

Webinar - il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale

Codice Amministrazione Digitale

D: Qual è il perimetro e l'ambito di applicazione del CAD? Si applica ad esempio alla reciprocità dell'utilizzo delle banche dati?

R: Il CAD si applica a tutti i soggetti indicati nell'art. 2 comma 2, quindi tutte le PP.AA. relativamente a tutte le loro attività (compreso quindi ai dati) salvo le esclusioni previste. Naturalmente è prevista la reciprocità. In alcuni casi è richiesto che l'accesso ai dati ed ai sistemi avvenga previa convenzione.

D: Il 14/01/2017 non è il termine di attuazione del DPCM 13/11/2014?

R: La sospensione prevista dall'art. 17 del DLgs 179/2016 è fino all'emanazione di un nuovo decreto che "dovrebbe" avvenire entro il 14 gennaio 2017.

Conservazione

D: Il responsabile della conservazione può essere un semplice istruttore amministrativo? Che requisiti deve avere il responsabile della conservazione?

R: Non ci sono specifiche limitazioni o indicazioni stringenti circa il livello di figure professionali da utilizzarsi per il ruolo di responsabile della conservazione. Infatti, l'Art. 61 del DPR 445/2000 comma 2 recita: "Al servizio è preposto un dirigente ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente."

Contrassegno Elettronico

D: Cos'è il contrassegno elettronico e come usarlo?

R: Il contrassegno elettronico non è un codice a barre ma è un codice bidimensionale il cui contenuto deve rispettare le regole tecniche (art 71 del CAD) e il cui utilizzo sia fruibile attraverso appositi software gratuiti e messi liberamente a disposizione da parte delle amministrazioni. Il cosiddetto contrassegno elettronico è una segno grafico, apposto su di una superficie piana (un foglio di carta) che, attraverso una codifica conosciuta, rappresenta una serie di informazioni leggibili in modo sicuro, veloce ed automatico da appositi apparati ottici (scanner).

Di queste codifiche ne esistono numerose varianti. Alcune prevedono una grafica monodimensionale (i codice a barre ne sono un esempio), altri hanno una disposizione bi-dimensionale.

Tra questi ultimi, forse i più conosciuti sono il QRcode e il dataMatrix ma ne esistono parecchie, nell'ordine di una ventina. La normativa NON indica una precisa variante da utilizzarsi ma precisa che:

- Deve essere stampabile utilizzando normali stampanti in commercio;
- Deve permetterne la verificabilità con tecnologie diffuse;
- Il produttore del software da utilizzarsi per leggere e decodificare il contrassegno deve inviarne una copia a AgID che provvederà a metterli a disposizione sul proprio sito;
- Deve riportare una serie di informazioni minime e variabili in funzione dei diversi casi d'uso

(Per ulteriori dettagli, vi invitiamo a far riferimento al documento

specifico: http://www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/circolare_n.62_recante_linee_guida_contrassegno_elettronico_art_23_ter_cad_0.pdf)

Considerato il quantitativo di informazioni da "trasportare", risulta impossibile utilizzare una qualsiasi codifica monodimensionale e diventa inevitabile adottare una soluzione di codifica bidimensionale la quale, come noto, può rappresentare un elevatissimo numero di informazioni.

D: Non sembra configurarsi una contraddizione tra la previsione del contrassegno elettronico di cui all'art 23 e l'utilizzo di quanto previsto dall'art. 3 del dlgs 39/93?

R: No, in realtà si tratta di applicazioni di natura diversa.

Quanto previsto dal DLgs 39/93 riguarda le modalità di sottoscrizione del documento amministrativo prodotto da un sistema automatizzato di un PA, indipendentemente dal suo formato (analogico/informatico), mentre il contrassegno elettronico è invece applicabile solo ai documenti amministrativi informatici al fine della produzione di una copia analogica come se a tutti gli effetti fosse sottoscritto in forma autografa da un pubblico ufficiale, elemento non garantito dal dlgs 39/93.

D: I contrassegni elettronici si possono applicare anche ai referti per prestazioni sanitarie?

R: Salvo norme specifiche che lo regolano queste norme vale anche per la Sanità.

Cooperazione

D: Per cooperazione applicativa non si intende l'iterazione tra applicativi tramite API/Webservice?

