

Le novità introdotte dal d.lgs. 235 del 2010 in materia di documenti informatici e trasmissioni telematiche.

dott.ssa Fernanda Faini

Seminario

Il nuovo codice dell'amministrazione digitale.

Documenti informatici e trasmissioni telematiche:
aspetti giuridici e soluzioni applicative.

20 giugno 2011

Società dell'informazione e della conoscenza

Nuovo assetto della società:
con tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)
attori acquisiscono ulteriori connotazioni



Società dell'informazione e della conoscenza

assetto delle società industriali avanzate, basato sulla centralità
dell'informazione e della conoscenza quali risorse essenziali per lo sviluppo
economico, sociale e culturale (art. 3, comma 1, lett. b) l.r. toscana 1/2004)



Pubblica Amministrazione
digitale o elettronica



Cittadino o persona digitale:
cittadinanza digitale



governo elettronico/
e-government/ e-governance



diritti digitali



Caratteristiche

- **informazione** → il principale bene economico, “la materia prima” delle nuove tecnologie (così M. Castells);
- **impatto pervasivo** delle tecnologie su ogni aspetto della vita sociale e individuale → incidenza nei settori privati ed economici, in organizzazioni e funzioni pubbliche (e-government, e-governance, e-democracy);
- **virtualità** → attività private e pubbliche hanno rappresentazioni informatiche che hanno valore giuridico e producono effetti;
- **a-territorialità** → società della rete (network society), globalizzazione: si prescinde dal vincolo territoriale e dalle distanze geografiche;
- **cambiamenti nel fattore ‘tempo’** → le tecnologie rendono immediata la trasmissione delle comunicazioni.

Esigenze e problematiche

- **ambivalenza fra inclusione ed esclusione** della rete di reti → potenziale aspetto inclusivo, ma i nuovi rischi di esclusione (*digital divide*) devono essere considerati → possibilità per cittadini di usare ICT non obbligo;
- necessità di assicurare **certezza del diritto e validità giuridica** → garantire autenticità e integrità dei documenti informatici, identificazione certa del soggetto giuridico, individuazione temporale certa (es. nelle trasmissioni telematiche);
- necessità di garantire **sicurezza** dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture;
- necessità di **proteggere il singolo** e consentirgli il controllo della sua rappresentazione informatica → privacy e diritto all'autodeterminazione sulle proprie informazioni.

Contesto di riferimento

Digitalizzazione strumento (e non fine) per buon andamento della PA



art. 97, comma 1, Costituzione → *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*



numerosa normativa emanata nel tempo in materia di PA digitale
(dal legge 93/1983, legge 241/1990, d.lgs. 39/1993, legge 59/1997, d.p.r. 513/1997, d.p.r. 445/2000, d.lgs. 10/2002, d.p.r. 137/2003)



necessità di assetto organico e unitario: delega in art. 10 legge 29 luglio 2003, n. 229 per coordinamento e riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione.

centralità del d.lgs. 82/2005

quale sorta di '*Magna Charta*' della amministrazione digitale

Contesto di riferimento

Nel corso degli anni molti atti normativi di modifica e integrazione :

- decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159 → include nel codice la disciplina Sistema Pubblico di Connettività (SPC) abrogando il d.lgs. 42/2005;
- legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito con modificazioni con la legge 28 febbraio 2008, n. 31;
- decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito con modificazioni con la legge 28 gennaio 2009, n. 2;
- legge 18 giugno 2009, n. 69;
- decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni con la legge 3 agosto 2009, n. 102;
- legge 23 dicembre 2009, n. 191;
- decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194 convertito con modificazioni con la legge 26 febbraio 2010, n. 25;
- decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32;
- decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;
- decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235.

Contesto di riferimento

Di particolare importanza →

art. 33 legge n. 69 del 2009

(Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile)



delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a modificare il codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 82/2005



necessità di 'dare nuova vita' al codice

in particolare alle disposizioni che nella pratica hanno avuto scarsa applicazione o hanno palesato esigenze di modifica

Contesto di riferimento

Fra i principi e i criteri direttivi della delega (art. 33 legge 69/2009)

- **firma digitale** → modifica al fine di semplificarne l'adozione e l'uso, garantendo livelli di sicurezza non inferiori agli attuali;
- **comunicazioni telematiche** → obbligo dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le PPAA, di qualsiasi livello, tra loro, con i propri dipendenti e con i concessionari di pubblici servizi;



all'attuazione della delega le PPAA interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 33 comma 2 legge 69/2009)



quaestio sollevata dalla dottrina:

è possibile effettiva innovazione senza investimenti?

