



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Corso di formazione per il personale
DG Terzo Settore e Formazioni Sociali

Roma, 5 febbraio 2014

ISFOL

Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) Prospettive e criticità

Giulia Ombuen

Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL)

Cos'è il CAD e come opera



Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), emanato con il D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (GU n. 112 del 6 maggio 2005), è un testo unico che riunisce diverse norme, riorganizzando la materia delle informazioni e dei documenti in formato digitale.

Entrato in vigore il **1° gennaio 2006**, esso definisce i principi operativi per l'attuazione della digitalizzazione dell'azione amministrativa operando su due versanti:

- ✓ da un lato, sancisce veri e propri **diritti dei cittadini e delle imprese** in materia di uso delle tecnologie info-telematiche nei rapporti con le PA;
- ✓ dall'altro, dispone **obblighi per tutte le PA** di snellire le procedure e rendere tutti i servizi e le comunicazioni, interne ed esterne, fruibili per via telematica/digitale.

Principali provvedimenti di modifica ed integrazione del CAD



Nel corso degli anni il CAD è stato oggetto di numerosi interventi di modifica ed integrazione finalizzati ad accelerare i processi di digitalizzazione della PA e del sistema Paese in generale (nuovi obblighi e decorrenze più stringenti).

Tra i più significativi provvedimenti vi sono:

- il **D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235**, noto come il “**Nuovo CAD**”, entrato in vigore il 25 gennaio 2011
- il **D.L. 18 ottobre 2012, n. 179**, che ha definito l’**“Agenda Digitale Italiana”**
- il **D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33**, in materia di pubblicità, **trasparenza** e diffusione di informazioni da parte delle PA
- il **D.L. 21 giugno 2013, n. 69**, "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", il c.d. “**Decreto Fare**”, che prevede una cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda Digitale italiana

Il CAD, pilastro dell'innovazione digitale



Il CAD definisce le condizioni giuridiche e organizzative per il passaggio da un'amministrazione basata sulla carta e sui contatti *de visu* tra cittadino/imprese e PA ad una **amministrazione digitale**, altrimenti detta “amministrazione web 2.0” che, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, offre agli utenti (cittadini ed imprese) servizi sia più rapidi sia nuovi, quali ad esempio gli *open data* messi a disposizione di tutti sui propri siti web.

Il CAD nei fatti è una norma che orienta cittadini, imprese e PA (non solo quest'ultima, quindi) a modelli operativi e a strumenti di comunicazione in grado di sfruttare i vantaggi offerti dall'uso delle nuove tecnologie informatiche e telematiche.

Il contesto europeo e l'Agenda digitale

Europa 2020, la strategia di crescita dell'UE



L'Unione europea, che riconosce al digitale un valore importante per lo sviluppo dell'economia nel decennio in corso, ha messo a punto la **strategia Europa 2020** con il fine di assicurare una crescita che sia:

- **Intelligente**, grazie a investimenti più efficaci in istruzione, ricerca e innovazione
- **Sostenibile**, grazie alla scelta di costruire un'economia a basse emissioni di CO2 più competitiva, capace cioè di ottimizzare l'uso delle risorse naturali e, al tempo stesso, tutelare l'ambiente
- **Solidale**, grazie ad un'economia che, aumentando il tasso di occupazione, favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

La strategia Europa 2020 e i suoi 5 obiettivi



I cinque obiettivi che l'UE è chiamata a raggiungere entro il 2020 sono:

1. Occupazione

- innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni)

2. R&S/Innovazione

- aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE

3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica

- riduzione delle emissioni di **gas serra** del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990
- 20% del **fabbisogno di energia** ricavato da fonti rinnovabili
- 20% di aumento dell'efficienza energetica

4. Istruzione

- riduzione al di sotto del 10% dei tassi di abbandono scolastico precoce
- aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria

5. Lotta alla povertà e all'emarginazione/esclusione sociale

- almeno 20 milioni in meno di persone a rischio o in situazione di povertà e di emarginazione

Fonte: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_it.htm

Agenda digitale per l'Europa



L'Agenda digitale per l'Europa (DAE), la prima di sette iniziative prioritarie del programma Europa 2020, si propone di aiutare i cittadini e le imprese europee ad ottenere il massimo dalle tecnologie digitali.