R: Purtroppo ancora no, è un aperto dibattito tra regioni e governo centrale per adeguare il concetto alle nuove tecnologie, ma per ora restano valide le regole previste per SPCOOP

Documento Informatico

D: Cosa sono i documenti unici?

R: Per rispondere alla domanda dobbiamo in realtà rifarci alla definizione dell'insieme inverso.

All'art 1 del CAD, articolo che si occupa di elencare le definizioni utilizzate nella normativa, troviamo, alla lettera V): "originali non unici: i documenti per i quali sia possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi;". Un esempio classico sono le fatture, obbligatoriamente conservate sia da chi le emette sia da chi le riceve

I documenti non inclusi nell'insieme di cui sopra sono definiti ovviamente, "documenti unici".

Forse l'esempio più chiaro è l'assegno bancario il quale, compilato e firmato, rappresenta l'unica testimonianza di una volontà di transazioni di denaro.

D: Esistono linee guida sulla produzione di copie analogiche?

R: Supponiamo di dover inviare un documento ad un cittadino nei differenti casi di seguito esposti.

1) CASO in cui il cittadino abbia comunicato all'Ente un proprio domicilio digitale

Facciamo riferimento all'art 3-bis del CAD. In particolare, al comma 4, si legge "...le amministrazioni pubbliche e i gestori o esercenti di pubblici servizi comunicano con il cittadino esclusivamente tramite il domicilio digitale dallo stesso dichiarato...". Se ne ricava che, qualora il cittadino abbia indicato un domicilio digitale, questo debba costituire l'unico canale di comunicazione.

2) CASO in cui il cittadino NON abbia comunicato un proprio domicilio digitale

In questo caso ci viene in aiuto il successivo comma (4-bis) prevede indica una modalità "mista":

*) "... l'amministrazione predisporre ... documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica qualificata o avanzata, da conservare nei propri archivi..."

*) Invia "... ai cittadini stessi, per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento, copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 dicembre 1993, n. 39."

Attenzione: la procedura appena descritta NON è utilizzabile (comma 4-quater) nei "...casi in cui il documento rappresenti, per propria natura, una certificazione rilasciata dall'amministrazione da utilizzarsi nei rapporti tra privati."

Esiste dunque il seguente ulteriore caso.

3) CASO in cui il cittadino NON abbia comunicato un proprio domicilio digitale E il documento da inviare rappresenta una certificazione da utilizzarsi nei rapporti tra privati

In questa situazione il riferimento da considerare diventa l'art 23 (Copie analogiche di documenti informatici).

In particolare il comma 1 recita: "Le copie su supporto analogico di documento informatico, anche sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale da cui sono tratte se la loro conformità all'originale in tutte le sue componenti è attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato."

Al comma 2-bis troviamo invece:

"Sulle copie analogiche di documenti informatici può essere apposto a stampa un contrassegno, sulla base dei criteri definiti con le regole tecniche di cui all'articolo 71, tramite il quale è possibile accedere al documento informatico, ovvero verificare la corrispondenza allo stesso della copia analogica. Il contrassegno apposto ai sensi del primo periodo sostituisce a tutti gli effetti di legge la sottoscrizione autografa del pubblico ufficiale e non può essere richiesta la produzione di altra copia analogica con sottoscrizione autografa del medesimo documento informatico. I programmi software eventualmente necessari alla verifica sono di libera e gratuita disponibilità."

Quindi, nel caso in esame,

- o abbiamo l'attestazione da parte di un pubblico ufficiale che il documento analogico (cartaceo) è conforme all'originale
- o è stato apposto, sempre sul documento analogico, un contrassegno, creato secondo le regole tecniche, che permetta a chiunque di raggiungere l'originale informatico da cui è stato tratto.

Domicilio Digitale

D: Il domicilio digitale dei cittadini dove deve essere memorizzato in attesa di collegarlo alla base dati ANPR, e soprattutto, chi lo deve gestire all'interno dell'ente?

R: In attesa dell'ANPR il domicilio digitale, previsto dall'art. 3-bis del D.lgs 82/2005 e dichiarato facoltativamente dal cittadino, è inserito nell'anagrafe comunale (comma 1). Con l'avvio di ANPR sarà lì inserito (comma 2) e quindi disponibile per tutti soggetti che ne dovranno fare obbligatoriamente uso per comunicazioni e notifiche.

