

PIANO DI INFORMATIZZAZIONE DELLE PROCEDURE PER LA PRESENTAZIONE DI ISTANZE, DICHIARAZIONI E SEGNALAZIONI PER VIA TELEMATICA

(Art. 24, comma 3-bis, D. L. 90/14)

COMUNE DI VILLA DI SERIO (BG)



INDICE

1. PREMESSA.....	3
1.1 - RIFERIMENTI NORMATIVI.....	3
1.2 - SISTEMA PUBBLICO PER LA GESTIONE DELL'IDENTITÀ DIGITALE DI CITTADINI ED IMPRESE (SPID).....	4
1.3 - SISTEMA DI PROTOCOLLO INFORMATICO E CONSERVAZIONE DIGITALE	7
1.4 - TRASPARENZA AMMINISTRATIVA	9
 2. PIANO DI INFORMATIZZAZIONE DELLE PROCEDURE PER LA PRESENTAZIONE DI ISTANZE, DICHIRAZIONI E SEGNALAZIONI PER VIA TELEMATICA	 11
2.1 - OBIETTIVI	11
2.2 - METODOLOGIA DI ATTUAZIONE	11
2.2.1 Modulistica online e flussi documentali elettronici	13
2.2.2 Pagamenti elettronici	14
2.2.3 Marca da bollo digitale.....	15
2.2.4 Protocollo informatico e conservazione digitale	16
2.2.5 Aggiornamento automatico delle banche dati	17
2.2.6 Identificazione e autenticazione informatica tramite il SPID.....	18
2.3 - PRIORITÀ E TEMPI DI REALIZZAZIONE	19

1. PREMESSA

1.1 RIFERIMENTI NORMATIVI

Il piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni, in modalità telematica previa autenticazione di cittadini e imprese con gli strumenti del Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale (SPID), è un obbligo per le amministrazioni statali, le regioni e gli enti locali esplicitamente previsto dall'art. 24, c. 3-bis del D. L. n. 90/2014, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».

L'obiettivo del legislatore è favorire l'interazione tra la pubblica amministrazione e l'utenza attraverso la completa informatizzazione delle operazioni inerenti alla presentazione per via telematica di istanze, dichiarazioni, segnalazioni e altri documenti analoghi. Al riguardo, il legislatore ha precisato che il sistema, nel seguito denominato «**sistema per la gestione delle istanze on line**», deve permettere lo svolgimento on line dell'intero processo, dalla compilazione alla trasmissione per via telematica fino al tracciamento dell'istanza e all'individuazione del responsabile del procedimento con l'indicazione, ove applicabile, dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta.

Le disposizioni di cui al citato art. 24, c. 3-bis del D.L. n. 90/2014 si collegano e integrano quelle contenute:

- nell'art. 4, c. 1, del CAD - La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT);
- nell'art. 4, c. 2, del CAD - Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, se formato e inviato nel rispetto della normativa vigente;
- nell'art. 5-bis, c. 1, del CAD - 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;
- nell'art. 15, c. 2, del CAD - Le pubbliche amministrazioni provvedono 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 vigenti regole tecniche;

- nell'art. 63, c. 3-bis, del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) - A decorrere dal 1 gennaio 2014 gli enti soggetti all'attuazione del CAD, devono utilizzare **esclusivamente** i canali e i servizi telematici, ivi inclusa la PEC, anche a mezzo di intermediari abilitati, per l'utilizzo dei propri servizi; la presentazione di denunce, istanze e atti e garanzie fideiussorie; l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi; la richiesta di attestazioni e certificazioni; gli atti, le comunicazioni o i servizi resi.

1.2 SISTEMA PUBBLICO PER LA GESTIONE DELL'IDENTITÀ DIGITALE DI CITTADINI E IMPRESE (SPID)

Il Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese (SPID) è stato introdotto nell'art. 64, c. 2-bis, del CAD e istituito dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) con l'intento di favorire la diffusione di servizi in rete e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, anche in mobilità. Esso è «un insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale, gestiscono i servizi di registrazione e di messa a disposizione delle credenziali e degli strumenti di accesso in rete nei riguardi di cittadini e imprese per conto delle pubbliche amministrazioni, in qualità di erogatori di servizi in rete, ovvero, direttamente, su richiesta degli interessati».

Con l'istituzione di SPID le pubbliche amministrazioni dovranno consentire l'accesso in rete ai propri servizi mediante la CIE o la CNS, oppure attraverso i servizi offerti da SPID; non sono previste altre modalità.

Le caratteristiche di SPID, i tempi e le modalità di adozione del sistema da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, sono state specificate nel DPCM 24 ottobre 2014, pubblicato sulla GU del 9 dicembre 2014. In questo DPCM sono stati individuati i soggetti pubblici o privati che partecipano a SPID:

