Dematerializzazione dei documenti amministrativi, utilizzo della PEC e delle firme digitali nell'informatizzazione e automazione dei procedimenti

Il ciclo di vita del documento informatico e le comunicazioni telematiche nella PA

"InfoCamere"

Paolo
Fiorenzani

Da dove cominciamo?

Si può davvero eliminare la carta ?

Il processo di digitalizzazione

Alcuni concetti della rivoluzione digitale

Nella rivoluzione digitale, rispetto al mondo fisico, l'informazione è tutto, qui e sempre

Ci sono state alcune separazioni:

- **Delocalizzazione: separazione dal luogo**
- **Virtualizzazione: si è separata l'informazione dal supporto** che storicamente e culturalmente sono sempre stati sinonimi

SUPPORTO	INFORMAZIONE
Libro	Contenuto (audio-libro, ebook, …)
Film o pellicola	Video
Disco	Musica

L'informatica non altera il diritto

Che cosa vogliamo fare

- Garantire validità giuridica agli «atti» e dei documenti
- Garantire validità giuridica all'intero processo
- Automatizzare i processi
- Far fare alle macchine e ai sistemi i controlli formali
- Aumentare la fruibilità dei servizi
- Migliorare l'efficienza e ridurre i costi complessivi

Contesto europeo e novità italiane 1/2

Cosa succede in Europa

- **Agenda digitale Europea**
- **Europa 2020: strategia lanciata dalla Commissione europea per accelerare la diffusione dell'ICT**
- **Fatturazione elettronica obbligatoria per la PA dal 2016**
- **Firme elettroniche: regolamento comunitario 4 giugno 2012**

Contesto europeo e novità italiane 2/2

E in Italia ?

- **Fatturazione elettronica: L 228/2012**
- **Fatturazione elettronica verso la PA: DM 55/2013**
- **PEC obbligatoria per tutte le imprese: DL 179/2012**
- **INI-PEC: Indice Nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata di professionisti e imprese: DL 179/2012 – art. 6bis CAD**
- **Agenda digitale italiana: art. 13 DL 69/2013**
- **Statuto dell'Agenzia per l'Italia Digitale**
- **Regole tecniche : firma elettronica, documento informatico e conservazione sostitutiva (in attesa di pubblicazione in GU)**

Il quadro normativo è articolato e completo

La Pubblica Amministrazione è digitale per legge 1/2

Art. 15 CAD Digitalizzazione e riorganizzazione

1. La riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni …., avviene anche attraverso il migliore e piu'

esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione.

Art. 40 CAD Formazione di documenti informatici

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

Processi e documenti sono «nativamente» digitali

La Pubblica Amministrazione è digitale per legge 2/2

Comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche

art 5bis

… in vigore dal 1 luglio 2013 l'art 5bis del CAD …

1. La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese.

PA digitale diritti e doveri

OBBLIGHI PER LE PPAA

- **Obbligo di assicurare l'interazione telematica con cittadini e imprese**
- **Disponibilità delle informazioni in modalità digitale**
- **Scambi telematici tra PPAA di dati relativi alle pratiche di cittadini e imprese**
- **Posta Elettronica Certificata obbligatoria**
- **Cooperazione applicativa (SPC-SPCOOP)**
- **Standard per l'accesso ai servizi on line: CNS**

DIRITTI PER CITTADINI E IMPRESE:

- Richiedere e ottenere l'uso dell'ICT nei rapporti con la PPAA (art. 3 CAD)
- Accesso ai documenti e partecipazione al procedimento amministrativo
- Trasmissione di istanze e documenti alla PPAA
- Pagamenti on line (art. 5 CAD)

CAD e procedimento amministrativo

Quali strumenti? Guardiamo la struttura del CAD

- **DOCUMENTO INFORMATICO:** artt. 20 - 23 quarter
- **FIRME ELETTRONICHE E CERTIFICATORI:** artt. 24 - 37
- **GESTIONE DOCUMENTALE:** artt. 40 - 44bis
- **TRASMISSIONE INFORMATICA DI DOCUMENTI**: artt. 45 - 49
- **SERVIZI IN RETE**: artt. 63 – 65
- **SISTEMA PUBBLICO DI CONNETTIVITA':** artt. 72 - 80

DOCUMENTO INFORMATICO 1/2

Qualche definizione

Documento informatico: la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti

Documento analogico: la rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti

- **copia informatica di documento analogico**: il documento informatico avente **contenuto** identico a quello del documento analogico da cui e' tratto;
- **copia per immagine su supporto informatico di documento analogico**: il documento informatico avente **contenuto** e **forma** identici a quelli del documento analogico da cui e' tratto;
- **copia informatica di documento informatico**: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento da cui e' tratto su supporto informatico con diversa sequenza di valori binari;
- **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;

DOCUMENTO INFORMATICO 2/2

Art. 20

Il documento informatico da chiunque formato, la memorizzazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all'articolo 71 sono validi e rilevanti agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice.

