



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex  
D.M. 270/2004*)  
in Storia e gestione del patrimonio  
archivistico e bibliografico

—

Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

Tesi di Laurea

L'Amministrazione digitale e il Piano di  
informatizzazione per la presentazione di  
istanze per via telematica: riflessione  
archivistica a partire dall'esperienza del  
Comune di Padova

**Relatore**

Ch. Prof. Giorgetta Bonfiglio-Dosio

**Correlatore**

Ch. Prof. Maristella Agosti

**Laureando**

Alice Bresaola  
Matricola 850694

**Anno Accademico**

2014 / 2015

Questo lavoro è stato composto con  $\text{\LaTeX}$  usando la classe suftesi di Ivan Valbusa.

L'Amministrazione digitale e il Piano di  
informatizzazione per la presentazione di istanze  
per via telematica

Alice Bresaola



# Indice

Introduzione	7
1 Comune di Padova e premessa archivistica	11
1.1 L'archivio, il Servizio archivistico e il sistema di gestione documentale	11
1.2 Il Protocollo generale e la realtà del Comune di Padova	17
1.3 Presentazione di questo elaborato	21
2 L'Amministrazione digitale	25
2.1 Riferimenti normativi e Piano di informatizzazione	25
2.2 Le principali azioni per la trasformazione digitale	32
2.3 Conclusione	38
3 L'erogazione di servizi <i>online</i> : le fasi per la presentazione di istanze <i>online</i>	41
3.1 Prima fase: registrazione e identificazione	44
3.2 Fase centrale: inserimento dati e pagamento	47
3.3 Fase finale: protocollazione e archiviazione	53
4 Analisi per l'informatizzazione delle istanze	57
Conclusioni	67
Modulo istanza di accesso per ricerca e studio	75
Appendice normativa	77
Principale normativa di riferimento	81
Bibliografia	83



## Elenco delle figure

1.1	Tabella documenti protocollati con codice oggetto	23
2.1	Utilizzo di internet per relazionarsi con la pubblica amministrazione.	30
2.2	Indicatori tecnologici delle pubbliche amministrazioni locali	31
2.3	Servizi <i>online</i> delle amministrazioni locali	32
2.4	Cronoprogramma delle principali azioni di semplificazione	39
3.1	Incremento utilizzo dei servizi di <i>e-government</i>	42
3.2	<i>Home page</i> portale Istanze <i>OnLine</i>	49





## Introduzione

L'esperienza di tirocinio svolta presso l'Archivio generale del Comune di Padova ha rappresentato la mia prima occasione di confronto diretto con la pratica archivistica. Al primo lavoro di schedatura di un volume di delibere di Giunta Municipale risalente al 1871, è seguita la partecipazione<sup>1</sup> alla redazione dell'elenco di versamento della serie 'Edilizia scolastica (1948-2007)', effettuato in emergenza nel 2014 dal settore Edilizia pubblica (ex settore Edilizia scolastica). L'ultimo periodo, infine, è stato dedicato alla conoscenza dell'attività quotidiana svolta dall'Ufficio di Protocollo generale, dove, affiancando gli operatori, è stato possibile apprendere in concreto le metodologie e gli strumenti per la gestione dell'archivio corrente.

In questo ambiente di lavoro ho avuto modo di percepire effettivamente la portata delle conseguenze dovute sia all'introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), sia alle novità normative. Una maggior consapevolezza dell'importanza della funzione documentaria e del controllo su ogni fase di vita del documento, infatti, ha portato il legislatore a riformulare le disposizioni in materia nell'ottica della semplificazione dell'attività amministrativa anche grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie. Conseguentemente le amministrazioni pubbliche si sono trovate a dover intraprendere un lavoro di riorganizzazione totale a partire dalle strutture amministrative stesse e dalle attività procedurali e i relativi servizi erogati, fino a ripensare anche agli strumenti a questi necessari. Se, infatti, la tradizionale prassi archivistica non ha perso di valore relativamente a metodologie e strumenti, questi hanno dovuto inevitabilmente subire alcuni cambiamenti.

Nel primo capitolo ho cercato di riassumere il significato e il ruolo dell'archivio e la necessità dell'istituzione del Servizio archivistico per l'attuazione di una politica unitaria di gestione documentale in ottica di 'sistema'. In particolare, si è delineato il profilo dell'Ufficio di Protocollo

<sup>1</sup> Versamento di emergenza effettuato nel 2014 a cura di Alessandro Businaro e schedatura realizzata assieme ad Enrico Piva nel maggio 2015.

(funzioni e strumenti tecnico - archivistici), sviluppato anche grazie all'esempio diretto del Comune di Padova, e ho anticipato l'obiettivo finale di questo elaborato, ossia quello di affrontare la tematica dell'informatizzazione delle procedure per la presentazione delle istanze per via telematica, che verrà trattata sia dal punto di vista dei cambiamenti tecnologici, sia dal punto di vista archivistico, per comprendere come la digitalizzazione della pubblica amministrazione possa realizzarsi nel rispetto delle complesse esigenze documentarie.

La seconda parte, invece, tratterà i principali riferimenti normativi che guidano l'odierna riforma di semplificazione e modernizzazione amministrativa, richiamando in primo luogo il *Codice dell'amministrazione digitale* (DL 07/03/2005, n. 82), per l'applicazione delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione, e il 'Decreto PA' (DL 24/06/2014, n. 90) in materia di misure per la semplificazione e la trasparenza, che all'articolo 24 prescrive l'adozione del Piano di informatizzazione. In aggiunta, ampio spazio è dedicato alla presentazione delle principali azioni trasversali (SPC e SPID per esempio), delle piattaforme abilitanti (tra cui ANPR e 'PagoPA') e dei programmi di accelerazione per la realizzazione di una piattaforma unica (la 'casa' *online* di 'Italia Login') per l'accesso a tutti i servizi pubblici in rete e per la diffusione delle competenze digitali, secondo quanto previsto dall'Agenda digitale italiana (DL 18/10/2012, n. 179) per consentire la digitalizzazione dei servizi e la realizzazione di un ambiente di massima interoperabilità e accessibilità (per la trasformazione digitale). La dematerializzazione, infatti, deve essere intesa come un processo qualificante che, a partire dalla reingegnerizzazione e informatizzazione dei procedimenti e della relativa modulistica, consenta di ampliare le possibilità di azione amministrativa attraverso nuovi servizi e nuove modalità di esercizio, per perseguire lo scopo ultimo di un'amministrazione pubblica efficace, efficiente, economica e trasparente.

Nei capitoli successivi, infine, l'attenzione sarà rivolta specificatamente al tema di questo elaborato, affrontando nel dettaglio l'informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze *online*. In particolare, la terza parte presenterà i principali passaggi procedurali per cercare di chiarire in che cosa consistano e di quali strumenti un'amministrazione debba dotarsi per l'erogazione di servizi in rete. A una trattazione più generale, basata prevalentemente sulle disposizioni normative, sarà affiancata la descrizione di quanto realizzato dal Comune di Padova, la cui esperienza è stata presa ad esempio per approfondire l'aspetto archivistico, organizzativo e tecnologico del fenomeno di digitalizzazione delle istanze. Gli aspetti più rilevanti per l'informatizza-

zione delle procedure per la presentazione di istanze *online* riguardano, come avrò modo di illustrare in seguito: l'identificazione/autenticazione informatica per il riconoscimento certo dell'identità del cittadino utente; la compilazione di moduli elettronici per la creazione del documento informatico, la quale dovrà consentire anche l'effettuazione degli eventuali pagamenti dovuti; e la sua l'acquisizione automatica all'interno del sistema di gestione documentale per la protocollazione e la successiva archiviazione. Alle amministrazioni, quindi, è chiesto di predisporre un canale di comunicazione web (il portale istanze), integrato con il sistema di gestione documentale e con gli applicativi utilizzati dagli uffici di riferimento per lo svolgimento dei procedimenti di loro competenza, nel quale l'utente autenticato, tramite una procedura guidata, possa compilare la modulistica *online* relativa al procedimento di interesse e completare tutte le restanti operazioni per la presentazione dell'istanza (l'informatizzazione deve riguardare ogni fase).

Nel quarto capitolo, invece, analizzerò l'informatizzazione delle procedure per la presentazione dell'istanza di accesso all'Archivio generale del Comune di Padova per fini di ricerca e studio. Dopo aver spiegato come il procedimento di consultazione avvenga attualmente, infatti, proporrò le possibili fasi procedurali per la sua completa realizzazione nella versione digitale. Per comprendere al meglio questa fase di analisi, ho pensato di affrontare anche la tematica dell'adozione del Piano. Questo, infatti, è uno strumento di programmazione che serve all'amministrazione per la pianificazione di tutti gli interventi necessari per concretizzare la presentazione di istanze *online*. Sulla base del primo momento di analisi dei procedimenti ad istanza di parte e del rilevamento del loro stato di informatizzazione, infatti, possono essere programmati i necessari interventi sia di ridefinizione delle procedure nell'ottica della semplificazione per la loro successiva automazione, sia di adeguamento tecnologico, in relazione alle risorse disponibili e alle specifiche esigenze di ogni amministrazione. Resta da sottolineare, infine, in questa panoramica introduttiva, la necessità che i cambiamenti dovuti alla digitalizzazione dell'attività amministrativa non facciano venire meno il controllo sulla produzione, gestione e conservazione del materiale documentale.

Le pagine conclusive, infatti, sono dedicate a sottolineare l'importanza di una corretta gestione documentale, anche in ambiente digitale e tramite sistemi informativi, essendo la base dalla quale partire per realizzare un'amministrazione '*digital by default*'. Le nuove tecnologie, infatti, devono essere concepite come lo strumento che consente sia di adeguare al meglio l'attività amministrativa ai bisogni del cittadino,

sia di condurla in maniera efficace, efficiente e trasparente, nel rispetto delle complesse esigenze documentarie.

# 1 Comune di Padova e premessa archivistica

Prima di affrontare nel dettaglio il tema dell'informatizzazione delle procedure per la presentazione delle istanze, è utile presentare brevemente in questo primo capitolo la situazione del Comune di Padova, quale contesto in cui calare la normativa di riferimento e punto di partenza per descrivere esempi e sviluppare riflessioni. Sarà anche necessario fornire alcune indicazioni di carattere archivistico che contribuiscono ad affrontare i cambiamenti, conseguenti alle recenti normative di semplificazione amministrativa, di cui le istanze *online* rappresentano un aspetto.

## 1.1 *L'archivio, il Servizio archivistico e il sistema di gestione documentale*

Innanzitutto si vuole chiarire che cosa sia l'archivio. Il sostantivo *archeion* identificava nell'antica Grecia la residenza dei magistrati e per metonimia, l'insieme di documenti da essi prodotti e conservati in quella sede. Lo stesso concetto, oggi, riunisce in sé tre significati diversi e complementari. Come nell'antichità, l'archivio è ancora più comunemente considerato il luogo<sup>1</sup> di conservazione fisica dei documenti, se non più negativamente ma erroneamente, un mero magazzino in cui accantonare materiale di non più immediata utilità. Come già anticipato in riferimento all'etimologia greca, ma lo stesso vale anche per i sinonimi latini di *archivium* e *tabularium*, questa prima accezione suggerisce come il termine identifichi anche l'insieme stesso dei documenti<sup>2</sup>, che nel passato costituivano il 'tesoro del principe' e a partire dall'Ottocento, e pienamente con il Novecento, acquistano il carattere di complesso organico di documenti prodotti e ricevuti da un soggetto nel corso

<sup>1</sup> Deve essere interpretato come luogo istituzionale che svolge la funzione di conservazione garantita (come in passato si riteneva che il *locus* fosse determinante per conferire pubblica fede ai documenti). G. BONFIGLIO-DOSIO, *Primi passi nel mondo degli archivi*, Padova, 2010.

<sup>2</sup> Il documento è giuridicamente valido di per sé, senza aver bisogno di essere conservato ininterrottamente in un archivio - luogo e indipendentemente dal fatto di essere collegato a tutti gli altri.

della propria attività. Solo successivamente l'archivio è inteso come organizzazione, ovvero, servizio archivistico preposto alla gestione dei documenti.

L'archivio<sup>3</sup> è, infatti, secondo l'espressione formulata da Valenti, strumento e residuo dell'attività pratica di un soggetto giuridico, ovvero quel complesso di documenti<sup>4</sup> che si forma necessariamente e involontariamente per lo svolgimento delle attività di un soggetto produttore (ente pubblico, privato, persona o famiglia) per assicurare la certezza del diritto e la trasparenza dell'azione stessa e, una volta terminata, per averne memoria. Esso costituisce, quindi, un complesso unitario di documenti che si formano, si stratificano e si conservano in regime di sostanziale continuità<sup>5</sup>, nell'ottica di un flusso ininterrotto solo funzionalmente suddiviso in archivio corrente, di deposito e storico<sup>6</sup>. L'archivio è così caratterizzato da un duplice legame: con il soggetto che l'ha creato (principio di provenienza) e con gli altri documenti (vincolo archivistico). Questo spiega, quindi, l'importanza di concepire l'archivio anche come servizio, ossia che ogni soggetto produttore sia consapevole dei vantaggi della corretta organizzazione della formazione, trasmissione, gestione, conservazione e uso dei documenti stessi secondo una politica unitaria di gestione documentale<sup>7</sup>.

- 3 Per chiarire il concetto archivio può essere utile riportare le definizioni formulate da Lodolini e Romiti. Il primo lo descrive come il "Complesso dei documenti formati presso una persona fisica o giuridica nel corso dell'esplicazione della sua attività e pertanto legati da un vincolo necessario, i quali, una volta perduto l'interesse per lo svolgimento dell'attività medesima, sono stati selezionati per la conservazione permanente quali beni culturali". Per il secondo è il "Complesso di scritture che, legate da un vincolo naturale, sono prodotte da entità pubbliche o private nell'espletamento della loro attività per il raggiungimento di finalità contingenti e per la conservazione della propria memoria".
- 4 Anche per il termine documento 'archivistico' sono state formulate molte definizioni tra le quali si propone: "Ogni rappresentazione in forma libera o secondo determinati requisiti di un fatto o di un atto relativo allo svolgimento dell'attività istituzionale, statutaria o professionale di un ente o di una persona" (Carucci) e "Rappresentazione memorizzata su un supporto e conservata da una persona fisica o giuridica nell'esercizio delle sue funzioni (prodotta o diversamente acquisita nel corso di un'attività pratica da un soggetto produttore) di un atto/fatto rilevante per lo svolgimento di tale attività" (Guercio). I termini rilevanti sono, quindi, il verificarsi di un evento giuridico e la produzione di una sua testimonianza (rappresentazione) dotata, grazie alla sua forma, di capacità probatoria. Si sottolinea, inoltre, la necessità di un supporto fisico e la connessione (strumentalità) con l'attività pratica, amministrativa, giuridica del soggetto produttore. Il fine pratico, giuridico, amministrativo che determina la loro formazione è una caratteristica permanente del documento archivistico, anche quale bene culturale.
- 5 G. BONFIGLIO-DOSIO, A. DESOLEI, V. PAVONE, *Il servizio archivistico dell'ente locale*, a cura di A. RIGON, Padova, 2008, p. 17.
- 6 Archivio corrente (o in formazione) costituito dai documenti relativi alle pratiche ancora in corso di trattazione; archivio di deposito composto dai documenti relativi alle pratiche cessate da meno di 40 anni (individuati dall'articolo 79 del D.R. 25 gennaio 1990, n.35); archivio storico formato dai documenti relativi a pratiche cessate da più di 40 anni selezionati per la conservazione permanente (individuato implicitamente dall'articolo 20 della L. 22 dicembre 1939, n. 2006 e dall'articolo 30 del DPR 30 settembre 1963, n. 1409).
- 7 Proprio perché l'archivio è uno strumento amministrativo, l'attività burocratica va di pari passo con la gestione documentale. BONFIGLIO-DOSIO, *Primi passi nel mondo degli archivi*, op.cit.

Nel nostro caso, quindi, è bene considerare l'archivio comunale come complesso e luogo in cui si conservano i documenti ma anche come servizio pubblico che organizza le proprie risorse per soddisfare il duplice fine richiesto dalla legge: amministrativo in termini di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa (legge 241/1990 e successive modificazioni; *Testo unico della documentazione amministrativa*, DPR 445/2000<sup>8</sup>) e culturale per la tutela e valorizzazione della documentazione riconosciuta come bene culturale<sup>9</sup> (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*, d.lgs. 42/2004).

Sulla base delle novità normative gli enti pubblici, per restare al contesto di riferimento, hanno dovuto, quindi, iniziare a riprogettare<sup>10</sup> l'archivio nell'ottica di ottimizzazione della gestione documentale per migliorare l'azione pubblica e i servizi offerti al cittadino. Si è reso, infatti, necessario impostare un Servizio<sup>11</sup> archivistico trasversale all'intero Comune, per esempio, poggiante su un sistema non più solo informatico ma informativo per coordinare ciascuna delle attività proprie delle tre fasi<sup>12</sup> convenzionali di vita dell'archivio nel rispetto di una politica unitaria<sup>13</sup>: deve, infatti, essere in grado di curare tutte le attività,

8 Il Testo unico riunisce la normativa in materia di documentazione amministrativa nel contesto dei processi di semplificazione dei procedimenti. In particolare, il capo IV, articoli 50-70, non abrogati dal CAD, si occupa del sistema di gestione informatica dei documenti.

9 Con l'emanazione del Testo unico, poi trasformato in Codice, si ha l'unificazione delle diverse normative riguardanti i beni culturali, ora intesi come testimonianze aventi valore di civiltà, tralasciando le precedenti concezioni estetizzanti. Tra i beni culturali sono inseriti esplicitamente anche i beni archivistici, ossia gli archivi e i singoli documenti dello Stato, degli Enti pubblici e dei privati, dichiarati di notevole interesse storico che, come tali, sono demaniali e inalienabili.

10 La realizzazione del Servizio archivistico è una tappa del più ampio fenomeno di riorganizzazione, che coinvolge tutto l'ente locale, che può essere denominato come Sistema archivistico dell'ente locale. Questo si realizza attraverso 5 tappe: l'individuazione dell'Area organizzativa omogenea (AOO - insieme di uffici da considerare ai fini della gestione unica dei documenti, cioè quegli uffici che usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, degli stessi servizi per la gestione dei flussi documentali); l'istituzione del Servizio archivistico; l'individuazione del Responsabile del Servizio; la redazione del Manuale di gestione (strumento gestionale che fornisce gli strumenti e le procedure per l'amministrazione pratica dei flussi e gli archivi); l'adozione del Regolamento archivistico dell'ente locale (strumento giuridico che stabilisce regole e principi generali). Si veda il modello di Regolamento archivistico comunale offerto da BONFIGLIO-DOSIO, *Il servizio archivistico dell'ente locale op.cit.*, modello 3b e p. 43.

11 Articolo 61 del DPR 445/2000: ciascuna amministrazione istituisce un servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi (sinteticamente servizio archivistico dell'ente locale). Il termine protocollo informatico non indica, riduttivamente, la trasposizione su supporto informatico del registro di protocollo ma il sistema di gestione dei documenti cartacei e informatici e dei flussi verticali e orizzontali.

12 Durante ogni fase si svolge un'attività archivistica prevalente che adotta specifici strumenti di gestione. La prima è la fase di formazione e gestione dell'archivio corrente e si occupa della protocollazione, classificazione, smistamento e assegnazione, fascicolazione e organizzazione in serie (con registrazione su repertorio) e accesso sia per fine amministrativo sia storico. Nella fase seguente dell'archivio di deposito si realizza, invece, la sedimentazione e selezione dei documenti. Nell'archivio storico, infine, è possibile la conservazione permanente e la descrizione e predisposizione degli strumenti di ricerca per la consultazione e valorizzazione del materiale documentario.

13 La tradizione nordamericana si caratterizza invece per un doppio valore degli archivi:

dalla formazione alla trasmissione, gestione, conservazione e uso dei documenti.

Per svolgere questo compito il Servizio<sup>14</sup> si avvale di due tipologie strutturali: l'Archivio generale e le strutture funzionali di Protocollo generale, Unità organizzative responsabili (UOR), Archivio di deposito e storico.

L'Archivio generale si fa carico di predisporre gli strumenti per la gestione dei documenti, regolamentare i flussi documentali stessi e offrire supporto alle strutture funzionali che concretamente li gestiscono, oltre ad occuparsi della conservazione, tutela e valorizzazione<sup>15</sup> del patrimonio documentario.

Il Protocollo generale svolge le varie operazioni di gestione dei documenti in arrivo e in partenza proprie della fase corrente, mentre spetta alle UOR (dirigenti, responsabili dei procedimenti o dell'istruttoria) la trattazione delle singole pratiche, la relativa gestione e conservazione dei fascicoli e dei documenti, l'esercizio del diritto d'accesso e la tutela dei dati personali. La conservazione delle serie e fascicoli cessati è compito, invece, dell'Archivio di deposito che, tramite l'elenco di consistenza, rende possibile la consultazione della documentazione, mentre gli elenchi di scarto e di versamento sono il risultato del lavoro di selezione della documentazione da trasferire all'ultima struttura funzionale. L'Archivio storico, infatti, garantisce la conservazione permanente dei documenti selezionati e la loro valorizzazione, in quanto beni culturali, principalmente attraverso la redazione e promozione degli strumenti di ricerca specifici di questa fase.

Da tutte queste premesse è possibile approfondire con maggior chiarezza il significato di gestione documentale, quale insieme di attività finalizzate alla registrazione di protocollo, alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti formati o acquisiti da un'amministrazione nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato, che oggi sempre più si realizza nell'ottica di sistemi informativi automatizzati<sup>16</sup>, ossia grazie ad un insieme di risorse di calcolo, apparati, reti di comunicazione e procedure informatiche e non,

quello primario è legato alla rilevanza dei documenti per la conduzione degli affari e, quindi, alla loro utilizzazione a fini amministrativi mentre il valore secondario è quello scientifico, per il prevalente interesse storico dei documenti. Da qui la nascita di due figure professionali distinte: il *records manager*, che si occupa del momento formativo e gli *archivists* responsabili dei documenti inattivi degli archivi storici.

<sup>14</sup> La parola 'servizio' può avere una duplice connotazione: nel linguaggio organizzativo-gestionale è un'entità che mette a disposizione *know-how* e soluzioni; nel linguaggio burocratico-amministrativo è un organismo gerarchicamente posizionato tra il livello delle direzioni e l'ufficio.

<sup>15</sup> Si indicano alcuni articoli di riferimento del *Codice dei beni culturali*: principi (art. 1); patrimonio culturale (art. 2); beni culturali (art. 10); obblighi conservativi (art. 30); accesso (art. 103); consultabilità (articoli 122, 123, 124, 127).

<sup>16</sup> DPR 445/2000, art. 1, lettera q.



che vengono utilizzate da un'amministrazione per la gestione efficace ed efficiente dei documenti analogici e informatici.

La gestione documentale in un'organizzazione è possibile solo quando si sia stabilita una politica d'intervento unitaria<sup>17</sup> e condivisa, sulla base della quale siano state distribuite responsabilità e competenze, sviluppate procedure e siano stati pensati servizi (come l'archivio) specifici per la gestione e l'uso dei documenti e sistemi adibiti a questo ma integrati nei sistemi amministrativi e nei processi di lavoro propri del medesimo ente (la gestione documentale non può restare a sé stante ma deve rientrare nell'ambito della gestione dei flussi<sup>18</sup> di lavoro o *workflow management*).

Le tecnologie informatiche hanno portato molte innovazioni ma da sole non possono assolvere alla gestione documentale, soprattutto in riferimento all'archivio corrente, dove resta sempre necessaria la conoscenza degli strumenti archivistici. D'altra parte, è pur vero che il digitale impone ripensamenti interni alla prassi archivistica stessa, dal momento che, per esempio, la conservazione non può più restare propria della fase di deposito e storica, ma deve inevitabilmente diventare una componente della fase formativa, se non si vuole incorrere nel rischio di perdere parte del patrimonio documentario informatico recente. Ecco perché il tradizionale concetto d'archivio, come *records continuum*, dovrebbe prevedere oggi un'ulteriore fase preliminare progettuale di concezione dell'archivio dove appunto definire i requisiti essenziali per la formazione, trasmissione, gestione, selezione e conservazione dei documenti, da cui progettare conseguentemente in modo integrato il sistema di gestione<sup>19</sup> documentale. Sempre al digitale si deve attribuire,

17 Vero è che la gestione è specifica del momento in cui gli archivi si vanno formando ma oggi non può essere pensata in modo distinto e autonomo rispetto alla conservazione e uso dei documenti e degli archivi.

18 L'articolo 64 del DPR 445/2000 indica l'esplicita connessione della gestione dei procedimenti al sistema informativo per la gestione dei flussi documentali. Con flusso documentale si intende il movimento verticale dei documenti all'interno dell'archivio, dalla fase di formazione a quella di conservazione e orizzontale dei documenti tra i vari uffici, per esempio, di un'amministrazione per lo svolgimento delle pratiche. Questi possono essere virtuali quando i file con le rappresentazioni digitali restano nello *storage* centralizzato, grazie ad una piattaforma documentale che conserva e 'muove' i documenti. Essa costituisce una base di dati per il deposito dei documenti elettronici a cui poter attingere.

19 Può essere utile specificare che la 'gestione documentale nell'ottica dell'automazione' può essere soddisfatta agendo a più livelli, come suggerito dalle linee guida di GE.DOC del CNIPA, e sarà ogni singolo ente a porsi la domanda circa quali funzionalità realizzare. Per tutte le amministrazioni pubbliche è obbligatorio il livello base costituito dal Nucleo minimo di protocollo, che prevede le sole attività di registrazione, segnatura, classificazione ed eventuale smistamento, effettuate dal Protocollo generale su base informatica e che consente l'accesso telematico alle informazioni ma non ai documenti. Il secondo gradino della piramide è occupato dalla Gestione documentale vera e propria che, realizzando una registrazione dei documenti con trattamento delle immagini, predisponendo una *repository* documentale, assegnando il documento al destinatario per via telematica e collegando i documenti alla gestione dei procedimenti, costituisce un vero e proprio patrimonio informativo in cui si può accedere direttamente ai documenti. I livelli successivi

infatti, come anticipato brevemente con l'esempio della conservazione, il fatto che veramente ogni attività, seppur specifica di una fase della vita dell'archivio, debba essere pensata in costante convivenza con le altre in ogni momento di vita del documento<sup>20</sup>.

