



Facoltà di GIURISPRUDENZA

Master in

**“Management e funzioni di coordinamento delle professioni
sanitarie”**

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

**EVOLUZIONE DELLA GESTIONE DIGITALE NEI
PROCEDIMENTI PER ILLECITO**

Relatore Prof. Donato A. Limone

Tutor Dr Christian Nardella

Candidato dr Sebastiano Luise

Matricola 010050

INDICE

1	Introduzione	pagina 3
2	Inquadramento teorico del problema	" 9
2.1	Approcci teorici	" 9
2.2	Normativa e giurisprudenza di riferimento	" 15
2.3	Esperienze di digitalizzazione dei procedimenti sanzionatori ...	" 33
3	Attuazione del project work	" 40
3.1	Contesto operativo e sviluppo	" 40
3.2	Metodologia di analisi	" 41
3.3	Attività di analisi e tempi di implementazione	" 43
4	Risultati	" 48
4.1	Descrizione e criticità riscontrate	" 48
4.2	Strategie di intervento e possibili sviluppi	" 60
5	Conclusioni	" 63
6	Bibliografia	" 64
6.1	Sitografia	" 64
7	Ringraziamenti	" 71

1. Introduzione

La questione trattata con questo progetto è l' adeguamento delle modalità di gestione dei procedimenti derivanti dalla contestazione degli illeciti, alla luce delle moderne tecnologie di gestione digitale dei dati e della normativa in materia di amministrazione pubblica digitale, nel rispetto della legge 689/1981 e del principio di leale collaborazione fra Autorità.

L' ambito di attività interessato è quello dell' Area Dipartimentale di Sanità Pubblica Veterinaria (in sigla ADSPV) dell'Unità Socio Sanitaria Locale n. 16 di Padova, Azienda con personalità giuridica pubblica costituita dalla Legge della Regione Veneto 14 settembre 1994, n. 56: "Norme e principi per il riordino del Servizio Sanitario Regionale in attuazione del Decreto Legislativo 30 Dicembre 1992, n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria" così come modificato dal Decreto Legislativo 7 Dicembre 1993, n. 517" pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n. 77/1994¹, successivamente modificata.

Nel 2010 il territorio di competenza dell' Azienda U.S.S.L. 16 di Padova, è stato incrementato di nove ambiti comunali (aggiuntisi ai venti precedenti) per effetto del trasferimento, operato dalla Legge Regionale 5 dicembre 2008, n. 22: "Modifiche all'allegato A) di cui all'articolo 9, comma 1, della Legge Regionale 14 Settembre 1994, n. 56: "Norme e principi per il riordino del Servizio Sanitario Regionale in attuazione del Decreto Legislativo 30 Dicembre 1992 , n. 502: "Riordino della disciplina in materia sanitaria" così come modificato dal Decreto Legislativo 7 Dicembre 1993 n. 517" e conseguente inserimento dei comuni di Arzergrande, Brugine, Codevigo, Correzzola, Legnaro, Piove di Sacco, Polverara, Pontelongo, S. Angelo di Piove di Sacco all'interno dell'ULSS 16", pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n.101/2008.²

L'offerta dei servizi di sanità pubblica, compresa quella veterinaria, è stata estesa a oltre 490.000 abitanti; questa è infatti la maggiore Azienda Sanitaria Locale del Veneto per numero di residenti.

Per quanto attiene la sanità pubblica, la Medicina Veterinaria è una branca della Medicina finalizzata alla prevenzione e cura delle malattie trasmissibili fra animali e alla tutela della salute umana nei confronti delle malattie trasmesse dagli animali all'uomo (zoonosi); contempla specifiche attività di ispezione degli alimenti di origine

¹ <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1994/94lr0056.html> (02.09.2011)

² <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2008/08lr0022.html> (02.09.2011)

animale e di vigilanza sugli stessi; vigila e controlla l'igiene degli allevamenti e il benessere animale; tutto ciò a garanzia della salute pubblica.

Nel concetto di assistenza sanitaria collettiva rientrano quindi la sorveglianza ed il controllo degli allevamenti per la prevenzione delle malattie degli animali e la tutela igienico-sanitaria degli alimenti che da essi derivano.³

Le competenze della Sanità Pubblica Veterinaria sono, in particolare:

- controllo dell'igiene degli allevamenti animali e delle produzioni zootecniche;
- sorveglianza epidemiologica e profilassi ai fini del controllo delle malattie infettive (con particolare attenzione quelle esotiche);
- prevenzione della rabbia e delle malattie parassitarie; vigilanza e controllo sugli animali destinati agli esperimenti;
- vigilanza e controllo sulla preparazione, commercializzazione ed impiego dei mangimi e dei farmaci per uso veterinario;
- controllo igienico sanitario nei settori della produzione, trasformazione, conservazione, commercializzazione, trasporto, deposito, distribuzione e somministrazione degli alimenti di origine animale;
- ricerca dei residui di farmaci o sostanze farmacologicamente attive e di contaminanti ambientali negli alimenti di origine animale;
- assicurazione del benessere di tutti gli animali.

A fronte della notevole crescita del numero dei procedimenti sanzionatori avviati (+ 50% nell' anno 2011 rispetto al precedente) e gestiti da Tecnici della Prevenzione in servizio presso l'ADSPV si è constatato l'incremento del tempo complessivo dedicato ai procedimenti stessi, con spostamento di quantità assai rilevanti di atti su supporto cartaceo tradizionale, e la necessità di approfondimento delle conoscenze in tema di procedimento amministrativo, in particolar modo per quanto riguarda gli *iter* sanzionatori .

Opero come Tecnico della Prevenzione ⁴, con funzioni di vigilanza ed ispezione, e nel 2011 ho gestito l' istruzione, la redazione, l' invio per la notifica, l' eventuale notifica diretta, le annotazioni, ed ove necessario la redazione di controdeduzioni ai

³ <http://news.ulss16.padova.it/NEWS/view?idnotizia=292&idargomento=37> (02.09.2011)

⁴ Decreto Ministeriale 17 gennaio 1997, n. 58: " Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro " pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 marzo 1997, n. 61 , http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_1877_allegato.pdf (14.09.2011)

ricorsi e rapporti, relativamente al flusso di iter procedurali sanzionatori sintetizzato nella Tabella seguente:

AREA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA ULSS 16 PADOVA

PROCEDIMENTI PER ILLECITO AMMINISTRATIVO – TRIENNIO 2009-2011

ATTI TRASMESSI Per Autorità Competente	ANNO 2011 SINDACO U.V.A.C.*	ANNO 2010 SINDACO U.V.A.C.*	ANNO 2009 SINDACO U.V.A.C.*
VERBALI DI ACCERTAMENTO DELLE VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE	84 1	55 4	66 6
PER AREA	A: 17 B: 20 C: 48	A: 6 B: 25 C: 28	A: 19 B: 13 C: 40
TOTALE	85	59	72
PAGAMENTI ACCERTATI	18	23	50
PAGAMENTI IN MISURA RIDOTTA NON VERSATI	67	36	22
CONTRODEDUZIONI TRASMESSE	3	2	4

*U.V.A.C.: Ufficio Veterinario Adempimenti C.E.E. del Ministero della Salute-Sede di Verona, territorialmente competente.

I Tecnici della Prevenzione gestiscono i procedimenti ricompresi nei tre Servizi relativi alle seguenti Aree di attività:

Area A SERVIZIO SANITÀ ANIMALE, attività:

- 1) sanità animale e profilassi delle malattie infettive;
- 2) sorveglianza epidemiologica;
- 3) anagrafe zootecnica e movimentazione animale.

Area B SERVIZIO IGIENE ALIMENTI DI ORIGINE ANIMALE, attività:

- 1) igiene delle carni rosse e derivati;
- 2) igiene delle carni bianche e derivati;
- 3) igiene degli ovoprodotti, del miele, del latte e derivati
- 4) igiene dei prodotti della pesca e derivati.

Area C SERVIZIO IGIENE DEGLI ALLEVAMENTI E PRODUZIONI ZOOTECNICHE, attività:

- 1) igiene degli allevamenti, verifica del benessere animale e controllo della riproduzione degli animali;
- 2) igiene delle produzioni zootecniche, controllo della corretta alimentazione degli animali e controllo del corretto uso dei farmaci veterinari;
- 3) controllo delle attività ambulatoriali in ambito veterinario;
- 4) controllo del corretto smaltimento dei rifiuti di origine animale;
- 5) igiene urbana e gestione delle problematiche connesse alla convivenza uomo animale in ambito urbano e controllo del randagismo animale.

L'ADSPV dell'A.U.S.S.L. 16 di Padova è diretta dal dr Maurizio Crema.

L'implementazione delle tecnologie digitali è limitata dall'uso esteso della comunicazione su carta, rappresentata dalla sostituzione della macchina dattilografica con tastiere, computer, stampanti; lo *scanner* per la dematerializzazione è a disposizione del personale amministrativo e della dirigenza.

Non è in uso modulistica che contenga la richiesta di indirizzi digitali – quale l'indirizzo di posta elettronica o posta elettronica certificata – per poter offrire modalità alternative di comunicazione, notificazione, pagamento.

L'archiviazione dei documenti virtuali redatti avviene in formato WORD della Microsoft® entro cartelle di rete *intranet*.

I documenti originali sono altresì conservati su supporto cartaceo, le notifiche eseguite tramite servizi postali, o da personale comunale o aziendale adibito alla notifica, a volte lo stesso Tecnico della Prevenzione.

Le amministrazioni che incassano le oblazioni non procedono sempre a comunicare l'avvenuto pagamento: ciò dà luogo a ripetuto dispendio di tempo e impegno di risorse, per accertare i versamenti eseguiti, con il conseguente rischio di inadeguata ripetizione.

Il bollettino di conto corrente postale è l'unica modalità di pagamento offerta.

Non sono operativi protocolli per la trasmissione dei documenti via Posta Elettronica Certificata (PEC).

Non è disponibile un repertorio degli indirizzi di posta elettronica e PEC delle amministrazioni con cui si intrattengono scambi di informazioni.

Non è implementato un programma di raccolta ed elaborazione dei dati relativi ai procedimenti in questione: le collezioni ed elaborazioni di dati vengono effettuate con uso di carta e penna.

L'area servita è assai ampia (654,9 kmq), e il servizio è offerto con riferimento a tipologie di controlli da effettuare in tema di (a titolo meramente esemplificativo): cani randagi, greggi vaganti, sciame di api, e altri; gli interventi sono delocalizzati nel territorio e le sedi operative non accorpate, il che rende particolarmente importante l'implementazione di tecnologie che consentano semplificazione operativa dei procedimenti, contenimento e riduzione dei volumi cartacei da spostare sui supporti tradizionali, agevolazione e snellimento delle procedure di scambio di informazioni per gli operatori distribuiti nell'area di competenza.

L'ADSPV è certificata secondo la norma UNI EN ISO 9001, dal 2007.

L'attività di studio delle procedure e delle leggi sottese, di analisi delle singole fasi dei processi e di suggerimento di modalità innovative mira alla definizione di una procedura standardizzata per la gestione delle procedure relative alle violazioni relative ad illeciti di natura amministrativa e penale.

Il Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale⁵ (CAD) ritraccia il quadro legislativo entro cui deve attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa, e ribadisce i diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le amministrazioni, individuandone di nuovi.

L'orizzonte temporale intende avviare un processo che consentirà di avere nel prossimo futuro un'amministrazione nuova, digitale e sburocratizzata.

Alla luce di questi indirizzi si è constatata la necessità di introdurre procedure, modalità e strumenti miranti ai seguenti obiettivi:

⁵<http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?content=D.Lgs.+n.+235/2010,Modifiche+ed+integrazioni+al+decreto+legislativo+7+marzo+2005,+n.+82,+recante+Codice+dell'amministrazione+digitale,+a++norma++dell'articolo+33+della+legge+18+giugno+2009,+n.+69+-+stato+-+documentazione+-+&artid=17371> (13.12.2011)

- 1) incremento delle modalità di gestione digitale dei dati, quali ad esempio:
 - 1a entrata e uscita di dati tramite *e-mail* e allegati;
 - 2a dematerializzazione cartacei e creazione documenti digitali;
- 2) introduzione delle procedure di scambio bidirezionale di dati in forma digitale con alcuni Comandi di Polizia Locale;
- 3) valorizzazione dei tempi di gestione delle pratiche;
- 4) porre la basi per sviluppare e implementare :
 - 4a introduzione della firma elettronica certificata nei documenti digitali, in sostituzione di quella autografa ;
 - 4b notifica con modalità digitali , ad esempio PEC;
 - 4c modalità di pagamento alternative al bollettino di conto corrente postale;
 - 4d programmi di raccolta e gestione dei dati inerenti procedimenti per illecito gestiti.

Con tali obiettivi è stato avviato un progetto integrato con questo *project work* di completamento del Master in Management e funzioni di Coordinamento delle Professioni Sanitarie.

2. Inquadramento teorico del problema

2.1 Approcci teorici

Introduciamo innanzitutto le tematiche del governo elettronico nella forme anglosassoni, peraltro diffuse, dell' *e-government* e della *e-governance* , correntemente designati per contrazione in *e-gov*.

Con il termine di amministrazione digitale o *e-government* si definisce l' utilizzo delle tecnologie informatiche nel processo di ammodernamento dell'amministrazione dello Stato, ovvero il sistema di gestione digitalizzata della pubblica amministrazione, il quale - unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo - consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi informatici, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti (cittadini ed imprese) sia servizi più rapidi, che nuovi servizi, attraverso - ad esempio: i siti *web* delle amministrazioni interessate.⁶

Invece il termine di *e-governance* si esprime la capacità di affrontare il tema ITC nell'ottica della partecipazione, ovvero reinventare la forma della politica attraverso la rete. A partire dalle leggi Bassanini, in Italia si è andato affermando il principio di sussidiarietà (orizzontale e verticale): un numero sempre maggiore di funzioni è stato trasferito verso le istituzioni locali, con un'attenzione crescente verso il coinvolgimento dei cittadini . E' questo il terreno su cui partecipazione e innovazione si incontrano, e sono le ICT a rendere possibile un nuovo e allargato processo di inclusione dei cittadini, singoli ed associati, a partire dalle prassi decisionali consolidate.⁷

Negli ultimi anni la legislazione sta dando una forte spinta verso l'evoluzione del sistema di gestione documentale nella Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di snellire i processi di lavoro, ridurre i costi e razionalizzare lo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni, e tra queste e i privati⁸.

⁶ http://it.wikipedia.org/wiki/Amministrazione_digitale (23.01.2012)

⁷ <http://frontieredigitali.net/index.php/E-Governance> (12.12.2011)

⁸ <http://www.pubblicaamministrazione.net/infrastrutture-it/articoli/258/come-conservare-i-documenti-informatici.html> (21.12.2011)

E' prevista la graduale sostituzione del cartaceo con il documento informatico, attraverso due principali attività: la dematerializzazione dei documenti in ingresso e la produzione di documenti originali informatici per la corrispondenza interna e in uscita.

La fase recente di attuazione del Protocollo Informatico è accompagnata dall'introduzione di sistemi di comunicazione telematica per l'invio e la ricezione di informazioni e documenti, secondo quanto disposto dall'articolo 12 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Il passaggio da analogico a digitale solleva inevitabilmente una questione: possiamo paragonare la validità di un documento informatico al documento cartaceo? E' la legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 marzo 1997⁹, a riconoscere per la prima volta piena validità giuridica al documento informatico; successive modifiche ed integrazioni hanno poi puntualizzato il concetto, stabilendo che il documento informatico ha efficacia probatoria, ma la provenienza delle dichiarazioni ivi contenute è provata solo se sottoscritto con firma digitale ed è prodotto secondo specifiche prescrizioni tecniche.

Le caratteristiche principali di un documento informatico valido, sono l'immodificabilità e la leggibilità nel tempo, indipendentemente dal *software* utilizzato per produrlo. I principali formati ammessi sono TIFF, XML e, non ultimo, il PDF/A, che a differenza del PDF, incorpora tutte le informazioni e i *font* necessari per poter essere letto nel tempo.

La continua evoluzione della tecnologia comporta un costante aggiornamento delle regole tecniche: questa delicata attività perciò è stata delegata all'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, AIPA (articolo 4, comma 1 del Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39: "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 1993, n. 42, ora DigitPA, che ha quindi il compito di definire le specifiche tecniche relative alla gestione dei documenti informatici, secondo quanto previsto dal

⁹ <http://www.innovazionepa.gov.it/media/615597> (13.12.2011)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 Febbraio 1999 e successive modifiche.