Decreto legislativo 235/2010

A norma dell'art. 33 legge 69/2009:

decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235

modifiche e integrazioni a d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale)

57 articoli

- approvato il 22 dicembre 2010 e pubblicato su G.U. 10 gennaio 2011, n. 6
- entrato in vigore il 25 gennaio 2011



Norme rinviano spesso a decreti attuativi, regole tecniche e linee guida → disciplina e concreta applicazione solo con approvazione regole applicative.



Gruppi di lavoro istituiti presso DigitPA che stanno redigendo regole tecniche → fra le Regioni presenza nei gruppi di Regione Toscana.

Orizzonte temporale dell'intervento è il 2012 in coerenza con Piano e-Gov.

Decreto legislativo 235/2010

Iter di approvazione

Sul provvedimento approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2010 sono stati acquisiti i **pareri** di :

- Garante per la protezione dei dati personali,
- competenti Commissioni parlamentari,
- Consiglio di Stato,
- **Conferenza Unificata** → in tale sede Regione Toscana ha partecipato all'intero lungo iter di approvazione presentando sull'intero testo le proprie osservazioni e proposte di modifica, alcune delle quali risultano accolte.

(es. ruolo delle Regioni per processo di digitalizzazione coordinato e condiviso sul territorio; cooperazione applicativa per trasmissioni fra PPAA; trasmissioni che necessitano di ricevute di invio e consegna non solo con PEC, ma previsione di altre soluzioni).

Decreto legislativo 235/2010

Presentato come **II° pilastro del processo di rinnovamento e modernizzazione** della PA avviato con d.lgs. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta) che introduce principi di meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti.

Riforma ‘a costo zero’ → PPAA interessate provvedono all’attuazione con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 57 d.lgs. 235/2010), in coerenza con legge delega 69/2009.

Motivazioni

- adeguamento alla rapida evoluzione delle tecnologie rispetto al 2005 che hanno reso obsolete alcune definizioni e previsioni;
- assicurare effettività a molte norme a carattere programmatico o recanti indicazioni di principio, inattuate sia per inerzia delle PPAA, sia per oggettiva scarsità di risorse , sia per la complessità di alcuni istituti (firme elettroniche);
- adeguarsi a criteri di efficienza e efficacia che permeano i nuovi indirizzi e che hanno comportato modifiche nell’organizzazione delle PPAA.

Principi ispiratori e finalità

- digitalizzazione di azione amministrativa quale **vera e propria funzione di governo** → riorganizzazione dei processi e delle strutture.
- **effettività** della riforma → introdotte **misure premiali e sanzionatorie**.
- **incentivi** all'innovazione della PA → da razionalizzazione organizzativa e da informatizzazione risparmi da utilizzare per finanziamento di progetti di innovazione e per incentivazione del personale in essi coinvolto.
- **miglior servizio e relazioni semplificate con cittadini e imprese** attraverso modernizzazione degli strumenti di comunicazione → sotto profilo sociale, avvicina la PA alle esigenze dei cittadini e, sotto profilo economico, forte recupero di produttività decisivo nel superamento della crisi.
- **effetti positivi su competitività** del Paese per aumento di efficienza PA.

Norme Regione Toscana

Regione Toscana

- **Statuto regionale** → alcuni fondamentali principi : art. 4 (finalità principali), comma 1, *la Regione persegue lett. z): la **semplicità dei rapporti** tra cittadini, imprese ed istituzioni a tutti i livelli e la **realizzazione** del principio di **buona amministrazione**, secondo criteri di imparzialità, trasparenza, equità.*

- **Leggi**
- **legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1** (*Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"*)
 - promozione amministrazione elettronica e società dell'informazione e della conoscenza (capo I - disposizioni generali).
 - disciplina Rete Telematica Regionale Toscana (RTRT) (capo II) **RTRT modello di governance** per l'innovazione nella PA → rete di soggetti, modello organizzativo condiviso e cooperativo e infrastruttura tecnologica interoperante e diffusa. **RTRT come SPC** → le PPAA, nell'ambito del territorio regionale, aderiscono al sistema pubblico di connettività attraverso la Rete.