Anche l'archivio, inteso come Servizio archivistico, quindi, finisce con il configurarsi nell'ottica di Sistema per la gestione unitaria di tutte le problematiche relative alla formazione, organizzazione, conservazione e utilizzo dei documenti sia analogici sia digitali, ossia come complesso di relazioni che lega tutte le componenti di un'organizzazione (persone e risorse finanziarie, tecnologie, metodologie e regolamenti e norme) al fine di ottenere una gestione ottimale del patrimonio documentario e rendere possibile lo scopo ultimo di un'amministrazione efficace, efficiente, economica e trasparente della cosa pubblica<sup>21</sup>.

Per poter soddisfare questo compito, al sistema è richiesto di formare e conservare documenti, e relativi metadati contenuti o associati al documento in modo permanente per tracciare le azioni compiute per la sua formazione e gestione, che soddisfino le caratteristiche<sup>22</sup> di autenticità, affidabilità, integrità e usabilità, in modo tale che sia possibile trattare documenti corretti formalmente e giuridicamente da mantenere inalterati nello spazio e nel tempo. Per essi, inoltre, dovrà essere garantita, grazie alla struttura modulare<sup>23</sup> del sistema, una corretta registrazione, il collegamento con gli altri documenti relativi al medesimo affare, la corretta organizzazione nell'ambito classificatorio e l'accessibilità<sup>24</sup>.

prevedono la gestione dei procedimenti e la completa riorganizzazione dei processi. Il *Workflow* documentale consiste nell'informatizzazione dei processi relativi ai flussi documentali in maniera integrata con gli altri sistemi, rendendo possibile l'accesso informatico alla varie fasi del processo di lavoro. Il livello più alto della piramide è occupato dal *Business Process Reengineering* (BPR) con il quale un ente si propone di intraprendere la reingegnerizzazione di tutti i suoi processi, per una loro informatizzazione realizzata mediante sistemi integrati di *workflow* (i documenti risiedono nel sistema).

<sup>20</sup> G. BONFIGLIO-DOSIO, A. DESOLEI, V. PAVONE, *L'Archivio in formazione: la gestione dell'archivio corrente degli enti locali*, a cura di A. RIGON, Padova, 2010, p. 19.

<sup>21</sup> BONFIGLIO-DOSIO, *L'Archivio in formazione: la gestione dell'archivio corrente degli enti locali*, op.cit., p. 22.

<sup>22</sup> Attributi richiesti dallo standard ISO 15489:2001-1: il documento deve rispecchiare fedelmente ciò che è stato comunicato, deciso, intrapreso (perciò deve dimostrare di essere autentico, affidabile, integro e utilizzabile) e deve essere accompagnato permanentemente dai metadati.

<sup>23</sup> Si prenda a riferimento il disegno di sistema per la formazione e conservazione della memoria digitale (anche archivi ibridi) presentato da S. PIGLIAPOCO, *La memoria digitale delle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2005, p. 165. L'architettura EDMS (*Enterprise Document Management System*) poggia su 7 moduli tra i quali si elencano quelli incaricati della produzione dei documenti, del protocollo informatico per la gestione, della conservazione e fruizione, dello *storage* e dell'amministrazione funzionale di ogni componente. Il sistema, grazie alla sua struttura modulare e integrata, è in grado di tracciare i flussi documentali tra diverse UOR e individuare il responsabile del procedimento amministrativo stesso, assolvendo ad una funzione organizzativa di controllo dell'*iter* procedimentale e delle connesse responsabilità.

<sup>24</sup> Metodologia e principi dell'archivistica mantengono la loro validità anche in ambiente digitale all'interno del sistema: la registrazione a protocollo espleta la sua funzione giuridico probatoria e la classificazione organizza in modo logico i documenti, che

Se la realizzazione del Sistema archivistico è possibile seguendo le cinque tappe già anticipate alla nota 10, ogni ente prima di intraprenderla concretamente deve effettuare alcune operazioni preliminari, quali l'analisi della documentazione già prodotta, il censimento dei procedimenti amministrativi, comprensivo dell'individuazione dei documenti che è necessario formare per condurre a termine ciascun procedimento e lo studio dei flussi documentali al fine di evidenziare le criticità da affrontare, tenendo sempre presente i bisogni che il sistema stesso dovrà soddisfare (nel nostro caso, i bisogni del cittadino).

A questo punto, nello scenario posto in essere dal digitale, potrebbe essere utile anticipare anche i nuovi strumenti propri della gestione documentale, resi necessari per il funzionamento del sistema stesso. Per la formazione del documento informatico, infatti, si ricorre alla firma digitale mentre la trasmissione è assicurata dai canali di posta elettronica certificata. La gestione è affidata al sistema documentale e al protocollo informatico mentre la conservazione deve affrontare le sfide poste dall'archiviazione digitale.

### 1.2 *Il Protocollo generale e la realtà del Comune di Padova*

Per chiarire ulteriormente il funzionamento del sistema di gestione sopra presentato, può essere utile aggiungere che esso deriva dal sistema della registratura (*Registratur*), sviluppatosi in area germanica intorno al XVII - XVIII secolo, nel quale i documenti di ogni tipo riguardanti lo stesso affare venivano raccolti in un fascicolo, che, una volta classificato (secondo l'*Aktenplan*), costituiva serie per oggetto, una grande novità rispetto all'organizzazione medievale 'latina' di tipo cancelleresco della documentazione in serie cronologiche omogenee per tipologia formale e ufficio di provenienza. Nell'Italia del periodo napoleonico si diffuse una variante di tale sistema, fondata sull'uso concomitante del protocollo e del titolario, il cui utilizzo è attestato originariamente nella Lombardia della seconda metà del XVIII secolo durante la dominazione di Maria Teresa d'Austria e a Trento nel medesimo periodo. Il sistema prevedeva sia la classificazione dei documenti sia la loro fascicolazione. In questo modo, dopo la registrazione a protocollo ciascun documento veniva classificato e, infine, fascicolato; i fascicoli omogenei costituivano le serie.

Anche oggi tra le strutture funzionali del Servizio archivistico si parla, infatti, di Protocollo generale o Ufficio centrale di registratura

la fascicolazione sedimenta in modo corretto. Questo fa sì che gli archivi informatici mantengano il loro valore, senza scadere in semplici raccolte di informazioni o banche dati.

al quale spettano le funzioni di protocollazione<sup>25</sup> (registrazione e segnatura<sup>26</sup> dei documenti), di classificazione (sulla base del Titolario o Piano di classificazione), di indicizzazione - normalizzazione e smistamento e assegnazione dei documenti protocollati alle UOR competenti e ai singoli RPA. Tutte queste funzioni rendono tale Ufficio il nucleo amministrativo da cui si snoda tutta la corrispondenza in entrata e in uscita, attorno al quale ruotano tutti i processi e che costituisce chiave di accesso all'informazione e alla documentazione amministrativa.

Gli strumenti tecnico - archivistici utilizzati dal sistema per la gestione dell'archivio in formazione sono, quindi: il Protocollo informatico,<sup>27</sup> costituito da un *database* relazionale, che ha ormai quasi definitivamente sostituito l'annotazione su registri cartacei, contenente le registrazioni progressive su scala annuale dei dati identificativi (mittente/destinatario, data di registrazione e numero di protocollo, oggetto e allegati) di tutti i documenti<sup>28</sup> pervenuti e spediti, e da un sistema di segnatura riportante i dati di registrazione (numero e data di protocollo, AOO); il Titolario, ossia uno schema predefinito di voci, redatto a partire dalle funzioni dell'ente al quale ricondurre logicamente i documenti, singoli o aggregati in fascicoli, per consentirne la corretta gestione, reperimento e conservazione, che di solito risulta integrato nel protocollo informatico per cui le due operazioni avvengono contestualmente; il Repertorio<sup>29</sup> dei fascicoli, cioè il registro nel quale sono annotati, sulla base della partizione più bassa del titolario (ossia della classe di appartenenza), i fascicoli<sup>30</sup> che si sono formati annualmente;

25 Questa operazione non può essere trascurata vista l'importanza che riveste per il lavoro della pubblica amministrazione, senza dimenticare che la registrazione è obbligatoria, per tutti i documenti ricevuti e spediti e per i documenti informatici, ai sensi dell'articolo 53 comma 5 del DPR 445/2000. Essa racchiude, infatti, una funzione giuridico - probatoria, attestando l'esistenza di un documento all'interno di un archivio e certificando inoppugnabilmente (il registro è atto pubblico di fede privilegiata) la data archivistica dalla quale far decorrere gli effetti giuridici, e una funzione propriamente gestionale, rendendo possibile la gestione dei flussi (smistamento e assegnazione) e il monitoraggio costante della collocazione del documento, attestando l'*iter* del documento e del fascicolo in connessione alle fasi procedurali e ai passaggi di responsabilità.

26 Apposizione (indicazione sul documento cartaceo) o associazione (collegamento in forma di annotazione informatica al documento informatico) all'originale del documento in modo permanente e non modificabile delle informazioni riguardanti il documento stesso. Essa consente di individuare ciascun documento in modo inequivocabile (DPR 445/2000, articolo 55 e DPCM 3/12/2013, articolo 9).

27 Previsto dall'articolo 50 comma 1 del DPR 445/2000.

28 La registrazione non può riguardare il fascicolo ma sempre il singolo documento.

29 Il repertorio dei fascicoli, se integrato con il protocollo informatico e con l'elenco dei procedimenti, costituisce un esempio di *workflow management*, rendendo possibile la connessione tra documenti e lavoro amministrativo.

30 La fascicolazione, ossia l'organizzazione dei documenti in aggregazioni logiche sulla base della condivisione di un elemento unificante, che in ambiente cartaceo corrispondono ad aggregazioni fisiche, è fondamentale per la sedimentazione della documentazione in modo funzionale all'attività amministrativa e collegata al titolario e al censimento dei procedimenti, oltre che per reperire e preparare la selezione dei documenti. In altre parole, consente la stratificazione della produzione documentaria di un ente nel corso della sua concreta e quotidiana attività amministrativa, all'interno di un quadro logico

L'Indice normalizzato dei nomi e degli oggetti, anch'esso integrato al sistema di protocollo informatico. Per effettuare un corretto smistamento<sup>31</sup> alle UOR di competenza e assicurare un'efficiente gestione dei flussi, il sistema dovrebbe garantire anche un elenco delle varie unità e dei responsabili procedurali e un elenco dei relativi procedimenti amministrativi<sup>32</sup> (Prontuario di smistamento), da integrare al titolario sulla base delle specifiche competenze.

Resta ora, per completare questa prima parte introduttiva, da presentare nello specifico la realtà del Comune di Padova. Gli uffici del Comune sono oggi organizzati in settori, che costituiscono la struttura organizzativa di dimensione più grande, servizi e unità operative a seconda dei vari ambiti di intervento, individuati sulla base del Titolo II del Regolamento di organizzazione e ordinamento della dirigenza<sup>33</sup>. Il settore di nostro interesse è il Settore Servizi Istituzionali e Avvocatura. Nel suo complesso il Settore lavora a supporto degli Organi istituzionali (Giunta e Consiglio comunale), del Presidente del Consiglio, delle Commissioni consiliari e del Segretario/Direttore generale. Si occupa, infatti, dei provvedimenti deliberativi, della raccolta dei regolamenti e della notificazione degli atti amministrativi, oltre che della gestione diretta delle segreterie degli Assessori, del centralino e del Protocollo generale e Archivio storico. In particolare all'interno del Settore, è il Servizio archivistico comunale<sup>34</sup> ad occuparsi del Protocollo e Archivio generale.

Nel dettaglio, è il Protocollo generale l'ufficio incaricato di ricevere la corrispondenza del Comune, dove, quindi, ogni cittadino può inviare (principalmente per posta ordinaria - raccomandata o per via telematica) o consegnare direttamente qualsiasi istanza, ricorso, petizione, domanda o altro tipo di corrispondenza indirizzata al Sindaco e/o all'Amministrazione comunale con la sola eccezione di alcuni procedi-

astratto. Solitamente la fascicolazione e la registrazione sul repertorio sono compito del RPA, responsabile della formazione e gestione dei fascicoli relativi agli affari di sua competenza.

<sup>31</sup> Incrociando titolario, repertorio dei fascicoli, elenco dei procedimenti e organigramma è possibile stabilire la classificazione, lo smistamento e l'eventuale assegnazione in modo automatico, grazie all'utilizzo dell'oggetto normalizzato.

<sup>32</sup> I procedimenti amministrativi costituiscono i processi attraverso i quali si esplica l'attività istituzionale del Comune. Essi devono essere normalizzati per ricavarne un modello astratto a cui possa ispirarsi e adeguarsi l'attività amministrativa nel suo svolgimento concreto attraverso la produzione di documenti.

<sup>33</sup> Consultabile sul sito del Comune: [http://www.padovanet.it/allegati/C.1.Allegati\\_1738\\_Allegato.pdf](http://www.padovanet.it/allegati/C.1.Allegati_1738_Allegato.pdf)

<sup>34</sup> Può essere utile chiarire, per comprendere la concreta realizzazione del Servizio, che il Comune di Padova, in applicazione di quanto stabilito dal DPR 445/2000 e dall'articolo 5 del DPCM 31 ottobre 2000 (*Regole tecniche per il protocollo informatico*, recante le modalità per organizzare il servizio archivistico, la cui efficacia cessa con l'entrata in vigore del DPCM 3 dicembre 2013), è costituito in un'unica Area Organizzativa Omogenea e utilizza, pertanto, un unico sistema di protocollo informatico per la gestione unica e coordinata dei documenti (Delibera di Giunta comunale n. 933 del 14 novembre 2002).

menti specifici, come concorsi o gare d'appalto, per esempio, per i quali le modalità di inoltro sono stabilite dagli specifici bandi. Nonostante la posta debba essere consegnata aperta, è obiettivo primario e garantito il rispetto delle indicazioni previste dalla normativa sulla *privacy*. I documenti contenenti dati sensibili vengono, infatti, separati dalla corrispondenza ordinaria e, dopo la registrazione, inseriti in buste chiuse intestate alla UOR di competenza. In aggiunta, il sistema di protocollo informatico garantisce il controllo dell'accesso ai dati, in ogni caso trattati esclusivamente per le finalità istituzionali proprie dell'Ufficio, solo agli utenti abilitati. Infine, spetta al Protocollo generale la registrazione nel protocollo informatico dei dati obbligatori, identificativi di ciascun documento da cui possano nascere diritti, doveri ed aspettative<sup>35</sup> di terzi, rilasciando, su richiesta dell'utente, ricevuta di avvenuta protocollazione. Di conseguenza, fondamentale è anche l'attività di supporto e controllo sul corretto svolgimento della registrazione decentrata<sup>36</sup> all'interno dell'ente, nonché, in generale, sull'uso del protocollo informatico stesso. Una volta protocollati l'Ufficio provvede, contestualmente alla registrazione, e quindi nella stessa giornata in cui sono pervenuti, a smistare i documenti alle UOR di competenza, fornendo, in merito a ciò, indicazioni al cittadino che richieda l'accesso agli atti.

L'Archivio generale si occupa, invece, della conservazione dei documenti prodotti e ricevuti dal Comune nel corso della sua attività istituzionale. In particolare, per il Comune di Padova la documentazione<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Si ricorda che la registrazione certifica l'effettivo ricevimento di un documento ad una data certa ed è idonea a produrre effetti giuridico-probatori.

<sup>36</sup> La registrazione su protocollo informatico può essere effettuata anche dall'incaricato della presa in carico della UOR di competenza o dal RPA individuato per ciascuna tipologia di affare all'intero della UOR di appartenenza.

<sup>37</sup> Per completezza potrebbe risultare interessante fornire alcune indicazioni sintetiche sulla storia dell'Archivio del Comune di Padova. Essa può essere presentata attraverso 6 periodi. Per quanto riguarda il periodo comunale, Carrarese e i primi anni di dominazione veneziana, tutta la documentazione, di cui gli statuti costituivano la componente più importante assieme ai registri e ai documenti provanti i diritti del Comune, fu distrutta dall'incendio del 1420 del Palazzo della Ragione. Il secondo periodo occupa gli anni dal 1420 al 1806. Durante tutta l'età veneziana, Cancelliere e notai furono incaricati di redigere e conservare tutte le scritture del Comune in tre archivi (della cancelleria, degli atti notarili e degli atti giudiziari civili). La parentesi Democratica (1797-1798) vi sostituì una struttura amministrativa fondata sulla Municipalità distinta in Comitati che, a sua volta, confluì, durante la prima dominazione austriaca, nella Commissione centrale alla Revisione dei conti di Venezia, la quale restaurò quasi tutte le istituzioni di epoca veneziana. Per gli anni che vanno dal 1806 al 1871, con l'annessione al regno Italico, l'organizzazione archivistica abbandonò definitivamente i modelli veneziani, introducendo in particolare un nuovo sistema di gestione dell'archivio corrente basato sui fascicoli per affare e, quindi, sul sistema protocollo/titolario che rimase sostanzialmente stabile fino all'annessione al regno d'Italia. Il 1871 sancì la suddivisione fisica (a cui corrisponde una diversa gestione) dell'archivio civico tra parte antica (fino al 1797 e poi portata al 1885) e parte moderna, la sola rimasta presso il Comune e trattata amministrativamente assieme alla documentazione corrente. Nel 1948 venne poi istituito, sulla base dell'archivio civico antico, l'Archivio di Stato di Padova. D'altra parte la crescente documentazione corrente diede avvio nel 1994 al progetto di costruzione dell'Archivio generale del Comune di Padova, inaugurato nel 2001. L'ultimo periodo è caratterizzato dall'istituzione del

in oggetto inizia dal 1885 circa (essendo il *corpus* di documenti anteriori in deposito all'Archivio di Stato), per un totale di circa 10.000 metri lineari tra buste, registri, disegni e mappe. Al patrimonio documentario è possibile accedere liberamente, salvo le eccezioni e limitazioni previste dalla legge, e gratuitamente, previa richiesta scritta, per fini sia amministrativi, per i quali è necessario documentare un interesse giuridicamente rilevante, sia storico - scientifici, specificando oggetto e scopo della ricerca. L'Archivio consente, inoltre, se la tipologia documentaria e lo stato di conservazione lo permettono, la riproduzione dei documenti tramite copia fotostatica, digitale e fotografica.

### 1.3 *Presentazione di questo elaborato*

Completata questa articolata, seppur riassuntiva, panoramica generale, con l'ultimo punto si vuole fornire qualche dato relativo al concreto lavoro del Protocollo generale del Comune di Padova. In particolare, ai fini del lavoro di informatizzazione delle istanze, è stata impostata una breve analisi quantitativa e qualitativa della documentazione per individuare quali tipologie documentarie, e i relativi procedimenti ad istanza di parte, tra quelli che per natura amministrativa e informativa consentono di essere ricondotti ad una modulistica standard, risultassero maggiormente e sufficientemente frequenti da potersi candidare con priorità alla digitalizzazione delle procedure. Tale obiettivo, oltre ad essere imposto per legge<sup>38</sup> a tutte le amministrazioni pubbliche, come si avrà modo di spiegare, si presta ad essere trattato anche sotto il profilo archivistico. L'archivistica resta, infatti, un punto fermo per poter affrontare la dematerializzazione dei procedimenti che caratterizza la pubblica amministrazione contemporanea, ossia le nuove modalità di comunicazione e interazione con i cittadini e le imprese, tramite servizi *online* integrati a partire da una molteplicità di punti di accesso. Perché ciò sia possibile, le istituzioni hanno provveduto a realizzare, come si è cercato di presentare, sistemi di gestione documentale in grado di automatizzare e integrare registrazione, classificazione, smistamento e fascicolazione, dematerializzando il trattamento dei flussi stessi, oltre a garantire l'archiviazione digitale nel rispetto del contesto<sup>39</sup> archivistico-

Servizio archivistico comunale (2003) per la gestione dell'archivio nel suo complesso, dal protocollo all'archivio storico. G. BONFIGLIO-DOSIO, *La politica archivistica del Comune di Padova tra XIII e XIX secolo*, Roma, 2002.

<sup>38</sup> Articolo 24 comma 3-bis del DL 90/2014 (la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 ne modifica i commi 1, 2, 3, 4 e introduce i commi 2-bis, 3-bis, 4-bis e ter) in materia di interventi urgenti di semplificazione al capo relativo all'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi delle amministrazioni pubbliche.

<sup>39</sup> Necessità di conservare anche i legami, le relazioni che intercorrono tra l'attività istituzionale dell'ente, la produzione dei documenti e i criteri di classificazione per l'organizzazione dell'archivio, cioè i metadati.

giuridico-amministrativo. In tutto questo non ci si deve dimenticare proprio della rilevanza giuridica (valore probatorio) del documento archivistico seppur informatico, in quanto testimonianza di un evento giuridico che non può ripetersi e che, quindi, è necessario conservare per poterlo conoscere nel tempo e, sulla base del quale, poter portare avanti l'attività istituzionale di un'organizzazione. Fondamentale è ancora, soprattutto in ambito digitale, accertare la genuinità dei documenti, ossia la provenienza certa (l'autore) e l'inalterabilità (rispetto alla forma intrinseca voluta dall'autore). Dopo essersi occupata, quindi, del documento digitale in sé e di mantenere la prassi archivistica della gestione documentale anche all'interno di un ambiente in continua evoluzione tecnologica, l'archivistica è indispensabile anche per soddisfare questo adempimento. Se la completa informatizzazione delle procedure di presentazione delle istanze può sembrare risolta 'semplicemente' realizzando per via informatica quanto richiesto dalla normativa, in realtà trova la sua base teorica nella riflessione archivistica, la quale fa sì che la resa tecnologica rispecchi le complesse esigenze documentarie di un'organizzazione.

Chiarito l'interesse archivistico per l'argomento, l'analisi intrapresa ha preso in esame l'anno 2014<sup>40</sup> (01.01.2014 – 31.12.2014), periodo all'interno del quale, la ricerca è stata effettuata solamente utilizzando il codice oggetto, trascurando quindi i documenti registrati senza ricorrervi. Restringendo il periodo al 2014 si è, quindi, cercato di individuare il numero di documenti protocollati con un determinato codice oggetto, per ricavarne la percentuale rispetto al totale dei documenti in entrata, che per l'anno in esame sono 182.826. In tabella 1.1 sono riportati i primi risultati.

Significativo è il numero di comunicazioni dei dati del conducente il veicolo (codice 305) che costituisce l'1,73% del totale della documentazione in entrata e che, quindi, sembra potersi candidare all'informatizzazione della procedura per la sua presentazione in rete, equivalendo ad un 'risparmio' di circa 3.165 registrazioni. Seguono la tipologia documentaria del ricorso avverso verbale di contravvenzione per violazione al codice della strada (codice 309) e della domanda per effettuazione di esposizione pubblicitaria permanente (codice 635) rispettivamente con lo 0,81% e lo 0,54%. Non è stato possibile raccogliere il dato numerico dei documenti riguardanti l'assegnazione dell'alloggio popolare, essendo una tipologia documentaria che per il 2014 è stata protocollata senza

<sup>40</sup> Si è considerato l'intero anno per avere una panoramica più completa delle tipologie documentarie, dal momento che alcune possono concentrarsi principalmente in certi mesi dell'anno e sarebbero, quindi, state tralasciate se si fossero presi in esame solamente alcuni periodi campione.



CODICE	OGGETTO	NUMERO DOCUMENTI	PERCENTUALE
305	comunicazione dati conducente veicolo	3165/182826	1,73%
309	ricorso avverso verbale di contravvenzione per violazione al codice della strada	1418/182826	0,81%
597	soggiorni climatici per anziani - domanda di iscrizione	1097/182826	0,60%
635	domanda per effettuazione esposizione pubblicitaria permanente	998/182826	0,54%
179	richiesta concessione patrocinio	701/182826	0,38%
551	domanda iscrizione scuola d'infanzia	537/182826	0,29%
1259	imposta di soggiorno	396/182826	0,21%
502	cambio/trasferimento residenza	260/182826	0,14%
634	domanda per effettuazione esposizione pubblicitaria temporanea	231/182826	0,12%

Figura 1.1. Numero di documenti protocollati con un determinato codice oggetto rispetto al totale dei documenti in entrata.

codice oggetto, che per loro natura erano, invece, stati ipotizzati come possibili candidati alla digitalizzazione, visto il continuo incremento di domande. In ogni caso questa analisi non può considerarsi esaustiva e deve essere letta come un punto di partenza per affrontare la tematica in oggetto. Un censimento, realizzato tramite un questionario indirizzato agli addetti di ogni settore, potrà individuare quali istanze considerare con priorità per la trasformazione *online* della procedura, fermo restando che la normativa prevede il passaggio totale entro il 2017.



## 2 L'Amministrazione digitale

Questo secondo capitolo è dedicato ad illustrare il quadro normativo e il conseguente contesto all'interno del quale il Comune di Padova si trova ad operare e per il quale si è reso necessario affrontare il passaggio verso le istanze *online*.

### 2.1 Riferimenti normativi e Piano di informatizzazione

Il discorso deve iniziare richiamando le leggi Bassanini<sup>1</sup>, con le quali, dalla fine degli anni Novanta, ebbe inizio il fenomeno di riforma, semplificazione e modernizzazione amministrativa. Questi sono, infatti, gli aspetti che più caratterizzano in questi ultimi anni l'amministrazione pubblica, la quale sta mettendo concretamente in atto iniziative volte a soddisfare tutta una serie di disposizioni, che inizialmente erano rimaste sostanzialmente disattese, per ottenere un miglioramento dell'efficienza amministrativa, garantendo l'accesso *online* ai servizi di tutte le amministrazioni nell'ottica dell'interoperabilità, della trasparenza dei procedimenti e della riduzione dei tempi e dei costi dell'attività pubblica.

Il *vademecum*<sup>2</sup> 2014 per la semplificazione realizzato da Confindustria, ben sintetizza i più recenti impegni che le istituzioni sono state chiamate ad affrontare.

Sulla base dell'articolo 24 del 'Decreto PA<sup>3</sup>', al comma 1 si prescrive l'adozione, entro il 31 ottobre 2014, dell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017, ossia che siano programmate, dai diversi livelli

<sup>1</sup> Legge 15/03/1997, n. 59 per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali (decentramento); legge 15/05/1997, n. 127 per la semplificazione amministrativa locale (snellimento dei procedimenti e riorganizzazione degli uffici); legge 16/06/1998, n. 191 contenente modifiche ed integrazioni oltre a norme in materia di formazione del personale e telelavoro e legge 08/03/1999, n. 50 per il nuovo assetto dell'organizzazione ministeriale.