EIDAS

D: I sistemi di identificazione elettronica certa possono essere usati anche da parte dei privati (es. associazioni) per consentire agli utenti l'accesso ai propri servizi ?

R: Il regolamento eIDAS incentiva la diffusione dei sistemi di identità digitali anche ai privati.

In Italia il CAD all'ART 64 comma 2-quinquies esplicita che: "Ai fini dell'erogazione dei propri servizi in rete, è altresì riconosciuta alle imprese, secondo le modalità definite con il decreto di cui al comma 2-sexies, la facoltà di avvalersi

del sistema SPID per la gestione dell'identità digitale dei propri utenti. L'adesione al sistema SPID per la verifica dell'accesso ai propri servizi erogati in rete per i quali è richiesto il riconoscimento dell'utente esonera l'impresa da un obbligo generale di sorveglianza delle attività sui propri siti, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70."

D: L' Art. 65 definisce la gestione delle Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica, nel nuovo testo è scomparso la possibilità riconosciuta ad altri sistemi di identificazione automatica (mail, pin, ...), indi sembrerebbe che una istanza via mail non è contemplata dall'art. 65, anche se il Regolamento Eidas rafforza il valore probatorio della semplice mail, come documento sottoscritto con firma elettronica semplice

R: Leggendo il regolamento eIDAS (Art. 49)

"Il presente regolamento dovrebbe stabilire il principio secondo il quale alla firma elettronica non dovrebbero essere negati gli effetti giuridici per il motivo della sua forma elettronica o perché non soddisfa i requisiti della firma elettronica qualificata. Tuttavia, spetta al diritto nazionale definire gli effetti giuridici delle firme elettroniche, fatto salvo per i requisiti previsti dal presente regolamento secondo cui una firma elettronica qualificata dovrebbe avere un effetto giuridico equivalente a quello di una firma autografa."

Risulta quindi come il regolamento europeo individui chiaramente nel singolo Stato membro la responsabilità di definire il valore giuridico di ogni livello di firma.

Con l'art. 27 (Firme elettroniche nei servizi pubblici) si specifica anche che ogni singolo Stato membro definisce il livello di firma elettronica (minimo) necessario per l'accesso ai propri servizi online.

Firma

D: Il documento firma digitalmente è modificabile?

R: La firma digitale (ma vale anche per la firma elettronica), attraverso il meccanismo dell'impronta (hash), consente di verificare l'integrità (quindi la non modifica) di un documento (file) dopo la sua sottoscrizione, ma non impedisce la modifica (volontaria o accidentale) del documento stesso (es. pdf/A, xml, ecc.). Protezione e sicurezza dei documenti si attuano anche attraverso i sistemi di gestione e conservazione informatica dei documenti.

Organizzazione

D: Le figure indicate dal CAD all'art. 17 sono obbligatorie?

R: Le figure indicate sono obbligatorie. In molti casi diversi ruoli possono essere ricoperti dalla medesima persona (non è strano che il responsabile della gestione documentale coincida con il responsabile della conservazione e col responsabile del protocollo). L'unica figura non compatibile con le altre è quella (nuova) del "difensore civico digitale" il quale deve essere "in possesso di adeguati requisiti di terzietà, autonomia e imparzialità.." (così nell'art.17 comma 1-quater)

Protocollo

D: Il Registro Giornaliero di Protocollo va versato in conservazione ogni giorno ?

R: Sì, dal 12 ottobre 2015 come previsto dal DPCM 3 dicembre 2013. In particolare l'art. 7, comma 5, delle "regole tecniche sul protocollo informatico" (DPCM 3.12.2013), stabilisce che il registro giornaliero di protocollo deve essere trasmesso al Sistema di Conservazione entro la giornata lavorativa successiva. L'art. 7, comma 5, delle "regole tecniche sul protocollo informatico" (DPCM 3.12.2013), recita "Il registro giornaliero di protocollo è trasmesso entro la giornata lavorativa successiva al sistema di conservazione, garantendone l'immodificabilità del contenuto." Se ne deduce che, entro le ore 24 del primo giorno lavorativo successivo alla data di riferimento del registro. Detto in altro modo: ogni giorno lavorativo va versato in conservazione il registro di protocollo del giorno precedente. Ricordiamo che la conservazione del Registro giornaliero di protocollo può essere svolta:

- all'interno della struttura organizzativa del soggetto produttore;
- affidandola, in modo totale o parziale, a conservatori accreditati, pubblici o privati, di cui all'art. 44-bis, comma 1, del CAD.

