

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Gruppo di Lavoro AIFAG 2014-02

Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Coordinatore: Luca Milani

(AVEPA - Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura)

Hanno contribuito alla redazione del documento finale:

Marco Di Luzio (Infocert S.p.A.)

Adriano Idromela (Postel S.p.A.)

Fabrizio Lupone (Libero professionista)

Giovanni Manca (Comitato Scientifico AIFAG)

Andrea Sassetti (Aruba Pec S.p.A.)

Giuseppe Vitrani (Libero professionista)

Stefano Zanolì (Unimatica S.p.A.)



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

11000001

Sommario

Introduzione.....	3
1. Gli aspetti organizzativi	5
2. Il contesto giuridico	13
3. La gestione archivistica	21
4. Gli impatti operativi	26
Decalogo del change management per la PA	35

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Introduzione

In ambito pubblico la firma grafometrica rappresenta la soluzione ideale per una «**transizione dolce**» alla produzione di documenti digitali in quanto consente di coniugare la **semplicità di utilizzo** da parte dell'utente con il **valore giuridico** del documento sottoscritto.

Questo documento si propone pertanto come un **prontuario pratico** di firma grafometrica pensato per le **amministrazioni pubbliche** con l'obiettivo di fornire **indicazioni pratiche** sul piano giuridico, organizzativo, archivistico e operativo per l'implementazione di soluzioni di firma grafometrica nei propri processi documentali al fine di aumentarne l'**efficienza** e ridurre i **costi** legati alla gestione dei documenti.

La struttura del documento, articolato in quattro **aree tematiche** (giuridica, organizzativa, archivistica, operativa), è stata pensata per rispondere alle **domande** che spesso un'amministrazione pubblica si pone a fronte dell'avvio di progetti di dematerializzazione, secondo un approccio orientato al **processo** - e quindi con una **visione** progettuale uniforme e complessiva dell'organizzazione - anziché al singolo documento.

L'obiettivo strategico da perseguire, anche attraverso l'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici, è infatti costituito dalla graduale digitalizzazione di interi **processi**, non di singoli **documenti**; in questa prospettiva, quindi, il risultato non è l'utilizzo di una nuova tecnologia, ma la reingegnerizzazione dell'intero **ciclo di vita** del documento nell'ambito dei processi che ne prevedono la formazione, la gestione e la conservazione secondo le regole tecniche del Codice dell'amministrazione digitale.

Ai fini di un ulteriore approfondimento in merito alle tematiche presentate, si consiglia la lettura degli eBook prodotti dagli altri due Gruppi



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

di lavoro, nello specifico l'eBook *"Caratteristiche di sicurezza e interoperabilità delle firme grafometriche"* (Gruppo di Lavoro AIFAG 2014-01) e l'eBook *"Gestione di un processo di Firma Grafometrica e/o Firma Elettronica Avanzata in assenza di operatore o con operatore presente da remoto con strumenti di Unified Communication"* (Gruppo di Lavoro AIFAG 2014-03).

Luca Milani

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

1. Gli aspetti organizzativi

a cura di Marco Di Luzio

Un progetto *paperless* ha per sua stessa natura un impatto sull'organizzazione, in quanto progetto di **trasformazione dei processi** utilizzando **tecnologie innovative**. Spesso invece l'attenzione si concentra quasi esclusivamente sulla soluzione tecnologica con il risultato di appiattire il progetto su temi tecnologici circoscritti agli strumenti perdendo la visione complessiva. Il risultato è che il *paperless* è percepito come complicato, portatore di vincoli tecnici, oppure un tema puramente IT. Il rischio in questo caso è di **digitalizzare l'esistente**, sia in termini di documenti che di attività, **replicando in digitale il modus operandi cartaceo**.

Quanto pesa la dimensione organizzativa in un progetto di dematerializzazione?

Un progetto *paperless* ha per sua stessa natura un impatto sull'organizzazione, in quanto progetto di trasformazione dei processi utilizzando tecnologie innovative. Tuttavia, non è sempre scontato che l'organizzazione e i fornitori delle soluzioni tecnologiche, di norma certificatori accreditati e integratori di sistemi, approccino la questione in questo modo. Al contrario, spesso il focus è posto quasi esclusivamente sulla soluzione tecnologica (come funziona, qual è la normativa abilitante, come si integra nei sistemi del cliente, ecc.) con il risultato di appiattire il progetto su temi tecnologici circoscritti agli strumenti perdendo la visione completa. Il cliente si ritrova quindi ad avere adottato un sistema di conservazione, delle firme digitali o delle caselle di PEC, senza sapere bene quali benefici ne può trarre o quali impatti deve attendersi. Il risultato è che



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

il *paperless* è percepito come complicato, portatore di vincoli tecnici, oppure un tema puramente IT.

Se invece oggetto del progetto è la gestione dell'intero ciclo di vita di un documento il progetto vira decisamente verso i temi di processo. Il rischio in questo caso è di digitalizzare l'esistente, sia in termini di documenti che di attività, replicando in digitale il *modus operandi* cartaceo. In questi casi, anche con una ottica di processo, non si può considerare il progetto come *paperless*, bensì si torna a un livello simile a quello dei progetti scanner, anche se più evoluti e di impatto.

Cosa è necessario garantire in un progetto di dematerializzazione?

Un progetto di dematerializzazione deve garantire il valore legale del documento in tutte le fasi del processo. Il ciclo di vita del documento informatico si basa sulla catena della fiducia (*trust*): il documento è affidabile se la produzione del documento è stata effettuata rispettando le normative di settore e utilizzando i corretti strumenti digitali, che conferiscono al documento il valore giuridico e l'efficacia probatoria necessaria; se la trasmissione del documento a terze parti è avvenuta con strumenti informatici che ne preservano l'integrità e attestano la ricezione; se la conservazione del documento è avvenuta secondo norma, preservandone l'integrità, la sicurezza e il valore legale, e così via. Solo se tutte queste condizioni si verificano il legale può riporre la sua fiducia (*trust*) nella prova che sta presentando, e il documento può assolvere appieno alla funzione principale per cui è stato creato: tutelare l'organizzazione in caso di contenzioso.



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Per dematerializzare un documento devo ripensare l'intero processo?

Diventa evidente che l'obiettivo di dematerializzare un documento avendo la garanzia della sua validità legale è perseguibile solamente prendendo in considerazione tutte le fasi che concorrono alla produzione del documento, ponendosi in ottica di reingegnerizzazione del processo *end-to-end*, non di mera adozione di strumenti informatici.

Un progetto di dematerializzazione è un progetto di reingegnerizzazione dei processi aziendali (*Business process reengineering, BPR*) e di trasformazione organizzativa. Di fronte al cambiamento alcune aree dell'organizzazione possono opporre resistenza, dovuta a diversi fattori che si intersecano tra loro. Alcuni esempi sono la difficoltà di adattamento al nuovo, il timore che la standardizzazione del processo e la relativa trasparenza sulle attività possa limitare per alcune funzioni i margini di discrezionalità nello svolgimento dell'attività e il ridimensionamento del ruolo, la scarsa conoscenza dei temi *paperless* e alla diffidenza che questo può comportare. Un'altra resistenza tipica di certi uffici è il rifiuto di ogni innovazione accampando un aumento dei rischi, che tuttavia non è né verificato né calcolato, ma basato solamente su una percezione errata.

Di fronte a questi rischi diventa pertanto essenziale per il gruppo di progetto ottenere una forte e chiara adesione da parte del management, al fine di ottenerne l'attenzione ed essere dotato degli strumenti necessari per superare, anche facendo escalation, gli ostracismi e le resistenze che possono nascere di fronte alla novità.