Norme Regione Toscana

- ❑ **legge regionale del 23 luglio 2009, n. 40** (*Legge di semplificazione e riordino normativo 2009*)
 - obiettivi (art. 1): rimozione o significativa riduzione di oneri e adempimenti amministrativi per cittadini e imprese; riduzione dei tempi burocratici; innovazione tecnologica nei rapporti tra PA, cittadini e imprese.
 - strumenti principali: comunicazioni telematiche (artt. 3 e 4), partecipazione telematica al procedimento (art. 18), SUAP telematici (artt. 35 ss.).

- ❑ **legge regionale del 5 ottobre 2009, n. 54** (*Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza*)
 - evoluzione modello l.r. 1/2004 e coerenza con l.r. 40/2009 → coordinamento delle politiche regionali per amministrazione digitale toscana semplice, efficiente, efficace.
 - strumenti principali: misure per amministrazione digitale → cittadinanza digitale (art. 5), servizi digitali (artt. 5 e 6), gestione informatica dei documenti (art. 7); Sistema Informativo Regionale (SIR) (artt. 15 ss.): ricomposizione informativa (art. 18), programmi informatici a codice sorgente aperto e formati liberi (art. 26), riuso (art. 27), centri di competenza regionali (art. 40).

Decreto legislativo 235/2010

D.lgs. 235/2010 cosa cambia per documenti informatici e trasmissioni telematiche? **Modifiche più rilevanti:**

- **nuove definizioni** (art. 1): autenticazione e identificazione informatica, definizioni su documenti, duplicati e copie; firme elettroniche.
- **ruolo delle Regioni** (art. 14, comma 2-bis e 2-ter):
obbligo di coordinarsi, lavorare insieme e fare sistema. *Le regioni promuovono sul territorio azioni tese a realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali.* Completamente e testualmente accolta proposta fatta da Regione Toscana → è quanto realizza RTRT. Inoltre regioni e enti locali digitalizzano la loro azione amministrativa e implementano l'utilizzo delle ICT per garantire servizi migliori a cittadini e imprese.
- **modifiche nei 'diritti digitali'**
- **validità dei documenti informatici e firme elettroniche**
- **trasmissione delle comunicazioni** fra PPAA e tra PPAA e cittadini/imprese
- **presentazione di istanze e dichiarazioni alla PA**

Modifiche nei “diritti digitali” di cittadini e imprese

Società dell’informazione e della conoscenza



Cittadinanza digitale →

il diritto e, ove prescritto dalla legislazione statale o regionale, l’obbligo di accedere e utilizzare per via telematica i servizi digitali della PA
(definita espressamente da art. 5, comma 1, l.r. 54/2009)



“diritti digitali” di cittadini e imprese ↔ obblighi PA
(articoli 3–11 d.lgs. 82/2005)



novella d.lgs. 235/2010 →

modifica, ampliando e rendendo maggiormente cogenti
alcuni diritti relativi a documenti informatici e trasmissioni telematiche

Diritti digitali

❑ **Diritto all'uso delle tecnologie** (art. 3 codice)

Cittadini e imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le PPAA e soggetti previsti.

norma chiave



- **diritto a richiedere ed ottenere** → diritto non si limita a richiesta, 'ottenere', deve essere garantito risultato, effettivo uso → amministrazione di risultati.
- **ampliamento** → d.lgs. 235/2010 abroga comma 1-bis per cui il principio di cui al comma 1 si applicava a PPAA regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia.

Azionabilità in giudizio: comma 1-ter (mod. da d.lgs. 104/2010) → Tutela giurisdizionale davanti al **giudice amministrativo** è disciplinata dal codice del processo amministrativo.

Diritti digitali

- **Diritto alla partecipazione al procedimento amministrativo informatico e all'accesso ai documenti amministrativi in via telematica** (art. 4 codice)

- Ogni atto e documento può essere trasmesso alle PPAA con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa (comma 2).



in Regione Toscana: art. 18 l.r. 40/2009: *Partecipazione telematica al procedimento amministrativo* → obbligo per tutti i soggetti pubblici toscani di indicare nella comunicazione di avvio del procedimento che istanze e dichiarazioni sono valide ad ogni effetto di legge se pervenute in via telematica con le modalità previste dalla legge, al fine di rendere conoscibile la facoltà.

Diritti digitali

Sul diritto dell'art. 4 le modifiche riguardano in particolare:

- **obbligo della PA** → PA titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati (art. 41, comma 2 codice).