<sup>2</sup> Consultabile all'indirizzo: <http://www.confindustria.it>

<sup>3</sup> Articolo 24 del DL 24/06/2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla legge 11/08/2014, n. 114: Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.

di governo sotto forma di linee di indirizzo condivise, le misure di semplificazione amministrativa da attuare nel triennio.

I commi 2, 2-bis e 3 prevedono, invece, l'adozione, da parte delle amministrazioni statali e locali per i procedimenti di propria competenza, entro il 22 dicembre 2014, di moduli unificati e standardizzati per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei privati.

In ultimo, il comma 3-bis parla di Piano di informatizzazione delle procedure, con il quale è auspicata la completa informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni a tutte le amministrazioni da adottare entro il 16 febbraio 2015 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione). Questo significa rendere possibile la compilazione guidata *online* della modulistica connessa alle differenti pratiche, l'autenticazione dell'utente attraverso il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale<sup>4</sup> dei cittadini e delle imprese (SPID<sup>5</sup>), nonché il tracciamento dell'istanza con l'individuazione del responsabile del procedimento e, possibilmente, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta.

Per quanto riguarda la redazione del piano, non sono stati previsti modelli predefiniti. Una possibile ipotesi di lavoro potrebbe muovere dall'elenco dei procedimenti<sup>6</sup>, sulla base del quale individuare quali possono essere informatizzati e, di conseguenza, indicare nel piano una sorta di tabella di marcia contenente le scadenze di implementazione delle procedure.

La stesura del piano richiede, quindi, una vera attività di progettazione e reingegnerizzazione della pubblica amministrazione, agendo: a

- 4 Rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi (nome, cognome, luogo e data di nascita, codice fiscale, estremi del documento d'identità), verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale (articolo 1, lettera o del DPCM 24/10/2014).
- 5 Infrastruttura che consente agli utenti di avvalersi di gestori dell'identità digitale per consentire ai fornitori di servizi (nel nostro caso le pubbliche amministrazioni) l'immediata verifica della propria identità (articolo 2 comma 2 del DPCM 24/10/2014). Per gestore, si intendono persone giuridiche accreditate presso l'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) che, previa identificazione certa dell'utente, assegnano, rendono utilizzabili e gestiscono gli attributi utente, per la sua identificazione informatica, per la quale rendono disponibile, gratuitamente, alle pubbliche amministrazioni il servizio di autenticazione (articolo 1, lettera l del DPCM 24/10/2014). In altre parole SPID consente l'accesso in sicurezza ai servizi *online*. Tramite un sistema di credenziali (PIN, *password* etc.) il cittadino può autenticarsi per accedere al servizio di interesse. La novità consiste nel fatto che lo stesso PIN, universalmente accettato, renderà possibile accedere a qualunque servizio, autenticandosi un'unica volta presso uno dei gestori di identità digitali, indipendentemente dall'erogatore di servizi *online*. In questo modo si riducono i tempi di utilizzazione del servizio stesso e se ne aumenta la sicurezza.
- 6 L'articolo 35 comma 1 del d.lgs. 33/2013 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della pubbliche amministrazioni*) ne impone la pubblicazione sui siti istituzionali nella sezione "Amministrazione Trasparente".

livello organizzativo, tramite l'analisi dei singoli procedimenti, anche in relazione alle responsabilità gestionali, e della modulistica relativa; a livello documentale, per far combaciare il processo telematico di presentazione e gestione delle istanze con le esigenze di formazione dei documenti informatici, del protocollo informatico e di conservazione; a livello tecnologico, dovendo provvedere alla realizzazione delle adeguate infrastrutture tecnologiche o alla valutazione delle offerte di mercato; a livello umano, prevedendo la formazione degli operatori.

Senza trascurare, quindi, le difficoltà oggettive che stanno alla base dell'ideazione del piano e le peculiarità di ogni singolo ente, un corretto approccio alla normativa potrebbe, comunque, prevedere la realizzazione di un modello di piano, che possa poi essere utilizzato da più amministrazioni, al fine di evitare la proliferazione di interfacce e modalità di comunicazione tra cittadini e amministrazioni. L'obiettivo primario è, infatti, la digitalizzazione dei servizi<sup>7</sup> ma a vantaggio di cittadini e imprese, resa possibile anche grazie ad una maggiore conoscenza digitale interna alla pubblica amministrazione e diffusa verso i cittadini. In questo modo si dovrebbero poter soddisfare sia le esigenze di semplificazione di utilizzo del servizio di presentazione delle istanze da parte dell'utenza cittadina, grazie alla predisposizione di interfacce di comunicazione omogenee e processi condivisi, sia quelle di facilitazione poste dagli operatori pubblici, che potranno contare su ambienti di lavoro condivisi e pratiche comuni. La mentalità dello sviluppo aperto, basato sulla collaborazione tra amministrazioni diverse e su tecnologie *open source*, e del riuso, inoltre, renderà possibile la realizzazione di economie di scala, investendo in un'unica soluzione applicativa.

Un'altra osservazione che si può avanzare riguarda l'utilizzo del sistema SPID. L'articolo 14 del decreto attuativo<sup>8</sup> specifica che le pubbliche amministrazioni, che erogano servizi in rete ricorrendo all'identificazione informatica<sup>9</sup> degli utenti tramite SPID, vi aderiscono entro i

7 Deve essere possibile l'esecuzione del procedimento nella sua completezza (invio della istanza, monitoraggio dello stato di avanzamento della pratica sulla base del procedimento amministrativo attivato ed eventuale pagamento e assolvimento virtuale del bollo), la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente. Risulta, quindi, un adempimento molto più complesso della mera trasposizione informatica delle procedure 'tradizionali', sia sotto l'aspetto tecnico - informatico che soprattutto per l'impegno di semplificazione e razionalizzazione dei processi amministrativi, delle attività gestionali e della documentazione.

8 DPCM 24/10/2014 *Definizione delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese, nonché dei tempi e delle modalità di adozione del sistema da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese* (istituito ai sensi dell'articolo 64 del CAD e successive modificazioni).

9 Identificazione nel significato posto dall'articolo 1, lettera u-ter del CAD: validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad un soggetto, che ne consentono l'individuazione nei sistemi informativi, effettuata attraverso opportune tecnologie anche al fine di garantire la sicurezza dell'accesso. Diversa è, invece, l'autenticazione

ventiquattro mesi successivi all'accREDITamento del primo gestore della identità digitale. Poiché i tempi stimati proprio per l'accREDITamento del primo *Identity Provider* prevedono l'avvio del Sistema pubblico entro aprile 2015, il limite temporale per l'informatizzazione dei procedimenti da parte delle pubbliche amministrazioni sembrerebbe non poter andare oltre la primavera del 2017.

L'amministrazione pubblica, quindi, si trova impegnata a dare piena attuazione al suo carattere 'digitale', secondo quanto previsto dal decreto legislativo del 07/03/2005, n. 82 e successive modifiche,<sup>10</sup> recante il *Codice dell'Amministrazione digitale*<sup>11</sup>. Questo strumento legislativo offre, infatti, il quadro normativo omogeneo e unitario per l'applicazione delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione nei suoi aspetti organizzativi e procedurali e con riguardo ai rapporti con cittadini e imprese, chiarendo come queste pongano in essere nuovi diritti<sup>12</sup> per gli utenti, da cui derivano nuovi obblighi per le istituzioni. Il principio guida<sup>13</sup> sancisce, infatti, il diritto del cittadino ad utilizzare le tecnologie informatiche per tutti i rapporti con l'amministrazione pubblica, la quale, quindi, dovrà garantire un canale di comunicazione digitale sicuro e giuridicamente valido (posta elettronica certificata) per ricevere istanze e documenti e permettere l'accesso *online*<sup>14</sup> ai servizi, dematerializzando la modulistica nell'ottica di una progressiva riduzione dei documenti cartacei, razionalizzando e semplificando i procedimenti e i relativi moduli e documenti, oltre alla paternità ed integrità certa dei

informatica: verifica effettuata dal gestore dell'identità digitale, su richiesta del fornitore di servizi, della validità delle credenziali di accesso presentate dall'utente, al fine di convalidarne l'identificazione informatica (articolo 1, lettera f del DPCM 24/10/2014).

- <sup>10</sup> DL 30/12/2010, n. 235; DL 09/02/2012, n. 5 (decreto semplificazioni); DL 22/06/2012, n. 83 (decreto crescita); DL 18/10/2012, n. 179 (decreto crescita 2.0).
- <sup>11</sup> Spesso si utilizza anche il termine *e-government* con cui si intende il sistema di gestione digitalizzata della pubblica amministrazione che consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi informatici, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), allo scopo di ottimizzare il lavoro stesso degli enti e offrire agli utenti servizi più rapidi, oltre a nuovi servizi.
- <sup>12</sup> Dal CAD: diritto all'uso delle tecnologie (articolo 3); diritto all'uso di un indirizzo di posta elettronica certificata quale domicilio digitale (articolo 3-bis); diritto alla partecipazione al procedimento informatico e all'accesso mediante l'utilizzo delle ICT (articolo 4); diritto di effettuare qualsiasi pagamento con modalità informatiche (articolo 5); diritto all'uso della PEC (articolo 6); diritto a trovare *online* moduli e formulari validi e aggiornati (articolo 57).
- <sup>13</sup> A partire dal 1° gennaio 2014 è imposto alle amministrazioni pubbliche di avvalersi esclusivamente di canali e servizi telematici per l'utilizzo dei propri servizi, per la presentazione di istanze, per l'esecuzione di versamenti fiscali e per la richiesta di attestazioni e certificazioni (articolo 63 del CAD).
- <sup>14</sup> Articolo 52 del CAD: accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il loro riutilizzo (ossia pubblicare sul sito web istituzionale il catalogo dei dati, metadati e banche dati posseduti e i regolamenti per l'accesso telematico e il riuso); articolo 54 del CAD: contenuto dei siti della pubbliche amministrazione (cioè pubblicare l'elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione, con indicazione dei tempi previsti per l'attivazione); articolo 63 del CAD: organizzazione e finalità dei servizi in rete; articolo 64 del CAD: modalità di accesso ai servizi in rete; articolo 65 del CAD: istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica.

documenti digitali (firma digitale) e alla conservazione sostitutiva degli stessi per l'archiviazione permanente.

Le prescrizioni del Codice poggiano, evidentemente, su una concezione estremamente avanzata di pubblica amministrazione, in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità connesse all'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, in contrapposizione, però, con le reali difficoltà riscontrate nella concreta attuazione di tali prospettive, soprattutto per la mancanza di un centro di impulso e coordinamento unitario degli interventi messi in atto.

A proposito, un ulteriore punto di riferimento normativo (norme e azioni per lo sviluppo delle tecnologie e dell'economia digitale) è costituito dall'Agenda digitale italiana, istituita<sup>15</sup> nel marzo 2012, per il raggiungimento degli obiettivi di crescita digitale previsti dalla strategia europea per il 2014 - 2020. Sulla base di sei gruppi di lavoro per otto settori di intervento<sup>16</sup>, si presenta come un tentativo di coordinamento di tutti gli interventi di trasformazione digitale per l'avvio di un percorso centralizzato di programmazione. Spetta all'AgID l'attuazione di tali obiettivi, con la partecipazione delle amministrazioni centrali e locali e, in particolare, con l'aiuto concreto delle Regioni e delle loro strutture sul territorio.

Per quanto riguarda il settore PA digitale, l'Agenda si focalizza principalmente sulla digitalizzazione dei servizi, con il conseguente abbandono della tipologia tradizionale di fruizione, grazie alla diffusione generale delle competenze digitali e alla realizzazione di un ambiente di massima accessibilità ed interoperabilità dei dati e servizi stessi, al fine di ottenerne un miglioramento della qualità e la riduzione dei costi. Grazie all'attività dell'Agenzia e ai dati da essa raccolti, emerge, però, la debolezza nell'utilizzo effettivo dei servizi già disponibili in rete da parte di cittadini e imprese italiani, aggirandosi generalmente, per i diversi servizi, al di sotto della metà del valore medio riscontrato<sup>17</sup> all'interno dell'Unione Europea (21% rispetto al 42% medio europeo). La percentuale più elevata di relazioni *online* con l'amministrazione pubblica italiana è rappresentata dal pagamento delle tasse (27%)<sup>18</sup>, mentre i valori più bassi spettano alle richieste di documenti e certificati

15 DL 18/10/2012, n. 179 *Ulteriori misure urgenti per la crescita dal Paese*.

16 Identità digitale, PA digitale, open data, istruzione digitale, sanità digitale, divario digitale, pagamenti digitali e giustizia digitale.

17 Commissione europea, *Digital Agenda Scoreboard*, 2014. Si riscontrano differenze anche nella tipologia di servizi utilizzati dagli utenti italiani rispetto a quelli degli altri paesi dell'UE. Per le attività transattive e i servizi di *e-government* il divario è ampio, mentre le attività legate alla comunicazione e all'informazione hanno livelli di diffusione allineati rispetto alla media europea. All'interno del nostro Paese la disponibilità e qualità dei servizi di *e-government* varia diminuendo dal livello centrale a quello periferico.

18 Istat, *Cittadini e nuove tecnologie*, 2013.

SESSO, CLASSI D' ETÀ	Rapporti con la Pubblica Amministrazione		
	Ottenere informazioni dai siti web della Pubblica Amministrazione	Scaricare moduli della Pubblica Amministrazione	Spedire moduli compilati della Pubblica Amministrazione
<b>SESSO</b>			
Maschi	28,6	24,5	16,7
Femmine	28,4	23,8	16,3
<b>Totale</b>	<b>28,5</b>	<b>24,2</b>	<b>16,5</b>
<b>CLASSI D' ETÀ</b>			
14-17	9,8	5,4	2,9
18-19	19,6	12,8	8,0
20-24	26,7	22,8	15,0
25-34	25,4	22,4	15,4
35-44	31,3	26,5	19,7
45-54	32,5	27,8	20,1
55-59	36,1	30,8	19,3
60-64	35,4	30,2	18,2
65-74	32,2	28,1	14,3
75 e più	30,0	25,8	13,4
<b>Totale</b>	<b>28,5</b>	<b>24,2</b>	<b>16,5</b>

Figura 2.1. Utilizzo di internet per relazionarsi con la pubblica amministrazione.

(11% e 8%). Il principale ostacolo all'utilizzo sembra potersi identificare nella mancanza di *skills*, oltre all'ancora largamente diffusa percezione di inutilità, per la quale il contatto diretto tramite lo sportello rappresenta la modalità prevalente di relazione con l'amministrazione. Solo per i giovani con meno di 30 anni e per le persone con un elevato grado di istruzione, infatti, l'utilizzo degli strumenti *online* arriva al 35%. Di conseguenza, l'obiettivo europeo di avere entro il 2015 il 75% dei cittadini utenti regolari di Internet sembra di fatto irraggiungibile. Per quanto riguarda l'offerta *online* della pubblica amministrazione locale, il 99,4%<sup>19</sup> dei Comuni ha allestito un sito web istituzionale, mentre solo il 20% è in grado di erogare servizi che possono essere svolti completamente *online*. Tra questi i più diffusi riguardano i tributi locali (tasse sulla casa e sui rifiuti), l'anagrafe e alcuni servizi di sportello, tra cui le Attività Produttive. Solo i Comuni capoluogo, invece, offrono servizi per la mobilità, per il turismo, pubblicano i loro dati in formato aperto e garantiscono i pagamenti elettronici.

L'obiettivo dello *switch-off* digitale dei servizi è stato effettivamente raggiunto solo in alcuni procedimenti verticali e questo consente di ribadire l'importanza della necessità di reingegnerizzazione dei processi e di concepire la digitalizzazione non come un obbligo a cui adempiere ma sempre più come un'occasione di trasformazione economica e sociale.

<sup>19</sup> Istat, *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella Pubblica Amministrazione Locale*, 2013.



<b>L'ICT NELL'ORGANIZZAZIONE</b>	<b>2012</b>	<b>2009</b>
Enti locali con uffici di informatica autonomi interni	17,4	16,5
Enti locali che hanno organizzato un corso di formazione ICT	20,0	17,8
Dipendenti che hanno seguito corsi di formazione ICT nell'anno precedente	6,3	7,7
<b>ADOZIONE DI TECNOLOGIE DI BASE</b>	<b>2012</b>	<b>2009</b>
Dipendenti con accesso ad Internet	83,6	72,9
PC desktop per 100 dipendenti ( <i>nel 2009 PC per 100 dipendenti</i> )	84,4	
PC portatili per 100 dipendenti	7,2	89,0
Altri dispositivi mobili per 100 dipendenti	3,2	
<b>LE ICT CHE POSSONO RIDURRE I COSTI</b>	<b>2012</b>	<b>2009</b>
Enti locali con posta elettronica che si sono dotati di PEC	98,8	62,6
Enti locali con Internet che utilizzano VoIP	24,1	16,1
Enti locali che nell'anno precedente hanno effettuato acquisti in modalità e-Procurement	30,3	22,9
Enti locali che utilizzano soluzioni di tipo Open source	55,2	48,9
Enti locali che utilizzano e-learning	12,3	7,8
<b>SERVIZI OFFERTI ON-LINE</b>	<b>2012</b>	<b>2009</b>
Enti locali con sito web	99,4	91,3
<i>di cui:</i>		
- <i>Visualizzazione e/o acquisizione di informazioni</i>	90,5	89,8
- <i>Acquisizione (download) di modulistica</i>	75,9	67,8
- <i>Inoltro on line della modulistica</i>	36,7	15,6
- <i>Avvio e conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto</i>	19,1	7,6
Enti locali con sito web che consente il pagamento online	16,3	13,0

Figura 2.2. Confronto dati percentuali relativi ad alcuni indicatori tecnologici delle pubbliche amministrazioni locali.

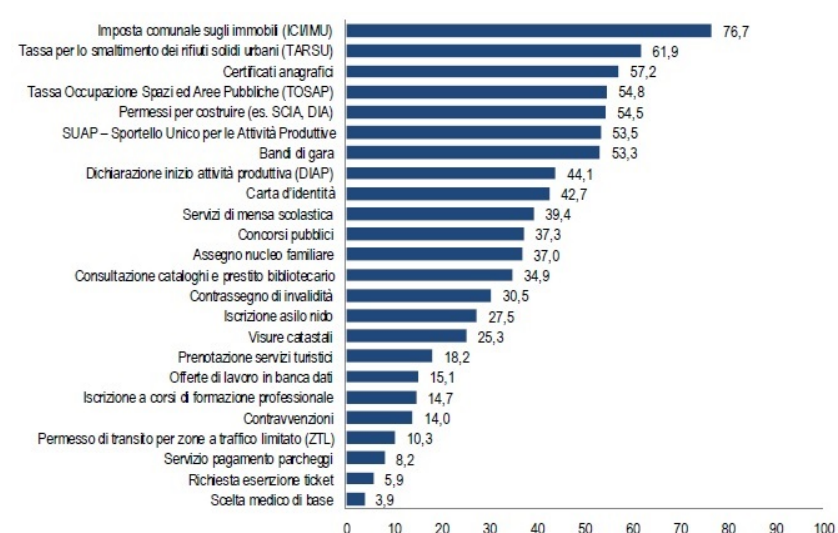


Figura 2.3. Amministrazioni locali che offrono sul sito istituzionale servizi per tipologia di servizio *online* (anno 2012).

## 2.2 Le principali azioni per la trasformazione digitale

Molte, quindi, sono le azioni per la crescita digitale a cui corrispondono altrettanti nuovi strumenti propri dell'*e-government*.

Tra le azioni infrastrutturali trasversali, il primo posto è occupato dalla disponibilità di un'adeguata infrastruttura di accesso alla rete. Il Sistema pubblico di Connettività<sup>20</sup> a banda Ultra Larga, dotato di numerosi *hot spot* WIFI negli edifici pubblici, infatti, è stato pensato per soddisfare questa esigenza e consentire lo svolgimento del pubblico impiego e l'erogazione dei servizi. Interconnessa al SPC è la Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni (RIPA<sup>21</sup>), ossia l'infrastruttura di connettività e interoperabilità di base che collega le amministrazioni pubbliche con gli uffici italiani all'estero, garantendo gli adeguati livelli di qualità e sicurezza, per migliorare l'erogazione

<sup>20</sup> SPC: insieme di regole tecniche e di infrastrutture per garantire la connettività e l'interoperabilità delle pubbliche amministrazioni, 'federando' le infrastrutture ICT delle singole istituzioni, per realizzare, grazie a regole e servizi condivisi, servizi integrati. Questo permette di risparmiare sui costi e tempi e di realizzare servizi finali centrati sull'utente. In altre parole, l'infrastruttura SPC è la 'cornice' nazionale di interoperabilità organizzativa, semantica e tecnica, definita ai sensi dell'articolo 73 del CAD, grazie alla quale è possibile: attuare il processo di dematerializzazione e conservazione dei documenti; gestire interamente il protocollo informatico, con possibilità di realizzare fascicoli tra più amministrazioni; migliorare l'accesso ai servizi in rete, mediante i meccanismi di identificazione federata, e lo scambio di dati grazie all'uso di banche dati di interesse nazionale; effettuare i pagamenti elettronici; incrementare i livelli di sicurezza dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche. In esso confluirà la RUPA, la piattaforma di sviluppo delle applicazioni della pubblica amministrazione nata nel 1995, che ha reso possibile la connessione di più di 90 enti.

<sup>21</sup> La RIPA è disciplinata dagli articoli 74, 85, 86 del CAD, che vi prescrive la migrazione, da parte delle amministrazioni pubbliche che dispongano di reti internazionali, entro marzo 2007.

dei servizi informatici anche a livello internazionale. Il processo di digitalizzazione, poi, deve essere accompagnato dalla razionalizzazione<sup>22</sup> del patrimonio ICT, ossia dalla standardizzazione delle applicazioni, nell'ottica dell'interoperabilità e dell'apertura dati, e dalla centralizzazione degli interventi e delle spese, che ha avuto esito, per esempio, nella razionalizzazione del CED<sup>23</sup> delle PA.

All'interno di questo nuovo ambiente di lavoro, che si completa con il già citato progetto di Servizio Pubblico d'Identità Digitale, si è reso necessario, in aggiunta, realizzare alcune piattaforme abilitanti, funzionali alla digitalizzazione dei processi, all'integrazione delle amministrazioni pubbliche, all'aumento dell'utilizzo dei servizi digitali da parte dei cittadini e allo sviluppo di nuovi.

Tra queste, la prima da menzionare è l'Anagrafe della Popolazione Residente (ANPR<sup>24</sup>), la banca dati centralizzata che subentrerà, entro marzo 2016, alle ottomila Anagrafi comunali e all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero, per sopperire alle differenze tra le varie banche dati, ormai difficilmente interoperabili, e arginare il ritardo nell'erogazione dei servizi che necessitano dei dati demografici. Grazie al Sistema dei Pagamenti elettronici 'PagoPA', invece, i cittadini potranno<sup>25</sup> effettuare qualsiasi pagamento in modalità elettronica verso le amministrazioni pubbliche e i gestori di servizi di pubblica utilità, scegliendo il prestatore di servizio per il pagamento, lo strumento di pagamento stesso e il canale tecnologico per effettuare l'operazione. Il Sistema si basa sull'infrastruttura 'Nodo dei Pagamenti'<sup>26</sup> - SPC', che rende possibile il colloquio tra amministrazioni e prestatori di servizi di pagamento,

22 Interventi attuati sulla tecnologia, sulla logistica e sull'organizzazione del sistema informativo, per diminuirne i costi di funzionamento, semplificarne la gestione operativa ed aumentarne l'efficienza, la flessibilità e la sicurezza. La razionalizzazione, quindi, implica un ridisegno applicativo e architettonico del sistema per ottenere il consolidamento degli spazi e la virtualizzazione degli apparati ICT.

23 Trasformazione delle architetture attuali dei *data center* (in italiano CED, centro elaborazione dati, cioè quel luogo fisico allestito per ospitare e gestire un numero elevato di apparecchiature e infrastrutture informatiche e i dati in esse contenuti, allo scopo di garantirne la sicurezza fisica e gestionale) in architetture *cloud*, che comporta una ridefinizione virtuale dei servizi pubblici secondo la logica del *cloud computing*, ossia tendendo a diminuire le localizzazioni, da realizzare entro il 31/12/2016, secondo quanto stabilito dall'articolo 33-septies del DL 18/10/2012, n. 179.

24 L'ANPR renderà possibile: lo scambio di informazioni tra Comuni, semplificando i processi amministrativi; l'allineamento delle basi dati locali, anche toponomastiche, concretizzando l'Anagrafe nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (riforma del Catasto); il censimento continuo; servizi anagrafici centralizzati. Riferimento normativo: articolo 2 del DL18/10/2012, n. 179 che modifica l'articolo 62 del CAD.

25 Il Sistema (insieme di regole tecniche ed infrastrutture per la gestione del ciclo di pagamento elettronico, istituito sulla base degli articoli 4, 5, 81 del CAD) è già operativo e utilizzabile per le spese di giustizia e per il pagamento di tributi e servizi alle amministrazioni locali delle regioni Veneto e Emilia Romagna. Entro il 2016 è prevista la diffusione a tutte le altre amministrazioni (*switch off*, cioè l'abolizione di ogni interazione fisica e cartacea) ed entro il 2018 il funzionamento dell'infrastruttura sarà a regime.

26 Piattaforme di incasso e pagamento dei prestatori di servizi di pagamento.

e renderà possibile l'intero ciclo<sup>27</sup> di vita dello stesso: effettuazione, ricezione, riconciliazione ed archiviazione. Sono molti i servizi pubblici *online* incentivanti l'utilizzo della moneta elettronica come, per esempio, le imposte, i servizi anagrafici e per la mobilità, le sanzioni e i *ticket* sanitari. In attesa dell'intervento normativo, per l'obbligatorietà del pagamento dei servizi della pubblica amministrazione con strumenti elettronici, eliminando quindi il contante, altre strategie per il maggior utilizzo dello strumento potrebbero considerarsi il vantaggio fiscale per chi provvederà al pagamento per via elettronica o la riserva di una corsia preferenziale di accesso ai servizi nel caso di pagamento elettronico. Il quadro delle piattaforme abilitati si completa con il Sistema di interscambio per la fatturazione elettronica<sup>28</sup>, con la digitalizzazione dei processi sanitari<sup>29</sup>, con la realizzazione della scuola, della giustizia, del turismo e dell'agricoltura digitali.

