



REGIONE
LAZIO

ASSESSORATO INFRASTRUTTURE, ENTI LOCALI E
POLITICHE ABITATIVE



ANCI LAZIO



SCUOLA NAZIONALE DI AMMINISTRAZIONE DIGITALE
(SNAD), UNIVERSITA' DEGLI STUDI ROMA, UNITELMA
SAPIENZA

IL COMUNE DIGITALE

Linee guida

di Donato Limone

Roma, settembre 2017

INTRODUZIONE

Fabio Refrigeri Assessore- Infrastrutture, Enti Locali e Politiche Abitative

Il nuovo timone per chi amministra gli Enti locali

Senza una reale semplificazione dei processi, il digitale rappresenterebbe soltanto un ulteriore vincolo: per questa ragione la Regione Lazio, insieme ad Anci Lazio, ha scelto di perseguire l'obiettivo della digitalizzazione disponendo un percorso ponderato, condiviso con tutti i Municipi del territorio, programmato con l'ausilio della Direzione del Dipartimento di Scienze giuridiche-economiche, nell'ambito degli studi d'informatica giuridica presso l'Università La Sapienza.

Un percorso, quindi, diretto soprattutto allo snellimento degli iter e nel segno dello smaltimento delle sovrapposizioni burocratiche: del resto, il passaggio obbligato dalla carta al digitale, previsto dalla normativa nazionale, solo così può rappresentare l'opportunità da cogliere, al di là del rispetto dell'obbligo da adempiere. Il digitale, infatti, ha senso se giova ad affrontare la quotidianità di chi è chiamato ad amministrare gli Enti locali, al cospetto delle crescenti aspettative dei cittadini, che potranno apprezzare la maggiore nitidezza dei meccanismi di trasparenza, grazie al Cloud e agli Open Data, ovvero grazie a strumenti in grado di parametrare – e quindi misurare e valutare – scelte politiche ed amministrative inerenti diversi ambiti: dai piani regolatore, attraverso criteri geo-referenziali, ai numerosi rischi di natura idrogeologica.

Affinché il digitale funzioni, dunque, serve uno sforzo condiviso ed atti conseguenti, come standardizzare la modulistica degli Enti locali e così creare documenti esclusivamente digitali, sulla base di un modello di Governance univoco; un modello che parli la stessa lingua, da Rieti e Latina, da Frosinone a Viterbo, radicato ad un codice unico per la digitalizzazione dei documenti.

Ecco, tutto questo sta avvenendo. Presto ognuno di noi potrà usufruirne. Dematerializzare gli atti sostanzierà la materializzazione di non poche convenienze: risparmio economico, maggiore efficacia, trasparenza concreta, iter rapidi, insomma tutto ciò che sarà attuabile grazie all'interoperabilità delle banche dati.

Il nuovo timone per chi amministra gli Enti locali del Lazio è già qui, e quel che conta è che lo abbiamo costruito insieme.

PRESENTAZIONE

Fausto Servadio Presidente Anci Lazio

In linea con le sue finalità istituzionali, Anci Lazio da sempre pone l'attenzione sulle tematiche principali che coinvolgono gli amministratori pubblici nell'esercizio quotidiano delle loro funzioni, così da favorire un loro aggiornamento continuo rispetto alle novità che di volta in volta intervengono a modificare la legislazione italiana e in modo tale da consentire uno sviluppo proficuo del rapporto tra amministratori e cittadini.

A tal proposito, grazie al contributo della Regione Lazio – Assessorato Enti Locali - e con la preziosa collaborazione scientifica e formativa della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale dell'Università degli studi di Roma UNITELMA "Sapienza", si è giunti alla realizzazione di questo testo, che ho il piacere di introdurre, e che racchiude le principali linee guida in materia di semplificazione e digitalizzazione degli atti e delle procedure amministrative.

Un processo, questo, di estrema importanza che incide sul ruolo e sulle responsabilità degli amministratori pubblici e della dirigenza e che favorisce, altresì, una semplificazione notevole delle modalità che consentono al cittadino di interagire con l'Ente locale, coniugando innovazione, trasparenza e semplificazione nell'erogazione dei servizi.

Linee guida che sono certo potranno rivelarsi utili per ciascuno di noi nello svolgimento dell'attività amministrativa.

INDICE

1. Finalità delle linee guida
2. Il Comune digitale
3. La cittadinanza digitale
4. L'amministrazione digitale
5. La semplificazione amministrativa
6. Il ruolo e la responsabilità dei sindaci, delle giunte, dei consigli comunali
7. Il ruolo e la responsabilità della dirigenza e degli apicali
8. I processi di dematerializzazione e digitalizzazione amministrativa
9. L'amministrazione "nativamente" digitale. Il valore legale del documento informatico e delle firme elettroniche
10. La gestione e la conservazione dei documenti informatici
11. Il sito come "interfaccia" fondamentale per informare, per garantire trasparenza, per erogare servizi
12. L'istanza digitale ovvero come il cittadino può interagire con il comune digitale
13. La sicurezza informatica dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture
14. La formazione dei cittadini, degli organi di governo, della dirigenza e dei dipendenti
15. Attività e decisioni per realizzare un comune digitale
16. L'autore delle linee guida e l'indirizzo elettronico per le richieste di informazione sulle linee guida

1.Finalità delle linee guida.

