



Innovazione amministrativa e gestione documentale.
Normativa, prassi, strumenti. Esperienze a confronto

Casalecchio di Reno 12 maggio 2011

I nodi operativi alla luce del nuovo CAD



Giampiero Romanzi

Soprintendenza Archivistica per l'Emilia Romagna

Nuovo Codice

dell'Amministrazione digitale

- Entro 3 mesi:

- Le pubbliche amministrazioni utilizzeranno la posta elettronica certificata o altre soluzioni tecnologiche per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di consegna ai soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo

Nuovo Codice dell'Amministrazione digitale

- - Entro 4 mesi:
 - Le amministrazioni individueranno un unico ufficio responsabile dell'attività ICT
- Entro 6 mesi:
 - Le PA centrali pubblicheranno sui propri siti istituzionali i bandi di concorso

Nuovo Codice dell'Amministrazione digitale

- **Entro 12 mesi:**
- - Saranno emanate le regole tecniche che consentiranno di dare piena validità alle copie cartacee e, soprattutto, a quelle digitali dei documenti informatici, dando così piena effettività al processo di dematerializzazione dei documenti della PA
- - Le pubbliche amministrazioni non potranno richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali
- - Il cittadino fornirà una sola volta i propri dati alla pubblica amministrazione. Sarà onere delle amministrazioni (in possesso dei dati) assicurare, tramite convenzioni, l'accessibilità delle informazioni alle altre amministrazioni richiedenti

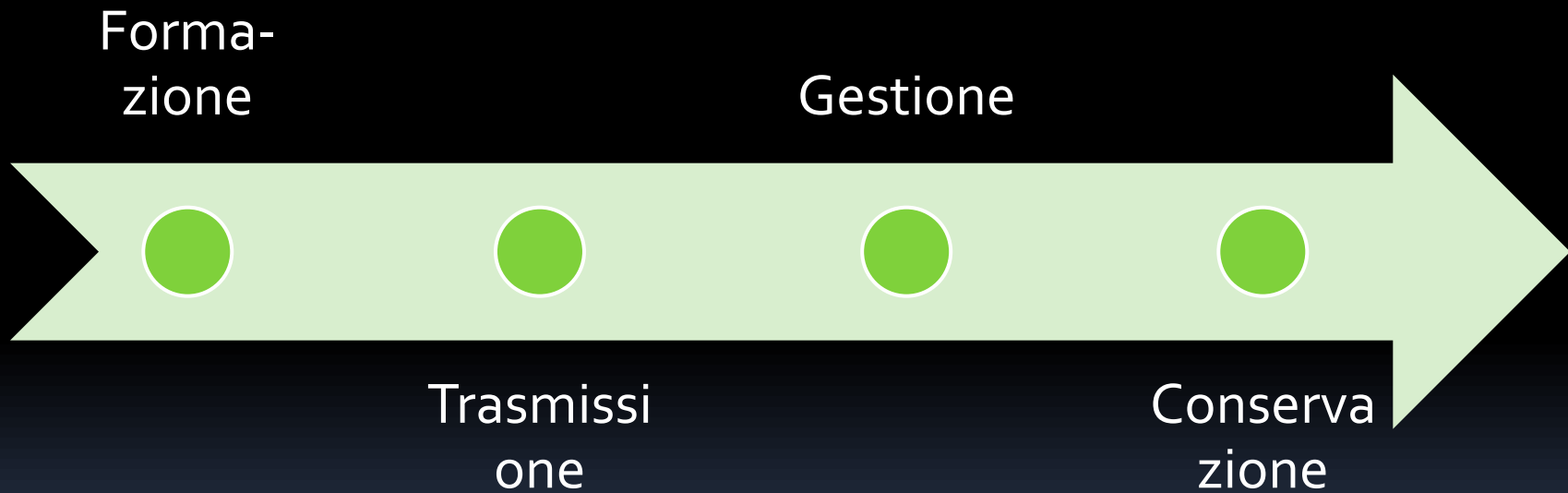
Nuovo Codice dell'Amministrazione digitale


- Entro 15 mesi:
 - Le PA predisporranno appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività

Ambito di applicazione: art. 2, c. 2


((2. Le disposizioni del presente codice si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché alle società, interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.))