Architetture trasversali e piattaforme digitali, quindi, rendono possibile la creazione del contesto per lo sviluppo della trasformazione digitale. Per ottenere un maggiore impatto, però, si è reso necessario pensare anche ad un terzo livello di intervento, tramite i cosiddetti 'programmi di accelerazione'. Gli obiettivi sono: migliorare l'accesso ai servizi pubblici, grazie ad una piattaforma unica e fruibile anche tramite gli apparecchi mobili, e aumentare le competenze digitali. Per rispondere al bisogno relazionale tra amministrazione e cittadini/imprese nasce 'Italia Login<sup>30</sup> - La casa del cittadino', il profilo civico *online* dal quale accedere alle informazioni e ai servizi pubblici nell'ottica della semplicità e usabilità.

Alla pubblica amministrazione italiana, quindi, sono chiesti molti sforzi per attuare la trasformazione digitale. La frammentazione degli interventi passati, infatti, ha portato ad un uso inefficiente delle risorse, oltre ad una non interoperabilità e integrazione dei servizi sviluppati. La realizzazione di una vera strategia nazionale, però, è indice della volontà dell'amministrazione di intraprendere questo lungo percorso di

<sup>27</sup> L'evoluzione delle funzionalità del Sistema ha reso possibile anche il pagamento per via telematica dell'imposta di bollo, dovuta per le istanze telematiche e i relativi atti e provvedimenti, tramite il servizio '@e.bollo'.

<sup>28</sup> Dal 31/03/2015 le amministrazioni pubbliche non possono più ricevere fatture se non in formato elettronico.

<sup>29</sup> Fascicolo sanitario elettronico, ricette digitali, dematerializzazione dei referti e delle cartelle cliniche e prenotazioni e pagamenti *online* entro il 2017.

<sup>30</sup> Un luogo unico dove il cittadino: riceve ed invia le comunicazioni con l'amministrazione pubblica; accede ai servizi disponibili; riceve avvisi di scadenze, effettua e riceve versamenti; archivia i documenti. Ogni amministrazione dovrà portare i propri servizi pubblici digitali all'interno di questa 'casa' *online* del cittadino, il quale avrà una chiave per accedervi, un'identità digitale, un sistema sicuro per effettuare pagamenti e per ricevere le scadenze e gli avvisi che lo riguardano. L'operatività di Italia Login è prevista per dicembre 2015, mentre l'incremento dei servizi disponibili porterà all'esercizio a regime entro il 2017.

cambiamento, nella consapevolezza che digitale è sinonimo di efficienza, trasparenza, crescita ed anche lotta all'evasione.

Dopo aver delineato i protagonisti della digitalizzazione, attraverso i quali l'amministrazione pubblica si propone di realizzare la propria riforma di semplificazione, restano da chiarire brevemente altri due strumenti fondamentali della PA digitale: la firma digitale e la posta elettronica certificata.

L'articolo 8 del DPR 445/2000 sancisce la validità del documento informatico<sup>31</sup>, della registrazione su supporto informatico e della trasmissione con strumenti telematici, ponendo in essere la base per qualsiasi sviluppo dell'amministrazione pubblica in chiave digitale. Successivamente, il Codice integrò la normativa sul documento informatico, dedicandovi la prima sezione del Capo II<sup>32</sup>, mentre il recente DPCM 13/11/2014<sup>33</sup> sintetizza le regole base<sup>34</sup> del processo di dematerializzazione delle procedure e della gestione documentale, costituendo un ulteriore tassello per il corretto avvio dei progetti di informatizzazione dei procedimenti.

Stabilito ciò, è fondamentale, che ogni ente, nell'organizzazione del sistema di gestione documentale, scelga e comunichi<sup>35</sup> agli utenti, quali formati, tra quelli indicati dalle regole tecniche, è in grado di ricevere e gestire. I cittadini, infatti, devono essere guidati nella presentazione di documenti informatici formalmente e giuridicamente validi, e la firma digitale è il nuovo strumento della gestione documentale in grado di garantirlo.

Gli sviluppi in materia si sono susseguiti a partire dal 1997 quando, con l'articolo 1 del DPR 10/11/1997, n. 513, veniva definita la firma

- <sup>31</sup> La rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti (articolo 1, lettera p del CAD).
- <sup>32</sup> Articolo 20 comma 1 del CAD: il documento informatico da chiunque formato, la memorizzazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all'articolo 71 (DPCM 3/12/2013 *Regole tecniche per il protocollo informatico*) sono validi e rilevanti agli effetti di legge.
- <sup>33</sup> *Regole tecniche per la formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40 comma 1, 41 e 71 del CAD.*
- <sup>34</sup> In particolare, il decreto impone, entro 18 mesi dall'entrata in vigore (entro il 12/08/2016), alle amministrazioni pubbliche l'adeguamento dei propri sistemi di gestione informatica dei documenti con riferimento alla possibilità di associarvi ulteriori metadati, in funzione delle necessità gestionali e, quindi, utili ai fini della gestione informatizzata dell'intero ciclo del procedimento. Esso costituisce, ad esempio, la normativa di riferimento circa le caratteristiche tecniche e i requisiti del fascicolo informatico (definito dall'articolo 41 del CAD), nato per rendere possibile la gestione del procedimento informatico e per il quale, quindi, il sistema deve prevedere le adeguate funzionalità per la creazione, gestione e archiviazione.
- <sup>35</sup> Indicare i formati ammessi per gli allegati e le modalità di sottoscrizione dei documenti. Possono essere allegati esclusivamente file nei formati maggiormente riconosciuti da standard come: XML, PDF, PDF/A, DOCX per testi/documenti; JPG, TIF per immagini; SMTP/MIME, EML per email. Per la firma digitale esistono i formati: p7m, che le pubbliche amministrazioni devono accettare; PDF; XML.

digitale. Dal 2010, con il D.Lgs 235/2010, si contano invece 4 tipologie di firma: elettronica, elettronica avanzata, elettronica qualificata e digitale<sup>36</sup>. Il nostro interesse si limiterà a quest'ultima, che è un particolare tipo di firma elettronica qualificata che consente di rendere manifesta e verificare la provenienza e l'integrità del documento informatico, accertando l'identità del sottoscrittore e la non modificazione del documento dopo la sua sottoscrizione. Il suo valore legale è sancito dall'articolo 21 del CAD, che le attribuisce l'efficacia della firma autografa. La si può ritenere, infatti, una firma 'forte', equivalente alla sottoscrizione autografa, poiché si basa su un sistema di chiavi crittografiche asimmetriche,<sup>37</sup> utilizza un certificato digitale rilasciato da un soggetto accreditato dallo Stato ed è creata con dispositivi sicuri (*smart card*), per cui l'utilizzo del dispositivo di firma si può presumere riconducibile al titolare<sup>38</sup>. Per la formazione di documenti informatici validi, è importante ricordare che la firma digitale ha una 'scadenza', perché il relativo certificato di firma ha una naturale scadenza. Sarà necessario, quindi, che il titolare provveda regolarmente al rinnovamento del certificato, mentre per la validità nel tempo della firma è necessaria l'apposizione al documento della marcatura temporale<sup>39</sup>.

La PEC, invece, è il nuovo strumento per la trasmissione telematica dei documenti informatici. Analogamente alla posta elettronica, è un canale di trasmissione che in più certifica invio e consegna<sup>40</sup> del messaggio e attesta che il documento non ha subito variazioni, garantendo la sicurezza della trasmissione stessa. Un messaggio di posta certificata può contenere il corpo del messaggio di posta (che può anche essere vuoto), gli allegati, cioè i documenti veicolati attraverso il sistema PEC, che possono essere documenti informatici con o senza firma digitale oppure copie su supporto informatico di documenti analogici, e i file in formato XML relativi ai dati della trasmissione.

<sup>36</sup> Per una definizione accurata si veda l'articolo 1, lettera s del CAD.

<sup>37</sup> La chiave privata è utilizzata dal titolare per la generazione della firma mentre la corrispondente chiave pubblica consente di verificarne l'autenticità. Nonostante le due chiavi siano univocamente collegate, la procedura informatica che genera la firma assicura l'impossibilità della ricostruzione della chiave privata a partire da quella pubblica.

<sup>38</sup> Fatta salva la possibilità di querela di falso. In questo caso è il titolare a dover dimostrare che il suo dispositivo è stato, o può essere stato, usato da altri soggetti.

<sup>39</sup> La marcatura temporale certifica data e ora, garantendo la validità della firma rispetto al certificato e alla data del documento stesso. Una firma, infatti, potrebbe essere oggi scaduta ma valida alla data del documento.

<sup>40</sup> Al mittente è fornita documentazione elettronica con valenza legale sotto forma di ricevuta, attestante l'invio e la consegna del documento informatico. Questo significa che il gestore di posta fornisce al mittente la ricevuta dell'avvenuta spedizione e, quando il messaggio giunge nella *mailbox* del destinatario, anche la ricevuta di avvenuta o mancata consegna, con precisa indicazione temporale, generata dal gestore del destinatario. Questo implica che la certezza dell'avvenuta consegna è possibile solo se anche il destinatario dispone di una casella di posta certificata. In caso contrario (casella tradizionale), il messaggio è correttamente inviato ma non avrà valore legale.

Per quanto riguarda l'utilizzo della PEC, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad istituire almeno una casella, da segnalare nell'indice delle PA, e rendere visibile sui siti istituzionali per comunicare tra loro, con i dipendenti e con i cittadini. Per poter operare in concreto, il sistema di gestione documentale deve poter collegare il protocollo informatico al sistema di posta, ossia indirizzare il flusso di *email* delle caselle PEC sullo stesso sistema di protocollazione dei documenti cartacei, dove poter provvedere tempestivamente alla protocollazione stessa e all'assegnazione dei documenti informatici ricevuti. Per i messaggi PEC in uscita, invece, deve essere possibile la registrazione nel sistema di protocollo del documento, allegandovi il documento informatico firmato digitalmente<sup>41</sup> o la copia per immagine del documento analogico. La spedizione sarà diretta attraverso il sistema di gestione e le ricevute saranno acquisite e collegate automaticamente al protocollo di riferimento<sup>42</sup>. Si ampliano sempre più, quindi, le funzionalità richieste al sistema di gestione, che, infatti, deve consentire la gestione integrata e la tenuta dei messaggi, degli allegati e delle ricevute nell'ambito del fascicolo informatico<sup>43</sup>.

Per quanto riguarda il concreto utilizzo dello strumento da parte degli uffici si riscontrano ancora molte difficoltà, dovute principalmente ad una scarsa fiducia nel mezzo e ad un uso improprio, che genera ridondanza nella trasmissione (invii multipli).

Non si deve nascondere, in aggiunta, l'esistenza di alcuni problemi tecnici, legati, in particolare, alla dimensione dei file trasmessi, a cui, però, si potrebbe ovviare proprio grazie al portale delle istanze *online*. Tramite il canale web, infatti, è possibile dialogare con utenti abilitati e acquisire documenti, anche di grandi dimensioni, dei quali si è potuto controllare la formazione, grazie alle procedure guidate, rendendo così non più necessari i controlli per accertarne l'autenticità, la leggibilità e compatibilità.

41 Per le comunicazioni istituzionali è necessario che l'amministrazione si doti del dispositivo di firma elettronica, che, invece, per le istanze e dichiarazioni, è necessario solo in alcuni casi.

42 In altre parole deve essere possibile, da un lato, verificare i messaggi PEC in arrivo, acquisirli direttamente all'interno del sistema di protocollo unitamente agli allegati e gestire (smistare, assegnare, fascicolare) i documenti attraverso il sistema, mentre dall'altro, registrare a protocollo i documenti in uscita, acquisirli a sistema e spedirli attraverso i canali PEC abilitati.

43 Raccolta degli atti, documenti e dati di un procedimento informatico (articolo 41 del CAD). Il sistema di gestione documentale deve possedere le funzionalità per la creazione, gestione, archiviazione dei fascicoli informatici ai sensi dell'articolo 13 del DPCM 13/11/2014.

### 2.3 Conclusione

Come si è cercato di delineare, la dematerializzazione, intesa come la tendenza (possibilità/volontà) alla sostituzione,<sup>44</sup> durante il processo formativo della documentazione amministrativa, dei documenti cartacei con documenti digitali nativi renderebbe possibile un miglioramento in termini di tempo e qualità dell'azione pubblica, inserendosi tra gli interventi per la reingegnerizzazione dei processi nell'ottica di sistema. I documenti, infatti, risiederebbero nel sistema dove verrebbero progressivamente formati, predisponendo fin da subito le condizioni per i successivi passaggi di trasmissione, gestione ed archiviazione, anche permanente di quelli selezionati. Questo, in aggiunta, soddisferebbe chi è contrario all'utilizzo della posta elettronica certificata per lo svolgimento del procedimento telematico, nonostante la sua collaudata diffusione, per il fatto di duplicare il documento, consentendo di operare su di un unico file sul quale apportare gli avanzamenti procedurali (atto a formazione progressiva). La dematerializzazione, quindi, non si esaurisce in se stessa (con la mera 'scomparsa' della carta, per un'amministrazione *paperless*<sup>45</sup>) ma comporta inevitabilmente una riflessione<sup>46</sup> più ampia per attuare la realizzazione di tutta l'attività amministrativa in ambiente digitale, dalla gestione corrente alla conservazione permanente dei documenti.

Per quanto riguarda proprio la conservazione, basterà ribadire che l'ambiente digitale della gestione dematerializzata la rende sì un'attività distinta ma profondamente integrata a questa, una funzione a cui assolvere in maniera attiva e continua già dal momento dell'archivio corrente. A livello tecnico, visto che le amministrazioni si trovano oggi a dover gestire procedimenti e archivi formati da documentazione su supporto analogico e da documenti digitali, provvisti e non della validazione tramite firma digitale, in una situazione ibrida, la conservazione richiede, soluzioni distinte per i documenti su supporto cartaceo, da convertire in formato digitale tramite scansione prima dell'archiviazione, rispetto a quelli nativi digitali. Comune, invece, sarà la pratica di redazione di tutte le informazioni di profilo e metadati<sup>47</sup>, necessaria per sopperire

44 Interpretare la dematerializzazione come la possibilità di acquisire anche in formato digitale documenti prodotti analogici, comporta diversi rischi, primo tra tutti la perdita di coscienza di quali siano gli originali e la loro possibile distruzione.

45 Più precisamente è da intendere come la sottrazione al supporto cartaceo del riferimento formale dell'attività amministrativa, relegandolo alle fasi strumentali. G. DUNI, *La amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nell'evoluzione telematica*, Milano, 2008, p. 14.

46 Dematerializzazione, quindi, come processo qualificante per ampliare le possibilità di azione amministrativa attraverso nuovi servizi e nuove modalità di esercizio derivanti dalla dematerializzazione dei procedimenti (dematerializzazione/automazione di attività e atti).

47 Sono le informazioni necessarie per interpretare il flusso di *bit* che costituisce il documento



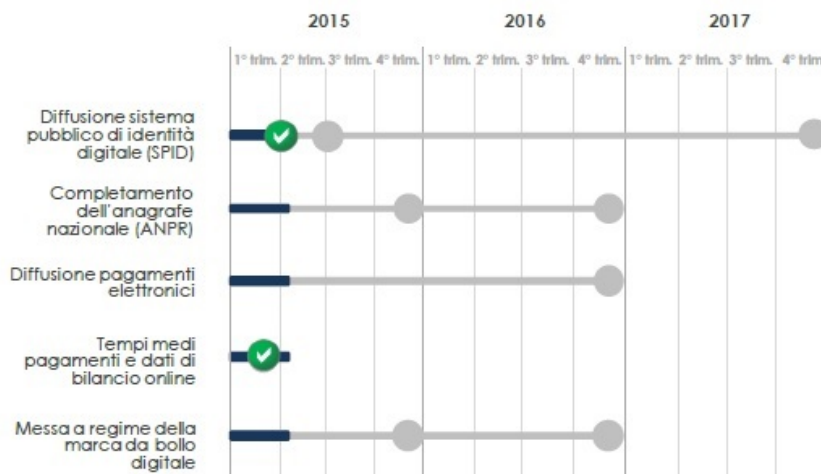


Figura 2.4. Cronoprogramma delle principali azioni di semplificazione.

all'obsolescenza dei supporti ottici stessi. La conservazione digitale, infatti, deve riuscire a garantire il mantenimento dell'accessibilità, leggibilità, autenticità e integrità nel lungo periodo di documenti informatici in un ambiente tecnologico diverso da quello di origine.

La panoramica descritta mostra come la realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, grazie a servizi utilizzabili e di qualità, sia possibile. Gli adempimenti normativi devono essere portati ad attuazione e se i primi passi sono stati intrapresi, molto lavoro resta ancora da fare, dovendo anche considerare l'ingente quantità di finanziamenti richiesti.

Nei capitoli seguenti verrà presentata la realtà del Comune di Padova, già descritta nei suoi aspetti istituzionali ed organizzativi, in relazione alla concreta attuazione dei cambiamenti prescritti e in particolare per quanto riguarda l'informatizzazione delle procedure per l'erogazione di servizi in rete. A partire dalla presentazione del portale e dei servizi già utilizzabili, si cercherà di offrire un'analisi e una valutazione degli stessi. La partecipazione personale, durante un periodo di tirocinio presso l'Archivio generale, alle riflessioni per l'attuazione del Piano di informatizzazione del Comune, sarà, inoltre, il punto di partenza per avanzare anche alcune possibili future ipotesi di lavoro e mostrare cosa significa l'attuazione concreta della normativa per un'amministrazione *full digital*.

informatico e mantenere le relazioni dello stesso nell'ambito del fascicolo e dell'intero archivio.



### 3 L'erogazione di servizi *online*: le fasi per la presentazione di istanze *online*

Come si è cercato di delineare nei capitoli precedenti, la digitalizzazione della pubblica amministrazione ha comportato una serie di interventi.

Riassumendo, nella prima fase d'azione sono state intraprese misure per realizzare lo sviluppo di un'infrastruttura tecnologica di base, la diffusione di competenze informatiche e, soprattutto, per ridefinire, nell'ottica di semplificazione, l'organizzazione e le procedure amministrative, per poter attivare canali web informativi capaci di erogare servizi *online* agli utenti. Nella fase successiva, infatti, si procederà per portare a compimento il connubio tra digitalizzazione e 'amministrazione' intesa in ogni suo aspetto, ossia come organizzazione, processi e servizi per il pubblico, per i quali è prioritaria la diffusione e l'utilizzo *online* attraverso una pluralità di canali, in sostituzione (non più in aggiunta) delle tradizionali modalità di interazione.

I dati Eurostat presentati<sup>1</sup> (figura 3.1) ribadiscono che l'utilizzo dei servizi di *e-government* da parte dei cittadini europei è ancora in una situazione di crescita lenta, soprattutto in alcuni paesi tra cui l'Italia, a testimoniare quanto ancora si debba lavorare per dare attuazione alla 'cittadinanza digitale' definita dalla normativa.

In questa terza parte, quindi, si intendono presentare nel dettaglio i principali passaggi che costituiscono la procedura informatizzata per la presentazione delle istanze *online*, cercando di spiegare in che cosa consistano e di quali strumenti un'amministrazione debba dotarsi per poter erogare in concreto servizi in rete. Questo quadro generale sarà seguito dalla descrizione di quanto realizzato dal Comune di Padova, esempio per chiarire ulteriormente che cosa significhi la digitalizzazione dei servizi per un ente locale sia dal punto di vista archivistico - organizzativo - tecnologico sia di attenzione alle esigenze di usabilità dell'utente finale.

<sup>1</sup> Commissione Europea, *Digital agenda scoreboard*, 2014.

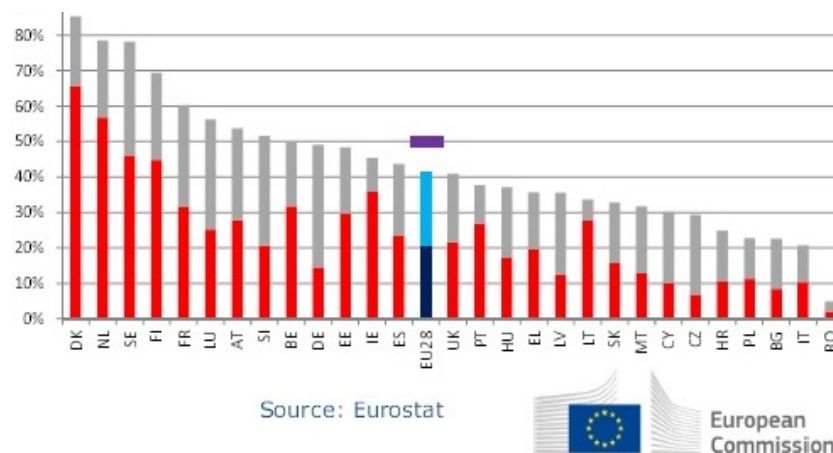


Figura 3.1. Percentuale di incremento nell'utilizzo dei servizi di *e-government* (anno 2013).

In particolare, le fasi<sup>2</sup> procedurali su cui costruire il servizio dematerializzato sono:

- registrazione dell'utente richiedente;
- compilazione in rete della modulistica relativa al procedimento di interesse ed eventuale inoltro della documentazione necessaria in formato elettronico;
- eventuale pagamento elettronico e assolvimento virtuale del bollo;
- verifica della domanda da parte dell'amministrazione comunale;
- protocollazione dell'istanza con ricevuta di avvenuta trasmissione e protocollazione;
- eventuale monitoraggio dello stato di avanzamento della pratica (in corrispondenza dell'invio dei dati ricevuti ai funzionari preposti alla loro lavorazione) e archiviazione della documentazione;
- messa a disposizione del destinatario (utente richiedente) degli atti finali con certificazione dell'esito positivo;
- accertamento del grado di soddisfazione dell'utente.

Ogni fase è realizzata grazie a una serie di strumenti, in parte già anticipati nel secondo capitolo, che verranno qui ripresi in relazione al passaggio procedurale in cui si inseriscono. Sintetizzando, per i procedimenti più complessi<sup>3</sup> che prevedono tutte le fasi elencate, il cittadino

<sup>2</sup> La successione dei passaggi non è rigidamente fissata e valida in ogni caso. A seconda della procedura, infatti, può presentarsi in un ordine diverso.

<sup>3</sup> Un esempio di gestione totalmente informatica è offerto dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), ossia lo strumento esclusivamente telematico (le pratiche devono essere presentate esclusivamente in modalità telematica) per il dialogo tra imprese e pubblica amministrazione, relativamente ai procedimenti amministrativi inerenti ad

utente autenticato potrà avanzare una richiesta diretta all'amministrazione grazie a diversi strumenti che gli consentono di generare l'istanza digitale. A questo punto il sistema di gestione di cui si serve l'ente, grazie al modulo per il protocollo informatico e per la gestione dei flussi documentali, consentirà l'assegnazione dell'istanza al responsabile del procedimento presso l'ufficio competente per lo svolgimento dell'istruttoria. Il provvedimento finale (a sua volta sottoscritto grazie alla firma digitale), in ultimo, sarà reso disponibile al destinatario e trattato per l'archiviazione digitale.

Prima di affrontare nel dettaglio le fasi principali, è opportuno ribadire l'importanza della riorganizzazione dell'ente locale e della istituzione del Servizio archivistico. Quest'ultimo, infatti, garantisce la creazione di un sistema informativo (poggiante su di un'infrastruttura tecnologica modulare che ha la sua ossatura sul protocollo informatico e la gestione dei flussi) condiviso dall'intera struttura - ente su cui fondare l'erogazione di servizi di qualità in rete nel rispetto delle esigenze giuridico - probatorie<sup>4</sup>. In altre parole, grazie al Servizio archivistico e ai suoi strumenti tecnico - archivistici i passaggi costitutivi dell'istanza digitale trovano validità, dando pieno valore giuridico alle infrastrutture e strumenti informatici che concretamente la rendono possibile.

Per raggiungere effettivamente lo *switch off* digitale dei servizi, quindi, è prioritario che lo stesso Sistema archivistico dell'ente locale si ponga nelle condizioni di poter agire produttivamente, non sottovalutando anche l'importanza del lavoro preliminare di censimento<sup>5</sup> dei procedimenti amministrativi nell'ottica del loro snellimento e reing-

attività economiche-produttive di beni e servizi e ad impianti produttivi. In particolare, il Comune di Padova accanto al Portale SUAP, contente le informazioni e la descrizione dei procedimenti, ha attivato il Portale PRATICHE per la redazione online e la trasmissione via web delle pratiche stesse, consentendo: accreditamento, compilazione completabile anche in più riprese con possibilità di allegare quanto richiesto e di creare collegamenti con eventuali pratiche 'correlate' alla principale, indicazione dello stato di avanzamento e disponibilità della ricevuta di protocollazione indicante l'accettazione.

4 Il Servizio archivistico si adopera, infatti, per raggiungere la gestione automatizzata dei procedimenti amministrativi, automatizzando il flusso dei documenti e razionalizzandone la gestione nell'ottica della riduzione dei costi e del miglioramento della qualità dei processi stessi. Il controllo della produzione documentaria rende possibile al Servizio archivistico anche il controllo dell'attività amministrativa stessa e, quindi, pone un ente locale nelle condizioni di rapportarsi con maggior efficienza e trasparenza verso il cittadino utente (è possibile dialogare tramite i servizi in rete).

5 Il censimento analitico dei procedimenti (previsto dalla legge 241/1990 e raccomandato da ISO 15489-1/7.1), seguito dall'analisi di ciascun procedimento, infatti, consente di rendere evidenti le tipologie documentarie adottate e, conseguentemente, poter sviluppare la modulistica relativa e gli strumenti di trasmissione. Questo significa poter organizzare i flussi documentali in rapporto a ciascun flusso di lavoro e prevedere la tempistica di conservazione. In concreto questo strumento può essere realizzato attraverso due schede di rilevazione: la prima più generale è riferita a ciascuna UOR per elencare i procedimenti di sua competenza, mentre una seconda scheda va compilata per ciascun procedimento individuato dalla prima rilevazione, al fine di evidenziarne in particolare le fasi, i tipi di documenti prodotti in ciascuna di esse, le modalità di costituzione e conservazione del fascicolo e i tempi di conservazione di ciascun documento.

gnerezze (per rendere possibili nuove procedure, come l'inoltro di istanze *online*).

