

ASSOCIAZIONE CULTURALE
PER LO STUDIO DEL DIRITTO

techne

n. 21/2015

Direttore responsabile

GLAUCO RIEM

Via Tessitura, 23 - 33170 Pordenone
tel. 0434 522866 - fax 0434 246429
associazione@e-curia.it
www.rivistatechne.it

Realizzazione editoriale

Forum, Editrice Universitaria Udinese srl
Via Palladio, 8 - 33100 Udine
www.forumeditrice.it

Stampa

Press Up srl, Ladispoli (RM)

Reg. Trib. di Pordenone n. 514 del 27.07.2004

Direttore responsabile

GLAUCO RIEM

Comitato scientifico

RENATO BORRUSO (direttore del comitato scientifico) - in sua memoria

Presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione; professore di Informatica giuridica

MASSIMILIANO ATELLI

Magistrato del TAR; già avvocato Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali

GIANLUIGI CIACCI

Professore di Informatica giuridica, Università Luiss 'Guido Carli' di Roma; dottore di ricerca in Diritto dell'informatica e Informatica giuridica, Università degli Studi 'La Sapienza' di Roma

GIAN LUCA FORESTI

Professore di Informatica, Università degli Studi di Udine

FURIO HONSELL

Professore di Informatica, Università degli Studi di Udine

DONATO LIMONE

Professore di Informatica giuridica, Università degli Studi 'La Sapienza' di Roma e Università telematica 'Telma' di Roma

PATRIZIO MENCHETTI

Membro del Legal Advisory Board (comitato consultivo giuridico) della Direzione generale 'Società dell'Informazione' della Commissione Europea

PIER LUCA MONTESSORO

Professore di Sistemi di elaborazione e direttore del Dipartimento di Ingegneria Elettrica, Gestionale e Meccanica, Università degli Studi di Udine

ROCCO PANETTA

Avvocato; dirigente dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali; professore di Istituzioni di diritto privato, Università degli Studi 'Roma Tre' di Roma

UMBERTO RAPETTO

Comandante del Nucleo Speciale Anticrimine Tecnologico della Guardia di Finanza

FLORETTA ROLLERI

Direttore generale del Centro di Eccellenza del Ministro della Giustizia in Castel Capuano in Napoli

PIEREMILIO SAMMARCO

Professore di Diritto dell'informatica, Università degli Studi 'Roma Tre' di Roma; dottore di ricerca in Diritto dell'informatica e Informatica giuridica, Università degli Studi 'La Sapienza' di Roma

ANDREA SIROTTI GAUDENZI

Professore nel Master in Diritto della Rete, Università degli Studi di Padova

MARZIO VAGLIO

Professore nel Master in Diritto della Rete, Università degli Studi di Padova

Hanno collaborato a questo numero

LAURA BERIOTTO, GIOVANNI MANCA, GILBERTO MARZANO, ROCCO PANETTA, GLAUCO RIEM

SOMMARIO

EDITORIALE	5
E ALLA FINE SCOMPARVE LA CARTA GIOVANNI MANCA	11
IL DOCUMENTO INFORMATICO: IL PERCORSO DI UNA DEFINIZIONE GILBERTO MARZANO	18
LA CHECK-LIST PER UN COMPLETO SWITCH OFF DIGITALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE A CURA DI GILBERT MARZANO	24
SWITCH OFF DIGITALE A 360°: QUALE IL CAMBIAMENTO E QUALE IL PERCORSO? LAURA BERIOTTO	26
E-GOVERNMENT: UN'OPPORTUNITÀ E UN IMPEGNO NON COMUNE ROCCO PANETTA	31
Il glossario dello <i>switch off</i> e del Codice dell'Amministrazione Digitale	34
ItaliaLogin	44
La vignetta di Federico Cecchin	48

EDITORIALE

Giulio Riem*

«Techne» dedica questo numero alle norme che pretendono, entro il settembre 2016, che le pubbliche amministrazioni operino un completo *switch off* nella gestione documentale; la volontà legislativa, formalizzata con il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e dal successivo DPCM 13 novembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 8, del 12 gennaio 2015, pretende infatti l'abbandono definitivo dell'uso della carta (documento analogico originale) e l'esclusivo utilizzo di documenti informatici originali firmati digitalmente. La rivista è pubblicata con il patrocinio ed il supporto della Provincia e del Comune di Pordenone, del Comune di Vicenza, che hanno inteso supportare, come già altre volte, l'iniziativa editoriale che vuole essere una prima risposta informativa a quel nuovo modo di gestire i flussi di lavoro e quello, determinante, che impone la gestione, conservazione ed archiviazione dei documenti informatici secondo le norme del CAD.

La completa *radiazione* della documentazione analogica a favore di quella totalmente informatica è postulata dal su citato DPCM, che va a completare definitivamente le regole tecniche del CAD e che indica e completa tutte le *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 ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005* (GU n. 8 del 12-1-2015).

In proposito la presidente dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), Maria Pia

Giovannini, così si esprime: «*Non è principio facile da far valere anche se sono previste già sanzioni per i dirigenti che non si adeguino. Però oggi ci sono diversi modi per formare e trattare un documento informatico ed ecco perché sono previsti diciotto mesi di transizione prima di passare al completo adeguamento*».

In merito all'ambito di applicazione il D.Lgs. 82/2005 all'art. 2, comma 2, afferma che: «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».

In merito alle *sanzioni* ci preme invece ricordare che l'art. 12 afferma che:

1. Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al capo I, sezione II, del presente decreto.

1-bis. Gli organi di Governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente decreto.

1-ter. I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L'attuazione delle disposizioni del presente decreto è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti.

2. Le pubbliche amministrazioni adottano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i

privati, con misure informatiche, tecnologiche, e procedurali di sicurezza, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71.

3. Le pubbliche amministrazioni operano per assicurare l'uniformità e la graduale integrazione delle modalità di interazione degli utenti con i servizi informatici, ivi comprese le reti di telefonia fissa e mobile in tutte le loro articolazioni, da esse erogati, qualunque sia il canale di erogazione, nel rispetto della autonomia e della specificità di ciascun erogatore di servizi.

4. Lo Stato promuove la realizzazione e l'utilizzo di reti telematiche come strumento di interazione tra le pubbliche amministrazioni ed i privati.

5. Le pubbliche amministrazioni utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo, nel rispetto delle vigenti normative, l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell' articolo 71.

5-bis. Le pubbliche amministrazioni implementano e consolidano i processi di informatizzazione in atto, ivi compresi quelli riguardanti l'erogazione attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in via telematica di servizi a cittadini ed imprese anche con l'intervento di privati».

Il DPCM 13 novembre 2014 all'art. 17 aggiunge, al su detto tessuto normativo, il termine che, a nostro sommo avviso, deve considerarsi perentorio, avendo il legislatore utilizzato l'indicativo presente con il verbo 'adeguano'; la dizione infatti afferma che: «Le pubbliche amministrazioni *adeguano* (devono adeguare) i propri sistemi di gestione informatica dei documenti *entro e non oltre diciotto mesi dall'entrata in vigore del presente decreto* (a far data quindi dall'11 febbraio 2015). Fino al completamento di tale processo possono essere applicate le previgenti regole tecniche. Decorso tale termine si applicano le presenti regole tecniche».

Naturalmente l'analisi delle norme, delle regole tecniche e delle prassi a cui essi daranno luogo implica un ponderoso sforzo culturale ed operativo a cui necessariamente si deve riconnettere un'attenta analisi dell'impatto che la pretesa applicazione ha sull'organizzazione dell'apparato amministrativo. Le informazioni e i brevi commenti contenuti in questo numero della rivista non pretendono, vista la brevità della pubblicazione, dare un quadro esaustivo delle problematiche che scaturiranno dall'applicazione del combinato

disposto delle norme che si occupano della digitalizzazione della pubblica amministrazione. Si intende invece fornire unicamente una sintetica analisi operativa, una sorta di breve pro memoria, a chi si dovrà confrontare con i complessi adempimenti applicativi della norma e con il mutamento delle consolidate e forse rassicuranti 'abitudini' cartacee.

Lo *switch off* digitale dovrà essere affrontato, lo ribadiamo, come recita il Codice dell'amministrazione digitale al comma 2, dell'art. 2, da tutte le «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».

In merito anche i privati e le imprese secondo il 3, 4 e 5 comma dell'art. 2 del CAD dovranno applicare una serie di regole che postulano una totale digitalizzazione dei flussi documentali ed in proposito il legislatore ha già predisposto una serie di decreti per orientare, anche attraverso semplificazioni burocratiche e fiscali l'adozione da parte di ogni parte sociale ed economica di una gestione totalmente digitale e telematica dei flussi documentali; tra le semplificazioni segnaliamo, a titolo esemplificativo, la non obbligatorietà degli studi di settore; l'adozione dello scontrino digitale; la fatturazione elettronica fra privati; la riduzione dei termini per l'accertamento fiscale: la possibilità di incassare i rimborsi Iva più velocemente e l'eliminazione dello spesometro.

