



Pubblica Amministrazione nell'era digitale



Fabio D'Anna

Ing. Dip. in Informatica ed Automatica

RSPD IASF Palermo
Ufficio Personale
Servizi associati al web
Responsabile Gestione Documentale
Inc. Att. del Processo di digitalizzazione
Referente Trasparenza e Anticorruzione

IASF Palermo - Via Ugo La Malfa, 153
fabio.danna@inaf.it

L'Agenda Digitale e il CAD

Che cosa è l'agenda digitale?

Fra le principali funzioni di AgID: coordinare le attività dell'amministrazione statale, regionale e locale, progettando e monitorando l'evoluzione del Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione; adottare infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle singole amministrazioni e migliorino i servizi erogati a cittadini e imprese; definire linee guida, regolamenti e standard; svolgere attività di progettazione e coordinamento di iniziative strategiche per un'efficace erogazione di servizi online della pubblica amministrazione a cittadini e imprese; assicurare l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici.

- L'Agenda Digitale Italiana rappresenta l'insieme di azioni e norme per lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale
- L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) direttamente controllata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri coordina le azioni in materia di innovazione per promuovere le tecnologie digitali a supporto della pubblica amministrazione, con azioni mirate a stimolare l'innovazione e a favorire lo sviluppo di un sistema economico sociale incentrato sulla diffusione delle nuove tecnologie.
- Sostiene inoltre la digitalizzazione per la condivisione delle informazioni pubbliche e la realizzazione di servizi online per cittadini e imprese.

Codice Amministrazione Digitale

- Il codice dell'amministrazione digitale (CAD) è una Legge precisamente il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Entrato in vigore 1 gennaio 2006
- Esso costituisce un corpo organico di disposizioni che presiede all'uso dell'informatica come strumento privilegiato nelle comunicazioni ed i rapporti all'interno della pubblica amministrazione, nei rapporti tra amministrazione e privati e in alcuni limitati casi, disciplina anche l'uso del documento informatico nei documenti tra privati.

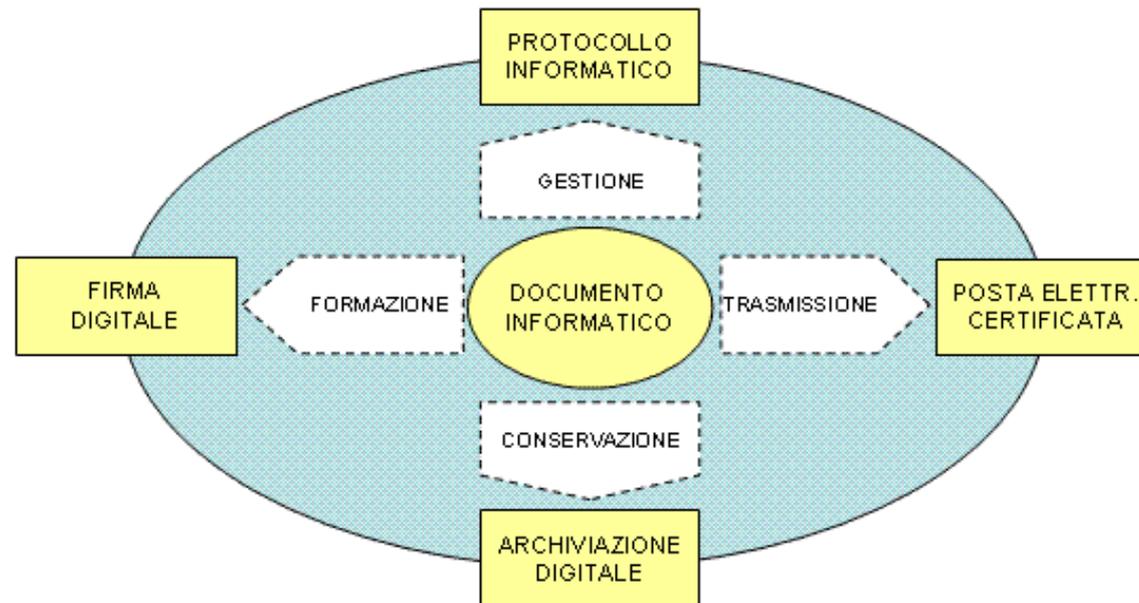
Obiettivi del CAD

- digitalizzare la Pubblica Amministrazione; che non significa applicare meccanicamente l'informatica alle diverse procedure di lavoro, così come si sono codificate nel tempo, ma - al contrario - comporta modifiche profonde alle procedure stesse, e consente anche di offrire servizi nuovi, altrimenti impensabili e ottenere maggiore efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione.