I Comuni costituiscono la *infrastruttura istituzionale ed amministrativa* di base del Paese che tutti i giorni interagisce con i cittadini e le imprese per dare risposte alle loro istanze e per erogare servizi. Una infrastruttura insostituibile che ha bisogno di essere ammodernata nella governance e nella organizzazione.

Nella Società dell'informazione i Comuni non possono che essere ed operare come amministrazioni aperte, trasparenti, semplificate, digitali, sostenibili.

1.1. Vecchio e nuovo paradigma

Per diventare comuni digitali è necessario abbandonare il “*vecchio paradigma*” delle burocrazie che decidono ed operano con particolare attenzione a formalismi giuridici ed amministrativi, con processi amministrativi complessi, lunghi, costosi senza considerare i reali bisogni dei cittadini e delle imprese.

Il Comune digitale risponde ad un “*nuovo paradigma*” che si basa sui valori della semplificazione amministrativa, della trasparenza, della qualità dei servizi in rete, della riduzione dei costi dell'azione amministrativa.

Il nuovo paradigma si basa sui concetti di *cittadinanza digitale, dell'accesso telematico al patrimonio informativo pubblico, della fruizione dei servizi in rete*, elementi che già caratterizzano tutti gli altri servizi della *Società dell'informazione* nel settore privato.

1.2. Linee guida per gli Organi e la dirigenza dei Comuni

Queste linee guida hanno lo scopo di supportare le decisioni degli Organi politico-amministrativi e della dirigenza e/o dei responsabili amministrativi con posizioni organizzative (che nel testo indicheremo con il termine di “apicali”) in merito ai processi di semplificazione e digitalizzazione amministrativa. L’obiettivo: realizzare il *comune digitale*, inteso come amministrazione moderna che opera in modalità “nativamente” digitale, in rete, con trasparenza “immediata”, garantendo il diritto di accesso e di fruizione di servizi di qualità.

Il Comune digitale come nuovo modello di relazione tra Amministrazione e cittadini.

1.3. La struttura delle linee guida

La struttura delle linee guida è articolata sulla base di uno schema logico molto semplice: definizioni, principi, regole tecniche. Lo scopo delle linee guida: *offrire soluzioni giuridiche, organizzative e tecniche concrete ed operative per attivare i processi di migrazione da una amministrazione di tipo analogico ad una amministrazione digitale.*

1.4. Ritardi e criticità

I *ritardi* e le *criticità* da affrontare sono molti se consideriamo:

- che in 27 anni di legge 241/90 le amministrazioni hanno semplificato molto poco, sia rispetto ai propri *modelli decisionali* sia rispetto alle *attività amministrative* ed in particolare al *sistema procedimentale* (art. 1 della legge 241/90 e sm)
- che non viene considerato ed attuato quasi mai il principio che i *dati già in possesso* dell'amministrazione relativi ad un cittadino non dovrebbero essere più richiesti tante altre volte allo stesso cittadino (art. 18, comma 2 della legge 241/90 e sm); le amministrazioni non hanno strutturato i propri dati/documenti nella logica della *riusabilità* degli stessi;
- che il *Codice dell'amministrazione digitale* interessa tutte le pubbliche amministrazioni e che doveva “obbligatoriamente” entrare in funzione ed essere applicato dal 2005 (art. 2 del CAD). Il Codice è scarsamente attuato e stiamo assistendo al radicamento di un *sistema misto (analogico/digitale)* con il conseguente consolidamento di una situazione organizzativa ed operativa totalmente contraria al processo di semplificazione e digitalizzazione;
- che le *regole tecniche* per la gestione e la conservazione dei documenti informatici sono del 2013 e oggi sono adoperate in un “regime misto” (analogico/digitale) che poi finisce con il creare complicazioni e *ridondanze nella “doppia gestione”* di dati, documenti, procedimenti (anche con particolari responsabilità amministrative ed economiche sulla gestione delle risorse);

- che i *siti web istituzionali* degli enti sono stati realizzati nella maggior parte dei casi con un *approccio “informatico”* e non con una particolare attenzione alla qualità dell’informazione e dei servizi, alla trasparenza; i siti sono una “copia” in rete di strutture burocratiche ormai superate e non pongono al centro del sistema di informazione/servizi il cittadino (art. 53, CAD; art. 6, dlgs 33/2013 e sm).

Le linee guida non hanno la pretesa di dare “soluzioni specifiche” (organizzative e tecniche) valide per tutte le pubbliche amministrazioni ma certamente svolgono la funzione di “guida” e di indirizzo metodologico per avviare i processi di semplificazione e digitalizzazione nel modo più corretto e funzionale.

2. Il comune digitale

2.1. Il Comune nella Società dell’informazione

Non esiste una definizione di “comune digitale” ma in questa sede ne articoleremo una ricavando gli elementi essenziali dalla definizione di “comune” data dal *Testo Unico degli Enti Locali* (dlgs 267/2000) unitamente ad altri elementi che si trovano nel testo del *Codice dell’amministrazione digitale* (dlgs 82/2005 e sm).