Il nuovo codice e il ciclo di vita dei documenti





La formazione dei documenti

- La forma digitale
 - La sottoscrizione
 - La PEC
 - I formati
- 

La forma digitale

Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. (art. 2 c.1)

[...] ((Con le medesime modalità [utilizzando esclusivamente le tecnologie dell'informazione e della comunicazione] le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese.)) (art. 5-bis, c.1)

- Art. 40.
- Formazione di documenti informatici
-
- 1. Le pubbliche amministrazioni ((...)) formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le regole tecniche di cui all'articolo 71.

La forma digitale: regioni e MiBac

((Le regioni promuovono sul territorio azioni tese a realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali. (art. 14, c. 2-bis)

Le regioni e gli enti locali digitalizzano la loro azione amministrativa e implementano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per garantire servizi migliori ai cittadini e alle imprese. (art. 14, c. 2-ter)

Con apposito regolamento, da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla proposta dei Ministri delegati per la funzione pubblica, per l'innovazione e le tecnologie e del Ministro per i beni e le attività culturali, sono individuate le categorie di documenti amministrativi che possono essere redatti in originale anche su supporto cartaceo in relazione al particolare valore di testimonianza storica ed archivistica che sono idonei ad assumere. (art. 40, c.3)



La sottoscrizione

La firma elettronica avanzata nel CAD

art. 1 Definizioni, comma 1 lettera q-bis

firma elettronica avanzata: insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati

Documento informatico sottoscritto con firma elettronica (art. 21, commi 1-2)

1. Il documento informatico, cui e' apposta una firma elettronica, sul piano probatorio e' liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualita', sicurezza, integrita' e immutabilita'.

((2. Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale, formato nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 20, comma 3, che garantiscono l'identificabilita' dell'autore, l'integrita' e l'immutabilita' del documento, ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile. L'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria.

La sottoscrizione: Art. 24 firma digitale

Comma 2.

L'apposizione di firma digitale integra e sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere ad ogni fine previsto dalla normativa vigente.

Particolari istanze inoltrate alla PA: art. 65, c.1-bis

((1-bis. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, su proposta dei Ministri competenti per materia, possono essere individuati i casi in cui e' richiesta la sottoscrizione mediante firma digitale.))

abroga la facolta' della pubblica amministrazione di stabilire i casi in cui e' necessaria la sottoscrizione mediante la firma digitale del precedente comma 2 dell'art.65

La sottoscrizione: firma digitale o elettronica qualificata

Per sottoscrivere, a pena di nullità, (salvo quanto previsto dall'articolo 25, firma autenticata) le scritture private di cui all'articolo 1350, primo comma, numeri da 1 a 12, del codice civile. ((art. 21, c. 2-bis))

Per dare efficacia (artt. 2714 e 2715 cc) alle copie informatiche di documenti analogici (art.22, c. 1; art. 23 ter, c.3)

Conservazione sostitutiva: la dichiarazione allegata al documento informatico frutto del riversamento sostitutivo per la sua autenticazione (art. 22, c.5 e Del. CNIPA 11/2004)

Rendere valide, ai fini della verifica della provenienza, le comunicazioni G2G per via telematica anche senza PEC (art. 47, c. 2, lettera a)

La sottoscrizione: firma elettronica avanzata

2. I documenti costituenti atti amministrativi con rilevanza interna al procedimento amministrativo sottoscritti con firma elettronica avanzata hanno l'efficacia prevista dall'art. 2702 del codice civile (art. 23-ter c. 2).