I nuovi diritti digitali

- Diritto all'uso delle tecnologie (articolo 3)
- Diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (articolo 4)
- Diritto ad effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale (art. 5)
- Diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (articolo 6)
- Diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione (articolo 7)
- Diritto alla partecipazione (articolo 8)
- Diritto a trovare on-line tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati (articolo 58)

Schema del CAD



Al centro il documento informatico, variamente declinato attraverso:

- firma digitale (versione hard rispetto all'altra modalità di sottoscrizione contemplata dal Codice, ossia la “firma elettronica”), che consente l'inequivocabile attribuzione della paternità degli atti;
- protocollo informatico, che permette di assegnare agli atti o ai documenti loro un posto preciso all'interno dei database delle P.A., tracciandone ogni movimento;
- PEC, che consente di trasferire il tutto con modalità certe;
- archiviazione digitale, che permette di conservare la documentazione prodotta.

La gestione documentale

- Nel DPCM del 3/12/2013 è dato l'obbligo al responsabile di gestione documentale di redigere un "manuale di gestione" Art.5: «Il manuale di gestione descrive il sistema di gestione, anche ai fini della conservazione, dei documenti informatici e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi.»
- Il decreto promuove il fatto che il sistema di conservazione assicura, fino all'eventuale scarto, la conservazione dei documenti informatici, dei documenti amministrativi informatici e dei fascicoli informatici, tramite l'adozione di regole, procedure e tecnologie, dei seguenti oggetti in esso conservati, garantendone le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità.

Normativa di riferimento

- Successivamente viene emanato il DPCM del 13 novembre 2014, “Regole tecniche in materia di documenti informatici” in cui vengono illustrate regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni.
- Scadenza adeguamento 11/08/2016
- Esso prevedeva l’obbligatorietà di formazione dei documenti digitali ed adeguamento dei sistemi di gestione poi sospeso dal nuovo CAD

Le varie tipologie di documento

Cosa è un documento informatico?

la rappresentazione
informatica di atti, fatti o
dati giuridicamente
rilevanti

Documento Analogico

Rappr. non informatica



- E' un oggetto materiale



- E' originale
o copia



- Può essere
sottoscritto con
firma autografa

Documento Informatico



- E' un oggetto "quasi"
immateriale



- Ogni duplicato è un
originale



- Può essere firmato
digitalmente

Un documento analogico può divenire informatico?

Differenza tra Copia ed Originale

La distinzione tra un originale ed una copia è un fatto giuridicamente rilevante

ORIGINALE

La funzione dell'originale nel mondo giuridico è di determinare l'origine di una serie di effetti giuridici o di informazioni con rilevanza giuridica, attribuendo a loro un nesso con una persona, fisica o giuridica, e un'adeguata collocazione nel tempo ed, eventualmente, anche nello spazio. Un'informazione priva di qualunque nesso tra l'informazione stessa e l'autore di quell'informazione non è, nel campo giuridico, considerabile come originale.

COPIA

Riproduzione inoppugnabile in sede di giudizio ai sensi dell'artt. 2702, 2712 e 2719 c.c. e 212 e 215 c.p.c. solo se regolarmente autenticata.

Altrimenti, ai sensi degli artt. 2730 e 2733 c.c. e degli artt. 228-232 c.p.c. le dichiarazioni sono considerate valide solo nella misura in cui hanno valore confessorio e cioè attestano fatti che vanno contro l'interesse del dichiarante, ma non possono mai costituire prova di fatti che sono a favore del dichiarante.

“Duplicare” i documenti



Duplicare i documenti



Documento
informatico
originale



Copia
ANALOGICA di
documento
informatico

Uso del FAX

L'uso del fax è stato abolito per qualsiasi tipo di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche dall'articolo 14, comma 1-bis, del Decreto Legge 21 giugno 2013, n.69 (Decreto del Fare) convertito dalla Legge 9 agosto 2013 n.98 che ha modificato l'articolo 47, comma 2, lettera c del Codice della Amministrazione Digitale.



Art.47 comma 2 lettera c del CAD:

E' in ogni caso esclusa la trasmissione di documenti a mezzo fax;



Dematerializzazione

Obiettivi della Dematerializzazione

- il progressivo incremento della gestione documentale informatizzata - all'interno delle strutture amministrative pubbliche e private - e la conseguente sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione amministrativa in favore del documento informatico.