Il Comune viene definito all’art. 3, comma 2 del dlgs 267/2000 come *“l’ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”* (definizione

essenziale ma completa).

Per queste funzioni il Comune deve poter contare su “decisori pubblici” e su di una “burocrazia” realmente in grado di rilevare “sistematicamente e con metodi corretti” i bisogni della comunità e di dare una risposta ai cittadini attraverso strutture amministrative agili, flessibili, trasparenti, con un’azione amministrativa semplificata.

Per queste funzioni diventano “fondamentali” i dati, le informazioni e i documenti raccolti e gestiti secondo logiche documentali corrette e processi amministrativi razionali e sostenibili.

2.2. Il comune come amministrazione digitale

Nel Comune digitale l’amministrazione opera sulla base di dati, di informazioni, di documenti “nativamente formati” in modalità digitale e con processi, procedure e procedimenti amministrativi non solo “semplificati” (art. 15, CAD) ma anche digitalizzati (art. 2, 12, 20, comma 1 bis, 40, 41 CAD).

2.3. Il sito: informazione, servizi, trasparenza

In un Comune digitale il cittadino opera tramite *sito* sia per ottenere informazioni e per verificare il tasso di trasparenza dell’amministrazione e come le risorse pubbliche sono utilizzate dagli amministratori pubblici (dlgs 33/2013 e sm), ma anche per presentare istanze digitali (senza carta) ed ottenere risposte “digitali”, valide, veloci, con oneri amministrativi molto ridotti (art. 65, CAD). Da qui, l’impegno delle amministrazioni di trasformare il sito da uno strumento finalizzato solo a fornire informazioni in uno strumento di

erogazione di servizi in rete e di democrazia elettronica (trasparenza).

3. La cittadinanza digitale

3.1. Riduzione degli accessi fisici agli uffici e più servizi in rete

Il concetto di “cittadinanza digitale” (art. 1 della legge 124/2015) permette di fare alcune precisazioni ulteriori sul concetto di “comune digitale”. Infatti la legge di riforma delega il Governo a modificare il Codice dell’amministrazione digitale per “...*garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalita' digitale, nonche' al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessita' dell'accesso fisico agli uffici pubblici....*”

Il Codice dell’amministrazione digitale (dlgs 82/2005) è stato modificato con il dlgs 179/2016.

3.2. I diritti digitali

La cittadinanza digitale si caratterizza poi per la formazione di nuovi diritti dei cittadini:

- *il diritto all'uso di soluzioni e di tecnologie per potere colloquiare in modalità digitale con le Amministrazioni (art.3,CAD);*
- *il diritto alla identità digitale (art. 3,1-quinquies);*
- *il diritto di accesso telematico ai dati, alle informazioni e ai documenti (art. 52, CAD);*
- *il diritto di conoscere in rete la situazione relativa alle proprie istanze (art. 3, 1-quater, CAD);*
- *il diritto all'amministrazione digitale (art.2, 3 e ss.;12, 40, 41, 53, 64 e 65, CAD);*
- *il diritto alla sicurezza informatica dei propri dati personali e del patrimonio informativo pubblico (dlgs 196/2003; art. 51,CAD);*
- *il diritto alla qualità dei servizi erogati in rete (art. 7,CAD);*
- *il diritto alla partecipazione democratica elettronica (art. 9,CAD).*

4. L'amministrazione digitale

4.1. Elementi per una definizione

Come per la definizione del “comune digitale” anche per *l'amministrazione digitale* non abbiamo una definizione ufficiale ma possiamo ricavare dal *Codice dell'amministrazione digitale* gli elementi utili per caratterizzare l'amministrazione digitale.

L'art. 2, comma 1 del *Codice* stabilisce il principio generale di come procedere verso la realizzazione di amministrazioni digitali:

‘Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilita', la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilita' dell'informazione in modalita' digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalita' piu' appropriate e nel modo piu' adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione’.

Un'amministrazione digitale si caratterizza, quindi, per essere:

- *un'amministrazione semplificata e trasparente (legge 241/90; art. 15, CAD; dlgs 33/2013 e sm);*
- *un'amministrazione accessibile in rete (art. 52, CAD e dlgs 33/2013 e sm);*
- *un'amministrazione che eroga servizi in rete (art. 7, 53, 63 CAD);*
- *un'amministrazione che corrisponde quindi ad un nuovo modello di relazione con i cittadini e le imprese.*

4.2. Modifica radicale del modello organizzativo

La realizzazione dell'amministrazione digitale non si esaurisce nell'acquisizione di tecnologie, ma determinante diventa il ruolo e l'apporto diretto e continuo sia degli Organi politico-amministrativi sia della dirigenza e/o degli apicali, finalizzato ad una *modifica radicale dell'organizzazione e dei servizi.*