### 3.1 *Prima fase: la registrazione dell'utente richiedente e l'identificazione informatica*

Ai sensi dell'articolo 63 del CAD (organizzazione e finalità dei servizi in rete), quindi, le amministrazioni si adoperano per erogare servizi dematerializzati secondo modalità che siano in grado di soddisfare i requisiti di efficacia, utilità ed economicità<sup>6</sup>, al fine di dare accoglienza ai bisogni del cittadino. Trattando i successivi momenti che realizzano la presentazione dell'istanza, si avrà modo di delineare come questa si costituisce e, quindi, quali modalità operative possono essere intraprese. Per prima cosa, però, resta da chiarire l'aspetto dell'accesso ai servizi *online*, rendendosi evidentemente necessaria, in ambiente digitale, la definizione univoca dell'identità del cittadino utente.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 64 del CAD, la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi sono gli strumenti che consentono l'accesso ai servizi per i quali è richiesta l'identificazione informatica a cui, il comma 2-bis, aggiunge il sistema SPID.

Alla presentazione di questi strumenti può essere utile far precedere una breve spiegazione dei concetti di identificazione informatica, autenticazione e registrazione a partire dalle definizioni offerte dalla normativa. L'articolo 1, lettera u-ter del Codice suggerisce che l'identificazione informatica consiste nella validazione dei dati attribuiti in modo esclusivo e univoco ad un soggetto, per la sua esatta individuazione e per garantire, conseguentemente, la sicurezza dell'accesso (l'utente dichiara la sua identità). Con autenticazione, invece, si deve intendere il processo effettivo di verifica delle credenziali di accesso fornite dall'utente per convalidarne l'identificazione e autorizzarne l'accesso, secondo quanto espresso dall'articolo 1, lettera f del DPCM 24/10/2014<sup>7</sup> (l'identità dichiarata viene accertata). Concettualmente distinta è, invece, la registrazione, che costituisce infatti la fase preliminare, detta anche di *sign up*. Per usufruire dei servizi, quindi, il cittadino utente, dopo essersi registrato nel portale per l'erogazione, dovrà effettuare la procedura di accesso o di autenticazione (comunemente detta di *login*) per la sua

<sup>6</sup> Può essere utile chiarire il significato dei principi, più volte menzionati, espressi dall'articolo 1 della legge 241/1990: economicità indica l'utilizzo di mezzi e risorse in maniera adeguata (non eccedere) al fine da perseguire; efficacia ed efficienza si riferiscono al raggiungimento degli obiettivi prefissati senza sprechi; pubblicità equivale a trasparenza, e quindi conoscibilità dell'attività amministrativa stessa.

<sup>7</sup> DPCM 24/10/2014 *Definizione delle caratteristiche del sistema per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese, nonché dei tempi e delle modalità di adozione del sistema da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese* (istituito ai sensi dell'articolo 64 del CAD e successive modifiche).

identificazione univoca. Per il corretto funzionamento della procedura si presuppone l'esistenza di un numero di utenti per i quali siano state definite le credenziali d'accesso, i permessi d'accesso, cioè un elenco delle funzioni che ciascun utente può eseguire<sup>8</sup> e un registro per tenere la cronologia degli accessi. Il processo di autenticazione, infine, può essere eseguito con diverse modalità<sup>9</sup> a seconda che si ricorra ad un solo fattore (*username* e *password*) o a più fattori, grazie agli attributi contenuti in una *smart card* (carte a microcircuito<sup>10</sup>), come quelle individuate dal Codice. Il più recente sistema SPID<sup>11</sup>, invece, offre un insieme aperto di *Identity Provider* che, previo accreditamento presso AgID, gestiscono i servizi di registrazione, di erogazione delle credenziali e gli strumenti di autenticazione per l'accesso in rete di cittadini e imprese ai servizi per conto della pubblica amministrazione.

Carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi<sup>12</sup>, quindi, sono *smart card* per l'autenticazione del cittadino in rete e la conseguente fruizione dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione. Se la CIE nasce come documento di riconoscimento personale, la CNS, invece, è lo standard a cui ricondurre le altre carte per l'accesso rilasciate dalla pubblica amministrazione (tessera sanitaria per esempio), al fine di evitare la proliferazione degli strumenti. Essa è dotata di un microprocessore<sup>13</sup> che contiene un certificato di autenticazione che identifica il titolare e assicura l'autenticità delle informazioni identificative (nome, cognome, sesso, data e luogo di nascita, codice fiscale) consentendone l'utilizzo per l'accesso ai servizi nazionali e locali. Nello specifico, il modello di autenticazione introdotto dalle carte si basa su meccanismi di *strong authentication*<sup>14</sup>, sfruttando certificati digitali all'interno del

8 L'autenticazione deve essere distinta dalla successiva autorizzazione, ossia dalla regole di accesso-utilizzo dei servizi (abilitazioni o ACL - *Access Control List*).

9 Tutti i servizi della pubblica amministrazione dovranno prevedere una doppia modalità di autenticazione: tramite le carte per l'accesso e con modalità alternative (PIN e *password*) per gli utenti che ancora non dispongono delle prime.

10 Si specifica che per poter utilizzare una *smart card* è necessario dotarsi di un lettore, ossia di un dispositivo *hardware* da collegare al computer e del relativo *driver*, cioè della componente *software* specifica, in grado di comunicare con la *smart card*.

11 Si ricorda che per il Sistema Pubblico è prevista una prima fase di avvio a campione (11 amministrazioni coinvolte) a partire dall'aprile 2015 a cui far seguire la progressiva attivazione per le altre amministrazioni nel corso dei successivi 18 mesi (diffusione entro dicembre 2017) e arrivare alla copertura di almeno il 70% della popolazione entro il 2020.

12 Ad esse è dedicato l'articolo 66 del CAD.

13 CNS e CIE sono carte equivalenti per quanto riguarda la parte elettronica e offrono le stesse funzioni telematiche. Si differenziano perché la CNS non presenta gli elementi 'esterni' (indicazioni anagrafiche e fotografia) tipici della carta d'identità (non devono essere presenti dati utilizzabili per il riconoscimento a vista del titolare), permettendo un circuito di emissione più snello. La CNS, però, viene emessa se l'utente non è in possesso della CIE.

14 Il processo di autenticazione 'forte' è un meccanismo di sicurezza per l'accesso in modalità web. L'utente (*client*) chiede l'accesso ad un'applicazione per la quale è richiesta l'autenticazione ed invia, tramite il protocollo di crittografia SSL/TLS, le credenziali in forma di certificato digitale. Il *server* web gestisce le informazioni identificative contenutevi e, a verifiche positive, connette l'utente all'applicazione richiesta in base alle autorizzazioni

protocollo di crittografia SSL/TLS per la protezione delle comunicazioni in ambito web. In aggiunta, si presta ad essere un dispositivo completo, consentendo anche l'inserimento del certificato di firma digitale per la sottoscrizione di documenti informatici. Le linee guida<sup>15</sup> per l'emissione e l'utilizzo<sup>16</sup> della CNS parlano, poi, della sperimentazione per l'attivazione di un servizio di pagamenti in linea tramite CNS, per completare la transazione con le operazioni di pagamento direttamente all'interno del servizio *online*.

Il sistema SPID, invece, offre il vantaggio di rendere possibile l'accesso a qualunque servizio erogato *online*, anche da fornitori privati, con le medesime credenziali (unico PIN), autenticandosi una volta sola presso uno dei gestori di identità digitali (identità federate).

In conclusione della trattazione di questo primo passaggio necessario per la fruizione dei servizi dematerializzati si è pensato di presentare il sistema di autenticazione FedERa<sup>17</sup> (Federazione degli Enti dell'Emilia Romagna per l'Autenticazione) adottato dal Comune di Padova, ossia il sistema scelto dal Comune per gestire il colloquio con i cittadini e garantire l'accesso a più servizi tramite un'unica credenziale di autenticazione. L'obiettivo del sistema, infatti, è quello di essere un'infrastruttura tecnica e organizzativa per la gestione condivisa degli accessi ai servizi *online* degli enti federati, garantendo da un lato l'identità certa dell'utente e dall'altro l'accesso sicuro ai dati e servizi stessi. I cittadini, quindi, avranno il vantaggio di poter ottenere le credenziali presso qualsiasi ente federato per l'accesso diretto a tutti i servizi che questi offrono, senza doversi registrare ogni volta che necessitano di un servizio diverso, indipendentemente dall'ente di interesse. Allo stesso modo anche le amministrazioni ne troveranno giovamento, non dovendo più gestire le molteplici registrazioni, poiché è il sistema ad occuparsi del dialogo tra i gestori delle identità e le applicazioni della federazione<sup>18</sup>. A seconda dei

per le quali ha diritto. L'utilizzo del protocollo garantisce la protezione e lo scambio informativo tra i due nodi della rete. Il codice fiscale costituisce lo *username* utente (attiva l'associazione tra il richiedente e l'applicazione per la quale è autorizzato), mentre il PIN di sblocco completa il processo di scambio in sicurezza delle credenziali. Sempre ai fini della sicurezza del circuito, l'intero ciclo di vita (produzione, inizializzazione, registrazione, emissione del certificato, personalizzazione) della CNS deve essere tracciato in appositi registri.

- 15 CNIPA, *Linee guida per l'emissione e l'utilizzo della carta nazionale dei servizi*, versione 3.0, 15 maggio 2006.
- 16 La CNS può contenere anche 'servizi aggiuntivi' installabili anche dopo l'emissione, oltre a quelli previsti di autenticazione e firma digitale, utilizzando lo spazio libero della memoria permanente.
- 17 FedERa nasce da un progetto promosso dalla Regione Emilia Romagna in occasione del Piano Telematico 2007 - 2009.
- 18 FedERa, infatti, oltre a federare identità e servizi, assicura la comunicazione tra questi e i gestori delle identità. Il sistema è costituito dal punto di vista architetturale da tre macro-componenti: l'*Identity Manager* (IdM o sistema di gestione delle identità digitali) si occupa del rilascio e della gestione delle credenziali sulla base dell'associazione tra l'identificativo *username/password* e la persona fisica, garantendo diverse funzionalità a seconda della



servizi per i quali un cittadino utente (persona fisica) richiede l'accesso, le credenziali FedERa possono avere un diverso livello di affidabilità<sup>19</sup>, ossia un diverso grado di attendibilità dell'identità digitale, variabile in riferimento alle modalità con cui avviene l'identificazione presso il gestore IdM: basso, quando le credenziali vengono richieste solamente attraverso il *form* di registrazione con verifica dell'identità dell'utente sulla base del solo codice fiscale<sup>20</sup>; medio, quando le credenziali sono rilasciate associando l'identità ad un numero telefonico; alto, quando l'utente si reca fisicamente presso un ente gestore di credenziali per la registrazione *de visu* oppure compila il *form online*, garantendo la verifica dell'identità tramite *smart card* CIE/CNS. In concreto, quindi, il cittadino che voglia presentare un'istanza dovrà registrarsi<sup>21</sup> gratuitamente al sistema FedEra, a partire dal portale per le Istanze *OnLine*<sup>22</sup> del Comune, ed accedere alla pagina di autenticazione riservatavi dove inserire le proprie credenziali.

### 3.2 Fase centrale: compilazione della modulistica ed eventuale pagamento per il completamento dell'istanza

Chiarita, quindi, la necessità e le modalità per il riconoscimento certo dell'identità del cittadino utente è necessario che ogni amministrazione disponga di un canale per l'erogazione stessa dei servizi digitalizzati dove poter compilare i moduli interattivi che concretizzano l'istanza digitale.

tipologia di soggetto (amministratore, utente finale per esempio); l'*Identity Provider* (IdP o sistema di autenticazione), verificando le credenziali, riconosce il cittadino e consente l'accesso *online* ai servizi messi a disposizione; il *Gateway* Multiprotocollo consente la circolarità delle autenticazioni (ogni utente ha un solo *account* per accedere ai servizi) garantendo la mediazione tra i servizi che necessitano di autenticazione (tramite i *Service Provider*) e gli *Identity Provider* federati sulla base del protocollo SAML (standard aperto per lo scambio di dati di autenticazione e autorizzazione in formato XML tra un IdP e un SP). In altre parole è il *Gateway* che riceve i messaggi di richiesta di autenticazione, chiede quale IdP deve essere contattato per verificare le credenziali e produrre l'attestazione firmata e rimanda l'utente al servizio richiesto massimizzando l'interoperabilità tra i servizi di *e-government* delle varie realtà (in FedERa si parla di vari domini facendo riferimento agli utenti della Regione Emilia Romagna e di altre regioni nelle quali il sistema è stato dato in riuso come, per esempio, il Veneto).

- 19 Ad ogni grado corrisponde anche un diverso livello di *Password Policy*, ossia un diverso grado di robustezza dell'*account* e *password* utente. In particolare ad affidabilità bassa e media non corrisponde un grado di *password policy* che, quindi, è propria del livello alto, differenziandosi a seconda degli elementi costituenti in *policy* bassa, media per i dati personali e alta per i quelli sensibili.
- 20 Generalmente questo primo livello viene implementato poiché la maggior parte dei servizi *online* richiede credenziali con affidabilità alta.
- 21 La registrazione va effettuata per ogni nuovo utente una sola volta compilando il *form* con i dati richiesti (valorizzare tutti i campi obbligatori). Per gli accessi successivi sarà possibile inserire direttamente le credenziali *username* e *password*, comunicate all'indirizzo *email* indicato in fase di registrazione, per accedere ai servizi *online* del Comune.
- 22 Si anticipa che il portale delle Istanze *Online* del Comune è attivo per i permessi della Zona a Traffico Limitato (ZTL) dal 27 aprile 2015.

La compilazione consiste, infatti, nell'inserimento<sup>23</sup> di dati, diversificati a seconda della tipologia di istanza in oggetto, in un modulo<sup>24</sup> *online*, generalmente precompilato con le informazioni personali inserite in fase di registrazione, prestando particolare attenzione al valore dei campi contrassegnati come obbligatori. A partire dai dati del modulo completato e confermato, si ottiene il documento informatico che, terminata la fase di creazione, grazie al collegamento con il sistema di protocollo informatico, viene verificato e automaticamente protocollato. Dal punto di vista tecnologico, il Comune di Padova per la creazione di questi moduli interattivi si avvale dell'estensione *JFormrs*<sup>25</sup> al pacchetto base di *Joomla*, *software open source* per la gestione di contenuti (CMS - *Content management system*), pensato e progettato nel 2005 per la creazione e l'organizzazione facilitata (non sono necessarie conoscenze di linguaggi di programmazione) di siti internet.

Nel caso del Comune di Padova, per portare avanti l'esempio offerto nel corso della precedente trattazione della tematica dell'accesso, attraverso il portale delle Istanze *OnLine*<sup>26</sup> si realizza un canale<sup>27</sup> web per rendere possibile l'informatizzazione delle procedure di presentazione delle istanze. Ad oggi il Portale, attraverso quattro bottoni, consente il reindirizzamento ai portali SUAP, SUE (Sportello Unico Edilizia) ed e-GovP@dova<sup>28</sup>, per la fruizione dei relativi servizi, e l'utilizzo diretto della funzionalità ZTL per l'inoltro delle richieste di permesso di transito, delle quali si è già affrontato l'aspetto di autenticazione tramite il sistema FedEra.

In particolare quindi, per completare l'esposizione dell'esempio ZTL<sup>29</sup>,

- 23 Si precisa che l'amministrazione che offre la possibilità di inoltrare istanze *online* non è responsabile di eventuali sanzioni derivate da dati erroneamente inseriti dal cittadino utente durante la compilazione.
- 24 In informatica, il termine modulo o *form* indica l'interfaccia di un'applicazione che consente all'utente (*client*) di inserire e inviare al *server* web dati liberamente digitati (metafora esemplificativa della 'scheda da compilare').
- 25 *JForms* è l'estensione per la creazione di moduli (*free form generator extension, which is a WYSIWYG form generator*).
- 26 Il portale Istanze *OnLine* è raggiungibile all'indirizzo: <https://istanzeonline.comune.padova.it>
- 27 Per completezza si aggiunge che dalla *home page* del sito ([www.padovanet.it](http://www.padovanet.it)) del Comune di Padova è possibile accedere alla sezione 'Servizi *online*', dalla quale, attraverso i percorsi per i cittadini e per le imprese, si raggiungono i singoli servizi disponibili. In particolare si sottolinea che alcuni, quelli informativi e di carattere generale (modulistica, turni farmacie per esempio), sono direttamente usufruibili da parte di tutti i cittadini. Per i servizi individuali, invece, che richiedono la registrazione e l'autenticazione del cittadino utente, il Comune ha predisposto specifici portali per l'erogazione, all'interno dei quali è possibile sviluppare anche la dematerializzazione della presentazione delle istanze.
- 28 E-GovP@dova è il portale dei servizi al cittadino, individuali, ossia utilizzabili dai soli utenti registrati, organizzati secondo quattro aree di competenza comunale (anagrafe, IMU - ICI, catasto, pagamenti), pensato per offrire un unico sportello comunale virtuale disponibile 24 ore su 24. Progressivamente, infatti, verranno implementati ulteriori servizi al fine di agevolare il cittadino evitandogli di recarsi personalmente agli sportelli di interesse.
- 29 La zona a traffico limitato è un'area del centro storico in cui l'accesso e la circolazione sono

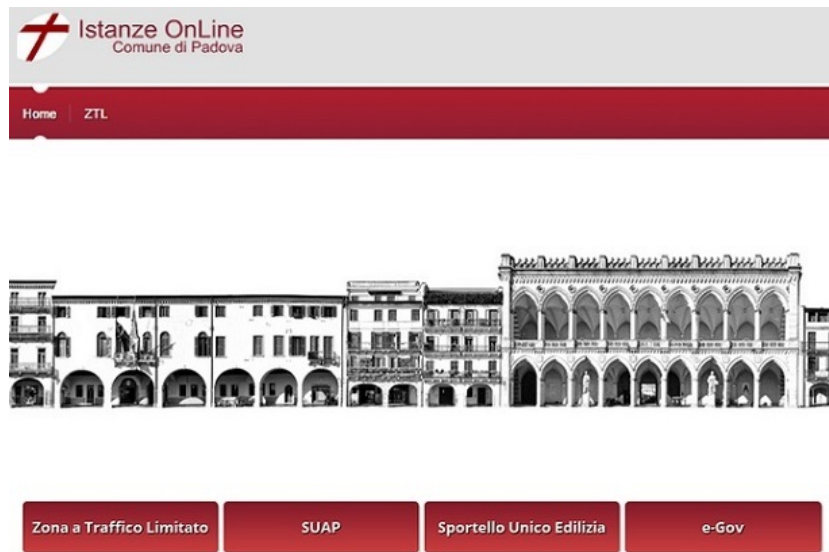


Figura 3.2. Home page del portale Istanze *OnLine* del Comune di Padova.

all'interno del portale Istanze *Online*, tramite il bottone 'Zona Traffico Limitato', è possibile procedere direttamente alla presentazione informatizzata delle richieste di autorizzazione temporanea (2 ore) e di circolazione autocarri. Scelta la tipologia di istanza<sup>30</sup>, il sistema chiederà all'utente l'inserimento delle credenziali di autenticazione (in questo caso *username* e *password*), che, come si è più volte specificato, sono necessarie per poter procedere al completamento della domanda. Iniziando la compilazione si dà avvio alla creazione della richiesta, sviluppata seguendo una serie di passaggi. Per prima cosa si procederà all'inserimento dei dati nel modulo interattivo precompilato, che, per l'esempio in oggetto, riguardano i dati personali e del veicolo, le motivazioni e la data e fascia oraria di interesse. La compilazione va poi confermata, in modo tale da consentire la generazione del relativo documento informatico, visualizzabile in formato PDF e ancora modificabile<sup>31</sup>. Il passaggio successivo richiede il pagamento dell'istanza che, in questo caso, avviene grazie al reindirizzamento da parte del Portale stesso all'area dei servizi di pagamento del portale e-GovP@dova. Effettuare il pagamento consentirà di aggiornare lo stato di compilazione della domanda, completandola. Sarà disponibile, infatti, il documento

consentiti ad ore prestabilite e a particolari categorie di veicoli ed utenti. Di conseguenza, è necessario ottenere l'autorizzazione da parte dell'ufficio preposto, oggi possibile grazie alla presentazione *online* delle richieste.

<sup>30</sup> Per la presentazione dell'esempio si è scelto di avanzare la richiesta per il permesso di autorizzazione temporanea.

<sup>31</sup> L'opzione 'modifica' consente la correzione dei dati inseriti, mentre quella di 'annulla' elimina tutti i dati inseriti nel modulo, annullando la richiesta in fase di inserimento.

informatico definitivo, scaricabile in PDF su diversi dispositivi (PC, *tablet*, ma anche *smartphone*) per la stampa<sup>32</sup> ed esposizione sul veicolo.

Come per l'istanza di permesso ZTL, l'erogazione di molti servizi necessita di un pagamento a favore dell'amministrazione, il quale, quindi, deve potersi realizzare con strumenti elettronici perché il servizio stesso possa dirsi digitalizzato. Tra le piattaforme funzionali alla digitalizzazione dei processi, infatti, si è già presentato brevemente il Sistema dei pagamenti elettronici 'Pago PA<sup>33</sup>' e la relativa infrastruttura tecnologica 'Nodo dei Pagamenti - SPC', realizzati da AgID in attuazione delle disposizioni degli articoli 5 e 81, comma 2-bis del CAD e dell'articolo 15 del DL179/2012 per consentire a cittadini e imprese di effettuare pagamenti verso le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi in modalità elettronica<sup>34</sup>. In concreto, la gestione automatizzata e dematerializzata di un pagamento, indipendentemente dalla necessità che lo pone in essere, consiste nella generazione delle informazioni<sup>35</sup> per l'effettuazione dello stesso, nel riversamento<sup>36</sup> degli importi, nella riconciliazione e nell'emissione della quietanza<sup>37</sup>, a cui far seguire<sup>38</sup> l'erogazione del servizio. In particolare, le operazioni specifiche per assolvere al pagamento possono essere definite da ogni ente in forza della sua autonomia organizzativa e in relazione ai singoli procedimenti amministrativi, purché sia rispettato l'obbligo di pubblicazione sul proprio sito web del codice IBAN o di conto corrente postale e del codice identificativo univoco di versamento (IUV) attribuito ad ogni operazione di incasso. La normativa, comunque, prevede due tipologie di operazioni di pagamento, a seconda che la verifica del buon esito sia contestuale o meno all'erogazione del servizio. L'esempio di procedura informatica per la richiesta di permesso ZTL sopra descritto rientra nella tipologia di pagamento contestuale all'erogazione. Questo, infatti,

32 In questo caso, è la tipologia di istanza a richiedere la stampa per l'esposizione obbligatoria.

33 Il logo è esposto da tutti gli enti creditori e i prestatori di servizio di pagamento aderenti, per consentire al cittadino di identificare il servizio.

34 L'obiettivo, infatti, è di rendere automatizzati i processi per la gestione dei pagamenti grazie alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Gli enti creditori, quindi, sono tenuti ad accettare pagamenti elettronici ad essi dovuti per l'erogazione di servizi, avendo provveduto ad adeguare, entro giugno 2013, le procedure e gli strumenti che ne consentono l'effettuazione. L'attivazione potrà essere graduale, in riferimento ai singoli servizi offerti, ma completa entro il 31 dicembre 2016.

35 Informazioni minime messe a disposizione dall'ente creditore: denominazione dell'ente creditore, identificativo del pagatore (codice fiscale o partita IVA), importo del pagamento, identificativo univoco (IUV) e causale di versamento, identificativo del conto di pagamento (IBAN o conto corrente postale), scadenza (se prevista).

36 Effettuato il pagamento, questo deve essere regolato contabilmente prevedendo il trasferimento delle somme incassate dai prestatori di servizio di pagamento agli enti creditori.

37 L'ente creditore rende disponibile un documento di prova di avvenuta pagamento (ricevuta con valore liberatorio).

38 In realtà, la successione della fasi può avere un ordine diverso a seconda della tipologia di servizio.

è soddisfatto dal cittadino utente finale attraverso il Portale (canale di comunicazione web) realizzato dal Comune, seguendo le procedure messe a disposizione dall'Amministrazione per il dialogo con il prestatore di servizio di pagamento interessato, ossia grazie all'uso interattivo di un 'avviso<sup>39</sup> di pagamento telematico' riassuntivo delle informazioni minime per l'effettuazione del pagamento. Entrambe le tipologie di pagamento possono essere adottate all'interno dell'infrastruttura 'Nodo dei Pagamenti - SPC', che, quindi, garantisce alle amministrazioni di avvalersi delle soluzioni organizzative che ritengono più idonee, assicurando l'interconnessione e l'interoperabilità con i prestatori di servizio attraverso il Sistema Pubblico di Connettività, al fine di snellire il processo stesso di riscossione<sup>40</sup> e migliorare la qualità totale dei servizi erogati. Il cittadino utente finale, infatti, avrà certezza della correttezza dell'importo dovuto e della sicura riconducibilità all'ente beneficiario.

Anche il pagamento della marca da bollo<sup>41</sup>, richiesta per usufruire di alcuni servizi *online* predisposti dalle amministrazioni pubbliche o per atti rilasciati tramite canali telematici, rientra tra le funzionalità<sup>42</sup> previste dall'infrastruttura 'Nodo dei Pagamenti - SPC', che ne rende possibile la sua dematerializzazione e il conseguente utilizzo nella versione digitale<sup>43</sup>. Questa, infatti, potrà essere acquistata direttamente via internet presso i prestatori di servizio di pagamento convenzionati con l'Agenzia delle entrate e verificata da parte delle amministrazioni, grazie ad un *software* collegato al sistema di protocollo informatico,

39 Per i pagamenti non contestuali, le informazioni che costituiscono l'avviso di pagamento sono inserite in un documento da inoltrare all'utente finale tramite diversi canali quali la posta ordinaria, elettronica o con il *download* dal sito web dell'ente creditore. In ogni caso questo avviso si distingue da quello previsto per i pagamenti concomitanti l'erogazione e si identifica sempre come 'analogico', non essendo presente una funzionalità di tipo interattivo.

40 In via generale, l'ordine di pagamento è impartito direttamente dal pagatore al prestatore di servizio di pagamento prescelto e aderente alla piattaforma che, tramite il codice IBAN, provvede all'immediata contabilizzazione dell'importo dovuto sul conto dell'ente creditore a vantaggio di una riscossione più veloce. Questo significa che le amministrazioni non dovranno più stipulare accordi specifici con i prestatori di servizi di pagamento, lasciando libertà al cittadino utente finale di scegliere tra quelli aderenti al sistema e di selezionare di quale strumento di pagamento avvalersi (bonifico bancario o postale e carte di pagamento ad esempio).