DPCM 6 maggio 2009 Art, 4 comma 4

Disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella posta elettronica certificata assegnata ai cittadini

- “L’invio tramite PEC costituisce sottoscrizione elettronica ai sensi dell’art. 21, comma 1, del d.lg. N. 82/2005. [...]”
- d.lg. N. 82/2005 Art. 21. Valore probatorio del documento informatico sottoscritto
 1. Il documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e ~~sicurezza~~, *sicurezza, integrità' e immutabilità*.

(non modificato nel nuovo CAD 2011)



I formati



Art. 68. Analisi comparativa delle soluzioni, c.2

((2. Le pubbliche amministrazioni nella predisposizione o nell'acquisizione dei programmi informatici, adottano soluzioni informatiche, quando possibile modulari, basate sui sistemi funzionali resi noti ai sensi dell'articolo 70, che assicurino l'interoperabilita' e la cooperazione applicativa e consentano la rappresentazione dei dati e documenti in piu' formati, di cui almeno uno di tipo aperto, salvo che ricorrano motivate ed eccezionali esigenze.))

3. Per formato dei dati di tipo aperto si intende un formato dati reso pubblico e documentato esaustivamente.
4. Il **((DigitPA))** istruisce ed aggiorna, con periodicit  almeno annuale, un repertorio dei formati aperti utilizzabili nelle pubbliche amministrazioni e delle modalita' di trasferimento dei formati.





La trasmissione dei documenti



Art. 6, c.1 Utilizzo della posta elettronica certificata

((1. Per le comunicazioni di cui all'articolo 48, comma 1, con i soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo ai sensi della vigente normativa tecnica, le pubbliche amministrazioni utilizzano la posta elettronica certificata. La dichiarazione dell'indirizzo vincola solo il dichiarante e rappresenta espressa accettazione dell'invio, tramite posta elettronica certificata, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli atti e dei provvedimenti che lo riguardano)).

Art. 6, c. 1-bis Utilizzo della posta elettronica certificata

((1-bis. La consultazione degli indirizzi di posta elettronica certificata, di cui agli articoli 16, comma 10, e 16-bis, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e l'estrazione di elenchi dei suddetti indirizzi, da parte delle pubbliche amministrazioni e' effettuata sulla base delle regole tecniche emanate da DigitPA*, sentito il Garante per la protezione dei dati personali)).

**Rilasciate da DigitPA il 22 aprile 2011*

Art. 48 *(Posta elettronica certificata)*

- ((1. La trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna avviene mediante la posta elettronica certificata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, o mediante altre soluzioni tecnologiche individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito DigitPA.
2. La trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata ai sensi del comma 1, equivale, salvo che la legge disponga diversamente, alla notificazione per mezzo della posta.
3. La data e l'ora di trasmissione e di ricezione di un documento informatico trasmesso ai sensi del comma 1 sono opponibili ai terzi se conformi alle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, ed alle relative regole tecniche, ovvero conformi al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1.))

Art. 54, contenuto dei siti c. 2-ter

((2-ter. Le amministrazioni pubbliche pubblicano nei propri siti un indirizzo istituzionale di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta ai sensi del presente codice. Le amministrazioni devono altresì assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta.))

Tipologie di comunicazioni nel quadro normativo

PA 2 DIPENDENTI

- Direttiva Stanca 2003 PE
- L. 2/2009 art. 16-bis, comma 6: PEC con effetto equivalente "ove necessario" alla notificazione per mezzo della posta
- DPCM 6 maggio 2009, art.9
- D. lg. 82/2005, art. 47, comma 3: PE, previa informativa sulla riservatezza (Del. Garante 13/2007)

PA 2 PA

- D. lg. 82/2005 ss.mm.ii., art. 47, verifica di provenienza: Firma digitale; Segnatura XML; PEC; altri accertamenti di provenienza
- ID. art. 76, cooperazione applicativa SPC: inoltro valido agli effetti di legge