Lanciata nel maggio 2010, **l'Agenda digitale per l'Europa** contiene 101 azioni, raggruppate intorno a sette aree prioritarie intese a promuovere le condizioni per creare crescita e occupazione in Europa ed in particolare:

1. Creare un nuovo e stabile quadro normativo per quanto riguarda la banda larga
2. Nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali attraverso prestiti per collegare l'Europa
3. Avviare una grande coalizione per le competenze digitali e per l'occupazione
4. Proporre una strategia per la sicurezza digitale dell'UE
5. Aggiornare il framework normativo dell'UE sul copyright
6. Accelerare il cloud computing attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico
7. Lancio di una nuova strategia industriale sull'elettronica

Agenda per l'Italia Digitale



Con il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” sono state previste le misure per l’applicazione concreta dell’ **Agenda per l’Italia Digitale** – ADI.

I principali interventi riguardano

1. Identità digitale
2. Amministrazione digitale e open data
3. Istruzione digitale
4. Sanità digitale
5. Banda larga e ultralarga per azzeramento del divario digitale
6. Pagamenti e elettronici
7. Giustizia digitale

L’**Agenzia per l’Italia Digitale – AgID(*)**, istituita con D.L. n. 83/2012, avrà il compito di portare avanti gli obiettivi definiti dall’ADI, promuovendo e monitorando l’attuazione dei piani di ICT delle PA.

(*) L’AgID eredita le competenze delle precedenti DigitPA già CNIPA e prima ancora AIPA

Il Codice dell'amministrazione digitale

Struttura del CAD



Il Codice dell'Amministrazione Digitale vigente è strutturato in 104 articoli e nove capi intitolati rispettivamente:

- I. Principi generali (artt. 1-19)
- II. Documento informatico e firme elettroniche; trasferimenti di fondi, libri e scritture (artt. 20-39)
- III. Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici (artt. 40-44)
- IV. Trasmissione informatica dei documenti (artt. 45-49)
- V. Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete (artt. 50-66)
- VI. Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni (artt. 67-70)
- VII. Regole tecniche (art. 71)
- VIII. Sistema pubblico di connettività e rete internazionale della pubblica amministrazione (artt. 72-87)
- IX. Disposizioni transitorie finali e abrogazioni (artt. 88-92)

PA digitale: nuovi diritti per cittadini e imprese



Il codice definisce, precisa e rende esigibili nuovi diritti quali:

- diritto **all'uso delle tecnologie telematiche** nelle comunicazioni con le PA (art. 3);
- **domicilio digitale**, facoltà di ogni cittadino di indicare alla PA un proprio indirizzo di posta elettronica certificata - PEC (art. 3-bis);
- diritto di **partecipazione al procedimento amministrativo e accesso ai documenti** amministrativi mediante l'uso delle tecnologia info-telematiche (art. 4)
- effettuazione di **pagamenti elettronici**(art. 5)
- **utilizzo esclusivo delle tecnologie** info-telematiche per comunicazioni (istanze, fatture, ecc.) **tra imprese e PA** (art. 5-bis)
- **utilizzo della PEC** in sostituzione della raccomandata A/R (art. 6)
- istituzione del pubblico **Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti** (INI-PEC) per favorire l'uso delle PEC (art. 6-bis)

E-government: l'impegno dello Stato e della PA (1/2)



- **Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza.** Le pubbliche amministrazioni centrali provvedono a riorganizzare ed aggiornare i servizi resi; a tale fine sviluppano l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del **grado di soddisfazione degli utenti** (art. 7)
- **Alfabetizzazione informatica dei cittadini.** Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle **categorie a rischio di esclusione**, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni (art. 8)

E-government: l'impegno dello Stato e della PA (2/2)