Come deve essere composto il gruppo di lavoro per un progetto di dematerializzazione?

Il team interfunzionale consente di dotare il gruppo di progetto delle necessarie professionalità in grado di gestire i diversi piani di analisi del



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

01110102

processo che porta alla produzione e gestione del documento. I processi oggetto della dematerializzazione hanno infatti come output il documento, che nella maggioranza dei casi deve essere dotato di specifici requisiti di forma per essere valido, o comunque deve essere una evidenza in grado di provare il rispetto da parte dell'organizzazione della normativa di riferimento che richiede la creazione, la spedizione e la conservazione del documento stesso. L'elemento di conformità è quindi dirimente tra un progetto vincente e un progetto fallimentare, perché è la guida per il disegno di una soluzione che produca documenti legalmente validi, che tutelino l'organizzazione nel lungo termine.

Quali requisiti è necessario definire per progettare una soluzione *paperless*?

Il gruppo di lavoro deve essere capace di individuare tutti i requisiti di business e organizzativi che portano a un progetto vincente, individuando:

- i requisiti di business,
- i requisiti legali posti dal documento,
- i requisiti legali posti dal processo,
- i requisiti posti dagli strumenti certificati adottati,
- i requisiti di usabilità,
- i requisiti e vincoli tecnologici e di sicurezza informatica

Già da una veloce scorsa dell'ampiezza e della varietà requisiti si comprende come una sola funzione aziendale non sia nelle condizioni di governare con efficacia tale complessità e come sia quindi cruciale per la buona riuscita del progetto la possibilità di attingere alla conoscenza appartenente a diverse funzioni aziendali, adottando una visione a tutto tondo.

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

La composizione delle esigenze sul piano giuridico-amministrativo e tecnico-informatico è in definitiva l'essenza stessa del progetto *paperless*: i temi della dematerializzazione e della certificazione digitale nascono e si sviluppano su una fusione di tecnologia e normativa, e quindi richiedono di padroneggiare nel profondo i concetti tipici di entrambe le discipline. È molto raro che all'interno dell'organizzazione siano presenti esperti di firma elettronica, di normativa sul documento informatico, PEC o conservazione ragion per cui è opportuno che il gruppo di progetto si avvalga di professionisti esterni per coprire questi vuoti e consentire inoltre attività di *cross-benchmarking* portate dall'esperienza del professionista in casi analoghi, anche in settori di mercato differenti.

La disamina dei fattori critici di successo evidenzia pertanto l'ampiezza che un progetto di dematerializzazione può assumere in termini di impatto di cambiamento dell'organizzazione. I benefici in termini di efficienza, efficacia, velocità e conformità conseguibili sono direttamente proporzionali alla scala degli impatti.

Quali sono le attività di analisi necessarie per la progettazione?

Le attività di riprogettazione dei processi nei progetti *paperless* deve combinare le tradizionali attività di revisione e riprogettazione dei processi con l'attenta ricognizione dei requisiti posti dalla normativa di certificazione digitale e di settore, con l'obiettivo di giungere al disegno del processo TO BE conforme. L'approccio prevede lo svolgimento delle varie fasi di lavoro:

- raccolta delle informazioni, disegno del processo AS IS e della mappatura della conformità attesa/richiesta;
- analisi dei dati, progettazione del processo *paperless TO BE*;
- validazione del processo e affinamenti di dettaglio;
- disegno soluzione tecnica, implementazione e avvio in produzione.

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

La ricognizione della soluzione di partenza è un elemento essenziale per il progetto: non è possibile definire una soluzione di evoluzione se non si è al corrente del contesto AS IS. L'attività concentra l'attenzione su due aspetti: il processo e le sue fasi costitutive e il documento o i documenti trattati o creati nello stesso.

Vanno quindi mappate nel dettaglio tutte le attività che costituiscono il processo, dalla creazione del documento alla sua gestione, individuando i momenti di approvazione e sottoscrizione, le modalità di spedizione verso soggetti esterni all'organizzazione e le prassi di archiviazione gestionale, a lungo termine e di consultazione una volta chiuso il processo. È importante in questa fase porre attenzione anche agli strumenti utilizzati, i ruoli e le responsabilità dei soggetti che intervengono nel processo, i tempi, i rischi e le criticità connesse all'utilizzo del cartaceo, i costi complessivi del processo.

Una componente essenziale dell'analisi dell'AS IS è rappresentata dal disegno della mappatura della conformità attesa/richiesta, ovvero dalla mappatura di tutti i requisiti dei documenti interessati dal processo, siano essi i documenti in input, quelli di supporto prodotti nel processo di gestione o i documenti output del processo stesso. Per ogni tipologia documentale va reperita la normativa di riferimento, comprendendo innanzitutto se il documento deve soddisfare il requisito di forma scritta *ad substantiam* o è sufficiente una forma scritta *ad probationem*. Deve essere analizzata quindi la eventuale necessità di prevedere sul documento una o più sottoscrizioni, se il documento deve essere prodotto in originale o in copia, se è richiesta dalla normativa una spedizione all'esterno con strumenti di notifica, se è necessaria una data certa. Infine, va effettuata una analisi del rischio di contestazione, per classificare il documento su una scala di criticità per l'organizzazione.

Con il dettaglio chiaro dei requisiti di business, del processo AS IS e della mappatura della conformità attesa/richiesta, è possibile per il gruppo di lavoro passare alla fase successiva di disegno dello stato futuro dei processi, con la fase di riprogettazione dei processi TO BE.



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Il disegno del processo *paperless* TO BE diventa l'esecuzione di una sintesi innovativa di tutti i requisiti (tipo di firma, apposizione in presenza o remota, modalità di riconoscimento, ...), riprendendo i processi attuali e ripensandoli eliminando le attività non necessarie, le fasi senza valore aggiunto, gli strumenti non coerenti con l'uso di documenti informatici. È una pura attività di riprogettazione dei processi aziendali, che si alimenta della dialettica costruttiva tra le tre anime e competenze proprie dei componenti del team di progetto: l'analisi dei processi, le competenze specialistiche dell'esperto degli strumenti digitali, la percezione di fattibilità del tecnico informatico. Compito del coordinatore di progetto è mantenere la focalizzazione sugli obiettivi di business da perseguire e i requisiti posti dalla committenza e individuati nella fase di analisi preliminare.

Il risultato della revisione di processo deve essere successivamente sottoposto a uno stress test di coerenza a più livelli: con la normativa di settore e la normativa di certificazione digitale, con i requisiti posti dal marketing e commerciale, con le policy di sicurezza e l'architettura tecnica generale. In questa fase è quindi cruciale il coinvolgimento di una serie di soggetti, cui chiedere la validazione del processo.

Uno degli snodi più critici è il confronto con l'ufficio legale/compliance, anche con la produzione di pareri di studi legali esperti, cui è chiesto di valutare le diverse soluzioni di processo e avallarne le scelte di fondo rispetto alla normativa di settore. Oltre ai processi, per l'ufficio legale è di interesse anche il sistema delle relazioni e delle responsabilità connesso alla soluzione *paperless*, soprattutto per quanto riguarda i fornitori esterni. È quindi approfondita in questa fase la contrattualistica standard proposta per regolare la gestione del progetto e l'erogazione del servizio dopo il go live, così come i documenti posti alla base del modello di responsabilità.

