

**Gli aggiornamenti della normativa
italiana
e Il Codice dell'Amministrazione digitale
dlgs 82/05**

**Giornata di aggiornamento e formazione
sulla gestione del sistema documentario
degli enti pubblici**

27/06/2011

**Archivio di Stato di Milano
via Senato 10**

Finalità e caratteristiche del codice (dlgs 82/2005)

- Costituisce il tentativo ambizioso di riordinare l'intero e complesso sistema normativo promuovendo l'innovazione tecnologica nei sistemi informativi e documentari e distinguendo le norme in base al loro livello di applicazione (in opposizione alle finalità del testo unico).
- Il dlgs 235/10 ha introdotto novità di ampia portata al CAD.
- Rispetto alla normativa precedente segue una logica di separazione, individuando esclusivamente le norme relative allo sviluppo di sistemi informativi e documentari digitali con alcuni rischi (parere del Consiglio di Stato n. 11995, 7 febbraio 2005) di:
 - mancato coordinamento e separazione e cesura tra la disciplina della gestione dei documenti informatici e quella generale prevista dal testo unico 445/2000 e da altre norme tra cui la legge 241/1990 modificata con legge 15/2005;
 - un eccesso di decentramento delle responsabilità organizzative ai dirigenti in assenza di principi guida chiari e non ambigui;
 - mancato coordinamento organico della materia (complesso normativo un poco farraginoso e non privo di rischi –Pastura-).
 - Il nuovo codice va considerato nell'ambito complessivo della precedente normativa sopravvissuta.
 - Ai quali il dlgs 235/10 ha cercato di porre rimedio portando a una vera e propria rivisitazione del CAD.

Finalità e caratteristiche del codice (dlgs 82/2005)

- Norme relative all'amministrazione digitale si trovano però anche fuori dal codice, introdotte nel sistema legislativo italiano dal 2005 ad oggi che di fatto rendono meno coerente, esaustivo e stabile il CAD:
 - finanziare e normative omnibus;
 - la normativa sulla PEC (DPR 68/05, legge 2/09 e dpcm 6 maggio 2009);
 - titolo IV DPR 445/00.

Struttura del codice

- Capo I. Principi generali (1-19)
 - Sezione 1. Definizioni, finalità, ambiti
 - Sezione 2. Diritti dei cittadini e delle imprese
 - Sezione 3. Organizzazione e rapporti Stato, enti locali e regioni
- Capo II. Il documento informatico (20-39)
 - Sezione 1. Documento informatico
 - Sezione 2. Firme elettroniche e certificatori
 - Sezione 3. Trasferimento di fondi, libri e scritture
- Capo III. Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici (40-44)
- Capo IV. Trasmissione informatica dei documenti (45-49)
- Capo V. Dati delle pp.aa e servizi in rete (50-66)
 - Sezione 1. Dati della pp.aa.
 - Sezione 2. Fruibilità dei dati
 - Sezione 3. Servizi in rete
 - Sezione 4. Carte elettroniche
- Capo VI. Sviluppo, acquisizione e riuso dei sistemi informatici delle pp.aa. (67-70)
- Capo VII. Regole tecniche (71-87)
 - Sezione 1. Definizioni relative al sistema p. di connettività
 - Sezione 2. Sistema pubblico di connettività SPC
 - Sezione 3. Rete internazionale della p.a. e compito del DigitPA
- Capo VIII. Disposizioni transitorie e abrogazioni (88-92)

Il diritto all'uso delle tecnologie/1

- Art. 3: “I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente decreto”.
- Art. 4: “La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l’uso delle tecnologie e dell’informazione (...). Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione...”
- Art. 6 “Le pubbliche amministrazioni centrali utilizzano la posta elettronica certificata (...) per ogni scambio di documenti e informazioni con i soggetti che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle pubbliche amministrazioni regionali e locali salvo non sia diversamente stabilito”.
- Gli articoli – se applicabili (ma il Codice non prevede sanzioni) – sembrano istituire un controllo di tipo giurisdizionale sull’uso delle tecnologie; in realtà – a parte una serie di dichiarazioni generali più adatte a un testo costituzionale (e quindi impugnabili nell’ambito di eventuali ricorsi) sembrano inquadrati all’interno del tradizionale utilizzo strumentale delle tecnologie per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione (Guercio).