- **i gestori dell'identità digitale**, rappresentati dalle persone giuridiche accreditate che, in qualità di gestori di servizio pubblico, previa identificazione certa dell'utente, assegnano, rendono disponibili e gestiscono gli attributi utilizzati dal medesimo utente al fine della sua identificazione informatica. Essi forniscono i servizi necessari a gestire l'attribuzione dell'identità digitale degli utenti, la distribuzione e l'interoperabilità delle credenziali di accesso, la riservatezza delle informazioni gestite e l'autenticazione informatica degli utenti;
- **i gestori degli attributi qualificati**, rappresentati dai soggetti accreditati che hanno il potere di attestare il possesso e la validità di attributi qualificati, su richiesta dei fornitori di servizi. Su richiesta degli interessati, sono accreditati di diritto i seguenti gestori di attributi qualificati: a) il Ministero dello sviluppo

economico in relazione ai dati contenuti nell'indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti di cui all'art. 6-bis del CAD; b) i consigli, gli ordini e i collegi delle professioni relativamente all'attestazione dell'iscrizione agli albi professionali; c) le CCIAA per l'attestazione delle cariche e degli incarichi societari iscritti nel registro delle imprese; d) l'AGID in relazione ai dati contenuti nell'indice degli indirizzi della pubblica amministrazione e dei gestori di pubblici servizi;

- **i fornitori di servizi**, rappresentati dai fornitori dei servizi della società dell'informazione, o dei servizi di un'amministrazione o di un ente pubblico erogati agli utenti attraverso sistemi informativi accessibili in rete. I fornitori di servizi inoltrano le richieste di identificazione informatica dell'utente ai gestori dell'identità digitale e ne ricevono l'esito;
- **l'Agenzia per l'Italia Digitale**, che svolge le seguenti attività: a) gestisce l'accreditamento dei gestori dell'identità digitale e dei gestori di attributi qualificati, stipulando con essi apposite convenzioni; b) cura l'aggiornamento del registro SPID e vigila sull'operato dei soggetti che partecipano allo SPID; c) stipula apposite convenzioni con i soggetti che attestano la validità degli attributi identificativi e consentono la verifica dei documenti di identità;
- **gli utenti**, cioè le persone fisiche o giuridiche, titolari di un'identità digitale SPID, che utilizzano i servizi erogati in rete da un fornitore di servizi, previa identificazione informatica.

Tutti questi soggetti, esclusi gli utenti, costituiscono un sistema aperto e cooperante che consente loro di comunicare utilizzando i meccanismi di interazione, gli standard tecnologici e i protocolli stabiliti nelle regole tecniche definite dall'AGID.

Le identità digitali sono rilasciate, a domanda dell'interessato, dal gestore dell'identità digitale, previa verifica dell'identità del soggetto richiedente e mediante consegna in modalità sicura delle credenziali di accesso. Esse contengono obbligatoriamente il **codice identificativo** (codice che consente l'individuazione univoca di un'identità digitale in SPID), **gli attributi identificativi** (nome, cognome, luogo e data di nascita, sesso, ovvero ragione o denominazione sociale, sede legale, nonché il codice fiscale o la partita IVA e gli estremi del documento d'identità utilizzato ai fini dell'identificazione) e almeno un attributo secondario (telefono, email), funzionale alle comunicazioni tra il gestore dell'identità digitale e l'utente.

È prevista la possibilità per l'utente di chiedere al gestore dell'identità digitale, in qualsiasi momento e a titolo gratuito, la sospensione o revoca della propria identità digitale, ovvero la modifica dei propri attributi secondari e delle proprie credenziali di accesso. In particolare, qualora l'utente ritenga, anche a seguito della segnalazione del proprio gestore relativamente agli utilizzi registrati delle credenziali di accesso, che la propria identità digitale sia stata utilizzata abusivamente o fraudolentemente da un terzo, può chiedere **la sospensione immediata** dell'identità digitale al gestore

della stessa e, se conosciuto, al fornitore di servizi presso il quale essa risulta essere stata utilizzata.

SPID è basato su tre livelli di sicurezza di autenticazione informatica:

- nel primo livello, corrispondente al Level of Assurance LoA2 dello standard ISO/IEC DIS 29115, il gestore dell'identità digitale rende disponibili sistemi di autenticazione informatica a un fattore, **quale la password**;
- nel secondo livello, corrispondente al Level of Assurance LoA3 dello standard ISO/IEC DIS 29115, il gestore dell'identità digitale rende disponibili sistemi di autenticazione informatica a due fattori, **non basati necessariamente su certificati digitali**, le cui chiavi private siano custodite su dispositivi che soddisfano i requisiti di cui all'Allegato 3 della Direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo;
- nel terzo livello, corrispondente al Level of Assurance LoA4 dello standard ISO/IEC DIS 29115, il gestore dell'identità digitale rende disponibili sistemi di autenticazione informatica a due fattori **basati su certificati digitali**, le cui chiavi private siano custodite su dispositivi che soddisfano i requisiti di cui all'Allegato 3 della Direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo.

In base al livello di sicurezza del processo di autenticazione informatica, la compilazione on line di moduli elettronici darà origine a documenti informatici sottoscritti con firma elettronica, firma elettronica avanzata, firma elettronica qualificata o firma digitale, aventi il valore giuridico specificato nell'art. 21 del CAD.