Gli altri tavoli di confronto con il marketing, la sicurezza informatica, le strutture IT consentono di effettuare un affinamento progressivo della soluzione verso la completa aderenza ai requisiti e la validazione dei documenti di analisi funzionale. In questi passaggi si corre il rischio che gli



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

interlocutori mettano completamente in discussione tutte le scelte prese dal gruppo di lavoro, allungando decisamente i tempi della fase di validazione. Compito del coordinatore del progetto è quindi quello di mantenere salde le scelte fondamentali e le motivazioni delle stesse, al fine di comprimere i tempi e non azzerare il lavoro di analisi.

Conclusa la fase di validazione del processo la cifra del progetto vira decisamente verso l'IT, con le fasi di analisi di dettaglio della soluzione tecnica all'interno del contesto tecnologico e architettuale dell'organizzazione. In questa fase si redige anche la documentazione del processo, che può essere un manuale operativo addendum se il progetto implementa una soluzione di firma digitale innovativa, il manuale della conservazione, l'aggiornamento della documentazione della qualità, ecc.

In conclusione, la trappola più grande nella gestione di un progetto *paperless* è quella di perdere la tridimensionalità del problema e la gestione delle relazioni inter-disciplinari delle diverse scelte, smarrendo il *focus* sui dettagli che sono il vero valore aggiunto della dematerializzazione.

* * *

Il Decalogo delle buone prassi per il change management

connesso ad un progetto di dematerializzazione riportato in appendice fornisce una sintesi utile a prevenire le principali criticità e ad evitare le trappole che possono insorgere lungo il percorso di progetto.



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

2. Il contesto giuridico

a cura di Giuseppe Vitrani

Per una PA è sempre importante conoscere il quadro di riferimento **normativo** nell'ambito del quale opera. Il contesto giuridico nel quale può essere inquadrata la complessa tematica della firma grafometrica deve partire da un primo elenco delle fonti normative maggiormente rilevanti in tema di firme elettroniche in generale. Nell'ordinamento, sia interno che comunitario, è tuttora assente una definizione di «firma grafometrica», pertanto il primo compito di chi se ne interessi da un punto di vista giuridico è individuare le regole alle quali fare riferimento per la necessaria fase di analisi della conformità normativa di un progetto di dematerializzazione documentale in ambito pubblico.

Qual è la normativa rilevante in materia di firme grafometriche?

Fonti comunitarie

- Direttiva 1999/93 sulle firme elettroniche
- Regolamento UE n. 910/14 (eIDAS)

Fonti nazionali

- Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in particolare l'art. 21)
- Codice civile (in particolare gli artt. 1350 e 2702 per le implicazioni sulla firma elettronica avanzata)
- DPCM 22 febbraio 2013 (regole tecniche sulla firma digitale e sulla firma elettronica avanzata)

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

In ordine cronologico, l'ultimo provvedimento che merita di essere preso in considerazione è anche il primo che espressamente menziona la «firma grafometrica»:

- Provvedimento generale prescrittivo in tema di biometria del 12 novembre 2014, n. 513, emesso dal Garante per la protezione dei dati personali.

A quale tipologia di firma elettronica può essere ricondotta la firma grafometrica?

Firma Elettronica Avanzata (FEA)

È la modalità di firma che correntemente viene utilizzata quasi come sinonimo della firma grafometrica; in realtà occorre tener presente che la FEA è un processo non una tipologia particolare di firma. Forse per tale motivo si è creata questa associazione di concetti; è evidente, infatti, che la firma grafometrica può essere senz'altro una FEA se vengono rispettati i dettami dell'art. 21 del Codice dell'amministrazione digitale, nonché degli articoli da 55 a 61 delle regole tecniche. Ove ricondotto in tale ambito, il processo di firma potrà essere utilizzato per la sottoscrizione di ogni tipologia contrattuale, eccezion fatta per i soli contratti di cui all'art. 1350, numeri da 1) a 12); in sostanza per i soli contratti aventi ad oggetto immobili.

Lo stesso Garante per la protezione dei dati personali, nel provvedimento generale prescrittivo sulla biometria, ha previsto che "il trattamento di dati biometrici costituiti da informazioni dinamiche associate all'apposizione a mano libera di una firma autografa avvalendosi di specifici dispositivi hardware è ammesso in assenza di verifica preliminare laddove si utilizzino sistemi di firma grafometrica posti a base di una soluzione di firma elettronica avanzata, così come definita dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, che non prevedono la conservazione centralizzata di dati biometrici".



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Firma autografa apposta con modalità elettronica

Il riferimento legislativo sarebbe il Codice Civile e il provvedimento prescritto del Garante per la protezione dei dati personali in tema di biometria. Essendo al di fuori di un processo di FEA sarebbe consentita la stipula di ogni contratto, atto unilaterale e/o manifestazione di volontà, senza il limite dei contratti ad oggetto immobiliare di cui all'art. 1350, n. 1-12 del Codice civile.

Allo stato attuale, dato il contesto normativo di riferimento, le soluzioni adottate (o adottabili) in ambito pubblica amministrazione appaiono orientate alla riconduzione delle tecnologie di firma grafometrica nell'ambito della FEA.

A tal proposito, ove così configurata la soluzione di firma grafometrica, occorre rammentare la vigenza dell'art. 58 DPCM 22 febbraio 2013, ai sensi del quale:

- i soggetti di cui all'art. 55, comma 2, lettera b) che offrono una soluzione di firma elettronica avanzata alle pubbliche amministrazioni, devono essere in possesso della certificazione di conformità del proprio sistema di gestione per la sicurezza delle informazioni ad essi relative, alla norma ISO/IEC 27001, rilasciata da un terzo indipendente a tal fine autorizzato secondo le norme vigenti in materia;
- i soggetti di cui all'art. 55, comma 2, lettera b) che offrono soluzioni di firma elettronica avanzata alle pubbliche amministrazioni, ovvero le società che li controllano, devono essere in possesso della certificazione di conformità del proprio sistema di qualità alla norma ISO 9001 e successive modifiche o a norme equivalenti



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Da ultimo, resta poi da considerare che, in mancanza dei suddetti requisiti, la soluzione di firma grafometrica potrà anche essere ricondotta nell'alveo della firma elettronica semplice, ovviamente con tutti i limiti probatori previsti dall'art. 21, comma 1 del Codice dell'amministrazione digitale.

Quali obblighi deve rispettare la PA nei confronti degli utenti?

La risposta è affidata all'art. 57 delle regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali (DPCM 22 febbraio 2013) e nel provvedimento prescrittivo n. 513/14 del Garante per la protezione dei dati personali, in particolare nell'allegato A (le cosiddette *Linee Guida in materia di riconoscimento biometrico e firma grafometrica*).

Allo stato gli adempimenti principali appaiono essere i seguenti:

- identificazione dell'utente in modo certo tramite un valido documento di riconoscimento e informativa in merito agli esatti termini e condizioni relative all'uso del servizio, compresa ogni eventuale limitazione dell'uso
- subordinare l'attivazione del servizio alla sottoscrizione di una dichiarazione di accettazione delle condizioni del servizio¹ da parte dell'utente (tale prescrizione è presente sia nel DPCM 22 febbraio 2013 sia nelle linee guida del garante); a tale regime fa eccezione

¹ Il dubbio, sul punto, attiene alle modalità con le quali debba avvenire l'attivazione del servizio, ovvero: per forza con modalità classica, mediante acquisizione (e conservazione) di fotocopia della carta d'identità e sottoscrizione analogica della dichiarazione di accettazione oppure anche in tal caso si può ipotizzare che la dichiarazione di accettazione del servizio venga fornita attraverso l'apposizione di una firma grafometrica? La prima alternativa appare certamente più aderente al testo legislativo ma frustra la volontà di eliminare la carta dal processo di firma. Si può pertanto anche ipotizzare una procedura in cui: a) l'identificazione viene fatta comunque mediante acquisizione del documento di riconoscimento; b) con la prima firma grafometrica viene fornita la dichiarazione di accettazione del servizio. Allo stato attuale, peraltro, quest'ultima appare un'ipotesi da esplorare (anche perché vi è l'esigenza di collegare tra loro documento di riconoscimento analogico e firma grafometrica di accettazione del servizio); la prima alternativa rispetta invece sicuramente la volontà del legislatore (e del provvedimento prescrittivo del Garante).