Il diritto all'uso delle tecnologie/2

Modifiche articolo 5

- Le pubbliche amministrazioni:
- **consentono l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;**
- **possono avvalersi di prestatori di servizi di pagamento per consentire ai privati di effettuare i versamenti in loro favore attraverso l'utilizzo di carte di debito, di credito o prepagate e di ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile.**

Il diritto all'uso delle tecnologie/3

- Codice dell'amministrazione digitale (art. 6) si prevede che le pubbliche amministrazioni (art 1 comma 2 dlgs 165/01): ricevono le istanze, le dichiarazioni e lo scambio di informazione e documenti delle imprese solo tramite le tecnologie dell'informazione e comunicazione - PEC.

Coordinamento informatico tra istituzioni

- Art. 14 “(...) lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole necessarie per garantire la sicurezza e l’interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi (...)”.
- Art. 15 “(...) le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche di cui all’articolo 71”. **Le amministrazioni devono quantificare i risparmi conseguiti dall’applicazione delle tecnologie digitali.**

Criticità specifiche

- Ambiguità e di confusione in tutti gli articoli dedicati alla formazione e trasmissione dei documenti rispetto:
 - ai problemi della provenienza e della validità giuridica dei documenti informatici (articoli 20-23 e 45-48);
 - ai criteri di esclusione per fini storici dal processo di digitalizzazione di documenti di particolare rilevanza (articolo 40, comma 3);
 - al ruolo e alle modalità di formazione di fascicoli relativi a procedimenti amministrativi (articolo 41);
 - ai criteri per la conservazione sostitutiva e alle garanzie in termini di durata (articolo 43);
 - ai criteri per la conservazione permanente (articolo 44).

Modifiche agli articoli 22 e 23

Viene ripresa e in parte riformulata la complessa materia degli originali e delle copie sia analogici sia informatici.

L'obbligo di archivi correnti informatici (art. 40)

- Le pp.aa. – *che dispongono di idonee risorse tecnologiche* – formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici secondo le regole tecniche ai sensi dell'art. 71
- E' tuttavia consentita “ove risulti necessaria e comunque nel rispetto del principio dell'economicità” la redazione di *documenti originali su supporto cartaceo*.
- E' prevista l'emanazione di un decreto su proposta anche del ministro per i beni culturali che individui le *categorie di documenti amministrativi che possano essere redatti in originale anche su supporto cartaceo in relazione al particolare valore di testimonianza storica ed archivistica che sono idonei ad assumere*.

Riforma articolo 40

Dopo l'art. 40 è inserito l'art. 40 bis:

“Formano comunque oggetto di registrazione di protocollo ai sensi art. 53 DPR 445/00, le comunicazioni che provengono o sono inviate dalle caselle di posta elettronica di cui agli artt. 47, comma 3, 54, comma 2-ter e 57-bis, comma 1”.

Procedimento e fascicolo informatico (art. 41)

- I procedimenti amministrativi devono essere gestiti utilizzando le tecnologie per l'informazione e la comunicazione.
- La p.a. *può raccogliere in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati, il fascicolo deve essere identificato.*
- La definizione è del tutto insufficiente a inquadrare il problema rispetto alla 241/90 e e al 445/00 e alla disciplina archivistica.
- Che cos'è il fascicolo informatico?

Dematerializzazione (art. 42)

“Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria od opportuna la conservazione e provvedono alle predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici (...)”.

Riproduzione e conservazione (art. 43)

- Si mantiene la validità delle riproduzioni sostitutive predisposte secondo regole tecniche precedenti (che pur non avevano finora garantito il fine della conservazione), ora cambiata dalle nuove regole.
- Si stabilisce per legge il principio di una duplicazione non significativa dei documenti: “I documenti informatici, di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, possono essere archiviati per le esigenze correnti anche con modalità cartacee e sono conservati in modo permanente con modalità digitali”.
- Si mantiene fermo il principio dei poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle pp.aa. e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico.

Conservazione (art. 44)

- Si affermano principi generali sul sistema di conservazione dei documenti informatici (ora integrati dalle nuove regole):
 - identificazione certa del soggetto che ha formato il documento o che lo ha acquisito;
 - integrità;
 - leggibilità e agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative inclusi i dati di registrazione e classificazione originari, ne consegue che le pp.aa. devono produrre documenti classificati e protocollati nell'ambito dei rispettivi piani di classificazione e fascicolazione;
 - rispetto delle misure di sicurezza: costruzione dei sistemi informativi a norma di legge e aggiornati alla tecnologia corrente.