Il piano di attivazione di SPID prevede la seguente tempistica:

- Entro trenta giorni dalla pubblicazione del presente decreto, cioè entro il **9/01/2015**, l'AGID definisce con proprio regolamento le regole tecniche e le modalità attuative per la realizzazione di SPID;
- Entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente decreto, cioè entro il **9/02/2015**, l'AGID definisce con proprio regolamento le modalità di accreditamento dei soggetti SPID;
- Entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente decreto, cioè entro il **9/02/2015**, l'AGID definisce con proprio regolamento le procedure necessarie a consentire ai gestori dell'identità digitale, tramite l'utilizzo di altri sistemi di identificazione informatica conformi ai requisiti di SPID, il rilascio dell'identità digitale;
- Nel rispetto dell'art. 64, c. 2, del CAD, le pubbliche amministrazioni che erogano in rete servizi qualificati, direttamente o tramite altro fornitore di servizi, consentono l'identificazione informatica degli utenti attraverso l'uso di SPID. A tale scopo, le pubbliche amministrazioni aderiscono a SPID, secondo le modalità stabilite dall'AGID, **entro i ventiquattro mesi** successivi all'accREDITAMENTO del primo gestore dell'identità digitale.

Allo stato attuale, purtroppo, le regole tecniche del Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale, previste nel DPCM 24 ottobre 2014, sono disponibili solo in bozza e pertanto l'integrazione tra il «sistema di gestione delle istanze on line» e SPID potrà avvenire solo successivamente, dopo l'emanazione da parte dell'AGID dei regolamenti di cui all'art. 4 del DPCM citato.

1.3 SISTEMA DI PROTOCOLLO INFORMATICO E CONSERVAZIONE DIGITALE

Nell'ultimo biennio l'AGID ha introdotto significative innovazioni in tema di documento informatico, sistema di gestione informatica dei documenti e conservazione digitale. Nello specifico, è stato emanato:

- Il DPCM 3 dicembre 2013, pubblicato sulla GU 12 marzo 2014, recante le «regole tecniche per il protocollo informatico»;
- Il DPCM 3 dicembre 2013, pubblicato sulla GU 12 marzo 2014, recante le «regole tecniche in materia di sistema di conservazione»;
- Il DPCM 13 novembre 2014, pubblicato sulla GU 12 gennaio 2015, recante 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».

Le novità sono tante e anche rilevanti per le pubbliche amministrazioni. Nei seguenti punti sono riportate le disposizioni che interessano in questo contesto.

- a. Ai sensi dell'art. 3, c. 1, del DPCM 13.11.2014, un documento informatico può essere formato anche mediante la «registrazione informatica delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente». Per questa tipologia di documenti, però, «le caratteristiche di immutabilità e di integrità sono determinate dall'operazione di **registrazione dell'esito** della medesima operazione e **dall'applicazione di misure per la protezione** dell'integrità delle basi di dati e per la produzione e conservazione dei log di sistema, ovvero con la produzione di una estrazione statica dei dati e il trasferimento della stessa nel sistema di conservazione»;
- b. Ai sensi dell'art. 3, c. 7, del DPCM 13.11.2014, laddove non sia presente, al documento informatico immutabile è **associato un riferimento temporale**;
- c. Ai sensi dell'art. 3, c. 8, del DPCM 13.11.2014, l'evidenza informatica corrispondente al documento informatico immutabile deve essere prodotta in uno dei formati specificati nell'allegato 2 (**PDF – PDF/A; TIFF** (da evitare le versioni proprietarie) – TIFF 6.0 di Adobe (ISO 12639 e ISO 12234); **JPG** - JPEG 2000 (compressione senza perdita di dati); Office Open XML (**OOXML**);

- ODT; XML; TXT; email** in formato conforme alle specifiche RFC 2822/MIME), in modo da assicurare l'indipendenza dalle piattaforme tecnologiche, l'interoperabilità tra i sistemi informatici e la durata nel tempo dei dati in termini di accesso e leggibilità;
- d. Ai sensi dell'art. 9, c. 3, del DPCM 13.11.2014, il documento amministrativo informatico, formato mediante la modalità di cui al punto a, deve essere **identificato e trattato nel sistema di gestione informatica dei documenti**, comprensivo del registro di protocollo e degli altri registri di cui all'art. 53, c. 5, del DPR n. 445/2000, dei repertori e degli archivi, nonché degli albi, degli elenchi, e di ogni raccolta di dati concernente stati, qualità personali e fatti già realizzati dalle amministrazioni su supporto informatico, in luogo dei registri cartacei, di cui all'art. 40, c. 4, del CAD;
 - e. Ai sensi dell'art. 9, c. 4, del DPCM 13.11.2014, le istanze, le dichiarazioni e le comunicazioni di cui agli articoli 5-bis, 40-bis e 65 del CAD **sono identificate e trattate come i documenti amministrativi informatici** nel sistema di gestione informatica dei documenti, ovvero, se soggette a norme specifiche che prevedono la sola tenuta di estratti per riassunto, memorizzate in specifici archivi informatici dettagliatamente descritti nel manuale di gestione;
 - f. Ai sensi dell'art. 9, c. 7, del DPCM 13.11.2014, al documento amministrativo informatico deve essere associato **l'insieme minimo dei metadati** di cui all'art. 53 del DPR n. 445/2000, fatti salvi i documenti soggetti a registrazione particolare che comunque possono contenere al proprio interno o avere associati l'insieme minimo dei metadati di cui all'art. 3, c. 9, come descritto nel manuale di gestione;
 - g. Ai sensi dell'art. 3, del DPCM 3.12.2013, il sistema di conservazione deve assicurare, dalla presa in carico dal produttore fino all'eventuale scarto, la conservazione dei seguenti oggetti, garantendone le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità: i **documenti informatici e i documenti amministrativi informatici** con i metadati ad essi associati; i **fascicoli informatici** ovvero le **aggregazioni documentali informatiche** con i metadati ad essi associati.