Modifica d.lgs. 235/2010: prima il comma recitava può raccogliere: a fronte di un diritto l'assenza di un obbligo, ora invece è previsto obbligo.

- **diritto a trovare on line tutti i moduli e i formulari validi** → PPAA provvedono a definire e a rendere disponibili per via telematica l'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti, i moduli e i formulari validi ad ogni effetto di legge, anche ai fini delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di notorietà.

Conseguenza di inadempimento: i moduli o i formulari non pubblicati sul sito non possono essere richiesti, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza e rilevanza ai fini della performance individuale dei dirigenti responsabili (art. 57 codice, mod. da d.lgs. 235/2010)

❑ **Diritto delle imprese a comunicazioni telematiche con PPAA**

art. 5-bis codice (aggiunto da d.lgs. 235/2010)

digitale diventa la regola



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

Con le medesime modalità le PPAA adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese (comma 1).

Con d.p.c.m. sono adottate le modalità di attuazione comma 1 da parte delle PPAA centrali e relativi termini (comma 2).

DigitPA provvede alla verifica dell'attuazione del comma 1 (comma 3).

Il Governo promuove l'intesa con regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata per l'adozione degli indirizzi utili alla realizzazione delle finalità di cui al comma 1 (comma 4).



finalità → semplificazione, riduzione oneri amministrativi e tempi al fine di agevolare competitività e sviluppo economico.

Diritti digitali

❑ **Diritto alla comunicazione mediante posta elettronica certificata (PEC)**

art. 6 codice (completamente modificato da d.lgs. 235/2010)

utilizzo della PEC → per le comunicazioni di cui all'art. 48, comma 1 (ossia che necessitano di ricevuta di invio e di consegna), con i soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo, PPAA utilizzano la PEC. La dichiarazione dell'indirizzo vincola solo il dichiarante e rappresenta espressa accettazione dell'invio, tramite PEC, da parte delle PPAA, degli atti e dei provvedimenti che lo riguardano.



disposizione prevista nel d.p.c.m. 6 maggio 2009 su rilascio PEC ai cittadini → maggior coerenza passandola a rango di fonte primaria.

Definizione PEC (art. 1, comma 1, lett. v-bis aggiunta da d.lgs. 235/2010) → sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi.

- **Regione Toscana** artt. 3 e 4 l.r. 40/2009 → concetti di domiciliazione amministrativa telematica (DAT) e di domicilio digitale.

Strumenti della PA digitale

Diritti digitali per avere effettività devono incontrare pubblica amministrazione 'digitalizzata'



Codice disciplina gli strumenti necessari conferendo loro validità giuridica

Validità documenti informatici e firme elettroniche (artt. 1, 20-23-ter,24-37)

- ✓ PPAA 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 (art. 15).
- ✓ PPAA gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie ICT, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente (art. 41).

Su documenti e firme ha inciso fortemente d.lgs. 235/2010.

*Il flusso degli elettroni nel computer è il nuovo inchiostro,
i bit il nuovo alfabeto e
la memoria della macchina la nuova carta.*

(R. Borruso)

Strumenti della PA digitale

❑ Documento informatico (artt. 20-23 quater)



centralità documento nell'azione amministrativa: da analogico a informatico.

- ✓ PPAA formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici secondo disposizioni del codice e regole tecniche di cui all'art. 71 →

si elimina l'inciso dopo PPAA 'che dispongono di idonee risorse tecnologiche' divenendo obbligo per tutte le PPAA.

Eccezione: con regolamento individuazione documenti amministrativi che possono essere redatti in cartaceo in relazione a particolare valore di testimonianza storica ed archivistica (art. 40 mod. da d.lgs. 235/2010).

✓ definizioni:

- **documento informatico** (art. 1, comma 1, lett. p) la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti
- **documento analogico** (art. 1, comma 1, lett. p-bis) (lettera aggiunta da d.lgs. 235/2010): la rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti → definizione in negativo rispetto a documento informatico: aspetto letterale conferma che documento 'nativo' deve essere informatico.

Strumenti della PA digitale

Atti formati dalle PPAA con strumenti informatici, nonché dati e documenti informatici detenuti, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge (art. 23-ter, comma 1, mod. da d.lgs. 235/2010).