Modifiche art. 44

“Il sistema di conservazione dei documenti informatici è gestito da un responsabile che opera d’intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali e del responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, di cui all’art. 61 DPR 445/00, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza”.

Trasmissione (art. 45)

- “I documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, ivi compreso il fax, idoneo ad accertare la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale”.

Posta elettronica (art. 47)/1

- “Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono di norma mediante l’utilizzo della posta elettronica; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza (...)”. Verifica provenienza:
 - sottoscrizione digitale;
 - protocollo informatico;
 - altri accertamenti (non specificati);
 - posta elettronica certificata (criticità).

Posta elettronica (art. 47)/2

- La modifica all' art. 47 prevede che “le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza” e che le amministrazioni centrali provvedano “ad utilizzare la posta elettronica per le comunicazioni tra l'amministrazione ed i propri dipendenti, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e previa informativa agli interessati in merito al grado di riservatezza degli strumenti utilizzati”.
Infine è in via di perfezionamento la predisposizione di un decreto che sanziona, attraverso un taglio dei trasferimenti, le amministrazioni che continuano a utilizzare le comunicazioni cartacee (decreto che attua l'articolo 2, comma 589, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Modifiche articolo 50

- Articolo 50 bis “1 In relazione ai nuovi scenari di rischio, alla crescente complessità dell’attività istituzionale caratterizzata da un intenso utilizzo della tecnologia dell’informazione, le PP. AA. Predispongono piani di emergenza in grado di assicurare la continuità delle operazioni indispensabili per il servizio e il ritorno alla normale operatività”.
- 3 A tali fini le PP. AA definiscono: il piano di continuità operativa e il piano di disaster recovery.

Modifiche articolo 51

- Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: “2 bis. Le amministrazioni hanno l’obbligo di aggiornare tempestivamente i dati nei propri archivi, non appena vengano a conoscenza dell’inesattezza degli stessi”.

Modifiche articolo 57/Moduli

- Le PA non possono richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati (ruolo dei siti web); in caso di omessa pubblicazione, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza dei suddetti moduli o formulari. La mancata pubblicazione è altresì rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili.

Modifiche articolo 58

- Le modifiche all' art. 58 del Codice dell'amministrazione digitale sono tese ad assicurare l'acquisizione d'ufficio per via telematica di dati e documenti da parte delle amministrazioni:
- **le amministrazioni titolari di banche dati predispongono apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni, volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni procedenti, senza oneri a loro carico;**
- **DigitPA provvede al monitoraggio dell'attuazione di tali disposizioni, in caso di mancata predisposizione da parte delle amministrazioni interessate delle convenzioni;**
- **il Presidente del Consiglio dei Ministri può nominare un commissario *ad acta* per le amministrazioni inadempienti.**

Modifiche articolo 65

- Modifiche all'art. 65 del Codice dell'amministrazione digitale, ulteriori modalità (oltre alla firma digitale e alla carta d'identità elettronica) per inviare validamente domande e dichiarazioni per via telematica:
- **trasmissione dalla casella di Posta Elettronica Certificata della persona che l'ha firmata;**
- **invio per posta elettronica della copia dell'istanza e del documento.**
- Con decreto sono individuati i casi in cui è prevista solo la sottoscrizione con firma digitale.

Proposta di regole tecniche di formazione e conservazione dei documenti informatici

- Articolo 1 Ambito di applicazione
- Articolo 2 Definizioni
- Articolo 3 Formazione del documento informatico
- Articolo 4 Riproduzione sostitutiva dei documenti analogici
- Articolo 5 Riproduzione dei documenti informatici
- Articolo 6 Conservazione dei documenti informatici
- Articolo 7 Formati per la conservazione
- Articolo 8 Supporti di memorizzazione per la conservazione
- Articolo 9 Responsabile della conservazione
- Articolo 10 Modalità di esibizione
- Articolo 11 Guide tecniche
- Articolo 12 Conformità delle procedure operative

Bibliografia

Maria Grazia Pastura, *Problemi e prospettive archivistiche del Codice dell'amministrazione digitale*, in “Archivi e computer”, 1/2007

Maria Guercio, *Appunti raccolti durante lezioni, corsi e diapositive pubblicate in vari siti internet*, 2002-2010

<http://www.innovazionepa.gov.it>

Internet: voci specifiche di riferimento ai singoli argomenti, sulla P.A. digitale e la ITC