

PUBBLICA

Scuola Anci per Giovani Amministratori

IL COMUNE DIGITALE.
UN NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO.
COME REALIZZARE IL COMUNE DIGITALE (CONSIDERAZIONI
TECNICO-GIURIDICHE)

Donato Limone, professore di informatica giuridica e
diritto dell'amministrazione digitale; Direttore della
Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD),
Università telematica della Sapienza

Roma, 29.1.2020



Verso il comune digitale

- Il Comune digitale è un sistema di decisioni, regole, dati, organizzazione, processi, servizi, risorse, utenti
- Il Comune digitale utilizza prevalentemente le tecnologie dell'informazione e della comunicazione
- I processi di transito da amministrazione analogica ad amministrazione digitale sono legati ad interventi di riorganizzazione, di semplificazione, di trasparenza, di accesso telematico ai servizi
- Il Comune digitale opera sulla base di dati/informazioni/documento esclusivamente e nativamente digitali

Il ruolo dei diversi attori nella trasformazione digitale

- Il ruolo degli Organi: linee di indirizzo (Consiglio comunale; piani esecutiva della Giunta; Il Sindaco come primo motore di cambiamento)
- Il ruolo della Dirigenza/apicali (attuazione dei piani di fattibilità e dei progetti approvati dalla Giunta)
- Necessità un nuovo modello organizzativo

L'amministrazione nativamente digitale

Il valore legale del documento informatico

- Un'amministrazione digitale è tale se è “nativamente digitale”, se la formazione dei documenti avviene nel rispetto dell'art. 20, comma 1- bis del Codice:
- 1. COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 26 AGOSTO 2016, N. 179.
- ***((1-bis. Il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore. In tutti gli altri casi, l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immodificabilità. La data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle Linee guida.))***

Regole tecniche

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

I documenti amministrativi informatici

- Art. 23-ter, comma 1
- I documenti nativi digitali sono primari ed originali (dai quali si possono fare copie e duplicati con valore legale)
- Art. 23-ter, comma 3
- I documenti analogici possono essere trasformati in digitale (regole tecniche). I documenti da conservare sono quelli digitali.

Come adottare lo standard documentale

- Per adottare lo standard documentale che garantisce le caratteristiche di cui all'art. 20, comma 1- bis, è necessario che da una *data certa* tutto il Comune avvii la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti in modalità esclusivamente digitale.
- Per fare questo è necessaria (per es.) *una delibera della Giunta (data l'importanza della decisione per il cambiamento organizzativo e documentale)* che stabilisca:
- *a) un periodo di preparazione (per es.: 6 mesi) prima di avviare il passaggio dall'analogico al digitale, nel quale verificare le condizioni generali del contesto amministrativo (semplificazione; standard da adottare; applicativi tecnici; sito; formazione del personale);*
- *b) la data certa per avviare il cambio di gestione documentale;*
- *c) un sistema di monitoraggio per la verifica del cambiamento e delle eventuali criticità gestionali, documentali e tecniche.*

Il valore legale delle firme elettroniche

- Si possono utilizzare le firme elettroniche non qualificate in ragione dei documenti da firmare (documenti interni, documenti a supporto delle fasi interne ai procedimenti, ecc.)
- Le firme digitali sono obbligatorie sui contratti e gli appalti

La gestione e la conservazione dei documenti informatici

- Regole tecniche per la gestione (DPCM 3.12.2013)
- Regole tecniche per la conservazione (DPCM 3.12.2013)

Il sito

- **11. Il sito come interfaccia fondamentale per informare, per garantire trasparenza, per erogare servizi**
- L'art. 53 del Codice stabilisce i principi che si devono rispettare nella realizzazione e nella gestione del sito web istituzionale:
- accessibilità, elevata usabilità, e reperibilità, anche da parte delle persone disabili;
- completezza di informazione,
- chiarezza di linguaggio;
- affidabilità;
- semplicità di consultazione
- qualità;
- omogeneità;
- interoperabilità.

Responsabilità dei siti

- La responsabilità di un sito che rispetti tali principi è della dirigenza e degli apicali. La responsabilità riguarda l'applicazione dei principi sopra indicati. La responsabilità dei siti riguarda quindi la progettazione dei siti, la realizzazione, l'aggiornamento, la funzionalità. L'art. 53 stabilisce quindi che il sito non è riconducibile ad una realizzazione solo tecnica ma soprattutto il sito deve permettere al cittadino la facile consultazione dei procedimenti e dei servizi di proprio interesse e che le attività amministrative, i servizi e i procedimenti devono essere descritti compiutamente e con chiarezza.
- In un sito:
 - a) non si possono indicare in modo sintetico ed incompleto le attività o i procedimenti;
 - b) è necessario descrivere l'iter delle attività e dei procedimenti per una facile conoscibilità tramite sito e per la presentazione delle istanze in rete;
 - c) è necessario mettere in evidenza i menu per un facile e veloce accesso ai servizi ("Come fare per....");
 - d) è necessario definire e pubblicare i formati delle istanze digitali per attivare le stesse direttamente da sito;
 - e) non si può giustificare l'accesso ai servizi da un certo punto del sito e da un altro si accede ai moduli/formati delle istanze relativi agli stessi servizi;
 - f) non si possono giustificare (perché non nativamente digitali) moduli/formati di istanze che poi sono stampati ed inviati in modalità analogica all'amministrazione; ecc.

