata pubblica nel formato excel, obbligando il cittadino ad acquistare un software a pagamento per usufruire di una informazione pubblica.”*

Si premette che il difensore civico per il digitale ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni relative alle presunte violazioni del Codice dell'Amministrazione Digitale, o di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione, a garanzia dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese. L'Ufficio del difensore civico per il digitale è stato istituito presso AgID con l'articolo 17, comma 1-quater del Codice dell'Amministrazione Digitale, modificato dal Decreto Legislativo n. 217 del 13 dicembre 2017. I principali ambiti di tutela per il cittadino e le imprese riguardano l'uso delle tecnologie, l'identità digitale, il domicilio digitale, i pagamenti con le modalità informatiche e la comunicazione mediante le tecnologie dell'informazione.

Si specifica che il Difensore non risolve o media eventuali controversie tra il cittadino e la pubblica amministrazione; non può sostituirsi alla pubblica amministrazione nell'espletamento dell'attività richiesta dal cittadino; non svolge attività di supporto riguardo il malfunzionamento di soluzioni applicative utilizzate dalle pubbliche amministrazioni per l'erogazione di servizi on line (non è un servizio di help desk); non sostituisce l'Ufficio per i rapporti con il pubblico presente in ciascuna amministrazione.

Tanto premesso ed entrando nel merito della questione, il Segnalante lamenta la presunta mancata pubblicazione dei documenti in formato aperto alla URL

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/BandiGaraContratti/RiepilogoContratti>.

A seguito dell'esame preliminare della segnalazione, si precisa che il CAD all'art. 1 commi I-bis e I-ter, forniscono rispettivamente, la definizione di formato aperto e di dati di tipo aperto e il successivo articolo 52 prevede che i dati e i documenti pubblicati dai enti pubblici si intendano rilasciati come dati di tipo aperto.

Inoltre, anche nella normativa in materia di trasparenza amministrativa sono presenti disposizioni nel disposizioni relative al formato tabellare aperto che *“ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo, ai sensi dell'articolo 7”* dello stesso decreto (D.Lgs. 33/2013). Altre disposizioni dello stesso avviso sono previste anche dall'ANAC: [CIVIT 50/2013](#) (allegato 2) e dalla [delibera ANAC 1310/2016](#).

L'allegato 2 di Civit 50/2013 precisa che è “(...)possibile utilizzare sia software Open Source (quali ad esempio OpenOffice) sia formati aperti (quali, ad esempio, .rtf per i documenti di testo e .csv per i fogli di calcolo). Per quanto concerne il PDF – formato proprietario il cui reader è disponibile gratuitamente – se ne suggerisce l'impiego esclusivamente nelle versioni che consentano l'archiviazione a lungo termine e indipendenti dal software utilizzato (ad esempio, il formato PDF/A i cui dati sono elaborabili mentre il ricorso al file PDF in formato immagine, con la scansione digitale di documenti cartacei, non assicura che le informazioni siano elaborabili) (...)”.

La delibera ANAC 1310/2016 conferma la validità delle indicazioni già fornite nel suddetto allegato 2 in ordine ai criteri di qualità della pubblicazione dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza, formato e dati di tipo aperto Inoltre precisa che recisa che *“al medesimo scopo è orientata la disposizione contenuta al co. 1bis, che richiede alle amministrazioni, di pubblicare e rendere accessibili i dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto in modo da consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo.”.*

Inoltre, a seguito di richiesta di elementi al Servizio “Banche dati e open data” lo stesso ha precisate che l' *“...articolo 1, co. 1, lett. L-bis) del CAD definisce come “formato aperto: un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi”. Il termine “neutro”, così come espresso nella norma citata lascia intendere che la fruizione di quel dato non può/deve essere vincolata ad un determinato strumento tecnologico.*

Nella fattispecie, per poter fruire compiutamente dei file in formato .xls/.xlsx occorre disporre di uno specifico software a pagamento (Microsoft Excel). Occorre però evidenziare che ormai già da tempo i file excel sono fruibili e utilizzabili anche attraverso strumenti “open” (ad es. “OpenOffice”) e, quindi, editabili e salvabili in formato .ods . Tenuto conto che, a volte, in caso di file xls/xlsx particolarmente elaborati, potrebbe verificarsi la perdita di qualche formattazione, sarebbe maggiormente opportuna la produzione/pubblicazione di file direttamente in formato .ods, formato aperto per documenti rappresentati con fogli di calcolo.”.