41 La marca da bollo è un'imposta legata alla formazione dell'atto (secondo la Tariffa annessa al DPR 26/10/1972, n. 642 *Disciplina dell'imposta di bollo*), versata dal cittadino e verificata dall'amministrazione destinataria dell'atto in oggetto.

42 Una prima fase pilota vede coinvolti, entro dicembre 2015, un numero ridotto di amministrazioni e prestatori di servizi di pagamento, mentre la messa a regime è prevista per il dicembre 2016.

43 La marca da bollo digitale è il documento informatico che costituisce la ricevuta di versamento dell'imposta di bollo ed attesta l'avvenuta erogazione del servizio che associa l'identificativo univoco di bollo digitale (IUBD) con l'impronta del documento ad esso correlato (definizione presa dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate 19 settembre 2014, *Modalità di pagamento in via telematica dell'imposta di bollo dovuta per le istanze e per i relativi atti e provvedimenti trasmessi in via telematica - servizio @e.bollo*). La marca si considera assolta quando vi sia corrispondenza tra l'impronta del documento soggetto a bollo e quella del documento contenuto nella marca digitale.

messo a disposizione dall'Agenzia, in grado di accertare l'apposizione della marca digitale sugli atti. La procedura di acquisto è denominata 'Servizio @e.bollo' ed è disponibile<sup>44</sup> sui siti delle amministrazioni che offrono servizi interattivi per la presentazione delle istanze, tramite il collegamento con uno o più prestatori di servizio di pagamento convenzionati che svolgono il ruolo di intermediari. Essi, infatti, acquistano dall'Agenzia delle entrate gli identificativi univoci bollo digitale (IUBD) per la formazione delle marche da bollo digitali e vi comunicano periodicamente gli estremi IUBD effettivamente utilizzati nell'emissione. L'assolvimento della marca da bollo digitale, quindi, può avvenire secondo due modalità. Nel primo caso, quando l'amministrazione dispone di servizi interattivi per l'invio di istanze, il pagamento è contestuale alla presentazione stessa, grazie al reindirizzamento automatico attraverso la piattaforma del 'Nodo dei Pagamenti - SPC' al sito dell'intermediario<sup>45</sup>. In caso contrario, invece, qualora il cittadino sia già in possesso di un documento informatico da inviare 'bollato' all'amministrazione per via telematica (PEC o *upload* per esempio, non essendo disponibile il servizio interattivo per l'acquisizione diretta delle istanze), il servizio di pagamento della marca digitale sarà interrogato in una fase successiva dal cittadino stesso direttamente presso l'intermediario<sup>46</sup>. Questa seconda modalità, in realtà, sarà attivata successivamente, per cui, nella prima fase di attuazione della marca da bollo digitale, il pagamento elettronico dovuto per un servizio *online*<sup>47</sup> offerto da un'amministrazione, sarà possibile secondo le modalità del primo scenario. Grazie all'infrastruttura 'Nodo dei Pagamenti - SPC', quindi, è garantita l'interconnessione con le piattaforme di incasso dei prestatori di servizi di

44 Nel caso in cui l'amministrazione non integri il servizio per l'acquisizione contestuale alle operazioni di pagamento della marca da bollo, questa può essere acquistata direttamente tramite il servizio presso gli intermediari.

45 L'amministrazione fornisce all'intermediario la segnatura di protocollo dell'istanza, l'impronta del documento in oggetto e il valore relativo al bollo da acquistare. Una volta che il cittadino utente finale ha acconsentito al pagamento, l'intermediario lo rinvia al sito dell'amministrazione destinataria per il completamento delle operazioni di presentazione dell'istanza.

46 Esso mette a disposizione del cittadino utente un *software* per la generazione automatizzata e semplificata dell'impronta del documento, da comunicare all'intermediario stesso unitamente al documento originale e al valore dell'imposta da versare, per consentirgli la generazione della marca da bollo digitale. Effettuato il pagamento, l'utente potrà scaricare la marca da bollo digitale, ottenuta associando un IUBD all'impronta del documento, da inviare per via telematica (PEC o *upload*) all'amministrazione insieme al documento informatico utilizzato per ricavare l'impronta. In fase di ricezione dell'istanza, sarà verificata, oltre alla presenza del documento unitamente alla marca da bollo digitale, anche la corrispondenza tra l'impronta in questa contenuta e il documento correlato, la sottoscrizione della marca da parte dell'intermediario con firma digitale e la correttezza dell'importo versato.

47 La procedura di acquisto si applica ai procedimenti che richiedono il pagamento della marca sia in fase preliminare di ricevimento dell'istanza, sia a completamento del procedimento stesso a seguito dell'emissione di un atto - provvedimento da parte dell'amministrazione.

pagamento abilitati, rendendo possibile anche l'integrazione del processo di acquisto della marca da bollo digitale nei servizi interattivi che le amministrazioni mettono a disposizione sui propri siti istituzionali. Assicurando l'assolvimento elettronico dell'imposta si compie un ulteriore passo verso la completa automazione del rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione.

### 3.3 *Fase finale: dalla protocollazione all'archiviazione*

Nell'esposizione dei precedenti momenti procedurali si è cercato di spiegare in cosa questi consistano e attraverso quali strumenti possano essere concretamente realizzati sia dal punto di vista dall'amministrazione, che si trova impegnata in un complesso lavoro di ridefinizione della propria azione attraverso la completa dematerializzazione dei propri procedimenti, sia da quello del cittadino utente che è chiamato a rapportarsi con essa secondo le nuove modalità offerte dall'informatizzazione delle procedure. Quest'ultima fase, invece, riguarda più specificatamente l'amministrazione. Ricordando che il singolo documento è espressione e strumento operativo dell'attività amministrativa<sup>48</sup> in tutte le sue fasi, al Servizio archivistico è chiesto di occuparsi della documentazione in ogni suo aspetto, dalla formazione all'acquisizione, gestione nel mantenimento dei nessi originari, conservazione degli originali selezionati e accesso agli archivi. In particolare, il digitale ha richiesto l'adozione di una prassi di lavoro in ottica di 'sistema', unica prospettiva in grado di garantire la formazione di documenti informatici autentici, integri, affidabili e utilizzabili, che questa avvenga in maniera contestuale alla fase di gestione, la quale è a sua volta realizzata distintamente ma in modo complementare all'aspetto conservativo e di accesso. Il sistema di gestione documentale predisposto dal Servizio archivistico, infatti, deve poter soddisfare tre finalità<sup>49</sup>: produrre i documenti necessari<sup>50</sup> all'attività amministrativa, organizzarli in modo che l'archivio sia strumento di governo, gestione e controllo ammini-

48 Il documento va considerato anche in riferimento al contesto giuridico, ossia in relazione al rapporto tra atto/fatto giuridico e forma documentaria, e a quello archivistico, essendo condizionato dalla sua posizione all'interno di un fascicolo - serie (in riferimento ai criteri di classificazione dei documenti per l'organizzazione dell'archivio).

49 GIORGETTA BONFIGLIO-DOSIO, *Sistemi di gestione documentale*, Padova, 2013, p.70. Le finalità sono state formulate a partire dall'articolo 52 del DPR 445/2000 e dai principi enunciati dallo standard ISO-UNI 15489.

50 Si ribadisce l'importanza dell'analisi dei procedimenti amministrativi sia per evitare ridondanze o lacune documentarie, sia per il fatto che rende possibile stabilire a monte quali tipologie (e le relative caratteristiche formali) sono formate - acquisite dall'amministrazione in relazione a ciascuna procedura, i flussi necessari per assolvere alle attività e quali metadati descrittivi sono necessari per ciascuna fase procedimentale oltre a responsabilità e tempi di conservazione.

strativo e conservarli<sup>51</sup> in modo che essi mantengano la loro capacità probatoria e possano servire alla ricostruzione storica. La spinta alla digitalizzazione dei procedimenti, quindi, ha reso necessario l'adozione di sistemi di gestione documentale che consentano, dal punto di vista dell'architettura funzionale, l'automatizzazione della protocollazione, dei processi di classificazione, di fascicolazione, di definizione dei metadati<sup>52</sup> ed di assegnazione alle unità organizzative responsabili, oltre alla dematerializzazione dei flussi documentari e all'archiviazione dei documenti informatici.

La soluzione individuata dal Comune di Padova per la gestione documentale e dei procedimenti consiste, infatti, in un sistema informativo basato su di una *suite* di programmi denominata P@DOC. Il sistema applicativo, quindi, è costituito dall'integrazione di diversi moduli, funzionanti via web che consentono: la protocollazione di documenti informatici e cartacei<sup>53</sup> (sistema di protocollo informatico<sup>54</sup>), la gestione documentale (sistema di gestione flussi digitali<sup>55</sup>), la gestione dei procedimenti amministrativi (sistema di *workflow*) e l'archiviazione e la conservazione sostitutiva (componente gestione archivio<sup>56</sup>). Inoltre, la componente per la gestione dell'organigramma permette di aggiungere al sistema la struttura dell'ente e delle posizioni di lavoro, mentre la gestione reportistica e *business intelligence* consente il monitoraggio delle attività e dei processi oltre al controllo di gestione. Grazie ad altre implementazioni si è reso possibile il collegamento alla piattaforma, per esempio, anche degli strumenti di comunicazione<sup>57</sup> di posta elet-

51 Al documento digitale per la conservazione a lungo termine è richiesto di essere: affidabile (completo e prodotto secondo una procedura controllata), accurato (il contenuto è esatto e corretto) e autentico (è quello che dichiara di essere e non è stato corrotto). Deve presentare, infatti, le caratteristiche di forma fissa (nel senso di contenuto binario fissato al supporto), contenuto inalterabile, vincolo esplicito con gli altri documenti e connessione esplicita con i metadati descrittivi (contesto amministrativo, autore, destinatario, scrittore, procedimento) secondo quanto emerso dalle riflessioni del progetto InterPARES. In aggiunta, quando il sistema di gestione documentale tratta di documenti informatici ottenuti in modalità interattiva all'interno della fruizione di servizi *online*, si deve considerare quando sia necessario conservare anche il riferimento a queste funzionalità per garantire il significato, l'autenticità e l'integrità dei documenti.

52 Informazioni memorizzate in un formato indipendente dalle componenti *hardware* e *software* (XML) che accompagnano i documenti informatici per la loro identificazione, gestione, conservazione e utilizzo. Si distinguono, pertanto, in metadati descrittivi, amministrativi e strutturali per l'individuazione e il mantenimento delle informazioni circa gli elementi costitutivi del singolo documento e di contesto (amministrativo, giuridico, documentario).

53 Per i documenti cartacei è prevista la scansione.

54 Questa componente consente di svolgere le attività del 'nucleo minimo' previste dall'articolo 56 del DPR 445/2000.

55 Questa componente concentra in una scrivania (*desktop*) digitale i flussi di entrata dei documenti.

56 Il modulo si occupa dell'archiviazione dei documenti (e dei metadati di riferimento), della preservazione dei contenuti digitali e della presentazione al pubblico tramite un apposito portale della documentazione archiviata.

57 Il sistema, infatti, dover poter intercettare tutti i canali di accesso (comunicazione/trasmisione) per garantire l'acquisizione automatica dei documenti.



tronica e PEC e di applicazioni per l'erogazione *online* di servizi finali. Sviluppato<sup>58</sup> in chiave *open source*, il sistema applicativo garantisce l'interoperabilità<sup>59</sup> con altri sistemi operanti all'esterno dell'Amministrazione comunale e ben si presta ad essere dato in riuso presso altre amministrazioni pubbliche.

Questa breve presentazione può esser utile per comprendere gli ultimi momenti procedurali. A partire dai propri siti istituzionali le amministrazioni possono predisporre dei canali attraverso i quali erogare servizi *online*. La compilazione di moduli interattivi genera il documento informatico costitutivo dell'istanza digitale che, come si è avuto modo di anticipare, viene automaticamente acquisito all'interno del sistema di gestione documentale per la protocollazione e successiva archiviazione. In questo modo, infatti, si ha la possibilità di assicurare la produzione di documenti validi che, risiedendo<sup>60</sup> nel sistema dalla fase formativa, non necessitano di ulteriori verifiche<sup>61</sup> in termini di autenticità, leggibilità e compatibilità e si prestano ad essere archiviati<sup>62</sup>. Anche in riferimento all'informatizzazione delle procedure per la presentazione delle istanze, quindi, è possibile affermare che il cammino verso un'amministrazione pubblica più semplice, moderna, efficiente e vicina al cittadino necessita non solo di innovazioni tecnologiche ma anche della riflessione archivistica<sup>63</sup>. Solo la consapevolezza di una corretta gestione documentale, realizzata sulla base delle tradizionali metodologie archivistiche calate nell'ambiente digitale, può, infatti, garantire il conseguimento di concreti risultati, ossia di servizi funzionali per il cittadino e per lo svolgimento dell'attività amministrativa stessa.

58 Il sistema applicativo è stato sviluppato dal Comune stesso senza ricorrere a *software* applicativi di tipo commerciale. Questo ha permesso di mantenere il controllo e la duttilità del sistema stesso, implementabile anche in riferimento all'evoluzione normativa.

59 Possibilità di trattamento automatico, da parte del sistema ricevente, delle informazioni trasmesse dal sistema mittente allo scopo di automatizzare anche le attività e i processi conseguenti.

60 Il ridisegno delle procedure porta alla creazione di documenti che nascono digitali nella loro versione originale e, quindi, estende i benefici anche a tutti i successivi passaggi di trasmissione, gestione ed archiviazione del documento, eliminando i problemi relativi alla certificazione di conformità e all'eliminazione degli originali cartacei.

61 Sempre grazie al progetto InterPARES si può parlare di presunzione di autenticità per il fatto che i documenti siano stati prodotti e mantenuti in modo che la loro identità e integrità siano garantite (concetto di ininterrotta custodia).

62 In riferimento alla conservazione a lungo termine in ambiente elettronico si precisa che un documento digitale non può essere conservato, dal punto di vista tecnologico, come è stato generato e che, quindi, si conserva solo la capacità di ottenerne delle riproduzioni (produzione di copie autentiche di documenti elettronici autentici in cui tutti i cambiamenti devono essere tracciati).

63 La dematerializzazione, infatti, comporta un nuovo approccio concettuale che consenta l'individuazione di soluzioni applicative e organizzative finalizzate alla gestione dell'attività amministrativa in ambiente digitale. Questa, quindi, rappresenta una prospettiva di progresso solo quando si riesca a coordinare la normativa circa il documento informatico e le disposizioni relative alla gestione e conservazione della documentazione e degli archivi le cui regole e pratiche sono dedotte a partire dai tradizionali principi e strumenti archivistici.



#### 4      Analisi per l'informatizzazione delle procedure di presentazione dell'istanza per la richiesta di accesso all'Archivio generale del Comune di Padova per motivi di ricerca storico - scientifica

Nel capitolo precedente ho presentato le fasi, le metodologie e gli strumenti che rendono possibile l'informatizzazione delle procedure di presentazione per via telematica di istanze alle pubbliche amministrazioni a partire dall'esperienza del Comune di Padova con l'esempio offerto dai passaggi procedurali per la richiesta di autorizzazione ZTL.

Alla luce di come il Comune ha affrontato la dematerializzazione, realizzando il portale *Istanze Online* per la creazione guidata dell'istanza digitale nel rispetto delle esigenze sia documentarie, per la formazione e gestione di documenti informatici validi, sia informative, per soddisfare le esigenze del settore di competenza per la concreta trattazione della pratica, ho pensato di proporre in questo capitolo l'analisi di un'altra tipologia di istanza di parte non ancora informatizzata. Richiamando, infatti, quanto già anticipato in conclusione del primo capitolo, alle tipologie documentarie presentate in figura 1.1, individuate tramite ricerca per codice oggetto tra le registrazioni in entrata per l'anno 2014 tra le istanze, e i relativi procedimenti, che per frequenza e per natura amministrativa e informativa possono essere ricondotte a una modulistica standard e, quindi, possono essere proposte per la digitalizzazione delle procedure, è seguito il censimento con il quale ad ogni settore, tramite la compilazione di un questionario, è stato chiesto di indicare una istanza, dichiarazione o segnalazione di competenza da candidare con priorità all'informatizzazione.

In particolare, avendo avuto modo di assistere personalmente alle riflessioni in materia avanzate dal Servizio archivistico (Settore Servizi Istituzionali e Avvocatura), si cercherà in questa quarta parte di analiz-

zare l'istanza<sup>1</sup> per la richiesta di accesso all'Archivio generale per fini di ricerca e studio (e il relativo procedimento per la consultazione dei documenti), per individuare le fasi procedurali che dovranno costituirla ma soprattutto per sottolineare gli aspetti più rilevanti da tenere in considerazione durante la programmazione<sup>2</sup> degli interventi di attuazione del Piano di informatizzazione<sup>3</sup>.

Per prima cosa può essere utile descrivere brevemente l'istanza di accesso, per evidenziarne le caratteristiche costitutive. Attualmente, il modulo per la presentazione della domanda è già disponibile *online* sul sito del Comune di Padova<sup>4</sup>. Il flusso operativo dell'istanza prevede, quindi, che questo sia prelevato e compilato direttamente presso la sala studio dell'Archivio, accompagnandovi l'esibizione del documento d'identità, oppure che il modulo sia scaricato, compilato e presentato via posta elettronica unitamente alla copia su supporto informatico del documento d'identità. Per il completamento di questa tipologia di istanza non sono richiesti pagamenti, come non è necessario l'assolvimento della marca da bollo, e non sono previsti ulteriori documenti da allegare. Una volta ricevuta la richiesta, quindi, il responsabile del procedimento autorizza all'accesso e viene concordato l'appuntamento per la consultazione da parte dell'utente richiedente della documentazione d'interesse. A seconda delle esigenze dell'utente, al procedimento per la consultazione può seguire la presentazione delle istanze di autorizzazione per il rilascio di riproduzioni e per la pubblicazione della documentazione visionata. Lo svolgimento dell'istanza di accesso, quindi, si costituisce sostanzialmente dello stato di presa in carico, con il quale la domanda viene protocollata<sup>5</sup> e passata al responsabile, e del

<sup>1</sup> Nel procedimento amministrativo, l'istanza è la richiesta di un privato finalizzata all'ottenimento di un provvedimento a suo favore (Edizioni giuridiche Simone - dizionario *online*).

<sup>2</sup> Per poter attuare la sostituzione delle tradizionali procedure basate sulla produzione di documenti cartacei con procedure volte alla erogazione di servizi *online*, è indispensabile premettere alla realizzazione dell'ambiente tecnologico l'analisi dei procedimenti amministrativi, primo passo per rendere possibile la dematerializzazione. Solo la riprogettazione delle procedure e lo studio della documentazione prodotta nell'ambito di ciascun provvedimento permetterà, infatti, di garantire la presenza di tutti gli elementi necessari all'istanza digitale sia dal punto di vista giuridico-amministrativo, che procedurale, archivistico e tecnologico.

<sup>3</sup> Si ricorda che il Piano di informatizzazione è prescritto dall'articolo 24, comma 3-bis del DL 24/06/2014, n. 90, le cui disposizioni si collegano ed integrano quelle già previste da alcuni articoli dal CAD. In particolare, si segnala l'articolo 15, comma 2 per il quale le amministrazioni sono tenute 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'.

<sup>4</sup> La modulistica è scaricabile all'indirizzo: <http://www.padovanet.it/modulistica/>

<sup>5</sup> Per l'indice normalizzato degli oggetti adottato dal Comune di Padova il codice è il 225 (annualmente si ricevono in media 135 istanze di accesso).

successivo stato di autorizzazione. Anche nel momento di *back-office*<sup>6</sup> non è prevista la richiesta integrativa<sup>7</sup> di ulteriori documenti e, a conclusione del procedimento, al cittadino utente viene fornita una scheda di ricerca, generalmente prodotta su supporto cartaceo o in formato PDF, che costituisce il documento predisposto dall'amministrazione in riferimento all'esito dell'istruttoria.

Per attuare l'informatizzazione<sup>8</sup> delle operazioni inerenti alla presentazione per via telematica di istanze necessarie allo svolgimento dei procedimenti amministrativi (o all'erogazione dei servizi offerti dall'amministrazione stessa) è necessario che siano previsti sistemi di identificazione e autenticazione del cittadino utente, che i documenti informatici prodotti/acquisiti per via telematica tramite procedure completamente informatizzate siano conformi ai formati previsti nell'allegato n. 2 del DPCM 13/11/2014 e che sia possibile il loro trattamento automatizzato da parte del sistema di protocollo informatico<sup>9</sup> e dalla componente per la conservazione digitale.

Prima di trattare nel dettaglio l'analisi delle fasi procedurali che realizzerebbero la dematerializzazione dell'istanza di accesso per fini di ricerca, è utile completare i riferimenti alle disposizioni normative. L'articolo 65 del CAD tratta specificatamente, infatti, di istanze presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica secondo quanto previsto dall'articolo 38 del DPR 445/2000. In particolare, l'articolo del Codice al comma 1, elenca quando queste debbano considerarsi valide<sup>10</sup>, mentre il comma 2 stabilisce che le istanze inviate per via telematica /

- 6 Vista la semplicità procedurale dell'istanza in oggetto, si specifica che attualmente non è in uso un *software* per la gestione delle operazioni di *back-office*.
- 7 L'istanza, quindi, non prevede l'integrazione di documenti né prima né dopo il suo invio.
- 8 Si ribadisce che il processo deve potersi svolgere *online* nel suo complesso (informatizzazione completa), dalla compilazione e trasmissione per via telematica, all'eventuale monitoraggio dello stato di avanzamento della pratica e pagamento (anche della marca da bollo), fino alla certificazione del buon esito e all'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente (articolo 63 del CAD). Dovrebbe anche essere possibile l'individuazione del responsabile del procedimento e l'indicazione dei termini entro i quali l'*iter* amministrativo dovrà concludersi (entro cui, quindi, il richiedente ha diritto ad ottenere risposta secondo l'articolo 24, comma 3-bis del DL 24/06/2014, n. 90).
- 9 La registrazione di protocollo è indispensabile per associare al documento informatico acquisito per via telematica un *set* di metadati identificativi che ne permetta la successiva gestione, archiviazione e conservazione (in riferimento a quanto previsto dall'articolo 9, comma 3 del DPCM 13/11/2014 che ne prescrive l'identificazione e il trattamento da parte del sistema di gestione). Il protocollo informatico dovrà provvedere anche alla formazione dei fascicoli e delle aggregazioni informatiche da trasferire, unitamente ai documenti informatici e ai relativi metadati identificativi, al sistema di conservazione digitale (ai sensi dell'articolo 3 del DPCM 3/12/2013 per il quale il sistema di conservazione deve assicurare la presa in carico e la conservazione dei documenti informatici con i relativi metadati e dei fascicoli informatici con i metadati ad essi associati, e degli articoli 7 e 11 del DPCM 13/11/2014 relativamente al trasferimento nel sistema di conservazione).
- 10 Comma 1: se sottoscritte mediante firma digitale, quando l'autore è identificato dal sistema tramite CIE / CNS o SPID e se trasmesse tramite posta elettronica certificata. Il comma 1-ter specifica, inoltre, che il mancato avvio del procedimento a seguito di istanza inviata per via telematica comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare per il responsabile del procedimento.

compilate sui siti istituzionali siano da considerarsi equivalenti a quelle sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del funzionario addetto al procedimento stesso. All'articolo 63 comma 3-bis, infatti, è sancito l'utilizzo esclusivo a partire dal primo gennaio 2014 dei canali e dei servizi telematici per la presentazione di istanze e l'esecuzione di versamenti. In aggiunta, il più recente DPCM 13/11/2014<sup>11</sup> all'articolo 3, comma 1 ribadisce che il documento informatico può essere formato anche tramite 'registrazione informatica delle informazioni risultanti da processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli'.

Per quanto riguarda l'informatizzazione delle procedure per la presentazione dell'istanza di accesso alla sala studio, il primo punto da affrontare riguarda l'autenticazione. Per la natura dell'istanza si ritiene che sia sufficiente prevedere un sistema di autenticazione informatica di primo livello<sup>12</sup> (ad un fattore o di tipo 'light') tramite il quale l'utente potrà registrarsi autonomamente sul portale Istanze *OnLine*<sup>13</sup> al momento del primo accesso e ricevere le credenziali (*username* e *password*) all'indirizzo *email* inserito, basando, quindi, la verifica dell'identità sul solo codice fiscale. Da sottolineare è il fatto che, in base al livello di sicurezza del processo di autenticazione informatica<sup>14</sup>, la successiva

- 11 La norma offre un quadro di regole per la dematerializzazione delle procedure e della gestione documentale, contribuendo al corretto avvio di progetti di informatizzazione dei procedimenti. In particolare, infatti, il DPCM impone entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore l'adeguamento dei sistemi di gestione documentale alle nuove regole tecniche.
- 12 L'autenticazione ad un fattore è stata prevista anche nel caso del permesso ZTL presentato nel precedente capitolo. Gli strumenti con i quali sarà realizzata, pertanto, saranno gli stessi, ricorrendo, in questo caso, al sistema FedEra. Si coglie l'occasione per precisare che, in merito ai permessi ZTL, successivamente alla stesura di questo elaborato (dal 15 settembre 2015) sul Portale è stata aggiunta la possibilità di presentare *online* anche le richieste per permessi di accesso per persone diversamente abili non residenti e per taxi e veicoli a noleggio con conducente.
- 13 Si specifica che il Comune di Padova ha pensato di predisporre il portale Istanze *OnLine* come canale unitario di comunicazione web per la presentazioni di istanze *online*. Al suo interno, quindi, verranno aggiunte progressivamente le nuove istanze informatizzate di competenza di più settori, che per natura giuridico - amministrativa, procedimentale ed archivistica possono essere riunite. Per i procedimenti più complessi, invece, saranno mantenuti parallelamente appositi portali provvisti anche delle specifiche funzionalità per l'invio di istanze *online* (ad esempio il portale SUAP e il relativo portale PRATICHE).
- 14 Come si è avuto modo di trattare nel terzo capitolo, l'esigenza di identificare il cittadino utente che si appresta ad utilizzare il servizio di modulistica *online* per la presentazione di istanze per via telematica, ha comportato lo sviluppo di diverse modalità di autenticazione informatica (*username - password* e *smart card* CIE/CNS) alle quali corrispondono diversi livelli di sicurezza. Considerando che in alcuni casi l'autenticazione ad un fattore non è adeguata per consentire l'accesso ai servizi *online* e che ancora pochi comuni rilasciano CIE/CNS, la soluzione all'ostacolo rappresentato dal bisogno di identificazione certa del cittadino utente sembra potersi ritrovare nell'istituzione dello SPID. All'interno del Sistema Pubblico, infatti, le amministrazioni che erogano servizi interagiranno con i gestori di identità accreditati per l'autenticazione delle identità digitali dei cittadini interessati alla presentazione telematica delle istanze (si ricorda che tutte le amministrazioni pubbliche aderiranno progressivamente al Sistema Pubblico entro dicembre 2017). L'importanza di SPID risulta evidente se si considera anche che rientra tra i sistemi di identificazione elettronica che soddisfano le condizioni di garanzia previste dal Regolamento eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*). Il Regolamento, in vigore e diretta-

compilazione *online* del modulo elettronico darà origine a documenti informatici sottoscritti con firma diversa, in questo caso elettronica. Per l'accettazione dell'istanza di accesso per fini di ricerca, quindi, sarà richiesta la sola firma elettronica del richiedente.