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

quanto previsto dall'art. 57, comma 5, del DPCM 22 febbraio 2013 ai sensi del quale "nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e in quello sanitario limitatamente alla categoria di utenti rappresentata dai cittadini fruitori di prestazioni sanitarie, la dichiarazione di accettazione delle condizioni del servizio prevista al comma 1, lettera a) può essere fornita oralmente dall'utente al funzionario pubblico o all'esercente la professione sanitaria, il quale la raccoglie in un documento informatico che sottoscrive con firma elettronica qualificata o firma";

- conservazione per vent'anni del documento e della dichiarazione di accettazione del servizio, garantendone la disponibilità, integrità, leggibilità e autenticità; tale dichiarazione dovrà poter essere fornita gratuitamente, in ogni momento, a richiesta dell'interessato e dovranno essere rese note anche le modalità con le quali effettuare la predetta richiesta (mediante pubblicazione anche sul sito della pubblica amministrazione).
- specificazione delle caratteristiche delle tecnologie utilizzate e pubblicazione delle caratteristiche del servizio sul proprio sito internet (meglio se in forma di nota tecnica prodotta dal fornitore del sistema).
- disponibilità, ove possibile, un servizio di revoca del consenso all'utilizzo della soluzione di firma elettronica avanzata e un servizio di assistenza.

Ulteriori prescrizioni particolari sono contenute nel provvedimento prescrittivo del Garante, ove si prevede in particolare che:

- devono essere resi disponibili sistemi alternativi (cartacei o digitali) di sottoscrizione, che non comportino l'utilizzo di dati biometrici;
- la cancellazione dei dati biometrici grezzi e dei campioni biometrici deve aver luogo immediatamente dopo il completamento della



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

- procedura di sottoscrizione, e nessun dato biometrico dovrà persistere all'esterno del documento informatico sottoscritto;
- i dati biometrici e grafometrici non devono essere conservati, neanche per periodi limitati, sui dispositivi hardware utilizzati per la raccolta, dovendo invece essere memorizzati all'interno dei documenti informatici sottoscritti in forma cifrata tramite sistemi di crittografia a chiave pubblica con dimensione della chiave adeguata alla dimensione e al ciclo di vita dei dati e certificato digitale emesso da un certificatore accreditato ai sensi dell'art. 29 del Codice dell'amministrazione digitale;
 - la corrispondente chiave privata deve essere nella esclusiva disponibilità di un soggetto terzo fiduciario che fornisca idonee garanzie di indipendenza e sicurezza nella conservazione della medesima chiave. La chiave può essere frazionata tra più soggetti ai fini di sicurezza e integrità del dato. In nessun caso il soggetto che eroga il servizio di firma grafometrica può conservare in modo completo tale chiave privata. Le modalità di generazione, consegna e conservazione delle chiavi devono essere dettagliate nell'informativa resa agli interessati;
 - la trasmissione dei dati biometrici tra sistemi hardware di acquisizione, postazioni informatiche e server avviene esclusivamente tramite canali di comunicazione resi sicuri con l'ausilio di tecniche crittografiche con lunghezza delle chiavi adeguata alla dimensione e al ciclo di vita dei dati;
 - devono essere adottate idonee misure e accorgimenti tecnici per contrastare i rischi di installazione di software e di modifica della configurazione delle postazioni informatiche e dei dispositivi, se non esplicitamente autorizzati;
 - i sistemi informatici sono protetti contro l'azione di *malware* e sono, inoltre, adottati sistemi di firewall per la protezione perimetrale della rete e contro i tentativi di accesso abusivo ai dati;



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

- nel caso di utilizzo di sistemi di firma grafometrica nello scenario mobile o BYOD (*Bring Your Own Device*), sono adottati idonei sistemi di gestione delle applicazioni o dei dispositivi mobili, con il ricorso a strumenti MDM (*Mobile Device Management*) o MAM (*Mobile Application Management*) o altri equivalenti al fine di isolare l'area di memoria dedicata all'applicazione biometrica;
- devono essere ridotti i rischi di installazione abusiva di software anche nel caso di modifica della configurazione dei dispositivi e contrastare l'azione di eventuali agenti malevoli (*malware*);
- i sistemi di gestione impiegati nei trattamenti grafometrici adottano certificazioni digitali e politiche di sicurezza che disciplinino, sulla base di criteri predeterminati, le condizioni di loro utilizzo sicuro (in particolare, rendendo disponibili funzionalità di *remote wiping* applicabili nei casi di smarrimento o sottrazione dei dispositivi);
- l'accesso al modello grafometrico cifrato deve avvenire esclusivamente tramite l'utilizzo della chiave privata detenuta dal soggetto terzo fiduciario, o da più soggetti, in caso di frazionamento della chiave stessa, e nei soli casi in cui si renda indispensabile per l'insorgenza di un contenzioso sull'autenticità della firma e a seguito di richiesta dell'autorità giudiziaria.

Per quali rapporti giuridici può essere utilizzata una soluzione di firma grafometrica?

La risposta sta nell'art. 60 del DPCM 22 febbraio 2013, ai sensi del quale "La firma elettronica avanzata realizzata in conformità con le disposizioni delle presenti regole tecniche, è utilizzabile limitatamente ai rapporti giuridici intercorrenti tra il sottoscrittore e il soggetto di cui all'art. 55, comma 2, lettera a)".

In virtù di tale norma regolamentare, l'utilizzo di un procedimento di FEA farà sì che le sottoscrizioni apposte con l'utilizzo della firma



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

grafometrica possano esplicare la loro efficacia esclusivamente nell'ambito dei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione erogatrice del servizio, esclusa ogni ipotesi di ultrattività e diversa valenza giuridica della firma.

Quali sono le conseguenze del mancato rispetto delle norme che disciplinano l'erogazione di un servizio di firma grafometrica?

Si possono ipotizzare due rischi potenziali:

- un più agevole disconoscimento delle firme da parte del cittadino che impegnerebbe la pubblica amministrazione in lunghi e defatiganti processi di verifica dell'autenticità delle firme stesse ovvero in altrettanto lunghi processi conseguenti a querela di falso;
- l'eccezione del cittadino o dell'utente professionale (impresa/professionista) volta a sostenere che la soluzione di firma grafometrica proposta non sarebbe conforme alle regole tecniche di cui al DPCM 22 febbraio 2013 e dunque non potrebbe essere ricondotta nell'alveo della firma elettronica avanzata. Ove accolta, una tale eccezione, comporterebbe una rilevante perdita del valore giuridico delle firme apposte, potendo le stesse essere degradate al livello di firme elettroniche semplici.

È evidente il rischio connesso al verificarsi di tale eventualità: il documento non sarebbe più assistito dall'efficacia di cui all'art. 2702 del Codice civile e sarebbe invece liberamente valutabile dal giudice, venendo in sostanza degradato, per esemplificare, parificato ad una normale e-mail.