- **Partecipazione democratica elettronica.** Le PA favoriscono le nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche **residenti all'estero** (art. 9)
- **Sportello unico delle attività produttive – SUAP.** I servizi resi dai SUAP territoriali sono erogati verso l'utenza **solo in via telematica** (art. 10)
- **Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese - RIAA.** Presso il Ministero dello sviluppo economico (MISE) è istituito il Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese che, articolato su base regionale con apposite sezioni del sito informatico, fornisce, ove possibile, il supporto necessario a compilare in via elettronica la necessaria modulistica per l'avvio e l'esercizio dell'attività d'impresa (art. 11)

Gli strumenti della PA digitale



- **Il documento informatico**, in sostituzione del documento analogico, formato e trasmesso secondo specifiche regole tecniche che gli conferiscono valore giuridico-legale (Capo II, Sezione I; Capo III)
- **Le firme elettroniche (e i certificatori)** differenziate a seconda se il documento ha carattere meramente informativo ovvero giuridico-probatorio (Capo II, Sezione II)
- **La posta elettronica ordinaria (PEO) e la posta elettronica certificata (PEC)** per trasmissione/ricezione informatica dei documenti (Capo IV)
- **I siti internet**, che il Codice obbliga a garantire accessibili da tutti, anche alle persone con disabilità, nonché facilmente utilizzabili, completi nell'informazione, chiari nel linguaggio, affidabili, semplici nella consultazione, con caratteristiche di qualità, omogeneità ed interoperabilità. I siti web delle PPAA devono essere concepiti affinché sia facile orientarsi tra funzioni svolte, servizi resi, gare o procedimenti in corso e a tal fine devono dedicare una specifica sezione denominata “**Amministrazione trasparente**” (Capo V)

Le carte elettroniche



La carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi, che costituiscono gli strumenti di autenticazione telematica dei cittadini per l'accesso e/o l'effettuazione di pagamenti di servizi erogati in rete dalle PA (Capo V, Sezione IV).

La **carta d'identità elettronica (CIE)** che, a seguito dell'emanazione l'8 novembre 2007 del previsto Decreto interministeriale, ricomprende anche le funzioni della **carta dei servizi**. Oltre ai dati identificativi della persona e al codice fiscale potrà contenere, con il consenso dell'interessato per i dati sensibili, ulteriori informazioni quali:

- indicazione del gruppo sanguigno
- i dati amministrativi del Servizio Sanitario Nazionale
- dati biometrici ad esclusione del DNA
- residenza e cittadinanza
- codice numerico del comune di rilascio, date di rilascio e di scadenza
- fotografia e firma del titolare
- eventuale indicazione di non validità ai fini dell'espatrio
- tutte le informazioni occorrenti per la firma digitale

I dati della PA digitale e la rete



Nella PA digitale le pubbliche amministrazioni (centrali, regionali e locali) cooperano tra di loro e costituiscono una rete integrata, il cosiddetto **Sistema pubblico di connettività – SPC (Capo VIII)**, di cui il Codice definisce principi e finalità:

- Cooperazione federata, policentrica e non gerarchica del sistema (artt. 14, 73)
- Interoperabilità e scambio di dati e informazioni (art. 12)
- Riorganizzazione gestionale e dei servizi (art. 15 e 17)
- Gestione di procedimenti e di fascicoli informatici (art. 41)
- Trasmissione informatica dei documenti (Capo IV, artt. 45-49, 76)
- Disponibilità dei dati (artt. 50 e 60)

Basi dati di interesse nazionale (art. 60)



Il codice individua come **basi dati di interesse nazionale** l'insieme di informazioni raccolte e gestite dalle PA. Esse costituiscono sistemi informativi unitari che devono essere gestiti garantendo l'allineamento delle informazioni e l'accesso da parte delle PA interessate nell'ambito del SPC.

Allo stato attuale le base dati nazionali previste sono:

- a) repertorio nazionale dei dati territoriali
- b) anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)
- c) banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)
- d) casellario giudiziale
- e) registro delle imprese
- f) archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo
- f-bis) anagrafe nazionale degli assistiti (ANA)

Open data

Quanto ai dati pubblici patrimonio delle singole PA, il CAD mette in primo piano la responsabilità di aggiornarli, divulgarli e permettere la loro valorizzazione secondo i principi di *open government* (art. 50).