In merito allora il CAD già recita all'art. 2, su indicato, che: «3. Le disposizioni di cui al capo II, agli articoli 40, 43 e 44 del capo III, nonché al capo IV, si applicano ai privati ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni. 4. Le disposizioni di cui al capo V, concernenti l'accesso ai documenti informatici, e la fruibilità delle informazioni digitali si applicano anche ai gestori di servizi pubblici ed agli organismi di diritto pubblico. 5. Le disposizioni del presente codice si applicano nel rispetto della disciplina rilevante in materia di trat-

tamento dei dati personali e, in particolare, delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali approvato con decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

I cittadini e le imprese hanno, comunque, diritto ad ottenere che il trattamento dei dati effettuato mediante l'uso di tecnologie telematiche sia conformato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato».

Ci preme subito sottolineare che, *ad adiuvandum*, la digitalizzazione sarà supportata da una serie di ulteriori innovazioni che vogliono la creazione e l'utilizzo del cd. SPID (il Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale dei soggetti che operano in rete attraverso una sequenza numerica di 14 caratteri che abbina il soggetto da riconoscere al numero attribuitogli), e di ItaliaLogin che viene definito «come la casa online del cittadino e dell'impresa italiana» ed altresì come «un cambiamento di paradigma che pone il cittadino al centro e l'amministrazione al suo servizio, avendo una focalizzazione particolare sulla semplicità e l'usabilità - spiega il governo - una nuova piattaforma relazionale che nel tempo integrerà flussi applicativi delle relazioni con i cittadini di tutta la PA».

In questo numero su questi temi riportiamo allora i contributi di:

LAURA BERIOTTO, che affronta lo spinoso argomento legato all'impatto organizzativo che la norma del Full Digital pretende.

GIOVANNI MANCA, che indica gli aspetti rivoluzionari e l'impatto che il CAD, e segnatamente il DPCM 13 novembre 2014, avranno sull'amministrazione pubblica e sul *modus operandi* di tutti i settori economici e produttivi.

GILBERTO MARZANO, che mette ordine sul significato e la portata dell'espressione di alcuni vocaboli contenuti nel glossario del CAD e del DPCM 13 novembre 2014 distinguendone normativamente la portata del **significato** **significante** nella 'babele delle lingue' recata dal legislatore e stila una sorta di check list delle attività da compiere per realizzare lo *switch off*.

ROCCO PANETTA, che ci ricorda brevemente i fondamentali aspetti problematici della tutela della riservatezza e sicurezza dei dati personali legati ad una gestione totalmente digitale della Pubblica Amministrazione, dell'impresa e del cittadino/utente.

GLAUCO RIEM, che nell'editoriale introduce i temi generali sull'attuale assetto normativo in tema di CAD e di realizzazione del passaggio ad una completa gestione digitale della Pubblica Amministrazione, così come delineato anche dalle altre norme dettate in punto e dalla filosofia legislativa delineata dall'attuale complesso apparato normativo.

Infine la vignetta di FEDERICO CECCHIN, *suo modo*, interpreta lo *switch off* digitale nella pubblica amministrazione.

* GLAUCO RIEM: avvocato cassazionista del Foro di Pordenone, già docente di Diritto amministrativo e di Diritto delle nuove tecnologie presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università di Udine; già docente di Informatica giuridica nella Facoltà di Giurisprudenza in Trieste; formatore IAL, Forser, Formel, Euform; è consulente giuridico/informatico delle Procure della Repubblica di Brescia e Venezia, già consulente INFOCAMERE sui temi della firma digitale, PEC, conservazione documentale (progetto EU Laboratorio informatico e tracciabilità/rintracciabilità documentale del Tribunale di Pordenone e Gruppo DOIMO) (referente Luigi Delpino - procura Venezia); consulente INFOCERT sulla conservazione a norma e sulla redazione dei piani della conservazione e del manuale dell'utente. Collaborazione con Infocert, per progetti e attività nel settore della conservazione sostitutiva RCS, Banche del Veneto; già consulente ASCO TLC/ASCO PIAVE; consulente del Comune e della Provincia di Pordenone e di altri diciotto enti locali sull'applicazione del Codice dell'amministrazione digitale e delle procedure di dematerializzazione documentale. È formatore sui temi dell'amministrazione digitale delle Comunità montane del Friuli occidentale. Già direttore editoriale di www.webdieci.it della Camera di Commercio di Treviso, direttore responsabile della rivista *TECHNE - e.gov.* nel Nordest <http://www.e-curia.it/techne.aspx>. Scrive per *Giuffrè*, *Sole24Ore*, *Maggioli*, *Simone*, *Guida al Diritto* e *Forum* editrice universitaria udinese sui temi del diritto delle nuove tecnologie.

E ALLA FINE SCOMPARVE LA CARTA

Giovanni Manca*

Introduzione

Nelle disposizioni finali (art. 17, comma 2) del DPCM 13 novembre 2014 leggiamo che è stabilito che «2. Le pubbliche amministrazioni adeguano i propri sistemi di gestione informatica dei documenti entro e non oltre diciotto mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. Fino al completamento di tale processo possono essere applicate le previgenti regole tecniche.

Decorso tale termine si applicano le presenti regole tecniche».

Ricordando all'unico lettore distratto che il citato DPCM stabilisce le «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 ai sensi degli articoli, 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005» possiamo senza indugio affermare che l'11 agosto 2016 (30 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale più i 18 mesi) sarà l'implacabile data dello *switch off* dal cartaceo al digitale.

Nel seguito, in modo sintetico, si propone un'analisi sullo stato dell'arte in materia di dematerializzazione, sulle tendenze normative scaturite dalle recentissime norme sulla riforma della pubblica amministrazione e sulle criticità che derivano da norme tecniche non sempre chiarissime.

Il primo decennio del CAD

Sempre a beneficio dell'unico lettore distratto è opportuno ricordare che il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) è entrato in vigore il primo gennaio 1986 ma è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 16 maggio 2005. Queste date ci evidenziano che il CAD sta per compiere i suoi primi dieci anni di vita.

In questo periodo è stato più volte ritoccato con un paio di modifiche rilevanti di cui la più importante risale alla fine del 2010. Già nella sua prima stesura l'obiettivo politico è stato quello di stabilire norme primarie per procedimenti digitali sia per la pubblica amministrazione che per il settore privato. Questa natura è rilevabile già nel nome del Codice che non è per la pubblica amministrazione digitale ma, appunto, per l'amministrazione digitale al fine di sottolinearne gli scopi più ampi al di fuori del solo settore pubblico.

Nel CAD si trovano i principi giuridici, le identità e le sottoscrizioni digitali, la formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale del documento informatico e naturalmente tanti altri temi come i siti web delle amministrazioni, la sicurezza dei dati, la continuità operativa e una serie di principi organizzativi per il procedimento amministrativo.

La Pubblica Amministrazione ha, in questi anni, ragionevolmente, dato seguito ai principi del CAD ma spesso lo ha fatto in maniera pedissequa senza che alla tecnologia necessaria per l'automazione si affiancasse una razionale modifica all'organizzazione e alle regole del procedimento amministrativo.

Un paio di esempi paradossali sono quelli della casella di Posta Elettronica Certificata (PEC) che si riempie perché nessuno legge e gestisce i messaggi ricevuti ovvero la gestione dell'atto amministrativo che parte digitale con la ricezione al protocollo informatico di un documento informatico che poi viene stampato, elaborato fino alla conclusione dell'iter burocratico. Poi firmato a penna dal responsabile del procedimento, scansionato per riportarlo nella forma digitale e inviato via PEC al destinatario previsto.

La spiegazione di questo comportamento non è certamente nel CAD ma nella capacità operativa delle pubbliche amministrazioni che sono ancora, prevalentemente, organizzate per procedimenti cartacei.

Per spingere ulteriormente verso la digitalizzazione nel 2015 viene varata la

riforma del settore pubblico tramite delega al Governo (legge 7 agosto 2015, n. 124). Nell'articolo 1, comma 1 di questa legge sono stabiliti i principi della delega «volti a modificare e integrare» il CAD.

Un principio fondamentale nella delega è il seguente:

ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio «innanzitutto digitale» (*digital first*), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione.

Il nuovo CAD che avremo operativo all'inizio del 2016 conterrà regole per l'organizzazione digitale della pubblica amministrazione **ma come prima queste saranno in grado di applicare queste ulteriori nuove regole?**

definire i criteri di digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della performance per permettere un coordinamento a livello nazionale

Questo ulteriore principio della delega ci evidenzia che si procede con la definizione di criteri oggettivi e nazionali per permettere la misurazione e valutazione della performance.

Naturalmente quello che conta è cosa succede per le amministrazioni che non adempiono alle Regole. Su questo tema ci soffermeremo brevemente nelle conclusioni.

Adesso è giunto il momento di evidenziare cosa è necessario per applicare correttamente il DPCM 13 novembre 2014 (nel seguito DPCM) ed arrivare allo *switch off* con un'organizzazione adeguata.

Questo nonostante qualche carenza nel testo del decreto che si auspica venga rimossa in tempi adeguati agli obiettivi prefissi.

DPCM 13 novembre 2014: le luci

La luce più significativa emessa da questo decreto è semplicemente la sua entrata in vigore. Se questo decreto non ci fosse il quadro delle Regole tecniche sul documento informatico sarebbe incompleto. Invece l'11 febbraio

2015 questo decreto è entrato in vigore e si è affiancato agli altri due DPCM, datati entrambi 3 dicembre 2013, sul protocollo informatico e sulla conservazione digitale.

Nel testo si stabiliscono le Regole per formare un documento informatico, per effettuare copie per immagine su supporto informatico di documenti analogici, per duplicare documenti informatici e per effettuare copie ed estratti informatici di documenti informatici.

