

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

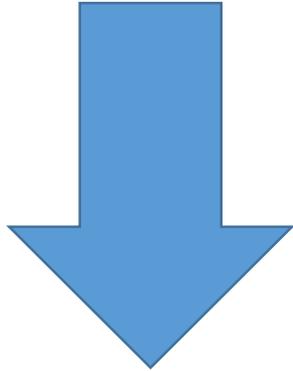
Lo strumento più efficace per rendere più agevole il rapporto fra pubblica-amministrazione ed amministrati è senza dubbio la digitalizzazione dell'intero apparato burocratico.

**PRINCIPIO FONDAMENTALE = *DIGITAL FIRST***

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»  
*PROF. AVV. RENATO ROLLI*  
*Professore associato di diritto amministrativo*

Cosa vuol dire «digital first»?



Principio di matrice  
Internazionale



IL DIGITALE PRIMA DI TUTTO

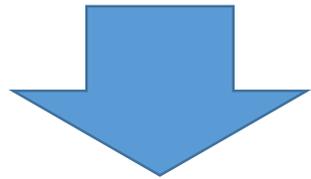
# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 = “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”



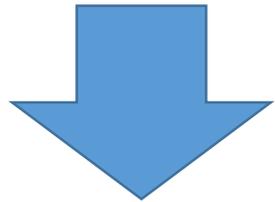
Nuovo concetto di documento amministrativo: anche il documento non materiale  nasce il DOCUMENTO DIGITALE

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»  
*PROF. AVV. RENATO ROLLI*  
*Professore associato di diritto amministrativo*

## INTERVENTI LEGISLATIVI PER RAGGIUNGERE LA DIGITALIZZAZIONE:

➤ Legge 11 febbraio 2005, n. 15

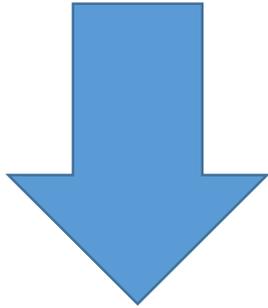


Introduzione dell'art. 3 *bis* legge 241/90

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»  
*PROF. AVV. RENATO ROLLI*  
*Professore associato di diritto amministrativo*

Articolo 3 *bis* legge 241/90



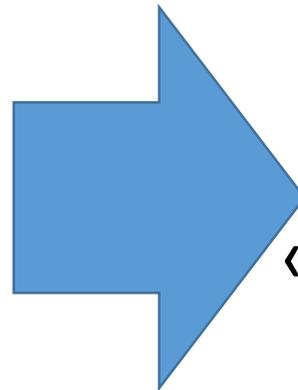
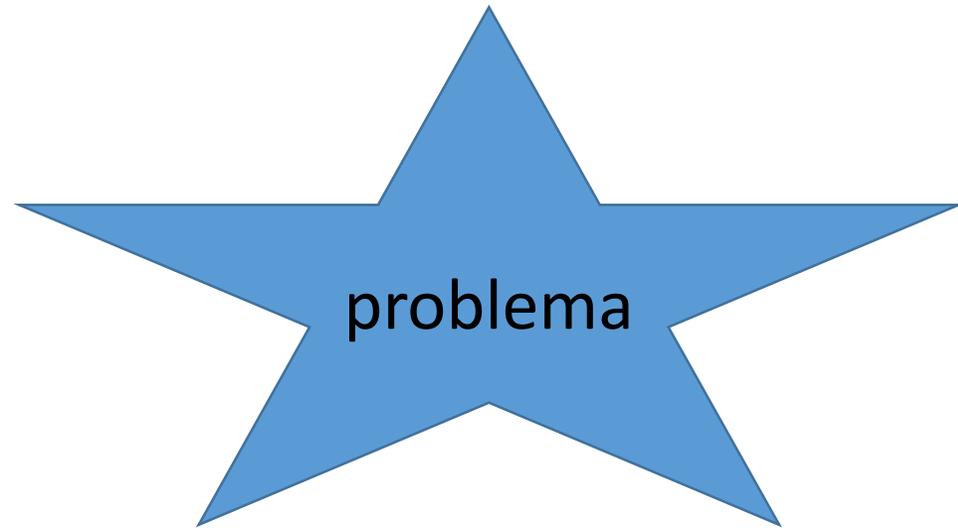
*«per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».*