Il sito come strumento di trasparenza e democrazia

- Quanto stabilito dall'art. 53 del Codice deve essere applicato nel rispetto dei principi fondamentali del dlgs 33/2013 e sm.
- In particolare, il sito deve essere utilizzato per garantire la trasparenza *“.....intesa come accessibilita' totale **dei** dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attivit  amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”* (art. 1, comma 1, dlgs 33/2013 e sm).
- E quindi,   necessario garantire la qualit  dell'informazione che deve essere gestita tramite il sito (art. 6), la formazione di dati aperti e del loro riutilizzo (art. 7), la pubblicazione delle informazioni obbligatorie per 5 anni (art. 8), la correlazione ed il coordinamento con il piano triennale della prevenzione della corruzione (art. 10).

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

- L'istanza digitale è regolata dall'art. 65 CAD
- L'impegno dei comuni: definire il formato delle istanze nativamente digitali
- Il cittadino interagisce con il Comune digitale tramite il sito istituzionale secondo la seguente sequenza:
 - - Nel sito il cittadino agevolmente, attraverso il menu "Come fare per....", cerca l'attività amministrativa o il procedimento di proprio interesse.
 - - Il cittadino attiva la consultazione dell'attività o del procedimento e quindi è in grado di conoscere le finalità dell'azione amministrativa interessata, l'iter, la documentazione necessaria, i costi da sostenere, come attivare l'iter tramite il formato della istanza digitale.
 - - Il cittadino compila la istanza in tutte le sue parti direttamente sul sito istituzionale; avvia il processo di protocollazione informatica della richiesta; la richiesta/istanza protocollata viene indirizzata automaticamente sulla stazione di lavoro del dirigente o del responsabile, che avviano la fase istruttoria.
 - - Il cittadino utilizza SPID o altri sistemi di identità digitale per attivare e rendere valide le procedure di accesso e di compilazione delle istanze.
 - - L'iter si conclude con l'adozione di un provvedimento che viene comunicato agli interessati, viene pubblicato sul sito, viene conservato a norma. Tutte le attività sono gestite solo in modalità nativamente digitali.
 - - Sono a carico dell'amministrazione la descrizione dell'attività/procedimento, la definizione dell'iter, la formazione delle istanze/dichiarazioni, la struttura della istruttoria e il processo di gestione e conservazione documentale digitale.
 - - Il cittadino non può che operare in rete tramite sito solo attraverso questo canale digitale che risulterà vantaggioso, veloce, trasparente.

La sicurezza informatica

- La sicurezza non è solo elemento tecnico indispensabile ma soprattutto come elemento necessario per la validità legale ed amministrativa del comune digitale
- La sicurezza dei dati, delle infrastrutture, delle reti
- La sicurezza dei dati personali
- La sicurezza dei dati come patrimonio informativo pubblico

La formazione

- Dei cittadini art. 8 CAD: sulle fonti di diritto in rete; sull'accesso ai siti e ai servizi; sui diritti digitali
- Degli Organi art. 12 CAD: sulle fonti del diritto; sui principi dell'amministrazione digitale; sui diritti digitali, sul processo di monitoraggio per l'attuazione del CAD e del piano di informatica
- Della dirigenza art. 13 CAD: sul management del processo di digitalizzazione
- Dei dipendenti art. 13 CAD: sull'amministrazione digitale e sulle cose operative da fare

Cose da fare.....

- Di seguito in sintesi l'elenco delle attività e delle decisioni che sono state illustrate in modo più articolato nelle linee guida:
- Atto di indirizzo del Consiglio per la progettazione e la realizzazione del Comune digitale;
- Piano esecutivo della Giunta per l'avvio dei processi di semplificazione e digitalizzazione; adozione del Piano di informatica dell'ente;
- Piano della valutazione delle performance dei dirigenti/apicali per l'attuazione dei processi di semplificazione e digitalizzazione;
- Avvio del processo di semplificazione da parte della dirigenza e/o degli apicali;
- Nomina del responsabile del sistema documentale digitale (e del protocollo informatico);
- Adozione del Manuale di gestione per il sistema documentale digitale;

.....Cose da fare

- Nomina del responsabile del sistema di conservazione;
- Adozione del Manuale di conservazione dei documenti informatici;
- Attivazione delle procedure per eventuale ricorso a conservatori accreditati per le attività di conservazione;
- Nomina del responsabile della protezione dei dati personali
- Revisione del sito istituzionale nel rispetto dell'art. 53 del Codice e dell'art. 6 del dlgs 33/2013 e sm.
- Attivazione di formati di istanze/dichiarazioni digitali per agevolare le attività di interazione tra cittadino e burocrazia locale;
- Formazione dei cittadini, degli organi, della dirigenza, dei dipendenti per sviluppare una nuova cultura amministrativa.
- Eventuale accordo tra comuni per una gestione condivisa dei processi di semplificazione e digitalizzazione.

Per approfondimenti

- Scrivete a:
donato.limone@unitelmasapienza.it