Le Regole stabilite per il trasferimento nel sistema di conservazione evidenziano che le pubbliche amministrazioni devono disporre di tale sistema e che tale sistema deve essere, ovviamente, conforme al sopra citato DPCM 3 dicembre 2013. Le amministrazioni devono soddisfare questo requisito entro l'11 aprile 2017 (tempi stabiliti nel decreto sulla conservazione).

Questo disallineamento temporale può creare ritardi nell'adozione del DPCM 13 novembre 2014 visto che le amministrazioni potrebbero applicare un'autoriprora motivandola con gli obblighi di efficienza amministrativa.

A prescindere da argomentazioni, anche pretestuose, l'amministrazione dovrà formare i documenti secondo le regole dell'art. 3, comma 1 del DPCM. Nel comma 4 del medesimo articolo il legislatore non ha inserito la possibilità di utilizzo della firma elettronica avanzata per far assumere al documento informatico le doverose caratteristiche di immodificabilità e di integrità. Si tratta certamente di una svista che va corretta al più presto.

Il documento informatico, identificato in modo univoco e persistente, è memorizzato in un sistema di gestione informatica dei documenti o di conservazione la cui tenuta può essere anche essere delegata a terzi.

Questa regola ci ricorda che i documenti non sono memorizzati in modo 'casuale' su un dispositivo di memorizzazione (capita di veder utilizzata la schermata di desktop della postazione individuale) ma identificati in modo univoco e persistente sono inseriti in un procedimento amministrativo automatizzato.

Questo DPCM ci impone anche i formati dei documenti e l'associazione al documento informatico immodificabile dei metadati minimi che sono stati generati mediante la sua formazione (art. 3, comma 9).

Il Capo III del DPCM stabilendo le Regole tecniche per il documento amministrativo informatico fornisce anche un buon indirizzo per le regole organiz-

zative che l'amministrazione deve applicare nella sua gestione documentale. Non a caso tutte queste regole operative devono essere contenute nel manuale di gestione.

Nell'articolo 9 del DPCM non viene stabilito anche che la firma «con la penna» è superata visto il comma 5. Questo non favorisce la dematerializzazione secondo regole omogenee.

Qualche altra svista nel DPCM è in alcuni riferimenti dell'art. 9 all'allegato 5. Anche questo dovrebbe essere corretto in tempi adeguati.

DPCM 13 novembre 2014: le ombre

Di qualche svista abbiamo già detto in precedenza. Peraltro il vero problema del DPCM è il livello di dettaglio che ha stabilito su alcune questioni. Questo livello di dettaglio, che in generale apporta benefici, in questo caso crea incertezza sull'effettiva validità di alcune modalità di formazione del documento informatico. Ma anche su altre questioni che non riescono a rientrare in questa analisi di tipo sintetico.

Il mondo reale è sempre tecnologicamente più complesso e quindi diventa cruciale il ruolo di *governance* dei procedimenti amministrativi digitali.

Questo tema viene affrontato nella riforma del CAD sulla base di ben due punti della delega:

razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla *governance* in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali.

E anche:

semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche e assicurare la neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD, semplificando allo stesso tempo il CAD medesimo in modo che contenga esclusivamente principi di carattere generale.

Dal secondo punto potrebbe e dovrebbe scaturire un maggiore potere ad AgID nell'emissione di Regole tecniche, ma anche di Linee Guida emesse in modo periodico ed efficace per chiarire ambiguità normative o per fornire suggerimenti autorevoli e istituzionali.

Ovviamente questa maggiore velocità ed efficienza deve essere applicata anche alle Regole tecniche per assicurarne un veloce adeguamento alle esigenze della pubblica amministrazione ma anche del mercato, al quale, non dimentichiamolo si applicano pienamente le regole primarie del CAD sulla dematerializzazione.

Il settore privato al momento applica le Regole di dematerializzazione sull'impulso dei rapporti con la pubblica amministrazione ma quando tali Regole sono tali da portare una reale efficienza e conseguenti risparmi il mercato si adegua rapidamente e addirittura diventa un significativo trascinatore di innovazione.

Un caso di scuola può essere l'adozione della firma elettronica avanzata applicata con modalità grafometriche da parte delle Banche e delle Assicurazioni. L'adozione è stata così rapida e innovativa da indurre il Garante per la protezione dei dati personali a emettere delle Linee Guida sulla biometria (Prov. 513/2014).

Conclusioni

Queste brevi considerazioni sugli impatti del DPCM 13 novembre 2014 in ambito di PA e imprese (che poi significa anche cittadini utenti delle due entità) evidenziano che la strada verso la scomparsa della carta non è ultimata. Ma anche che tanta strada (dieci anni) è stata percorsa con successo, con intoppi e le difficoltà nell'applicare 'il cambio epocale' più volte magnificato dalla politica.

Il DPCM analizzato è una pietra miliare, completa un quadro normativo complesso e lo rende operativo con date certe.

Questa operatività dovrà essere efficace e gestita con *governance* rigorosa ma tollerante e costruttiva. Eventuali regimi sanzionatori dovranno tener conto della differenza tra buona fede, pressapochismo e perché no, opposizione politica nello Stato federale. Il coordinamento centrale dello Stato (tra l'altro previsto nella nuova Costituzione) in materia IT deve garantire regole certe, coordinate, omogenee, efficaci ed efficienti.

La discrezionalità del *civil servant* deve essere abrogata perché spesso è contro la trasparenza e quindi viene ritenuta criminogena.

Ma il medesimo *civil servant* deve essere affiancato nel percorso innovativo in termini di supporto, formazione e indirizzo delle regole.

Il mero regime sanzionatorio cieco e oppressivo non produce risultato ma alimenta esclusivamente il circuito ozioso del 'lo devo fare, l'ho fatto e se non lo faccio non succede nulla'.

Auspicabile per non dire doveroso invece è il circuito virtuoso del 'lo devo fare secondo le regole, le regole sono indispensabili chiare e omogenee e se non lo faccio non ho svolto bene il ruolo per il quale sono preposto'.

Il ragionamento è sulla base dell'ICT, le questioni sindacali e politiche non sono obiettivo di questa analisi ma anche loro hanno un ruolo importante.

* GIOVANNI MANCA: laureato in Ingegneria elettronica, già responsabile dell'Ufficio Sicurezza del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA). Da circa 25 anni si occupa di attività tecnologiche nel settore dell'ICT avendo spaziato nel corso degli anni dal *network and system management* alle infrastrutture a chiave pubblica (PKI). Ha partecipato, tra l'altro, alla creazione della prima firma elettronica nella pubblica amministrazione, alla messa in linea del primo sito internet della fiscalità, alla progettazione della Carta Nazionale dei Servizi, al progetto CRS-SISS della Regione Lombardia e, più in generale, ai primi progetti di e-government in ambito fiscale. È stato responsabile dell'accreditamento, vigilanza e controllo per la firma digitale e la posta elettronica certificata. È componente dei comitati tecnici permanenti della Carta d'Identità Elettronica. Infine collabora ad una serie di attività dell'Unione Europea nell'ambito di progetti orientati all'interoperabilità della firma digitale e dell'identità digitale in genere.

IL DOCUMENTO INFORMATICO: IL PERCORSO DI UNA DEFINIZIONE

Gilberto Marzano*

Un po' di storia

Il Codice dell'Amministrazione Digitale definisce il documento informatico come «la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti».

Non è stato facile arrivare a questa definizione. Nel copioso *corpus* legislativo italiano in materia di applicazione delle nuove tecnologie alla produzione, gestione e tenuta dei documenti, per esprimere questo concetto davvero elementare, si sono avvicendate nel tempo numerose definizioni.

In effetti, la stessa definizione del CAD era stata anticipata nel DPR 10 novembre 1997, n. 513, art. 1, comma 1, lettera a.

Già nella legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, era stata tentata una definizione generale di documento amministrativo che comprendesse anche i documenti digitali: «È considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa» (L. 241/90, art. 22, comma 2).

Nel DPR 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, che rappresenta la pietra miliare per la gestione degli archivi digitali, si stabilisce che: «Il documento informatico da chiunque formato, la registrazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici, sono validi e rile-

vanti a tutti gli effetti di legge, se conformi alle disposizioni del presente testo unico» (DPR 445/2000, art. 8, comma 1).

Nella Deliberazione AIPA 23 novembre 2000, n. 51 viene fornita una definizione di documento informatico contestualizzata all'ambito pubblico-amministrativo; essa ricalca quella del DPR 513/97 e definisce il documento informatico come: «[...] la rappresentazione informatica di atti, fatti e dati formati dalle amministrazioni pubbliche o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività istituzionale ed amministrativa» (Deliberazione AIPA 51/2000, art. 2, comma b).

I requisiti dei documenti informatici

Per quanto riguarda i requisiti del documento informatico, essi sono stati fissati per la prima volta nella Deliberazione AIPA 30 luglio 1998, n. 24, *Regole tecniche per l'uso di supporti ottici*. Essi sono:

- stabilità: la capacità di mantenere inalterate nel tempo le sequenze binarie che rappresentano il contenuto del documento;
- autenticità: la possibilità di risalire con certezza all'autore del documento;
- accessibilità: la disponibilità di strumenti di ricerca/selezione mediante i quali individuare i documenti di interesse e accedervi;
- leggibilità: la possibilità di presentazione del documento a video o a stampa;
- riproducibilità: la possibilità di riprodurre il documento mantenendone inalterati i contenuti e l'autenticità.