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*



l'articolo dice  
chiaramente  
«INCENTIVANO L'USO  
DELLA TELEMATICA»

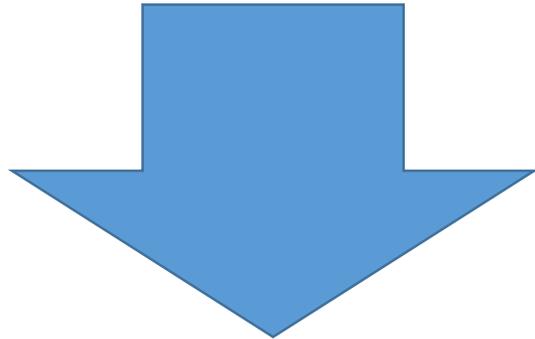
# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

IL LEGISLATORE DEL 2005 NON HA OBBLIGATO ESPRESSAMENTE LE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE A RICORRERE AGLI STRUMENTI DIGITALI



EMANAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 82/2005: IL CAD

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## ARTICOLO 3, COMMA 1, DECRETO LEGISLATIVO 82/2005

Previsione, in capo ai cittadini, del «*diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi*»

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

OBIETTIVO DEL LEGISLATORE:

RAGGIUNGERE UN ADEGUATO  
LIVELLO DI E-GOVERNMENT  
(GOVERNO DIGITALE)

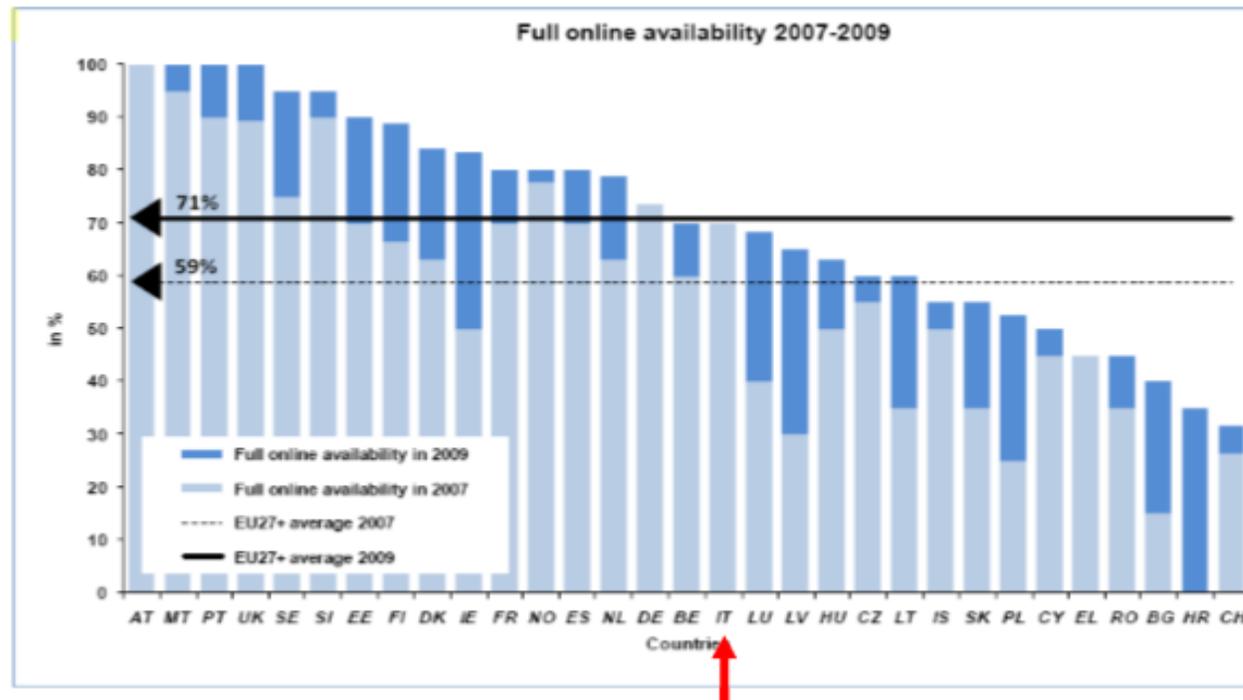
# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## POSIZIONE DELL'ITALIA NELLE CLASSIFICHE DI E-GOVERNMENT:



LIVELLO NEL 2007

LIVELLO NEL 2009

CRESCITA DEL LIVELLO DI  
DIGITALIZZAZIONE PRESSOCHE'  
INESISTENTE

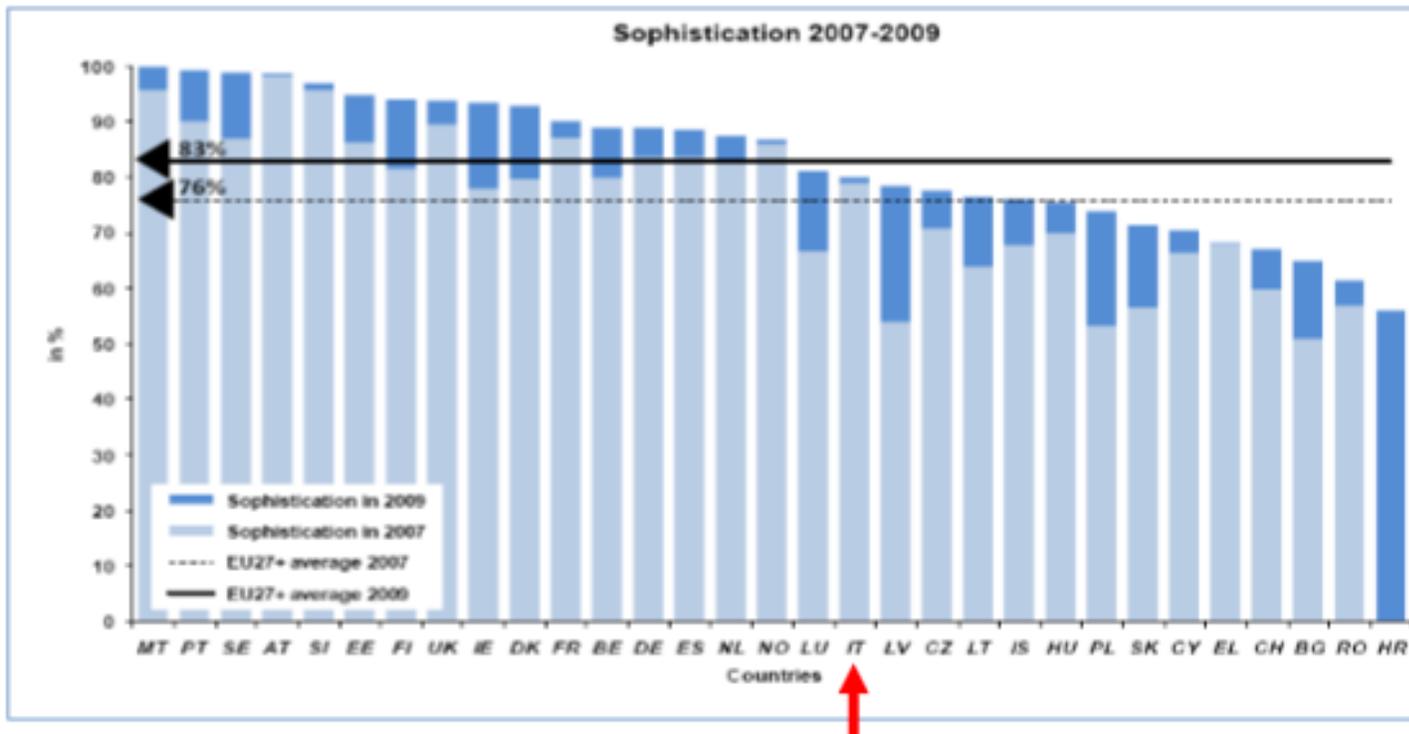
# La conservazione dei documenti digitali

