DETERMINAZIONE N. 187/2021

Oggetto: Approvazione della Trattazione e Comunicazione n. 67/2020 riguardante la Segnalazione al Difensore civico per il digitale n. 67/2020.

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) 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'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, 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'Agenzia per l'Italia Digitale, con decorrenza dal 20 gennaio 2020;

VISTA la determinazione n. 188 del 13/04/2020 con cui si è conferito al Dott. Francesco Tortorelli, nei casi di temporanea vacanza, assenza o impedimento del Direttore Generale, come previsto all'art.6 del Regolamento di organizzazione, l'assolvimento delle relative funzioni;

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 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. 67/2020 del 7/7/2020, acquisita in pari data dall'Agenzia per l'Italia digitale con prot. n. 7799 relativa alla pubblicazione di file in formato proprietario con macro non firmate alla seguente URL http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/conto_annuale/download/?_selmenu=3_2.

ESAMINATA la Trattazione n. 67/2020 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 che*" nella fattispecie va innanzitutto rilevato che il cosiddetto "kit excel" è un file strutturato ma vuoto ovvero non contenente informazioni per utenti in senso generale. Come rappresentato sul sito del MEF, trattasi di "materiale utile per l'invio dei dati del conto annuale", quindi file strutturati destinati ad agevolare il lavoro delle amministrazioni tenute a quel determinato adempimento. Detto ciò si rileva che la problematica evidenziata con la segnalazione si ritiene riconducibile alla versione del prodotto microsoft excel. A tale riguardo, come rilevato in precedenti occasioni, una versione aggiornata del prodotto consentirebbe l'apertura e l'editing dei file anche con prodotti open tipo" OpenOffice Calc", fermo restando che la presenza di macro verrebbe comunque evidenziata.*

Da valutare infine con l'Amministrazione l'opportunità, tenuto conto di quanto sopra evidenziato, di pubblicare le risorse in questione anche in formato .ods".

Ciò è stato confermato anche dal riscontro del MEF che rappresenta preliminarmente *che: "(…) i documenti cui si fa riferimento nella segnalazione, sono fogli di lavoro indirizzati specificatamente alle Amministrazioni pubbliche, per la raccolta di dati. Gli stessi non contengono, quindi, dati pubblici, né sono pubblicati ai fini divulgativi in favore dei cittadini, ma si tratta di strumenti di lavoro rivolti alle Amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attività istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze. (…) Tuttavia, poiché i kit subiscono modifiche incrementali da un anno all'altro senza essere rigenerati ex novo, è stata effettuata un'analisi finalizzata alla ricerca di eventuali macro, residui di sperimentazioni condotte negli anni passati e non cancellate, rimaste quindi silenti nei file.*
Tale ricerca ha dato esito negativo per i kit relativi alla Relazione allegata al conto annuale e per quelli di ausilio nel calcolo del tempo determinato, mentre nei kit relativi al Conto annuale è effettivamente emersa la presenza di quattro macro totalmente superflue. Tali macro sono state prontamente rimosse da tutti i kit presenti sia in SICO sia nella pagina di download dei kit del Conto annuale del sito RGS. Tale azione ne assicura la scomparsa dai file che saranno utilizzati per le prossime rilevazioni".

Per quanto sopra esposto, considerata l'attività dell'Amministrazione, non rilevandosi violazioni al CAD né ad altre norme in materia di digitalizzazione e innovazione della pubblica amministrazione, si propone al Difensore civico per il digitale di ritenere la segnalazione conclusa con conseguente archiviazione;

ESAMINATA la comunicazione di Archiviazione n. 67/2020, conseguente all'approvazione da parte del Difensore per il digitale della proposta di archiviazione contenuta nella richiamata Trattazione n. 67/2020, trasmessa al Direttore Generale per quanto di competenza e, qualora nulla osti, con archiviazione della Segnalazione e comunicazione alla Segnalante;

DETERMINA

di approvare dette Trattazione e Archiviazione n. 67/2020 di seguito allegate, che formano parte integrante della presente determinazione.

FRANCESCO PAORICI

Firmato digitalmente da FRANCESCO PAORICI
Data: 2021.02.28 18:39:02 +01'00'

Segnalazione n. 67/2020 - Trattazione

Oggetto: Amministrazione segnalata: MEF - Qualificazione tematica: uso delle tecnologie - Protocollo n. 7799 del 7/7/2020. URL segnalata http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/conto_annuale/download/?_selmenu=3_2

Il Segnalante espone la seguente questione: "*file in formato proprietario con macro non firmate alla seguente URL http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/conto_annuale/download/?_selmenu=3_2 . È messo a disposizione delle Amministrazioni un "kit excel", lavorabile SOLO con Microsoft Excel e contenente macro non firmate, quindi intrinsecamente non sicure. Le PA sono COSTRETTE a lavorare questo file, deve essere messo a disposizione in un formato aperto!*".