Il tema della dematerializzazione, in merito alla documentazione prodotta nell'ambito dell'attività della Pubblica Amministrazione, rappresenta attualmente uno degli elementi di maggior rilievo tra i processi di riforma della gestione dell'attività amministrativa in ambiente digitale e costituisce una delle linee di azione maggiormente significative ai fini della riduzione della spesa pubblica, in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi, ecc.) sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza, ecc.). I processi di gestione cartacea dei documenti, infatti, sono caratterizzati da eccessiva onerosità, difficoltà di condivisione e archiviazione, mancanza di trasparenza, tempi di ricerca elevati, facilità di errori, smarrimenti, perdite ed altre più o meno costose inefficienze.

Vantaggi della Dematerializzazione

Un'efficiente dematerializzazione (riferita allo snellimento dei procedimenti amministrativi) e digitalizzazione (riferita all'utilizzo dei documenti in formato digitale) portano numerosi vantaggi:

- riduzione dei tempi di gestione ed evasione della pratica;
- facilità nella condivisione e dell'archiviazione, oltre che alla protocollazione;
- maggior velocità nel recupero delle informazioni;
- minor costi di gestione documentazione;
- riduzione della spesa pubblica, in termini sia di costi diretti (carta, spazi, ecc.) sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza, ecc.);
- minor errori e cattiva qualità del lavoro;
- trasparenza;
- impossibilità a perdite di documenti;
- riduzione dell'impatto ambientale dovuto al minor utilizzo della carta ;
- riduzione dei rifiuti;
- minor consumo energetico.

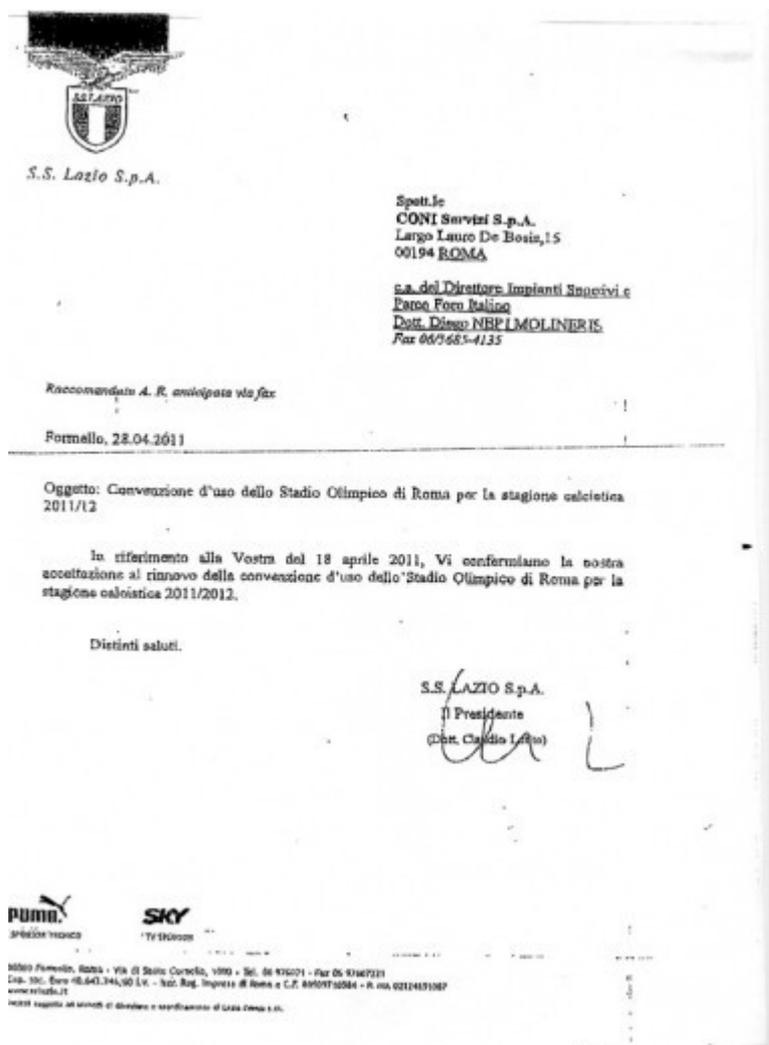
Con la dematerializzazione e la digitalizzazione si ha un salto di qualità, soprattutto in termini di efficienza dei tempi e dei costi.

Obbligo delle P.A.