Dalla lettura combinata di queste disposizioni si evince che le istanze, le dichiarazioni, le segnalazioni e qualsiasi altro documento analogo, acquisiti per via telematica con una procedura completamente informatizzata, devono essere prodotti in uno dei formati elettronici specificati nell'allegato n. 2 del DPCM 13/11/2014 e registrati nel sistema di protocollo informatico. In questo modo, per essi sarà garantita l'immodificabilità e assicurata l'identificazione con l'insieme minimo di metadati previsto dalla normativa vigente. Sul sistema di protocollo informatico, inoltre, dovranno essere costituiti i fascicoli e le aggregazioni documentali informatiche, le quali dovranno essere trasferite al sistema di conservazione digitale insieme ai documenti che le compongono e ai relativi metadati identificativi. I processi di identificazione e autenticazione, eseguiti con gli strumenti di SPID,

devono essere tracciati e la documentazione che ne attesta l'esito e la regolare esecuzione deve essere archiviata insieme ai relativi documenti amministrativi informatici perché ne determinano il valore giuridico.

1.4 TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

Con la legge 190/2012 il legislatore ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti.

Detta delega è stata esercitata dall'esecutivo mediante il d. lgs. 33/2013, che all'art. 1, nel riprendere l'art. 11 del cd. decreto Brunetta, definisce la trasparenza come "accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".

Il decreto cd. trasparenza fornisce altresì la definizione di pubblicazione: con questa locuzione, ai fini del decreto trasparenza, si intende "la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione".

Accessibilità totale, pubblicazione obbligatoria e accesso civico, richiedono tuttavia che gli oggetti informativi siano effettivamente fruibili e intellegibili. A tal fine, l'art. 7 del decreto 33/2013 impone ad ogni amministrazione che i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto e riutilizzabili senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità. Da ciò deriva che al fine di garantire l'effettività dell'accessibilità totale, le istituzioni pubbliche devono procedere alla creazione di oggetti informativi nativi digitali ovvero alla dematerializzazione di documenti, informazioni e dati, che dovranno essere oggetto di pubblicazione e di fruizione secondo gli indirizzi e le regole fornite dall'Agenzia per l'Italia Digitale in tema di open data.

Il d. lgs. 33/2013 stabilisce, inoltre, la pubblicazione e l'aggiornamento di numerosi dati che riguardano i procedimenti amministrativi e i risultati degli stessi. Nei seguenti punti sono riportate le disposizioni che interessano in questo contesto:

- Ai sensi dell'art. 23, del d.lgs. 33/2013, «le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione

«Amministrazione trasparente», gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di autorizzazione o concessione.

- Ai sensi dell'art. 24, c. 1, del d.lgs. 33/2013, «le pubbliche amministrazioni che organizzano, a fini conoscitivi e statistici, i dati relativi alla propria attività amministrativa, in forma aggregata, per settori di attività, per competenza degli organi e degli uffici, per tipologia di procedimenti, li pubblicano e li tengono costantemente aggiornati».
- Ai sensi dell'art. 24, c. 2, del d.lgs. 33/2013, «le amministrazioni pubblicano e rendono consultabili i risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali effettuato ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della legge 6 novembre 2012, n. 190».
- Ai sensi dell'art. 35, c. 1, del d.lgs. 33/2013, le pubbliche amministrazioni pubblicano sul sito istituzionale i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza, tra gli altri, per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza, la modulistica necessaria e tutti i riferimenti per richiedere informazioni e presentare l'istanza, le modalità per la richiesta di informazioni in merito ai procedimenti già avviati, i termini fissati per la conclusione del procedimento, i link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione e le modalità per l'effettuazione dei pagamenti.
- Ai sensi dell'art. 35, c. 2, del d.lgs. 33/2013, «le pubbliche amministrazioni non possono richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati; in caso di omessa pubblicazione, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza dei suddetti moduli o formulari. L'amministrazione non può respingere l'istanza adducendo il mancato utilizzo dei moduli o formulari o la mancata produzione di tali atti o documenti, e deve invitare l'istante a integrare la documentazione in un termine congruo.»

2. PIANO DI INFORMATIZZAZIONE DELLE PROCEDURE PER LA PRESENTAZIONE DI ISTANZE, DICHIARAZIONI E SEGNALAZIONI PER VIA TELEMATICA

2.1 OBIETTIVI

Il piano di informatizzazione di seguito descritto, adottato ai sensi dell'art. 24, c. 3-bis del D. L. n. 90/2014, ha come obiettivo la completa informatizzazione, nell'arco di un triennio, delle procedure inerenti alla compilazione, sottoscrizione, trasmissione, tracciamento di istanze, dichiarazioni, segnalazioni e altri documenti analoghi, esclusivamente su base informatica e per via telematica, con un processo di identificazione e autenticazione eseguito attraverso gli strumenti del Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale (SPID).

Tale informatizzazione sarà realizzata con un sistema, denominato «sistema di gestione delle istanze on line», capace d'interagire, con i meccanismi dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa, sia con il sistema di protocollo informatico, sia con gli applicativi utilizzati dagli uffici dell'ente per svolgere i procedimenti amministrativi di loro competenza.