I dati delle pubbliche amministrazioni, infatti, devono essere resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in formato aperto (*open data*), affinché possano essere fruiti e rielaborati liberamente da terzi per qualsiasi scopo, commerciale o non commerciale.

- In ambito Europeo gli *open data* rappresentano il motore per l'innovazione, la crescita e la *governance*. La Commissione Europea ha previsto, tra le azioni dell'**Agenda Digitale Europea**, un programma per il riutilizzo degli *open data* della PA che dovrebbe dare un consistente contributo all'economia europea. Si tratta di interventi che collocano l'Unione europea all'avanguardia mondiale nel riutilizzo di informazioni del settore pubblico e che daranno impulso al settore, già in forte crescita, che si occupa della trasformazione di dati grezzi in materiale da cui dipendono centinaia di utilizzatori delle ICT (es. applicazioni per smartphones con mappe; informazioni in tempo reale su traffico e condizioni meteo; strumenti di comparazione dei prezzi, ecc.).

Sicurezza, continuità operativa e *disaster recovery*



L'obbligo di ricorrere all'uso massiccio delle nuove tecnologie per la gestione dei procedimenti amministrativi e per l'erogazione di servizi a cittadini e imprese espone le amministrazioni pubbliche al rischio di perdita di dati o di default del sistema.

A garanzia della non dispersione del patrimonio documentale informativo il Codice dispone (art. 50-bis) che le Pubbliche Amministrazioni provvedano a predisporre:

a) Il 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**;

a) 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** [...]

Il CAD e la gestione documentale

Riferimenti normativi in materia di archivi e gestione documentale



Oltre al **Codice dell'amministrazione digitale**, i principali provvedimenti normativi in materia di archivi e gestione documentale sono:

- DPR 28 dicembre 2000, n. 445 «**Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa**»
(GU supplemento ordinario al n. 20 serie generale del 20 febbraio 2001)
- DPCM 31 ottobre 2000 «**Regole tecniche per il protocollo informatico**» (GU n. 272 del 21 novembre 2000) che, anche se emanato con riferimento al precedente DPR 20 ottobre 1998, n. 428 confluito con varianti nel DPR 445/2000, rimane in vigore per esplicita dichiarazione dell'art. 78, comma f) del citato DPR 445/2000
- D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 «**Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137**»
(GU supplemento ordinario al n. 45 serie generale del 24 febbraio 2004)

Il ruolo centrale del sistema documentario



Il sistema documentario, sviluppato mediante sistemi informativi automatizzati, assume un ruolo sempre più centrale e diviene la componente essenziale e di supporto, in ambito sia pubblico sia privato, della Amministrazione digitale in quanto:

- è componente essenziale per il raggiungimento dell'*e-government* ,
- favorisce l'efficienza dei flussi e delle decisioni ,
- garantisce la trasparenza e il controllo dei procedimenti,
- soppintende il ciclo di vita del documento informatico, dalla formazione sino alla conservazione.

I pilastri della gestione documentale informatica



- Il documento informatico
- Il protocollo informatico
- La firma digitale
- La posta elettronica certificata (PEC) e ordinaria (PEO)
- Il fascicolo elettronico
- I flussi documentali per i procedimenti
- La conservazione

Il documento informatico

- è la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti
- è un insieme di valori binari la cui materialità è data dal sistema e dal supporto informatico in cui è memorizzato
- può essere memorizzato o riprodotto infinite volte, ottenendo duplicati assolutamente identici all'originale
- il suo contenuto è svincolato dal supporto

Il CAD definisce principi e regole per l'intero ciclo di vita del documento (formazione, trasmissione, archiviazione e conservazione) con strumenti informatici e prevede anche specifiche regole tecniche (ex art. 71) riferite agli strumenti ad esso connessi quali:

- la firma digitale
- il protocollo informatico
- la posta elettronica, ordinaria (PEO) e certificata (PEC)
- la conservazione digitale

Esempi di documenti informatici



- Documenti di testo, fogli di calcolo, schemi XML redatti utilizzando appositi strumenti software
- Documenti acquisiti per via telematica o su supporto informatico, e-mail, copie per immagine su supporto informatico (scansione) di documenti analogici
- RegISTRAZIONI informatiche di transazioni o di processi informatici, presentazione telematica di dati forniti dall'utente attraverso la compilazione di moduli o formulari elettronici
- Generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più basi dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica (viste)

La firma elettronica, per via della sua natura tecnologica, può sempre accompagnare un documento, ma quest'ultimo - per essere tale - non deve necessariamente essere firmato.