Per far fronte al rischio di compromettere l'integrità dei documenti, si ricercano nuovi formati più sicuri, si rilasciano certificati di firma con un sempre più elevato livello di crittografia; azioni atte a ridurre al minimo la vulnerabilità di questi sistemi. Un certificato di firma digitale oggi ha una durata di 1-2 anni, dopodiché i documenti con esso firmati perdono di validità; è quindi necessario adottare delle contromisure per mantenerli "vivi".

Sono 3 i tipi di documenti informatici che possono essere gestiti:

- 1. documenti originali cartacei dematerializzati: sono principalmente documenti in ingresso, che vengono trasformati in immagine tramite scanner e autenticati con firma digitale al fine di attestarne la conformità all'originale;
- 2. documenti informatici prodotti: documenti che nascono in forma elettronica, sottoscritti con firma digitale e trasmessi con strumenti telematici quali PEC;
- 3. documenti informatici ricevuti: documenti informatici sottoscritti e non, pervenuti all'Ente tramite PEC oppure tramite altri canali; nel secondo caso sta al Responsabile del Servizio valutare l'attendibilità della provenienza, siano essi pervenuti tramite posta elettronica, sia su cd o altro supporto.

Chi legge un documento informatico, deve avere a disposizione appositi strumenti: si tratta di software o servizi online gratuiti, che verificano l'integrità del documento e la validità della firma secondo le regole definite dalla Deliberazione CNIPA del 17 febbraio 2005 "Regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 3 marzo 2005, n. 51¹⁰.

Nella ampia e rapida disponibilità di soluzioni tecnologiche, diverse sono le soluzioni atte a permettere anche a realtà meno strutturate ed organizzate di adeguarsi ai nuovi sistemi. ¹¹Il procedimento amministrativo ad istanza di parte è un modello fondamentale di espletamento dell'azione amministrativa che si caratterizza per l'attribuzione dell'iniziativa procedimentale in capo al privato richiedente.

¹⁰ http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Normativa/Leggi,_Decreti_e_Direttive/ (13.12.2011)

¹¹ <http://www.pubblicaamministrazione.net/infrastrutture-it/articoli/258/come-conservare-i-documenti-informatici.html> (21.12.2011)

A questa caratteristica consegue che nei procedimenti ad istanza di parte, a differenza che in quelli ad iniziativa d'ufficio, si configurino come fondamentali le *comunicazioni esterne dell'amministrazione* e, in particolare, gli scambi di informazioni e/o documentazioni tra l'amministrazione procedente e il privato istante. Inoltre, questa volta in modo analogo per i procedimenti ad istanza di parte e per quelli d'ufficio, occorre considerare anche le *comunicazioni interne al sistema amministrativo*, ovvero l'acquisizione di informazioni e documentazioni presso la stessa amministrazione procedente o in altre amministrazioni.

Rispetto alla pluralità di comunicazioni formalizzate che ogni procedimento ad istanza di parte implica, nonché ai necessari servizi informativi e di supporto all'utente, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) si pongono come strumento atto a garantire migliori *performance* dell'amministrazione non solo in termini di efficienza o risparmi di spesa, ma anche di efficacia o incremento della soddisfazione dei privati-utenti.

Infatti, caratteristica peculiare delle ICT, accentuatasi in modo esponenziale dagli anni novanta, è lo sviluppo di un *medium* di comunicazione di gran lunga più efficiente di tutti quelli sino ad allora noti.

La ricaduta di questo fatto generale sul diritto amministrativo, riconosciuta e disciplinata dal Legislatore (dagli anni novanta sino all'adozione del Codice dell'Amministrazione Digitale), può essere apprezzata soprattutto nelle nuove configurazioni e nella "evoluzione" che possono assumere i rapporti giuridici e di servizio tra il privato istante o "utente" e il sistema amministrativo.

La conservazione di dati in relevantissime quantità in forma digitale e la trasmissione a distanza in tempi rapidissimi, nella realtà dell'azione amministrativa, sono le tecniche di una Pubblica Amministrazione che deve operare nella realtà di una società globalizzata dominata dalle leggi del mercato e dal fattore tempo, e rispondere anche alla nuova centralità del privato nel suo rapporto con la stessa.

La fase istruttoria implica l'integrazione di informazioni e documentazioni derivanti, sia dal privato istante, sia dal sistema amministrativo. Il ruolo di collettore spetta all'amministrazione procedente, ed il flusso informativo/documentale che ha luogo nella fase istruttoria, e che fonda e legittima la decisione amministrativa entra nella sfera giuridica dell'amministrazione procedente attraverso due direttrici portanti,

esaminate dall'Autore: gli scambi dell'amministrazione con l'esterno e, in particolare, con il privato istante e gli scambi all'interno del sistema amministrativo.

L'adozione di ICT ricade in modo radicale su ambedue le direttrici di circolazione dei flussi informativo/documentali del procedimento ad istanza di parte. Infatti, la circolazione telematica, che ha come presupposto la dematerializzazione della documentazione amministrativa, può ridurre radicalmente tempi e oneri delle modalità fisiche di circolazione e, quindi, svolgersi in modo assai più efficiente dal punto di vista, sia dell'amministrazione, sia del privato.

Esistono diverse modalità in cui può espletarsi l'acquisizione telematica da parte dell'amministrazione procedente della documentazione relativa al procedimento esaminando, in particolare, il ricorso alla PEC .

E' necessario creare le condizioni per un accesso interamministrativo telematico ricorrendo a forme consensuali di collaborazione, con differenti livelli di formalizzazione.

La partecipazione del privato al procedimento elettronico muove dal presupposto della centralità della partecipazione del privato al procedimento al fine di garantire, sia la tutela preventiva delle proprie situazioni giuridiche, come la precisa definizione dei presupposti e degli interessi sui quali l'amministrazione è chiamata a decidere.

Il diritto di partecipazione al procedimento e il diritto al contraddittorio per via telematica, nella prospettiva dell'adozione delle tecnologie dell'informazione, considerando il fatto che l'adozione delle tecnologie dell'informazione consente il ricorso a sistemi che favoriscono l'instaurazione di modelli di comunicazione più diretti e de-formalizzati tra il privato e l'amministrazione, non necessariamente mediati dalla forma scritta, possono rendere le modalità di esercizio dei diritti medesimi assai più efficaci.

La partecipazione telematica, inoltre, può consentire la conclusione in rete dell'accordo endoprocedimentale tra pubblica amministrazione e privato sul contenuto discrezionale dell'atto finale del procedimento.

Lo scrivere informatico è uno scrivere diverso dallo scrivere su supporto cartaceo, ed alle diversità tra forma scritta e forma informatica bisogna aggiungere che firma autografa e firma elettronica sono entità ontologicamente diverse. La firma autografa

è il risultato di un atto umano; la firma elettronica è il risultato di una procedura informatica.

Nel caso dell'atto amministrativo in forma informatica non si tratta, dunque, di una vera e propria forma scritta, è invece stabilita una mera equivalenza tra forma informatica e forma scritta.

Il documento elettronico rappresentativo dell'atto amministrativo conclusivo del procedimento, oltre a dover essere sottoscritto mediante firma elettronica, dovrà contenere anche una data, generata tramite procedure informatiche, che sia opponibile ai terzi.

La possibilità di mantenere il valore legale dipende direttamente dalla capacità di assicurare l'autenticità del documento in una specifica forma (certezza della sorgente, integrità).

Un aspetto interessante dell'uso di chiavi asimmetriche, nell'ambito della gestione documentale, è la "*norepudiation*", non ottenibile con algoritmi a chiave simmetrica.

Poiché la componente segreta non viene mai divulgata, il firmatario non può negare di essere colui che ha apposto una firma digitale, con tutto ciò che ne consegue nella contrattualistica e, ad es., nella gestione dei referti medici (si può considerare l'equivalente digitale della perizia calligrafica)

Altro aspetto particolare è che l'elemento tempo è fondamentale per alcuni documenti, si pensi al valore legale della ricevuta di ritorno di una raccomandata: questa esigenza ha generato il servizio di "*time-stamp*", cioè la apposizione di una "marca temporale", autenticata da uno specifico ente, che viene associata in modo indissolubile al documento digitale

Il documento digitale diventa quindi un insieme di componenti differentemente autenticate, e globalmente sotto la responsabilità del firmatario finale.¹²

Vediamo ora i confini della automazione quali si profilano nell'applicazione all'azione amministrativa .

Un primo limite alla automatizzabilità delle decisioni amministrative consiste nella effettiva possibilità di ricostruire i precetti normativi che si applicano ai procedimenti

¹² http://www.science.unitn.it/~sala/events2011/LEZ4_Applicazioni.pdf (24.09.2011)

secondo lo schema logico "se...allora": programmi informatici, infatti, sono insiemi di istruzioni basate su questo tipo di logica condizionale.

Pertanto, un programma potrà contenere ogni tipo di istruzione, incluse quelle derivabili da norme giuridiche, nella misura in cui queste possano essere rese secondo la logica del "se...allora".

Quindi un testo normativo per poter essere applicato mediante computer deve essere formulato attraverso concetti giuridici precisi; quando ricorrono concetti giuridici indeterminati ovvero quando i concetti (indeterminati) sono caratterizzati da una molteplicità di significati con essi compatibili ricorre uno 'spazio valutativo' che l'amministrazione deve riempire di volta in volta, in cui non è possibile l'applicazione della normativa mediante computer.¹³

2.2 Normativa e giurisprudenza di riferimento

Vediamo ora i principali atti normativi, di competenza statale e comunitaria, inerenti la gestione dei dati nella pubblica amministrazione, i procedimenti amministrativi sanzionatori, e , più recentemente la digitalizzazione delle procedure.

Negli enti locali, la classificazione dei documenti è regolata dalla Circolare del Ministero degli Interni n. 17100/2 del 1 marzo 1897 avente per oggetto: "Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali" (cosiddetta "Circolare Astengo"), sistema tuttora in vigore¹⁴. Vi si prescrive, all' articolo 1, l'obbligo di registrare nel registro di protocollo ogni atto in arrivo e partenza e di assegnarlo ad una categoria di archivio. Gli atti sono classificati per categorie , a loro volta suddivise in classi, e queste ultime in fascicoli, ai sensi dell' articolo 2.

Le categorie e le classi sono nel numero prestabilito dal titolare di classificazione di cui al modulo A della circolare; non è possibile diminuirne o variarne la materia, mentre è possibile categorie alle quindici obbligatorie. numero delle classi può aumentare o diminuire secondo la quantità degli affari di ciascuna categoria protocollo (articolo 3). Il registro di protocollo si apre il primo gennaio di ogni anno e si chiude a fine anno (articolo 4). protocollazione si esegue registrando con un numero

¹³ <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=16844>, dalla recensione di G. Cammarota sul libro di A. Masucci: " Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte" Giappichelli Editore, Torino, 2011, pp. IX-128 (04.11.2011)

¹⁴ <http://www.protocollo.it/presentazione/schede/04Protocollo/2-PrecedenteNormativa.htm> (10.01.2012)

progressivo tutte le carte, ed inserendo varie altre informazioni richieste dal registro. Su ogni atto si trascrive la data di arrivo ed il numero di registrazione (articolo 6).

In alcune materie l'ordinamento vigente prevede, a carico di chi viola determinate prescrizioni di legge, l'applicazione di sanzioni amministrative. Le disposizioni generali per l'accertamento delle violazioni amministrative e per l'applicazione delle relative sanzioni sono contenute nelle sezioni I e II del cap. I della legge 24 novembre 1981, n. 689: "Modifiche al sistema penale"¹⁵ (salvo per le violazioni in tema di circolazione stradale, di regolamenti comunali e provinciali e in materia edilizia) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 novembre 1981 n.329 - Supplemento Ordinario.

Tra le modifiche ed integrazioni vigenti a questa legge, con particolare riguardo all'argomento trattato si segnalano :

articolo 1-*sexies* Decreto Legge 2 dicembre 1985, n. 688;

articolo 231 Decreto Legislativo 30 aprile 1992 n. 285 così sostituito dall'articolo 6-*bis*, Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92, aggiunto dalla relativa legge di conversione;

articolo 52 Decreto Legislativo 24 giugno 1998, n. 213;

articolo 31 comma 36 Legge 23 dicembre 1998, n. 448;

articolo 56 Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152, articolo 8 Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, articolo 11-*bis*, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, e articolo 19-*quater* Decreto Legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 aggiunto dall'articolo 6 Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 28;

articolo 10 Legge 3 agosto 1999 n. 265;

articoli 94, 96, 97, 98, 99 Decreto Legislativo 30 dicembre 1999 n. 507;

¹⁵[http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/L%2024 Nov 1981,%20nr 689%20\(Annotata\)/L%20689 1981%20\(index\).htm](http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/L%2024%20Nov%201981,%20nr%20689%20(Annotata)/L%20689%201981%20(index).htm), (14.01.2012)

comma 6-*bis* dell' articolo 10, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 ,aggiunto dal n. 2) lettera *b*) comma 212 dell' articolo 2 Legge 23 dicembre 2009 n. 191;

comma 11 articolo 174 Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n. 196;

articolo 66 Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231;

comma 1 articolo 56 Legge 18 giugno 2009, n. 69;

comma 63 articolo 3 Legge 15 luglio 2009 n. 94.

La norma reca i principi generali delle sanzioni amministrative, le modalità di applicazione, la depenalizzazione di delitti e contravvenzioni, l' applicazione di pene pecuniarie, sostitutive ed accessorie, l' aggravamento di pene esistenti, e altre disposizioni.

¹⁶Vediamo innanzitutto, in sintesi, quali sono le fasi dei procedimenti per illecito amministrativo che coinvolgono il contesto di vigilanza di competenza dell'ADSPV.

1) Accertamento dell'illecito: fase è finalizzata all'acquisizione, da parte degli organi accertatori, di tutti quegli elementi dai quali si deduce l'esistenza dell'illecito amministrativo; l'accertamento si conclude con la stesura di un processo verbale.

2) Contestazione e notificazione: l'illecito viene contestato immediatamente, quando possibile, sia al trasgressore che agli eventuali obbligati in solido; qualora non sia possibile eseguire tale contestazione immediata, il verbale redatto viene notificato a tutti gli interessati entro novanta giorni dall'accertamento completato (entro trecentosessanta giorni per i residenti all'estero).

3) Pagamento di misura ridotta: al trasgressore, ovvero obbligato in solido, che riceve una contestazione per avere commesso un illecito amministrativo, la legge consente due possibilità

3.a estinguere il procedimento provvedendo al cosiddetto "pagamento in misura ridotta" nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di contestazione ovvero di notificazione del verbale. L'articolo 16 della Legge 689 del 1981 prevede il

¹⁶ http://www.polizia.provincia.tn.it/procedimenti_sanzionatori/ (04.01.2012)

pagamento di una somma pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista o, se più favorevole, pari al doppio del minimo della sanzione edittale;

3.b presentare, entro trenta giorni dalla data di contestazione o di notificazione, scritti difensivi (in carta libera) e/o richiedere di essere ascoltato dall'autorità competente.

4) Rapporto: l'organo accertatore, qualora i soggetti interessati non abbiano provveduto ad effettuare il pagamento liberatorio di cui al punto 3.a, trasmette rapporto all'autorità amministrativa competente (la stessa citata al punto 3), con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni.

Per i principi generali dell'attività amministrativa, le caratteristiche del procedimento e la semplificazione dell'azione amministrativa, nella Legge 7 agosto 1990 n. 241: "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"¹⁷, Testo coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15, dal Decreto Legge 14 marzo 2005, n. 35, dalla Legge 2 aprile 2007, n. 40, dalla Legge 18 giugno 2009, n. 69, dal Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, dal Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104 e dal Decreto Legislativo 13 maggio 2011, n. 70, rileva l'

" Articolo 3-bis (Uso della telematica)1. 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".

¹⁸ Nel 1993 con il Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 fu istituita l' AIPA e furono previsti una serie di attività, strutture e organismi per promuovere l'utilizzo dell'informatica nell'amministrazione pubblica.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537: "Interventi correttivi di finanza pubblica" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 1993 n. 303 - Supplemento Ordinario n. 121, recita all' articolo 2, comma 15:

" Gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti, per finalità amministrative e probatorie, previsti dalla legislazione vigente, si intendono soddisfatti anche se

¹⁷ <http://www.altalex.com/index.php?idnot=550> (13.12.2011)

¹⁸ http://www.aurisonlus.it/osservatorio/leggi_nazionali/121093_dlgs39_1993.pdf (21.12.2011)

realizzati mediante supporto ottico purché le procedure utilizzate siano conformi a regole tecniche dettate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dall' Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione di cui al Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. Restano in ogni caso in vigore le norme di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, relative all'ordinamento e al personale degli Archivi di Stato, nonché le norme che regolano la conservazione dei documenti originali di interesse storico, artistico e culturale."