5. La semplificazione amministrativa

5.1. *La semplificazione: una utopia?*

La semplificazione amministrativa trova la propria fonte normativa nella legge 241/90 ma certamente possiamo rilevare come questa semplificazione sia stata scarsamente attuata nelle pubbliche amministrazioni in generale e nei Comuni. Senza la semplificazione diventa “impossibile” attivare processi di digitalizzazione e soprattutto senza la semplificazione amministrativa diventa utopia la trasparenza amministrativa. Il principio fondamentale stabilito dalla legge 241/90 è che le attività amministrative devono rifarsi a criteri stabiliti all’art. 1, comma 1 della legge, e devono essere semplificate, cioè non devono essere aggravate; e nel caso di aggravamento questo deve essere motivato (art.1, comma 2). La realtà amministrativa quotidiana ci offre una situazione molto complessa, senza una informativa precisa sull’iter dei procedimenti, con il ricorso a modulistica ridondante ed inutile, senza valorizzare a pieno l’autocertificazione, senza quindi una conoscenza dell’organizzazione del lavoro delle amministrazioni. I siti stanno a dimostrare questa frammentarietà dell’azione amministrativa; la carenza di informazione sulle attività, sulle pratiche e sui procedimenti; la difficoltà ad avviarsi verso amministrazioni realmente trasparenti.

5.2. Cosa semplificare

E' stabilito dall'art. 15, comma 2 del Codice dell'Amministrazione Digitale:

“In attuazione del comma 1, le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche di cui all'articolo 71.

5.3. Responsabilità dei processi di semplificazione

A chi spetta avviare e monitorare il processo di semplificazione amministrativa? Certamente è un compito specifico della dirigenza e degli apicali: compito da valutare nel sistema di valutazione delle performance.

Agli Organi di Governo spetta sia la definizione e l'adozione di atti di indirizzo sulla semplificazione amministrativa sia la verifica della effettiva semplificazione realizzata.

5.4. Soluzioni interistituzionali per la semplificazione amministrativa

I processi di semplificazione sono di difficile attuazione e per diversi motivi: consolidamento negli anni delle prassi burocratiche certamente poco attente per la efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa; la “disattenzione” degli

Organi e della dirigenza e degli apicali sulla semplificazione intesa come un valore e non come un adempimento; la mancanza di cultura manageriale; la mancanza di formazione sui processi di cambiamento.

La soluzione di un processo di semplificazione, fattibile nel tempo e per i costi, è quella “interistituzionale”: i comuni di una unione o i comuni di una provincia o i comune di una Regione si accordano su di un piano di semplificazione e digitalizzazione con l’obbligo di adottare “tutti assieme” le attività ed i procedimenti semplificati. La finalità è quella di garantire a tutti i cittadini servizi di qualità ed omogenei su tutto il territorio di riferimento.

Questa soluzione presenterebbe tra l’altro il vantaggio di costi di realizzazione ridotti per ciascun comune.

Particolarmente significativa l’azione di coordinamento del progetto che potrebbe essere esercitata dalla Regione unitamente alle associazioni dei comuni.

6. Il ruolo e la responsabilità dei sindaci, delle giunte, dei consigli

6.1. Gli Organi di governo del comune digitale

Gli Organi politici e di governo dei Comuni sono necessari e strategici per la progettazione e l’attuazione dell’amministrazione digitale. L’art. 12 del CAD infatti indica le funzioni degli Organi e quindi le responsabilità degli stessi in caso di assenza degli stessi organi nel processo di semplificazione e digitalizzazione amministrativa.

Il Codice stabilisce il seguente principio generale:

“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 l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui all'articolo 14-bis, comma 2, lettera b)”.

Rispetto a tale principio generale, vi è quindi l'obbligo da parte delle Amministrazioni di organizzarsi per essere digitali.

6.2. Cosa devono fare gli Organi di Governo?

La risposta è nell'art. 12, comma 1 del Codice:

“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 Codice”.

Gli Organi di governo del Comune hanno l'obbligo di emanare direttive per rendere concreto il passaggio da un comune analogico ad un comune digitale.

Poiché si tratta di un passaggio “fortemente innovativo” di

natura istituzionale ed organizzativo, il *Consiglio comunale* dovrà adottare linee di indirizzo per “marcare” questo passaggio sotto il profilo istituzionale ed organizzativo.

Le *linee di indirizzo del Consiglio* corrispondono all’adozione formale e alla sistematica composizione ed attuazione di principi che si ritrovano in quattro norme fondamentali:

- dlgs 267/2000 (testo unico degli enti locali): in particolare, ruolo degli organi e della dirigenza; organizzazione;
- legge 241/90 (semplificazione delle attività amministrative); la semplificazione come elemento necessario, preliminare, indispensabile per ammodernare la burocrazia;
- dlgs 82/2005 e sm (Codice dell’amministrazione digitale): obbligo di un’amministrazione ad operare solo in modalità digitale;
- dlgs 196/2003 (Codice per la protezione dei dati personali); misure di sicurezza informatica per la protezione dei dati personali.

Le linee di indirizzo hanno la finalità di tracciare il *nuovo assetto del modello relazionale* tra amministrazione e i cittadini e del *modello organizzativo dell’ente*.