2.2 METODOLOGIA DI ATTUAZIONE

Prima di analizzare nel dettaglio le attività da svolgere e i tempi stimati per la realizzazione e l'implementazione del «sistema di gestione delle istanze on line» nei diversi settori di attività dell'ente, è opportuno descrivere la metodologia di attuazione adottata.

Le esperienze fatte a livello internazionale nell'ambito dei progetti di e-government hanno insegnato che per sostituire in modo efficace le tradizionali procedure basate sulla produzione del cartaceo con procedure volte alla erogazione di servizi on line, non ci si deve limitare alla scelta dell'ambiente tecnologico, ma occorre prendere in esame l'intero percorso: dalla fase della produzione documentaria fino a quella della conservazione digitale, passando attraverso la gestione informatica dei documenti e dei procedimenti amministrativi. In altri termini, le organizzazioni che intendono sostituire i tradizionali documenti cartacei con entità informatiche equivalenti non possono prescindere dall'analisi dei processi di lavoro, che anzi deve rappresentare il primo passo fondamentale verso la dematerializzazione.

I processi e i procedimenti amministrativi non sono entità statiche: una volta definiti devono essere monitorati e, se necessario, occorre intervenire per migliorarli. La maggior parte dei procedimenti attuali sono stati progettati negli anni passati quando

la produzione documentaria era esclusivamente su supporto cartaceo e quindi prevedono forme di comunicazione, modelli organizzativi e schemi procedurali ormai superati. Occorre perciò procedere alla loro rilevazione e riprogettazione (reengineering) con l'intento di cogliere le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, senza cadere nell'errore di limitarsi ad utilizzare qualche strumento innovativo, come la firma digitale e la posta elettronica certificata, nell'ambito di procedure che per il resto rimangono inalterate, perché in tal caso i risultati sarebbero la dilatazione dei tempi amministrativi e l'aumento del disordine nella gestione documentaria.

Lo studio dei documenti ricevuti o prodotti nell'ambito del procedimento amministrativo, che si vogliono trasferire su base informatica (on line), è indispensabile per garantire la presenza in essi di tutti gli elementi necessari, sia sotto il profilo giuridico-amministrativo che archivistico, procedurale e tecnologico. Inoltre, permette di approfondire gli aspetti della produzione documentaria digitale che maggiormente incidono sulla gestione dei flussi di lavoro.

In definitiva, per conseguire la completa informatizzazione delle procedure inerenti alla presentazione per via telematica di istanze, dichiarazioni, segnalazioni e altri documenti analoghi, necessari allo svolgimento dei procedimenti amministrativi dell'amministrazione, o all'erogazione dei suoi servizi, si seguirà questo piano di lavoro:

- a. **Attivazione del «sistema di gestione delle istanze on line»** comprensivo:
 - i. Del modulo di **design della modulistica elettronica** descritto nel successivo paragrafo 2.2.1;
 - ii. Del modulo di **gestione dei pagamenti elettronici**, come specificato nel successivo paragrafo 2.2.2;
 - iii. Del modulo di **generazione delle marche da bollo digitali**, come specificato nel successivo paragrafo 2.2.3;
 - iv. Del modulo di **interoperabilità e cooperazione applicativa** per l'integrazione funzionale, bidirezionale, con il sistema di protocollo informatico e gli applicativi utilizzati dagli uffici dell'amministrazione, come descritto nei paragrafi 2.2.4 e 2.2.5
 - v. Del modulo di **autenticazione delle identità digitali tramite SPID**, come descritto nel paragrafo 2.2.6
- b. Svolgimento, **per ogni settore di attività dell'amministrazione**, secondo un piano di priorità predefinito, delle seguenti fasi:
 - vi. Rilevazione dei procedimenti amministrativi che prevedono, o potrebbero prevedere, l'interazione on line con l'utenza;
 - vii. Per ogni procedimento amministrativo:

1. Analisi e ridefinizione dei flussi documentali e di lavoro, con l'obiettivo della loro completa dematerializzazione;
2. Disegno e implementazione sul «sistema di gestione delle istanze on line» della modulistica elettronica intelligente da utilizzare per la compilazione e la presentazione di istanze, dichiarazioni, segnalazioni e altri documenti analoghi per via telematica. In questa fase si provvederà anche alla definizione dell'insieme dei dati che l'utente dovrà valorizzare per permettere la produzione di documenti amministrativi informatici con necessaria valenza giuridica, la loro archiviazione e conservazione digitale;
3. Implementazione del modulo di aggiornamento automatico delle banche dati dell'amministrazione, a partire dal file XML prodotto dal «sistema di gestione delle istanze on line», come specificato nel successivo paragrafo 2.2.5.

2.2.1 MODULISTICA ONLINE E FLUSSI DOCUMENTALI ELETTRONICI

L'uso di determinati formati elettronici per la produzione dei documenti informatici non solo è funzionale alla loro conservazione nel tempo, ma permette anche di attuare soluzioni tecnologiche che semplificano la gestione documentale, agevolano la formazione dell'archivio e riducono l'impatto dell'innovazione sul contesto organizzativo e procedurale dell'ente. Se ipotizziamo di produrre l'istanza per l'avvio di un procedimento amministrativo in un formato di tipo *fixed content*, come ad esempio il TIFF, il BITMAP, il PDF in versione "statica", quando questa sarà trattata come se fosse un documento cartaceo, e quindi gli operatori dovranno analizzare il contenuto ed estrapolare da esso le informazioni che poi dovranno digitare sui diversi sistemi per l'aggiornamento delle basi di dati. Se, invece, utilizziamo uno schema di compilazione predefinito, un modulo elettronico appositamente studiato per quel tipo di istanza, e un formato che, oltre a rendere disponibile il documento in modalità *fixed content* (ad esempio, in PDF/A) permette anche di elaborare i dati in esso contenuti (ad esempio, in formato XML), allora i sistemi informatici potranno utilizzare questi dati per aggiornare automaticamente i database.