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

3. La gestione archivistica

a cura di Luca Milani

La sottoscrizione con firma grafometrica è associata ad un documento, ma non bisogna commettere l'errore di gestire il progetto *paperless* con una visione miope ed un approccio tradizionale "per documento", ovvero correlando i benefici generabili solo ai volumi documentali in gioco e ad un determinato ambito o fase. È opportuno adottare un approccio "per processo" con una visione progettuale uniforme e globale dell'organizzazione, ponendosi l'obiettivo di digitalizzare in modo graduale interi processi al fine di ottenere, anche sul piano archivistico, benefici tangibili ed intangibili di rilievo.

L'obiettivo strategico da perseguire, anche attraverso l'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici, è infatti costituito dalla graduale digitalizzazione di interi **processi**, non di singoli **documenti**; in questa prospettiva, quindi, il risultato non è l'utilizzo di una nuova tecnologia, ma la reingegnerizzazione dell'intero **ciclo di vita** del documento nell'ambito dei processi che ne prevedono la formazione, la gestione e la conservazione secondo le regole tecniche del Codice dell'amministrazione digitale.

In questa prospettiva, il sistema di gestione documentale deve avere un **ruolo centrale** e deve integrarsi con le applicazioni che producono **documenti** al fine di garantirne la corretta gestione ai fini della registrazione, organizzazione e conservazione.



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

In quali contesti operativi è applicabile la firma grafometrica?

Per come è disciplinata dalle regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali contenute nel DPCM 22 febbraio 2013, la firma grafometrica non è un semplice metodo di sottoscrizione di documenti informatici, ma un vero e proprio processo. In quanto tale, essa necessita di requisiti e condizioni di contesto che, quantomeno a monte, la rendono meno agile di altri strumenti di firma, anche se a valle consente di ottenere, con grande semplicità soprattutto per l'utente finale, documenti informatici sottoscritti validamente e provvisti quindi di valore giuridico e probatorio.

Il contesto ideale per massimizzare i vantaggi pratici della firma grafometrica è quello delle attività di sportello a contatto diretto con l'utenza che prevedano quindi la sottoscrizione di documenti informatici in presenza del funzionario addetto e in tempo reale rispetto alla produzione del documento; in questo contesto, infatti, l'utente può firmare validamente un documento informatico con uno strumento a lui familiare (la penna) e secondo modalità (la firma autografa) che non richiedono specifiche competenze tecniche, né l'utilizzo di dispositivi particolari o codici di accesso.

Quale impatto ha la firma grafometrica sul ciclo di vita di un documento?

Un progetto di digitalizzazione deve divenire l'occasione per riorganizzare e ridisegnare i processi decisionali, gestionali ed operativi nel loro complesso, in conformità alla normativa vigente nel tempo. Nel caso di documenti nativi informatici è necessario garantire nella loro fase di formazione il valore giuridico e probatorio richiesto dal contesto e dalla normativa di riferimento, l'entrata nel ciclo amministrativo tramite il sistema di protocollo informatico, la classificazione e fascicolazione, il trattamento da parte dei sistemi di *workflow*, la memorizzazione su piattaforme di gestione

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

digitale dei documenti ed infine la conservazione in un sistema di conservazione digitale a norma.

Un documento sottoscritto con firma grafometrica è in realtà un processo che serve a garantire, a seconda del contesto, un certo grado di validità giuridica ed efficacia probatoria in tutto il ciclo di vita del documento amministrativo informatico, di seguito descritto:

- **formazione:** operazione in cui si garantisce al documento staticità e immodificabilità, paternità, integrità, qualità e sicurezza al fine di assicurare un valore giuridico e probatorio;
- **gestione:** protocollazione, trasmissione, classificazione, fascicolazione, archiviazione, produzione di copie, duplicati ed estratti, ecc.
- **conservazione:** l'insieme delle attività finalizzate al mantenimento dei requisiti di autenticità dell'origine, integrità, immodificabilità, leggibilità e disponibilità degli oggetti digitali per tutto il periodo di conservazione;
- **esibizione:** operazione che consente di reperire e consultare un oggetto digitale (documento, fascicolo, ecc.) tramite chiavi di ricerca;
- **scarto:** operazione in cui si eliminano, eventualmente secondo quanto previsto dalla normativa vigente, i documenti ritenuti privi di valore amministrativo e di interesse storico culturale.

Nell'adozione di una soluzione di firma grafometrica vanno individuati, pertanto, gli impatti operativi in ciascuna delle predette fasi del ciclo di vita del documento e per tal motivo è ancor più raccomandabile adottare in questi progetti un approccio "per processo".



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Quali documenti possono essere sottoscritti con firma grafometrica?

La firma grafometrica, se correttamente inserita in un processo che la qualifichi come firma elettronica avanzata (FEA), può essere validamente utilizzata per la sottoscrizione di istanze e dichiarazioni, atteso che secondo l'art. 21 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005) il documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata, formato nel rispetto delle regole tecniche (DPCM 22 febbraio 2013) che garantiscano l'identificabilità dell'autore nonché l'integrità e l'immodificabilità del documento, ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del codice civile.

Trattandosi di documenti (amministrativi) informatici e dovendone garantire l'integrità e l'immodificabilità è necessario fare riferimento, ai fini della formazione dei documenti, alle 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, contenute nel DPCM 13 novembre 2014.

La caratteristica principale del documento informatico è rappresentata dalla sua immodificabilità: il documento deve quindi essere prodotto in modo da garantirne l'inalterabilità della forma e del contenuto durante le fasi di gestione e tenuta, nonché la staticità in fase di conservazione.

A tal fine, il documento informatico deve essere prodotto in uno dei formati di file contenuti nell'allegato 2 (*Formati*) al DPCM 13 novembre 2014, in modo da assicurarne l'indipendenza dalle piattaforme tecnologiche, l'interoperabilità tra sistemi informatici e la durata nel tempo in termini di accesso e di leggibilità. Formati diversi possono essere scelti e utilizzati nei casi in cui la natura del documento informatico lo richieda per il suo utilizzo in un contesto specifico; in tal caso, tuttavia, gli eventuali ulteriori formati devono essere esplicitati, motivati e riportati nel manuale di gestione.



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici



Come si trattano i documenti sottoscritti con firma grafometrica?

I documenti informatici sottoscritti con firma grafometrica, al pari di tutti gli altri documenti amministrativi (informatici e non) prodotti o acquisiti dalla PA, devono confluire nel sistema di gestione informatica dei documenti di cui al DPR 445/2000 per essere registrati, classificati, assegnati agli uffici di competenza e fascicolati a cura di questi ultimi.

Qualora il sistema che gestisce il processo di formazione e sottoscrizione dei documenti con firma grafometrica sia diverso dal software di gestione documentale, come spesso accade, è necessario prevedere l'integrazione dei due sistemi in modo che i documenti, una volta prodotti e firmati, confluiscano per effetto di procedure automatizzate nel sistema di gestione dei documenti, all'interno del quale saranno trattati secondo le regole e le prassi archivistiche descritte nel manuale di gestione.

La registrazione dei documenti informatici sottoscritti con firma grafometrica può avvenire secondo una delle modalità previste dal DPR 445/2000 e quindi all'interno del registro di protocollo o di specifici repertori quale forma di registrazione particolare di determinate tipologie documentarie. Qualora i documenti siano già soggetti ad una forma di registrazione nell'ambito dell'applicativo in cui sono stati prodotti e sottoscritti, purché tale forma di registrazione sia descritta nel manuale di gestione, i documenti possono essere importati nel sistema di gestione informatica dei documenti e inseriti in appositi registri di documenti non protocollati, né soggetti ad altra forma di registrazione (repertorio).