Definizioni → art. 1, comma 1 mod. d.lgs. 235/2010:

- **copia informatica di documento analogico** (lett. i-bis) → contenuto identico;
- **copia per immagine su supporto informatico di documento analogico** (lett. i-ter) → contenuto e forma identici;
- **copia informatica di documento informatico** (lett. i-quater) → contenuto identico con diversa sequenza di valori binari;
- **duplicato informatico** (lett. i-quinqies) → medesima sequenza di valori binari.

D.lgs. 235/2010 chiarisce **validità giuridica** nelle diverse fattispecie

Documenti amministrativi informatici → disposizione dedicata (art. 23-ter): copie analogiche di documenti informatici: al fine di assicurare la provenienza e la conformità all'originale, sulle copie analogiche di documenti informatici, è apposto a stampa un contrassegno generato elettronicamente tale da consentire la verifica automatica della conformità del documento analogico a quello informatico → novità: **c.d. glifo** introdotto da d.lgs. 235/2010.

Strumenti della PA digitale

❑ **Firme elettroniche** (artt. 24-37)

Modifiche d.lgs. 235/2010 → **4 tipologie** di firme → prima 3, nuovo tipo di firma: la firma elettronica avanzata. Cambiano le definizioni.

❑ **firma elettronica (cosiddetta semplice)** → *è l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica* (art. 1 lett. q) CAD) (password, PIN, digitalizzazione della firma autografa, ecc. così Guida alla Firma Digitale 2009).

❑ **firma elettronica avanzata** → *insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati* (art. 1 lett. q-bis introdotta da d.lgs. 235/2010): definizione analoga a direttiva europea 93 del 1999; nella relazione illustrativa motivazione: dato l'evolversi delle tecnologie, esistono oggi una serie di soluzioni tecniche che consentono strumenti che anche se non giungono al livello della firma digitale sono comunque di buon livello di sicurezza e attendibilità, atti quindi a semplificare e favorire l'uso delle nuove tecnologie.

Strumenti della PA digitale

Con d.lgs. 235/2010 firma elettronica qualificata e digitale diventano *species* del *genus* firma avanzata, mentre in precedenza firma digitale era *species* del *genus* firma qualificata (era *un particolare tipo di firma elettronica qualificata*)

- ❑ **firma elettronica qualificata** → *un particolare tipo di firma elettronica avanzata che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma (art. 1 lett. r).*
- ❑ **firma digitale** → *un particolare tipo di firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici (art. 1 lett. s).*



Criticità: si perde il riferimento nella firma digitale al dispositivo sicuro per la creazione della firma contenuto solo nella definizione della qualificata → dispositivo sicuro è una delle garanzie. Vi è infatti una presunzione di titolarità del dispositivo di firma, salvo che il titolare ne dia prova contraria (art. 21, comma 2) → presunzione legale di utilizzo.

Strumenti della PA digitale

- **firme apposte con procedura automatica** (art. 35 comma 3 mod. da d.lgs. 235/2010) → la firma con procedura automatica è valida se apposta previo consenso del titolare all'adozione della procedura medesima. Formulazione più generica → prima valida se l'attivazione della procedura era chiaramente riconducibile alla volontà del titolare e lo stesso rendeva palese la sua adozione in relazione al singolo documento firmato automaticamente.

- ✓ con d.lgs. 235/2010 **si liberalizza il mercato delle firme digitali** con la previsione che le informazioni relative a titolare e limiti d'uso siano contenute in un separato certificato elettronico e rese disponibili anche in rete (art. 28 comma 3-bis)

- ✓ ruolo chiave del terzo **certificatore** (o *certification authority*) → presta servizi di certificazione firme elettroniche o altri servizi connessi (es. validazione temporale).

- ✓ **responsabilità, vigilanza e sanzioni certificatori qualificati** (artt. 30-32 bis) → DigitPA funzioni di vigilanza e di controllo. Nuova funzione certificatori qualificati → garantire corretto funzionamento e continuità del sistema e comunicare immediatamente malfunzionamenti che determinano disservizio, sospensione o interruzione del servizio. In questi casi sanzioni (anche per gestori PEC): diffida a ripristino del servizio, in certi casi, cancellazione dall'elenco pubblico. Possibile sanzione amministrativa accessoria: pubblicazione dei provvedimenti di diffida o di cancellazione → attenzione a sicurezza e a continuità servizio.

Strumenti della PA digitale

Validità giuridica

Documento informatico da chiunque formato, la memorizzazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche ex art. 71 sono validi e rilevanti agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del codice (art. 20, comma 1).