- Art. 40 del CAD - Formazione di documenti informatici: Le pubbliche amministrazioni **formano gli originali** dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e pubblici registri, **con mezzi informatici** secondo le disposizioni di cui al presente codice e le regole tecniche di cui all'articolo 71.
- Art.9 comma 2 DPCM 13.11.2014: Le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 40, comma 1, del Codice, **formano gli originali dei propri documenti attraverso gli strumenti informatici riportati nel manuale di gestione** ovvero acquisendo le istanze, le dichiarazioni e le comunicazioni di cui agli articoli 5 -bis , 40 -bis e 65 del Codice.

La firma analogica

Cosa rilevo se incontro una firma analogica in un documento digitale?



- Un documento digitale può essere considerato firmato solo se è presente una firma elettronica
- La riproduzione di una firma autografa in un documento digitale ha un valore puramente estetico ma **NESSUN** valore a livello giuridico.

La firma elettronica

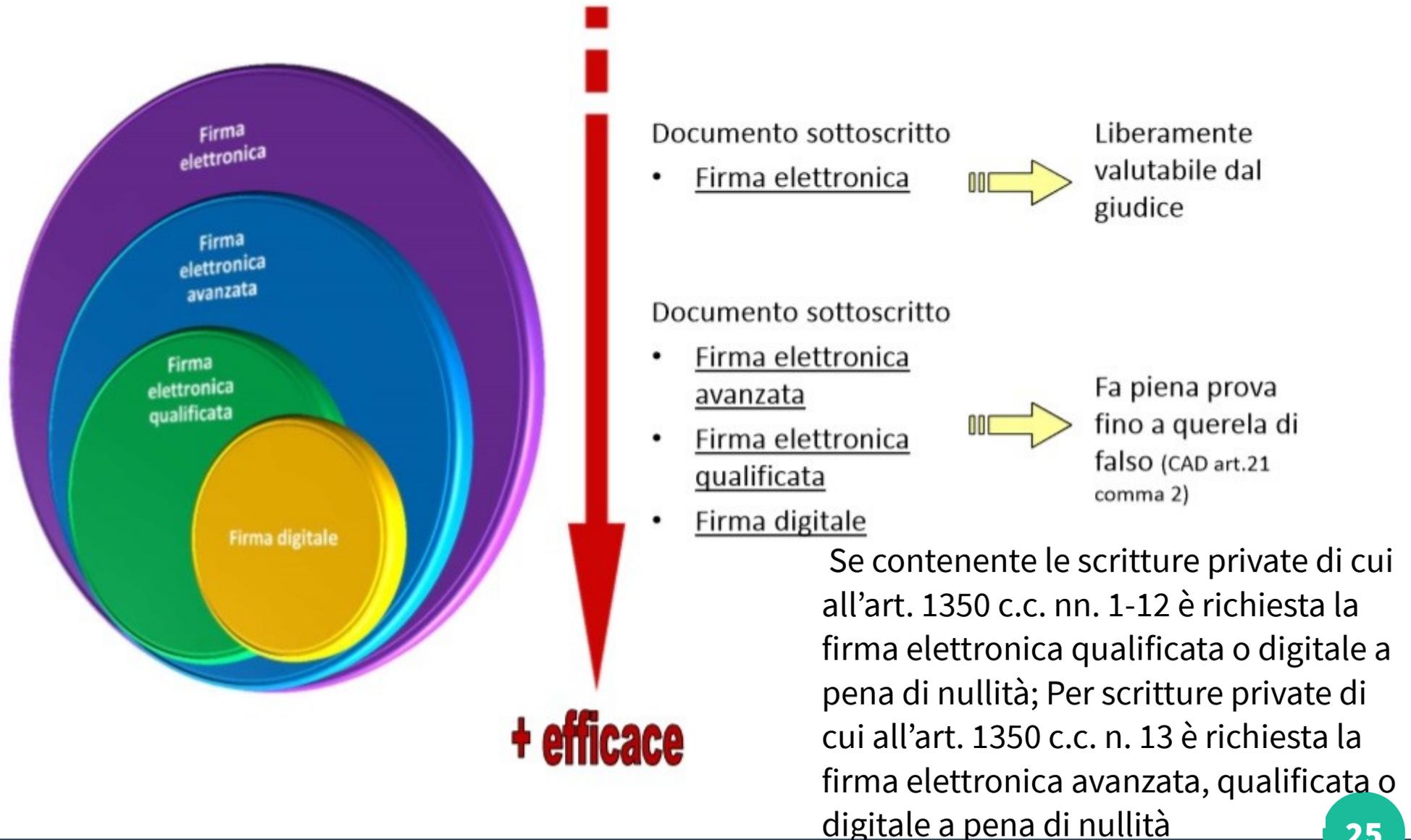
Tipologia di firme



+ forte

- **Firma elettronica:** l'insieme di dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzata come metodo di autenticazione (CAD Dlgs 235/10 Capo 1, sez.1 art.1 lett. q)
- **Firma elettronica avanzata:** l'insieme di dati allegati o connessi a un documento informatico, che consentono l'identificazione del firmatario del documento, che garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, e che sono collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati (CAD Dlgs 235/10 Capo 1, sez.1 art.1 lett. q-bis)
- **Firma elettronica qualificata:** la firma elettronica avanzata che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma (CAD Dlgs 235/10 Capo 1, sez.1 art.1 lett. r)
- **Firma digitale:** un particolare tipo di firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite chiave pubblica, rispettivamente di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o insieme di documenti informatici (CAD Dlgs 235/10 Capo 1, sez.1 art.1 lett. s)