Caratteristiche del documento informatico



- Essere identificato in modo **univoco** e **persistente**
- Essere **immodificabile**, cioè formato in modo che forma e contenuto non siano alterabili durante le fasi di tenuta e accesso e ne sia garantita la staticità nella fase di conservazione
- Essere prodotto in uno dei **formati idonei alla conservazione**
- Essere memorizzato in un **sistema di gestione informatica** dei documenti o di conservazione la cui tenuta può anche essere delegata a terzi
- Avere associati almeno un **set minimo di metadati**

Principali tematiche collegate al documento informatico



- ✓ Formazione del “documento informatico nativo”
- ✓ Sottoscrizione elettronica
- ✓ Dematerializzazione
 - Procedure per il riversamento del documento analogico tramite tecnologie hw (scanner) e sw (OCR – Optical Character Recognition)
 - Valore legale del documento informatico ottenuto
- ✓ Trasmissione tramite PEO e PEC
- ✓ Gestione corretta e trasparente
 - Lavorazione attraverso sistemi di Workflow Management
 - Conservazione sostitutiva dei documenti in archivi digitali
- ✓ Mantenimento del valore culturale e storico

Efficacia probatoria del documento informatico



Il **documento informatico** da chiunque formato, memorizzato su supporto informatico e trasmesso con strumenti telematici conformi con le regole tecniche di cui all'articolo 71 ha la **stessa validità e rilevanza**, agli effetti di legge, **del documento cartaceo** (art. 20).

L'idoneità del documento informatico a soddisfare il **requisito della forma scritta** e il suo **valore probatorio** sono liberamente valutabili in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immutabilità, fermo restando quanto disposto dall'articolo 21.

Le tipologie di firme



1. Firma elettronica
2. Firma elettronica avanzata
3. Firma elettronica qualificata
4. Firma digitale



1. Firma elettronica

- Insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica (art. 1, lettera q)

E' la **firma più debole** in quanto non prevede meccanismi di autenticazione del firmatario o di integrità dei dato.

Rientrano in questa fattispecie il **codice PIN** abbinato a una carta magnetica (es. il Bancomat); le comuni credenziali di accesso costituite da **nome utente e password**.

Di fatto, la norma non definisce quali debbano essere le caratteristiche tecniche della **firma elettronica** né il livello di sicurezza. Firma e documento in ogni caso rimangono distinti, anche se associati logicamente, e la determinazione del valore probatorio del documento informatico su cui è apposta questa tipologia di firma è rimessa alla decisione del giudice che dovrà tenere conto, caso per caso, delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità.

2. 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**

E' la firma introdotta più di recente, per la quale, in base alle regole tecniche emanate con il DPCM 22 febbraio 2013, *“la realizzazione di soluzioni di firma elettronica avanzata non è soggetta ad alcuna autorizzazione preventiva”*.



E' una **firma forte** e tipici esempi sono le firme grafometriche su tablet



3. Firma elettronica qualificata



- un particolare tipo di firma elettronica avanzata che sia basata su un **certificato qualificato** e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma

E' una **firma forte** e tipici esempi sono il **token usb** o la **smart card** rilasciate da un ente certificatore e basate su un certificato qualificato.

I



4. 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 la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici

E' l'unica **firma forte** per la quale la norma richiede una particolare modalità tecnologica, quella della **crittografia a chiavi asimmetriche**.

Come per la firma elettronica qualificata i mezzi più usati sono il **token usb** o la **smart card**.