A seguito di richiesta di chiarimenti, ANAC ha riscontrato con una prima nota (prot. n. 15717 del 20/11/2019) che: *“(...) sebbene fosse riportato accanto ai titoli dei singoli file la dicitura “in formato excel” tutti i file sono pubblicati nel formato open introdotto da Microsoft (denominato Office Open XML, con estensione xlsx).(...) Al fine, poi, di favorire la massima accessibilità ed intellegibilità dei dati è stata disposta la rimozione della dicitura “in formato excel” dai titoli dei singoli file. Attualmente, è possibile rilevare il formato aperto utilizzando verificando le proprietà dei file contenuti nella sotto sezione “Riepilogo contratti (...)”.*

L'ANAC in una seconda nota (prot n. 16119 del 27/11/2019), ha precisato che: *“(...) il formato XLSX (...) è una estensione Open Office XML, che rappresenta un formato aperto che implementa le specifiche dello standard pubblico ISO/IEC DIS 29500:2008; tutti i formati relativi alla suite Microsoft Office, tra i quali lo stesso XLSX , sono resi disponibili da Microsoft attraverso la “[Open Specification Promise](#)” e possono quindi essere implementati anche nel contesto di piattaforme open source; varie piattaforme open-source (quali ad esempio [OpenOffice](#) e [LibreOffice](#)) gestiscono il formato XLSX. Per quanto sopra specificato risulta quindi che: il formato XLSX implementa specifiche che sono pubbliche,*

aperte e utilizzabili anche in contesti open source; non è necessario acquisire un software a pagamento per poter consultare e gestire i file indicati nella segnalazione indicata in oggetto.”.

Pertanto, sulla base delle precisazioni fornite da ANAC riguardo la caratteristica di formato aperto dei file pubblicati sul proprio sito, si propone di ritenere la Segnalazione non fondata, con comunicazione al Direttore Generale per quanto di competenza e, qualora nulla osti, con archiviazione della medesima segnalazione, dandone notizia al Segnalante.

17 gennaio 2020

Massimo Macchia



AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

Oggetto: Segnalazione: 21/2019 - Amministrazione segnalata: ANAC - Qualificazione tematica: altro – protocollo n. 2767 del 25/02/2019.

Gent.mo Segnalante, si riporta quanto da Lei segnalato:

["http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/BandiGaraContratti/RiepilogoContratti"](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/BandiGaraContratti/RiepilogoContratti) Nella sezione trasparenza ai sensi dell'Art. 7 (Dati aperti e riutilizzo) i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto. La pagina segnalata pubblica nel formato excel, obbligando il cittadino ad acquistare un software a pagamento per usufruire di una informazione pubblica".

Si premette che il Difensore civico per il digitale ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni relative alle presunte violazioni del Codice dell'Amministrazione Digitale, o di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione, a garanzia dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese. L'Ufficio del difensore civico per il digitale è stato istituito presso AgID con l'articolo 17, comma 1-quater del Codice dell'Amministrazione Digitale. I principali ambiti di tutela per il cittadino e le imprese riguardano l'uso delle tecnologie, l'identità digitale, il domicilio digitale, i pagamenti con le modalità informatiche e la comunicazione mediante le tecnologie dell'informazione.