## L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

GRADO DI «SOFISTICAZIONE»



LIVELLO NEL 2007



LIVELLO NEL 2009



CRESCITA DEL LIVELLO DI  
«SOFISTICAZIONE» MOLTO BASSA

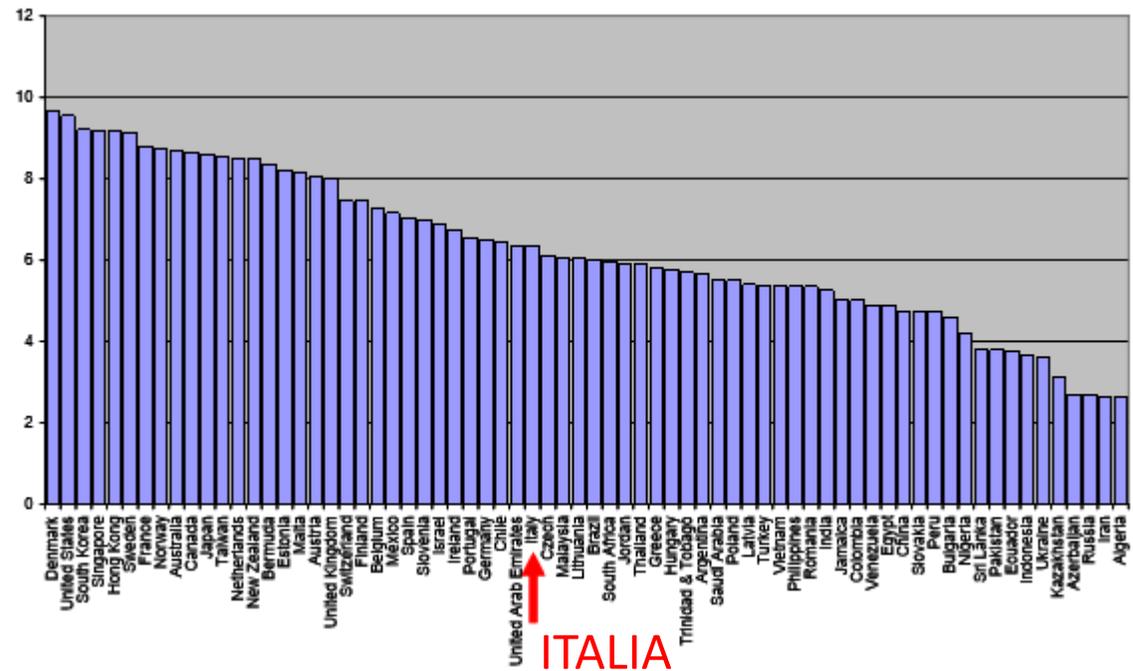
# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## CLASSIFICA DELL'E-GOVERNMENT NEL 2009



# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»  
*PROF. AVV. RENATO ROLLI*  
*Professore associato di diritto amministrativo*

**STRUMENTI MAGGIORMENTE RILEVANTI PER LA DIGITALIZZAZIONE, E  
QUINDI PER L'E-GOVERNMENT:**

- P.E.C.
- FIRMA DIGITALE
- DOCUMENTO DIGITALE
- PROTOCOLLAZIONE ON-LINE

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

**PEC: introdotta il 26 Aprile 2010**

## VANTAGGI DELLA PEC:

- semplicità ed economicità di trasmissione, inoltro e riproduzione;
- semplicità ed economicità di archiviazione e ricerca, all'interno della propria casella, con la possibilità di ricevere copie valide ai fini legali delle ricevute di accettazione e consegna;
- facilità di invio multiplo, cioè a più destinatari contemporaneamente, con costi estremamente più bassi rispetto a quelli dei mezzi tradizionali;

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## VANTAGGI DELLA PEC:

- velocità della comunicazione, anche in assenza del destinatario per completare la consegna;
- possibilità di consultazione e uso anche da postazioni diverse da quella del proprio ufficio o abitazione e in qualunque momento grazie alla persistenza del messaggio nella casella di posta elettronica;
- tracciabilità del mittente;
- presenza nella ricevuta di avvenuta consegna anche del messaggio originale.