Le linee di indirizzo del Consiglio costituiscono, quindi, la base decisionale per gli Organi di governo (Sindaco e Giunta) nella fase esecutiva e realizzativa dell’amministrazione digitale.

6.3. Il sindaco e la Giunta: il piano di attuazione dell’amministrazione digitale

Il Sindaco e la Giunta adottano ed avviano il piano di informatica per la realizzazione tecnica dell’amministrazione digitale ma prima ancora adottano tutte le misure necessarie

per la semplificazione amministrativa, la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, per rendere funzionale il sito web che oggi tendenzialmente si presenta come uno strumento di difficile consultazione anche per la presentazione delle istanze “nativamente digitali” (art. 65, CAD).

Gli Organi di indirizzo e di governo del Comune hanno quindi la responsabilità politico-istituzionale ed organizzativa del mancato avvio del processo di digitalizzazione del proprio ente. L'assenza degli Organi da questo processo costituisce il “blocco” dell'azione di competenza della dirigenza.

7. Il ruolo e la responsabilità della dirigenza e degli apicali

7.1. Il ruolo “strategico” della dirigenza: agevolare il processo di digitalizzazione

Il ruolo e le responsabilità della dirigenza e dei responsabili apicali sono bene indicati all'art. 12, comma 1-ter:

“1-ter. I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente Codice 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 Codice è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti”. Nella logica dell'adempimento la dirigenza rischia di “bloccare” il processo innovativo.

7.2. Valutazione dell'operato della dirigenza

La dirigenza deve dare attuazione al Codice dell'amministrazione digitale sia per quanto riguarda la semplificazione amministrativa (art. 15, CAD) sia per l'attivazione dei servizi in rete (art. 63, CAD) sia per l'acquisizione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sia per la formazione dei cittadini e dei dipendenti sull'amministrazione digitale (art. 8 e 13, CAD). I sistemi di valutazione delle performance devono quindi "obbligatoriamente" comprendere specifiche valutazioni in merito all'attuazione del Codice con riferimento agli aspetti relativi alla semplificazione amministrativa e alla digitalizzazione.

Gli organismi di valutazione (OIV) hanno la responsabilità di una valutazione globale e completa della dirigenza e degli apicali per la realizzazione del comune digitale.

8. I processi di dematerializzazione e digitalizzazione amministrativa

I processi di dematerializzazione e di digitalizzazione presentano caratteristiche differenti ma spesso i termini sono adoperati come se si riferissero a identici processi, generando confusione e "distorsioni" non solo di tipo teorico ma soprattutto nella creazione dei nuovi modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni digitali.

8.1. Il processo di digitalizzazione amministrativa

Con “digitalizzazione” si intende tutto il ciclo della formazione, della gestione e della conservazione effettuato in modalità “nativamente” ed “esclusivamente” digitale. Il processo di digitalizzazione è definito dal *Codice dell'amministrazione* e dalle *regole tecniche* per la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti informatici. Questo processo caratterizza l'amministrazione digitale ed il Comune digitale.

8.2. Il processo di dematerializzazione

La dematerializzazione è il processo di trasformazione dei documenti analogici in documenti digitali (art. 23-ter, comma 3, CAD). Questo processo comprende quindi gli stessi documenti formati sia in modalità analogica sia digitale. Le amministrazioni finiscono con il conservare i documenti nelle due versioni con spreco di risorse documentali (archivi, pratiche e fascicoli duplicati) e di risorse organizzative, strumentali e finanziarie.

Le Amministrazioni devono *orientare* (attraverso i siti) i cittadini e le imprese ad operare in modalità nativamente digitale per ridurre, in tempi brevi, il ricorso all'analogico e rendere più diffuso l'utilizzo del digitale.

In questo processo, ancora una volta, la semplificazione amministrativa è l'elemento cruciale per il passaggio dall'analogico al digitale.

9. L'amministrazione "nativamente" digitale. Il valore legale del documento informatico e delle firme elettroniche

9.1. Il valore legale del documento informatico

Un'amministrazione digitale è tale se è "nativamente digitale", se la formazione dei documenti avviene nel rispetto dell'art. 20, comma 1- bis del Codice:

“L'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immutabilità”.

Il documento "nativamente digitale" nel rispetto delle caratteristiche di cui sopra ha valore legale, ha efficacia probatoria e presenta tutti i vantaggi del digitale (riusabilità; facile gestione e conservazione; eliminazione di duplicazioni ridondanti; riduzione di tempi e di costi di formazione, gestione, conservazione, riutilizzo, ecc.).

Il documento "nativamente digitale" è alla base del sistema documentale digitale pubblico e del processo di digitalizzazione. Per attivare il processo di produzione dei documenti nativamente digitali è necessario attenersi alle regole tecniche (DPCM 13.11.2014) e adottare uno standard documentale (PDF/A; XML; TIFF; ecc; v. allegato 2, "Formati", delle regole tecniche DPCM 3.12.2013).

Per adottare lo standard documentale che garantisce le caratteristiche di cui all'art. 20, comma 1- bis, è necessario che da una *data certa* tutto il Comune avvii la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti in modalità esclusivamente digitale.

