servizio affari internazionali
ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

SCHEDA DI LETTURA n. 119
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma concernente le soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee, le imprese e i cittadini (ISA^2). L'interoperabilità come mezzo per modernizzare il settore pubblico.		
NUMERO ATTO	COM(2014) 367 def.		
NUMERO PROCEDURA	2014/0185 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	26/06/2014		
DATA DI TRASMISSIONE	27/06/2014		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	22/09/2014		
ASSEGNATO IL	1°/07/2014		
COMM.NE DI MERITO	1ª	**Parere motivato entro**	07/08/2014
COMM.NI CONSULTATE	3ª e 14ª	**Oss.ni e proposte entro**	31/07/2014
OGGETTO	Prosecuzione dell'attuale programma ISA (Interoperability solutions for European public administrations) consolidandone, promuovendone ed espandendone le attività.		
BASE GIURIDICA	Art. 170 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale "*l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia*". Tali reti costituiscono un contributo alla costituzione del mercato interno (art. 26) ed al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale (art. 174) oltre che "*consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne*".		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La Commissione ritiene che la proposta in esame appaia conforme al principio di sussidiarietà in termini di: necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione in quanto solo le istituzioni dell'UE sono in grado di disporre la prosecuzione di un programma dell'Unione. Del resto gli Stati membri non sarebbero in grado di garantire l'interoperabilità necessaria ad istituire servizi pubblici elettronici transfrontalieri o intersettoriali, né potrebbero introdurre soluzioni comuni e		

condivise a favore dell'interazione tra le pubbliche amministrazioni europee;
valore aggiunto per l'Unione in virtù delle potenzialità che scaturiranno in termini di più efficace ed efficiente perseguimento delle politiche europee.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta appare congrua agli obiettivi proposti.

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta di decisione è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Al momento della redazione della scheda il COM(2014) 367 risulta all'attenzione di sei Parlamenti nazionali (Parlamento finlandese, Bundesrat tedesco, Seimas lituana, Camera dei rappresentanti di Malta, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca e Parlamento svedese). Nessuno di essi ha sinora segnalato criticità nel testo.

Il documento in esame non è accompagnato da un documento specifico che ne illustri la valutazione d'impatto, un sunto della quale è contenuto nel par. 2.2 della relazione introduttiva.

Nel presentare la proposta di decisione, la Commissione europea rileva preliminarmente l'importanza del settore pubblico in Europa nel momento in cui i Governi stanno affrontando la sfida di garantire il risanamento finanziario, promuovendo nel contempo la crescita, la competitività e l'occupazione. Afferma quindi che l'utilizzo adeguato degli strumenti attualmente a disposizione è in grado di aumentare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, in modo da migliorare la *governance*, ridurre i tempi di risposta e coinvolgere maggiormente gli utenti. Vi è quindi la possibilità di realizzare amministrazioni aperte, interconnesse e cooperative, che raggruppino i contributi di vari settori in modo sicuro e interoperabile.

In quest'ottica la Commissione europea ritiene che questa proposta sia una condizione necessaria per l'attuazione efficiente ed efficace di un gran numero di politiche dell'Unione europea. Tra i settori che potrebbero beneficiarne vengono elencati il mercato interno, il diritto societario, l'ambiente, gli affari interni e la giustizia, le dogane e la fiscalità, la sanità, i fondi europei, la ricerca e l'innovazione, gli appalti pubblici, le infrastrutture e i servizi a banda larga.

Il programma ISA^2 è, infatti, uno "*strumento di modernizzazione del settore pubblico dell'Unione*", finalizzato ad individuare le "*soluzioni di interoperabilità*[1] *per le pubbliche amministrazioni europee, le imprese e i cittadini*". Per raggiungere questo fine il programma è chiamato ad agevolare l'interazione elettronica transfrontaliera o intersettoriale tra pubbliche amministrazioni europee e tra queste e imprese e cittadini.