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, la Segnalante lamenta pubblicazione di file in formato proprietario con macro non firmate alla seguente URL

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/conto_annuale/download/?_selmenu=3_2.

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 intendo 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 ridistribuzione 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 xlsm. 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 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, 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.".

Si inviava richiesta di chiarimento all'ufficio responsabile per la transizione al digitale con nota prot. AgID n.8247 del 16/7/2020, sollecitata a quest'ultimo Ufficio e all'Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale (IGOP) per le vie brevi e con nota prot. AgID n. 11360 del 28/9/2020.

Con nota prot. 12705 del 21/10/2020 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, IGOP, comunicava che: "*con riferimento all'oggetto, si rappresenta preliminarmente che i documenti cui si fa riferimento nella segnalazione, sono fogli di lavoro indirizzati specificatamente alle Amministrazioni pubbliche, per la raccolta di dati. Gli stessi non contengono, quindi, dati pubblici, né sono pubblicati ai fini divulgativi in favore dei cittadini, ma si tratta di strumenti di lavoro rivolti alle Amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attività istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze. Per fornire una risposta esauriente alla richiesta di informazioni avanzata è però necessaria una contestualizzazione storica dell'utilizzo dei kit excel, nati per facilitare le rilevazioni di cui al titolo V del d.lgs. 29/1993, integralmente ripreso dal d.lgs. 165/2001, ossia del Conto annuale, della Relazione allegata al conto annuale e del Monitoraggio trimestrale.*

L'utilizzo dei kit excel nasce con le rilevazioni stesse, ossia nella prima metà degli anni '90, quando queste venivano effettuate in formato cartaceo. Essendo le stesse molto articolate, l'idea

sottostante, valida ancora oggi, era quella di aiutare le amministrazioni nella raccolta e nella organizzazione delle informazioni. Se il modello della Relazione allegata era composto, come ora, di sole tre tabelle, quello del conto annuale ne aveva 14 più una scheda informativa. Tale numero si è andato incrementando nel tempo, differenziandosi a seconda del CCNL di riferimento.
All'interno delle amministrazioni difficilmente un unico ufficio è in possesso di tutte le informazioni richieste, ma è spesso necessario chiedere il contributo di una o più articolazioni interne per poi assemblare il materiale raccolto. A vere a disposizione uno strumento che agevolasse questa operazione poteva rivelarsi di grande aiuto.
Quando per le rilevazioni si è smesso di utilizzare modelli cartacei e si è passati ad applicativi web tramite cui ciascuna istituzione effettuava il data entry delle proprie informazioni, non è venuta meno l'utilità di avere un brogliaccio con cui assemblare quelle raccolte.
Nei primi anni successivi al 2000 è stata forte la richiesta da parte delle amministrazioni di evitare il doppio lavoro consistente nella raccolta delle informazioni nel kit e nell'inserimento manuale delle stesse dal kit alle maschere web.
Due erano le motivazioni che supportavano tale richiesta: le difficoltà connesse alla disponibilità e alla stabilità della rete, con elevato rischio di perdita delle informazioni nel momento del loro inserimento sulle maschere web - motivazione ormai ampiamente superata - e la dimensione delle schermate relative alle tabelle che le rendevano poco funzionali. Al contrario delle schede informative che hanno sempre avuto un numero molto limitato di domande, le tabelle di rilevazione sono sempre state di dimensioni considerevoli, sia per le colonne - generalmente destinate a contenere le modalità delle variabili oggetto d'indagine, come ad esempio le classi di età, il titolo di studio, le causali di assenza o le voci di spesa fisse ed accessorie - sia per il numero di righe contenenti le qualifiche di ciascun contratto; da notare che per alcuni CCNL le qualifiche superano il centinaio.
Nel 2006 i kit, che fino ad allora erano serviti unicamente per la raccolta delle informazioni, sono stati trasformati in un mezzo di acquisizione delle stesse tramite la possibilità di ricevere in SICO (il sistema informativo che raccoglie informazioni sul personale di tutte le pubbliche amministrazioni) l'upload dei kit. L'upload dei kit della Relazione allegata al conto annuale è arrivato qualche anno dopo, mentre per il Monitoraggio trimestrale le pochissime informazioni richieste vengono acquisite ancora oggi unicamente tramite le maschere web.
Alle due modalità di acquisizione dei dati in esercizio fino a quel momento -tramite le maschere dell'applicativo web oppure tramite il protocollo FTP, quest'ultimo destinato a ricevere in una sola volta i modelli di più enti trasmessi da società di servizi che ne curano la gestione informatica o in altre situazioni particolari - se ne è dunque aggiunta una terza che non è mai stata sostitutiva delle altre due. In altri termini, l'utilizzo dei kit excel non è imposto dalla Ragioneria generale dello Stato, ma è sempre frutto di una libera scelta delle amministrazioni. Ogni ente, se lo