L'integrazione tra il sistema (o i sistemi) di produzione e sottoscrizione dei documenti informatici con firma grafometrica e il sistema di gestione informatica dei documenti è fondamentale anche ai fini della conservazione secondo quanto previsto dalle regole tecniche di cui al DPCM 3 dicembre 2013.

4. Gli impatti operativi

a cura di Fabrizio Lupone

La digitalizzazione dei processi sta andando incontro ad una crescente diffusione anche nei contesti pubblici, in particolar modo nei processi di sottoscrizione di documenti informatici con firma grafometrica e relativa gestione in tutto il loro ciclo di vita. La gestione completamente digitale di processi attivi in un'organizzazione richiede una reingegnerizzazione dei processi in tutto il loro ciclo di vita, attraverso un'analisi degli impatti operativi sotto diversi punti di vista: giuridico, tecnico, archivistico e soprattutto organizzativo e procedurale.

Il cambiamento culturale richiesto per la gestione di un processo documentale nella modalità nativamente informatica, tramite l'utilizzo di tecnologie innovative utilizzabili anche in mobilità e di nuovi strumenti di validazione, si riflette sulla gestione operativa dell'organizzazione dell'ente pubblico e dei suoi utenti. L'organizzazione, per poter generare maggiore efficienza ed efficacia operativa, deve riuscire a governare con consapevolezza e competenza la dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, definendo un proprio modello operativo a supporto del processo e delle nuove modalità di lavoro, dopo aver analizzato le implicazioni prodotte nelle strutture organizzative coinvolte.

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Quali sono i fattori strategici di un progetto di dematerializzazione e i suoi impatti operativi?

Nei contesti pubblici in cui vi è la necessità di considerare anche le fasi di protocollazione, classificazione e fascicolazione dei documenti e dove i documenti sono parte dei procedimenti amministrativi e potrebbero avere una valenza pubblicistica, è fondamentale affrontare in modo attento e compiuto la fase di analisi di fattibilità iniziale per definire il *change management* e gli interventi da adottare per una corretta gestione *paperless* dei processi documentali.

L'analisi di fattibilità e la gestione successiva del progetto vanno condotte da un team di progetto che possieda le competenze necessarie e multidisciplinari richieste. È opportuno individuare, inoltre, una figura organizzativa che possa avere una visione d'insieme, che possa espletare funzioni di promozione e coordinamento delle varie esigenze dell'organizzazione e del team multidisciplinare.

Gli impatti operativi possono essere principalmente individuati attraverso una analisi di fattibilità, che complessivamente prende forma dall'analisi di fattibilità dei seguenti ambiti, tra di loro correlati:

- fattibilità **organizzativa-gestionale**: analisi dei processi operativi di gestione che si intendono ridisegnare in modalità digitale, con una revisione delle modalità di lavoro in front-office, in back-office e in mobilità, della gestione delle relazioni interne ed esterne, delle procedure, dei ruoli e delle attività, con il coinvolgimento diretto della funzione di organizzazione;
- fattibilità **normativa**: definizione dei requisiti normativi da garantire nei processi, strumenti, metodi e sistemi del progetto *paperless*; in particolare va garantita la conformità alla normativa in materia del procedimento amministrativo, del documento informatico, delle firme elettroniche, qualificate e digitali, delle validazioni temporali, del protocollo informatico e del sistema di



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

- gestione informatica dei documenti, del sistema di conservazione, della protezione del trattamento dei dati, della trasparenza amministrativa e della sicurezza dei sistemi informativi. Più nel dettaglio, è in questa fase che va delineato il contesto normativo in cui è definita la soluzione di firma grafometrica che la pubblica amministrazione intende adottare nel processo digitalizzato;
- fattibilità **archivistica**: analisi per la definizione dei criteri di classificazione e fascicolazione dei documenti oggetto di sottoscrizione di firma grafometrica nel sistema di gestione informatica dei flussi documentali e mantenimento del loro vincolo archivistico anche nel sistema di conservazione a norma adottato ai sensi dell'art. 44 del CAD;
 - fattibilità **tecnica**: analisi e selezione delle tecnologie, dei sistemi IT e degli strumenti che permettano di attuare la dematerializzazione dei processi documentali, in stretta relazione al caso d'uso di riferimento e alla fattibilità normativa. Nel caso dell'analisi di fattibilità della soluzione di firma grafometrica da adottare è consigliabile non dimenticare di far riferimento sin dall'inizio alle regole tecniche in materia di firme elettroniche (Titolo V del DPCM 22 febbraio 2013) e al Provvedimento del Garante Privacy n. 513 del 12 novembre 2014 e relativo allegato A rubricato "Linee-guida in materia di riconoscimento biometrico e firma grafometrica".

Per ciascun processo e servizio dell'organizzazione che si intende digitalizzare è consigliabile, quindi, individuare i sottoprocessi e le singole fasi al fine di poter meglio focalizzare le predette analisi di fattibilità per ambito e definire un piano di progetto che descriva dettagliatamente benefici, costi e criticità.

Il ridisegno dei processi operativi deve essere un'occasione per definire nuove modalità di lavoro e di relazione più produttive e a vantaggio



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

dell'ecosostenibilità, che diano priorità alla facilità d'uso per l'utente fruitore, alla trasparenza e tracciabilità, al miglioramento della qualità di servizio e alla razionalizzazione, in termini di costi diretti ed indiretti, risorse e tempo dedicati.

Solo un approccio progettuale di visione strategica e complessiva della gestione può permettere ad un'organizzazione pubblica di ottenere risultati di successo in un progetto *paperless* e quindi riuscire a generare davvero benefici tangibili ed intangibili di rilievo.

Qual è la procedura da seguire per un'analisi di fattibilità iniziale?

In un progetto di reingegnerizzazione dei processi operativi, l'iter procedurale da seguire può essere quello di avere un approccio per fasi successive ma con una visione d'insieme, sistemica ed interdisciplinare. Per far questo è necessario coinvolgere le giuste competenze e partire da un'analisi dei processi attuali (AS IS) al fine di poter successivamente ridisegnare i processi in modalità digitalizzata (TO BE).

L'amministrazione pubblica nell'esecuzione dell'analisi iniziale dell'AS IS potrebbe seguire i seguenti principali passi:

- esplicitazione degli **obiettivi** e dell'ambito di progetto;
- costituzione del **team di lavoro** e nomina del coordinatore e dei vari responsabili del progetto: a tal riguardo è indispensabile coinvolgere nel team, sin da subito, le figure rispondenti ai ruoli richiamati dalla normativa di riferimento in materia di protocollo informatico e del sistema di conservazione, che operando d'intesa, hanno il compito di garantire la conformità alla normativa di riferimento (responsabile di coordinamento cosiddetto responsabile della transazione al digitale, responsabile della gestione documentale ovvero il coordinatore della gestione documentale ove nominato, responsabile della conservazione, responsabile del



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

trattamento dei dati personali, responsabile della sicurezza e responsabile dei sistemi informativi). La raccomandazione è quella di adottare un approccio progettuale che presenti una forte componente organizzativa, prevedendo altresì attività formative specialistiche per il personale coinvolto.