Nella legge 8 agosto 1994, n. 489: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, recante disposizioni tributarie urgenti per accelerare la ripresa delle' economia e dell' occupazione, nonché ridurre gli adempimenti a carico del contribuente" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 10 agosto 1994 n. 186 all' articolo 7 l' attenzione è concentrata sulla possibilità di archiviazione alternativa per i documenti fiscali su supporti di immagine.

Creata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1995: "Principi e modalità per la realizzazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA)", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 21 novembre 1995, n. 27 la RUPA nasce come indicazione normativa con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del lontano 5 Settembre 1995; in seguito l'AIPA (*Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione*) ha a lungo lavorato su questo progetto, giustamente identificato come centrale per l'intero processo di rinnovamento della PA; oggi la RUPA è in fase di realizzazione.

L'idea di base della RUPA è estremamente semplice e convincente, mutuata direttamente dai principi di funzionamento di Internet: qualsiasi operatore al lavoro su un computer connesso al sistema potrà accedere (naturalmente se fornito delle necessarie autorizzazioni) a tutte le informazioni esistenti su qualsiasi altro computer collegato alla rete.

Tutte le comunicazioni fra le diverse amministrazioni, inoltre, saranno veicolate da questa rete a banda larga, che consentirà il collegamento in tempo reale ed uno spettacolare incremento della velocità e della sicurezza nel trasferimento dei dati.¹⁹

Successivamente la Legge 59/1997, cosiddetta Bassanini uno, all' articolo 15, comma 2 ha conferito *status* legale ai documenti informatici. Infatti in tale contesto si

¹⁹ <http://fnada.it/archivio/Servizi/rupa.htm291/4.htm> (23.01.2012)

stabilisce che :“ *gli atti, dati e documenti formati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi a tutti gli effetti di legge*”.²⁰

In seguito venne emanato il Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513: “Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 13 marzo 1998 Serie Generale, n. 60, recante criteri e modalità comuni per l'archiviazione e la trasmissione telematica²¹.

In tema di regole tecniche per l'uso di supporti ottici l'AIPA ha emesso, ai sensi dell'articolo 2, comma 15, della Legge 24 dicembre 1993, n. 537, la Deliberazione 24/1998 del 30 Luglio 1998 : “Regole tecniche per l'uso di supporti ottici”.²²

Nel Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428: “Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche”²³, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre 1998 n. 291, agli articoli 15 e 16 sono precisati alcuni fondamentali criteri di gestione dei flussi documentali ed i relativi requisiti di sistema:

*“1. La gestione dei flussi documentali e' finalizzata al miglioramento dei servizi e al potenziamento dei supporti conoscitivi delle amministrazioni secondo i criteri di economicità, di efficacia dell'azione amministrativa e di pubblicità stabiliti dalla legge.
2. Le pubbliche amministrazioni adottano sistemi per la gestione dei procedimenti amministrativi mediante sistemi informativi automatizzati, valutando i relativi progetti in termini di rapporto tra costi e benefici, sulla base delle indicazioni fornite dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.*

²⁰ Arena F.G. e Spoto E.: “L'evoluzione dalla carta al digitale. La legge Bassanini e il regolamento per la formazione, l'archiviazione tecnologica e la trasmissione di documenti con gli strumenti informatici”, in http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_43/arena.htm. (05.01.2012)

²¹ http://www.protocollo.it/normativa/Legislazione/DecretiPresidenteRepubblica/DPR513_97.htm, (05.01.2012)

²² http://archivio.cnipa.gov.it/site/contentfiles/01380000/1380058_DEL24_1998.pdf (14.01.2012)

²³ <http://gazzette.comune.jesi.an.it/291/4.htm> (14.01.2012)

3. *Il sistema per la gestione dei flussi documentali include il sistema di protocollo informatico.*

4. *Le amministrazioni determinano autonomamente e in modo coordinato per le aree organizzative omogenee, le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo.*

1. *Oltre ai requisiti indicati all'articolo 3, il sistema per la gestione dei flussi documentali deve:*

- a) fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed il singolo procedimento cui esso e' associato;*
- b) consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento;*
- c) fornire informazioni statistiche sull'attività dell'ufficio;*
- d) consentire lo scambio di informazioni con sistemi per la gestione dei flussi documentali di altre amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi."*

A completamento della disciplina, è stato emesso il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999: "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del D.P.R. 513/1997 n. 513", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 1999 n. 87.

Nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999: "Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 11 dicembre 1999 n. 290, Serie Generale, alla premessa risulta:

"Allorché, difatti, la gestione dell'insieme dei flussi informativi e, in particolare, documentali, viene affidata alla tecnologia informatica e telematica, questa non si presenta più quale mero strumento tecnico di automazione delle attività di ufficio (office automation) ma come vera e propria risorsa strategica, necessaria per la migliore efficacia delle politiche della singola amministrazione. In questa prospettiva, i sistemi di protocollo informatico, nella loro versione più evoluta, comprendono talune

funzioni innovative per la pubblica amministrazione. Oltre alla possibilità di protocollare i tradizionali documenti cartacei, è possibile anche: protocollare documenti elettronici; collegare direttamente al sistema di protocollo il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti; garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire elementi utili ai fini delle attività di controllo di gestione; sperimentare applicazioni elettroniche della gestione dei flussi documentali (workflow) e del telelavoro. La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni risulta così finalizzata - oltre che al potenziamento dei supporti conoscitivi - al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa".²⁴

L' AIPA ha emesso la Deliberazione n. 51/2000 del 23 novembre 2000, in tema di: "Regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 18, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513"²⁵, per dettare norme in materia di documenti informatici non classificati formati e conservati dalle Pubbliche Amministrazioni. Dopo un nutrito glossario di proceduralità informatica, all' articolo 3, relativo ai requisiti dei documenti informatici, si legge:

"1. La formazione e la conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni devono essere effettuate secondo i seguenti requisiti:

a identificabilità del soggetto che ha formato il documento informatico e dell'amministrazione di riferimento;

b. sottoscrizione, quando prescritta, dei documenti informatici tramite la firma digitale ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513;

c. idoneità dei documenti ad essere gestiti mediante strumenti informatici e ad essere registrati mediante il protocollo informatico, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428;

d. accessibilità ai documenti informatici tramite sistemi informativi automatizzati;

²⁴ <http://www.interlex.it/testi/d991028.htm> (15.01.2012)

²⁵ <http://www.interlex.it/testi/aipa0051.htm> (15.01.2012)

- a. leggibilità dei documenti;
- b. interscambiabilità dei documenti.

2. I documenti informatici, muniti dei requisiti sopra detti, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge.

3. Nella formazione e conservazione dei documenti informatici le pubbliche amministrazioni applicano le norme in materia di semplificazione e razionalizzazione delle attività amministrative e dei procedimenti.

4. Le regole per la determinazione dei contenuti e della struttura dei documenti informatici sono definite dalla dirigenza, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e con riferimento all'ordinamento delle rispettive amministrazioni."

Al seguente articolo sono fissate le caratteristiche dei formati utilizzabili:

"Formato dei documenti informatici

I formati adottati devono possedere almeno i seguenti requisiti:

- a) consentire, nei diversi ambiti di applicazione e per le diverse tipologie di trattazione, l'archiviazione, la leggibilità, l'interoperabilità e l'interscambio dei documenti;*
- b) la non alterabilità del documento durante le fasi di accesso e conservazione;*
- c) la possibilità di effettuare operazioni di ricerca tramite indici di classificazione o di archiviazione, nonché sui contenuti dei documenti;*
- d) l'immutabilità nel tempo del contenuto e della sua struttura. A tale fine i documenti informatici non devono contenere macroistruzioni o codice eseguibile, tali da attivare funzionalità che possano modificarne la struttura o il contenuto;*
- e) la possibilità di integrare il documento informatico con immagini, suoni e video, purché incorporati in modo irreversibile e nel rispetto dei requisiti di cui alle lettere b) e d)."*

All' articolo 5, sono specificati alcuni profili inerenti la sottoscrizione dei documenti informatici, ed in particolare al comma 3:

"Per la formazione e la gestione di documenti informatici per i quali non è prevista la sottoscrizione, le pubbliche amministrazioni possono utilizzare sistemi elettronici di identificazione ed autenticazione nell'ambito della propria autonomia organizzativa e dei processi di razionalizzazione.

1. Per la formazione e la sottoscrizione dei documenti informatici, secondo quanto stabilito dal Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997 e dalle regole tecniche di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999, le pubbliche amministrazioni devono attenersi alle regole di interoperabilità definite dalla circolare AIPA/CR/24 del 19 giugno 2000."

All' articolo seguente , in tema di gestione dei documenti informatici:

"1. La gestione dei documenti informatici e le attività relative al protocollo informatico sono effettuate secondo i principi stabiliti dal Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428 e le relative regole tecniche."

Quindi in tema di conservazione e trasmissione degli stessi:

"Art. 7 - Conservazione dei documenti informatici

- 1. Per la conservazione e la esibizione dei documenti informatici, avuto riguardo a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, e dall'articolo 61 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999, si applicano le regole tecniche emanate con deliberazione dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione 30 luglio 1998, n. 24, ai sensi dell'art. 2, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.*
- 2. Per l'estensione della validità del documento informatico si applica l'articolo 60 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999.*

Art. 8 - Trasmissione dei documenti informatici

- 1. Per la trasmissione dei documenti informatici si applicano le regole tecniche di cui agli articoli 4, 6 e 17 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428, e successive modificazioni ed integrazioni.*

2. *Le pubbliche amministrazioni disciplinano autonomamente la trasmissione interna dei documenti informatici con riferimento al proprio ordinamento.*

E' stato poi emesso il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21.11.2000, serie generale, n. 272: "Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428²⁶, che ha dettagliato le modalità di gestione del protocollo informatico.

Ai sensi dell'articolo 1, lett. b, del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445: "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 2001-Supplemento Ordinario n. 30²⁷, (in cui è confluito il testo il Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513) per "*documento informatico deve intendersi la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*".

Secondo articolo 8, comma 1, della medesima norma, il documento informatico da chiunque formato, la registrazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici: "*sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se conformi alle disposizioni del medesimo provvedimento*". L'articolo 23 del Testo Unico sulla documentazione amministrativa prevede che a ciascun documento informatico, o a un gruppo di documenti informatici, nonché al duplicato o copia di essi, possa essere apposta, o associata con separata evidenza informatica, una "*firma digitale*" è definita, all' articolo 1, come "*il risultato della procedura informatica (validazione) basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici.*"

L'apposizione o associazione della firma digitale al documento informatico equivale, secondo il testo unico, alla sottoscrizione prevista per gli atti e documenti in forma scritta su supporto cartaceo (art. 23, comma 2). Essa deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata (art. 23, comma 3).²⁸

²⁶ <http://archivio.cnipa.gov.it/site/files/DPCM%2031%20ott%202000.pdf> (13.12. 2011)

²⁷ http://www.difesa.it/ProtocolloInformatico/Documents/72356_dpr445_50_70.pdf (13.12. 2011)

²⁸ ²⁹ Briganti G.: Le firme elettroniche, forma ed efficacia del documento informatico dopo il D.L.vo 23

E' stato introdotto nella Costituzione, a seguito della riforma del Titolo V del 2001, all' articolo 120²⁹ il principio di leale collaborazione³⁰ che si riferisce alle relazioni organizzative fra amministrazioni pubbliche; è stato altresì sancito il principio di sussidiarietà e definito il potere sostitutivo del Governo che si può azionare nel caso in cui gli enti territoriali non adempiano ai loro obblighi.³¹ Alla luce degli elementi di regionalismo cooperativo già presenti nella Costituzione, si può ribadire che il principio di leale collaborazione è connaturato alla struttura stessa del regionalismo , rilevandone la maggiore portata a seguito delle trasformazioni introdotte con la riforma del titolo V della Costituzione.

Con il Decreto Legislativo 23 gennaio 2002, n. 10, il legislatore italiano è intervenuto sulla normativa in materia di digitalizzazione per dare attuazione alla direttiva 1999/93/CE, (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. L 13 del 19 gennaio 2000) relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche.³²

Il successivo Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale alla n. 174 del 29 luglio 2003 – Supplemento ordinario n. 123, ha , tra l' altro, disposto la trasformazione dell' AIPA in CNIPA.³³

La conservazione sostitutiva è una procedura legale/informatica regolamentata dalla legge italiana, in grado di garantire nel tempo la validità legale di un documento informatico. Con questo sistema è possibile, in quanto ad effetti legali e probatori, equiparare al documento cartaceo il documento informatico purché vengano rispettate le regole tecniche e normative relative alla materia.

Il sistema si basa su:

documento informatico;

gennaio 2002, n. 10, Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche (G.U. 15 febbraio 2002 n. 39) , 2002, in

<http://www.diritto.it/materiali/tecnologie/briganti4.html#> (16.11.2011);

²⁹ http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo5.html (13.01.2012)

³⁰ <http://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/diritto-amministrativo-nozione-e-fonti.asp> , (13.01. 2012)

³¹ Gratterer A. "La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione" in <http://costituzionale.unipv.it/Gruppo%20di%20Pisa/presentation/gratterer.pdf> (22.01.2012)

³³ <http://www.cnipa.gov.it> (13.01.2012)

firma elettronica qualificata (nella sua specie di firma digitale);

marca temporale.

Da quanto sommariamente descritto é proprio il rispetto delle regole tecniche nella formazione del documento informatico che garantisce l'immutabilità e l'invulnerabilità del documento nel tempo.

In questo senso fondamentali risultano sia il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 gennaio 2004: "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 2004, n.98³⁴, come la Deliberazione CNIPA 19 febbraio 2004 n. 11/2004: "Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali - Art. 6, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 marzo 2004, n. 57.³⁵

L' art. 8 fornisce indicazioni generiche sui supporti di memorizzazione da utilizzare per la conservazione sostitutiva. Nella bozza di nuove regole tecniche per la formazione e conservazione dei documenti informatici, per i dispositivi di registrazione ed i supporti di memorizzazione si richiedono requisiti di elevata qualità della registrazione e permanenza dei dati nel lungo periodo, nonché la conformità alle indicazioni contenute nelle guide tecniche che dovranno essere emanate dalla CNIPA di concerto con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto. Tali guide conterranno indicazioni su strumenti e procedure, nonché su modalità di predisposizione dei piani di sostituzione degli archivi cartacei con quelli informatici ai sensi dell' art. 42 del DLgs 82/2005.

I progetti relativi a processi di conservazione caratterizzati da specifici aspetti dovranno essere sottoposti alla CNIPA per il parere tecnico preventivo.

³⁴ Craia G.: "La conservazione sostitutiva" in <http://www.noze.it/it/soluzioni/ict-legal-consulenza-legale-informatica/blog/leggi/235-la-conservazione-sostitutiva-.html> (13.01.2012)

³⁵ http://archivio.cnipa.gov.it/site/files/DELIBERAZIONE%2019%20febbraio%202004_v1.pdf , (04.08.2011)

La già citata Deliberazione CNIPA 4/2005 del 17 febbraio 2005 descrive le regole per l'interoperabilità dei Certificatori iscritti all'elenco pubblico presso il CNIPA. Ha inoltre aperto la strada al riconoscimento di ulteriori formati di firma validi che vanno ad affiancare il formato p7m (busta PKCS#7): la firma PDF (Protocollo d'intesa fra CNIPA e Adobe del 16 febbraio 2006) e la firma XML (CNIPA - Deliberazione 18 maggio 2006 n. 34/06 - Regole tecniche per la definizione del profilo di busta crittografica per la firma digitale in linguaggio XML, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 230 del 3 ottobre 2006, n. 230³⁶). Le applicazioni che consentono l'apposizione della firma digitale nonché le richieste delle marche temporali devono rispettare quanto delineato nelle regole tecniche, come ad esempio l'utilizzo di specifici algoritmi di generazione e verifica della firma digitale e delle marche temporali.

Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) è stato istituito con il Decreto Legislativo 28 febbraio 2005, n. 42 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 73 del 30 marzo 2005, successivamente confluito nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) definito dal Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 .

Nell'articolo 73 comma 2 del CAD, il SPC è definito come "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione".