L'esigenza di governare la produzione documentaria digitale per garantire che siano soddisfatti i requisiti sui formati elettronici e archiviati documenti "intelligenti", cioè comprensivi di un insieme appropriato e completo di metadati elaborabili automaticamente con sistemi informatici, spinge all'utilizzo delle piattaforme tecnologiche che permettono di disegnare, compilare e inoltrare moduli elettronici (*electronic forms*). Allo stato attuale, le applicazioni per la modulistica elettronica si dividono in tre macrocategorie: moduli cartacei informatizzati, moduli elettronici classici e moduli elettronici intelligenti. Nella prima categoria rientra il modello stampa e compila (*print on demand*), che prevede la digitalizzazione dei moduli cartacei e la

loro pubblicazione su sito web per permettere agli utenti di acquisirli per via telematica, stamparli, compilarli e presentarli agli uffici su supporto cartaceo con firma autografa. Nella seconda categoria rientrano, invece, due modelli: compila e stampa; compila e inoltra. Il primo prevede la possibilità di compilare il modulo on line con l'ausilio di un software che controlla i dati immessi, li completa accedendo alle informazioni memorizzate su uno o più database e li convalida, rendendo disponibile il documento finale che potrà essere stampato, sottoscritto e presentato agli uffici competenti. Il secondo modello è simile al precedente eccetto per il fatto che il modulo compilato può essere sottoscritto digitalmente e trasferito automaticamente ad un sistema di back-office. La terza categoria supporta due modelli: Web User Interface (WUI) e Business Process Management (BPM). Il modello WUI permette agli utenti di compilare un modulo elettronico, firmarlo digitalmente e inoltrarlo ad un processo di back-office attraverso un'interfaccia web-based. La principale differenza con il modello compila e inoltra è la separazione dei dati dal documento: i primi sono utilizzati per l'automazione delle fasi della gestione documentale e l'aggiornamento delle banche dati, mentre il secondo viene archiviato come *fixed content*. Il modello BPM, infine, rappresenta la soluzione tecnologica più avanzata per la gestione dei moduli elettronici; oltre a presentare le funzionalità del modello WUI, permette anche di generare eventi che scatenano le azioni di un processo attivato su un Workflow Management System, raggiungendo così il massimo livello di automazione nella produzione documentaria.

La soluzione scelta per l'implementazione del «sistema di gestione delle istanze on line» è ovviamente quella che, in rapporto al livello di informatizzazione del procedimento amministrativo o servizio interessato, permette il maggior livello di automazione.

2.2.2 PAGAMENTI ELETTRONICI

Considerato che in molti casi la presentazione alle pubbliche amministrazioni di istanze o dichiarazioni per l'adozione di un provvedimento o la fruizione di un servizio, prevede il pagamento contestuale di un onere a qualsiasi titolo dovuto, appare indispensabile abilitare il servizio di pagamento elettronico con carte di credito, carte prepagate, moneta elettronica, *mobile payment*.

A questo proposito, il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha introdotto importanti norme volte a favorire l'utilizzo della moneta elettronica. In particolare, il c. 1 dell'art. 15 (Pagamenti elettronici) definisce una nuova formulazione dell'articolo 5 del CAD (Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche): «i soggetti di cui all'art. 2, c. 2, del CAD e i gestori di pubblici servizi nei rapporti con l'utenza sono tenuti dal **1° giugno 2013** ad accettare i pagamenti ad essi spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, anche con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Al fine di dare attuazione all'articolo 5 del CAD, l'Agenzia per l'Italia Digitale, sentita la Banca d'Italia, ha reso disponibile il documento «Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi» che, con l'avvenuta pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, rafforza la perentorietà degli adempimenti cui sono chiamate le pubbliche amministrazioni per realizzare un più efficiente sistema di gestione degli incassi e dei pagamenti pubblici.

Per attuare quanto previsto dal decreto Sviluppo bis (D.L. 179/2012) le pubbliche amministrazioni **entro il 31 dicembre 2015** dovranno completare il percorso di adeguamento delle proprie procedure per consentire alla propria utenza di pagare anche con modalità telematiche le somme a vario titolo dovute. Le modalità operative, disciplinate dalla linee guida dell'AGID, prevedono che le pubbliche amministrazioni aderiscano predisponendo un piano puntuale delle attività da compiere anche con un'attivazione graduale dei singoli servizi offerti. Tali linee guida e i relativi allegati tecnici costituiscono, inoltre, uno strumento utile all'adeguamento delle procedure nazionali alle regole SEPA, in vista del completamento del processo di migrazione agli standard paneuropei.

Nella realizzazione del «sistema di gestione delle istanze on line» si farà riferimento alle linee guida e alle specifiche tecniche definite dall'Agenzia per l'Italia Digitale e si implementerà un modulo per il pagamento, con carte di credito, carte prepagate e altri dispositivi analoghi, degli importi dovuti all'atto della presentazione di istanze o dichiarazioni on line. Attraverso il sistema bancario, in automatico e per via telematica, il servizio contabile dell'amministrazione riceverà la comunicazione dell'avvenuto incasso.