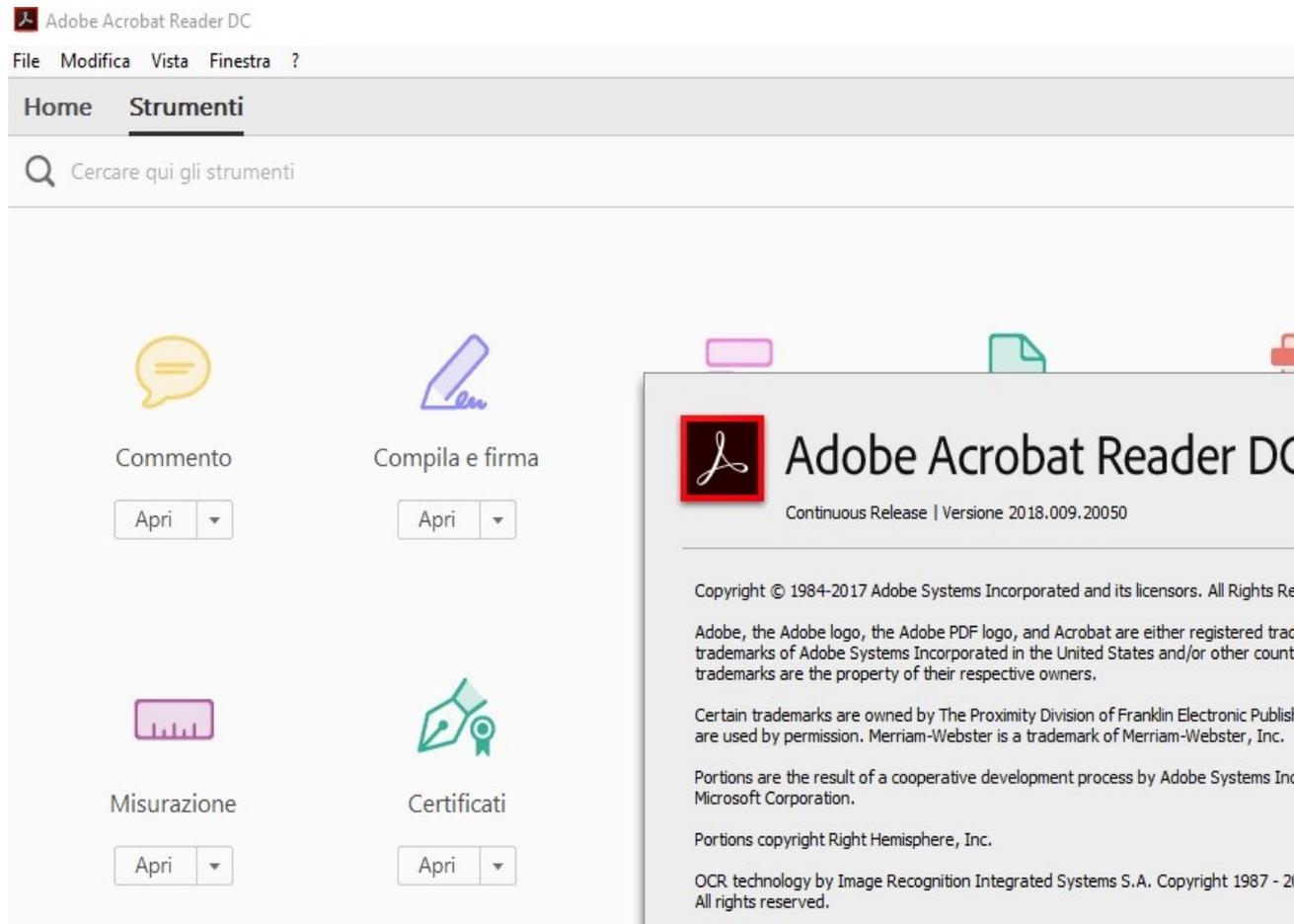
Efficacia probatoria delle firme



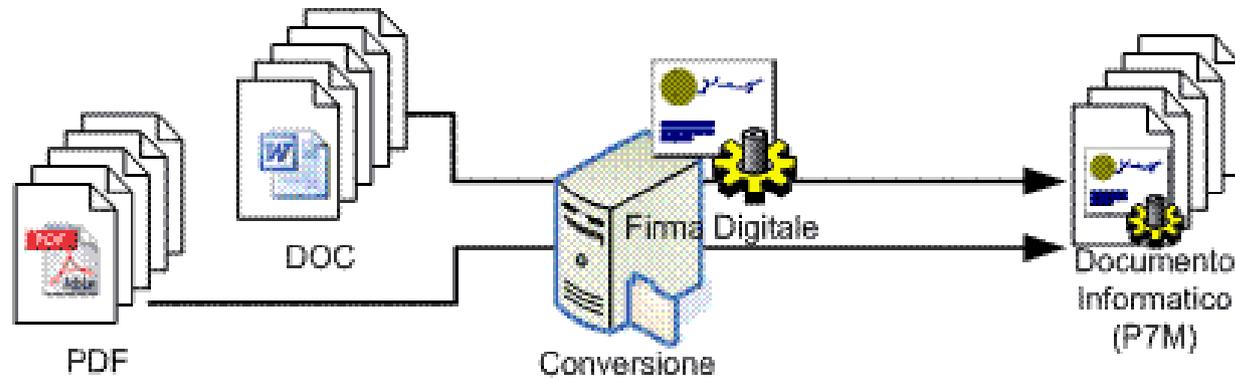
Un esempio di firma elettronica avanzata

Lo strumento “Certificati” di Adobe Acrobat Reader DC soddisfa le garanzie necessarie ad essere considerata una *firma elettronica avanzata*:

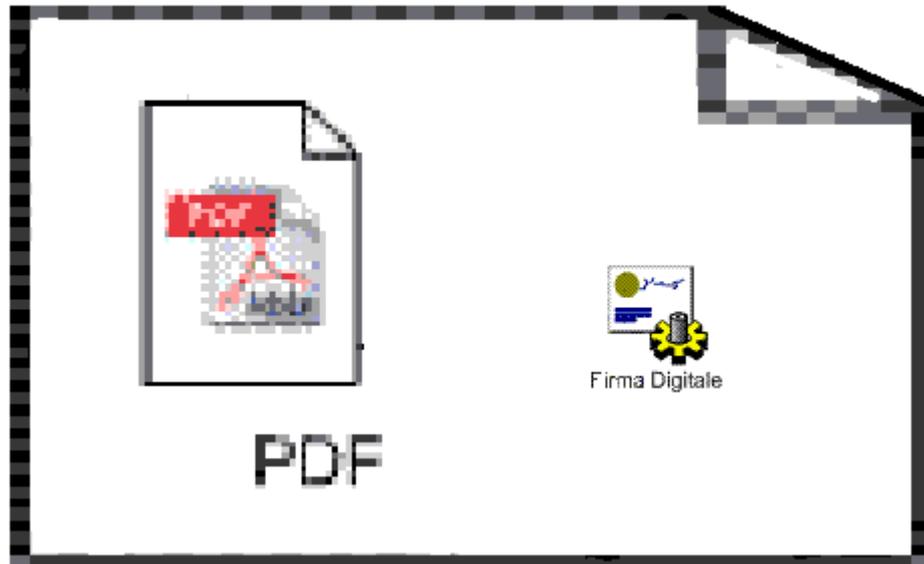
- a) l'identificazione del firmatario del documento;
- b) la connessione univoca della firma al firmatario;
- c) il controllo esclusivo del firmatario del sistema di generazione della firma, ivi inclusi i dati biometrici eventualmente utilizzati per la generazione della firma medesima;
- d) la possibilità di verificare che il documento informatico sottoscritto non abbia subito modifiche dopo l'apposizione della firma;
- e) la possibilità per il firmatario di ottenere evidenza di quanto sottoscritto;
- f) l'individuazione del soggetto di cui all'art. 55, comma 2, lettera a);
- g) l'assenza di qualunque elemento nell'oggetto della sottoscrizione atto a modificarne gli atti, fatti o dati nello stesso rappresentati;
- h) la connessione univoca della firma al documento sottoscritto.