PA2B

- D. lg. 82/2005 ss.mm.ii., art. 5 bis: trasmissione esclusivamente via ICT
 - ID. art. 10 SUAP: erogazione servizi in via telematica
 - ID. art. 11 Registro informatico adempimenti imprese

PA2C

- L. 69/2009, art. 34
- D. lg. 82/2005 ss.mm.ii, art. 6: utilizzo PEC con i soggetti che hanno preventivamente dichiarato
- ID. art. 65: validità istanze e dichiarazioni C 2 PA

Circolari Ministro PA e Innovazione

- **1/2010:** uso della PEC nelle PA
- **2/2010:** informazioni per la gestione delle caselle di PEC
- **12/2010:** procedure concorsuali: chiarimento sull'uso della PEC



La gestione dei documenti



Art. 40-bis

(Protocollo informatico)

- 1. Formano comunque oggetto di registrazione di protocollo ai sensi dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le comunicazioni che pervengono o sono inviate dalle caselle di posta elettronica di cui agli articoli 47, commi 1 e 3, 54, comma 2-ter e 57-bis, comma 1, nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all'articolo 65 in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71.*

Art. 41 Procedimento e fascicolo informatico

- 1. Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente.
- ***1-bis. La gestione dei procedimenti amministrativi e' attuata in modo da consentire, mediante strumenti automatici, il rispetto di quanto previsto all'articolo 54, commi 2-ter e 2-quater.***
- 2. La pubblica amministrazione titolare del procedimento ***raccoglie**** in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalita' per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241.

**"può raccogliere" nella versione precedente del CAD*

Art. 41

Procedimento e fascicolo informatico

2-bis. Il fascicolo informatico e' realizzato garantendo la possibilita' di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Le regole per la costituzione, *l'identificazione** e l'utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettivita', e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilita' e della cooperazione applicativa; regole tecniche specifiche possono essere dettate ai sensi dell'articolo 71, di concerto con il Ministro della funzione pubblica.

**assente nella versione precedente del CAD*

Art. 41

Procedimento e fascicolo informatico

- 2-ter. Il fascicolo informatico reca l'indicazione:
 - a) dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo;
 - b) delle altre amministrazioni partecipanti;
 - c) del responsabile del procedimento;
 - d) dell'oggetto del procedimento;
 - e) dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2-quater.
 - e-bis) dell'identificativo del fascicolo medesimo.***

Art. 41 Procedimento e fascicolo informatico

2-quater. Il fascicolo informatico puo' contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso e' formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilita' e la collegabilita', in relazione al contenuto ed alle finalita', dei singoli documenti; e' inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990.



La conservazione dei documenti



Art. 44. comma 1

Requisiti per la conservazione dei documenti informatici

1. Il sistema di conservazione dei documenti informatici *((assicura))*: *(prima "garantiva")*
 - a) l'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea di riferimento di cui all'articolo 50, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;
 - b) l'integrità del documento;
 - c) la leggibilità e l'agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari;
 - d) il rispetto delle misure di sicurezza previste dagli articoli da 31 a 36 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dal disciplinare tecnico pubblicato in allegato B a tale decreto.

Art. 44. comma 1 bis Requisiti per la conservazione dei documenti informatici

((1-bis. Il sistema di conservazione dei documenti informatici e' gestito da un responsabile che opera d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e, ove previsto, con il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi di cui all'articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella definizione e gestione delle attivita' di rispettiva competenza.

Art. 44. comma 1 ter Requisiti per la conservazione dei documenti informatici

1-ter. Il responsabile della conservazione puo' chiedere la conservazione dei documenti informatici o la certificazione della conformita' del relativo processo di conservazione a quanto stabilito dall'articolo 43 e dalle regole tecniche ivi previste, nonche' dal comma 1 ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche.))

Art. 44-bis

(Conservatori accreditati)

- 1. I soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici e di certificazione dei relativi processi anche per conto di terzi ed intendono conseguire il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e di sicurezza, chiedono l'accreditamento presso DigitPA.*