Firme ed efficacia probatoria



Documento informatico sottoscritto con firma elettronica (art. 21, comma 1)	Liberamente valutabile in giudizio tenuto conto delle caratteristiche di qualità, sicurezza, integrità e immutabilità
Documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale (art. 21, comma 2)	Costituisce piena prova fino a querela di falso. Efficacia probatoria della scrittura privata (art. 2702 c.c.).
Documento informatico contenente una delle scritture private individuate all'art. 1350, primo comma, numeri 1-12 del c.c.(*) firmato con firma elettronica qualificata o digitale (art. 21, comma 2-bis)	Costituisce piena prova fino a querela di falso

(*) es. contratti che trasferiscono la proprietà di beni immobili; contratti di locazione di beni immobili per una data superiore a 9 anni; atti di divisione di beni immobili e di altri diritti reali immobiliari.

Quali le principali differenze a livello legale?



I documenti informatici siglati con firma elettronica avanzata, firma elettronica qualificata, firma digitale, hanno la medesima efficacia probatoria della scrittura privata (quella prevista dall'art. 2702 del Codice Civile, tranne che per i contratti immobiliari nel caso si usi la firma elettronica avanzata).

Per i documenti informatici con firma elettronica qualificata e con firma digitale vale la presunzione – vincibile con prova contraria che deve essere resa dal presunto firmatario – secondo cui l'utilizzo del dispositivo di firma è riconducibile al titolare.

Caratteristiche di un documento firmato digitalmente



- **Autenticità:** certezza del soggetto sottoscrittore
- **Integrità:** garanzia che il documento informatico non ha subito alterazioni, sia volontarie sia accidentali, dopo la sottoscrizione
- **Non ripudio:** presunzione che la firma digitale sia riconducibile al titolare del dispositivo di firma, salvo prova contraria
- **Valore legale:** la sottoscrizione con firma elettronica qualificata o con firma digitale soddisfa il requisito legale della forma scritta se formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'art. 71, che garantiscono l'identificabilità dell'autore e l'integrità del documento.

Firma autenticata (art. 25)



- Si ha per riconosciuta, ai sensi dell'articolo 2703 del codice civile, **la firma elettronica** o qualsiasi altro tipo di **firma avanzata autenticata dal notaio** o **da altro pubblico ufficiale** a ciò autorizzato.
- L'autenticazione della firma elettronica, anche mediante l'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa, o di qualsiasi altro tipo di firma elettronica avanzata consiste nell' **attestazione, da parte del pubblico ufficiale**, che la firma è stata apposta in sua presenza dal titolare, previo accertamento della sua identità personale, della validità dell'eventuale certificato elettronico utilizzato e del fatto che il documento sottoscritto non è in contrasto con l'ordinamento giuridico.

Domicilio digitale del cittadino – art. 3-bis (1/3)



4. A decorrere dal **1° gennaio 2013**, salvo i casi in cui e' prevista dalla normativa vigente una diversa modalità di comunicazione o di pubblicazione in via telematica, **le amministrazioni pubbliche** e i **gestori o esercenti di pubblici servizi** comunicano con il cittadino **esclusivamente tramite il domicilio digitale dallo stesso dichiarato**, anche ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, senza oneri di spedizione a suo carico. Ogni altra forma di comunicazione non può produrre effetti pregiudizievoli per il destinatario. L'utilizzo di differenti modalità di comunicazione rientra tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale ai sensi dell'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Domicilio digitale del cittadino – art. 3-bis (2/3)



4-bis. In assenza del domicilio digitale del cittadino, le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come **documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata**, da **conservare nei propri archivi**, ed inviare ai cittadini stessi, per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento, **copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 dicembre 1993, n. 39.**

4-ter. Le disposizioni di cui al comma 4-bis soddisfano a tutti gli effetti di legge gli obblighi di conservazione e di esibizione dei documenti previsti dalla legislazione vigente laddove la **copia analogica inviata al cittadino** contenga una dicitura che specifichi che il documento informatico, da cui la copia è tratta, è stato **predisposto e conservato presso l'amministrazione** in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71.

Domicilio digitale del cittadino – art. 3-bis (3/3)



4-quater. Le modalità di predisposizione della copia analogica di cui ai commi 4-bis e 4-ter soddisfano le condizioni di cui all'articolo 23-ter, comma 5, salvo i casi in cui il documento rappresenti, per propria natura, una certificazione rilasciata dall'amministrazione da utilizzarsi nei rapporti tra privati.

5. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza Pubblica.

Documenti amministrativi informatici

Art. 23-ter (1/4)



1. Gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, costituiscono **informazione primaria ed originale** da cui e' possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge.
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.

Documenti amministrativi informatici Art. 23-ter (2/4)



3. Le **copie su supporto informatico** di documenti formati dalla pubblica amministrazione **in origine su supporto analogico ovvero da essa detenuti**, hanno il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, degli originali da cui sono tratte, se la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della **firma digitale o di altra firma elettronica qualificata** e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71; in tale caso l'obbligo di **conservazione dell'originale del documento è soddisfatto con la conservazione della copia su supporto informatico.**

Documenti amministrativi informatici

Art. 23-ter (3/4)



4. Le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle **pubbliche amministrazioni** sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, nonché d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e sentiti DigitPA [AgID] e il Garante per la protezione dei dati personali.

Documenti amministrativi informatici Art. 23-ter (4/4)



5. Sulle **copie analogiche** di documenti amministrativi informatici può essere **apposto a stampa un contrassegno**, sulla base dei criteri definiti con linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale, tramite il quale e' possibile ottenere il documento informatico, ovvero verificare la corrispondenza allo stesso della copia analogica. Il contrassegno apposto ai sensi del primo periodo sostituisce a tutti gli effetti di legge la sottoscrizione autografa e **non può essere richiesta la produzione di altra copia analogica con sottoscrizione autografa del medesimo documento informatico**. I programmi software eventualmente necessari alla verifica sono di libera e gratuita disponibilità.

Formazione e scambio di documenti nella PA



Articolo 40

- 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.
(, comma 1)

Articolo 47

- 1. Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante **l'utilizzo della posta elettronica** o in **cooperazione applicativa**; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza.
- 1-bis. L'inosservanza della disposizione di cui al precedente comma 1, ferma restando l'eventuale responsabilità per danno erariale, comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare.

Uso esclusivo dei canali telematici per la PA



Articolo 63

- 3-bis. A partire dal **1° gennaio 2014**, allo scopo di incentivare e favorire il processo di informatizzazione e di potenziare ed estendere i servizi telematici, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, utilizzano **esclusivamente i canali e i servizi telematici**, ivi inclusa la **posta elettronica certificata**, per l'utilizzo dei propri servizi, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze e atti e garanzie fideiussorie, per l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni.

Documenti interni della PA



Per la formazione, gestione e sottoscrizione di documenti informatici aventi rilevanza **esclusivamente interna** ciascuna amministrazione può adottare, nella propria autonomia organizzativa, regole diverse da quelle contenute nelle regole tecniche di cui all'articolo 71 (art. 34, comma 2)

Immodificabilità del documento informatico (1/5)



Il documento informatico assume la caratteristica di immodificabilità se formato in modo che il contenuto risulti non alterabile durante le fasi di tenuta, di accesso e di conservazione nel tempo.

Pertanto, occorre eliminare o rendere statici, anche attraverso procedure automatiche:

- gli elementi dinamici quali macroistruzioni, riferimenti esterni o codici eseguibili che possono modificare gli atti, i fatti o i dati nello sesso rappresentati
- le informazioni di ausilio alla redazione quali annotazioni, revisioni, segnalibri, gestiti dal prodotto software utilizzato

Immodificabilità del documento informatico (2/5)



La immodificabilità di un documento informatico redatto utilizzando appositi strumenti informatici è determinata da specifiche operazioni quali:

- sottoscrizione con firma digitale ovvero con firma elettronica qualificata, ovvero
- apposizione di una validazione temporale , ovvero
- segnatura di protocollo e trasferimento a soggetti terzi con posta elettronica certificata con ricevuta completa , ovvero
- memorizzazione su sistemi di gestione documentale che adottino politiche di sicurezza, ovvero
- versamento ad un sistema di conservazione.