Il file con la firma digitale



nomefile.pdf.p7m



Il fattore tempo

Scadenza dei Certificati

- I certificati hanno una data di scadenza
- Le firme elettroniche avanzate fanno uso di certificati.
- La firma elettronica garantisce l'identificazione univoca del firmatario ma non da garanzie sulla data in cui il documento è stato firmato.

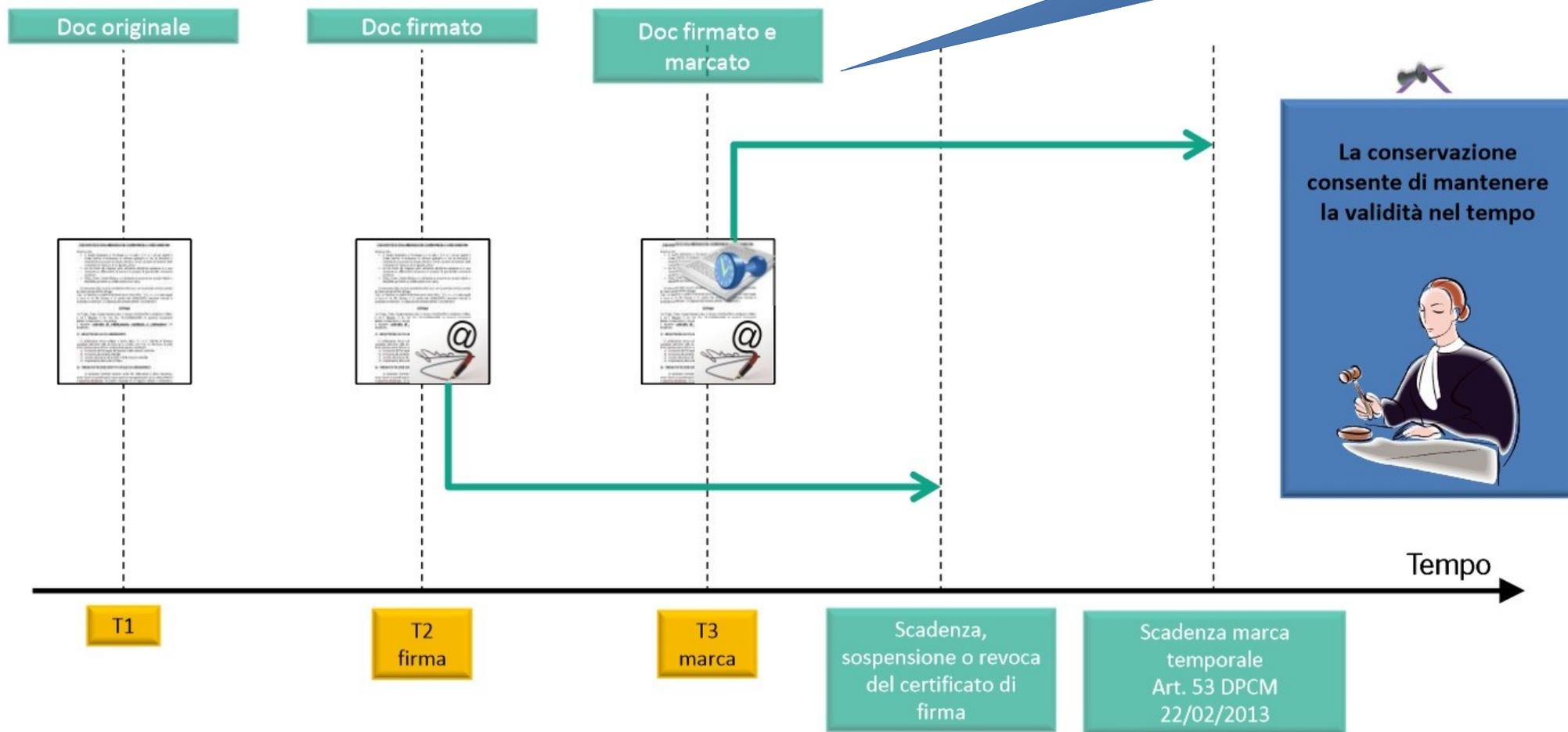
Marca temporale

- Identificazione certa di data e ora
- Una marca temporale, rilasciata da una Certification Authority accreditata, consente di attribuire una data ed un'ora certe
- Una marca temporale, apposta ad un documento informatico, ne estende la validità sino alla scadenza della marca
- Anche le marche temporali scadono



Validità nel tempo

I riferimenti temporali realizzati dai certificatori accreditati in conformità con quanto disposto dal titolo IV sono opponibili ai terzi ai sensi dell'art. 20, comma 3, del Codice.