1) L'interoperabilità nell'agenda digitale europea

Al concetto di interoperabilità attribuisce grande importanza anche la Strategia Europa 2020 per un'Europa intelligente, sostenibile ed esclusiva (si vedano, per maggiori dettagli, il COM(2010) 2020 o il sito della Commissione europea).

---

[1] L'art. 2, punto n. 1, del COM(2014) 367) definisce l'interoperabilità come "l*a capacità di organizzazioni diverse ed eterogenee di interagire in vista di obiettivi comuni concordati e reciprocamente vantaggiosi, ricorrendo alla condivisione di conoscenze e informazioni tra le organizzazioni, attraverso i processi operativi supportati, per mezzo dello scambio di dati fra i rispettivi sistemi di tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC)*". Le "soluzioni di interoperabilità" sono, invece, definite come "*quadri e servizi comuni e strumenti generici che agevolano la cooperazione fra organizzazioni diverse ed eterogenee, finanziate in maniera autonoma e sviluppate dal programma ISA*^{2} *o sviluppate in cooperazione con altre iniziative dell'Unione, sulla base di precise esigenze delle pubbliche amministrazioni europee*" (art. 2, punto n. 2).

L'ottenimento di "*vantaggi socioeconomici sostenibili grazie a un mercato digitale unico basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili*" è, infatti, l'oggetto di una delle iniziative faro di Europa 2020 ("Un'agenda digitale europea", COM(2010) 245). Vi si lamenta il ritardo dell'Europa nel cogliere i massimi vantaggi dell'interoperabilità, evidenziando che "*le carenze in materia di definizione degli* standard, *appalti pubblici e coordinamento tra amministrazioni pubbliche impediscono ai servizi e ai dispositivi digitali utilizzati dai cittadini europei di funzionare insieme come dovrebbero*".

Il Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2013, ha affermato l'opportunità di "*promuovere attivamente l'interoperabilità e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico*", aggiungendo che "*sarebbe opportuno che proseguisse la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni tramite la rapida attuazione di servizi quali pubblica amministrazione elettronica, sanità elettronica, fatturazione elettronica e approvvigionamento elettronico"*.

Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 20 aprile 2012 sull'*e-government* come elemento trainante di un mercato unico digitale competitivo (2011/2178(INI), ha avuto modo di sottolineare la necessità dell'interoperabilità " *a livello locale, regionale e nazionale, come pure a livello dell'UE*" (par. 28).

2) Promozione e sviluppo di reti in Europa

La collaborazione tra le pubbliche amministrazioni ai fini di uno scambio di dati ed informazioni è una finalità perseguita da tempo dalla Commissione europea. Negli ultimi due decenni, infatti, sono stati posti in essere i seguenti programmi:

1) IDA, programma di scambio elettronico di dati tra le amministrazioni (1995-1999);
2) IDA II, prosecuzione del precedente (1999-2004), finalizzato a rendere più efficiente la prestazione di servizi di *e-government* a imprese e cittadini europei;
3) IDABC (2005-2009) per l'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di *e-government* a pubbliche amministrazioni, imprese e cittadini;
4) ISA (2010-2015), relativo a soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee[2]. Destinato ad esaurirsi nel dicembre 2015, sarà sostituito dal programma ISA [2], la cui operatività è ipotizzata dal documento in oggetto tra il 1° gennaio 2016 ed il 31 dicembre 2020 (art. 15).

3) Normativa proposta

Nell'impostazione proposta dall'art. 1:

1) l'Unione europea - tramite il programma ISA[2] - individua, crea e rende operative soluzioni di interoperabilità che servono ad attuare le politiche dell'Unione; .
2) tali soluzioni vengono quindi sviluppate da ISA[2], in modo autonomo o integrando o sostenendo altre iniziative dell'Unione, "*sperimentando soluzioni di interoperabilità in qualità di 'incubatore' o assicurandone la sostenibilità in qualità di 'ponte'* " (si veda anche, in proposito, l'art. 3, c. 2); .
3) le soluzioni vengono quindi fornite - senza limiti di utilizzo - ad altre istituzioni e organi dell'UE, alle pubbliche amministrazioni nazionali, regionali e locali, "*agevolando in tal modo l'interazione tra le stesse a livello transfrontaliero o intersettoriale*" .