D: Per la ricevuta di cui all'articolo 18-bis della Legge 241/90, introdotto dal D.Lgs 126/2016, sono sufficienti le due ricevute della pec?

R: No. Ricordiamo che la 241/90 all'art.18-bis recita "(1. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all'articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7. La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente. " Da cui si deduce che la ricevuta contiene informazioni non previste (né prevedibili) tra quelle fornite dal sistema PEC (es: termini di risposta, info di cui all'art 8.)

Si evidenzia come la ricevuta descritta contenga informazioni non previste (né prevedibili) tra quelle fornite dal sistema PEC (es: i termini di risposta, i quali dipendono dal procedimento o le informazioni di cui all'art 8.).

Le ricevute PEC, per quanto attestino l'effettiva consegna e il momento in cui questa è avvenuta, non sono quindi equivalenti alla ricevuta di cui all'articolo 18-bis della 241/90.

D: L'obbligo di ricevuta immediato potrebbe diventare problematico e rallentare l'attività dell'ufficio protocollo

R: Il problema si pone nel caso di emissione della ricevuta a fronte di ricezione dell'istanza sulla casella del protocollo. L'ufficio protocollo di per sé non ha gli strumenti, né le competenze per fornire tutte le informazioni richieste (RUP, tempi di risposta, modalità di accesso, ecc.). Normalmente può fornire risposte (anche automatizzabili) in merito alla registrazione (data, numero, ecc.) ed all'UO assegnataria. Diverso è il caso di processi informatizzati per la presentazione online delle istanze che potrebbero consentire il rilascio della ricevuta conformemente a quanto richiesto. L'argomento sarà ripreso nella prossima sessione.

D: Per materiale pubblicitario e inviti generici trasmessi via pec, la protocollazione è obbligatoria?

R: No, ma non avendo il legislatore adeguato l'articolo del DPCM 445/2000 che già lo prevede precisando il caso di ricezione via PEC, meglio indicarlo nel Manuale di gestione.

Pubblicazione

D: È possibile pubblicare all'albo on line un atto in pdf ricevuto via pec da un'altra PA, ma privo di firma?

R: In relazione all'Art.47 comma 2 della 82/2005 : "Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se: [...] trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68."

Sulla base di tale articolo, detto che trattasi di comunicazione valida, l'utilizzo della stessa dipende dalla natura del procedimento e dalle regole connesse.

Se ricevuto via PEC (e quindi protocollato in uscita) da altra PA, rientra in quanto richiesto dall'art. 47 del CAD per la validità della trasmissione telematica di documenti amministrativi fra PP.AA.

Il fatto che il documento non sia firmato sembra riconducibile a quanto detto in merito al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 12 dicembre 1993, n. 39 e normalmente la validità amministrativa è di competenza dell'emittente dell'atto.

Per chi lo ha ricevuto, il documento di cui alla domanda è l'originale cui dare pubblicità legale, nelle forme e secondo le modalità previste dall'albo pretorio elettronico.

Riuso

D: Si prevede un catalogo di riuso di applicazioni software?

R: Il mantenimento e diffusione di una banca dati delle applicazioni disponibili è affidato ad AgID. Viene infatti indicato esplicitamente all'Art. 70. (Banca dati dei programmi informatici riutilizzabili) "AgID definisce i requisiti minimi affinché i programmi informatici realizzati dalle pubbliche amministrazioni siano idonei al riuso da parte di altre pubbliche amministrazioni, anche con riferimento a singoli moduli. Sono altresì definite le modalità di inserimento nella banca dati dei programmi informatici riutilizzabili gestita da AgID."

Di seguito il sito di AgID per consultare gli elenchi: <http://www.agid.gov.it>

Sicurezza

D: Con "modalità di accesso telematico" si potrebbero anche intendere credenziali di accesso (user e password) a un sistema informativo?

R: A regime sono da intendersi solo quelle previste dal CAD (SPID oppure CIE/CNS). Nell'attuale fase transitoria è ancora possibile usufruire delle credenziali rilasciate dall'amministrazione (login/password), meglio se con un processo di rilascio che preveda però l'identificazione certa del soggetto (anche per via telematica). Tuttavia, nel caso di presentazione online di istanze telematiche che concludono il processo con l'espressione esplicita della volontà dell'istante senza ulteriore richiesta di sottoscrizione di quanto da presentare, è meglio appoggiarsi solo su credenziali con livello di sicurezza elevato (SPID almeno di livello 2 oppure CIE/CNS/CRS) .