ritiene più conveniente o funzionale, può utilizzare il kit per la raccolta e/o la trasmissione dei dati, ma la modalità web resta quella principale, sebbene oramai raccolga la preferenza di non più di un terzo dei circa 13 mila utenti. La grande maggioranza degli utenti ha infatti optato per l'utilizzo dei kit excel, mentre l'utilizzo della trasmissione FTP è residuale.

Le tre modalità per l'invio dei dati sono descritte in dettaglio nella circolare RGS contenente le istruzioni per la compilazione del conto annuale, da ultimo la n. 16 del 15/06/2020, pagg. 26-44.

Nel corso degli anni sono state avanzate al servizio di assistenza alcune isolate richieste una ventina nell'ultimo decennio - riguardanti la possibilità di utilizzare prodotti open source per compilare il kit del conto annuale o sui problemi riscontrati con tale utilizzo del kit. A partire dal 2015 sono stati eseguiti dei test di caricamento per verificare se l'utilizzo di tali programmi permettesse comunque la corretta acquisizione dei dati del Conto annuale in SICO. Il risultato dei test è stato positivo, poiché la quasi totalità delle informazioni venivano acquisite correttamente, ad eccezione delle risposte a quelle domande presenti sulle schede informative per le quali erano utilizzati dei "Radio button". Il numero esiguo di domande che fa ricorso a questa modalità di risposta rappresenta una percentuale stimabile in misura non superiore all' 1 % del totale delle informazioni raccolte.

A partire da quell'anno le risposte fornite dall'assistenza SICO a chi utilizzava prodotti open source per la compilazione dei kit sono state positive, a condizione che si usasse l'accortezza di continuare a salvare il kit nel formato excel originario, senza trasformarlo in un formato open. Tale possibilità è assicurata dai programmi open source più diffusi. All'utente veniva inoltre raccomandato di verificare il corretto caricamento dei dati sulle maschere web, integrando le poche domande per le quali non era stato possibile fornire le risposte tramite i prodotti open source. Non avendo trovato una valida alternativa all'utilizzo dei radio button questa indicazione è rimasta valida anche nelle rilevazioni successive.

L'uso complementare del kit e delle maschere web per l'invio dei dati è sempre ammesso, ed è anzi obbligatorio, poiché l'invio dei dati tramite kit, sia esso compilato con excel o utilizzando un prodotto open source, non è comunque sufficiente a perfezionare la rilevazione. Occorre infatti richiamare quanto indicato alla pagina 53 della citata circolare riguardo al processo di certificazione: a prescindere dalla modalità di comunicazione dei dati (web, kit excel o FTP) per il rilascio della certificazione fa fede il processo di controllo eseguito in SICO con un batch notturno. Dunque, anche ammesso che non vi siano dati da modificare, le giustificazioni per le eventuali incongruenze segnalate da SICO possono essere inserite solo tramite le maschere web, così come occorre entrare in SICO per scaricare il modello certificato che deve essere sottoposto alla firma del Presidente del Collegio dei revisori o dell'organo equivalente. Solo tramite la modalità web le amministrazioni possono inserire la data in cui il modello è stato firmato dal Presidente del Collegio dei revisori e gli eventuali commenti dell'organo di controllo.

Essendo dunque il collegamento con SICO un passaggio obbligato della rilevazione, agli utilizzatori dei prodotti open source è richiesto uno sforzo minimo quando si chiede loro di rispondere sulle maschere web alle poche domande rimaste inevase con la compilazione tramite il prodotto open source. L'utilizzo degli attuali kit excel tramite prodotti open source richiede alle amministrazioni uno sforzo aggiuntivo nell'uso della complementarietà fra le due modalità di comunicazione dei dati incomparabilmente inferiore a quello necessario a rigenerare tutti i kit in formato open.