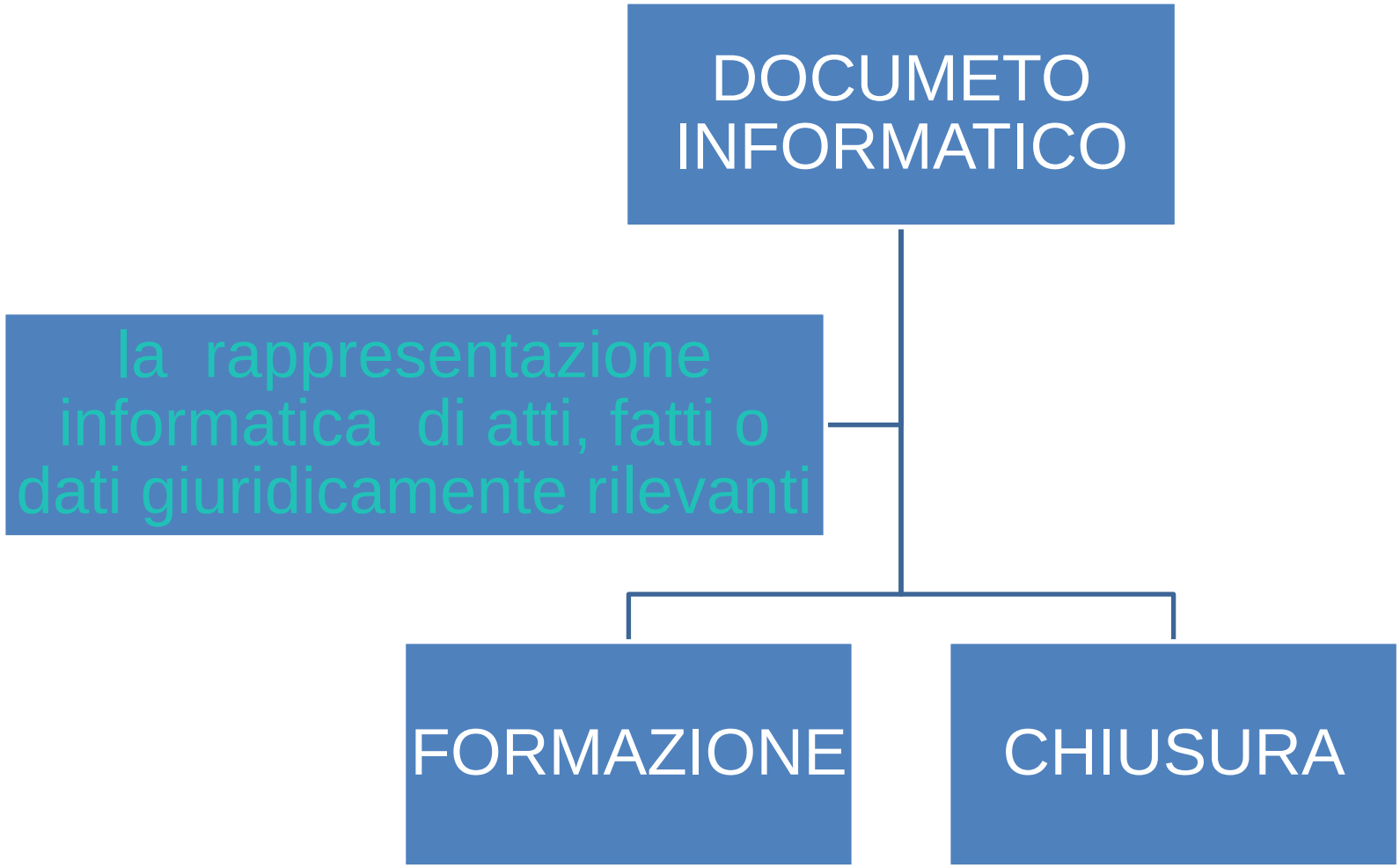
L'idoneita' del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualita', sicurezza, integrita' ed immodificabilita', fermo restando quanto disposto dall'articolo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

Le regole tecniche per la formazione, per la trasmissione, la conservazione, la copia, la duplicazione, la riproduzione e la validazione temporale dei documenti informatici, nonche' quelle in materia di generazione, apposizione e verifica di qualsiasi tipo di firma elettronica avanzata, sono stabilite ai sensi dell'articolo 71. La data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformita' alle regole tecniche sulla validazione temporale.

Gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti previsti dalla legislazione vigente si intendono soddisfatti a tutti gli effetti di legge a mezzo di documenti informatici, se le procedure utilizzate sono conformi alle regole tecniche dettate ai sensi dell'articolo 71.

Ciclo di vita del documento informatico 1/2

Lo schema



Ciclo di vita del documento informatico 2/2

FORMAZIONE	CHIUSURA
REDAZIONE INFORMATICA con appositi software	• Sottoscrizione da parte dell'autore con firma digitale o qualificata • Apposizione di validazione temporale • trasferimento a terzi via PEC • Memorizzazione su sistemi di gestione documentale sicuri • Versamento in conservazione

RICEVUTO PER VIA TELEMATICA	MEMORIZZAZIONE NEL SISTEMA DOCUMENTALE E/O DI CONSERVAZIONE
RICEVUTO SU SUPPORTO INFORMATICO	
ACQUISIZIONE DA CARTACEO	

REGISTRAZIONE INFORMATICA DI TRANSAZIONI	REGISTRAZIONE DELL'ESITO DELL'OPERAZIONE CON MISURE DI PROTEZIONE DELL'INTEGRITAA' DELLE BASI DIDATI E PRODUZIONE E CONSERVAZIONE DEI LOG DI SISTEMA
ACQUISIZIONE DI TATI MEDIANTEMODULI EFORMULARI	
INSIEMEDI DATI PROVENIENTI DA Più BASI DIDATI	

Firme Elettroniche 1/7

Quante sono e perchè

- **firma elettronica**
- **Firma elettronica avanzata**
- **Firma elettronica qualificata**
- **Firma digitale**

Perché

- **Armonizzazione con il quadro europeo**
- **La firma giusta nel contesto giusto**
- **Usabilità e fruibilità**

Firme Elettroniche 2/7

Firma elettronica art. 1 comma 1 lett. q del CAD

firma elettronica:

l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica;

La SICUREZZA sta nel processo legate all'identificazione informatica, quindi si certifica il PROCESSO NON LA TECNOLOGIA

Un esempio: BONIFICO ON LINE

La firma dell'atto è provata dai Log di sistema con ID e PASSWORD dispositiva (OTP: One Time Password)

Firme Elettroniche 3/7

firma elettronica avanzata art. 1 comma 1 lett. q-bis del CAD

firma elettronica avanzata:

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

è una firma tecnologicamente neutra che quindi non fa riferimento alla tecnologia utilizzata, in cui assumono grande importanza gli **aspetti di processo:**

- **l'identificazione del firmatario,**
- **la sottoscrizione delle condizioni di adesione al servizio di firma**
- **il soddisfacimento di obblighi informativi e di trasparenza,**
- **l'assicurazione dei rischi**

Firme Elettroniche 4/7

firma elettronica avanzata art. 1 comma 1 lett. q-bis del CAD

Un esempio: FIRMA GRAFOMETRICA

Viene apposta su un particolare tablet con una speciale penna e idonea a memorizzare alcune caratteristiche biometriche della firma: velocità della firma, pressione, accelerazione, ecc…

Il Garante della privacy si è espresso 12 settembre 2013

"Sistema per la sottoscrizione in forma elettronica di atti, contratti e altri documenti relativi a prodotti e servizi offerti da una banca"

- Si conferma che la "firma grafometrica" possa essere una "firma elettronica avanzata"
- E' idonea per la firma dei contratti in mobilità

Firme Elettroniche 5/7

Firma elettronica qualificata e Firma digitale

firma elettronica qualificata:

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

firma digitale:

È un particolare tipo di **firma elettronica avanzata** basata su un **certificato qualificato** e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici;

Firme Elettroniche 6/7

Firma Digitale Art 24 CAD – DLGS 82/2005

1. **La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata.**

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

3. **Per la generazione della firma digitale deve adoperarsi un certificato qualificato che, al momento della sottoscrizione, non risulti scaduto di validità ovvero non risulti revocato o sospeso.**

4. **Attraverso il certificato qualificato si devono rilevare, secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71, la validità del certificato stesso, nonché gli elementi identificativi del titolare e del certificatore e gli eventuali limiti d'uso**

Firme Elettroniche 7/7

Quali differenze, quali vantaggi?