Diverso valore giuridico e probatorio a seconda della tipologia di firma→ combinato disposto di artt. 20 e 21 (mod. e integr. d.lgs. 235/2010)

- **documento informatico semplice, non sottoscritto** (privo di firma elettronica) o **cui è apposta una firma elettronica semplice** :

idoneità a soddisfare requisito forma scritta e valore probatorio→ liberamente valutabile ex post in giudizio dal giudice, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità (art. 20, comma 1 bis).



D.lgs. 235/2010 ha chiarito il valore probatorio del documento informatico non sottoscritto (art. 20, comma 1 bis e 21 comma1).

Strumenti della PA digitale

- **documento informatico sottoscritto con firma digitale ed elettronica qualificata** (artt. 21 commi 2 e 2bis, rispettivamente mod. e aggiunto da d.lgs. 235/2010) :

formato nel rispetto delle regole tecniche ex art. 20, comma 3, che garantiscano identificabilità dell'autore, integrità e immutabilità del documento

- equivale a sottoscrizione autografa, soddisfa requisito della forma scritta anche a pena di nullità (ad substantiam) ex art. 1350 c.c..
- efficacia probatoria della scrittura privata ex art. 2702 c.c., fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni di chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta.

Presunzione di titolarità del dispositivo di firma, salvo che il titolare ne dia prova contraria (art. 21, comma 2) → presunzione legale di utilizzo. Inversione dell'onere probatorio a carico del titolare, che occorre fornisca la prova di non aver utilizzato il dispositivo.



Valutazione ex ante del legislatore, precludendo valutazione ex post del giudice.

Criticità in nuova definizione firma digitale dove non c'è più questo riferimento.

Strumenti della PA digitale

- **documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata** (artt. 21 commi 2 e 2bis, rispettivamente modificato e aggiunto da d.lgs. 235/2010):
 - per la validità di cui all'art. 1350 nn. 1-12 necessità della sottoscrizione con firma qualificata o digitale, a pena di nullità, dunque mantengono una più forte dignità giuridica.
 - efficacia probatoria → anche documento sottoscritto con firma avanzata sembrerebbe avere l'efficacia di cui all'art. 2702 c.c. (così art. 21 comma 2).



Ma ex art. 23-ter documenti costituenti atti amministrativi con rilevanza interna al procedimento amministrativo sottoscritti con firma avanzata hanno l'efficacia prevista dall'art. 2702 c.c. → per documenti costituenti atti amministrativi se ne dovrebbe dedurre sia ristretta solo a questi atti con rilevanza interna al procedimento amministrativo; altrimenti se si riconosce efficacia in generale art. 23-ter risulta disposizione completamente superflua e ripetitiva.



Strumenti della PA digitale

- **documento informatico autenticato** (art. 25) → è il documento informatico la cui firma elettronica è autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato: ex art. 2703 c.c. autenticazione consiste nell'attestazione da parte del pubblico ufficiale che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza; pubblico ufficiale deve previamente accertare identità della persona, eventuale certificato elettronico utilizzato e che documento non è in contrasto con l'ordinamento giuridico. Maggior valore probatorio, attestata non solo certezza dell'identità, ma l'utilizzo della firma da parte del legittimo titolare.



Novità d.lgs. 235/2010 → allargamento dell'area delle firme autenticabili, in precedenza l'autenticazione poteva avere ad oggetto solo firme qualificate e digitali, ora anche mediante acquisizione digitale della sottoscrizione autografa o di qualsiasi altro tipo di firma elettronica avanzata.

E' pubblico ufficiale che apporrà firma digitale o qualificata con efficacia ex art. 24, comma 2 (integra e sostituisce sigilli, punzoni, etc.). Coerente con art. 52 bis (mod. con d.lgs. 110/2010) legge notarile 89/1913.

Rapporti con altre PPAA, cittadini e imprese: comunicazioni telematiche (artt. 6 e 45 ss.)