- definizione della natura dei **documenti** e dei **procedimenti** amministrativi impattati: definizione degli elementi di contesto normativo, presenza di obblighi o rischi legati alla validità giuridica e all'efficacia probatoria dei documenti, alla loro protocollazione, alla loro trasmissione/ricezione, alla loro conservazione ed esibizione legislativa; definizione dei requisiti richiesti in merito alla soluzione di firma grafometrica scelta, individuazione delle misure richieste dalla normativa in materia di protezione dei dati personali e dalla normativa sulla trasparenza ecc.;
- definizione delle **caratteristiche fisiche** dei documenti: definizione dei volumi documentali, della dimensione fisica consistente, dei formati utilizzati, ecc.);
- definizione del grado di **dispersione** ed **intensità** nell'organizzazione: individuazione della distribuzione e dell'intensità del processo documentale del procedimento analizzato nelle diverse sedi dell'ente pubblico, nei diversi uffici, nelle diverse funzioni organizzative o se invece si tratta di documenti o di fascicoli di procedimenti verticali ossia di appartenenza e gestione di un'unica unità organizzativa (UO) dell'area organizzativa omogenea (AOO), di un unico ufficio, ecc.);
- definizione dell'iter lavorativo del **processo operativo** analizzato, ponendo attenzione ai requisiti di tracciabilità e sicurezza: analisi di dettaglio dell'esecuzione del procedimento amministrativo di pertinenza del documento da sottoscrivere con firma grafometrica e quindi analisi della fase di registrazione di protocollo, dell'eventuale trasmissione verso l'esterno, dell'assegnazione alle



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

- unità organizzative interne, della classificazione, della fascicolazione, del reperimento e conservazione digitale a norma;
- uniformità di gestione dei processi documentali: definizione delle caratteristiche **uniformi** e **comuni** del processo documentale nelle varie aree dell'organizzazione e fasi del ciclo di vita del processo operativo in quanto sono quelle in cui è possibile intervenire con maggiore efficacia per la razionalizzazione di costi, tempi e risorse; individuazione delle eventuali ridondanze da poter eliminare, delle frammentazioni di processo o delle criticità presenti da ottimizzare;
- definizione del metodo o standard in uso per la **descrizione archivistica**: è fondamentale mantenere una corretta rappresentazione del **vincolo archivistico** in tutto il ciclo di vita dell'oggetto digitale e quindi definire in tal senso le interazioni tra il sistema di gestione dei documenti informatici adottato ai sensi dell'art. 52 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445 ed il sistema di conservazione adottato ai sensi dell'art. 44 del CAD, anche attraverso il piano di classificazione e il piano di conservazione;
- stima della esigenza, della frequenza e della modalità di **accesso** all'oggetto digitale (documento, fascicolo, ecc.): definizione del numero di utenti interni ed esterni e delle esigenze di accesso, definizione delle autorizzazioni di accesso, definizione dell'esistenza di eventuali comunità o gruppi di utenti, definizione delle modalità di accesso e di esibizione.

Completata l'analisi dell'AS IS, è consigliabile formalizzarla in un documento di *output* di analisi di fattibilità. Eseguita in modo appropriato la fase di analisi di fattibilità sullo stato attuale del processo documentale da digitalizzare, si passa alla fase successiva di definizione dei criteri e delle linee guida per la fattibilità della reingegnerizzazione del processo (TO BE), con la redazione di un piano di progetto.

In particolare, l'individuazione di soluzioni, strumenti e sistemi per l'esecuzione del progetto, la selezione di adeguati fornitori deve permettere



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

la predisposizione di un piano di progetto per la valutazione budgetaria ed una stima delle tempistiche di implementazione.

In conclusione, questo approccio per passi progressivi, basato su analisi intermedie ed il coinvolgimento di tutti gli attori necessari, è elemento strategico per una corretta esecuzione del progetto *paperless*.

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Come si garantisce nel tempo il presidio degli impatti e delle attività operative?

Si è detto che l'analisi di fattibilità, le scelte progettuali e l'esecuzione del progetto permettono alla pubblica amministrazione di individuare e gestire le attività e gli impatti operativi nelle varie fasi.

Queste attività e gli impatti operativi, tuttavia, devono essere poi presidiati nel tempo quando sono parte di un processo in esecuzione ed è per questo che si ritiene che un altro elemento fondamentale e strategico di un progetto *paperless* sia quello della definizione delle attività di monitoraggio e controllo da attuare in modo sistematico e strutturato una volta che il processo viene rilasciato in esecuzione.

Il responsabile di coordinamento del progetto *paperless* (cosiddetto manager della transazione al digitale), con il suo team, deve pertanto pianificare anche una serie di attività per il controllo ed il monitoraggio:

- verifica nel tempo della conformità delle soluzioni adottate, in tutto il ciclo di vita del processo *paperless*, rispetto all'evoluzione della normativa di riferimento (attraverso la formazione continuativa delle risorse dedicate, l'esecuzione di attività periodiche di audit, la certificazione dei processi, la garanzia dell'aggiornamento e della manutenzione dei sistemi e in generale delle tecnologie, ecc.);
- la vigilanza nel tempo sulle attività svolte dai fornitori selezionati nel progetto *paperless*, sul mantenimento della loro competenza, della loro qualità di fornitura e della loro solidità (a tal riguardo si consiglia di non trascurare gli aspetti contrattuali in cui definire bene le attività affidate, i perimetri di responsabilità, gli SLA (livelli di servizio) ed in generale tutte le condizioni e le specifiche che regolamentano il rapporto di fornitura, ecc.);
- la verifica sull'operato e le attività svolte dai vari responsabili interni designati dalla pubblica amministrazione (Responsabile della gestione documentale, Responsabile della conservazione,



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Responsabile del trattamento dei dati personali, Responsabile dei sistemi informativi, Delegati operativi, Incaricati al trattamento, ecc.) in relazione ai compiti prescritti dalla normativa;

- in caso di affidamento all'esterno delle attività di conservazione, verifica dell'operato e del mantenimento da parte del conservatore scelto della qualifica di conservatore accreditato ai sensi dell'art. 44-bis del CAD, obbligatoria in caso di esternalizzazione delle attività da parte delle pubbliche amministrazioni;
- verifica del mantenimento del vincolo archivistico in tutto il ciclo di vita del processo documentale e per tutto il periodo di conservazione;
- verifica periodica di quanto riportato nel manuale operativo della soluzione di firma grafometrica, nel manuale di gestione predisposto ai sensi all'art. 5 delle regole tecniche in materia di protocollo informatico e nel manuale della conservazione predisposto ai sensi all'art. 8 delle regole tecniche in materia di sistema di conservazione;
- implementazione di una serie di misure e strumenti che supportino il presidio ed il monitoraggio operativo (inserimento di sonde nell'infrastruttura per il controllo del corretto funzionamento e dell'affidabilità dei sistemi, *reporting* sulle varie fasi più critiche del processo digitalizzato tramite sistema di notifiche e/o monitor per il rapido riscontro degli esiti e di eventuali anomalie da risolvere, corretta presa visione del rapporto di versamento al fine di verificare il buon esito del trasferimento al sistema di conservazione, adozione di un *log management system* per la registrazione cronologica in log delle operazioni eseguite nelle diverse fasi dei processi documentali).



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

Decalogo del change management per la PA

1. Definire la strategia

È essenziale che l'azienda risponda chiaramente alla domanda: "perché voglio adottare una soluzione *paperless*?". Dalla risposta al quesito scaturiscono i requisiti di business. Avviare un progetto di dematerializzazione per pura emulazione dei competitor, senza avere chiaro se siano prioritari il conseguimento di risparmi, l'acquisizione di nuovi clienti, l'aumento della sicurezza informatica, la remotizzazione del rapporto, è uno degli errori più gravi, che obbligano il gruppo di progetto a frequenti riciccoli, mediazioni, dibattiti, costruzione di scenari. Se vuole mantenere il progetto nei tempi e evitarne il trascinarsi quindi, è necessario avere ben chiaro lo scopo ultimo del progetto, su cui individuare i requisiti di business da perseguire.