- La **firma digitale** è «immediatamente verificabile» → quella avanzata invece può essere sempre sottoposta alla valutazione di un giudice, che verifichi la conformità agli standard.
- La firma elettronica avanzata richiede l'accettazione le condizioni di utilizzo del servizio di firma
- La firma digitale va usata ad esempio quando è la PA che deve sottoscrivere un contratto con un soggetto esterno (per un contratto interno alla PA basta quella avanzata).
- La firma elettronica semplice va bene per comunicazioni interne alla PA o per le richieste di informazioni da cittadini e imprese.

Il documento informatico sottoscritto mediante firma digitale ha efficacia di per se e conserva tutte le sue caratteristiche autonomamente ed è valido anche al di fuori dal contesto e dal processo di firma

Verifica della firma

La verifica della firma digitale e la successiva estrazione degli oggetti firmati può essere effettuata con **qualsiasi software in grado di elaborare file firmati** in modo conforme alla Deliberazione CNIPA N. 45 - 21 Maggio 2009

Sul portale AGID c'è l'elenco aggiornato de SW di verifica

LA VERIFICA DI UNA FIRMA DIGITALE PROVENIENTE DA ALTRO STATO MEMBRO DELL'UNIONE EUROPEA

- Le norme Comunitarie impongono il riconoscimento dei documenti informatici sottoscritti conformemente alla Direttiva Europea 1999/93/CE e alla Decisione 130/2011.
- la Commissione europea ha emanato due Decisioni (la 130/2011/CE e la 767/2009/CE), ma ha anche fatto sviluppare una applicazione di verifica (e firma) open source, denominata Digital Signature Service, che è in grado di verificare la firma digitale basata su certificati emessi da qualunque certificatore autorizzato in Europa.
- http://dss.digitpa.gov.it/dss-webapp/signature.jsp

Digital Signature DSS - Standard

TRASMISSIONE INFORMATICA DEI DOCUMENTI

Valore giuridico della trasmissione – art 45 CAD

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

2. Il documento informatico trasmesso per via telematica si intende spedito dal mittente se inviato al proprio gestore, e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato, nella casella di posta elettronica del destinatario messa a disposizione dal gestore.

TRASMISSIONE INFORMATICA DEI DOCUMENTI

Trasmissione dei documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni – art 47

1. Le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono mediante l'utilizzo della **posta elettronica** o in **cooperazione applicativa**; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza.

1-bis. L'inosservanza della disposizione di cui al comma 1, ferma restando l'eventuale responsabilità per danno erariale, comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare.

… e in pratica?

Come si verifica la provenienza?

TRASMISSIONE INFORMATICA DEI DOCUMENTI

Trasmissione dei documenti attraverso la posta elettronica tra le pubbliche amministrazioni – art 47

2. Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se:

a. sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata;
b. sono dotate di segnatura di protocollo
c. è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche di cui all'articolo 71. **E' in ogni caso esclusa la trasmissione di documenti a mezzo fax**;
d. trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata DPR 68/2005 (vedi anche art 48 comma 3 CAD per data e ora del documento informatico)

Per la verifica degli indirizzi elettronici delle PPAA lo strumento di riferimento è **IPA, Indice Nazionale delle PA** che contiene gli indirizzi PEC e SPCOOP per la cooperazione applicativa (SICA per SPC-SPCOOP art.72)

Servizi in rete e presentazione telematica di istanze 1/2

Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica – art 65

1. Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:

a. se sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata, il cui certificato e' rilasciato da un certificatore accreditato;
b. quando l'autore e' identificato dal sistema informatico con l'uso … della carta nazionale dei servizi, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione ai sensi della normativa vigente;
c. …. Altro, purchè l'autore sia identificato dal sistema informatico nel rispetto della normativa vigente
d. ovvero se trasmesse dall'autore mediante la propria PEC purche' le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalita' definite con regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71, e cio' sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato.

Servizi in rete e presentazione telematica di istanze 2/2

Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica – art 65

2. Le istanze e le dichiarazioni inviate o compilate su sito secondo le modalita' previste dal comma 1 sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento ;

Il comma 4 dell' 65 del CAD interviene sul DPR 445/2000:

«Il comma 2 dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e' sostituito dal seguente:

"**2. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82**".

Quindi:

- massima tutela giuridica ai servizi on line
- Pena attuazione al principio di diritto al cittadino di far ricorso all'ICT per i rapporti con la PPAA

Conclusioni

- **Grazie per l'attenzione**
- **Spazio alle vostre domande**
- **Esempi pratici: SUAP**
- **INI-PEC: è operativo**
- **Interoperabilità: SPCOOP**