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## VANTAGGI DELLA PEC

- la certificazione della data e dell'ora dell'invio e della ricezione del messaggio e dei contenuti allegati;
- l'integrità del contenuto delle comunicazioni;
- l'inalterabilità dell'indirizzo associato alla casella dalla quale si effettua l'invio delle e-mail;

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## VANTAGGI DELLA PEC:

- la riservatezza del contenuto delle comunicazioni;
- l'opponibilità a terzi delle evidenze relative alle operazioni di invio e ricezione di un messaggio;
- la gestione e l'archiviazione delle ricevute legalmente opponibili;
- semplicità ed economicità di archiviazione e ricerca, all'interno della propria casella, con la possibilità di richiedere copie valide ai fini legali delle ricevute di accettazione consegna.

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## VANTAGGI COMPLESSIVI DELLA DIGITALIZZAZIONE (grazie all'introduzione del CAD)

- Riduzione di 1.000.000 di pagine grazie all'avvio della dematerializzazione, divenute poi ben 3.000.000 nel 2012;
- Risparmio del 90% dei costi di carta e del relativo impatto ecologico (uso e smaltimento) per circa 6 milioni di euro l'anno (con riguardo al mero acquisto, senza considerare quindi i costi di smaltimento);
- Riduzione dei tempi fino all'80% per le pratiche amministrative, in particolare di quelle ancora a basso tasso di informatizzazione;

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## VANTAGGI COMPLESSIVI DELLA DIGITALIZZAZIONE (grazie all'introduzione del CAD)

- Risparmio, ad opera della posta elettronica certificata (PEC), di circa 200 milioni di euro, grazie alla riduzione della raccomandate della Pubblica Amministrazione ai cittadini, senza contare la riduzione dei tempi e degli spazi di archiviazione;
- Con riguardo al riscontro in ambito processuale, si può prendere ad esempio il Tribunale di Roma, che solo attraverso un primo intervento di recapito telematico delle notifiche ha ridotto gli arretrati di un anno, con investimenti contenuti;

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

- **VANTAGGI COMPLESSIVI DELLA DIGITALIZZAZIONE (grazie all'introduzione del CAD)**
- La PEC consentirà di rendere telematico il processo di trasmissione delle denunce (2,5 milioni all'anno);
- A fronte di richieste pervenute da circa 430.000 nuove imprese, si sono registrate – grazie agli strumenti telematici – circa 390.000 casi risolti

# La conservazione dei documenti digitali

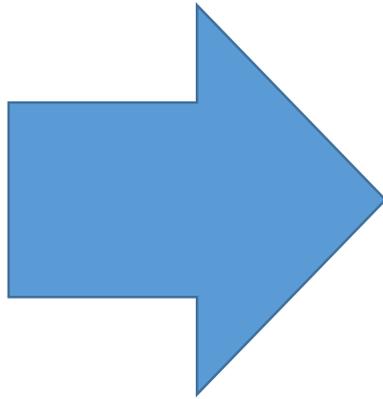
L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

RIFORMA MADIA:

OBIETTIVO PRINCIPALE



**METTERE IL  
CITTADINO AL  
CENTRO DI TUTTO**

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

art. 1, comma 1 lett. *f*) della legge 124/2015:

- *coordinare e razionalizzare le vigenti disposizioni di legge in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete con la disciplina di cui all'articolo 64 del CAD e la relativa normativa di attuazione in materia di SPID, anche al fine di promuovere l'adesione da parte delle amministrazioni pubbliche e dei privati al predetto SPID*