Per fare questo è necessaria (per es.) *una delibera della Giunta (data l'importanza della decisione per il cambiamento organizzativo e documentale)* che stabilisca:

- a) un periodo di preparazione (per es.: 6 mesi) prima di avviare il passaggio dall'analogico al digitale, nel quale verificare le condizioni generali del contesto amministrativo (semplificazione; standard da adottare; applicativi tecnici; sito; formazione del personale);*
- b) la data certa per avviare il cambio di gestione documentale;*
- c) un sistema di monitoraggio per la verifica del cambiamento e delle eventuali criticità gestionali, documentali e tecniche.*

9.2. Le firme elettroniche

In merito alle firme il Codice (art. 21, comma 1) stabilisce:

“ Il documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, soddisfa il requisito della forma scritta e sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità”.

La normativa e le regole tecniche (Codice dell'amministrazione digitale e regolamento eIDAS della UE) stabiliscono le condizioni tecniche per la validità legale delle firme elettroniche.

L'amministrazione, in ragione della tipologia dei documenti da firmare, può stabilire le diverse tipologie di firme da apporre ai documenti.

E' molto importante rilevare come, a seguito del processo di semplificazione amministrativa, si semplifica anche la lista dei documenti da firmare (atti, documenti o allegati che sono considerati ridondanti, non utili e funzionali alle attività amministrative, ecc.).

10. La gestione e la conservazione dei documenti informatici

10.1. Principi per la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti informatici

La formazione, la gestione e la conservazione dei documenti informatici sono regolate dal Codice (artt. 20, comma 3; 22-ter, comma 4; 34, comma 2; 40,41,42,43,44,44-bis) e dalle regole tecniche (DPCM 13.11.2014; DPCM 3.12.2013).

In questa sede si rilevano alcuni principi importanti per la concreta e funzionale realizzazione di sistemi documentali digitali pubblici:

- a) i documenti devono essere formati nativamente digitali;*
- b) i documenti analogici che entrano nel sistema digitale del comune devono essere trasformati in documenti digitali (art. 23-ter, comma 3);*
- c) i cittadini devono utilizzare il sito (art. 53, CAD) e i formati delle istanze nativamente digitali (art. 65, CAD) e non devono comunicare con l'amministrazione al di fuori di questa modalità;*

d) promuovere da parte dei cittadini e delle imprese l'utilizzo delle dichiarazioni e delle istanze digitali.

Le regole tecniche sulla formazione, la gestione e la conservazione dei documenti fanno riferimento a documenti informatici e non analogici: le amministrazioni devono operare quindi con sistemi documentali nativamente digitali.

10.2. Regole tecniche per la gestione del sistema documentale digitale

Il DPCM 3.12.2013 (*Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40-bis, 41, 47, 57-bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*) stabilisce una operazione fondamentale ed importante che non può essere ridotta a puro “adempimento amministrativo”: la formazione e l'adozione del Manuale di gestione (art. 5, DPCM 3.12.2013).

Il Manuale di gestione deve essere “*costruito su misura*” dell'amministrazione (in relazione all'organizzazione, ai servizi, alle attività amministrative, ai procedimenti amministrativi, ecc.) e deve essere strutturato per trattare documenti informatici e *non per trattare un sistema misto di documenti analogici/ digitali*. In questo sistema misto la conservazione e la riproduzione dei documenti analogici e digitali è ridondante e costosa. La responsabilità di questa gestione mista (vietata dalle norme) ricade totalmente sulla dirigenza e gli apicali. E si creano le condizioni effettive per un danno erariale per cattiva gestione delle risorse (umane, finanziarie e strumentali).

Il Manuale è lo strumento che permette invece di costruire un sistema documentale digitale a norma per supportare un'amministrazione digitale.

Il Manuale, *in via residuale*, deve considerare anche i documenti analogici che sono spediti alle Pubbliche amministrazioni e da queste protocollati.

10.3. La conservazione dei documenti informatici

Il DPCM 3.12.2013 (*Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44-bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*) ha stabilito regole sulla conservazione dei documenti informatici:

- a) Conservazione di documenti digitali e di documenti analogici "trasformati" in documenti digitali (nel breve periodo i documenti analogici come il sistema misto documentale dovrebbero ridursi in modo significativo)*
- b) nomina del responsabile della conservazione*
- c) adozione del Manuale di conservazione*
- d) definizione del processo di conservazione*
- e) ricorso a conservatori accreditati nel caso di affidamento a terzi del servizio di conservazione.*

La conservazione dei documenti informatici è fondamentale sia per il valore legale dei documenti nel tempo sia per il valore del patrimonio informativo dell'ente.

11. Il sito come interfaccia fondamentale per informare, per garantire trasparenza, per erogare servizi

11.1. I principi per la realizzazione dei siti

L'art. 53 del Codice stabilisce i principi che si devono rispettare nella realizzazione e nella gestione del sito web istituzionale:

- a) accessibilità, elevata usabilità, e reperibilità, anche da parte delle persone disabili;
- b) completezza di informazione,
- c) chiarezza di linguaggio;
- d) affidabilità;
- e) semplicità di consultazione
- f) qualità;
- g) omogeneità;
- h) interoperabilità.