Il successivo passaggio di creazione dell'istanza digitale è possibile grazie all'utilizzo di piattaforme tecnologiche che consentono di predisporre, compilare ed inoltrare moduli elettronici (o *electronics forms*). Anche in questo caso, quindi, sarà necessario rendere disponibile attraverso il Portale il modulo<sup>15</sup> *online* da compilare con i dati inseriti dall'utente (per questa tipologia di istanza scopo e titolo della ricerca e qualifica del richiedente) ma anche accedendo alle informazioni memorizzate, per esempio, in fase di registrazione. In aggiunta, dovrebbe essere predisposta la funzionalità per consentire la prenotazione dell'appuntamento per la consultazione in Archivio a seconda degli orari disponibili. Una volta completato e confermato, il documento informatico generato (generalmente in formato<sup>16</sup> PDF - PDF/A) e sottoscritto elettronicamente è trasferito automaticamente al sistema di protocollo informatico non essendo necessaria l'integrazione anche con un sistema<sup>17</sup> di *back-office* per il completamento dell'*iter* della domanda. L'utente richiedente, infatti, per questo tipo di istanza, si recherà personalmente in Archivio sulla base della propria prenotazione per la consultazione della documentazione d'interesse. La richiesta in oggetto, infatti, rappresenta una tipologia volutamente tra le più lineari e semplici, ritenendo che il passaggio dai tradizionali canali di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione alla modalità *online* debba avvenire non solo in considerazione della frequenza e della natura giuridico - amministrativa dell'istanza ma anche a seconda delle caratteristiche

mente applicabile dal 17/09/2014 i cui effetti inizieranno a decorrere a partire dal primo luglio 2016, costituisce un quadro tecnico - giuridico unico in materia di documento e firma elettronica ed autenticazione web (i *Tusted service* o servizi fiduciari). In particolare, stabilisce le condizioni per il riconoscimento dei sistemi di identificazione elettronica tra gli Stati membri (UE), che in autonomia possono essere adottati da ogni stato sul proprio territorio (questo significa che lo SPID dovrà essere riconosciuto e accettato dagli stati membri dell'Unione).

- 15 Si propone in appendice il modulo attualmente utilizzato e disponibile sul sito web del Comune per l'acquisizione telematica, la stampa e la compilazione sul modello cartaceo per la presentazione diretta in Archivio o tramite scansione nel caso di invio con posta elettronica.
- 16 La scelta del formato (ossia della modalità di rappresentazione della sequenza di *bit* che costituiscono il documento informatico) deve ricadere tra le tipologie previste nell'allegato n. 2 del DPCM 13/11/2014 che, per le loro caratteristiche, sono state attualmente riconosciute come conformi alle regole tecniche del documento e protocollo informatico e del sistema di conservazione. La scelta del formato, quindi, deve sicuramente essere funzionale alla conservazione nel tempo (garantire al documento le caratteristiche di immutabilità e staticità), ma anche risultare idonea per semplificare la fase di gestione documentale.
- 17 In altri casi l'applicazione per la presentazione delle istanze *online* deve poter garantire anche il collegamento con l'applicativo utilizzato dall'ufficio di riferimento per lo svolgimento dei procedimenti di competenza.

procedurali, partendo dai casi più semplici<sup>18</sup>, realizzabili con buone prospettive di soddisfazione, fino ai casi più articolati e complessi.

Ho già anticipato, quindi, all'obbligo imposto dal legislatore di provvedere alla registrazione di protocollo di tutti i documenti informatici anche acquisiti attraverso il canale di comunicazione telematica del Portale per le istanze. Dal punto di vista architettonico, sarà necessario che il Portale disponga, oltre della funzionalità di generazione automatica del documento informatico risultante dalla compilazione *online*, di quella per il trasferimento dello stesso sul sistema di protocollo informatico, dove potranno essere eseguite in maniera automatizzata le operazioni di registrazione, classificazione, smistamento - assegnazione e fascicolazione per la sua puntuale identificazione, gestione ed archiviazione fino al momento del trasferimento nel sistema di conservazione.

Per quanto riguarda la conclusione del procedimento di consultazione, invece, si realizza con la visione in Archivio della documentazione d'interesse e con la consegna della scheda di ricerca relativa. Per la natura del procedimento, quindi, è ipotizzabile che l'esito della presentazione telematica dell'istanza per l'accesso alla sala studio per motivi storico - scientifici continuerà ad effettuarsi con la 'tradizionale' visita in Archivio e consegna della scheda.

Anche la fase di accertamento del grado di soddisfazione dell'utente prevista dalla normativa, per questa tipologia di istanza può ritenersi garantita dal contatto diretto tra il cittadino utente e l'archivista. Sicuramente però, anche in questo caso, potrà essere applicata la soluzione tecnologica<sup>19</sup> per la valutazione della semplicità, della usabilità e della funzionalità delle operazioni per la presentazione delle istanze per via telematica adottata nei casi più complessi che prevedono tutti i passaggi procedurali. Attualmente questa componente del Portale *online*, comunque, non è ancora stata progettata, ritenendo più adeguato e prioritario portare avanti la completa realizzazione delle funzionalità per la digitalizzazione di tutte le fasi procedurali (autenticazione, compilazione, pagamento, disponibilità *online* dell'esito) prima di dedicarsi all'aspetto valutativo di un sistema che, quindi, non è ancora al massimo delle sue potenzialità.

<sup>18</sup> Per il caso in esame non devono essere previste neppure le funzionalità per l'effettuazione e la gestione del pagamento elettronico dovuto all'atto di presentazione dell'istanza *online* e per l'acquisto della marca da bollo digitale dovuta per le istanze e i relativi atti e provvedimenti trasmessi in via telematica.

<sup>19</sup> Si ipotizza una procedura semplice e disponibile direttamente sul Portale web dell'Amministrazione i cui dati dovranno poi essere resi noti sul sito istituzionale. Come esempio concreto si potrebbe far riferimento alla finestra di valutazione predisposta per migliorare il sito stesso del Comune e che compare quando si utilizza la funzionalità di 'ricerca'. Essa prevede due domande a risposta multipla e un piccolo spazio di commento.



Dal punto di vista applicativo<sup>20</sup>, infatti, il lavoro da fare è molto e il portale deve potersi realizzare come un sistema<sup>21</sup> composto dalle componenti: per l'autenticazione delle identità digitali; per la modulistica elettronica; per la gestione dei pagamenti elettronici e l'acquisto delle marche da bollo digitali; per l'interoperabilità e l'integrazione funzionale con il sistema di protocollo informatico e gli applicativi utilizzati per il completamento del procedimento, consentendo, nei casi più articolati, anche il tracciamento dello stato di avanzamento della pratica; per la messa a disposizione dell'atto finale; ed, infine, per l'accertamento del grado di soddisfazione. Da non trascurare è anche l'aspetto della sicurezza dei dati e del sistema, per cui la soluzione adottata dovrà garantire sia l'esattezza, la disponibilità, l'integrità e la riservatezza dei dati, sia la stabilità del sistema e delle infrastrutture.

L'adozione del Piano di informatizzazione, quindi, si è resa necessaria per offrire alle amministrazioni pubbliche uno strumento di programmazione con durata triennale che le guidasse nella realizzazione degli interventi per permettere a cittadini ed imprese la presentazione *online* di istanze, dichiarazioni e segnalazione e la completa informatizzazione dei relativi procedimenti. A partire dalla loro razionalizzazione e semplificazione, l'obiettivo è la digitalizzazione degli stessi, raggiungibile grazie alla standardizzazione della modulistica e alla dematerializzazione della documentazione. Per prima cosa, quindi, il Piano ha reso necessaria l'analisi dei procedimenti amministrativi già definiti all'interno del Comune, facendo emergere per ogni settore di competenza quelli ad istanza di parte da poter informatizzare. A seconda del loro stato<sup>22</sup> di informatizzazione si sono potuti programmare gli interventi

20 L'aspetto tecnico-informatico potrà sicuramente essere trattato in maniera più adeguata e completa da chi abbia ricevuto una formazione specificatamente informatica. Questo consente di sottolineare l'importanza di lavorare in *team* per la realizzazione della dematerializzazione della presentazione delle istanze: l'informatico non può da solo soddisfare le complesse esigenze giuridico-amministrative e documentarie, come l'archivista non è in grado di predisporre gli strumenti per realizzare in concreto il passaggio verso le nuove modalità di interazione *online*.

21 In altre parole è necessario prevedere un portale per la presentazione delle istanze e il monitoraggio delle pratiche *online* che consenta la cooperazione applicativa con lo SPID, con il protocollo informatico e i sistemi di *back-office* e con quelli per i pagamenti elettronici.

22 La scala di misurazione europea dei servizi prevede, infatti, 5 livelli. Il primo livello di 'informazione' è rappresentato dai servizi informativi con i quali si rendono disponibili sui siti istituzionali le informazioni sul procedimento amministrativo e sulle modalità di espletamento. Il secondo livello di 'inoltrato' prevede la disponibilità *online* dei moduli inerenti al procedimento di interesse, i quali dovranno pervenire agli uffici di competenza tramite i canali tradizionali. Il livello successivo di 'inoltrato con risposta', invece, consente di compilare ed inviare i moduli *online*, automatizzando la sola fase di presa in carico. Al livello di 'transazione' l'intero ciclo del procedimento è eseguito *online* e allo stadio seguente di 'personalizzazione' l'utente riceve telematicamente anche le informazioni di interesse, ad esempio in riferimento a scadenze o alla consegna dell'esito del procedimento stesso.

di ridefinizione<sup>23</sup> delle procedure (ipotesi di reingegnerizzazione dei procedimenti) e di adeguamento tecnologico per procedere alla loro ottimale informatizzazione. L'attuazione delle disposizioni normative, infatti, deve inevitabilmente partire dalla situazione attuale e dalle risorse disponibili di ogni amministrazione, valutando la portata (anche in termini di costi) degli interventi di adeguamento architettonico, delle applicazioni *software* e delle risorse di connettività per la concreta fruizione dei processi completamente automatizzati. Sulla base delle priorità<sup>24</sup> stabilite in fase di programmazione, quindi, ogni amministrazione cercherà di portare avanti le periodiche attività di sviluppo, monitorando e verificando lo stato di avanzamento fino al collaudo finale delle procedure digitalizzate.

In conclusione può essere utile riprendere brevemente gli aspetti più salienti e in parte anche critici. Per prima cosa, se l'ostacolo rappresentato dall'autenticazione informatica potrà essere superato con l'istituzione dello SPID, in attesa della sua effettiva operatività, le amministrazioni ricorreranno ad altri sistemi, con la consapevolezza che, per alcune tipologie di istanze, non si possa ritenere sufficiente la firma elettronica e che la firma digitale, se più opportuna, è però ancora poco diffusa. Tuttavia, anche l'adesione al Sistema Pubblico, prevista dalla normativa entro il 2017, sarà possibile e progressiva solo quando AgID<sup>25</sup> avrà rilasciato le specifiche tecniche e stabilito le modalità di attuazione. Altrettanto rilevante, poi, è il tema dei livelli di informatizzazione. Assodato che con il Piano<sup>26</sup> ogni amministrazione è chiamata a progettare la completa informatizzazione della presentazione e del monitoraggio delle varie tipologie di pratiche ad istanza di parte, è pur vero che quanto descritto sulla carta deve poter essere concretamente realizzabile da parte dell'amministrazione, relativamente alle risorse e ai finanziamenti disponibili. Da qui ne deriva che il quinto livello di informatizzazione

<sup>23</sup> Tradurre le modalità di gestione delle pratiche amministrative in termini che consentano la realizzazione di versioni più efficienti e gestibili attraverso le tecnologie web.

<sup>24</sup> La scelta dei procedimenti amministrativi da informatizzare deve tener conto anche delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese e concretizzarsi in soluzioni affidabili, fruibili da chiunque e di facile consultazione, anche per la semplicità del linguaggio.

<sup>25</sup> Il 28 luglio 2015, con la determinazione n. 44/2015, sono stati emanati i quattro regolamenti previsti dall'articolo 4, commi 2, 3 e 4, del DPCM 24 ottobre 2014. Il regolamento norma le modalità di accreditamento ed è entrato in vigore il 15 settembre 2015, data dalla quale, quindi, i soggetti interessati possono presentare domanda di accreditamento all'Agenzia, rendendo lo SPID operativo.

<sup>26</sup> Dal punto di vista strutturale, il Piano, quindi, dovrebbe articolarsi in quattro parti: la prima sezione, dedicata alle premesse, dovrebbe esporre i riferimenti normativi e la descrizione degli obiettivi; la parte dedicata allo stato dell'arte, invece, dovrebbe prevedere l'elencazione dei procedimenti rilevanti ed il loro livello di informatizzazione e la descrizione degli strumenti/piattaforme tecnologiche già in uso; nella successiva sezione, quindi, dovrà essere trattata la pianificazione delle azioni da intraprendere definendo sia la nuova modulistica e dell'*iter* delle istanze, sia le necessarie implementazioni ICT; la parte finale, invece, sarà dedicata al monitoraggio dell'attuazione degli interventi programmati.

(o di 'personalizzazione') della scala di misurazione europea, che rappresenta il gradino più alto di automazione, non può essere previsto<sup>27</sup> acriticamente per ogni procedimento, seppur già riorganizzato in ottica di semplificazione. Una corretta strategia di attuazione del Piano, quindi, dovrebbe prevedere il passaggio alle nuove modalità di interazione *online* dapprima per quelle tipologie di istanze che per natura giuridico - amministrativa e procedurale risultano più lineari e consentano la loro effettiva completa informatizzazione ed automazione con gli strumenti già a disposizione dell'amministrazione. In un secondo momento, in corrispondenza con l'evoluzione nella predisposizione del portale e della operatività degli altri sistemi previsti dalla normativa (SPID e 'PagoPA' per esempio), sarà possibile pensare alla digitalizzazione e dematerializzazione anche dei procedimenti più articolati<sup>28</sup>. Ciò non toglie che anche per quest'ultimi sia comunque possibile l'iniziale informatizzazione al livello di presa in carico, prevedendo successivamente il completamento delle restanti fasi<sup>29</sup>, valutando caso per caso l'adeguatezza di tale scelta, anche in base al rapporto tra costi e benefici. La soddisfazione degli adempimenti normativi, infatti, deve inevitabilmente confrontarsi con le reali possibilità di ogni amministrazione, fermo restando che gli obiettivi della programmazione triennale spingono al raggiungimento di un'automazione totale. Anche l'aspetto delle modalità con cui mettere a disposizione l'esito del procedimento, infatti, costituisce un problema soprattutto nei casi in cui occorra una particolare forma di assicurazione di avvenuta comunicazione, in attesa dell'operatività e della completa messa a regime di 'Italia Login'. Alle difficoltà riguardanti l'attuazione del Piano, si aggiunga anche la necessità di corsi di formazione per il personale<sup>30</sup> (operatori, funzionari e dirigenti), che dovrà affrontare un cambiamento epocale nel modo di gestire i procedimenti amministrativi, e per i cittadini, al fi-

<sup>27</sup> Presupponendo anche di aver a disposizione le risorse applicative necessarie e una diffusa alfabetizzazione digitale sia interna all'amministrazione, sia diffusa tra i cittadini.

<sup>28</sup> Si pensi a quelle tipologie di istanze che, per la conclusione dell'*iter* procedimentale, richiedono il coinvolgimento di più aree di competenza e delle relative procedure applicative, che dovranno, quindi, risultare interoperanti.

<sup>29</sup> Ad esempio, pensando ad un caso leggermente più articolato, per il procedimento di autorizzazione al rilascio di una copia del materiale visionato in Archivio si potrebbe predisporre la compilazione *online* del modulo e solo successivamente prevedere la consegna telematica della copia e il pagamento elettronico dovuto. Questo consentirebbe di avviare il processo di automatizzazione delle procedure, soddisfacendone il primo *step*, permettendo ai cittadini utenti di familiarizzare con le nuove modalità di dialogo con la pubblica amministrazione e a quest'ultima di riorganizzarsi senza perdere il controllo della propria attività amministrativa, sotto la spinta delle novità normative e tecnologiche, fermo restando che l'obiettivo da perseguire è la completa informatizzazione.

<sup>30</sup> A partire dalla mappatura delle figure professionali e dalle competenze necessarie si potranno definire i fabbisogni formativi e pianificare gli interventi di formazione. In particolare, le attività dovrebbero mirare a rendere il personale capace di utilizzare le nuove procedure informatizzate, sottolineandone l'efficacia e l'efficienza in funzione del nuovo assetto organizzativo.

ne di ridurre il *digital divide* nel territorio. Incontri di alfabetizzazione informatica, di supporto alla navigazione e di conoscenza dei nuovi strumenti (quali, per esempio, firma digitale, PEC, identità digitale e registrazione nei portali) permetteranno di fruire appieno dei servizi realizzati. Inoltre, grazie alle possibilità di riutilizzo previste dal capo VI del CAD, sarà possibile anche per i comuni più piccoli di adempiere alla programmazione prevista nel Piano, anche se molti saranno gli sforzi richiesti. Nel rispetto dell'autonomia organizzativa e della realtà di ogni ente, l'adozione di un nucleo minimo standardizzato di procedimenti da reingegnerizzare e di soluzioni applicative, infatti, consentirà sia di aiutare queste amministrazioni, che autonomamente non sarebbero in grado di portare avanti azioni di questa portata, sia di evitare una troppo marcata divergenza tra le iniziative, vista la necessità ribadita anche dall'Agenda digitale italiana di una strategia unitaria d'intervento.

Infine, chiarito il peso organizzativo, tecnologico e umano dell'intervento di informatizzazione, non può non essere sottolineato quello documentale. Come si è avuto modo di presentare e come sarà ripreso anche nel capitolo conclusivo, i cambiamenti dovuti alla digitalizzazione dell'attività amministrativa non possono prescindere dall'importanza del mantenimento del controllo sulla produzione, gestione e conservazione del patrimonio documentale, possibile grazie ai tradizionali principi e strumenti archivistici, seppur calati nel contesto digitale. Anche l'attività amministrativa dematerializzata della presentazione di istanze *online*, quindi, deve potersi legare al sistema di gestione documentale, al fine di poter garantire la corretta gestione, archiviazione e conservazione delle istanze digitali. Anche la normativa prescrive, infatti, l'adozione di un portale per le istanze da presentare in via telematica adeguatamente progettato da potersi integrare con il protocollo informatico e con il sistema di conservazione o, comunque, che questi vengano eventualmente rivisti per garantire l'interoperabilità.

## Conclusioni

Per prima cosa, in questo capitolo finale, può esser utile riprendere brevemente gli aspetti salienti (problemi, principi e metodologie) riguardanti la formazione, gestione, conservazione e fruizione dei documenti e degli archivi in ambiente digitale.

La diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, unitamente alla spinta normativa per la semplificazione delle procedure amministrative, infatti, ha ribadito l'importanza di una corretta gestione documentale<sup>31</sup>, premessa necessaria per la conseguente completa trasformazione digitale dell'amministrazione stessa. Essa è realizzata grazie a sistemi informativi, poggiati su sistemi applicativi di qualità, coerentemente integrati con i procedimenti amministrativi (o processi di lavoro) di cui costituiscono strumento in grado di soddisfare le complesse esigenze documentarie<sup>32</sup> e di testimonianza qualificata sia di diritti soggettivi sia di eventi storici. Al sistema di gestione documentale<sup>33</sup>, infatti, è chiesto creare, acquisire e organizzare documenti accurati e affidabili, ossia di cui sia certa la provenienza e per i quali la formazione e la tenuta siano controllate. L'autenticità<sup>34</sup> (provenienza ed

<sup>31</sup> Dall'importanza della funzione documentaria (il documento archivistico, in quanto rappresentazione giuridicamente rilevante di un atto/fatto essenziale per l'espletamento di un'attività, fornisce prova giuridicamente valida di un atto, costituisce espressione certa di diritti e contribuisce alle decisioni future) deriva la necessità del controllo (ossia gestione) sulla produzione documentaria al fine di ottenerne un valido supporto per lo svolgimento efficiente dell'attività amministrativa.

<sup>32</sup> Necessità di predisporre documenti (*res*, ossia 'oggetti-cose') espressione diretta e sostitutiva di atti/fatti da mantenere autentici ed integri all'interno del contesto amministrativo, giuridico ed archivistico di formazione e gestione (per dare validità al contenuto giuridico che rappresentano). Per la conservazione, non essendo possibile mantenere i documenti informatici come originariamente prodotti, i sistemi devono garantire il trattamento nel tempo di riproduzioni autentiche (InterPARES parla della conservazione di componenti digitali che consentano la capacità di riproduzione autentica degli originali divenuti illeggibili). Ogni documento d'archivio, quindi, è accompagnato dal suo profilo informatico, ossia un file elettronico ad esso collegato e mantenuto in tutte le fasi di vita contenente gli elementi costitutivi (autore, destinatario, contenuto giuridico, data) dell'entità documentaria per la sua identificazione univoca, per il suo trattamento e per la verifica dell'autenticità.

<sup>33</sup> Insieme delle regole, delle procedure e delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) per la formazione, aggregazione, reperimento, utilizzo e conservazione dei documenti d'archivio. M. GUERCIO, *Archivistica informatica*, Roma, 2010, p. 48.

<sup>34</sup> Produrre documenti in ambiente digitale genera conseguenze dirette sulla possibili-

integrità), infatti, è condizione indispensabile per la conseguente conservazione. Gli obiettivi da soddisfare riguardano, quindi, la produzione di documenti attendibili a fini giuridici e pratici per lo svolgimento dell'attività amministrativa, l'organizzazione della documentazione in modo ordinato e coerente con le funzioni esercitate, la trasmissione e conservazione di documenti autentici e la rapidità del reperimento all'interno della concreta attività amministrativa. Questi possono essere effettivamente raggiunti se all'automazione e all'informatizzazione degli strumenti<sup>35</sup>, propri della prassi archivistica tradizionale, è premessa una riflessione sulle procedure amministrative tendente a ridurre, semplificare e qualificare l'iter delle pratiche e la conseguente produzione documentaria.

L'importanza di una corretta gestione dell'archivio (solo funzionalmente distinto per il quale è prevista una politica unitaria di gestione) corrente è riconosciuta anche a livello normativo con l'emanazione del DPR 445/2000<sup>36</sup> che, agli articoli 50-71, rimasti in vigore, ad eccezione del 51, anche dopo l'approvazione del Codice<sup>37</sup>, fornisce principi, strumenti e regole per la formazione, tenuta e utilizzo dei documenti. Al Testo unico si aggiungono anche i contributi di diversi progetti<sup>38</sup> internazionali volti ad identificare i requisiti funzionali che un sistema di gestione deve soddisfare, ossia le esigenze archivistiche e tecnologiche<sup>39</sup>

tà sia del loro mantenimento nel tempo in termini di autenticità e affidabilità (informatizzare l'archivio corrente alla luce delle esigenze della conservazione nel tempo), sia della creazione di sistemi in grado realizzare lo sforzo innovativo delle pubbliche amministrazioni.

- 35 Realizzazione di sistemi di gestione documentale completamente automatizzati nelle procedure e nei contenuti grazie a programmi di protocollazione informatica (per l'identificazione della provenienza e la definizione di procedure di produzione/acquisizione), a strumenti informatici per la classificazione e fascicolazione (per la sedimentazione coerente sulla base delle attività che hanno posto in essere i documenti), alla digitalizzazione dei documenti su supporto analogico e alla formazione, tenuta e memorizzazione di documenti nativi digitali.
- 36 Il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa* riunisce in un unico quadro di riferimento tutte le norme che riguardano la documentazione amministrativa e dà avvio ad una serie di attività per la semplificazione dell'amministrazione stessa. Le disposizioni hanno carattere organizzativo e lasciano alle singole amministrazioni la scelta del livello e del modello applicativo di informatizzazione da adottare. L'obiettivo è duplice: garantire la produzione accurata e la tenuta affidabile della documentazione e migliorare l'azione amministrativa in termini di efficienza e trasparenza.
- 37 In particolare, il Codice introduce l'obbligo della produzione di documenti informatici e della gestione di fascicoli informatici, affrontando, quindi, la gestione di archivi digitali e presupponendo un'amministrazione digitale nella gestione dei procedimenti amministrativi e nella comunicazione con cittadini e imprese.
- 38 Si ricordano lo standard ISO 15489 *Records Management* e il modello MOREQ *Model Requirements for the Management of Electronic Records*. In particolare, lo standard per la gestione documentale sottolinea l'importanza di stabilire politiche di gestione documentale da cui far derivare responsabilità, attività e strumenti per la sua concreta attuazione, mentre i documenti MOREQ offrono una base concettuale e metodologica per lo sviluppo delle componenti applicative.
- 39 Si ribadisce l'importanza e la necessità di protocollazione, classificazione e fascicolazione e selezione.

necessarie per poter raggiungere gli obiettivi che gli sono richiesti. In particolare, molta attenzione è stata posta all'aspetto della produzione e acquisizione dei documenti archivistici, per individuare regole, attività e procedure che garantiscano una corretta formazione, acquisizione e gestione dei documenti all'interno del sistema.