2. Ottenere un forte commitment sul progetto

Il progetto *paperless* necessita di un'adesione di buon (e alto) livello e della consapevolezza del management che è necessario operare sull'organizzazione in maniera ampia. Ogniqualvolta un progetto nasce senza un impegno chiaro e definito da parte del vertice aziendale, il *project manager* faticherà molto a coinvolgere le altre aree funzionali nell'analisi e validazione della soluzione, aumentando il rischio complessivo che essa non sia conforme, non sia tecnologicamente coerente con l'architettura già presente o non sia in armonia con la visione che i clienti hanno del loro rapporto con l'azienda. Assieme all'adesione è essenziale allora avere una visione d'insieme del progetto e dei suoi impatti: è infatti essenziale che le visioni sul progetto siano allineate tra coordinatore e management, pena l'aumento dello stress sul progetto e la fibrillazione delle molte funzioni aziendali coinvolte. Il *project manager*, quindi, deve essere capace di aprire



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

un canale di comunicazione diretto verso il management al fine di fornire *feedback* sullo stato di avanzamento, percepirne la visione e anche, se necessario, minacciare le funzioni aziendali reticenti a collaborare con l'arma dell'escalation verso i livelli superiori.

3. Coinvolgere i legali al momento giusto

La documentazione a valore legale è l'oggetto di ogni progetto di dematerializzazione; ne consegue che gli elementi di conformità sono costitutivi del progetto, aspetto che implica la necessità di coinvolgere i legali. La scelta del momento giusto per il coinvolgimento dipende dall'organizzazione ed è legato ai rapporti di forza interni e alla filosofia di gestione dell'azienda: dove il business guida e prevale, il legale è spesso chiamato a trovare le giustificazioni legali che abilitano le scelte che il business ha già quasi preso (a meno non siano palesemente contrarie alla norma) mentre altrove, dove la conformità ha un peso predominante, il legale è l'interlocutore obbligato che deve essere consultato prima di definire qualsiasi altro requisito. In questa varietà è chiaro che il momento per il coinvolgimento dei legali nel team di progetto cambia: se nell'organizzazione *business-driven* è possibile anche posticipare l'incontro, per l'azienda *compliance-driven* questo è una fase iniziale per poter individuare tutti i requisiti ed evitare di direzionare le attività non tanto fuori dalla coerenza con la legge, ma fuori dalla particolare visione della funzione legale interna, creando un oppositore interno in grado di far naufragare il progetto.

4. Coinvolgere gli eventuali soggetti esterni con potere di ostacolo

Spesso l'argomento legale non si esaurisce solamente con il coinvolgimento delle funzioni interne. Possono esistere infatti ulteriori soggetti che intervengono in materia, ad esempio lo studio legale esterno

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

adetto alla difesa in Tribunale, la società addetta al recupero crediti o la Compagnia di Assicurazioni che eroga una eventuale polizza collegata al prodotto principale, solo per citare i casi più ricorrenti. La scelta di adottare il documento digitale ha impatti su questi soggetti, che possono opporre resistenze più o meno forti in proporzione al loro potere negoziale. Il coinvolgimento di queste figure può portare all'emersione di vincoli e requisiti impliciti che è bene conoscere.

5. Ripensare il processo end to end

Lavorare con documenti informatici è differente rispetto a lavorare con documenti cartacei in tutte le fasi di trattamento della documentazione. Ne consegue un notevole impatto sugli operatori, che necessitano di nuova strumentazione di lavoro, nuove indicazioni operative e spesso anche una nuova organizzazione. Diventa essenziale pertanto adottare una visione ampia e innovativa, che veda il processo documentale come un *unicum* da approcciare coerentemente e ripensare end-to-end, dalla fase di produzione (o ricezione) del documento, alla trattazione nel back-office, la spedizione, la conservazione e l'eventuale reperimento nell'archivio per la presentazione in giudizio. In particolare per il back-office, è da tenere in considerazione che un progetto *paperless* può far emergere eventuali carenze di strumentazione, richiedendo l'adozione di strumenti di gestione documentale più o meno evoluti. L'attenzione al processo end-to-end consente quindi di tarare tempi e diffusione degli impatti della dematerializzazione, definendo il percorso di adozione degli strumenti eventualmente necessari per una gestione completa.

6. Attenzione alla sicurezza

L'adozione del documento informatico richiede robuste politiche di sicurezza informatica e modalità sicure di accesso alle informazioni per



eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

evitare di inserire elementi di fragilità nel sistema. Compito del *project manager* è quindi quello di instaurare un confronto continuativo e costruttivo con la funzione dedicata a queste tematiche, portando nell'analisi le istanze di security.

7. Attenzione ai fornitori

Essendo nativamente diverso dagli altri progetti organizzativi o tecnologici per la forte componente di conformità insita nell'analisi, è opportuno che la scelta dei fornitori da coinvolgere sia svolta con grande attenzione, non sulla base di competenze generiche nella gestione di progetti complessi, ma verificando le effettive competenze ed esperienza necessarie per trattare i temi *paperless* anche dal punto di vista della conformità. Nella scelta, è opportuno privilegiare i fornitori di soluzioni di dematerializzazione e non di prodotti a scaffale, al fine di non perdere la visione d'insieme del processo di cui al punto precedente. Il fornitore IT dovrà inoltre padroneggiare le leve dell'integrazione di sistemi, affinché la soluzione *paperless* sia integrata con i sistemi gestionali in uso, e personalizzata sulle specifiche esigenze di processo.

8. Far emergere le responsabilità

L'adozione di strumenti *paperless* che utilizzano strumenti di certificazione digitale normati può implicare l'insorgere di nuove responsabilità in capo ad alcune funzioni, ovvero l'emersione di responsabilità già presenti nell'organizzazione e non correttamente percepite. La riflessione con i legali sui temi di responsabilità, sul sistema di tutele per tutti i soggetti in campo (azienda, certificatori accreditati, integratori di sistemi) e sulla loro distribuzione diventa allora un punto di attenzione importante per il coordinatore del progetto, con la costruzione di

eBook_ Aspetti giuridico-amministrativi legati all'introduzione della firma grafometrica in contesti pubblici

un quadro chiaro e condiviso, senza ambiguità che possono far insorgere conflitti.

9. Conoscere la propensione al rischio

Alcune configurazioni della soluzione *paperless* o la scelta di dematerializzare tipologie documentali peculiari possono essere adottate solamente dopo l'analisi del rischio e il confronto tra i benefici conseguibili e gli eventuali extra costi connessi. Il coordinatore del progetto deve quindi prevedere, tra le attività da svolgere, una attenta analisi dei potenziali rischi connessi al progetto stesso e prendere conoscenza della propensione al rischio dell'azienda, condividendo le risultanze con il management e le funzioni dedicate.

10. Ma soprattutto... non è un progetto solamente IT!

La trappola più grande è comunque una: considerare la dematerializzazione un progetto IT. Non si vuole mettere in secondo piano l'importanza di tutti gli aspetti tecnologici, che anzi sono di primaria rilevanza per la soluzione; sentiamo tuttavia la necessità di ribadire un'ultima volta il carattere di organizzazione di tutto il progetto *paperless*. Il cambiamento verso il *paperless* comporta cambiamenti nei processi che richiedono adeguato *change management* e processi di comunicazione con gli stakeholder interni ed esterni. Misurare i benefici del cambiamento aiuta a rinforzare il percorso e consolidare la scelta di dematerializzazione, scelta che da tattica (maggiore velocità, efficacia, risparmi, ecc.) può diventare strategica e di costruzione del modello di business dell'organizzazione.