Si tratta di requisiti pienamente applicabili a qualsiasi tipo di documento, non necessariamente informatico. Il fatto che si senta in bisogno il bisogno del legislatore per assoggettarlo ai principi dell'archivistica. Ciò è espressamente dichiarato nelle note esplicative alla Deliberazione AIPA:

Seguendo pedissequamente le procedure di archiviazione sinora seguite, si è voluto consentire di sostituire al supporto cartaceo il supporto ottico, ritenendo quest'ultimo, nel rispetto delle regole previste nella Deliberazione, ugualmente idoneo a fornire garanzia di fedeltà di quanto su di esso formato, quindi di duplicabilità, di leggibilità, di resistenza dell'immagine a tentativi di alterazione e di stabilità nel tempo, in condizione di normale tenuta, senza stravolgere, nei limiti del possibile, consuetudini e realtà consolidati del tempo.

Documenti informatici e documenti analogici

Per molti anni il documento informatico è stato analizzato e valutato mettendolo a confronto con quello cartaceo, quale modello da emulare, simulare o anche superare, a seconda dei punti di vista (Marzano, 2011).

Non si è trattato di una disquisizione solo italiana.

Nell'ambito dello sviluppo del progetto di dematerializzazione DIADEM, l'Online Computer Library Center di Dublino avesse posto la questione se i documenti elettronici dovessero mantenere tutte le informazioni della controparte cartacea e fossero state fornite in merito una serie di risposte (Lindeman et al., 1992).

Si deve tener conto che, nei primi anni dell'era informatica, la novità del computer aveva spinto esperti e cultori di discipline non informatiche ad un'analisi puntuale e critica - talvolta bizantina, più spesso niente affatto banale - delle implicazioni derivanti dall'utilizzazione dell'informatica in campi d'attività nei quali vigevano tradizioni, procedure e principi consolidati. Così, non appena furono avanzate le prime proposte per sfruttare le nuove tecnologie nella produzione e gestione automatica dei documenti, emersero immediatamente problemi, perplessità e dubbi attinenti alla sfera giuridica, amministrativa ed archivistica, specialmente legati alla produzione e gestione di atti giuridici, certificati, attestazioni amministrative e simili (Mancarella, 2009). Qual era, ad esempio, la *certezza* del certificato di nascita stampato dall'archivio elettronico di un'anagrafe comunale? Chi poteva essere in grado di leggere ed interpretare le sequenze di bit memorizzate negli archivi elettronici senza ricorrere agli appositi programmi che le rendevano intelligibili? Chi poteva accertare la correttezza di quei programmi? Chi assicurava che i contenuti elettronici si sarebbero mantenuti stabili nel tempo?

Nel contesto generale e delle problematiche connesse con l'autenticità dei documenti digitali, non deve stupire che la normativa italiana, oltre ad aver prodotto varie definizioni di documento informatico, abbia sentito la necessità di dover disciplinare, nel corso degli anni, 5 tipi di documento informatico:

- con firma elettronica;
- con firma elettronica avanzata;

- con firma elettronica qualificata;
- con firma digitale;
- senza alcuna firma.

Le copie dei documenti

Un punto piuttosto ostico del CAD riguarda la definizione di copia e duplicato di documenti, analogici e informatici.

Il CAD contiene infatti le seguenti definizioni:

- i-bis) *copia informatica di documento analogico*: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto;
- i-ter) *copia per immagine su supporto informatico di documento analogico*: il documento informatico avente contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto;
- i-quater) *copia informatica di documento informatico*: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento da cui è tratto su supporto informatico con diversa sequenza di valori binari;
- i-quinques) *duplicato informatico*: il documento informatico ottenuto mediante la memorizzazione, sullo stesso dispositivo o su dispositivi diversi, della medesima sequenza di valori binari del documento originario.

Si tratta di definizioni molto precise dal punto di vista tecnico, che testimoniano l'accuratezza del legislatore nel trattare l'argomento. Peccato che risultino di non facile comprensione, talvolta anche per gli stessi addetti ai lavori. La *copia per immagine* non è infatti altro che un documento informatico che riproduce non solo nella sostanza, ma anche nella forma il documento analogico originale. È frutto della scannerizzazione del documento o più in generale di un processo che attraverso l'analisi ottica acquisisce l'immagine fotografica del documento in formato digitale.

La *copia informatica* di un documento analogico corrisponde invece ad una riproduzione fedele dei contenuti del documento analogico, ma non necessariamente conserva la forma del documento originale. È una trascrizione del documento, diversa dalla sua *fotocopia*, che è invece la riproduzione di un originale mediante procedimento fotografico.

Introducendo, a livello di Regole tecniche, la distinzione tra copia per imma-

gine di un documento analogico e copia mediante la sua trascrizione digitale, il legislatore ha inteso ribadire la sostanziale differenza esistente tra i due tipi di copia.

Le suddette definizioni non sono fini a se stesse. Ecco la loro ragion d'essere: se la copia di un documento è da considerarsi una sua trascrizione, chi mi assicura che essa sia conforme all'originale? Qual è il valore probatorio della copia?

L'art. 22 del CAD (*Copie informatiche di documenti analogici*) stabilisce che la conformità deve essere attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale, ma che comunque le copie informatiche di documenti analogici hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale non è espressamente disconosciuta (se formati in origine rispettando le Regole tecniche).

Conclusione

Ogni volta che si affronta il tema dei documenti informatici, non si può fare a meno, da una parte, di chiederci quale sia stato l'effettivo apporto della voluminosa legislazione finora prodotta, dall'altra non si può non ammirare la perizia tecnica di redazione delle norme.

L'impressione che se ne ricava è che si tratta di leggi scritte per essere ammirate, piuttosto che per essere applicate.

È difficile comprendere, poi, le ragioni di una legislazione così minuziosa e al tempo stesso così astratta (Cammarata, 2005), in cui le regole attuative di alcuni articoli aspettano ormai da quindici anni di essere scritte. Sarebbe interessante calcolare quanto queste norme così intelligenti siano costate e stiano ancora costando alla comunità, come nel caso della CECAPAC e tra qualche anno anche della firma digitale.

Ma si sa, alcuni italiani discendono da un popolo di *inventori* e fanno del loro meglio anche in campo legislativo. Tuttavia, il vero problema non sono loro. Il problema del nostro paese sono quegli italiani, la maggior parte, che discende da un popolo di *santi*, mite e allenato alla sopportazione.

Riferimenti bibliografici

- Cammarata M. (2005). *Firme elettroniche, problemi normativi del documento informatico*, Pescara: Monti & Ambrosini Editori.
- Lindeman M.J., Crabb C., Bonneau J.R., Fosnot Werhli, John R. (1992). Designig a scholar's electronic library: the interaction of human factors and computer sciences tasks, in Hartson H.R., Hix D. (eds), *Advances in human-computer interaction, Volume 3*, Norwood: Ablex Publishing Corporation, 105-142.
- Mancarella M. (2009). *Profili negoziali e organizzativi dell'amministrazione digitale*, Trento: Tangram Edizioni Scientifiche.
- Marzano G. (2011). *Conservare il digitale*, Milano: Bibliografica.

* GILBERTO MARZANO: è attualmente Professore e Capo del Laboratorio di Tecnologie Pedagogiche presso l'Università di Scienze applicate di Rezekne (Lettonia). È membro del consiglio dei docenti del dottorato di ricerca dell'Università di Udine 'Economia, Ambiente e Territorio'. Partecipa a numerosi progetti di ricerca a livello internazionale. È autore di oltre 150 pubblicazioni a livello nazionale e internazionale. È stato professore a contratto presso l'Università di Udine (Informatica documentale, Sistemi informativi) e l'Università di Trieste (Teoria dei sistemi). È stato CEO e coordinatore di ricerca CNR presso la Gepin SpA; Direttore del Laboratorio Progetti Speciali di Gorizia presso INSIEL SpA, dove ha anche svolto attività di Product Manager per la Gestione documentale; ha sviluppato e coordinato progetti avanzati nel campo Document Management e della conservazione sostitutiva. Ha collaborato con Postecom e Poste Italiane per progetti innovativi di dematerializzazione. Nel 2011 ha pubblicato per l'Editrice Bibliografica di Milano *Conservare il digitale: metodi, norme, tecnologie*. Il libro è presente in oltre 160 biblioteche italiane.

LA CHECK-LIST PER UN COMPLETO SWITCH OFF DIGITALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

a cura di Gilbert Marzano

- 1) Gestire la data di scadenza del dispositivo di firma elettronica.
- 2) Disporre di una procedura interna per la firma elettronica dei documenti.
- 3) Disporre di una procedura interna per l'esibizione dei documenti firmati elettronicamente.
- 4) Disporre di una procedura interna per la conservazione dei documenti firmati elettronicamente.
- 5) Disporre di una procedura interna per la conservazione dei documenti digitali.
- 6) Rivedere e aggiornare periodicamente il manuale della gestione documentale (gestione protocollo).
- 7) Rivedere e aggiornare periodicamente il manuale della conservazione dei documenti digitali.
- 8) Utilizzare in modo ottimale la posta elettronica certificata.
- 9) Disporre di un manuale interno (o *guidelines*) per la gestione della privacy.
- 10) Aver definito le modalità d'uso delle strumentazioni e dei programmi elettronici (posta elettronica, Internet, ecc.) da parte dei dipendenti.
- 11) Aver definito le modalità di *customer satisfaction* nel sito istituzionale dell'Ente.
- 12) Aver definito adeguati livelli di accesso alle informazioni disponibili on line.
- 13) Aver definito procedure di pubblicazione on line dei documenti dell'Ente.
- 14) Aver definito procedure interne per la valutazione del livello di conoscenza degli strumenti informatici da parte dei dipendenti.