Immodificabilità del documento informatico (3/5)



Per il documento informatico

- acquisito come copia per immagine su supporto informatico di un documento analogico, ovvero
- acquisito come copia informatica di un documento analogico, ovvero
- acquisito per via telematica su supporto informatico

La immodificabilità è determinata dalla operazione di **memorizzazione nel sistema di gestione informatica dei documenti o nel sistema di conservazione.**

Immodificabilità del documento informatico (4/5)



Il documento informatico che deriva da registrazione informatica delle informazioni risultanti

- da transazioni informatiche , ovvero
- dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari, ovvero
- dalla generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati provenienti da una o più basi dati

La immodificabilità è determinata dalla operazione di

- registrazione dell'esito dell'operazione e
- dall'applicazione di misure per la protezione dell'integrità delle basi di dati e dalla produzione e conservazione dei log di sistema, ovvero
- con la produzione di una estrazione statica dei dati e il trasferimento della stessa nel sistema di conservazione.

Immodificabilità del documento informatico (5/5)



Il documento informatico assume la caratteristica di immodificabilità **anche** con la **registrazione nel registro di protocollo**, negli ulteriori registri, ove opportunamente normati, nei repertori, negli albi, negli elenchi, negli archivi o nelle raccolte di dati contenute nel sistema di gestione informatica dei documenti , secondo quanto previsto nel Capo IV del DPR 28 dicembre 2000, n. 445 e come descritti nel manuale di gestione.

Formato del documento informatico e caratteristiche



La leggibilità di un documento informatico dipende dalla possibilità e dalla capacità di interpretare ed elaborare correttamente i dati binari che costituiscono il documento, secondo le regole stabilite dal formato con cui esso è stato rappresentato.

Il formato di un file è la convenzione usata per interpretare, leggere e modificare il file (comunemente identificato attraverso l'estensione del file).

Le caratteristiche di cui bisogna tener conto nella scelta sono:

1. apertura
2. sicurezza
3. portabilità
4. funzionalità
5. supporto allo sviluppo
6. diffusione

Formato indicati sia per l'interoperabilità sia per la conservazione



- Testi/documenti (PDF, PDF/A, DOCX, ODT)
 - Immagini (TIFF, JPEG/JPEG2000)
 - Immagini vettoriali (SVG, Shapefile)
 - Video (MPG, MPEG, AVI, WMV,...)
 - Audio (MP3)
 - Video (MPEG-4)
-
- In campo sanitario DICOM, HL7

Le pubbliche amministrazioni possono utilizzare formati ulteriori in relazione a specifici contesti operativi che vanno esplicitati, motivati e riportati nel Manuale di gestione.

I problemi della conservazione



Obsolescenza di hardware e software

Le informazioni archiviate devono essere utilizzabili per utenti distanti nel tempo, nello spazio e nel contesto culturale rispetto ai soggetti produttori



La conservazione di informazioni in formato digitale è più complessa della conservazione tradizionale

I documenti come risorsa



Cambia il valore e il peso dell'informazione dodei documenti:

- Possibilità di riuso illimitato
- Condivisione delle conoscenze
- Sviluppo attività di cooperazione anche a distanza grazie alla facilità di trasmissione (e-mail, pubblicazione sul web, ecc.)
- Investimenti necessari = percezione del valore delle nuove fonti

Aspetti critici della transizione



- Scarsa diffusione della banda larga e ultralarga
- Costi elevati per la conservazione permanente
- Difficoltà di gestione di archivi misti o ibridi, basati cioè sulla prassi della doppia archiviazione, informativa e analogica
- Rischio di disallineamento degli archivi e perdita della funzione di auto-documentazione efficiente e autentica
-

Per saperne di più di ...



Agenda Digitale Italiana e dello stato di attuazione del CAD

- www.agid.gov.it

Archivi di Stato e soprintendenze archivistiche che vigilano sugli archivi (in quanto patrimonio pubblico dello Stato)

- www.archivi.beniculturali.it/

PA digitale e Codice dell'amministrazione digitale

- <http://egov.formez.it/content/codice-dellamministrazione-digitale-testo-vigente-0>

Le leggi italiane costantemente aggiornate in una banca dati gratuita e online

- <http://www.normattiva.it/>

Grazie per l'attenzione!



g.ombuen@isfol.it

Tel. 06.85447419