ART. 62 comma 1 DPCM 22 febbraio 2013 Valore della firma digitale nel tempo

Le firme elettroniche qualificate e digitali, ancorché sia scaduto, revocato o sospeso il relativo certificato qualificato del sottoscrittore, sono valide se alle stesse è associabile un riferimento temporale opponibile ai terzi che collochi la generazione di dette firme rispettivamente in un momento precedente alla scadenza, revoca o sospensione del suddetto certificato.

Altre validazioni temporali

Art. 41 DPCM 22 febbraio 2013 comma 4

Costituiscono inoltre validazione temporale:

- a) il riferimento temporale contenuto nella segnatura di protocollo....
- b) il riferimento temporale ottenuto attraverso la procedura di conservazione dei documenti in conformità alle norme vigenti...
- c) il riferimento temporale ottenuto attraverso l'utilizzo di Posta Elettronica Certificata ai sensi dell'art. 48 del Codice;
- d) il riferimento temporale ottenuto attraverso l'utilizzo della marcatura postale elettronica ai sensi dell'art. 14, comma 1, punto 1.4 della Convenzione postale universale....

**Nuovo Codice
Amministrazione
digitale in vigore dal
27/01/2018**

Domicilio digitale

Una delle maggiori innovazioni (confermate) del nuovo CAD, è quella del “domicilio digitale”, definito come “mezzo esclusivo di comunicazione e notifica da parte dei soggetti” regolati dal CAD.

Le nuove norme prefigurano così uno scenario in cui il cittadino che dichiara al Comune il domicilio digitale per l'iscrizione nell'**Anagrafe Nazionale Popolazione Residente** sta obbligando l'Amministrazione, come sopra definita, inclusa la gran parte delle partecipate pubbliche, a comunicare con lui esclusivamente attraverso la PEC e ciò include – si badi – le notifiche

Conservazione

Molto importante: è stata mantenuta la norma di cui all'art. 43 per cui il cittadino non è più tenuto a conservare il documento informatico conservato per legge da PP.AA. e partecipate e può richiederne l'accesso.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 44 stabilisce che il sistema di conservazione deve essere gestito da un responsabile [della conservazione] che lavori d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all'art. 29 del D.Lgs. 196/2003 e, ove presente, con il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi.

Continuità operativa

Sembra non obbligatorio per le Pubbliche Amministrazioni italiane la definizione di :

- a) un **piano di continuità operativa**, che fissa gli obiettivi e i principi da perseguire, descrive le procedure per la gestione della continuità operativa, anche affidate a soggetti esterni. Il piano tiene conto delle potenziali criticità relative a risorse umane, strutturali, tecnologiche e contiene idonee misure preventive. Le amministrazioni pubbliche verificano la funzionalità del piano di continuità operativa con cadenza biennale;
- b) il **piano di disaster recovery**, che costituisce parte integrante di quello di continuità operativa di cui alla lettera a) e stabilisce le misure tecniche e organizzative per garantire il funzionamento dei centri di elaborazione dati e delle procedure informatiche rilevanti in siti alternativi a quelli di produzione. DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, definisce le linee guida per le soluzioni tecniche idonee a garantire la salvaguardia dei dati e delle applicazioni informatiche, verifica annualmente il costante aggiornamento dei piani di disaster recovery delle amministrazioni interessate e ne informa annualmente il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Posta Elettronica Certificata

Viene ulteriormente rafforzato l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di utilizzare la posta elettronica certificata per tutte le comunicazioni in cui sia necessaria una ricevuta di invio e una di consegna con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata.

La comunicazione alla PA del proprio indirizzo di posta elettronica certificata comporta, infatti, due ordini di conseguenze:

- in primo luogo, essa costituisce espressa accettazione del dichiarante dell'invio degli atti e documenti che lo riguardano da parte dell'amministrazione;
- in secondo luogo, comporta un vincolo, solo per il soggetto, a ricevere tali atti di cui è necessaria la conferma di avvenuta consegna e ricezione presso quella casella di posta.

Vi è equiparazione dell'invio tramite PEC alla Notificazione per mezzo della posta “salvo che la legge disponga diversamente”

**Un proposta di
adeguamento**

Ringraziamenti

Non ci è più consentito vivere come uomini analogici in un mondo digitale.

Grazie per l'attenzione