11.2. La responsabilità dei siti

La responsabilità di un sito che rispetti tali principi è della dirigenza e degli apicali. La responsabilità riguarda l'applicazione dei principi sopra indicati. La responsabilità dei siti riguarda quindi la progettazione dei siti, la realizzazione, l'aggiornamento, la funzionalità. L'art. 53 stabilisce quindi che il sito non è riconducibile ad una realizzazione solo tecnica ma soprattutto il sito deve permettere al cittadino la facile consultazione dei procedimenti e dei servizi di proprio

interesse e che le attività amministrative, i servizi e i procedimenti devono essere descritti compiutamente e con chiarezza.

In un sito:

- a) non si possono indicare in modo sintetico ed incompleto le attività o i procedimenti;
- b) è necessario descrivere l'iter delle attività e dei procedimenti per una facile conoscibilità tramite sito e per la presentazione delle istanze in rete;
- c) è necessario mettere in evidenza i menu per un facile e veloce accesso ai servizi (“Come fare per...”);
- d) è necessario definire e pubblicare i formati delle istanze digitali per attivare le stesse direttamente da sito;
- e) non si può giustificare l'accesso ai servizi da un certo punto del sito e da un altro si accede ai moduli/formati delle istanze relativi agli stessi servizi;
- f) non si possono giustificare (perché non nativamente digitali) moduli/formati di istanze che poi sono stampati ed inviati in modalità analogica all'amministrazione; ecc.

11.3. Il sito come strumento di trasparenza e democrazia

Quanto stabilito dall'art. 53 del Codice deve essere applicato nel rispetto dei principi fondamentali del dlgs 33/2013 e sm. In particolare, il sito deve essere utilizzato per garantire la trasparenza “.....*intesa come accessibilità totale **dei** dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul*

perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (art. 1, comma 1, dlgs 33/2013 e sm).

E quindi, è necessario garantire la qualità dell'informazione che deve essere gestita tramite il sito (art. 6), la formazione di dati aperti e del loro riutilizzo (art. 7), la pubblicazione delle informazioni obbligatorie per 5 anni (art. 8), la correlazione ed il coordinamento con il piano triennale della prevenzione della corruzione (art. 10).

12. L'istanza digitale ovvero come il cittadino può interagire con il Comune digitale.

12.1. L'istanza digitale

Il Codice regola le istanze digitali (nativamente digitali) all'art. 65 e stabilisce la validità delle istanze stesse se presentate secondo le quattro modalità indicate nell'articolo. In particolare, si sottolinea la istanza presentata secondo l'art. 65, comma 1, lettera b) utilizzando lo strumento di identità digitale SPID o la carta d'identità digitale o la Carta Nazionale dei Servizi.

Con questi strumenti si rende facile l'utilizzo di formati di istanze pubblicate dal Comune sul sito e si garantisce la validità delle stesse istanze.

Quale l'impegno delle amministrazioni? Quello di definire il formato delle istanze e quindi tutti i dati che le istanze devono contenere per avviare direttamente in rete dal sito la

compilazione della istanza e la protocollazione della stessa nonché la “spedizione” della istanza sulla stazione di lavoro del responsabile.

La definizione delle istanze non può che essere ricondotta nel processo di semplificazione: definire l’iter del procedimento significa definire il formato della istanza, l’indirizzamento elettronico sulla stazione di lavoro del responsabile, l’attività di istruttoria, la conclusione del procedimento, la comunicazione agli interessati del provvedimento, la pubblicazione dello stesso sul sito.

L’istanza digitale costituisce quindi il punto di avvio del procedimento: se l’istanza è incompleta il sistema non attiverà le altre fasi successive e quindi il procedimento non sarà avviato.

12.2. Come il cittadino interagisce con il Comune digitale.

Il cittadino interagisce con il Comune digitale tramite il sito istituzionale secondo la seguente sequenza:

- Nel sito il cittadino agevolmente, attraverso il menu “Come fare per...”, cerca l’attività amministrativa o il procedimento di proprio interesse.
- Il cittadino attiva la consultazione dell’attività o del procedimento e quindi è in grado di conoscere le finalità dell’azione amministrativa interessata, l’iter, la documentazione necessaria, i costi da sostenere, come attivare l’iter tramite il formato della istanza digitale.
- Il cittadino compila la istanza in tutte le sue parti direttamente sul sito istituzionale; avvia il processo di

protocollazione informatica della richiesta; la richiesta/istanza protocollata viene indirizzata automaticamente sulla stazione di lavoro del dirigente o del responsabile, che avviano la fase istruttoria.

- Il cittadino utilizza SPID o altri sistemi di identità digitale per attivare e rendere valide le procedure di accesso e di compilazione delle istanze.

- L'iter si conclude con l'adozione di un provvedimento che viene comunicato agli interessati, viene pubblicato sul sito, viene conservato a norma. Tutte le attività sono gestite solo in modalità nativamente digitali.