- 15) Aver definito procedure interne per la valutazione del livello di soddisfazione dei programmi informatici adottati all'interno dell'Ente.
- 16) Aver definito procedure per la valutazione delle conoscenze del personale direttivo in merito allo sfruttamento delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie (ad esempio, strumenti di lavoro partecipativo).
- 17) Effettuare incontri periodici con il personale direttivo per discutere i problemi dell'automazione interna.
- 18) Disporre di un piano di formazione per i dipendenti.
- 19) Aver individuato le priorità nel processo di cambiamento.
- 20) Aver individuato i punti di debolezza e le barriere che si frappongono al cambiamento.
- 21) Aver attivato procedure di *audit* per valutare lo stato dell'automazione interna e il livello di qualità dei servizi.
- 22) Aver individuato le leve per la motivazione del personale al cambiamento e alla valutazione della qualità.
- 23) Mettere a disposizione del personale strumenti per il *self-assessment*.

SWITCH OFF DIGITALE A 360°: QUALE IL CAMBIAMENTO E QUALE IL PERCORSO?

Laura Beriotto*

Uno dei più grandi problemi oggi sul tavolo della politica nazionale è senza dubbio quello di dare alla PA una svolta epocale rendendola più efficiente ed efficace nell'espletamento delle sue funzioni.

Non si può allora prescindere dal fatto che tale svolta non può essere solo della PA, ma deve necessariamente coinvolgere quelli che della digitalizzazione sono i destinatari ed anche gli attori: i cittadini.

Perché tale svolta non sia zoppa bisogna agire su due piani: quello tecnologico che deve prevedere macchine e sistemi sempre più facili da utilizzare (*user friendly*) e quello umano-utente che deve essere coinvolto in modo appropriato affinché accetti uno 'switch off digitale a 360 gradi'.

L'attuale legislazione non lascia dubbi sulla volontà politica di promuovere e implementare la diffusione digitale su tutti i settori e a tutti i livelli, tant'è che il DPCM 13 novembre 2014 rende obbligatoria tale svolta entro e non oltre il settembre 2016.

Tale volontà va letta oltre che come una semplificazione e accelerazione dei processi operativi e decisionali (minori costi della PA e del cittadino) anche come risposta alla moderna domanda del mondo del lavoro.

Anche se sarà necessario agire contemporaneamente sia sul pubblico, sia sui cittadini ci sembra necessario che sia la PA a essere pronta per prima in modo che possa dimostrare sia la competenza in materia, sia l'utilità intrinseca del nuovo corso. Cosa che a quanto ci consta ancora sembra non essere così.

A tale proposito risulta utile mettere in evidenza una recente analisi eseguita con l'aiuto di funzionari pubblici di alcune PA per mettere in evidenza sia le difficoltà di comunicazione degli stessi verso i cittadini, sia le carenze

interne all'amministrazione che principalmente manca del necessario *commitment* che dovrà essere supportato da adeguata formazione, da un sistema di incentivi al cambiamento e da un sistema informatico di *ultima generazione* come spesso capita che non sia.

Dalle risposte ricevute è difatti emerso come fattore di criticità lo stato di continua urgenza operativa mirata a risolvere problemi contingenti con mezzi obsoleti, competenze insufficienti, procedure, e software, superati, infrastrutture che il più delle volte rallentano il sistema invece che velocizzarlo. Un'altra fonte di preoccupazione emersa dalle interviste è l'insufficiente preparazione informatica del cittadino considerato come utenza media tra i 30 e gli 80 anni.

Punto quest'ultimo molto interessante perché mette in evidenza come si tenda a trasferire le proprie inefficienze ad altri al di fuori delle proprie aree di competenza.

È evidente che se il cittadino non è pronto il sistema non può funzionare, ma è altrettanto evidente che primario compito della politica e quindi della PA è fare in modo che il cittadino diventi permeabile a questo nuovo corso delle relazioni PA/cittadini.

Sarà compito della *scuola* preparare i cittadini, ma sarà anche compito della PA quello di educare gli utenti a un uso corretto dei sistemi di inter-relazione informatica, e per questo sarà necessario disporre di funzionari idonei e preparati a questo nuovo tipo di relazioni.

Riportiamo di seguito l'indagine ISTAT del 2013 '*Cittadini e nuove tecnologie*' che ci fornisce i dati relativi alla conoscenza digitale dei cittadini italiani ed europei tra i 6 e i 75 anni:

- a) chi *non ha mai utilizzato* Internet (analfabeti totali): 37%;
- b) chi utilizza Internet *sporadicamente* (es. non negli ultimi 3 mesi): 13%
- c) chi ha utilizzato Internet negli ultimi 3 mesi con un approccio non attivo (analfabeti digitali funzionali), cioè non è in grado di usufruire dei servizi più comuni (interazione con la PA, home banking, pagamenti elettronici ecc.): 24%

chi utilizza Internet anche per i servizi più comuni (la definizione Europea DIGICOMP6 corrisponde a un livello almeno minimo su tutti i settori di com-

petenza: informazione, comunicazione, creazione di contenuti, sicurezza, *problem-solving*): 26%

Se sommiamo le percentuali dei primi tre gruppi che *rappresentano l'analfabetismo digitale nelle sue diverse sfumature troviamo una percentuale totale del 74%* che significa che quasi i tre quarti della popolazione non è, alla data dell'indagine, in grado di affrontare e gestire la digitalizzazione informatica a trecento sessanta gradi. Situazione, che dovendo essere risolta, pena il declino dell'Azienda Italia, porterà alla necessità di affrontare un enorme problema di non facile soluzione soprattutto perché investendo la sfera del consenso e della volontarietà umana troverà nelle persone la tipica resistenza al cambiamento.

Come accennato precedentemente per far fronte allo *switch off* digitale nella PA sono necessarie conoscenze e competenze digitali a 360° che permettano di capire l'impatto e le conseguenze causate dalla applicazione di queste tecnologie.

La PA dovrà farsi carico, a tutti i suoi livelli, di uniformare la semantica e la comunicazione che permetta di costruire una base semplice e comune di conoscenze e di comprensione del linguaggio al fine di dare inizio al cambiamento stesso.

Con questi presupposti la PA diventa l'attore principale sia per lo sviluppo delle competenze digitali, sia per la propensione e gestione del cambiamento assumendo il ruolo di motore strategico per lo sviluppo di una politica di innovazione delle strategie digitali.

Se la PA sarà capace di vedere in queste tecnologie un vantaggio effettivo e un miglioramento della qualità del lavoro svolto, sarà relativamente facile che ne diventi il mentore e che si crei al suo interno una corrente di pensiero e di emulazione operativa che la porterà a generare un nuovo tipo di rapporto con il cittadino in termini di qualità, tempestività di servizio, accessibilità e usabilità di dati e informazioni.

Durante un percorso formativo focalizzato sull'impatto dello *switch off* digitale abbiamo posto ai funzionari ed ai dirigenti alcune domande relative alla loro visione del cambiamento: cosa occorre per affrontarlo e quali risultati permanenti si aspettano.

È stato anche chiesto quale sarebbe l'aspettativa più importante e quando potrebbero affermare di aver raggiunto gli obiettivi programmati.

L'impostazione metodologica prevedeva una analisi delle criticità sviluppate da tre punti di vista: tecnico, relazionale e organizzativo.

Sulla base delle criticità rilevate i partecipanti hanno formulato un piano strategico operativo correlato da azioni concrete sulla base della personale esperienza e delle aspettative personali.

- Competenze informatiche insufficienti.
- Mancanza di confronto con la dirigenza.
- Distanza della dirigenza dai problemi dei cittadini (e dei dipendenti).
- Incapacità di riconoscere il reale 'peso' e conseguentemente il 'risultato' del tuo lavoro.
- Mancanza una comunicazione tra uffici.
- Hardware carenti e obsoleti.
- Mancanza di lavoro in team.
- Svolgimento di ruoli e compiti in modo inadeguato.
- Carenza di informazioni: «spesso non si è messi adeguatamente a conoscenza di tutto il percorso che porta ad un risultato e quindi il lavoro ne soffre».
- Presenza di individualità nel lavoro.
- Lentezza dei sistemi informatici: «capita spesso che il sistema va in blocco».
- Mancanza di tempo per l'analisi dei processi che consentirebbe il cambio verso la informatizzazione accorciando tempi di reperimento dei documenti (fascicolo digitale).
- Lentezza del server nell'elaborazione dei dati.
- «Si lavora sempre in urgenza; non si riesce a trovare il tempo per vedere dove si sta andando».
- Demotivazione verso il cambiamento determinata dalla mancanza dell'esempio dall'alto
- Difficoltà di far comprendere ad alcuni colleghi l'importanza della digitalizzazione.
- Computer vetusti, programmi non aggiornati, insufficiente conoscenza dei programmi.

- Chi fa cosa? A chi dobbiamo rivolgerci per avere risposte su dubbi, competenze, ecc.?
- Resistenza al cambiamento: manca la volontà di mettersi in gioco e manca la motivazione al cambiamento da parte degli apicali.