Le finalità del SPC, come riportati nell'articolo 77 del CAD, sono:

- fornire un insieme di servizi di connettività condivisi dalle Pubbliche Amministrazioni (PA) interconnesse, graduabili in modo da poter soddisfare le differenti esigenze;
- garantire l'interazione della PA centrale e locale con tutti gli altri soggetti connessi a Internet, nonché con le reti di altri enti, promuovendo l'erogazione di servizi di qualità per cittadini e imprese;
- fornire un'infrastruttura condivisa di interscambio che consenta l'interoperabilità tra tutte le reti delle PA esistenti;

³⁶http://archivio.cnipa.gov.it/site/contentfiles/01383700/1383765_DELIBERAZIONE%2018%20maggio%202006_b.pdf , (04.08.2011)

- fornire servizi di connettività e cooperazione alle PA che ne facciano richiesta, per permettere l'interconnessione delle proprie sedi e realizzare così anche l'infrastruttura interna di comunicazione;
- realizzare un modello di fornitura dei servizi multifornitore coerente con l'attuale situazione di mercato e le dimensioni del progetto stesso;

garantire lo sviluppo dei sistemi informatici nell'ambito del SPC salvaguardando la sicurezza dei dati, la riservatezza delle informazioni, nel rispetto dell'autonomia del patrimonio informativo delle singole amministrazioni e delle vigenti disposizioni in materia di protezione dei dati personali.³⁷

La difficoltà oggettiva di non poter produrre una stampa che avesse validità giuridica, inizialmente non previsto dalla normativa, è stata superata con il Decreto Legislativo 4 aprile 2006, n. 159: "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo marzo 2005 n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 aprile 2006 n. 99 - Supplemento Ordinario n. 105³⁸, che introduce la possibilità di stampare copia autentica dei documenti informatici, previa sottoscrizione autografa di un pubblico ufficiale

L'aggiornamento delle regole di funzionamento in rete della RUPA è stato dettato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 aprile 2008: "Regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività previste dall'articolo 71, comma 1-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il «Codice dell'amministrazione digitale». pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 giugno 2008, n. 144.³⁹

L'intera disciplina inerente le regole tecniche relative a: firma elettronica qualificata, validazione temporale, soggetti certificatori è oggi contenuta nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2009: "Regole tecniche in materia di generazione,

³⁷

[http://archivio.cnipa.gov.it/site/it/IT/Normativa/Raccolta_normativa_ICT/Dalla_Rete_unitaria_della_pubblica_amministrazione_\(RUPA\)_al_Sistema_pubblico_di_connettivit%C3%A0_\(SPC\)_%2805.01.2012%29](http://archivio.cnipa.gov.it/site/it/IT/Normativa/Raccolta_normativa_ICT/Dalla_Rete_unitaria_della_pubblica_amministrazione_(RUPA)_al_Sistema_pubblico_di_connettivit%C3%A0_(SPC)_%2805.01.2012%29)

³⁸ <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/06159dl.htm> (13.12.2011)

³⁹ [http://archivio.cnipa.gov.it/site/it/IT/Normativa/Raccolta_normativa_ICT/Dalla_Rete_unitaria_della_pubblica_amministrazione_\(RUPA\)_al_Sistema_pubblico_di_connettivit%C3%A0_\(SPC\)_%2805.01.2012%29](http://archivio.cnipa.gov.it/site/it/IT/Normativa/Raccolta_normativa_ICT/Dalla_Rete_unitaria_della_pubblica_amministrazione_(RUPA)_al_Sistema_pubblico_di_connettivit%C3%A0_(SPC)_%2805.01.2012%29)

apposizione e verifica delle firme digitali e validazione temporale dei documenti informatici" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 giugno 2009 n.129.⁴⁰

In attuazione di quanto disposto dal Decreto Legislativo 1 dicembre 2009, n. 177: "Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 8 giugno 2009, n. 69", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 Dicembre 2009 N. 290,⁴¹ il CNIPA è stato trasformato in DigitPA, Ente Nazionale per la Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.¹⁹

Il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 aggiorna il CAD e definisce il testo vigente redatto al solo fine di facilitare la lettura del Codice dell'Amministrazione Digitale a seguito delle modifiche ed integrazioni introdotte dal Decreto Legislativo 30 dicembre 2010, n. 235: "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'Amministrazione Digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 gennaio 2011 n. 6 - Supplemento Ordinario n.8.

In questa ultima versione del Codice sono affermati :

- 1) il diritto all'uso di tecnologie verso amministrazioni e gestori di servizi pubblici (articolo 3), che può essere fatto valere anche mediante azione collettiva;
- 2) l'obbligo di coordinarsi lavorare insieme e fare sistema (articolo 14), le Regioni devono promuovere un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso con le autonomie locali e lo Stato ha il compito di favorire la collaborazione interregionale;
- 3) l'opportunità per le amministrazioni di capitalizzare il dividendo dell'efficienza che l'innovazione digitale consente (articolo 15), con risparmi che dovranno essere misurati e andranno destinati in parte ad incentivare il personale (ai sensi del Decreto Legislativo 150/09) ed in parte a finanziare altra innovazione.

Ecco alcuni passaggi chiave della norma:

- pagamenti elettronici (articolo 5), prevede una serie di strumenti operativi (ad es. le carte di credito) e consente di avvalersi di soggetti anche privati per la riscossione, aprendo di fatto un nuovo mercato dei servizi;
- le comunicazioni tra imprese e amministrazioni (articolo 5 bis), il digitale diventa la regola e il cartaceo l'eccezione, lo scambio di informazioni e documenti nei rapporti tra

⁴⁰ http://www.urp.it/allegati/dpcm_20090330.pdf (02.01.2012)

⁴¹ <http://archivio.cnipa.gov.it/html/docs/Decreto%20Legislativo%201%20dicembre%202009.pdf> (02.01.2012)

imprese ed amministrazioni avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

- la PEC, canale di comunicazione e semplice strumento di identificazione (articoli 6 e 65), diventa lo strumento principale per comunicare con le amministrazioni pubbliche; per imprese e amministrazioni è obbligatoria, per i cittadini facoltativa e gratuita;

- collegamento stretto con il ciclo della performance e la valutazione del merito (articolo 12), alle opportunità del Codice si accompagnano quindi sia gli incentivi, sia le sanzioni, e l'innovazione diventa per la prima volta materia di valutazione, da cui dipendono sanzioni ed incentivi, del personale;

- più stringente definizione della validità dei documenti e dei procedimenti (articoli 20-23-quater), una intera sezione dell'ultima versione del Codice si propone di diradare l'incertezza sul complesso processo di dematerializzazione dei documenti;

- far viaggiare le informazioni e non le persone e non chiedere ai cittadini quello che le amministrazioni fanno già (articolo 58), le PA tenutarie di banche dati hanno l'obbligo di predisporre apposite convenzioni aperte alla adesione di tutte le amministrazioni e volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati senza oneri a loro carico, e quest'ultima versione del Codice indica lo strumento e le sue regole, ne impone poi l'obbligatorietà prevedendo, in caso di inadempienza, la nomina di un commissario *ad acta* che intervenga a tutelare il diritto degli utenti;

- regole tecniche (articolo 71), per molti dei provvedimenti previsti dal nuovo Codice sarà necessario predisporre regole tecniche che saranno dettate da appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, per gran parte di queste l'organo tecnico competente è DigitPa che istituirà tavoli di lavoro e di consultazione con tutti gli *stakeholders* pubblici e privati interessati, con particolare attenzione per le imprese di ICT;

-tempi di attuazione: entro 12 mesi:

- regole tecniche per la dematerializzazione;
- regole tecniche per la conservazione sostitutiva;
- divieto di richiedere modulistica non *online*;
- divieto di chiedere dai ai cittadini già in possesso delle PA;
- definizioni delle basi di dati di interesse nazionale;
- regole tecniche previste dal CAD;
- obbligo delle CAD anche per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per l'Amministrazione finanziaria;

entro 15 mesi le PA predisporranno appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività.⁴²

Alcune interessanti sentenze⁴³ in tema di firma a stampa di atti amministrativi emanati attraverso sistemi informatici e telematici:

- Cassazione I Sezione, 31 maggio 2005 n. 11449 Pres. de Musis Est. Plenteda:

*"L' autografia della sottoscrizione non è configurabile come requisito di esistenza giuridica degli atti amministrativi, quanto meno quando i dati esplicitati nel contesto documentale dell' atto consentano di accertare la sicura attribuibilità dello stesso a chi deve esserne l' autore secondo le norme positive, come è confermato dall' articolo 6-quater del d.l. 6 del 1991, convertito con modif. nella Legge 15 marzo 1991 n. 80 con riguardo agli atti degli enti locali, e dall' art. 3 del d.lgs. 12 febbraio 1993 n. 39 con riguardo agli atti di qualsiasi P.A. i quali, prevedendo **nel caso di emanazione di atti amministrativi attraverso sistemi informatici e telematici, che la firma autografa sia sostituita dall' indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile, ribadiscono sul piano positivo l' inessenzialità ontologica della sottoscrizione autografa ai fini della validità degli atti amministrativi. Tuttavia, in caso di contestazione sul punto da parte dell' interessato (nella specie in sede di opposizione ad ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa), il giudice deve accertare l' esistenza, nell' originale del provvedimento, della sottoscrizione del soggetto a ciò abilitato o di un suo delegato, in guisa da risultare in modo non equivoco la provenienza dell' atto dall' ufficio competente".***

- Consiglio di Stato, IV Sezione 11 maggio 2007 Pres. Salvatore Est. Poli:

"Dopo l' entrata in vigore dell' art. 3 del d.lgs. 12 febbraio 1993 n. 39, nel caso di emanazione di atti amministrativi a mezzo di mezzi informatici e telematici, la firma autografa è legittimamente sostituita dall' indicazione a stampa, nel documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile".

⁴² <http://saperi.forumpa.it/story/51172/il-nuovo-cad-pillole> (12.01.2012)

⁴³ Di Benedetto G.: "Scrittura privata e documento informatico riconoscimento disconoscimento verificaione", Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2009

Altri due interessanti pronunciamenti in materia di "firma" nei verbali di accertamento dell' infrazione stradale redatti con il sistema meccanizzato

- Cassazione I Sezione, 27 gennaio 2006 n. 1752 Pres. Cappuccio Est. Del Core:

*"In tema di violazione al codice della strada, anche ai sensi del generale disposto dell' art. 3 del d.lgs. 12 febbraio 1993 n. 39, con riguardo **ai verbali di accertamento delle infrazioni al codice della strada** redatti tramite sistema meccanizzato o di elaborazione dati con la sola **indicazione a stampa**, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, delle generalità dell' accertatore, la sottoscrizione autografa dell' agente non è configurabile quale elemento ontologicamente essenziale per la validità giuridica del verbale di accertamento, in quanto i dati estrinsecati nello stesso contesto del documento consentono di accertare aliunde la sicura attribuibilità dell' atto a chi deve esserne l' autore secondo le norme positive".*

- Cassazione I Sezione, 12 ottobre 2006 n. 21918 Pres. Olla Est. Salvago:

*"In tema di sanzioni amministrative inflitte per **violazioni del codice della strada**, la notifica del verbale di accertamento privo della sottoscrizione autografa degli accertatori deve ritenersi legittima se il verbale risulta redatto con sistema meccanizzato o di elaborazione dati, come previsto dagli articolo 383, comma quarto, e 385, commi terzo e quarto, del regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada, e dall' art. 3 del d.lgs. 12 febbraio 1993 n. 39, secondo il quale nella redazione di atti amministrativi **la firma autografa è sostituita**, a tutti gli effetti, **dall' indicazione a stampa sul documento prodotto dal sistema automatizzato del nominativo del soggetto responsabile dell' atto**, che nella specie è il verbalizzante. Tale indicazione consente di affermare la sicura attribuibilità dell' atto al soggetto che, secondo le norme positive, deve esserne l' autore".*

2.3 Esperienze di digitalizzazione dei procedimenti sanzionatori

Segue una breve rassegna di alcune recenti esperienze nel settore della digitalizzazione dei procedimenti, compresi quelli in materia di illeciti amministrativi.

⁴⁴**Il progetto SANA (Servizi per l'Automazione procedimentale e documentale Nell' Amministrazione civile dell' Interno)** realizza un sistema documentale e procedimentale informatico unitario delle prefetture, a norma del

⁴⁴<http://sana.interno.it/> (02.01.2012)

Codice dell' Amministrazione Digitale, basato, in estrema sintesi, sui presupposti sotto riportati, con l' obiettivo di semplificare l' iter dei ricorsi presentati al Prefetto contro le multe dovute a violazioni del Codice della Strada, realizzando l' automazione informatica del procedimento di valutazione e gestione dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali avverso i verbali elevati dalle Forze di Polizia per le violazioni al Codice della Strada.

E' prevista la creazione di fascicoli informatici organizzati con modalità uniformi ed indipendenti dai procedimenti amministrativi a cui ineriscono; tali fascicoli conterranno documenti informatici protocollati, prodotti originariamente in forma digitale ovvero dematerializzati e trattati mediante archiviazione sostitutiva.

Viene realizzato l'abbinamento al fascicolo del corrispondente procedimento informatico, cioè di un flusso di lavoro precostituito per l'automazione di ogni adempimento previsto dalla legge o dalla prassi. Alcuni adempimenti sono informatizzati, anche con invio e ricezione telematici di atti, documenti e informazioni, mentre altri sono soggetti a controllo di funzionari e/o dirigenti.

Nell'ambito della realizzazione del progetto SANA sono automatizzati i procedimenti amministrativi e organizzativi delle prefetture.

I comandi di polizia statale, provinciale e comunale potranno inserire i loro dati nella piattaforma informatica del progetto SANA ⁴⁵.

Il progetto prevede, inoltre, che i cittadini possano interagire con le prefetture connettendosi ad un sito web o con posta elettronica, mediante i quali presentare e depositare qualunque istanza o ricorso, anche per accesso agli atti, che potranno essere resi disponibili con modalità telematiche, e avere notizie sullo stato di ogni procedimento, e sul suo esito.

⁴⁵http://www.tusciainnovazione.it/index.php?option=com_content&view=article&id=91:ricorsi-al-prefetto-gestiti-on-line&catid=1:ultime&Itemid=50 (02.01.2012)

Una razionalizzazione di alcune modalità operative inerenti il **procedimento sanzionatorio è stata eseguita nel 2010 Direzione del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Firenze.**⁴⁶

Il progetto si propone di razionalizzare alcune modalità operative inerenti il procedimento sanzionatorio e in particolare riguardanti:

- 1) "l'istituto dell'autotutela" del procedimento sanzionatorio applicativo, intendendo per autotutela la procedura di archiviazione semplificata con trasmissione successiva degli atti al Prefetto.
- 2) l'istituto dell'autotutela del procedimento sanzionatorio esecutivo.
- 3) l'attivazione della firma digitale per i verbali redatti con sistemi informatici.

Conseguendone l'obiettivo dell'attivazione firma digitale per verbali redatti sistemi informatici entro il 31.12.2010.

La collaborazione tra Prefettura e Università di Palermo ha generato un progetto⁴⁷ di **Reingegnerizzazione e digitalizzazione del procedimento sanzionatorio - amministrativo in materia di assegni.**

Obiettivo: raggiungere più alti livelli di efficacia, efficienza, qualità del servizio.

Risultati raggiunti (nella fase di sperimentazione):

- 1) contrazione dei tempi del procedimento,
- 2) incremento della produttività,
- 3) maggiori incassi per l'erario.

⁴⁶http://www.comune.fi.it/opencms/export/sites/retcecivica/materiali/peg/dir_polizia_municipale/2010_ZR_07.pdf (04.01.2012);

⁴⁷ Spagna M.D., La Commare U. e Bruccoleri M.: "Reingegnerizzazione e digitalizzazione del procedimento sanzionatorio-amministrativo in materia di assegni", curato da Prefettura di Palermo – Area III e Università di Palermo Facoltà di Ingegneria – Corso di Laurea in Ingegneria Gestionale, 28 febbraio 2011, in <http://www.prefettura.it/palermo/news/1399104.htm> (04.01.2012)

Risultati attesi (nel lungo periodo):

- 1) contrazione del fenomeno degli illeciti amministrativi;
- 2) riduzione dei conseguenti illeciti penali;
- 3) progressiva riduzione dell'arretrato;
- 4) aumento delle entrate erariali;
- 5) riduzione del costo del servizio (in termini di risorse umane, carta, spazi di archivio).

Fasi:

I ACCERTAMENTO E TRASMISSIONE

- a) Notai, Segretari comunali, Banca d'Italia, Poste, Istituti bancari inviano le segnalazioni delle violazioni (in modalità elettronica);
- b) l'operatore interno effettua l'accertamento anagrafico e/o tributario in tempo reale via internet, valida i dati, li invia telematicamente a Poste S.p.a., procede a archivarli nel fascicolo elettronico;
- c) Poste S.p.A. adottando il Sistema Integrato Notifiche (S.I.N.), stampa, imbusta, spedisce la contestazione, e allega, sempre via internet, l'esito della spedizione direttamente al fascicolo elettronico.

Effetti: generata la digitalizzazione del fascicolo, si riducono le fasi e si accorciano i tempi del procedimento.

