

Il documento elettronico e la dematerializzazione: il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale

(in collaborazione con ANORC)

FORUM PA - 18 maggio 2010

FABIO PISTELLA

Commissario Straordinario DigitPA

Possiamo individuare tre piani di lettura del titolo di questo incontro: le considerazioni di carattere generale sull'impostazione del grande tema della dematerializzazione, i commenti e le proposte sulle disposizioni specifiche contenute nella nuova stesura del Codice dell'Amministrazione Digitale, e alcune considerazioni che verranno fatte sia da parte delle amministrazioni utilizzatrici sia da parte dei soggetti imprenditoriali che offrono le soluzioni. Sarà bene che queste tre chiavi di lettura coesistano nelle relazioni che andranno a comporre questo convegno. Per dare concretezza ai contributi suggerisco alcuni punti che mi sembrano più meritevoli di attenzione. Il primo è quello dell'Identity Management, che si declina anche nel confronto tra i vari tipi di firma. Non a caso la legge delega che ha attivato la revisione del CAD tramite decreto legislativo ha previsto in particolare interventi per la semplificazione del meccanismo di firma digitale.

Un'altra domanda che tutti abbiamo in mente è quella relativa a quando si può distruggere l'originale. Credo che si debba avere il coraggio di porsi questo problema con l'obiettivo di convenire una lista ben strutturata di punti di vista e di soluzioni possibili.

Un'altra questione a questa collegata è relativa al confine tra duplicato e copia. Il concetto di duplicato, che esiste nel mondo analogico, serve anche nella prospettiva digitale? Vogliamo introdurre delle regole al riguardo?

Meriterebbero di essere individuati anche tanti altri spunti di riflessione, ma mi limito a questi, che hanno risvolti operativi correlati con la nostra attività quotidiana.

Passo ora la parola a Giovanni Arditì, Direttore Centrale della Banca d'Italia, e a Giovanni Basile, Vicecapo dell'Ufficio Legislativo del Ministero, per i loro interventi.

Intervento di Giovanni Arditì e Giovanni Basile

Una parte delle disposizioni che abbiamo ascoltato sono condizionate dalle Direttive comunitarie, per esempio si può scegliere se attivare o meno le tipologie di firma indicate, ma si deve scegliere una tra quelle. Con pignoleria da professore io personalmente credo che bisogna mettersi d'accordo su quante siano le firme digitali. Stiamo parlando di una famiglia alla quale appartengono, secondo la Direttiva comunitaria, tre potenziali membri, il resto è un contenitore nel quale stanno le tre

forme. Oggi è attivata una delle tre forme possibili, e la revisione del CAD ci porterà a due. Questo è più o meno esplicitamente contenuto nella legge delega che guida il Decreto Legislativo di modifica al CAD, purché “sia garantito un adeguato livello di sicurezza”. Ma noi vogliamo lo stesso livello di sicurezza in scambi tra soggetti che appartengono a strutture diverse, o vogliamo una qualche “semplificazione” all’interno di una struttura? Chi ha visto i Dossier che vanno in firma al Ministro tipicamente sa che vi sono otto sigle, ma non è che quando dematerializziamo abbiamo bisogno di otto firme digitali: anche dal punto di vista della valenza generale, non tutte le sottoscrizioni con il nome e cognome hanno lo stesso valore. Quindi, riassumendo, rimarremo all’interno delle tre tipologie di firma previste dalla Direttiva UE; la tipologia che avevamo viene confermata per tutte le transazioni tra soggetti distinti, mentre ora si prova ad utilizzare anche un altro strumento – confrontabile con la firma di sicurezza – per quelle sottoscrizioni che sono all’interno di una struttura che ha altri modi di verificare le credenziali, i profili e i compiti attribuiti a ciascun soggetto.

Passo la parola alla Dottoressa Bonora, che ha partecipato alla stesura del documento di commento al Decreto stilato dalla Conferenza Stato-Regioni. Si tratta di un documento che contiene molti spunti interessanti e credo che non mancheranno occasioni per trovare linee di convergenza rispetto alle riflessioni lì esposte. Dopo di lei ascolterei i contributi degli altri relatori che si trovano a lavorare dalla parte della committenza.