2.2.3 MARCA DA BOLLO DIGITALE

Da quando il legislatore italiano, nell'art. 65, c. 1, del CAD, ha considerato valide le istanze presentate alle pubbliche amministrazioni con il servizio di posta elettronica certificata, o i meccanismi dell'interoperabilità e cooperazione applicativa tra sistemi, un po' tutti si sono domandati come sia possibile presentare istanze in carta bollo, o comunque sia, "apporre" una marca da bollo a un documento informatico.

Finalmente, con il decreto 19 settembre 2014 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, sono state definite le modalità di pagamento per via telematica dell'imposta di bollo dovuta per le istanze e per i relativi atti e provvedimenti trasmessi in via telematica.

Si tratta del servizio **@e.bollo** che permette la generazione di una **marca da bollo digitale**, costituita da un documento informatico che vale sia come ricevuta di versamento dell'imposta di bollo, sia come attestazione dell'avvenuta erogazione del

servizio che associa l'Identificativo Univoco di Bollo Digitale (IUBD) all'impronta digitale (256 bit) del documento.

Il servizio @e.bollo è reso disponibile sui siti istituzionali delle amministrazioni che offrono servizi interattivi per l'acquisizione delle istanze a loro dirette, o sui siti degli intermediari, cioè dei soggetti definiti ai sensi dell'art. 114 sexies del TU in materia bancaria e creditizia, convenzionati con l'Agenzia delle Entrate, che acquistano gli IUBD ed emettono le marche da bollo digitali. Nel caso delle amministrazioni che rendono disponibile questo servizio sui loro siti, è necessario garantire il collegamento con uno o più intermediari che offrono il servizio @e.bollo, avvalendosi della piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori dei servizi di pagamento abilitati.

L'implementazione nel «sistema di gestione delle istanze on line» del modulo di generazione delle marche da bollo digitali unitamente al modulo per i pagamenti elettronici permette l'acquisizione per via telematica di qualsiasi tipo di istanza o dichiarazione, e quindi potenzialmente l'informatizzazione di tutta l'interazione on line con l'utenza.

2.2.4 PROTOCOLLO INFORMATICO E CONSERVAZIONE DIGITALE

Nel precedente paragrafo 1.3 si è sottolineato l'obbligo, imposto dal legislatore nel DPCM 13 novembre 2014, di assicurare la registrazione di protocollo di tutti i documenti amministrativi informatici, anche quelli acquisiti attraverso il «sistema di gestione delle istanze on line». Si è già detto come questa operazione sia necessaria sia per associare agli oggetti digitali acquisiti per via telematica un set di metadati identificativi che ne permetta la ricerca e l'acquisizione nel tempo, sia per garantire la loro archiviazione e conservazione.

Inoltre, attraverso il sistema di gestione informatica dei documenti, le cui caratteristiche sono state definite nel DPR n. 445/2000, recante il TU sulla documentazione amministrativa, e nelle regole tecniche contenute nel DPCM 3 dicembre 2013, deve essere assicurata la formazione dei fascicoli informatici, intesi come 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**, e delle aggregazioni documentali informatiche, viste come raccolta 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.

La formazione dei fascicoli informatici e delle aggregazioni documentali informatiche è indispensabile in quanto sono le unità archivistiche la cui conservazione nel tempo è obbligatoria ai sensi dell'art. 3 del DPCM 3 dicembre 2013.

Il «sistema di gestione delle istanze on line» sarà implementato assicurando l'interoperabilità con il sistema di protocollo informatico e la disponibilità delle seguenti funzionalità:

- Possibilità di associare ai moduli elettronici pubblicati sul sito dell'amministrazione per l'acquisizione di istanze, dichiarazioni, segnalazioni e altri documenti analoghi, un indice di classificazione individuato sulla base del titolario dell'ente;
- Generazione automatica del documento amministrativo informatico, risultante dal processo di compilazione on line, in formato PDF/A o altro formato conforme alla normativa vigente;
- Generazione automatica di un file in formato XML con i dati inseriti dall'utente in fase di compilazione della modulistica on line;
- Trasferimento del documento in formato PDF/A e del file XML sul sistema di protocollo informatico che, se dotato di idonee funzionalità, potrà eseguire automaticamente, e comunque sotto il controllo dell'operatore, le operazioni di registrazione classificazione, fascicolazione e assegnazione per competenza o conoscenza.

2.2.5 AGGIORNAMENTO AUTOMATICO DELLE BANCHE DATI

La transizione dal documento cartaceo al documento informatico – se correttamente eseguita – presenta indiscussi benefici non solo perché riduce la quantità di carta presente negli archivi delle pubbliche amministrazioni e quindi i relativi costi di gestione e conservazione, ma soprattutto perché permette di leggere automaticamente i dati contenuti nei documenti e di utilizzarli per l'aggiornamento e il popolamento delle basi di dati.

Se si pensa a quante volte oggi, nei diversi uffici di una pubblica amministrazione, viene preso in mano lo stesso documento cartaceo per leggervi le informazioni che poi vengono registrate manualmente in uno o più database, ci si rende conto del vantaggio che potrebbe derivare dall'avere questi informazioni in formato elettronico direttamente elaborabile dal computer.

