



DETERMINAZIONE N. 404/2020

Oggetto: Approvazione della Trattazione e Comunicazione riguardante la Segnalazione al Difensore civico per il digitale n. 47/2020 protocollo 6191 del 29/5/2020, concernente la tematica della comunicazione mediante le tecnologie dell'informazione

IL DIRETTORE GENERALE

VISTI gli articoli 19 (Istituzione dell'AgID), 21 (Organi e statuto), 22 (Suppressione di DigitPA e dell'AgID 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 (AgID) nonché l'articolo 17, (Responsabile per la transizione digitale e difensore civico digitale) del decreto legislativo n.82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'amministrazione digitale) e s.m.i. e, in particolare, il comma 1-quater del suddetto articolo 17 ai sensi del quale è istituito, presso l'AgID, l'ufficio del difensore civico per il digitale;

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'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'AgID", 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'AgID";

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2020, registrato alla Corte dei Conti in data 17 febbraio 2020 al n. 232, con cui l'ing. Francesco Paorici è stato nominato, per la durata di un triennio, Direttore Generale dell'AgID, con decorrenza dal 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 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 ai medesimi 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. 47/2020 del 29/5/2020, acquisita in pari data dall'Agenzia per l'Italia digitale con prot. n. 6191 relativa alla presunta mancata pubblicazione di documenti in formato xlsx con standard aperti e interoperabili alla pagina https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/scheda_iniziativa.html?idiniziativa=9048534922e90375.

ESAMINATA la Trattazione n. 47/2020 predisposta dall'Ufficio del Difensore civico per il digitale, dove si precisa che, a seguito di istruttoria, (effettuata sia dall'Ufficio DCD che dal Servizio Banche dati e Open data dell'Area architetture, standard e infrastrutture) si è verificato alla pagina segnalata che alcuni file sono stati pubblicati nel formato pdf, pdf.p7m, altri in docx ed altri in formato xlsx e non xlsx come invece indicato dal Segnalante. Ad ogni modo i file xlsx, associati al formato di file Microsoft Excel Macro Enabled, possono essere aperti ed editati anche con prodotti open tipo "OpenOffice Calc", fermo restando che la presenza di macro viene comunque evidenziata.

Varie piattaforme open-source (quali ad esempio OpenOffice e LibreOffice) gestiscono il formato XLSX. In particolare relativamente alle tipologie di formati, come indicato nell'allegato 2 del [DPCM 3/12/2013](#), al paragrafo office open XML, vengono indicati come formati aperti sviluppati da Microsoft i seguenti: .docx, .xlsx e .pptx. 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.47/2020, conseguente all'approvazione da parte del Difensore per il digitale della proposta di archiviazione contenuta nella richiamata Trattazione n.47/2020, trasmessa al Direttore Generale per quanto di competenza e, qualora nulla osti, con archiviazione della Segnalazione e comunicazione al Segnalante;

DETERMINA

di approvare dette Trattazione e Archiviazione n. 47/2020 di seguito allegate, che formano parte integrante della presente determinazione.

Segnalazione n. 47/2020 - Trattazione

Oggetto: Amministrazione segnalata: Consip - Qualificazione tematica: Comunicazione mediante le tecnologie dell'informazione - URL segnalata:

https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/scheda_iniziativa.html?idIniziativa=9048534922e90375 - Protocollo n. 6191 del 29/05/2020.

Il Segnalante espone la seguente questione: *“i files del configuratore sono xlsx e non sono standard aperti e interoperabili”*.

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 file in formato xlsx con standard aperti e interoperabili alla URL https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/scheda_iniziativa.html?idIniziativa=9048534922e90375.

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 intendono rilasciati come dati di tipo aperto.

L'art. 1, co.35 della L. 190/2012 stabilisce che *“per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in **formati non proprietari**, a condizioni tali da permetterne il più*

ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità".

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"*.

A seguito di istruttoria, (effettuata sia dall'Ufficio DCD che dal Servizio Banche dati e Open data dell'Area architetture, standard e infrastrutture) si è verificato alla pagina segnalata che alcuni file sono stati pubblicati nel formato pdf, pdf.p7m, altri in docx ed altri in formato xlsx e non xlsx come invece indicato dal Segnalante. Ad ogni modo i file xlsx, associati al formato di file Microsoft Excel Macro Enabled, possono essere aperti ed editati anche con prodotti open tipo "OpenOffice Calc", fermo restando che la presenza di macro viene comunque evidenziata.

Varie piattaforme open-source (quali ad esempio [OpenOffice](#) e [LibreOffice](#)) gestiscono il formato XLSX. In merito ai formati, come indicato nell'allegato 2 del [DPCM 3/12/2013](#), al paragrafo office open XML vengono indicati come formati aperti sviluppati da Microsoft i seguenti: .docx, .xlsx e .pptx. 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.

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](#) (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, il Servizio "Banche dati e open data" dell'AgID ha precisato 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.”.

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 non fondata, con comunicazione al Direttore Generale per quanto di competenza e, qualora nulla osti, con archiviazione della medesima segnalazione, dandone notizia al Segnalante.

2 luglio 2020

Massimo Macchia



AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

Oggetto: Segnalazione: 47/2020 - Amministrazione segnalata: Consip - Qualificazione tematica: Comunicazione mediante le tecnologie dell'informazione – protocollo n. 6191 del 29/05/2020.

Gent.mo Segnalante, si riporta quanto da Lei segnalato: *“i files del configuratore sono xlsm e non sono standard aperti e interoperabili”*.

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 l-bis e l-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 intendono rilasciati come dati di tipo aperto.

L'art. 1, co.35 della L. 190/2012 stabilisce che *“per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in **formati non proprietari**, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità”*.

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”*.

A seguito di istruttoria (effettuata sia dall'Ufficio DCD che dal Servizio Banche dati e Open data dell'Area architetture, standard e infrastrutture dell'Agenzia) si è verificato alla pagina segnalata che alcuni file sono stati pubblicati nel formato pdf, pdf.p7m, altri in docx ed altri in formato xlsx e non xlsm come da Lei indicato. Ad ogni modo i file xlsm, associati al formato di file Microsoft Excel Macro

Enabled, possono essere aperti ed editati anche con prodotti open tipo” OpenOffice Calc”, fermo restando che la presenza di macro viene comunque evidenziata.

Varie piattaforme open-source (quali ad esempio [OpenOffice](#) e [LibreOffice](#)) gestiscono il formato XLSX. In merito ai formati, come indicato nell’allegato 2 del [DPCM 3/12/2013](#), al paragrafo office open XML vengono indicati come formati aperti sviluppati da Microsoft i seguenti: .docx, .xlsx e .pptx. 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.

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.”*. Pertanto, in considerazione che non sono emerse violazioni del CAD o di altre norme ICT, si è ritenuto di poter archiviare la Sua segnalazione.

Cordiali saluti
Massimo Macchia