Da questo quadro emerge la complessità della situazione che richiede attenzione su molteplici fronti. In modo generico e certamente non approfondito potremmo dire che occorre fare in modo che le persone:

- conoscano obiettivi e i mezzi per raggiungerli;
- dispongano dei mezzi necessari;
- conoscano chiaramente gli obiettivi da raggiungere;
- sia chiaro a tutti il ruolo dei singoli nel progetto;
- siano definite le responsabilità individuali.

Va inoltre fortemente sostenuto che il cambiamento deve partire dal vertice (*top down*) altrimenti non potrà avere successo.

In ogni caso il cambiamento è apertura, confronto, innovazione che può provocare risentimenti o entusiasmi ma che possiamo definire come 'switch off digitale 360°'.

* LAURA BERIOTTO: già responsabile del personale presso la multinazionale Electrolux, si è occupata di attività di *recruiting*, analisi e sviluppo organizzativo, analisi e sviluppo dei piani di carriera, *people care* e *talent management*, *compensation* e *benefits*, analisi delle esigenze formative e relativa gestione della formazione. Consulente e formatrice di *dof consulting*, oggi si occupa di sviluppo organizzativo e personale attraverso diverse aree specifiche d'intervento: *coaching*, *change management*, *assessment*, *mentoring*, *job description*, modelli di competenze, marketing relazionale, valorizzazione delle risorse umane in azienda. Nel novembre 2011 partecipa alla presentazione nazionale del progetto The Village, strumento di *dof consulting* di analisi delle competenze sociali, presso il Palazzo dei Congressi della Stazione Marittima a Trieste. Svolge attività di formazione in tema di *change management*, analisi delle strategie di cambiamento e impatto della dematerializzazione documentale, in collaborazione con l'Associazione Culturale per lo Studio del Diritto. Nel giugno 2012 facilitatrice nella presentazione del progetto *DMAV #0012 On white industrialists you can splash love!* installazione artistica del social art ensemble | DALLA MASCHERA AL VOLTO | *dof consulting* in collaborazione con Gruppo Giovani Imprenditori di Udine.

E-GOVERNMENT: UN'OPPORTUNITÀ E UN IMPEGNO NON COMUNE

Rocco Panetta*

Mai come in queste ultime settimane il dibattito sulla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è stato tanto intenso.

È solamente del 28 luglio, infatti, la notizia dell'emanazione da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) di quattro regolamenti tecnici che consentiranno, finalmente, l'avvio del tanto agognato Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) previsto dall'art. 64 del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 82/2005).

In attuazione dell'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2014, i nuovi regolamenti dell'AgID, previamente approvati dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, fissano le regole di base in quattro differenti e fondamentali aree: le modalità per l'accreditamento e la vigilanza dei gestori dell'identità digitale, i tempi e le modalità di adozione del sistema da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, l'accreditamento dei gestori di identità digitale ed, infine, la disciplina relativa al riutilizzo di eventuali identità pregresse.

La rilevanza di tali atti è direttamente proporzionale alla portata della semplificazione che, per tutti i cittadini e per le imprese, deriverà dalla definitiva implementazione di SPID, al momento prevista, al netto di eventuali ritardi di percorso, per la fine del 2017.

Al posto di decine di *password* e chiavi di accesso ai servizi *online* della Pubblica Amministrazione, ciascuno di noi potrà richiedere ai gestori accreditati dall'AgID il rilascio e l'attivazione di un'unica identità digitale (il cd. 'PIN unico') - ossia «la rappresentazione informatica della corrispondenza biunivoca tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso

l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale» (art. 1, comma 1, lett. o), del citato DPCM) - mediante cui sarà possibile accedere ad ogni servizio pubblico fornito attraverso la rete Internet.

È pertanto evidente come l'intero progetto presupponga - e quindi sproni - la rapida realizzazione di infrastrutture di banda (ultra)larga idonee a supportare flussi di dati ad oggi neppure immaginabili, se non prendendo a riferimento i cd. *Over The Top* (OTT).

SPID rappresenterà un sistema unico per l'intero settore pubblico (e non solo), grazie a cui ogni cittadino potrà, ad esempio, prenotare le proprie analisi presso la ASL, scaricandone i risultati direttamente sul telefonino, pagare le tasse e ricevere i rimborsi dell'Agenzia delle Entrate, così come iscriversi ad un qualsiasi concorso pubblico.

Il sistema, peraltro, una volta entrato definitivamente in funzione, consentirà di accedere anche ai servizi delle aziende private che decideranno di adottare questo *passpartout* digitale.

I benefici sono così chiari da non dover essere sottolineati; meno intuitivi, invece, ma non per questo meno rilevanti, sono i rischi che l'attuazione di un'unica rete digitale a livello nazionale può comportare per la tutela dei dati dei cittadini coinvolti.

Il problema principale, sotto questo punto di vista, deriva dalla scelta di non affidare la gestione di SPID ad organismi pubblici, ma al settore privato, ossia ad *identity provider* che, stando a quanto attualmente indicato dal Governo, potrebbero essere Poste Italiane, Telecom ed altri operatori telefonici, oltre alle banche.

L'idea di non considerare il PIN unico come una trasposizione uno-a-uno del documento d'identità, ma di farne un vero e proprio oggetto di mercato, deriva principalmente da due considerazioni. Da un lato si è ritenuto che gli operatori privati, per evidenti dinamiche concorrenziali e di marketing, siano in grado di garantire una maggiore e più efficace diffusione del sistema rispetto al pubblico; dall'altro, trattandosi di una chiave di accesso globale ai servizi di rete, non si è voluta precludere l'opportunità di un contributo attivo da parte dei principali attori di mercato.

Certo, è innegabile che così concepito, SPID liberalizzi un vero e proprio

commercio di dati. Per questo motivo l'Autorità Garante è stata chiamata ad approvare prima lo schema di decreto con cui si è istituito il sistema (provvedimento 311 del 19 giugno 2014) e, in questa seconda fase, anche i quattro regolamenti tecnici di attuazione appena pubblicati.

Ed ecco perché lo stesso confronto tra AgID e Garante che ha permesso di arrivare ad una definizione condivisa delle caratteristiche e delle modalità di adozione del sistema, deve continuare a rappresentare il *leitmotiv* dell'intero percorso di digitalizzazione del Paese, garantendo il contemperamento tra le istanze di semplificazione dei servizi pubblici a 360° e le esigenze di sicurezza e tutela della privacy dell'intera cittadinanza coinvolta.

* Rocco Panetta: avvocato, è Managing Partner di Panetta & Associati Studio Legale, dal 2001 al 2008, Dirigente dell'autorità Garante per la protezione dei dati personali, da ultimo a capo dei dipartimenti giuridici *Attività di marketing e semplificazioni* e *Attività forense ordini professionali e concessionari di pubblici servizi*, mentre dal 2001 al 2005 ha ricoperto in Autorità la funzione di assistente del presidente Stefano Rodotà come dirigente dell'Ufficio di Presidenza. Ha ricoperto l'incarico di rappresentante alla Commissione europea e al Consiglio europeo nell'ambito delle attività del Gruppo dei garanti europei; è stato Segretario generale della Commissione tecnica VIA-VAS (Verifica dell'Impatto Ambientale). Attualmente esercita la professione forense nelle aree relative al diritto delle telecomunicazioni, alla contrattualistica commerciale nazionale ed internazionale, al diritto societario ed ambientale. È docente al Master di Diritto privato europeo presso la LUISS; è componente dell'European Advisory Board dell'Institute of Energy Law di Dallas (USA).

IL GLOSSARIO DELLO SWITCH OFF E DEL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Di seguito si riporta il glossario dei termini contenuti nelle regole tecniche di cui all'articolo 71 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni e integrazioni in materia di documento informatico e sistema di conservazione dei documenti informatici che si aggiungono alle definizioni del citato decreto ed a quelle del decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 e successive modificazioni e integrazioni.

TERMINE	DEFINIZIONE
accesso	operazione che consente a chi ne ha diritto di prendere visione ed estrarre copia dei documenti informatici
accreditamento	riconoscimento, da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale, del possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e sicurezza ad un soggetto pubblico o privato, che svolge attività di conservazione o di certificazione del processo di conservazione
affidabilità	caratteristica che esprime il livello di fiducia che l'utente ripone nel documento informatico
aggregazione documentale informatica	aggregazione di documenti informatici o di fascicoli informatici, riuniti per caratteristiche omogenee, in relazione alla natura e alla forma dei documenti o in relazione all'oggetto e alla materia o in relazione alle funzioni dell'ente

TERMINE	DEFINIZIONE
archivio	complesso organico di documenti, di fascicoli e di aggregazioni documentali di qualunque natura e formato, prodotti o comunque acquisiti da un soggetto produttore durante lo svolgimento dell'attività
archivio informatico	archivio costituito da documenti informatici, fascicoli informatici nonché aggregazioni documentali informatiche gestiti e conservati in ambiente informatico
area organizzativa omogenea	un insieme di funzioni e di strutture, individuate dalla amministrazione, che opera su tematiche omogenee e che presenta esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato ai sensi dell'articolo 50, comma 4, del DPR 28 dicembre 2000, n. 445
attestazione di conformità delle copie per immagine su supporto informatico di un documento analogico	dichiarazione rilasciata da notaio o altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato allegata o asseverata al documento informatico
autenticità	caratteristica di un documento informatico che garantisce di essere ciò che dichiara di essere, senza aver subito alterazioni o modifiche. L'autenticità può essere valutata analizzando l'identità del sottoscrittore e l'integrità del documento informatico
base di dati	collezione di dati registrati e correlati tra loro
certificatore accreditato	soggetto, pubblico o privato, che svolge attività di certificazione del processo di conservazione al quale sia stato riconosciuto, dall' Agenzia per l'Italia digitale, il possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e di sicurezza
ciclo di gestione	arco temporale di esistenza del documento informatico, del fascicolo informatico, dell'aggregazione documentale informatica o dell'archivio informatico dalla sua formazione alla sua eliminazione o conservazione nel tempo