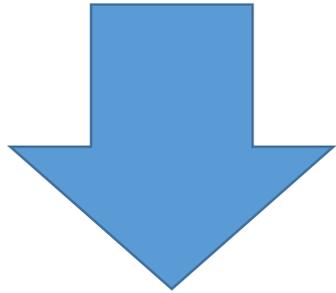
# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## VANTAGGI DELLA RIFORMA MADIA



### **PRIMA:**

Il cittadino poteva richiedere l'accesso ai documenti in possesso dell'amministrazione solo con valida motivazione

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

**DOPO:**

Ogni cittadino può richiedere l'accesso a tutti i documenti in possesso della pubblica amministrazione, senza il bisogno di dimostrare l'interesse diretto, concreto e attuale.

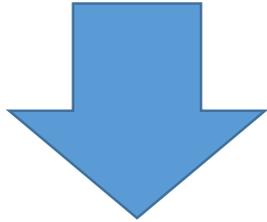
# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

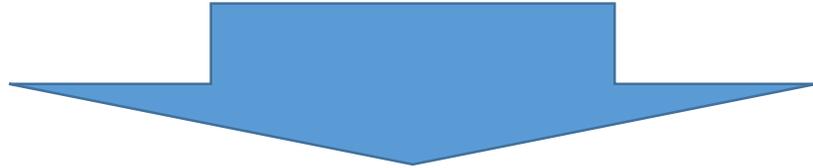
Come si realizza tale proposito?



Art. 1 legge 124/2015: «Al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale»

La conservazione dei documenti digitali  
L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»  
*PROF. AVV. RENATO ROLLI*  
*Professore associato di diritto amministrativo*

Attraverso la trasformazione dei documenti in possesso dell'amministrazione, dal formato cartaceo a quello digitale, tutti i cittadini potranno avere accesso alle informazioni di loro interesse.



art. 1 legge 124/2015, lett. *b*): «ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio «innanzitutto digitale» (digital first), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione»

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## VANTAGGI PRATICI DELLA NUOVA PREVISIONE NORMATIVA:

- CELERITA'
- ECONOMICITA'
- MASSIMA TRASPARENZA
- ACCESSO ILLIMITATO AI DOCUMENTI

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

COME SI REALIZZERA' IN CONCRETO QUESTA POSSIBILITA' DI ACCEDERE ILLIMITATAMENTE AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI?

art. 1, comma 1 lett. g) della legge 124/2015:

- *«favorire l'elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni, anche mediante sistemi di comunicazione non ripudiabili, garantendo l'adozione di soluzioni idonee a consentirne l'uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi di comunicazione o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica, in modo da assicurare, altresì, la piena accessibilità mediante l'introduzione, compatibilmente con i vincoli di bilancio, di modalità specifiche e peculiari, quali, tra le altre, quelle relative alla lingua italiana dei segni»*

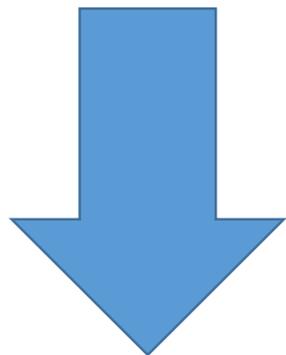
# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

ULTERIORE RISVOLTO POSITIVO DI TALE AMPLIAMENTO DELLA  
TRASPARENZA



PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE



**Art. 7. Revisione e  
semplificazione delle disposizioni  
in materia di prevenzione della  
corruzione, pubblicità e  
trasparenza**

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

«Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia, ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo recante la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblica e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ai sensi dell'articolo 7, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Nello specifico è reso strutturale il sito soldi pubblici che ha consentito nell'ultimo anno di scalare di otto posizioni il ranking mondiale sulla trasparenza. Si introduce l'obbligo di pubblicare in forma aggregata e disaggregata l'ammontare complessivo delle retribuzioni dei dirigenti della Pubblica amministrazione. Ogni singola amministrazione sarà obbligata ad indicare in modo chiaro le spese complessive e, in dettaglio, le retribuzioni dei dirigenti. Si prevede l'accesso dei cittadini a tutti i dati in possesso dell'amministrazione. L'accesso ai dati è gratuito e la richiesta andrà soddisfatta in 30 giorni.»