Attualmente l'amministrazione pubblica si trova a dover affrontare il momento di passaggio verso il suo futuro propriamente 'digitale', costituito dalla fase ibrida di convivenza della documentazione analogica e informatica, la quale complica lo sviluppo di adeguati sistemi di gestione. Da un lato, infatti, si è reso necessario riconoscere<sup>40</sup> validità giuridica al documento informatico (alla sua formazione e trasmissione), mentre dall'altro deve essere affrontato il trattamento delle copie digitalizzate<sup>41</sup> dei documenti cartacei. A questo si aggiunga il bisogno di definire con esattezza i flussi documentali e più in generale, i bisogni informativi e organizzativi del singolo ente, per realizzare soluzioni idonee e sostenibili. Risulta evidente, quindi, il ruolo svolto dal Servizio archivistico che, sulla base delle procedure previste nel Manuale di gestione<sup>42</sup>, si adopera per la realizzazione di un sistema in grado di ottenere i risultati attesi sia per quanto riguarda il trattamento del patrimonio documentale a supporto dell'attività amministrativa, sia per la ridefinizione dei servizi e delle modalità di comunicazione con i cittadini utenti. La soluzione auspicabile mira ad integrare la gestione di sistemi documentali informatici<sup>43</sup> con la gestione automatizzata dei flussi (ossia dell'*iter* delle pratiche, dei procedimenti amministrativi), realizzata attraverso specifiche piattaforme applicative di gestione dei flussi di lavoro o *worklow management*, per consentire la riduzione dei tempi dell'attività amministrativa e un miglioramento in termini di

40 Il meccanismo della firma digitale (impronta e certificato), quindi, dovrà essere aggiunto ai requisiti del sistema di gestione documentale. Questo, quindi, dovrà essere in grado di catturare, verificare in termini di validità e conservare le firme e i certificati associati.

41 Il sistema deve non incorrere nel rischio di duplicazione di memorie digitali per soli fini gestionali. La riproduzione deve essere sostitutiva, realizzata con procedure che consentano la conservazione a lungo termine su supporti stabili ed in formati leggibili a partire dal piano di conservazione.

42 Il Manuale descrive il sistema di formazione, tenuta e conservazione dei documenti, fornisce le procedure e le regole di funzionamento e aggiornamento del sistema. Le amministrazioni, quindi, stabiliscono in base alla propria autonomia organizzativa, i criteri di gestione interna e realizzano (rispettando le componenti essenziali previste dalla struttura comune individuata dalla normativa) e pubblicano il Manuale (articoli 3 e 5 del DPCM 3/12/2013). Per completezza si aggiunge che il Manuale dovrà essere approvato entro l'11/10/2015, comportando la formazione, gestione, trasmissione e conservazione in modalità informatica della documentazione secondo le regole e gli standard previsti dal Manuale stesso. Il termine ultimo per l'adeguamento dei sistemi di gestione documentale, invece, è fissato dal DPCM 13/11/2014 entro il 12/08/2016 (entro questa data tutti i documenti dovranno essere formati in originale secondo quanto stabilito dall'articolo 40 del CAD e dalla regole tecniche del DPCM stesso).

43 L'obiettivo più ambizioso tende a superare la gestione informatica di documenti analogici in favore di sistemi per la trattazione di riproduzioni sostitutive digitali e di documenti informatici originali.

qualità e trasparenza della stessa.

A livello applicativo, oltre all'importanza delle componenti per la protocollazione<sup>44</sup>, classificazione e fascicolazione, si sottolinea la rilevanza delle funzionalità di controllo e sicurezza. Per prima cosa il sistema deve poter controllare gli accessi grazie a procedure di identificazione e autorizzazione, ossia consentire la distribuzione di privilegi d'accesso diversi con i quali limitare l'accesso alle componenti del sistema e alle sole attività permesse. Con il tracciamento retroattivo o *audit trail*, invece, il sistema garantisce memoria<sup>45</sup> di tutte le operazioni effettuate dagli utenti di qualsiasi tipologia ma anche automaticamente dal sistema stesso, per poter individuare le eventuali operazioni non autorizzate. Infine, al sistema è richiesto di effettuare *backup* regolari di documenti e metadati e di essere in grado di recuperare i documenti<sup>46</sup> in caso di perdite dovute a cadute del sistema.

Per quanto riguarda i requisiti funzionali per la conservazione, il sistema deve possedere regole (derivate dal Piano di conservazione) per la tenuta e lo scarto dei documenti che consentano una serie di opzioni tra cui la conservazione permanente, lo scarto automatico o la distruzione previa autorizzazione. In via generale, per assolvere alla conservazione a lungo termine di archivi informatici, è necessario il mantenimento, da un lato, della loro autenticità e leggibilità e dall'altro dell'accessibilità. La rapida evoluzione tecnologica, però, comporta un fenomeno di obsolescenza che lo rende difficoltoso sia in termini di sussistenza delle componenti costitutive del documento, sia di possibilità d'uso. Ecco perché si parla di 'sfida' in riferimento alla conservazione digitale, la quale, infatti, è realizzata tramite processi di migrazione che inevitabilmente comportano delle modificazioni, per le quali, quindi, è indispensabile stabilire<sup>47</sup> il livello di accettabilità entro il quale

44 In particolare per quanto riguarda l'acquisizione, il sistema deve 'catturare' i documenti (e i relativi metadati) senza modificarne il contenuto e a prescindere dal formato (tra quelli riconosciuti del sistema), associandoli allo schema di classificazione.

45 Il sistema deve registrare in un file di *log* tutte le operazioni in modo tale che i dati di *audit trail* siano disponibili per eventuali verifiche.

46 In particolare i documenti vitali, essenziali per assicurare la continuità operativa di un ente.

47 Il progetto InterPARES ha introdotto la definizione dei 'requisiti di autenticità' per garantire l'identità e l'integrità delle memorie digitali. Grazie ad essi, infatti, è possibile individuare le componenti logiche costitutive del documento e, conseguentemente, conservarne le entità originarie ed i metadati (identificare gli elementi sufficienti per assicurare l'autenticità, ossia l'identificazione del documento e delle sue relazioni di contesto e l'integrità, compatibilmente con i cambiamenti del flusso di *bit* dovuti ai problemi di obsolescenza tecnologica). InterPARES (*International Research on Permanent Authentic Records in Electronic System*), quindi, ha affrontato nel primo periodo d'indagine (1999-2002) la tematica della conservazione a lungo termine dell'autenticità dei documenti informatici, occupandosi della definizione dei requisiti funzionali per la verifica dell'autenticità dei documenti informatici conservati (ed anche in fase di migrazione), dei criteri di selezione e dei modi per la conservazione permanente degli stessi. La conclusione formulata dal progetto consiste nel mantenimento della 'catena ininterrotta' della custodia (in assenza



non viene intaccata l'autenticità e l'accessibilità della documentazione. Dal punto di vista applicativo, l'obiettivo finale si può individuare in sistemi di conservazione affidabili (*digital archives*), dove memorizzare, conservare e fruire i documenti informatici unitamente ai relativi metadati.

Infine, è necessario sottolineare l'importanza del momento di analisi, pianificazione e progettazione del sistema informativo, per poterlo calare nel contesto amministrativo di riferimento e consentire la successiva scelta della soluzione tecnologica più idonea per l'automazione e l'informatizzazione. Questo, infatti, deve potersi individuare come il sottosistema (o componente) di un'amministrazione, intesa come insieme di unità organizzative, risorse e processi (attività) a sua volta organizzata in ottica di sistema, per la gestione delle informazioni necessarie al conseguimento delle proprie finalità e, quindi, nel nostro caso, per la gestione della documentazione d'archivio.

Avendo avuto come realtà di riferimento il Comune di Padova, quanto precedentemente delineato deve inevitabilmente essere collegato anche al fenomeno di riforma che caratterizza l'odierna amministrazione pubblica. La recente entrata in vigore della legge<sup>48</sup> delega per la riorganizzazione della pubblica amministrazione, unitamente al DL 90/2014, che all'articolo 24 prevede l'adozione dell'Agenda<sup>49</sup> per la semplificazione per il triennio 2015 - 2017 e del Piano di informatizzazione per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni per via telematica, infatti, contribuisce a definirne la trasformazione digitale: l'articolo 1, trattando della cittadinanza digitale, rende evidente la necessità della riorganizzazione amministrativa in ottica *digital first* per l'erogazione di servizi in modalità digitale. Ponendo, infatti, il cittadino al centro dell'azione amministrativa, questo articolo mira alla progressiva realizzazione del principio '*digital by default*', per il quale i servizi devono essere progettati ed erogati in primo luogo in forma digitale. Moltissime, quindi, sono le azioni e gli strumenti richiesti perché questa rivoluzione possa attuarsi, previsti dalla normativa e in fase di attuazio-

di eventi che la mettano in discussione, l'autenticità può essere presunta) e di ogni operazione - procedura conservativa dell'autenticità e dell'accessibilità attuata in ciascuna fase di vita del documento. La seconda fase (2002-2006), invece, si è occupata dell'analisi dei documenti interattivi e dinamici, i quali, riconosciuti come documenti 'potenziali', raggiungono la stabilità di forma e contenuto (diventano documenti d'archivio) solo quando entrano a far parte di un sistema di gestione documentale (per i rapporti conclusivi di ogni fase si veda il sito ufficiale [www.interpares.org](http://www.interpares.org)).

<sup>48</sup> Legge 7/08/2015, n. 124 *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* (in vigore dal 28/08/2015).

<sup>49</sup> Dell'Agenda si sottolinea principalmente l'importanza data al controllo del rispetto delle scadenze dei vari interventi di semplificazione previsti. Mediante un rapporto di monitoraggio sullo stato di avanzamento di ciascuna misura, infatti, vengono resi pubblici periodicamente, nell'ottica di massima trasparenza, i risultati progressivamente raggiunti e le cause degli eventuali ritardi.

ne. All'interno della cornice di interoperabilità costituita dallo SPC, è stato possibile rendere operativo<sup>50</sup> lo SPID, ossia il sistema per la gestione di un'unica identità digitale in sostituzione dei sistemi di credenziali previsti da ciascun ente. Questo comporterà, come beneficio principale, la corretta gestione dei dati personali che saranno detenuti dai gestori di identità accreditati e non più da qualsiasi erogatore di servizi. Il sistema 'PagoPA', invece, grazie all'infrastruttura<sup>51</sup> 'Nodo dei pagamenti - SPC', rende possibile l'esecuzione delle operazioni elettroniche di pagamento a beneficio delle amministrazioni. In aggiunta, l'approvazione della sperimentazione su 26 comuni pilota dell'Anagrafica unica rappresenta un altro passo per la realizzazione di 'Italia Login', la 'casa' online del cittadino e dell'impresa, dover sarà possibile gestire, grazie ad un'unica piattaforma relazionale (in cui si integreranno i profili civici *online* di ogni cittadino), tutte le interazioni con l'amministrazione pubblica nella massima semplicità e usabilità (tutti i servizi<sup>52</sup> di ogni amministrazione dovranno essere portati all'interno di questa 'casa' online). Perché questo sia possibile<sup>53</sup>, quindi, è necessaria la piena attività di SPID, ANPR e 'PagoPA', oltre a diversi interventi in materia di sistema di gestione documentale e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, per garantire la creazione di un ambiente<sup>54</sup> interoperabile e cooperante in cui l'azione amministrativa sia trasparente. Un unico punto<sup>55</sup> di accesso per tutti i servizi della pubblica amministrazione, infatti, consentirà un miglioramento dei servizi stessi, oltre allo sviluppo di nuovi ed innova-

50 Con l'emanazione dei quattro regolamenti (Regole tecniche, Accreditamento gestori, Utilizzo identità pregresse e Modalità attuative) si è conclusa la fase sperimentale che aveva coinvolto 11 amministrazioni e il Sistema Pubblico può considerarsi avviato. Anche se in ritardo rispetto alle prime previsioni, è ora possibile l'accreditamento dei gestori d'identità ed entro dicembre 2015 verranno rilasciate le prime identità digitali. Lo SPID sarà esteso a tutte le amministrazioni pubbliche in 24 mesi per consentire l'accesso ai servizi *online* con un'unica identità digitale.

51 Il sistema di interoperabilità è già pienamente operativo e gratuitamente disponibile per tutte le pubbliche amministrazioni (attualmente vi hanno aderito 304 amministrazioni tra cui anche il Comune di Padova). Entro il 31/12/2015 tutte le pubbliche amministrazioni sono obbligate ad aderirvi e a programmare le attività di implementazione dei servizi. Anche il sistema di emissione della marca da bollo digitale poggia sull'infrastruttura del Nodo. A conclusione della fase pilota, la diffusione del servizio a tutte le PA centrali è prevista per dicembre 2015, mentre la copertura del 90% dei comuni sarà possibile entro la fine del 2017.

52 Questo sarà tecnicamente possibile grazie ad un sistema integrato di interfacce (Api) che garantirà l'interoperabilità dei servizi e il loro utilizzo attraverso una piattaforma unica. Saranno poi gli uffici a scambiarsi le informazioni in relazione alle funzioni che devono svolgere senza dover coinvolgere il cittadino (cittadino al centro e amministrazione al suo servizio).

53 La prima fase di proliferazione e *login* tramite ANPR e SPID può attuarsi entro il 2016, mentre la disponibilità dei servizi sarà successiva e completa entro il 2020.

54 L'obiettivo è la semplificazione della pubblica amministrazione per uno 'Stato facile' da usare e accedere, anche nell'ottica del '*mobile first*'.

55 In questo modo sarà possibile integrare i servizi pubblici digitali che attualmente risultano, infatti, per lo più sconnessi, a svantaggio del loro utilizzo (la Presidenza del Consiglio parla di 240 siti gov.it e di 50 mila siti web della PA con modalità di accesso diverse per i vari servizi *online*).

tivi, nell'ottica di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, che invoglierà il cittadino a rapportarsi con l'amministrazione 'digitale'. 'Italia Login', quindi, consentirà di unificare l'eterogeneità degli attuali canali di comunicazione web. In ogni caso, le tempistiche per la piena operatività sono molto lunghe e tenderanno a dilatarsi, visti i ritardi già accumulati in fase di attuazione dello SPID. Ecco perché è prioritario per la pubblica amministrazione portare avanti la definizione dei propri portali per l'erogazione di servizi in rete, mirando alla migliore soddisfazione possibile delle esigenze degli utenti.

Come si è avuto modo di delineare nel quarto capitolo, il punto focale per l'attuazione del Piano di informatizzazione per la presentazione di istanze *online* riguarda la necessità dell'analisi e ridefinizione dei procedimenti amministrativi per la loro completa dematerializzazione e digitalizzazione, a partire dalla formulazione di una modulistica standardizzata fino all'implementazione degli strumenti tecnologici necessari per l'automazione delle procedure. Conseguentemente alla fase di riorganizzazione dell'attività amministrativa, infatti, deve poter essere progettato un portale in grado sia di semplificare e velocizzare il dialogo tra cittadino e pubblica amministrazione, sia di generare documenti informatici formalmente e giuridicamente corretti. Il collegamento con i sistemi di *back-office* consentiranno la conclusione dell'*iter* procedimentale, mentre l'integrazione con il sistema di gestione documentale ne garantirà la corretta trattazione, archiviazione e conservazione nel tempo.

L'utilizzo delle nuove tecnologie all'interno della pubblica amministrazione, infatti, deve poter essere uno strumento di sviluppo che consenta sia di adeguare l'offerta dei propri servizi ai bisogni emergenti della società<sup>56</sup>, sia di portare avanti in modo efficace, efficiente e trasparente la propria attività, soddisfacendone le complesse esigenze documentarie.

<sup>56</sup> Questo sarà possibile, ad esempio: rendendo disponibili in rete servizi con il massimo livello di interattività per ridurre (se non eliminare) i disagi derivanti dalla necessità di spostamenti e accesso ai vari uffici; diffondendo la cultura digitale con azioni di formazione per l'acquisizione delle competenze digitali da parte dei cittadini stessi ma anche del personale pubblico; rendendo fruibile il patrimonio informativo pubblico (pubblicità e trasparenza); e predisponendo piattaforme per la rilevazione dei bisogni. In particolare, gli interventi necessitano di una pianificazione nazionale che, tenendo conto dei principi della replicabilità, della scalabilità e del riuso, superi la frammentazione d'azione per poter evitare lo spreco di risorse e rendere possibile il raggiungimento di risultati concreti.



# Modulo istanza di accesso per ricerca e studio

Mod. 2.a - Accesso per fini di ricerca e studio



## Comune di Padova

Settore Servizi istituzionali e Avvocatura  
Servizio archivistico comunale - Archivio generale

Richiesta n° \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ (anno)

Al Responsabile del Servizio archivistico  
del Comune di Padova

Oggetto: *Richiesta di accesso alla Sala di studio dell'Archivio generale del Comune di Padova.*

Il/la sottoscritto/a .....  
domiciliato/residente a ..... prov./stato estero .....  
in via ..... n. .... tel. ....  
e-mail ..... documento identità .....

chiede

di essere autorizzato all'accesso alla Sala di studio dell'Archivio generale del Comune di Padova ed alla consultazione di materiale documentario e bibliografico per una ricerca dal titolo .....

..... avente scopo:

- redazione tesi di laurea / diploma / dottorato     preparazione materiale didattico     studio personale  
 pubblicazione: editore / rivista .....

in quanto

- docente / ricercatore di ..... presso .....  
 studente iscritto al corso di laurea/diploma/dottorato .....  
presso l'Università/l'Istituto .....  
con presentazione del prof. ....  
 privato cittadino  
 altro (specificare) .....

(firmare retro del foglio)

Archivio generale del Comune di Padova, via Frà Paolo Sarpi 6 - 35138 Padova  
tel. 049/8204651 (Sala di studio) 049/8204624-28-37-41-53 (Ufficio) fax 049/8204635 e-mail [archivio generale@comune.padova.it](mailto:archivio generale@comune.padova.it)  
orario: lunedì, martedì, mercoledì e venerdì mattina dalle 8,30 alle 13,30; martedì pomeriggio dalle 15 alle 17; giovedì continuato dalle 8,30 alle 15



## Appendice normativa

In appendice si è pensato di fornire un elenco dei principali articoli del *Testo unico* e del *Codice dell'amministrazione digitale*, al fine di offrire una visione d'insieme delle disposizioni inerenti agli argomenti trattati in questo elaborato.

*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (DPR 445/2000)*

Articolo 1: definizioni

Articolo 38: modalità di invio e sottoscrizione delle istanze

Articolo 43: accertamenti d'ufficio

CAPO IV Sistema di gestione informatica dei documenti (articoli 50-70):

articolo 50: attuazione dei sistemi

articolo 52: il sistema di gestione informatica dei documenti

articolo 53: registrazione di protocollo

articolo 54: informazioni annullate o modificate

articolo 55: segnatura di protocollo

articolo 56: operazioni ed informazioni minime del sistema

articolo 57: numero di protocollo

articolo 58: funzioni di accesso ai documenti e alle informazioni del sistema

articolo 59: accesso esterno

articolo 60: accesso effettuato dalle pubbliche amministrazioni

articolo 61: servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi

articolo 62: procedure di salvataggio e conservazione delle informazioni del sistema

articolo 63: registro di emergenza

articolo 64: sistema di gestione dei flussi documentali

articolo 65: requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali

articolo 67: trasferimento dei documenti all'archivio di deposito

articolo 68: disposizioni per la conservazione degli archivi

articolo 69: archivi storici

articolo 70: aggiornamenti del sistema

*Codice dell'amministrazione digitale (DL 7 marzo 2005, n. 82)*

Articolo 1: definizioni

Articolo 3: diritto all'uso delle tecnologie

Articolo 3-bis: domicilio digitale del cittadino

Articolo 4: partecipazione al procedimento amministrativo informatico

Articolo 5: effettuazione di pagamenti in modalità informatiche

Articolo 5-bis: comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche

articolo 6: utilizzo della posta elettronica certificata

Articolo 7: qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza

Articolo 8: alfabetizzazione informatica dei cittadini

Articolo 15: digitalizzazione e riorganizzazione

Articolo 20: documento informatico

Articolo 21: documento informatico sottoscritto con firma elettronica

Articolo 22: copie informatiche di documenti analogici

Articolo 23: copie analogiche di documenti informatici

Articolo 23-bis: duplicati e copie informatiche di documenti informatici

Articolo 23-ter: documenti amministrativi informatici

Articolo 24: firma digitale

Articolo 35: dispositivi sicuri e procedure per la generazione della firma

Articolo 40: formazione di documento informatici

Articolo 40-bis: protocollo informatico

Articolo 41: procedimento e fascicolo informatico

Articolo 42: dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni

Articolo 43: riproduzione e conservazione dei documenti

Articolo 44: requisiti per la conservazione dei documenti informatici

Articolo 45: valore giuridico della trasmissione

Articolo 48: posta elettronica certificata

Articolo 50: disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni

Articolo 52: accesso telematico e riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni

Articolo 62: anagrafe nazionale della popolazione residente - ANPR

Articolo 63: organizzazione e finalità dei servizi in rete

Articolo 64: modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni

Articolo 65: istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica



Articolo 66: carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi

Articolo 71: regole tecniche

Articolo 73: sistema pubblico di connettività (SPC)

Articolo 74: rete internazionale delle pubbliche amministrazioni

Articolo 76: scambio di documenti informatici nell'ambito del sistema pubblico di connettività

Articolo 77: finalità del sistema pubblico di connettività



## Principale normativa di riferimento

Legge 07/08/1990, n. 241 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*

DECRETO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 31/10/2000  
*Regole tecniche per il protocollo informatico.*

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 28/12/2000, n. 445 *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.*

DECRETO LEGISLATIVO 22/01/2004, n. 42 *Codice dei beni culturali e del paesaggio.*

*Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione* Direttiva Stanca 04/01/2005.

DECRETO LEGISLATIVO 7/03/2005, n. 82 *Codice dell'amministrazione digitale.*

DECRETO LEGGE 18/10/2012, n. 179 *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.*

DECRETO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 3/12/2013  
*Regole tecniche per il protocollo informatico.*

*Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi* ex articolo 5, comma 4 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i. recante "Codice dell'amministrazione digitale" (Versione 1.1 – gennaio 2014).

DECRETO LEGGE 24/06/2014, n. 90 *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari* (articolo 24 come modificato dalla legge di conversione 11/08/2014, n. 114).

Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate 19/09/2014 *Modalità di pagamento in via telematica dell'imposta di bollo dovuta per le istanze e per i relativi atti e provvedimenti trasmessi in via telematica.*

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 24/10/2014 *Definizione delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID), nonché dei tempi e delle modalità di adozione del sistema SPID da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese.*

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 13/11/2014 *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 ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale.*

UNI ISO 15489-1 *Informazione e documentazione. Gestione dei documenti di archivio. Principi generali, 2006.*

## Bibliografia

- [1] BERTINI MARIA BARBARA, *Che cos'è un archivio*, Roma, Carocci, 2008.
- [2] BONFIGLIO-DOSIO GIORGETTA, *La politica archivistica del Comune di Padova dal XIII al XIX secolo*, Roma, Viella, 2002.
- [3] BONFIGLIO-DOSIO GIORGETTA, *Primi passi nel mondo degli archivi. Temi e testi per la formazione archivistica di primo livello*, Padova, CLEUP, 2010.
- [4] BONFIGLIO-DOSIO GIORGETTA, *Sistemi di gestione documentale*, Padova, CLEUP, 2013.
- [5] BONFIGLIO-DOSIO GIORGETTA, DESOLEI ANDREA, PAVONE VALERIA, *Il servizio archivistico dell'ente locale*, a cura di RIGON ANDREINA, Padova, 2008.
- [6] BONFIGLIO-DOSIO GIORGETTA, DESOLEI ANDREA, PAVONE VALERIA, *L'Archivio in formazione: la gestione dell'archivio corrente degli enti locali*, a cura di RIGON ANDREINA, Padova, 2010.
- [7] BONFIGLIO-DOSIO GIORGETTA, DESOLEI ANDREA, PAVONE VALERIA, *Redazione e aggiornamento del manuale di gestione dell'ente locale*, a cura di RIGON ANDREINA, Padova, 2014.
- [8] CARUCCI PAOLA, *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1987 (Beni culturali,1).
- [9] DUNI GIOVANNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nell'evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008.
- [10] GUERCIO MARIA, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma, Carocci, 2010.
- [11] LODOLINI ELIO, *Archivistica. Principi e problemi*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

- [12] *Manuale di gestione del protocollo informatico e del Servizio archivistico comunale*: [http://www.padovanet.it/allegati/C\\_1\\_Allegati\\_1185\\_Allegato.pdf](http://www.padovanet.it/allegati/C_1_Allegati_1185_Allegato.pdf)
- [13] PIGLIAPOCO STEFANO, *La memoria digitale delle amministrazioni pubbliche. Requisiti, metodi e sistemi per la produzione, archiviazione e conservazione dei documenti informatici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2005.
- [14] VITALE STEFANO, *Passato digitale, Le fonti dello storico nell'era del computer*, Milano, Mondadori, 2004.

### *Sitografia*

[www.padovanet.it](http://www.padovanet.it)

[www.agid.gov.it](http://www.agid.gov.it)

[www.agendadigitale.eu/egov](http://www.agendadigitale.eu/egov)

[www.funzionepubblica.gov.it/](http://www.funzionepubblica.gov.it/)

[www.istat.it/it/archivio/108009](http://www.istat.it/it/archivio/108009)

[www.istat.it/it/archivio/91168](http://www.istat.it/it/archivio/91168)

[www.opensipa.it](http://www.opensipa.it)

## Ringraziamenti

Desidero ringraziare in primo luogo il mio relatore, la prof.ssa Giorgetta Bonfiglio-Dosio, per la disponibilità e la costante attenzione dimostratami.

Un sentito ringraziamento anche alla dott.ssa Valeria Pavone e a tutto il personale dell'Archivio generale, del Protocollo e del Laboratorio di legatoria e restauro del Comune di Padova per avermi accolto e coinvolto con sincero interesse in ogni attività, permettendomi di vivere un produttivo periodo di tirocinio e di svolgere questo lavoro di ricerca.

Infine, un affettuoso pensiero ad Enrico, per l'avermi sempre supportato e l'aver compreso le mie molte assenze, alle amiche Eleonora, Elsa, Giorgia e Veronica, per l'aver condiviso anche questo traguardo nonostante la lontananza e i mille impegni, e a tutta la mia famiglia, per l'aver sempre messo il mio percorso universistario e le mie esigenze tra le loro priorità.