TERMINE	DEFINIZIONE
classificazione	attività di organizzazione logica di tutti i documenti secondo uno schema articolato in voci individuate attraverso specifici metadati
codice	decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni e integrazioni
codice eseguibile	insieme di istruzioni o comandi software direttamente elaborabili dai sistemi informatici
conservatore accreditato	soggetto, pubblico o privato, che svolge attività di conservazione al quale sia stato riconosciuto, dall'Agenzia per l'Italia digitale, il possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e di sicurezza, dall'Agenzia per l'Italia digitale
conservazione	insieme delle attività finalizzate a definire ed attuare le politiche complessive del sistema di conservazione e a governarne la gestione in relazione al modello organizzativo adottato e descritto nel manuale di conservazione
contrassegno a stampa	contrassegno generato elettronicamente, apposto a stampa sulla copia analogica di un documento amministrativo informatico per verificarne provenienza e conformità all'originale
Coordinatore della Gestione Documentale	responsabile della definizione di criteri uniformi di classificazione ed archiviazione nonché di comunicazione interna tra le AOO ai sensi di quanto disposto dall'articolo 50 comma 4 del DPR 445/2000 nei casi di amministrazioni che abbiano istituito più Aree Organizzative Omogenee
copia analogica del documento informatico	documento analogico avente contenuto identico a quello del documento informatico da cui è tratto
copia di sicurezza	copia di backup degli archivi del sistema di conservazione prodotta ai sensi dell'articolo 12 delle presenti regole tecniche per il sistema di conservazione

TERMINE	DEFINIZIONE
destinatario	identifica il soggetto/sistema al quale il documento informatico è indirizzato
duplicazione dei documenti informatici	produzione di duplicati informatici
esibizione	operazione che consente di visualizzare un documento conservato e di ottenerne copia
estratto per riassunto	documento nel quale si attestano in maniera sintetica ma esaustiva fatti, stati o qualità desunti da dati o documenti in possesso di soggetti pubblici
evidenza informatica	una sequenza di simboli binari (bit) che può essere elaborata da una procedura informatica
fascicolo informatico	aggregazione strutturata e univocamente identificata di atti, documenti o dati informatici, prodotti e funzionali all'esercizio di una specifica attività o di uno specifico procedimento. Nella pubblica amministrazione il fascicolo informatico collegato al procedimento amministrativo è creato e gestito secondo le disposizioni stabilite dall'articolo 41 del Codice.
formato	modalità di rappresentazione della sequenza di bit che costituiscono il documento informatico; comunemente è identificato attraverso l'estensione del file
funzionalità aggiuntive	le ulteriori componenti del sistema di protocollo informatico necessarie alla gestione dei flussi documentali, alla conservazione dei documenti nonché alla accessibilità delle informazioni
funzionalità interoperative	le componenti del sistema di protocollo informatico finalizzate a rispondere almeno ai requisiti di interconnessione di cui all'articolo 60 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445
funzionalità minima	la componente del sistema di protocollo informatico che rispetta i requisiti di operazioni ed informazioni minime di cui all'articolo 56 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445

TERMINE	DEFINIZIONE
funzione di hash	una funzione matematica che genera, a partire da una evidenza informatica, una impronta in modo tale che risulti di fatto impossibile, a partire da questa, ricostruire l'evidenza informatica originaria e generare impronte uguali a partire da evidenze informatiche differenti
generazione automatica di documento informatico	formazione di documenti informatici effettuata direttamente dal sistema informatico al verificarsi di determinate condizioni
identificativo univoco	sequenza di caratteri alfanumerici associata in modo univoco e persistente al documento informatico, al fascicolo informatico, all'aggregazione documentale informatica, in modo da consentirne l'individuazione
immodificabilità	caratteristica che rende il contenuto del documento informatico non alterabile nella forma e nel contenuto durante l'intero ciclo di gestione e ne garantisce la staticità nella conservazione del documento stesso
impronta	la sequenza di simboli binari (bit) di lunghezza predefinita generata mediante l'applicazione alla prima di una opportuna funzione di hash
insieme minimo di metadati del documento informatico	complesso dei metadati, la cui struttura è descritta nell'allegato 5 del presente decreto, da associare al documento informatico per identificarne provenienza e natura e per garantirne la tenuta
integrità	insieme delle caratteristiche di un documento informatico che ne dichiarano la qualità di essere completo ed inalterato
interoperabilità	capacità di un sistema informatico di interagire con altri sistemi informatici analoghi sulla base di requisiti minimi condivisi

TERMINE	DEFINIZIONE
leggibilità	insieme delle caratteristiche in base alle quali le informazioni contenute nei documenti informatici sono fruibili durante l'intero ciclo di gestione dei documenti
log di sistema	registrazione cronologica delle operazioni eseguite su di un sistema informatico per finalità di controllo e verifica degli accessi, oppure di registro e tracciatura dei cambiamenti che le transazioni introducono in una base di dati
manuale di conservazione	strumento che descrive il sistema di conservazione dei documenti informatici ai sensi dell'articolo 9 delle regole tecniche del sistema di conservazione
manuale di gestione	strumento che descrive il sistema di gestione informatica dei documenti di cui all'articolo 5 delle regole tecniche del protocollo informatico ai sensi delle regole tecniche per il protocollo informatico DPCM 31 ottobre 2000 e successive modificazioni e integrazioni
memorizzazione	processo di trasposizione su un qualsiasi idoneo supporto, attraverso un processo di elaborazione, di documenti analogici o informatici
metadati	insieme di dati associati a un documento informatico, o a un fascicolo informatico, o ad un'aggregazione documentale informatica per identificarlo e descriverne il contesto, il contenuto e la struttura, nonché per permetterne la gestione nel tempo nel sistema di conservazione; tale insieme è descritto nell'allegato 5 del presente decreto
pacchetto di archiviazione	pacchetto informativo composto dalla trasformazione di uno o più pacchetti di versamento secondo le specifiche contenute nell'allegato 4 del presente decreto e secondo le modalità riportate nel manuale di conservazione
pacchetto di distribuzione	pacchetto informativo inviato dal sistema di conservazione all'utente in risposta ad una sua richiesta

TERMINE	DEFINIZIONE
pacchetto di versamento	pacchetto informativo inviato dal produttore al sistema di conservazione secondo un formato predefinito e concordato descritto nel manuale di conservazione
pacchetto informativo	contenitore che racchiude uno o più oggetti da conservare (documenti informatici, fascicoli informatici, aggregazioni documentali informatiche), oppure anche i soli metadati riferiti agli oggetti da conservare
piano della sicurezza del sistema di conservazione	documento che, nel contesto del piano generale di sicurezza, descrive e pianifica le attività volte a proteggere il sistema di conservazione dei documenti informatici da possibili rischi nell'ambito dell'organizzazione di appartenenza
piano della sicurezza del sistema di gestione informatica dei documenti	documento, che, nel contesto del piano generale di sicurezza, descrive e pianifica le attività volte a proteggere il sistema di gestione informatica dei documenti da possibili rischi nell'ambito dell'organizzazione di appartenenza
piano di conservazione	strumento, integrato con il sistema di classificazione per la definizione dei criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione ai sensi dell'articolo 68 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445
piano generale della sicurezza	documento per la pianificazione delle attività volte alla realizzazione del sistema di protezione e di tutte le possibili azioni indicate dalla gestione del rischio nell'ambito dell'organizzazione di appartenenza
presa in carico	accettazione da parte del sistema di conservazione di un pacchetto di versamento in quanto conforme alle modalità previste dal manuale di conservazione
processo di conservazione	insieme delle attività finalizzate alla conservazione dei documenti informatici di cui all'articolo 10 delle regole tecniche del sistema di conservazione

TERMINE	DEFINIZIONE
produttore	persona fisica o giuridica, di norma diversa dal soggetto che ha formato il documento, che produce il pacchetto di versamento ed è responsabile del trasferimento del suo contenuto nel sistema di conservazione. Nelle pubbliche amministrazioni, tale figura si identifica con responsabile della gestione documentale
rapporto di versamento	documento informatico che attesta l'avvenuta presa in carico da parte del sistema di conservazione dei pacchetti di versamento inviati dal produttore
registrazione informatica	insieme delle informazioni risultanti da transazioni informatiche o dalla presentazione in via telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili in vario modo all'utente
registro particolare	registro informatico di particolari tipologie di atti o documenti; nell'ambito della pubblica amministrazione è previsto ai sensi dell'articolo 53, comma 5 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445
registro di protocollo	registro informatico di atti e documenti in ingresso e in uscita che permette la registrazione e l'identificazione univoca del documento informatico all'atto della sua immissione cronologica nel sistema di gestione informatica dei documenti
repertorio informatico	registro informatico che raccoglie i dati registrati direttamente dalle procedure informatiche con cui si formano altri atti e documenti o indici di atti e documenti secondo un criterio che garantisce l'identificazione univoca del dato all'atto della sua immissione cronologica
responsabile della gestione documentale o responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi	dirigente o funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica, preposto al servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, ai sensi dell'articolo 61 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, che produce il pacchetto di versamento ed effettua il trasferimento del suo contenuto nel sistema di conservazione