II ORDINANZA

- a) L'archivista allega eventuali memorie al fascicolo elettronico;
- b) il collaboratore esamina il fascicolo digitalizzato e sanziona tutte le violazioni commesse negli anni, emettendo il minor numero possibile di ordinanze che invia telematicamente al dirigente;
- c) il dirigente valida le ordinanze, con firma elettronica o digitale, e le invia telematicamente a Poste S.p.A.;

d) Poste S.p.A. stampa, imbusta, spedisce le ordinanze (tramite S.I.N.) e successivamente allega, sempre via internet, l'esito delle spedizioni direttamente al fascicolo elettronico.

Effetti: si annulla la movimentazione dei fascicoli cartacei, si abbreviano i tempi di trattazione e si riducono lo spazio d'archivio, tempi del procedimento, le notifiche multiple e quindi i costi.

Interventi (già attuati a decorrere da settembre 2009):

1. Le pratiche correnti e arretrate vengono gestite simultaneamente;
2. Le segnalazioni relative alle violazioni pervengono in modalità mista:
 - a. via internet da parte di Notai e Segretari comunali;
 - b. in modalità cartacea da Banca d'Italia, Poste, Istituti bancari;
3. E' stata creata una prima rete interistituzionale con Comune capoluogo e Anagrafe Tributaria.

Risultati ottenuti:

1. Sono stati ridotti i tempi del procedimento;
2. E' migliorata la produttività dell'ufficio;
3. Si è riscontrato un aumento delle entrate.

Tra i **servizi offerti da privati, MuniWeb**⁴⁸ è un servizio interamente fruibile da internet con il quale è possibile gestire in modo automatizzato tutto l'iter dei procedimenti amministrativi sanzionatori derivanti da infrazioni al Codice della Strada.

Tramite un qualsiasi *browser*⁴⁹ (Internet Explorer, Mozilla, etc.) e da qualsiasi luogo dotato di una connessione internet gli utenti, identificati tramite un ID e una

⁴⁸ <http://www.euten.com/pdf/muniweb.pdf> (04.01.2012)

⁴⁹ programma che consente di usufruire dei servizi di connettività in Rete e di navigare sul World Wide Web, appoggiandosi sui protocolli di rete forniti dal sistema operativo (a partire da quelli di livello applicativo come HTTP, FTP ecc.) permettendo di visualizzare i contenuti delle pagine dei siti web e di interagire con essi, da <http://it.wikipedia.org/wiki/Browser> (25.01.2012)

password o attraverso una *smart card* di firma digitale, possono accedere al sistema digitandone semplicemente l'indirizzo *web* (Es. <https://<nomegestore>.muniweb.it>). Il tutto è interamente erogato in ambiente *web* sicuro e crittografato (SSL a 128 Bit) e, in funzione del proprio livello di accesso definito in sede di configurazione, ogni utente effettuerà solo le operazioni di propria competenza.

Il gestore avrà accesso ai dati di tutti i comuni a lui assegnati mentre gli utenti dei singoli comuni potranno operare esclusivamente solo sui propri procedimenti amministrativi.

Tramite il sistema MuniWeb è possibile gestire fino a decine di migliaia di verbali l'anno con semplicità, sicurezza e velocità di elaborazione. MuniWeb non è un semplice software ma un vero e proprio "sistema" che, utilizzando le potenzialità del web, permette sia al gestore che alla Polizia Locale, di lavorare in simbiosi, condividendo la stessa piattaforma e gli stessi dati, come se si lavorasse nello stesso ufficio pur essendo a chilometri di distanza.

Con MuniWeb è possibile:

- Acquisire automaticamente dati da provenienti da apparecchiature di rilevazione; automatiche digitali delle infrazioni (velocità, semaforiche, zone a traffico limitato, etc.);
- Digitalizzare ed inserire le rilevazioni effettuate con apparecchiature analogiche;
- Effettuare in automatico le ricerche dei dati dei proprietari accedendo alle banche dati pubbliche (DTT, ACI, ecc.);
- Digitalizzare preavvisi e verbali di contestazione immediata;
- Verificare la congruità delle informazioni inserite tramite un sistema di validazione;
- Personalizzare i testi di tutti i tipi di verbale;
- Inviare i verbali generati con un sistema automatizzato di postalizzazione;
- Inserire in automatico i pagamenti da conto corrente postale;

- Gestire eventuali rateizzazioni dei pagamenti;
- Gestire le mancate notifiche (trasferiti, sconosciuti, etc.) e provvedere alla rinotifica al soggetto interessato;
- Generare in automatico i verbali relativi all'articolo 126bis (mancata comunicazione dati conducente);
- Gestire integralmente tutti i ricorsi giurisdizionali e al Prefetto;
- Decurtare automaticamente i punti della patente ai conducenti che hanno commesso le infrazioni;
- Gestire tutte le sanzioni accessorie relative all'infrazione (sospensione patente, carta di circolazione, etc.);
- Provvedere alla emissione e postalizzazione delle lettere di sollecito pagamento;
- Inviare le comunicazioni per l'emissione cartelle esattoriali;
- Gestire procedure di recupero crediti;
- Gestire la contabilità pagamenti verbali.

Produrre inoltre in qualsiasi momento statistiche dettagliate su accertamenti, verbali, tempi di lavorazione e qualità del servizio

Ovviamente, tutto viene effettuato rispettando la piena legittimità del procedimento amministrativo, lasciando la possibilità al gestore di operare in tutte quelle funzioni che possono essere esternalizzate ma obbligando l'organo accertatore di Polizia Locale ad intervenire nei momenti "istituzionali".

Infatti, in alcune fasi del processo che possono essere effettuate solo ed esclusivamente da parte dell'organo accertatore, l'operato del gestore si interrompe in attesa dell'intervento del responsabile della Polizia Locale che, utilizzando la propria *smart card* di firma digitale o tramite l'inserimento di una propria *password* dispositiva, appone la propria firma sui singoli atti, legittimando quindi tutto il lavoro svolto in sua vece da parte del gestore fino a quel punto.

3. Attuazione del *project work*

3.1 Contesto operativo e sviluppo

Contesto di svolgimento del progetto sono le strutture dell'ADSPV dell'A.U.S.S.L. 16 di Padova, con sede in Padova, via Fra Paolo Sarpi 76, dove è stato attuato, in collegamento con le sedi, nella stessa provincia, di Selvazzano Dentro via Bressan 4 e Piove di Sacco via San Rocco 8.

L'attività operativa interessata è quella di vigilanza ed ispezione nelle tre aree di espressione della Sanità Pubblica Veterinaria; cinovigili, tecnici della prevenzione e veterinari operano, con qualifiche di Polizia Giudiziaria, all'accertamento ed alla contestazione delle violazioni nelle materie di competenza.

L'ufficio cui sono adibito, con la qualifica di Tecnico della Prevenzione è quello attinente la gestione delle procedure inerenti i procedimenti amministrativi e penali, presso la sede di Padova.

L'attività di polizia giudiziaria svolta in relazione alle norme penali esula da questa trattazione; verrà invece trattato specificamente l'*iter* dei provvedimenti sanzionatori a seguito di accertamento di illecito amministrativo nelle materie di competenza, e gli aggiornamenti in tema di dematerializzazione e gestione digitale.

Coesistono fasi del procedimento dettagliate da specifiche disposizioni amministrative, leggi in materia - quale la già citata 689 del 1981, nel testo aggiornato con modifiche e integrazioni, con altre che sono gestite in base a norme generali in materia di procedimenti amministrativi, Codice di Procedura Civile, ecc..

Frequenti sono sia lo scambio di documenti con le Autorità competenti a giudicare a seguito di ricorso avverso verbale di accertamento sia la necessaria retroazione informativa per poter giungere a completare l'*iter*, sino all'archiviazione finale dei singoli procedimenti; nel rispetto della normativa vigente, delle scadenze fissate dalla stessa, dei diritti delle parti coinvolte.

Il progetto è stato elaborato in collaborazione con la dirigenza veterinaria, attuato in cooperazione con i Comandi di Polizia Locale del bacino di competenza maggiormente rappresentativi e con la partecipazione del personale amministrativo operante nell'ADSPV dell'A.U.S.S.L. 16 di Padova.

3.2 Metodologia di analisi

Dalla lettura della tabella a pagina 5 si deduce un andamento crescente nel numero dei verbali di accertamento notificati e dei pagamenti in misura ridotta non eseguiti.

I pagamenti richiesti sono non di rado considerevoli (in specie nelle sanzioni inerenti le aree B e C), anche a seguito di meccanismi di proporzionalità delle sanzioni irrogate (ad esempio per numero di capi animali) e assai crescente la proporzione delle somme non pagate in misura ridotta; ne consegue l'aumento notevole nel numero dei rapporti trasmessi, con aggravio dei tempi medi di gestione di ciascun procedimento.

A ciò si aggiunga la richiesta di controdeduzioni dalle Autorità competenti, a seguito di presentazione di memorie difensive di parte; in tale fase risulta, a volte, opportuno allegare rilievi fotografici, viene dunque organizzato e aggiornato un sistema di rilevazione ed archiviazione delle immagini in formato digitale.

L'analisi della possibile evoluzione del processo di gestione degli illeciti amministrativi è stata incentrata su tre dimensioni⁵⁰:

- 1) conformità come rispetto delle norme tecniche e giuridiche nella dematerializzazione e digitalizzazione dei procedimenti;
- 2) qualità come rispetto dei requisiti giuridici e perseguimento degli *standard* qualitativi nell'Area certificata ISO;
- 3) funzionamento come possibilità di attuare con semplicità soluzioni versatili ed efficaci.

Lo strumento risulta funzionale a:

- a) procedere a una riduzione di costi operativi;
- b) diminuire lo scambio di documenti cartacei, ed, in prospettiva, la loro produzione;
- c) abbreviare i tempi di gestione delle pratiche, anche in casi complessi;
- c) individuare criticità e vie prioritarie di sviluppo del processo di digitalizzazione, in relazione alle esperienze sperimentate ed ai dati raccolti.

Le fasi del progetto sinora realizzate sono:

- 1) elaborazione e valutazione delle opportunità di innovazione nei procedimenti per illecito, tese alla riduzione dei tempi operativi e dei costi di gestione, alla

⁵⁰ <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Report-generale-Sistemi-2011.pdf> (03.02.2012)

semplificazione del numero e della complessità degli adempimenti su carta da realizzare;

2) verifica preliminare della disponibilità dei dirigenti a implementare gli adeguamenti e le modifiche procedurali: si sono dimostrati interessati la veterinaria responsabile dell' Unità Operativa Semplice Igiene delle Carni Rosse e Derivati dr. a Maria Chiara Bovo (che svolge di fatto funzione di coordinamento dei Tecnici della Prevenzione presso l' Area Veterinaria) divenuta *tutor* aziendale del progetto, il direttore del Servizio di Igiene degli Allevamenti e delle Produzioni Zootecniche dr Aldo Costa ed il coordinatore dell'ADSPV e Direttore del Servizio di Igiene degli Alimenti di Origine Animale dr Maurizio Crema;

3) verifica della disponibilità a collaborare al progetto da parte di alcuni Comandi di Polizia Locale; la sperimentazione è stata proposta, personalmente e se del caso via *e-mail*, ai tre Comandi di Polizia Locale (tra quelli presenti nel territorio dell'A.U.S.S.L. 16 di Padova) maggiormente rappresentativi per numero di abitanti.

Due Comandi di Polizia Locale hanno mostrato interesse all' iniziativa:

- Consorzio Padova Ovest (competente per i Comuni di Selvazzano Dentro, Rubano, Mestrino, Cervarese Santa Croce e Veggiano), nella persona del Comandante dr Enrico Maran;

- Padova, nella persona del Commissario Principale Gianfranco Tagliavini, Capo Reparto Centrale Operativa;

4) formazione dell' elenco indirizzi, telefoni, telefascimili, *e-mail*, PEC, di Comuni e comandi di polizia Locale del bacino di competenza dell' A.U.S.S.L. 16 di Padova;

5) redazione e invio della lettera di trasmissione del verbale di accertamento con strumenti digitali: *e-mail*.

Sono in fase di introduzione:

1) modulistica per verifiche, sopralluoghi, contestazioni recante annotazione di *e-mail* e PEC, e altri adeguamenti per la migliore efficienza nella trasmissione dei dati;

2) lettera di trasmissione degli atti all' Autorità competente completa di richiesta di comunicare l' avvenuta riscossione della sanzione.

Fasi operative da implementare:

- 1) adeguamento dell' *hardware* con disponibilità di attrezzature atte alla dematerializzazione dei supporti cartacei;
- 2) per le Autorità che non comunicano l' avvenuta riscossione delle sanzioni, procedere a concordare altre modalità di segnalazione quali *e-mail*;
- 3) aggiornamento del modulo: verbale di accertamento e contestazione, con l'introduzione di modalità alternative di pagamento, ove disponibili.

Data la relativa brevità del periodo di sviluppo del progetto e tenuto conto delle risorse a disposizione, non ho messo a punto strumenti statistici di valutazione preventiva, in corso d' opera e consuntivi di valutazione degli effetti .

3.3 Attività di analisi e tempi di implementazione

Dopo aver accertato in un colloquio l' interesse da parte della dr. a Bovo al progetto, il 21 luglio 2011 ho formalizzata via *e-mail* la seguente proposta:

“Dr Maurizio CREMA
Dr Giovanni DAL MASO
Dr Aldo COSTA
Dr. a Maria Chiara BOVO

Geom. Claudio CINETTO

Per conoscenza Dr Marco CONTIN

Oggetto: Miglioramento e adeguamento della procedura di gestione degli illeciti.

L' anno 2010 ha visto la messa a regime dei processi per l' estensione dei servizi dell'Area Veterinaria aziendale al territorio dei nove comuni della Saccisica, neo inclusi. Inoltre, nell' anno in corso, si sono sommati un **notevole incremento del**

numero dei procedimenti avviati (rilevati n. 26 illeciti dal 1.1.2010 al 31.06.2010, e n. 52 dal 01.01.2011 al 31.06.2011 con un aumento del 100%) e dei procedimenti non giunti a oblazione in prima fase, ma prolungatisi mediante ricorsi amministrativi e rapporti all'Autorità.

Data la notevole mole di risorse rivolte alla gestione in oggetto, alla luce della normativa vigente e delle necessità operative che emergono, considerata la rilevanza delle questioni incidentali proposte dai diversi casi sollevati nei procedimenti gestiti, tenuto conto delle possibilità offerte dai moderni strumenti di comunicazione e trasmissione delle informazioni, di seguito sono presentate alcune proposte che potrebbero essere adottate con gradualità, modulandone le modalità applicative, alla luce delle necessità e delle peculiarità operative che via via potrebbero emergere. Esse sono graduate per la complessità degli adempimenti che vi si connettono o esplicano.

- 1) **introduzione del principio generale della gestione degli illeciti mediante strumenti informatici:** posta elettronica e posta elettronica certificata in particolar modo;
- 2) **introduzione nella lettera di trasmissione degli atti all' Autorità competente della richiesta di comunicare l' avvenuto pagamento della sanzione e delle spese,** qualora anche la ricevuta di pagamento di queste venga esibita all' Autorità;
- 3) **formazione e aggiornamento dell' indirizzario dei Comuni di competenza e dei Comandi di Polizia Locale,** da estendere in seguito a tutti i Comuni della Provincia, non di rado interessati alla trasmissione di atti di questa procedura;
- 4) **formazione della lettera di trasmissione con strumenti digitali: firme digitali,** invio delle lettera e dell' allegato mediante posta elettronica o posta elettronica certificata;
- 5) **aggiornamento del modulo verbale di accertamento e contestazione con l'introduzione di nuove modalità di pagamento,** ad esempio con strumenti del

cosiddetto denaro elettronico, ove disponibili dalle singole Amministrazioni che introitano l'ammontare delle sanzioni;

6) in subordine al punto 2, per le Autorità che non comunicassero l'avvenuto pagamento, procedere a concordare altre modalità di segnalazione delle oblazioni eseguite, con modalità tempestive e snelle quali posta elettronica, accesso tramite credenziali elettroniche a appositi *file*, o altro;

7) procedere a studiare e formare un adeguato programma di registrazione e gestione dei dati inerenti procedimenti per illeciti amministrativi e penali di competenza, con ampia possibilità di estrarre statistiche e procedere ad aggiornamenti del software strada facendo;

8) frequente comunicazione dei dati relativi ai procedimenti per illeciti amministrativi e penali di competenza, pervenuti alle caselle di posta elettronica aziendali, agli operatori che curano i procedimenti relativi agli illeciti;

9) introduzione nella modulistica per verifiche, sopralluoghi, contestazioni, della richiesta dell'indirizzo di posta elettronica e posta elettronica certificata;

10) notifica degli atti di accertamento e contestazione mediante posta elettronica certificata, nei casi in cui si renda possibile per disponibilità del relativo indirizzo."