Le attività specifiche sono elencate nell'art 3. Si segnalano:

---

[2] Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 20 aprile 2012 sull'*e-government* come elemento trainante di un mercato unico digitale competitivo (2011/2178(INI)), ha fornito una valutazione ampiamente positiva del programma ISA, riconoscendo "*il contributo e il ruolo globale del programma ISA nel definire, promuovere e sostenere l'attuazione di soluzioni e quadri di interoperabilità per le amministrazioni pubbliche europee, nel raggiungere sinergie e promuovere il riutilizzo di infrastrutture, servizi digitali e soluzioni di software e nel tradurre i requisiti di interoperabilità delle amministrazioni pubbliche in specifiche e norme per i servizi digitali*" (par. 77).

1) "*la possibilità di sfruttamento su scala industriale"* di soluzioni di interoperabilità transfrontaliere o transettoriali, esistenti o nuove ;
2) l'identificazione di eventuali lacune normative che ostacolano l'interoperabilità.

L'art. 4 elenca i principi generali che ispirano del programma. Tra questi l'immediata utilità, la sussidiarietà e proporzionalità, la ripetibilità e la sostenibilità finanziaria, organizzativa e tecnica.

Norme specifiche sulle soluzioni di interoperabilità sono contenute nell'art. 6; l'art. 9 individua le azioni avviabili a finanziamento e l 'art. 11 il monitoraggio e la valutazione ad opera della Commissione e del Comitato ISA^2.

La dotazione finanziaria per le spese a carico dell'UE, già inserita nell'attuale quadro finanziario pluriennale, è stabilita dall'art. 14.

4) Programma di lavoro continuativo ed atti di esecuzione

Il programma di lavoro continuativo di ISA^2 è determinato dalla Commissione europea e, pur riguardando "*l'attuazione di azioni per l'intero periodo di applicazione della presente decisione*" (quindi dal 2016 al 2020), può essere modificato "*almeno una volta l'anno*" .

Il programma è adottato nella forma di atti di esecuzione *ex* art. 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Quest'ultimo stabilisce che "*gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione*". Le competenze di esecuzione sono accordate alla Commissione "*allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione"* degli atti medesimi (art. 291, par. 2).

Il controllo degli atti di esecuzione spetta agli Stati membri ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, il quale prevede l'istituzione di comitati composti da rappresentanti degli Stati membri e presieduti dalla Commissione.

La Commissione si avvarrà dell'ausilio del Comitato per le soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee, le imprese e i cittadini. E' prevista la procedura d'esame di cui all'art. 5 del regolamento (UE) n. 182/2011: l'atto posto all'attenzione del Comitato può essere adottato qualora quest'ultimo adotti parere positivo o non si esprima. In caso di parere negativo, invece, il presidente può sottoporre una versione modificata del progetto di atto di esecuzione allo stesso comitato entro due mesi dalla presentazione del parere negativo, ovvero presentare il progetto entro un mese al comitato di appello, per una nuova delibera.

L'art. 10, par. 3, prevede la possibilità di adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili "*per motivi di urgenza imperativi e debitamente giustificati*".

5) Dimensione esterna

L'art. 12 specifica che il programma è aperto alla partecipazione dei paesi dello Spazio economico europeo e dei paesi candidati, lasciando aperta la possibilità di cooperazione con altri paesi terzi e con organizzazioni o organismi internazionali "*in particolare nel quadro del partenariato euromediterraneo o del partenariato orientale*". Non è escluso il riutilizzo delle soluzioni adottate da ISA ^{2} da parte di paesi terzi e nell'ambito di iniziative esterne dell'Unione "*a fini non commerciali*" (art. 13).