✓ trasmissione informatica di documenti a pubbliche amministrazioni:

- art. 6 → diritto alla comunicazione mediante posta elettronica certificata.
- art. 45 → i documenti trasmessi da chiunque ad una PA con qualsiasi mezzo telematico o informatico, idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale. D.lgs. 235/2010 elimina l'inciso "ivi compreso il fax": nella relazione illustrativa motiva dicendo che è compreso nella dizione di mezzo telematico o informatico e dunque risultava superfluo.
- art. 65 → istanze e le dichiarazioni presentate alle PPAA per via telematica sono valide in casi specificati nella disposizione.



per valore giuridico rileva idoneità ad accertare fonte di provenienza,
non sfugge il *favor* del legislatore per PEC

Strumenti della PA digitale

✓ **trasmissione dei documenti tra pubbliche amministrazioni:** art. 47 (mod. da d.lgs. 235/2010)

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



▪ ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se:

- a) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata ;
- b) ovvero sono dotate di segnatura di protocollo di cui all'art. 55 d.p.r. 445/2000;
- c) ovvero è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche di cui all'art. 71;
- d) ovvero trasmesse attraverso sistemi di PEC di cui al d.p.r. 68/2005.



d.lgs. 235/2010 introduce possibilità di cooperazione applicativa (prevista accanto all'utilizzo della posta elettronica). Anche qui per attribuzione valore giuridico rileva idoneità ad accertare fonte di provenienza.

Strumenti della PA digitale

- ✓ **comunicazioni di documenti tra pubbliche amministrazioni e propri dipendenti** (art. 47, comma 3) →
avvengono mediante posta elettronica o altri strumenti informatici di comunicazione nel rispetto delle norme in materia di privacy e previa informativa agli interessati sul grado di riservatezza degli strumenti utilizzati.
- ✓ **trasmissione di documenti che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna** (art. 48, comma 1) →
avviene mediante PEC ai sensi del d.p.r. 68/2005 o
mediante altre soluzioni tecnologiche individuate con d.p.c.m., sentito DigitPA.

In tal caso la trasmissione, salvo che la legge disponga diversamente, corrisponde alla notificazione per mezzo della posta; data e ora di trasmissione e ricezione così trasmessi sono opponibili ai terzi in caso di PEC se conformi a disposizioni del d.p.r. 68/2005 (su PEC) e alle relative regole tecniche ovvero in caso di altre soluzioni tecnologiche se conformi a d.p.c.m. che le prevede.

Presentazione istanze e dichiarazioni alla PA

➤ **Presentazione istanze e dichiarazioni alla PA**

(artt. 38 del d.p.r. 445/2000 e 65 CAD)

Modalità di invio e sottoscrizione delle istanze (art. 38 d.p.r. 445/2000, mod. da d.lgs. 235/2010) →

tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla PA o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica.

Istanze e dichiarazioni inviate per via telematica, ivi comprese domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le PPAA, o per l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso PPAA, **sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'art. 65.**

Potere di rappresentanza per formazione e presentazione di istanze, progetti, dichiarazioni e altre attestazioni nonché per il ritiro di atti e documenti può essere validamente conferito ad altro soggetto con le modalità ex art. 38 (comma 3 bis).

Presentazione istanze e dichiarazioni alla PA

Modalità di presentazione che prevedono utilizzo di molti strumenti → ***favor verso utenti*** → agevolata la partecipazione e incentivato utilizzo di telematica.

Istanze e dichiarazioni presentate alle PPAA per via telematica, ai sensi dell'art. 38, commi 1 e 3, del d.p.r. 445/2000, sono valide:

- 1) se sottoscritte mediante **firma digitale**, il cui certificato è rilasciato da un certificatore accreditato.
- 2) ovvero, quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'**uso della carta d'identità elettronica (CIE) o della carta nazionale dei servizi (CNS)**, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione ai sensi della normativa vigente;



strumenti per l'accesso ai servizi erogati on line da PA per i quali sia necessaria l'identificazione informatica (non più autenticazione informatica a seguito di d.lgs. 235/2010: art. 1, comma 1, CAD) (art. 64, comma 1)

Strumento in Regione Toscana → tessera sanitaria elettronica quale carta nazionale di servizi (TS-CNS) e accesso sicuro tramite ARPA.

Presentazione istanze e dichiarazioni alla PA

- 3) ovvero quando l'autore è identificato dal sistema informatico con i diversi strumenti ex art. 64, comma 2, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione → **strumenti diversi da CIE e CNS** → strumenti diversi dalla CIE e dalla CNS, purché tali strumenti consentano l'individuazione del soggetto che richiede il servizio.



d.lgs. 235/2010 opera **apertura a pluralità degli strumenti** che abilitano all'accesso ai servizi, cui conferisce pari dignità; prima si prevedeva quale modalità 'ad esaurimento' ossia dopo il 31/12/2010 strumento non più valido.

nonché quando le istanze e le dichiarazioni sono inviate con le **modalità ex art. 38, comma 3, d.p.r. 445/2000** → istanze e dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità. Copia dell'istanza sottoscritta dall'interessato e copia del documento di identità possono essere inviate per via telematica (comma 3).