Il due agosto, in un incontro con la veterinaria dr. a Maria Chiara Bovo, si è condiviso l'interesse sui seguenti prossimi obiettivi di cui ai punti 1, 2, 3 della proposta di miglioramento e adeguamento della procedura di gestione degli illeciti, rinviando ad una successiva valutazione di merito l'attuazione dei punti 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 come possibili tappe future.

Inoltrata la proposta di *project work* al tutor accademico, ottenutane l'approvazione e completati gli adempimenti connessi, il progetto ha avuto corso.

Il seguente ventidue settembre si è tenuto un altro colloquio con la dr. a Bovo per l'aggiornamento sullo stato di avanzamento del progetto

Il successivo venti ottobre, in un colloquio con dr Costa, sono state definite le modalità di creazione dell'elenco indirizzi, telefoni, *e-mail* e PEC dei Comuni e Comandi di Polizia Locale, più avanti riportato.

Nella stessa data è stata trasmessa dal dr Costa una comunicazione *e-mail* al dr Maurizio Lucca, Direttore Generale del Comune di Abano Terme, già relatore in un evento di formazione dello schema di Educazione Continua in Medicina presso l'Area Veterinaria dell'A.U.S.S.L. 16, a cui era già stata precedentemente prospettata la possibilità di una collaborazione.

La proposta di avviare una sperimentazione tesa ad una semplificazione di sistema non ha ancora avuto riscontro.

Nel colloquio del quattordici novembre con il Comandante dr Enrico Maran presso la sede del Consorzio di Polizia Locale Padova Ovest a Selvazzano Dentro, lo stesso ha confermato interesse alla trasmissione dematerializzata dei verbali di accertamento con lettera accompagnatoria, mentre si è concordato sull'opportunità di mantenere al momento su supporto cartaceo la trasmissione dei rapporti, delle controdeduzioni, di tutti gli allegati (prove dell'eseguita notificazione, originali dei verbali di accertamento); non ho rilevato interesse per l'introduzione di modalità di pagamento alternative al conto corrente postale.

Indirizzo *e-mail* cui rivolgersi: segreteria@consorziopadovaovest.it

Il quindici dicembre ho inviato una comunicazione *e-mail* al dr Costa proponendo la ridislocazione di uno *scanner* nell'ufficio dello scrivente, per abbreviare i tempi di dematerializzazione.

La proposta è stata ripresa il due gennaio successivo, in una nuova *e-mail* al dr Costa con cui è stata trasmessa la proposta del modulo in uso ai cinovigili per la rilevazione degli illeciti, riformulato in base alle più frequenti non conformità rilevate e alle necessità operative di una maggiore digitalizzazione dei procedimenti, e di un minor dispendio di tempo nella gestione.

Suggerita anche la organizzazione entro la prima metà di gennaio un incontro con i cinovigili, per presentare il percorso in itinere ed il modulo di rilevazione delle violazioni, raccogliere le istanze operative e le eventuali proposte.

Per quanto attiene la trasmissione dematerializzata alle Autorità competenti dopo iniziale dimostrazione di interesse da parte del Commissario Dr Piccolo della Polizia Locale di Padova, il tre gennaio duemiladodici è stata confermata dal Commissario Principale Gianfranco Tagliavini l'interesse per la trasmissione dematerializzata dei verbali e si è concordato sull'opportunità di mantenere al momento su supporto cartaceo la trasmissione dei rapporti, delle controdeduzioni, di tutti gli allegati (prove dell'eseguita notificazione, originali dei verbali di accertamento); non ho rilevato interesse per l'introduzione di modalità di pagamento alternative al conto corrente postale.

Indirizzo *e-mail* cui rivolgersi: poliziamunicipale@comune.padova.it

Il coordinatore dell'ADSPV ha convocato un incontro, cui ha partecipato anche l'addetto alla segreteria amministrativa della stessa Area dr Raffaele Sorze, il cinque gennaio, per la redazione delle mappe dei sottoprocessi di trasmissione digitale dei verbali di accertamento amministrativo dematerializzati, in relazione ai Servizi cui le tre aree sono attinenti.

Le mappe, riportate al paragrafo 4.1, sono state presentate all'incontro del 12 gennaio, con i Direttori dei Servizi e i Responsabili delle Distretti Veterinari, per l'attuazione del progetto di dematerializzazione.

Il coordinatore dell'ADSPV ha dichiarato molto interesse alla creazione dell'elenco, riportato al paragrafo 4.1.

Il due febbraio sono state consegnate al personale amministrativo competente i sottoprocessi e consegnate al dr Costa dei primi otto procedimenti con atti da dematerializzare, per la trasmissione al personale amministrativo dell'ADSPV per l'implementazione del sottoprocesso.

4. Risultati

4.1 Descrizione e criticità riscontrate

La valutazione delle risorse a disposizione e delle direttrici percorribili per il raggiungimento degli obiettivi sopra esposti, nel rispetto delle dimensioni operative indicate, ha messo in luce la opportunità di creare inizialmente strumenti operativi di facile accesso, semplice e ampia possibilità di utilizzo.

Si è resa necessaria la creazione di una tabella, più avanti riportata, a seguito della carenza di reperibilità di dati in forma già ordinata in merito agli indirizzi telefonici, *e-mail* e PEC dei comuni inerenti il territorio di competenza; irreperibili anche nell' apposito elenco del sito <http://www.indicepa.gov.it/>, adibito al mantenimento dell' indice delle pubbliche amministrazioni.

⁵¹ **ELENCO INDIRIZZI TELEFONI, TELEFACSIMILI, E-MAIL, P.E.C., DI COMUNI E COMANDI POLIZIA LOCALE - BACINO DI COMPETENZA DELL' A.U.S.S.L. 16**

Comune	Comune Segreteria Telefono N.	Comune Telefac simile N.	Comune e-mail	Comune PEC	Polizia Locale Telefono N.	Polizia Locale e-mail PEC	Polizia Locale Telefac simile N.
ABANO TERME	049 8245111	049 6000 499	comune@abanoterme.net	abanoterme.pd@cert.ip-veneto.net	049 8245 353	poliziaedilizia@abanoterme.net *	049 8245 350
ALBIGNA SEGO	049 8042211	049 8625188	info@comune.albignasego.pd.it	albignasego.pd@cert.ip-veneto.net	049 8042 296	unione@unionepiatricati.it protocollo@pec.unionepiatricati.it	049 8042 227
ARZER GRANDE	049 5800030	049 9720 048	segreteria@comune.arzergrande.pd.it	arzergrande.pd@cert.ip-veneto.net	049 9724 182	polizia.municipale@comune.arzergrande.pd.it *	049 9720 661
BRUGINE	049 5806002	049 5806287	segreteria@comune.brugine.pd.it	brugine.pd@legalmailpa.it	049 5806 944	polizia.municipale@ecomune.brugine.pd.it *	049 5806 287
CADONE GHE	049 8881911	049 8872508	comune@cadoneghenet.it	cadoneghe.pd@cert.ip-veneto.net	049 881764	unione@mediobrenta.it unione@mediobrenta.mailcert.it	049 8881 732
(continua)							

⁵¹ Si vedano in sitografia i *link* dei Comuni e dei Comandi di Polizia Locale competenti, qui omessi per brevità

(continua) Comune	Comune Segreteria Telefono N.	Comune Telefac simile N.	Comune <u>e-mail</u>	Comune PEC	Polizia Locale Telefono N.	Polizia Locale <u>e-mail</u> PEC	Polizia Locale Telefac simile N.
CASAL SERUGO	049 8742811	049 8740015	segreteria@comune.casalserugo.pd.it	casalse rugo.pd @cert.i p-vene to.net	049 8042 296	unione@unionepratiarcati.pd.protocolo@pec.unionepratiarcati.it	049 8042 227
CERVA RESE SANTA CROCE	049 9915100	049 9915638	segreteria@comune.cervarese.pd.it	cervare se.pd@ cert.ip- veneto. net	049 8056 430	segreteria@consorzio-pm.pd@cert.ip-veneto.net	049 8055 412
CODE VIGO	049 5817006	049 5817304	segreteria@comune.codevigo.pd.it	codevig o.pd@c ert.ip- veneto. net	049 9750 006	poliziamunicipale@comune.codevigo.pd.it *	049 9750 291
CORREZZOLA	049 5807007	049 5807013	info@correzzola.it	correzz ola.pd @cert.i p- veneto. net	049 5807 007	info@correzzola.it *	049 5807 013
LEGNARO	049 8838901	049 790940	info@comune.legnaro.pd.it	legnaro .pd@ce rt.ip- veneto. net	049 8838 960	vigili@comune.legnaro.pd.it *	049 790940
LIMENA	049 8844338	049 8841277	segreteria.generale@comune.limena.pd.it	limena. pd@cer t.ip-ven eto.net	04988 44306/ 380418 6011	polizia@comune.limena.pd.it *	049 8841 277
(continua)	Comu						

(continua) Comune	ne Segreteria Telefono N.	Comune Telefac simile N.	Comune e-mail	Comune PEC	Polizia Locale Telefono N.	Polizia Locale e-mail PEC	Polizia Locale Telefac simile N.
MASERA' DI PADOVA	049 88641111	049 8862693	segreteria@comune.masera.pd.it	comune.masera.dimasera.pd@legalmailpa.it	049 8042 296	unione@unionepatrici.it protocollo@pec.unionepratiarcati.it	049 8042 227
MESTRI NO	049 9000042	049 9000177	comune@comune.mestrino.pd.it	mestrino.pd@cert.ip-veneto.net	049 8056 430	segreteria@consorzio-pm.pd@cert.ip-veneto.net consorzio-pm.pd@cert.ip-veneto.net	049 8055 412
MONTE GROTTO TERME	049 8928711	049 8928718	segreteria@montegrotto.org	montegrotto.pd@cert.ip-veneto.net	049 8928 800	poliziamunicipale@montegrotto.org *	049 8928 809
NOVENTA PADO VANA	049 8952124	049 8930280	segreteria@comune.noventa.pd.it	noventa.pd@cert.ip-veneto.net	049 8952 190	poliziale@comune.noventa.pd.it *	049 8932 061
PADOVA (continua)	049 8205111	049 9670219		comune.padova@cert.legalmail.it	049 8205 110	poliziamunicipale@comune.padova.it polizia.municipale@comune.padova.legalmail.it	049 8205 105

(continua) Comune	Comune e Segreteria Telefono N.	Comune Telefac simile N.	Comune e-mail	Comune PEC	Polizia Locale Telefono N.	Polizia Locale e-mail PEC	Polizia Locale Telefac simile N.
PIOVE DI SACCO	049 9709111	049 9702193	segreteria@comune.piove.pd.it	polisportello@pec.comune.piove.pd.it	049 9709 603	pm@comune.piove.pd.it pm@pec.comune.piove.pd.it *	049 9709 909
POLVERARA	049 9774811	049 5855275	segreteria@comune.polverara.pd.it	polvera.ra.pd@cert.ip-veneto.net	049 9774 814	polizia.minicipale@comune.polverara.pd.it *	049 5855 275
PONTE LONGO	049 9775265	049 9775565	segreteria@comune.pontelongo.pd.it	comune.pontelongo.pd@legalmailpa.it	049 9779 266	polizia.locale@comune.pontelongo.pd.it comune.pontelongo.pd@legalmailpa.it	049 975565
PONTE S. NICOLO'	049 8968611	049 8960785	segreteria@comune.pontesannicolo.pd.it	pontesannicol.pd@cert.ip-veneto.net	049 8968 644	poliziamunicipale@comune.pontesannicolo.pd.it *	049 8961 827
ROVOLON	049 9910017	049 9910161	info@comune.rovolon.pd.it	rovolon.pd@cert.ip-veneto.net	049 9910 017	segretario.comunale@comune.rovolon.pd.it *	049 9910 161
(continua)							

(continua)	Comune	Comune Segreteria Telefono N.	Comune Telefacsimile N.	Comune e-mail	Comune PEC	Polizia Locale Telefono N.	Polizia Locale e-mail PEC	Polizia Locale Telefacsimile N.
	RUBANO	049 8739222	049 8739245	puntosi@rubano.it	rubano.pd@cert.ip-veneto.net	049 8056 430	segreteria@consorzio-pm.pd@cert.ip-veneto.net	049 8055 412
	SACCO LONGO	049 8739811	049 8016132	web@comune.saccolongo.pd.it	saccolongo.pd@cert.ip-veneto.net	049 8739 841	vigili@comune.saccolongo.pd.it *	049 8016 662
	S. ANGELO DI PIOVE	049 9793911	049 9793999	info@santangelopiove.net	santangelopiovedisacco.pd@cert.ip-veneto.net	049 9793911	polizia.municipale@santangelopiove.net *	049 979399
	SAONARA	049 8282511	049 644662	segreteria@comune.saonara.pd.it	saonara.pd@cert.ip-veneto.net	049 8797 605	polmunicipale@comune.saonara.pd.it *	049 8797 609
	SELVAZZANO DENTRO	049 8733999	049 8733990	protocollo@comune.selvazzanodentro.pd.it	selvazzanodentro.pd@cert.ipveneto.net	049 8056 430	segreteria@consorzio-pm.pd@cert.ip-veneto.net	049 8055 412
(continua)								

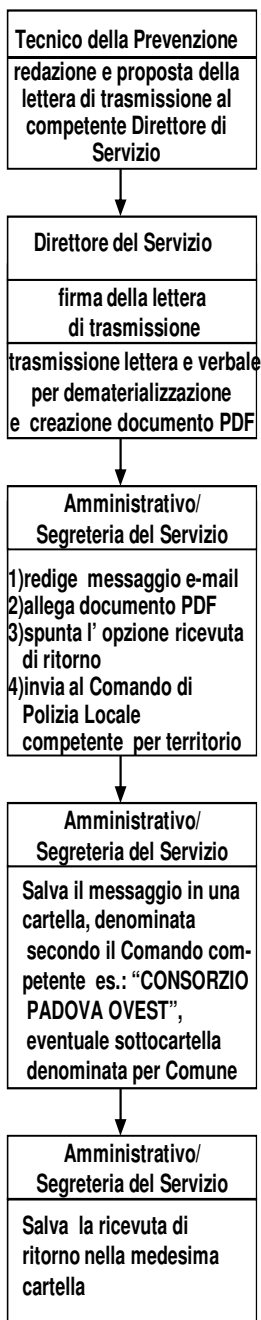
(continua) Comune	Comune Segreteria Telefono N.	Comune Telefacsimile N.	Comune <u>e-mail</u>	Comune PEC	Polizia Locale Telefono N.	Polizia Locale <u>e-mail</u> PEC	Polizia Locale Telefacsimile N.
TEOLO	049 9998511	049 9900264	segreteria.teolo@comune.teolo.pd.it	teolo.pd@cert.ip-veneto.net	049 9998 516	comando.vigili@comune.teolo.pd.it *	049 9900 264
TORREGLIA	0499930 128	0495212 620	segreteria@comune.torreglia.pd.it	comune.torreglia.pd@legalmail.it	049 9930 128	pm@comune.torreglia.pd.it poliziale.torreglia@legalmail.it	049 5212 496
VEGGIANO	049 5089005	049 5089025	segreteria@comune.veggiano.pd.it	veggiano.pd@cert.ip-veneto.net	049 8056 430	segreteria@consorzio.orziopadovaovest.it comune.pd@cert.ip-veneto.net	049 8055 412

***Per i Comandi di Polizia Locale senza indirizzo e-mail o **PEC** si fa riferimento a quelle dei relativi Comuni.**

La dematerializzazione del documento di trasmissione e del verbale di accertamento è stata introdotta mediante la creazione di sottoprocessi, nell'ambito del più vasto quadro di gestione e dei procedimenti amministrativi dell'ADSPV.