L'esperienza maturata in questo ambito è stata comunque messa a frutto. Una delle variabili rilevate dal conto annuale è relativa al personale a tempo determinato, che viene acquisito in termini di uomini/anno utilizzati nell'anno di rilevazione. *Avendo constatato nel corso del tempo che le amministrazioni commettevano frequenti errori nell'effettuare il calcolo, sono stati predisposti dei file di ausilio - sempre in dipendenza dei vari CCNL - che forniscono il risultato del calcolo una volta inseriti pochi dati relativi a ciascun contratto a tempo determinato. Anche questi file sono in formato excel, ma alla pagina 110 della citata circolare è riportato in un riquadro di avviso questa indicazione: Il file di ausilio al calcolo del tempo determinato funziona correttamente solo con versioni di Excel uguali o successive a Excel 2010 (Microsoft Office Professional Plus 2010). Nel caso non si disponga di una versione recente di Excel (Versione utilizzata: 14.0. 7229.5000), è possibile utilizzare il file con l'applicazione per fogli elettronici "Cale" di "LibreOffice ", un 'applicazione per fogli elettronici "open source" che consente di aprire fogli di calcolo Microsoft Excel e salvare il lavoro in formato Excel, oltre a salvare i fogli elettronici nel proprio formato OpenDocument Format (ods).*

Come nei kit descritti in precedenza, neanche per questi file di ausilio vi è alcun obbligo di utilizzo.

Anche nella rilevazione della Relazione allegata al conto annuale è possibile l'utilizzo di kit excel per la trasmissione dei dati raccolti. In questo caso non vi sono problematiche che ne ostacolano l'acquisizione, per cui l'unica accortezza resta quella di continuare a salvare il kit nel formato originario, quale che sia il prodotto open source utilizzato per la compilazione.

Nella pagina del sito RGS dove sono scaricabili i kit utili per la rilevazione: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/relazione_allegata_al_conto_annuale/download/?_selmenu=4_5 è infatti fornita la seguente indicazione: Di seguito è possibile prelevare i kit utili per l'invio dei dati della Relazione allegata per i comuni, le unioni di comuni, le città metropolitane e le province. I kit sono stati testati con successo anche utilizzando per la compilazione un prodotto open source (nel test è stato utilizzato LibreOffice versione 5.0.5.2). Per coloro che utilizzano prodotti open source per la compilazione del kit, per conseguire la corretta acquisizione dei dati in SJCO è però indispensabile utilizzare il salvataggio del file nel formato Microsoft Excel 97-2003

(.xls). Come nel Conto annuale, anche in questa rilevazione non vi è alcun obbligo di utilizzo dei kit, potendo optare per l'utilizzo delle maschere web per l'invio dei dati.
Nelle prossime edizioni delle circolari del conto annuale e della relazione allegata al conto annuale verrà comunque dato maggior rilievo alle informazioni di cui sopra.
Riguardo infine alla lamentata presenza di macro, in tutte le diverse tipologie di kit queste non sono utilizzate in alcun modo né per il controllo dei dati né per la loro acquisizione in SICO.
Tuttavia, poiché i kit subiscono modifiche incrementali da un anno all'altro senza essere rigenerati ex novo, è stata effettuata un'analisi finalizzata alla ricerca di eventuali macro, residui di sperimentazioni condotte negli anni passati e non cancellate, rimaste quindi silenti nei file.
Tale ricerca ha dato esito negativo per i kit relativi alla Relazione allegata al conto annuale e per quelli di ausilio nel calcolo del tempo determinato, mentre nei kit relativi al Conto annuale è effettivamente emersa la presenza di quattro macro totalmente superflue. Tali macro sono state prontamente rimosse da tutti i kit presenti sia in SICO sia nella pagina di download dei kit del Conto annuale del sito RGS. Tale azione ne assicura la scomparsa dai file che saranno utilizzati per le prossime rilevazioni."

Pertanto, considerata l'attività dell'Amministrazione, 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 alla Segnalante.

2 novembre 2020 Massimo Macchia

AGID
Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

Oggetto: Segnalazione: 67/2020 - Amministrazione segnalata: MEF - Qualificazione tematica: uso delle tecnologie - Protocollo n. 7799 del 7/7/2020. URL segnalata http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/conto_annuale/download/?_selmenu=3_2

Gent.ma Segnalante, si riporta quanto da Lei segnalato: "*file in formato proprietario con macro non firmate alla seguente URL http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/conto_annuale/download/?_selmenu=3_2 . È messo a disposizione delle Amministrazioni un "kit excel", lavorabile SOLO con Microsoft Excel e contenente macro non firmate, quindi intrinsecamente non sicure. Le PA sono COSTRETTE a lavorare questo file, deve essere messo a disposizione in un formato aperto!*".