L'utilizzo di credenziali "usa e getta" non è contemplata dalle norme vigenti.

Sistema Pubblico di Identità Digitale

D: Chi rilascia le credenziali SPID?

R: Gli identity provider sono quelli accreditati da AgID. Sul sito trovate un elenco

aggiornato: <http://www.agid.gov.it/infrastrutture-architetture/spid/identity-provider-accreditati>

Delle caratteristiche che devono possedere i "gestori dell'identità digitale" si occupa l'art 29 del CAD. Il comma 1, in particolare, chiarisce che i soggetti che vogliono esercitare l'attività di "...gestore dell'identità digitale di cui all'articolo 64,..." dovrà essere accreditato presso AgID ("...presentano all'AgID domanda, rispettivamente, di qualificazione o di accreditamento, allegando alla stessa una relazione di valutazione della conformità...")

AgID, a sua volta, fornisce, sul proprio sito, un elenco aggiornato dei soggetti accreditati.

Potete trovarlo a questo indirizzo: <http://www.agid.gov.it/infrastrutture-architetture/spid/identity-provider-accreditati>

D: È previsto che IdPC diventi provider SPID?

R: È prevista integrazione per i Comuni che stanno usando IdPC con SPID, ne abbiamo parlato in un webinar precedente, atti e registrazioni sono a questo link

http://www.agendadigitale.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=DG_01%2FMILayout&cid=1213474656604&packedargs=TemplateDestinazione%3DMINewsDetail%26assetid%3D1213816722950%26assettype%3DNews&pageid=DG_01Wrapper

D: Un minore può avere possedere una identità digitale SPID?

R: È la stessa FAQ del sito governativo di SPID che risponde negativamente alla domanda. Per richiedere SPID devi avere compiuto i 18 anni.

Trasmissione

D: "Art. 47: la ""previa comunicazione"" non dovrebbe essere, a propria volta, inoltrata via PEC? Dovrebbe consistere in una sorta di accordo quadro o bisognerà inviare una comunicazione per ogni nuovo documento da condividere?"

R: Le comunicazioni fra PP.AA., come prevede l'art. 47, sono trasmesse via posta elettronica (normalmente via PEC alla casella istituzione della AOO destinataria) o in Cooperazione applicativa tramite i sistemi di protocollo informatico interoperabili. E questo sia nel caso di trasmissione del documento stesso, sia nel caso si comunichi il link che lo rende accessibile al destinatario.

D: In caso di link a files di dimensioni notevoli, nel caso di condivisione da parte di privati ci sono dei server specifici o possono essere accettati ovunque siano caricati?

R: Quanto previsto dall'art 47 si riferisce alle comunicazioni fra PP.AA. La norma non è applicabile se un mittente è un soggetto privato.

Trasparenza

D: Chi è il garante in materia di trasparenza e a chi ci si può rivolgere nel caso di inadempienza all'accesso civico?

R: Non è corretto parlare di garante in ambito trasparenza, ma semmai di un responsabile, previsto dall'art. 43 del D.lgs 33/2013, indicato come soggetto cui rivolgersi.

Il responsabile della trasparenza è una sorta di estensione delle funzioni attribuite al responsabile per la prevenzione della corruzione istituito dalla legge 190/2012. L'art.1 della 190/2012 (come modificato dal dlgs 97/2016) al comma 7: "L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione [...]"

Si aggiungono anche le seguenti precisazioni sul ruolo dell'ANAC e le attività di vigilanza.

Il D.lgs. 33/2013, con l'art. 45, comma 1, dispone che "L'autorità nazionale anticorruzione controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza." Per maggiori

approfondimenti: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Trasparenza/Vigilanza>

Nel caso dell'accesso civico si veda l'applicazione all'art. 5 (Accesso civico) e nei casi di inerzia e inadempienza si prevede il ricorso al potere sostitutivo (vedi ad es. art. 35 D.Lgs 33/2013). Non ultimo, si devono inoltre considerare i ruoli del "responsabile" e del "difensore civico" per il digitale" istituiti dal nuovo CAD (art. 17).