La conservazione dei documenti digitali  
L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## **PUNTI DI MAGGIOR RILIEVO DELLA NUOVA DISCIPLINA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

Previsione di misure organizzative, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche ai fini della valutazione dei risultati, per la pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente di appartenenza delle informazioni concernenti le fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici e le determinazioni dell'organismo di valutazione

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

- precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi; conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

- fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche;

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

- semplificazione delle procedure di iscrizione negli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti ai sensi dell'[articolo 1, comma 52, della legge 6 novembre 2012, n. 190](#), e successive modificazioni, con modifiche della relativa disciplina, mediante l'unificazione o l'interconnessione delle banche dati delle amministrazioni centrali e periferiche competenti, e previsione di un sistema di monitoraggio semestrale, finalizzato all'aggiornamento degli elenchi costituiti presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo;

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

- previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso, di procedure di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione in materia di accesso civico e in materia di accesso ai sensi della presente lettera, nonché della tutela giurisdizionale ai sensi dell'[articolo 116 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104](#), e successive modificazioni.

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

## IL RUOLO DELL'AGID:

- La normativa PEC attribuisce all'Agenzia per l'Italia digitale le seguenti competenze:
- l'Agenzia definisce le regole tecniche e provvede al loro aggiornamento in funzione dell'evoluzione tecnologica e dell'esperienza derivante dall'utilizzo del sistema. L'Agenzia pubblica gli aggiornamenti in coerenza con gli standard specificati dalla normativa

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

- l'Agenzia gestisce l'elenco pubblico dei gestori di posta elettronica certificata. Accoglie e valuta le domande presentate dai soggetti che si candidano al ruolo di gestori di posta elettronica certificata, decretandone l'iscrizione nell'apposito elenco o respingendone la domanda per carenza di requisiti. L'Agenzia fornisce agli iscritti i certificati per la firma elettronica delle ricevute e per l'accesso e l'aggiornamento dell'Indice dei Gestori PEC (IGPEC). I gestori devono presentare all'Agenzia eventuali modifiche dell'assetto societario, delle caratteristiche del servizio e delle procedure adottate, con particolare riguardo agli aspetti di continuità, funzionamento e sicurezza
- l'Agenzia vigila e controlla le attività esercitate dai gestori iscritti nell'elenco. A tal fine, l'Agenzia emette circolari esplicative e di indirizzo, acquisisce bimestralmente informazioni relative al numero di domini PEC, al numero di caselle PEC e al numero di messaggi scambiati al fine di produrre statistiche relative alla diffusione e all'utilizzo della PEC, esegue periodicamente test di interoperabilità sui sistemi di PEC in esercizio presso i gestori e può accedere presso le sedi dei gestori per effettuare attività di verifica circa la conformità del sistema PEC
- l'Agenzia fornisce supporto e diffonde la conoscenza del sistema PEC presso le amministrazioni e i privati

# La conservazione dei documenti digitali

L'amministrazione digitale a seguito della «riforma Madia»

*PROF. AVV. RENATO ROLLI*

*Professore associato di diritto amministrativo*

- per approfondimenti in materia di corruzione e digitale:

<http://motherboard.vice.com/it/read/la-corruzione-in-italia-e-il-problema-digitale>

[http://www.repubblica.it/tecnologia/2015/06/23/news/la\\_corruzione\\_e\\_si\\_combatte\\_con\\_la\\_cultura\\_digitale\\_ecco\\_perche\\_-117513423/](http://www.repubblica.it/tecnologia/2015/06/23/news/la_corruzione_e_si_combatte_con_la_cultura_digitale_ecco_perche_-117513423/)

<http://www.forumpa.it/riforma-pa/in-italia-ce-un'emergenza-digitale-inconsapevole>