Nel precedente paragrafo, si è già evidenziata la generazione, da parte del «sistema di gestione delle istanze on line», di un file in formato XML con i dati che l'utente inserisce quando compila un modulo elettronico pubblicato sul sito dell'amministrazione. Tale file XML sarà progettato in modo che il software applicativo dell'ufficio di competenza possa leggerlo automaticamente e registrare i dati nel relativo database. Naturalmente, in fase di design della modulistica elettronica si prevederà l'acquisizione di tutte quelle informazioni che sono necessarie agli uffici competenti sia per svolgere le attività richieste, sia per aggiornare le banche dati.

La “raccolta” dei dati è in questo modo automatica ed è possibile generare facilmente dati in formati aperti e pubblicati per il riuso.

Le finalità che l'amministrazione deve perseguire sono due:

1. la prima, più generica, di valorizzazione economica e democratica dell'informazione di cui il settore pubblico è in possesso;
2. la seconda, più specifica, necessaria per la trasparenza amministrativa, regolamentata da un notevole numero di disposizioni contenute nel Codice della trasparenza e sottoposta ad un articolato sistema di vigilanza, volto a garantirne l'attuazione. Tutti i dati di cui la normativa vigente impone la pubblicazione devono necessariamente essere open sotto il profilo giuridico (licenze), tecnologico (formati) ed economico (tariffe) al solo scopo di innalzare i livelli di trasparenza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa.

In entrambi i casi, la gestione completamente informatizzata del procedimento amministrativo consente di adempiere in modo più semplice alle disposizioni vigenti, consentendo estrazioni e combinazioni di dati necessari.

2.2.6 IDENTIFICAZIONE E AUTENTICAZIONE INFORMATICA TRAMITE IL SPID

Un documento informatico può essere ricondotto all'autore grazie alla firma elettronica ad esso apposta. In realtà, il Codice dell'amministrazione digitale prevede una pluralità di firma elettroniche, ciascuna avente un determinato valore giuridico. Si va dalla firma elettronica “debole”, a cui il legislatore, ai sensi dell'art. 21, c. 1, del CAD, riconosce una forza probatoria liberamente valutazione in giudizio tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità, alla firma elettronica qualificata, o firma digitale, che ha una valore equivalente alla firma autografa.

Preso atto che la firma digitale non è molto diffusa e che sono pochi i comuni che rilasciano ai cittadini una Carta d'Identità Elettronica (CIE) o una Carta Nazionale dei Servizi (CNS), anche se si prevede che nel medio periodo sarà rilasciato il Documento Digitale Unificato (DDU) ottenuto dall'unificazione sul medesimo supporto della CIE con la tessera sanitaria elettronica, il vero ostacolo alla diffusione dei servizi di modulistica on line è rappresentato dall'esigenza di identificare, con un livello di sicurezza sufficientemente elevato, gli autori delle istanze e delle dichiarazioni presentate per via telematica.

L'istituzione del Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale risolve i problemi connessi all'autenticazione degli utenti grazie ai dispositivi e ai codici identificativi rilasciati dai gestori accreditati. Il meccanismo previsto nel DPCM 24 ottobre 2014 è il seguente:

- Le pubbliche amministrazioni aderiscono a SPID entro 24 mesi dalla data di accreditamento del primo gestore dell'identità digitale;
- Le pubbliche amministrazioni si comportano come fornitori di servizi, e quindi interagiscono con i gestori accreditati di SPID per l'autenticazione delle identità digitali dei soggetti interessati alla presentazione di istanze e dichiarazioni per via telematica;
- Le pubbliche amministrazioni conservano per ventiquattro mesi le informazioni necessarie a imputare, alle singole identità digitali, le operazioni effettuate sui propri sistemi tramite SPID.

Poiché SPID prevede tre livelli di sicurezza di autenticazione informatica, specificati nel paragrafo 1.2, il valore giuridico della firma elettronica corrispondente a ciascuno di essi varierà da un minimo a un massimo, ovvero in fase di progettazione della modulistica elettronica, in rapporto al livello di certezza giuridica richiesto all'istanza o dichiarazione presentata on line, si stabilirà anche il livello minimo necessario di autenticazione informatica tramite SPID.

L'integrazione funzionale tra SIPD e il «sistema di gestione delle istanze on line» sarà progettata successivamente, dopo che l'AGID avrà emanato le specifiche tecniche nella versione definitiva.

2.3 PRIORITÀ E TEMPI DI REALIZZAZIONE

Entro 30 giorni dalla data di pubblicazione delle regole tecniche del Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale (SPID), sulla base delle effettive capacità ed esigenze dei diversi settori dell'amministrazione, con apposito atto deliberativo, saranno definite le **priorità** nella implementazione della modulistica elettronica standardizzata e unificata per la presentazione on line di istanze, dichiarazioni, segnalazioni e altri documenti analoghi, e stabiliti i **tempi** della messa in esercizio per l'utilizzo da parte di cittadini ed imprese.

A cura del Prof. Stefano Pigliapoco, docente presso l'Università degli Studi di Macerata

HALLEY Informatica srl – Via Circonvallazione, 131 – 62024 Matelica (MC)
Tel 0737-781211 Fax 0737-787200 www.halley.it e-mail: halleynt@halley.it