Area A Mappa del sottoprocesso:

TRASMISSIONE DIGITALE VERBALE ACCERTAMENTO ILLECITO AMMINISTRATIVO DEMATERIALIZZATO



NOTA 1

La trasmissione del verbale è stata disposta dal Coordinatore dell' A DSPV

NOTA 2

La programmazione delle attività è effettuata sulla base della normativa vigente e delle chiamate degli organi di Polizia Locale per la presenza di cani vaganti sul territorio di rispettiva competenza

NOTA 3

Gli interventi di raccolta dei cani vaganti sono effettuati dagli operatori cinovigili

NOTA 4

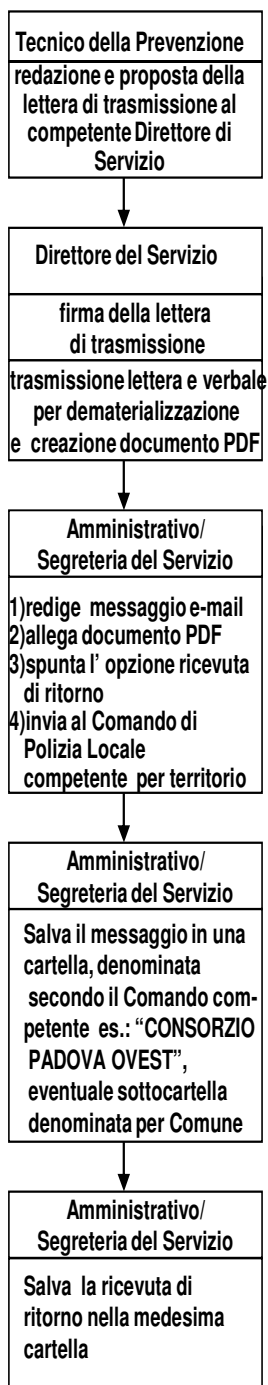
I provvedimenti comprendono: contestazioni per illeciti amministrativi

NOTA 5

Indirizzi e-mail dei Comandi interessati
Comuni di Cervarese Santa Croce, Mestrino, Rubano, Selvazzano Dentro, Veggiano:
segreteria@consorziopadovaovest.it
Comune di Padova: poliziamunicipale@comune.padova.it

Area B Mappa del sottoprocesso:

**TRASMISSIONE DIGITALE VERBALE ACCERTAMENTO ILLECITO AMMINISTRATIVO
DEMATERIALIZZATO**



NOTA 1

La trasmissione del verbale è stata disposta dal Coordinatore dell' A DSPV

NOTA 2

La programmazione delle attività è effettuata sulla base della normativa vigente

NOTA 3

Gli accertamenti e le contestazioni sono effettuati dai Veterinari e dai Tecnici della Prevenzione

NOTA 4

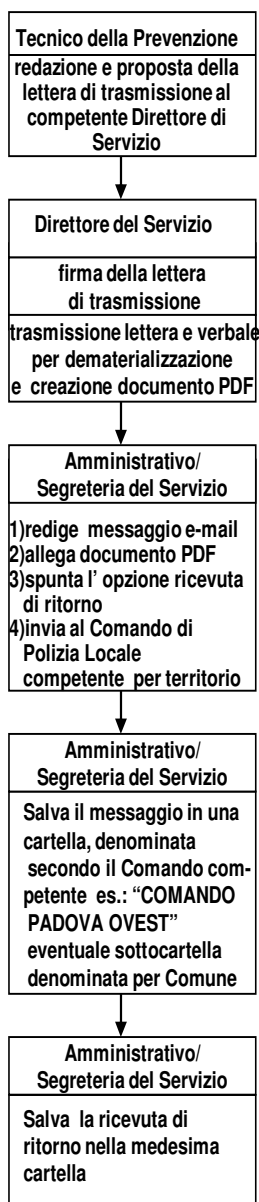
I provvedimenti comprendono: contestazioni per illeciti amministrativi

NOTA 5

Indirizzi e-mail dei Comandi interessati
Comuni di Cervarese Santa Croce, Mestrino, Rubano,
Selvazzano Dentro, Veggiano:
segreteria@consorziopadovaovest.it
Comune di Padova: poliziamunicipale@comune.padova.it

Area C Mappa del sottoprocesso:

TRASMISSIONE DIGITALE VERBALE ACCERTAMENTO ILLECITO AMMINISTRATIVO DEMATERIALIZZATO



NOTA 1

La trasmissione del verbale è stata disposta dal Coordinatore dell' A DSPV

NOTA 2

La programmazione delle attività è effettuata sulla base della normativa vigente

NOTA 3

Gli accertamenti e le contestazioni sono effettuati dai Veterinari e dai Tecnici della Prevenzione

NOTA 4

I provvedimenti comprendono: contestazioni per illeciti amministrativi

NOTA 5

Indirizzi e-mail dei Comandi interessati
Comuni di Cervarese Santa Croce, Mestrino, Rubano, Selvazzano Dentro, Veggiano:
segreteria@consorziopadovaovest.it
Comune di Padova: poliziamunicipale@comune.padova.it

In questa prima fase si è dato corso alla dematerializzazione dei verbali di accertamento inerenti la violazione delle norme sull' anagrafe canina, ed alla loro trasmissione in allegato alle *e-mail*, con la successiva archiviazione in cartelle

dedicate, insieme alla ricevute (successivamente pervenute) di trasmissione delle *e-mail* medesime.

Ho poi proceduto a ridisegnare il modulo, dedicato ai cinovigili, per la rilevazione degli illeciti in materia di anagrafe canina; include la focalizzazione su aspetti spesso fonte di errore e incomprensione in fase di trasmissione e caricamento dei dati, e la possibilità di indicare gli indirizzi *e-mail* e PEC.

Ne è riprodotto di seguito il contenuto:

In data / / 201⁰ alle ore .

via

Comune: _____

in occasione del sopralluogo per Anagrafe canina ho/abbiamo constatato che il **CANE**: senza nome / di nome

M meticcio/ razza

F mantello nato nel

il cui **PROPRIETARIO/DETENTORE DALL' ANNO** è

nome **M** **F**

cognome

data nascita: / / 19⁰⁰ a

residente: ivi /

e-mail:

@

PEC:

@

Telefono n.: /

Il cane è risultato: iscritto in anagrafe canina **SI** **NO**

tatuaggio **SI** n. _____ microchip **SI**

VIENE CONTESTATA MANCATA ISCRIZIONE IN ANAGRAFE

CANINA A nome

cognome

Agente/i Polizia Giudiziaria

cognome

nome

Firma

redatto / / 201⁰

ricevuto: / / 201⁰ numero registro: /

La bozza della versione aggiornata del modulo, su carta intestata dell'ADSPV è stata trasmessa al dr Costa per la valutazione, e la raccolta di suggerimenti da parte dei cinovigili, che verranno coinvolti nella compilazione.

Lo scambio di informazioni con i cinovigili resta legato ai moduli su carta, assolutamente preferiti anche nella trasmissione di bozze dei verbali di accertamento.

In questo senso appare fondamentale l'intervento della dirigenza, nel chiarire la rilevanza dell'implementazione comunicazione scritta in forma dematerializzata.

Ho percepito in generale uno scarso interesse per la comunicazione immateriale, e spesso viene richiesta anche nelle fasi di elaborazione delle bozze - soggette dunque a correzione - la ripetizione cartacea dei documenti digitali.

4.2 Strategie di intervento e possibili sviluppi

L'implementazione di processi di dematerializzazione di documenti cartacei e di trasmissione dei contenuti nelle relazioni, sia con le Autorità competenti che con i trasgressori, porta ad un notevole alleggerimento dei volumi cartacei.

La proposta di revisione di parte della modulistica in uso comporta la possibilità di correzioni dei contenuti attuali, onde facilitare la raccolta e la trasmissione dei dati con la riduzione e, in prospettiva, l'annullamento di numerose fonti di "non conformità" nella gestione vigente; ne reputo conveniente e opportuna l'estensione anche alla modulistica in uso a tecnici e veterinari.

L'introduzione della trasmissione a mezzo PEC nelle diverse fasi dei procedimenti per illecito (verbali di accertamento, rapporti, controdeduzioni) si annuncia fondamentale per una svolta nella acquisizione della probatorietà in questo nuovo sistema di inoltro degli atti.

Con l'utilizzo dei riferimenti ai Comuni e ai Comandi elencati nella nuova tabella, valorizzando il risultato di questa esperienza introduttiva è facilmente proponibile l'estensione a tutti i Comandi di Polizia Locale del territorio della trasmissione dematerializzata, e consistenti benefici si avvertiranno soprattutto in termini di:

- 1) risparmio di spese di trasmissione e notifica (affrancature, raccomandate, addetti alla notifica);
- 2) migliore allocazione del personale adibito alla vigilanza ed alla gestione dei procedimenti;

- 3) certezza nella conservazione dei documenti dematerializzati, e nella loro catalogazione e archiviazione, purché vi si accompagnino adeguati processi di salvataggio periodico dei dati, messa in sicurezza e possibilità di ripristino;
- 4) diminuzione progressiva dei volumi da conservare negli archivi, con conseguenti ulteriori diminuzioni di spesa;
- 5) progressiva familiarizzazione di tutti gli operatori all'uso continuo degli strumenti digitali, non solo nella fase di redazione e stampa bensì anche nella trasmissione dei documenti immateriali.

Ulteriori benefici si potrebbero ottenere attraverso la definizione e implementazione di un adeguato programma di supporto alla redazione, registrazione e gestione dei dati inerenti procedimenti per illeciti amministrativi e penali di competenza, con possibilità di estrarre parametri statistici .

L' apprezzamento dell' efficacia delle modifiche consente di formulare giudizi sulla adeguatezza delle scelte effettuate e può rivelarsi una opportuna base di valutazione per le successive scelte da compiere.

Già si rileva la necessità di incrementare la comunicazione dei dati relativi ai procedimenti per illeciti amministrativi (obblazioni incassate) dagli organi esattori agli operatori che curano i procedimenti relativi agli illeciti; un sistema rapido ed efficiente in tal senso è quello via *e-mail*.

E' facilmente realizzabile l' introduzione della richiesta di *e-mail* e PEC nella modulistica di servizio per verifiche, sopralluoghi, contestazioni, anche per i tecnici ed i veterinari.

Gli indirizzi di PEC inoltre possono essere facilmente rilevati mediante visura camerale, relativa alle ditte interessate dalle violazioni, del Registro Imprese tramite il sistema TELEMACO⁵² cui la Segreteria dell'ADSPV ha accesso.

In un ulteriore orizzonte temporale si profila il possibile incremento della digitalizzazione, con strumenti di sottoscrizione delle verbalizzazioni mediante firma

⁵² Telemaco è il servizio delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura che consente di accedere al Registro Imprese italiano e di quello europeo (EBR - *European Business Register*), ottenendo via Internet visure e certificati camerale nel rispetto della normativa vigente sulla certificazione a distanza e degli *standard* di legge per l' accesso ai documenti amministrativi in formato elettronico <https://telemaco.infocamere.it/> (02.02.2012)

digitale sia per gli operatori di vigilanza come per le controparti interessate ai controlli ed alle contestazioni.

I Tecnici della Prevenzione sono già stati dotati di *smart card* per la firma digitale, che non risulta ancora divenuta operativa.

5. Conclusioni

Implementare un progetto evolutivo della gestione informatica non significa utilizzare i nuovi mezzi per fare con il *computer* quello che fino a poco tempo addietro si eseguiva con carta, penna e macchina dattilografica, bensì utilizzare la tecnologia come opportunità per riconscepire, in maniera più efficiente, l'organizzazione del proprio lavoro.

Il rilevante incremento della comunicazione virtuale implica una estesa alfabetizzazione ed una maggiore ricettività alle proposte in materia, senza preclusioni né false speranze.

Solo con la diffusione di questi presupposti potranno essere superati i limiti dei mezzi tradizionali di redazione, trasmissione e archiviazione su supporto cartaceo.

Le recenti esperienze di dematerializzazione e gestione digitale dei procedimenti mostrano la disponibilità, all'interno della pubblica amministrazione, di abilità e mezzi atti al miglioramento dell'efficienza dei procedimenti, con riduzione di alcune voci di costo e consistenti miglioramenti qualitativi.

In mancanza di una progressiva introduzione ed estesa diffusione di tali prassi di gestione anche nei procedimenti per illecito, si prefigura assai difficile mantenere gli attuali livelli qualitativi per la mole crescente di procedimenti, con le risorse a disposizione.

Non si profilano ostacoli di carattere giuridico alla trasformazione degli atti su carta con firma manuale in *file* digitali autentici, di sorgente certa e integri, idonei alla comunicazione con valore probatorio tramite PEC.

Si può determinare una maggiore coerenza e tempestività nell'applicazione delle sanzioni in corrispondenza delle violazioni rilevate.

Non è trascurabile l'impatto in termini di recupero di rendimento e trasparenza che una pubblica amministrazione ben strutturata e adeguatamente organizzata può evidenziare nell'attuazione e comunicazione di tali procedimenti nella realtà operativa, al servizio della collettività.

In conclusione l'evoluzione della applicazione delle tecnologie di gestione digitale con trasmissione telematica si dimostra ben idonea al miglioramento del servizio reso, sia in termini qualitativi che quantitativi, nella pubblica amministrazione.

6. Bibliografia

Di Benedetto G.: "Scrittura privata e documento informatico riconoscimento disconoscimento verificaione", Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2009;

Giacalone P.: "La normativa sul governo elettronico. Dal Decreto Legislativo 39/93 al Codice dell' Amministrazione Digitale", FrancoAngeli, 2007;

Guercio M.: "Archivistica informatica I documenti in ambiente digitale", Carocci, 2002;

Masucci A.: " Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte", Giappichelli Editore, Torino 201

6.1 Sitografia

<http://www.altalex.com/index.php?idnot=550> , 13.12.2011;

<http://www.altalex.com/index.php?idnot=9618>, 13.12.2011;

<http://www.abanoterme.net/-IT/Normativa/Leggi, Decreti e Direttive/> ,
04.11.2011;

<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=16844> , 04.11.2011;

<http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Normativa/Leggi, Decreti e Direttive/>,
13.12.2011;

[http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Normativa/Raccolta normativa ICT/Dalla Rete unitaria della pubblica amministrazione \(RUPA\) al Sistema pubblico di connettivit%C3%A0 \(SPC\)](http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Normativa/Raccolta%20normativa%20ICT/Dalla%20Rete%20unitaria%20della%20pubblica%20amministrazione%20(RUPA)%20al%20Sistema%20pubblico%20di%20connettivit%C3%A0%20(SPC)) , 05.01.2012;

http://archivio.cnipa.gov.it/site/contentfiles/01380000/1380058_DEL24_1998.pdf ,
05.01.2012;

http://archivio.cnipa.gov.it/site/contentfiles/01383700/1383765_DELIBERAZIONE%2018%20maggio%202006_b.pdf , 04.08.2011;

<http://archivio.cnipa.gov.it/site/files/DPCM%2031%20ott%202000.pdf> ,
13.12.2011;

http://archivio.cnipa.gov.it/site/files/DELIBERAZIONE%2019%20febbraio%202004_v1.pdf , 04.08.2011;

http://archivio.cnipa.gov.it/site/files/minigrafia14_FirmaElettronica.pdf ,
13.12.2011;

<http://archivio.cnipa.gov.it/html/docs/Decreto%20Legislativo%201%20dicembre%202009.pdf> , 03.01.2012;

<http://www.aslvallecamonicense.it/files/documenti%20istituzionali/protocollo%20informatico/normativa.pdf> , 13.12.2011;

http://www.aurisonlus.it/osservatorio/leggi_nazionali/121093_dlgs39_1993.pdf ,
21.12.2011;

http://www.camcomtaranto.gov.it/Doc_Pdf/RI/2009_2_Art_16.pdf , 13.12.2011;

<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/06159dl.htm> , 13.12.2011;

<http://www.civit.it/wp-content/uploads/Report-generale-Sistemi-2011.pdf> ,
03.02.2012;

<http://www.cnipa.gov.it/> , 13.12.2011;

<http://www.comune.arzergrande.pd.it> , 04.11.2011;

<http://www.comune.brugine.pd.it> , 04.11.2011;

<http://www.comune.abanoterme.pd.it> , 07.11.2011;

<http://www.comune.albignasego.pd.it> , 07.11.2011;

<http://www.comune.cadoneghe.pd.it> , 07.11.2011;

<http://www.comune.casalserugo.pd.it> , 09.11.2011;

<http://www.comune.cervarese.pd.it> , 09.11.2011;

<http://www.comune.codevigo.pd.it> , 09.11.2011;

<http://www.comune.correzzola.pd.it> , 11.11.2011;

http://www.comune.fi.it/opencms/export/sites/retcivica/materiali/peg/dir_polizia_municipale/2010_ZR07.pdf , 04.01.2012;

<http://www.comune.legnaro.pd.it> , 11.11.2011;

<http://www.comune.limena.pd.it> , 11.11.2011;

<http://www.comune.masera.pd.it> ,11.11.2011;

<http://www.comune.mestrino.pd.it> , 14.11.2011;

<http://www.comune.noventa.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.piovedisacco.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.polverara.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.pontelongo.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.pontesannicolo.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.rovolon.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.saccolongo.pd.it> ,16.11.2011;

<http://www.comune.saonara.pd.it> ,16.11.2011;

<http://www.comune.selvazzano-dentro.pd.it> ,16.11.2011;

<http://www.comune.teolo.pd.it> , 16.11.2011;

<http://www.comune.torreglia.pd.it> , 16.11.2011;

<http://www.comune.veggiano.pd.it> , 16.11.2011;

<http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1994/94lr0056.html> , 02.09.2011;

<http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2008/08lr0022.html> , 02.09.2011;

<http://www.consorziopadovaovest.it/it/home.html> , 09.11.2011;