Intervento di Rossella Bonora, Marco Calzolari, Paolo Eugenio Cresci, Mariella Guercio e Gianfranco Pontevolpe

Noi possiamo immaginare che non tutto debba trovare la sua formulazione esclusivamente a livello di norma primaria, ma è difficile trovare un equilibrio nell’identificazione di quello che deve essere rimandato a successivi strumenti. La tradizione italiana purtroppo ha visto spesso rimandare troppe cose a Decreti Applicativi che non sono mai stati emanati, e a causa di ciò la norma primaria spesso è rimasta lettera morta. È un rischio che va evitato, però non sarebbe nemmeno un punto di vista accettabile quello di mettere tutto a livello di legge. Esistono una serie di strumenti a diverso grado di complessità nell’iter, fino ad arrivare al concetto di Norma Tecnica che in qualche modo potrebbe essere anche codificato con uno strumento formale abbastanza agevole, qual è quello del Decreto Ministeriale. In alcune circostanze raccomando che sia prevista nella norma primaria in sede tecnica una specificazione che venga recepita con un Decreto Ministeriale.

Questo approccio è importante anche per capire alcuni commenti che sono stati fatti rispetto all’obbligo o meno di sottoscrizione in occasione di certe tipologie di copia. Alcuni hanno commentato l’attuale formulazione del CAD in modo incompleto, perché non sono passati al secondo comma, che annunciava che sarebbe stato definito con Decreto Ministeriale l’elenco dei documenti per cui non si applica il primo comma. Quando si dice che una semplice sottoscrizione con firma digitale dà una grande valenza al documento sottoscritto si fa un’affermazione simultaneamente

corretta e criticabile, perché fotografa l'attuale situazione in questa fase di vecchia stesura del CAD, nella quale non è stata data alcuna attuazione al secondo comma che prevedeva l'elenco delle eccezioni. La norma può essere usata in due modi: non applicarsi mai salvo che nelle circostanze in cui si applica, oppure applicarsi sempre salvo che nelle eccezioni che vengono precisate. È chiaro che nella situazione transitoria di mancata definizione del Decreto i due effetti sono radicalmente diversi: sarebbero gli stessi solo se uno avesse definito le deroghe rispetto alle prescrizioni. Il prossimo intervento riguarda "le tecnologie e le soluzioni innovative per la gestione documentale nella PA" e rappresenta in qualche modo l'altra faccia della medaglia: abbiamo ascoltato il punto di vista del committente e adesso ascoltiamo quello di chi ha realizzato, offre e in molti casi gestisce questi servizi.

Intervento di Monica Beltrametti, Ferdinando Mulas, Fabrizio Ricci e Andrea Lisi

Dobbiamo immaginare meccanismi ad ampia partecipazione che abbiano la possibilità di utilizzare il *learning by doing* (unico modo di fare interventi innovativi in maniera meditata) e nello stesso tempo di tener conto delle innovazioni tecnologiche. Dobbiamo uscire dalla contraddizione nella quale immaginiamo che tutto debba essere fatto per legge, ma poi abbiamo degli iter di approvazione delle leggi con delle tempistiche assolutamente incompatibili.

Quanto c'è voluto per aver la legge delega? Quanto c'è voluto per avere la bozza di Decreto Legislativo? Quanto ci vorrà per vederlo uscire sulla Gazzetta Ufficiale? Visto che dobbiamo affrontare questo iter, mi permetto di affermare che c'è una larga condivisione rispetto alla scelta di apportare quelle indicazioni di principio che ci permetteranno poi – con il processo che ci è stato suggerito e che io sottoscrivo – il lavoro di precisazione.

Io voglio esprimere un apprezzamento per coloro che si sono assunti il ruolo di Responsabili dei Sistemi Informativi Automatizzati dentro le amministrazioni. Credo che ora sia arrivato però il momento di fare un passo successivo individuando due altre figure. La prima è quella del Responsabile della Gestione dei Flussi Documentali, che deve avere anche la responsabilità della custodia, altrimenti avremo dei problemi di compatibilità fra chi genera, chi gestisce e chi custodisce il flusso documentale. In secondo luogo bisogna a mio avviso provvedere all'unificazione della figura del Responsabile dei Sistemi Informativi Automatizzati e del Responsabile delle Telecomunicazioni. Si risente ancora infatti di una distinzione fra telefono e informatica, mentre da più di dieci anni esiste solo l'ICT. L'ostacolo alla diffusione del VoIP è rappresentato dal fatto che i soldi ce l'ha l'uomo della telefonia, che nella maggior parte dei Ministeri è diverso da quello che gestisce l'informatica.

In questo senso penso che ci sia un condizionamento reciproco fra tecnologia e sistemi giuridici, ma in alcuni casi la delegificazione, l'individuazione di processi e l'individuazione di responsabilità possono essere d'aiuto per trovare punti di convergenza tra istanze tutte condivisibili ma in una certa misura confliggenti.