TERMINE	DEFINIZIONE
responsabile della conservazione	soggetto responsabile dell'insieme delle attività elencate nell'articolo 8, comma 1 delle regole tecniche del sistema di conservazione
responsabile del trattamento dei dati	la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo preposti dal titolare al trattamento di dati personali
responsabile della sicurezza	soggetto al quale compete la definizione delle soluzioni tecniche ed organizzative in attuazione delle disposizioni in materia di sicurezza
riferimento temporale	informazione contenente la data e l'ora con riferimento al Tempo Universale Coordinato (UTC), della cui apposizione è responsabile il soggetto che forma il documento
scarto	operazione con cui si eliminano, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, i documenti ritenuti privi di valore amministrativo e di interesse storico culturale
sistema di classificazione	strumento che permette di organizzare tutti i documenti secondo un ordinamento logico con riferimento alle funzioni e alle attività dell'amministrazione interessata
sistema di conservazione	sistema di conservazione dei documenti informatici di cui all'articolo 44 del Codice
sistema di gestione informatica dei documenti	nell'ambito della pubblica amministrazione è il sistema di cui all'articolo 52 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445; per i privati è il sistema che consente la tenuta di un documento informatico
staticità	caratteristica che garantisce l'assenza di tutti gli elementi dinamici, quali macrostrutture, riferimenti esterni o codici eseguibili, e l'assenza delle informazioni di ausilio alla redazione, quali annotazioni, revisioni, segnalibri, gestite dal prodotto software utilizzato per la redazione

TERMINE	DEFINIZIONE
transazione informatica	particolare evento caratterizzato dall'atomicità, consistenza, integrità e persistenza delle modifiche della base di dati
Testo unico	decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni
ufficio utente	referito ad un area organizzativa omogenea, un ufficio dell'area stessa che utilizza i servizi messi a disposizione dal sistema di protocollo informatico
utente	persona, ente o sistema che interagisce con i servizi di un sistema di gestione informatica dei documenti e/o di un sistema per la conservazione dei documenti informatici, al fine di fruire delle informazioni di interesse
versamento agli archivi di stato	operazione con cui il responsabile della conservazione di un organo giudiziario o amministrativo dello Stato effettua l'invio agli Archivi di Stato o all'Archivio Centrale dello Stato della documentazione destinata ad essere ivi conservata ai sensi della normativa vigente in materia di beni culturali

ITALIALOGIN

Riportiamo in appendice alcuni dettagli su ItaliaLogin tratti dal sito istituzionale dell'Agenda digitale http://www.agendadigitale.eu/egov/1187_italia-login-la-casa-del-cittadino-i-dettagli.htm che evidenziano ed illustrano le iniziative governative in merito alla digitalizzazione dei cittadini italiani ove si afferma che:

Si tratta di un cambiamento di paradigma che pone il cittadino al centro e l'amministrazione al suo servizio, avendo una focalizzazione particolare sulla semplicità e l'usabilità - spiega il governo - Una nuova piattaforma relazionale che nel tempo integrerà flussi applicativi delle relazioni con i cittadini di tutta la PA.

ItaliaLogin vuole essere la casa online del cittadino e dell'impresa italiana. Un'unica piattaforma che sostituisca l'eterogeneità dell'offerta attuale e sappia integrare i piani verticali avviati (sanità, scuola, giustizia, eccetera) in un'unica piattaforma di accesso, attraverso il Servizio Pubblico d'Identità Digitale e l'anagrafe nazionale della popolazione residente, che abiliterà la profilazione. Ogni cittadino italiano avrà un profilo civico online dal quale potrà accedere alle informazioni e ai servizi pubblici che lo riguardano, in maniera profilata. Un luogo di interazione personalizzato con la pubblica amministrazione e le sue ramificazioni, arricchito dalle segnalazioni sulle opportunità e gli obblighi pubblici che il sistema filtrerà in relazione al profilo anagrafico. L'intervento vuole rappresentare la vera semplificazione della pubblica amministrazione, uno 'Stato' facile da usare e accedere su multipiattaforma, anche mobile:

- la pubblica amministrazione offre a cittadini ed alle imprese i propri servizi online, comunica l'avvio di ogni procedimento amministrativo che li riguarda, apre un canale aperto di comunicazione;
- cittadini ed imprese devono trovare in un solo luogo i servizi necessari, fare operazioni in pochi passaggi dovunque si trovino, trovare nei propri mezzi di interazione la risposta agli atti necessari nel suo ruolo di cittadino.

Un luogo unico dove il cittadino con il suo profilo unico:

- riceve e invia tutte le comunicazioni con le PA e ne conserva lo storico;
- accede a tutti i servizi via via disponibili;
- riceve avvisi di scadenze, effettua e riceve versamenti e ne conserva lo storico;
- archivia i propri documenti;
- interagisce con l'anagrafe digitale
- esprime valutazioni su servizi e fornisce feedback e suggerimenti;
- partecipa alla vita democratica.

Ogni amministrazione pubblica dovrà portare i propri servizi all'interno di questa 'casa' online del cittadino.

La piattaforma avrà un set di API, documentate in un apposito sito, che garantiranno l'interoperabilità del servizio e il suo utilizzo attraverso l'interfaccia unica.

E naturalmente gli uffici, interoperabili, si occuperanno di scambiarsi le informazioni in relazione alle funzioni che devono svolgere senza imporre al cittadino di trovarle per loro.

Ogni cittadino avrà una chiave d'accesso ai servizi digitali pubblici, ha un'identità digitale garantita da un sistema standard, ha un domicilio su Internet e un sistema facile e sicuro per i pagamenti e per ricevere scadenze ed avvisi.

Si tratta di un cambiamento di paradigma che pone il cittadino al centro e l'amministrazione al suo servizio, avendo una focalizzazione particolare sulla semplicità e l'usabilità.

Una nuova piattaforma relazionale che nel tempo integrerà flussi applicativi delle relazioni con i cittadini di tutta la PA.

Per la realizzazione a regime di ItaliaLogin dovranno essere in esercizio sia

il Sistema Pubblico di Identità Digitale, sia l'Anagrafe Nazionale Unica e dovranno essere previsti i seguenti interventi:

Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi

Attualmente i sistemi di gestione documentali in uso nella quasi totalità delle amministrazioni sono obsoleti, incompleti, inadeguati, caratterizzati da scarsa interoperabilità, senza visione unitaria e sistemica.

Il Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi (SGPA) realizzerà il modello organizzativo e strumentale di riferimento con l'obiettivo di:

- mappare i servizi a cittadini e imprese sui procedimenti amministrativi di una stessa PA e tra PA diverse;
- reingegnerizzare, standardizzare e digitalizzare i principali procedimenti amministrativi interni e trasversali;
- ricondurre ad unitarietà la gestione dei dati, degli eventi e dei documenti informatici non strutturati;
- favorire l'impiego - ed il riconoscimento in campo amministrativo - di elementi documentali ampiamente usati nel settore privato, quali le registrazioni degli eventi di sistema ed applicativi (log);
- definire il modello funzionale di riferimento che garantisca multicanalità di accesso;
- creare un ambiente interoperabile, cooperante, scalabile e realmente aperto in termini di dati e trasparenza dell'azione amministrativa;
- ridurre i tempi di adeguamento dei processi alle sollecitazioni normative e regolamentari;
- introdurre modalità di erogazione in modalità SaaS propria dei servizi del Cloud Computing System.

Sistema di notification

Ogni servizio applicativo, sia che esso sia rivolto ai cittadini, sia che esso sia rivolto ad altre pubbliche amministrazioni, genera degli eventi al variare dello stato dei processi. A dette transizioni di stato è necessario associare una comunicazione di informazione che uno stato si è modificato e/o che sono richieste azioni da intraprendere.

Il sistema di *notification* - anche integrato con il Sistema Pubblico di Connettività - potrà prevedere forme multicanale di comunicazione, anche con eventuale *fallback* a sistemi tradizionali già esistenti.

Sistema di identificazione documentale

Sempre più i documenti tendono a dematerializzarsi perdendo la loro forma cartacea ed assumendo una forma di struttura dati in un sistema informativo. Per ragioni di *user experience*, questi dati vengono normalmente rappresentati agli utenti, non in forma di dati o di schemi XML ma in forma grafica con una rappresentazione 'tradizionale' analoga a quella dei documenti tradizionali, seppure il dato con valore legale sia quello presente nei sistemi informativi.

È quindi opportuno realizzare una infrastruttura che consenta di collegare la rappresentazione ai dati per il tramite di un URI (Uniform Resource Identifier) da includere nella rappresentazione, dotato di una opportuna struttura di metadati che potrà includere informazioni da altri sistemi quali SPID, il sistema di *notification* ed il sistema dei pagamenti.

Lo spazio dei nomi di detti URI dovrà essere oggetto di coordinamento centrale ed il sistema potrà disporre di un repository di supporto.

La vignetta di Federico Cecchin

AMMINISTRAZIONE DIGITALE