Si specifica che il Difensore non risolve o media eventuali controversie tra il cittadino e la pubblica amministrazione; non può sostituirsi alla pubblica amministrazione nell'espletamento dell'attività richiesta dal cittadino; non svolge attività di supporto riguardo il malfunzionamento di soluzioni applicative utilizzate dalle pubbliche amministrazioni per l'erogazione di servizi on line (non è un servizio di help desk); non sostituisce l'Ufficio per i rapporti con il pubblico presente in ciascuna amministrazione.

A seguito dell'esame preliminare della segnalazione, si precisa che il CAD all'art. 1 commi I-bis e I-ter, forniscono rispettivamente, la definizione di formato aperto e di dati di tipo aperto e il successivo articolo 52 prevede che i dati e i documenti pubblicati dai enti pubblici si intendano rilasciati come dati di tipo aperto.

Inoltre, anche nella normativa in materia di trasparenza amministrativa sono presenti disposizioni relative al formato tabellare aperto che *"ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo, ai sensi dell'articolo 7"* dello stesso decreto (D.Lgs. 33/2013). Altre disposizioni dello stesso avviso sono previste anche dall'ANAC: [CIVIT 50/2013](#) (nell'allegato 2) e dalla [delibera ANAC 1310/2016](#).

[L'allegato 2](#) di Civit 50/2013 precisa che è *"(...)possibile utilizzare sia software Open Source (quali ad esempio OpenOffice) sia formati aperti (quali, ad esempio, .rtf per i documenti di testo e .csv per i fogli di calcolo). Per quanto concerne il PDF – formato proprietario il cui reader è disponibile*

gratuitamente – se ne suggerisce l'impiego esclusivamente nelle versioni che consentano l'archiviazione a lungo termine e indipendenti dal software utilizzato (ad esempio, il formato PDF/A i cui dati sono elaborabili mentre il ricorso al file PDF in formato immagine, con la scansione digitale di documenti cartacei, non assicura che le informazioni siano elaborabili) (...)”.

La delibera ANAC 1310/2016 conferma la validità delle indicazioni già fornite nel suddetto allegato 2 in ordine ai criteri di qualità della pubblicazione dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza, formato e dati di tipo aperto Inoltre precisa che al medesimo scopo è orientata la disposizione contenuta al co. 1bis della medesima delibera “, *che richiede alle amministrazioni, di pubblicare e rendere accessibili i dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto in modo da consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo.”*

A seguito di richiesta chiarimenti l'ANAC ha risposto che: “(...) sebbene fosse riportato accanto ai titoli dei singoli file la dicitura *"in formato excel"* tutti i file sono pubblicati nel formato open introdotto da Microsoft (denominato Office Open XML, con estensione *xlsx*).(...) .Al fine, poi, di favorire la massima accessibilità ed intellegibilità dei dati è stata disposta la rimozione della dicitura *"in formato excel"* dai titoli dei singoli file. Attualmente, è possibile rilevare il formato aperto utilizzato verificando le proprietà dei file contenuti nella sotto sezione *"Riepilogo contratti (...)"*. Inoltre ha precisato che: “(...) il formato *XLSX* (..) è una estensione Open Office XML, che rappresenta un formato aperto che implementa le specifiche dello standard pubblico ISO/IEC DIS 29500:2008; tutti i formati relativi alla suite Microsoft Office, tra i quali lo stesso *XLSX* , sono resi disponibili da Microsoft attraverso la “[Open Specification Promise](#)” e possono quindi essere implementati anche nel contesto di piattaforme open source; varie piattaforme open-source (quali ad esempio [OpenOffice](#) e [LibreOffice](#)) gestiscono il formato *XLSX*. Per quanto sopra specificato risulta quindi che: il formato *XLSX* implementa specifiche che sono pubbliche, aperte e utilizzabili anche in contesti open source; non è necessario acquisire un software a pagamento per poter consultare e gestire i file indicati nella segnalazione indicata in oggetto.”

Pertanto, sulla base delle precisazioni fornite da ANAC riguardo la caratteristica di formato aperto dei file pubblicati sul proprio sito, si è ritenuta conclusa la Sua segnalazione con conseguente archiviazione.

Cordiali saluti
Massimo Macchia