Presentazione istanze e dichiarazioni alla PA

- 4) ovvero se trasmesse dall'autore mediante la propria **casella di posta elettronica certificata** purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con regole tecniche adottate ex art. 71 (d.p.c.m. o d.m. delegato entro 12 mesi), e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato. In tal caso, la trasmissione costituisce dichiarazione vincolante (ex art. 6, comma 1, secondo periodo).

Fatte salve norme che prevedono uso di specifici sistemi di trasmissione telematica nel settore tributario.



d.lgs. 235/2010 pone requisiti in più rispetto a versione precedente (prevedeva soltanto “quando l'autore è identificato dal sistema informatico attraverso le credenziali di accesso relative all'utenza personale di PEC”).

Dal combinato disposto di artt. 6, 48 e 65 PEC assolve al tempo stesso al ruolo di canale di comunicazione e strumento di identificazione.

Presentazione istanze e dichiarazioni alla PA

- con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa **possono** essere individuati i casi in cui è richiesta la sottoscrizione mediante firma digitale (comma 1-bis aggiunto da d.lgs. 235/2010) → in precedenza restava salva la facoltà della PA di stabilire i casi in cui era necessaria la sottoscrizione mediante la firma digitale, ora invece si prevede possa stabilirlo un d.m. → non previsti tempi
- **efficacia giuridica** (art. 65, comma 2 CAD) →
le istanze e le dichiarazioni inviate o compilate sul sito secondo le modalità previste dal comma 1 sono **equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento.**

Protocollo informatico

Protocollo informatico

(art. 40-bis, aggiunto da d.lgs. 235/2010) →

formano comunque oggetto di registrazione di protocollo (ex art. 53 d.p.r. 445/2000),

- le comunicazioni che pervengono o sono inviate dalle caselle di posta elettronica (di cui agli artt. 47, commi 1 e 3, 54, comma 2-ter e 57-bis, comma 1),
- nonché le istanze e le dichiarazioni (di cui all'art. 65).

Ogni comunicazione tra PPAA, tra queste e cittadini o imprese e le dichiarazioni e le istanze presentate alle PPAA devono essere protocollate in via informatica.



si ancora le comunicazioni al protocollo informatico

Disciplina protocollo informatico e gestione flussi documentali artt. 50 ss. d.p.r. 445/2000 → fattore di razionalizzazione, economicità, maggior efficienza e trasparenza.

Strumenti in Regione Toscana

Interpro e Ap@ci

interoperabili con la PEC



Gestione informatica dei documenti → **art. 7 l.r. 54/2009**

Regione adotta i provvedimenti di propria competenza affinché comunicazioni e trasmissioni di dati e documenti tra soggetti della PA sul territorio regionale siano effettuate mediante **procedimenti telematici e formati aperti**.

A tal fine i soggetti del territorio toscano adottano, anche in conformità al d.p.r. 445/2000, **l'interoperabilità del protocollo informatico e altre modalità telematiche** per la gestione informatica dei procedimenti amministrativi.

Nell'ambito delle compatibilità nazionali, le procedure informatiche e telematiche che implementano il protocollo informatico dei soggetti del territorio utilizzano l'infrastruttura di rete regionale, in modo da consentire la correlazione tra i sistemi di funzionamento dei flussi informativi e documentali con i sistemi informatici di gestione dei dati e dei documenti.

*L'informatica si presenta come
un fenomeno tecnologico irreversibile
che avrà l'effetto di una rivoluzione culturale.*

*Avrà degli esiti oggettivi indipendenti dai limiti cui si vorrà
condizionarla:*

*sarà essa a modificare non solo i comportamenti, ma anche lo stesso
modo di pensare degli individui.*

(G. Taddei Elmi)

Grazie per l'attenzione.

dott.ssa Fernanda Faini

Funzionario legislativo-legale - Giunta Regione Toscana

fernanda.faini@regione.toscana.it



Quest'opera è sotto licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5 Italia.

Per leggere una copia della licenza visita il sito web <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/it/> o spedisce una lettera a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.