- Sono a carico dell'amministrazione la descrizione dell'attività/procedimento, la definizione dell'iter, la formazione delle istanze/dichiarazioni, la struttura della istruttoria e il processo di gestione e conservazione documentale digitale.

- Il cittadino non può che operare in rete tramite sito solo attraverso questo canale digitale che risulterà vantaggioso, veloce, trasparente.

13. La sicurezza informatica dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture

La sicurezza informatica è elemento costitutivo dell'amministrazione digitale non solo per gli aspetti tecnici ma soprattutto per quanto attiene la valorizzazione del patrimonio informativo del Comune, la protezione dei dati personali, la validità giuridica delle decisioni e dei documenti.

Le norme essenziali per garantire la sicurezza informatica sono:

- a) le misure di sicurezza per la protezione dei dati personali (dlgs 196/2003 e sm; il regolamento UE 679/2016 che entrerà definitivamente in vigore nel maggio del 2018);
- b) l'art. 51 del Codice (sicurezza dei dati, dei sistemi delle infrastrutture);
- c) Circolare n.2/2017 Agid in sostituzione della circolare n. 1/2017 del 17 marzo 2017, recante: «Misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni. (Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 1° agosto 2015)» (G.U. 103/2017).

14. La formazione dei cittadini, degli organi di governo, della dirigenza e dei dipendenti

La formazione costituisce elemento essenziale per supportare i processi di cambiamento. In particolare, per la realizzazione effettiva e funzionale di un Comune digitale la formazione deve interessare i cittadini, gli organi di governo, la dirigenza e i dipendenti dell'ente.

La formazione dei cittadini (*art. 8, CAD: Alfabetizzazione informatica dei cittadini*) ha lo scopo di aumentare la conoscenza degli stessi sulle fonti del diritto in rete (come accedere); la

conoscenza dei servizi del comune e dei servizi in rete; di garantire il diritto di accesso e i diritti digitali.

La formazione degli Organi di governo ha la finalità di fare crescere la cultura dei decisori pubblici sul nuovo paradigma di amministrazione digitale, sui processi di semplificazione e digitalizzazione e sui servizi in rete per i cittadini; sui sistemi di valutazione dei dirigenti/apicali in attuazione del Codice e dell'amministrazione digitale.

La formazione della dirigenza sull'amministrazione digitale (art. 13, CAD) ha la finalità di fare crescere la cultura del management per l'egovernment, per la semplificazione e la digitalizzazione amministrativa, per la qualità dei servizi in rete.

La formazione dei dipendenti ha lo scopo di assicurare non solo la capacità all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ma soprattutto ma far crescere la cultura del nuovo paradigma di amministrazione moderna. La consapevolezza di operare in un nuovo contesto istituzionale, organizzativo ed amministrativo.

15. Attività e decisioni per realizzare un Comune digitale

Di seguito in sintesi l'elenco delle attività e delle decisioni che sono state illustrate in modo più articolato nelle linee guida:

- a) Atto di indirizzo del Consiglio per la progettazione e la realizzazione del Comune digitale;
- b) Piano esecutivo della Giunta per l'avvio dei processi di semplificazione e digitalizzazione; adozione del Piano di informatica dell'ente;
- c) Piano della valutazione delle performance dei dirigenti/apicali per l'attuazione dei processi di semplificazione e digitalizzazione;
- d) Avvio del processo di semplificazione da parte della dirigenza e/o degli apicali;
- e) Nomina del responsabile del sistema documentale digitale (e del protocollo informatico);
- f) Adozione del Manuale di gestione per il sistema documentale digitale;
- g) Nomina del responsabile del sistema di conservazione;
- h) Adozione del Manuale di conservazione dei documenti informatici;
- i) Attivazione delle procedure per eventuale ricorso a conservatori accreditati per le attività di conservazione;
- j) Nomina del responsabile della protezione dei dati personali

- k) Revisione del sito istituzionale nel rispetto dell'art. 53 del Codice e dell'art. 6 del dlgs 33/2013 e sm.
- l) Attivazione di formati di istanze/dichiarazioni digitali per agevolare le attività di interazione tra cittadino e burocrazia locale;
- m) Formazione dei cittadini, degli organi, della dirigenza, dei dipendenti per sviluppare una nuova cultura amministrativa.
- n) Eventuale accordo tra comuni per una gestione condivisa dei processi di semplificazione e digitalizzazione.

16. L'autore delle linee guida e indirizzo elettronico per la richiesta di informazioni sulle linee guida e sui processi di semplificazione e digitalizzazione amministrativa.

L'autore delle linee guida è Donato Limone, ordinario di informatica giuridica e docente di scienza dell'amministrazione digitale, Direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD), Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza (www.unitelmasapienza.it).
Presidente di ANDIG (Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica e diritto dell'informatica). Fondatore e direttore della “Rivista elettronica di diritto, economia, management” (www.clioedu.it).

Per informazioni e chiarimenti sulle linee guida e sulle problematiche in materia di semplificazione e digitalizzazione amministrativa si può consultare il prof. Donato Limone scrivendo a donato.limone@gmail.com