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 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 intendo 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 ridistribuzione 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*".
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."*

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 *che nella fattispecie va innanzitutto rilevato che il cosiddetto "kit excel" è un file strutturato ma vuoto ovvero non contenente informazioni per utenti in senso generale. Come rappresentato sul sito del MEF, trattasi di "materiale utile per l'invio*

dei dati del conto annuale", quindi file strutturati destinati ad agevolare il lavoro delle amministrazioni tenute a quel determinato adempimento." Ciò viene confermato anche dal riscontro del MEF che rappresenta preliminarmente *che: "(…) i documenti cui si fa riferimento nella segnalazione, sono fogli di lavoro indirizzati specificatamente alle Amministrazioni pubbliche, per la raccolta di dati. Gli stessi non contengono, quindi, dati pubblici, né sono pubblicati ai fini divulgativi in favore dei cittadini, ma si tratta di strumenti di lavoro rivolti alle Amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attività istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze". Avendo constatato nel corso del tempo che le amministrazioni commettevano frequenti errori nell'effettuare il calcolo, sono stati predisposti dei file di ausilio - sempre in dipendenza dei vari CCNL - che forniscono il risultato del calcolo una volta inseriti pochi dati relativi a ciascun contratto a tempo determinato. Anche questi file sono in formato excel, ma alla pagina 110 della citata circolare è riportato in un riquadro di avviso questa indicazione: Il file di ausilio al calcolo del tempo determinato funziona correttamente solo con versioni di Excel uguali o successive a Excel 2010 (Microsoft Office Professional Plus 2010). Nel caso non si disponga di una versione recente di Excel (Versione utilizzata: 14.0. 7229.5000), è possibile utilizzare il file con l'applicazione per fogli elettronici "Cale" di "LibreOffice ", un'applicazione per fogli elettronici "open source" che consente di aprire fogli di calcolo Microsoft Excel e salvare il lavoro in formato Excel, oltre a salvare i fogli elettronici nel proprio formato OpenDocument Format (ods). Come nei kit descritti in precedenza, neanche per questi file di ausilio vi è alcun obbligo di utilizzo. Anche nella rilevazione della Relazione allegata al conto annuale è possibile l'utilizzo di kit excel per la trasmissione dei dati raccolti. In questo caso non vi sono problematiche che ne ostacolano l'acquisizione, per cui l'unica accortezza resta quella di continuare a salvare il kit nel formato originario, quale che sia il prodotto open source utilizzato per la compilazione. Nella pagina del sito RGS dove sono scaricabili i kit utili per la rilevazione: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/relazione_allegata_al_conto_annuale/download/?_selmenu=4_5 è infatti fornita la seguente indicazione: Di seguito è possibile prelevare i kit utili per l'invio dei dati della Relazione allegata per i comuni, le unioni di comuni, le città metropolitane e le province. I kit sono stati testati con successo anche utilizzando per la compilazione un prodotto open source (nel test è stato utilizzato LibreOffice versione 5.0.5.2). Per coloro che utilizzano prodotti open source per la compilazione del kit, per conseguire la corretta acquisizione dei dati in SICO è però indispensabile utilizzare il salvataggio del file nel formato Microsoft Excel 97-2003 (.xls). Come nel Conto annuale, anche in questa rilevazione non vi è alcun obbligo di utilizzo dei kit, potendo optare per l'utilizzo delle maschere web per l'invio dei dati. Nelle prossime edizioni delle circolari del conto annuale e della relazione allegata al conto annuale verrà comunque dato maggior rilievo alle informazioni di cui sopra. Riguardo infine alla lamentata presenza di macro, in tutte le diverse tipologie di kit queste non sono utilizzate in alcun modo né per il controllo dei dati né per la loro acquisizione in SICO.*

Tuttavia, poiché i kit subiscono modifiche incrementali da un anno all'altro senza essere rigenerati ex novo, è stata effettuata un'analisi finalizzata alla ricerca di eventuali macro, residui di sperimentazioni condotte negli anni passati e non cancellate, rimaste quindi silenti nei file. Tale ricerca ha dato esito negativo per i kit relativi alla Relazione allegata al conto annuale e per quelli di ausilio nel calcolo del tempo determinato, mentre nei kit relativi al Conto annuale è effettivamente emersa la presenza di quattro macro totalmente superflue. Tali macro sono state prontamente rimosse da tutti i kit presenti sia in SICO sia nella pagina di download dei kit del Conto annuale del sito RGS. Tale azione ne assicura la scomparsa dai file che saranno utilizzati per le prossime rilevazioni ".

Pertanto, vista l'attività svolta dall'Amministrazione e considerato che non emergono violazioni del CAD o di altre norme ICT, si è ritenuto di archiviare la Sua segnalazione.

Cordiali saluti
Massimo Macchia