<http://costituzionale.unipv.it/Gruppo%20di%20Pisa/presentation/grattereri.pdf> ,
22.01.2012;

http://www.difesa.it/ProtocolloInformatico/Documents/72356_dpr445_50_70.pdf ,
13.12. 2011;

<http://www.digitpa.gov.it/> , 13.12.2011;

<http://www.diritto.it/materiali/tecnologie/briganti4.htm> , 16.11.2011;

<http://www.euten.com/pdf/muniweb.pdf> , 04.01.2012;

[http://www.federalismi.it/AppIMostraDoc.cfm?content=D.Lgs.+n.+235/2010,Modifiche
e+ed+integrazioni+al+decreto+legislativo+7+marzo+2005,+n.+82,+recante+Codice](http://www.federalismi.it/AppIMostraDoc.cfm?content=D.Lgs.+n.+235/2010,Modifiche+ed+integrazioni+al+decreto+legislativo+7+marzo+2005,+n.+82,+recante+Codice)

[+dell'amministrazione+digitale,+a++norma++dell'articolo+33+della+legge+18+giugno+2009,+n.+69+-+stato+-+documentazione+-+&artid=17371](#) , 13.12.2011;

<http://www.firmadigitale.net/?p=151> , 13.12.2011;

<http://fnada.it/archivio/Servizi/rupa.htm291/4.htm> , 23.01.2012;

http://www.francoangeli.it/ricerca/Scheda_libro.aspx?id=14967 , 29.12.2011;

<http://frontieredigitali.net/index.php/E-Governance> , 12.12.2011;

<http://gazzette.comune.jesi.an.it/291/4.htm> , 14.01.2012;

http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo5.html , 13.01.2012;

http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_43/arena.htm , 05.01.2012;

<http://www.indicepa.gov.it/> , 05.01.2012;

<http://www.innovazionepa.gov.it/media/615597> , 13.12.2011;

<http://www.interlex.it/testi/d991028.htm> , 15.01.2012;

<http://www.interlex.it/testi/aipa0051.htm> , 15.01.2012;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/ministero/0041_2011_01_03_Progetto_IGA , 22.12.2011;

http://www.italgiure.giustizia.it/nir/lexs/1994/lexs_329125.html , 15.01.2012;

<http://www.montegrotto.org> , 14.11.2011;

<http://news.ulss16.padova.it/NEWS/view?idnotizia=292&idargomento=37> ,
02.09.2011;

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1993;537> , 21.11.2011;

<http://www.noze.it/it/soluzioni/ict-legal-consulenza-legale-informatica/blog/leggi/235-la-conservazione-sostitutiva-.html> , 13.01.2012;

http://www.obizzi.it/nqcontent.cfm?a_id=12576 , 04.11.2011;

<http://www.padovanet.it/dettaglio.jsp?id=13012> , 20.10.2011;

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/00443dla.htm> , 10.01.2012;

http://www.polizia.provincia.tn.it/procedimenti_sanzionatori/ , 04.01.2012;

<http://www.prefettura.it/palermo/news/1399104.htm> , 04.01.2012;

http://www.protocollo.it/normativa/Legislazione/DecretiPresidenteRepubblica/DPR513_97.htm, 05.01.2012;

<http://www.protocollo.it/presentazione/schede/04Protocollo/2-PrecedenteNormativa.htm> , 10.01.2012;

<http://www.pubblicaamministrazione.net/infrastrutture-it/articoli/258/come-conservare-i-documenti-informatici.html> , 21.12.2011;

<http://www.rubano.it> , 16.11.2011;

<http://sac4.halleysac.it> , 16.11.2011;

http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_1877_allegato.pdf , 14.09.2011;

<http://sana.interno.it/> , 02.01.2012;

<http://www.santangelopiove.net/> ,14.11.2011;

[http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/L%2024_Nov_19_81,%20nr_689%20\(Annotata\)/L%20689_1981%20\(index\).htm](http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/L%2024_Nov_19_81,%20nr_689%20(Annotata)/L%20689_1981%20(index).htm) , 14.01.2012;

<http://saperi.forumpa.it/story/51172/il-nuovo-cad-pillole> , 12.01.2012;

http://www.science.unitn.it/~sala/events2011/LEZ4_Applicazioni.pdf , 24.09.2011;

<http://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/diritto-amministrativo-nozione-e-fonti.asp> , 13.01. 2012;

<https://telemaco.infocamere.it/> , 02.02.2012;

http://www.tusciainnovazione.it/index.php?option=com_content&view=article&id=91:ricorsi-al-prefetto-gestiti-on-line&catid=1:ultime&Itemid=50 , 02.01.2012;

<http://www.unionepratiarcate.it/>, 07.11.2011;

http://www.urp.it/allegati/dpcm_20090330.pdf , 02.01.2012;

http://it.wikipedia.org/wiki/Amministrazione_digitale , 23.01.2012.

7. Ringraziamenti

Questo percorso di studio non avrebbe potuto compiersi senza la insostituibile collaborazione di **Sònia Roberta D.F.P.**, che ama tanto le parole e i percorsi della mente da entusiasinarsi nella ricerca e nella collaborazione ad un nuovo progetto di lavoro accademico. Grazie.

Alla luce degli occhi, i miei figli **Dora Sofia**, preziosa fonte di suggerimenti, collaborazione, testi e sorrisi, **ed Enrico Valerio**, insostituibile cuore generoso di supporti in tema di *hardware, software&web*, per la inesaurita pazienza nel trasmettere informazioni fondamentali.

A tutte gli/le studenti/esse del *master* la cui costante presenza negli ultimi due anni è stata fondamentale per non perdersi d' animo e lavorare bene insieme.

Non si possono dimenticare Gilberto e Caterina.

Ai Tecnici della Prevenzione con cui ho la fortuna di confrontarmi, cooperare, crescere, e incrociare qualche buon bicchiere; senza mai scordare di mantenere costantemente alta la guardia della prevenzione in sanità pubblica.

Uno ringraziamento a Maria Chiara Bovo, Aldo Costa e Maurizio Crema, per la disponibilità a svolgere il tirocinio nella struttura di lavoro.

Dedico questo lavoro a mio padre, *el vècio*, che ci ha lasciati durante la fase finale del progetto.

Allegato 1

SCHEDA

Metodologia per il Project Work

1. Cognome e nome del partecipante del Master: Luise Sebastiano
2. Matricola master: 010050
3. Data di iscrizione al master: 17.11.2010
4. e-mail unitelma assegnata per il master: s.luise@studenti.unitelma.it
5. Istituzione/Ente/Azienda sanitaria: A.U.L.S.S. 16 Padova
6. Qualifica dello studente nell'ambito dell'ente di riferimento: Tecnico della Prevenzione nell' Ambiente e nei Luoghi di Lavoro
7. Settore/servizio/reparto nel quale opera lo studente: Area Dipartimentale Sanità Pubblica Veterinaria
8. Attività del settore/servizio/reparto:
controllo dell'igiene degli allevamenti animali e delle produzioni zootecniche;
sorveglianza epidemiologica e profilassi ai fini del controllo delle malattie infettive (con particolare attenzione quelle esotiche);
prevenzione della rabbia e delle malattie parassitarie;
vigilanza e controllo sugli animali destinati agli esperimenti;
vigilanza e controllo sulla preparazione, commercializzazione ed impiego dei mangimi e dei farmaci per uso veterinario;
controllo igienico sanitario nei settori della produzione, trasformazione, conservazione, commercializzazione, trasporto, deposito, distribuzione e somministrazione degli alimenti di origine animale;
ricerca dei residui di farmaci o sostanze farmacologicamente attive e di contaminanti ambientali negli alimenti di origine animale;
assicurazione del benessere di tutti gli animali.

9. Relatore del progetto con il quale è stato definito il tema del Project Work:
Prof. Donato A. Limone

10. Data della richiesta di assegnazione del Project Work: 03/08/2011

11. Data di assegnazione del Project Work: 01/09/2011

12. Finalità del Project Work:

introduzione del principio generale della gestione degli illeciti mediante strumenti informatici: *e-mail* e PEC in particolar modo;

razionalizzazione delle fasi dei procedimenti inerenti le violazioni accertate in materia di sanità pubblica veterinaria, con introduzione di sottoprocessi che consentano la riduzione dei tempi di gestione;

comunicazione con gli operatori coinvolti e con le Autorità competenti;

aggiornamento della modulistica, implementazione delle modalità di scambio e registrazione digitale dei dati;

creazione dell' indirizzario dei Comuni di competenza e dei relativi Comandi di Polizia Locale, a cui gli atti dei singoli processi vengono trasmessi;

creare le condizioni per successi interventi, quali:

a) proposte di revisione di parte della modulistica , onde facilitare la raccolta e la trasmissione dei dati con la riduzione e, in prospettiva, l' annullamento di numerose fonti di "non conformità" nella gestione vigente;

b) incrementare la comunicazione dei dati relativi ai procedimenti amministrativi (obblazioni incassate), ad esempio via *e-mail*, dagli organi esattori al personale dell' Area Veterinaria;

c) introduzione della trasmissione a mezzo PEC nei procedimenti per illecito;

d) definizione e implementazione di un adeguato programma di supporto alla redazione, registrazione e gestione dei dati inerenti procedimenti per illeciti amministrativi e penali di competenza, con possibilità di estrarre parametri statistici;

e) progressiva familiarizzazione degli operatori all' uso degli strumenti digitali, non solo nella fase di redazione e stampa bensì anche nella trasmissione dei documenti immateriali;

f) introduzione della richiesta di *e-mail* e PEC nella modulistica di servizio per verifiche, sopralluoghi, contestazioni, anche per i tecnici ed i veterinari.

13. Struttura del project work (indice):

1 Introduzione

2 Inquadramento teorico del problema

2.1 Approcci teorici

2.2 Normativa di riferimento

2.3 Esperienze di digitalizzazione dei procedimenti sanzionatori

3 Attuazione del project work

3.1 Contesto operativo e sviluppo

3.2 Metodologia di analisi

3.3 Attività di analisi e tempi di implementazione

4 Risultati

4.1 Descrizione e criticità riscontrate

4.2 Strategie di intervento e possibili sviluppi

5 Conclusioni

6 Bibliografia

6.1 Sitografia

7 Ringraziamenti

14. Bibliografia del Project Work:

Di Benedetto G.: "Scrittura privata e documento informatico riconoscimento disconoscimento verificaione", Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2009;

Giacalone P.: "La normativa sul governo elettronico. Dal Decreto Legislativo 39/93 al Codice dell' Amministrazione Digitale", FrancoAngeli, 2007;

Guercio M.: "Archivistica informatica I documenti in ambiente digitale", Carocci, 2002;

Masucci A.:" Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte", Giappichelli Editore, Torino 201

Sitografia

<http://www.altalex.com/index.php?idnot=550> , 13.12.2011;

<http://www.altalex.com/index.php?idnot=9618>, 13.12.2011;

<http://www.abanoterme.net/-IT/Normativa/Leggi, Decreti e Direttive/> ,
04.11.2011;

<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=16844> , 04.11.2011;

<http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Normativa/Leggi, Decreti e Direttive/>,
13.12.2011;

[http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Normativa/Raccolta normativa ICT/Dalla Rete unitaria della pubblica amministrazione \(RUPA\) al Sistema pubblico di connettivit%C3%A0 \(SPC\)](http://archivio.cnipa.gov.it/site/it-IT/Normativa/Raccolta%20normativa%20ICT/Dalla%20Rete%20unitaria%20della%20pubblica%20amministrazione%20(RUPA)%20al%20Sistema%20pubblico%20di%20connettivit%C3%A0%20(SPC)) , 05.01.2012;

http://archivio.cnipa.gov.it/site/contentfiles/01380000/1380058_DEL24_1998.pdf , 05.01.2012;

http://archivio.cnipa.gov.it/site/contentfiles/01383700/1383765_DELIBERAZIONE%2018%20maggio%202006_b.pdf , 04.08.2011;

<http://archivio.cnipa.gov.it/site/files/DPCM%2031%20ott%202000.pdf> , 13.12.2011;

http://archivio.cnipa.gov.it/site/files/DELIBERAZIONE%2019%20febbraio%202004_v1.pdf , 04.08.2011;

http://archivio.cnipa.gov.it/site/files/minigrafia14_FirmaElettronica_.pdf , 13.12.2011;

<http://archivio.cnipa.gov.it/html/docs/Decreto%20Legislativo%201%20dicembre%202009.pdf> , 03.01.2012;

<http://www.aslvallecamonica.sebino.it/files/documenti%20istituzionali/protocollo%20informativo/normativa.pdf> , 13.12.2011;

http://www.aurisonlus.it/osservatorio/leggi_nazionali/121093_dlgs39_1993.pdf , 21.12.2011;

http://www.camcomtaranto.gov.it/Doc_Pdf/RI/2009_2_Art_16.pdf , 13.12.2011;

<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/06159dl.htm> , 13.12.2011;

<http://www.civit.it/wp-content/uploads/Report-generale-Sistemi-2011.pdf> , 03.02.2012;

<http://www.cnipa.gov.it/> , 13.12.2011;

<http://www.comune.arzergrande.pd.it> , 04.11.2011;

<http://www.comune.brugine.pd.it> , 04.11.2011;

<http://www.comune.abanoterme.pd.it> , 07.11.2011;

<http://www.comune.albignasego.pd.it> , 07.11.2011;

<http://www.comune.cadoneghe.pd.it> , 07.11.2011;

<http://www.comune.casalserugo.pd.it> , 09.11.2011;

<http://www.comune.cervarese.pd.it> , 09.11.2011;

<http://www.comune.codevigo.pd.it> , 09.11.2011;

<http://www.comune.correzzola.pd.it> , 11.11.2011;

http://www.comune.fi.it/opencms/export/sites/retcivica/materiali/peg/dir_polizia_municipale/2010_ZR07.pdf , 04.01.2012;

<http://www.comune.legnaro.pd.it> , 11.11.2011;

<http://www.comune.limena.pd.it> , 11.11.2011;

<http://www.comune.masera.pd.it> , 11.11.2011;

<http://www.comune.mestrino.pd.it> , 14.11.2011;

<http://www.comune.noventa.pd.it> , 14.11.2011;

<http://www.comune.piovedisacco.pd.it> , 14.11.2011;

<http://www.comune.polverara.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.pontelongo.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.pontesannicolo.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.rovolon.pd.it> ,14.11.2011;

<http://www.comune.saccolongo.pd.it> ,16.11.2011;

<http://www.comune.saonara.pd.it> ,16.11.2011;

<http://www.comune.selvazzano-dentro.pd.it> ,16.11.2011;

<http://www.comune.teolo.pd.it> , 16.11.2011;

<http://www.comune.torreglia.pd.it> , 16.11.2011;

<http://www.comune.veggiano.pd.it> , 16.11.2011;

<http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1994/94lr0056.html> , 02.09.2011;

<http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2008/08lr0022.html> , 02.09.2011;

<http://www.consorziopadovaovest.it/it/home.html> , 09.11.2011;

<http://costituzionale.unipv.it/Gruppo%20di%20Pisa/presentation/grattereri.pdf> ,
22.01.2012;

http://www.difesa.it/ProtocolloInformatico/Documents/72356_dpr445_50_70.pdf ,

13.12. 2011;

<http://www.digitpa.gov.it/> , 13.12.2011;

<http://www.diritto.it/materiali/tecnologie/briganti4.htm> , 16.11.2011;

<http://www.euten.com/pdf/muniweb.pdf> , 04.01.2012;

<http://www.federalismi.it/AppI MostraDoc.cfm?content=D.Lgs.+n.+235/2010,Modifiche+ed+integrazioni+al+decreto+legislativo+7+marzo+2005,+n.+82,+recante+Codice+dell'amministrazione+digitale,+a++norma++dell'articolo+33+della+legge+18+giugno+2009,+n.+69+-+stato+-+documentazione+-+&artid=17371> , 13.12.2011;

<http://www.firmadigitale.net/?p=151> , 13.12.2011;

<http://fnada.it/archivio/Servizi/rupa.htm291/4.htm> , 23.01.2012;

http://www.francoangeli.it/ricerca/Scheda_libro.aspx?id=14967 , 29.12.2011;

<http://frontieredigitali.net/index.php/E-Governance> , 12.12.2011;

<http://gazzette.comune.jesi.an.it/291/4.htm> , 14.01.2012;

http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo5.html , 13.01.2012;

http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_43/arena.htm , 05.01.2012;

<http://www.indicepa.gov.it/> , 05.01.2012;

<http://www.innovazionepa.gov.it/media/615597> , 13.12.2011;

<http://www.interlex.it/testi/d991028.htm> , 15.01.2012;

<http://www.interlex.it/testi/aipa0051.htm> , 15.01.2012;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/ministero/0041_2011_01_03_Progetto_IGA , 22.12.2011;

http://www.italgiure.giustizia.it/nir/lexs/1994/lexs_329125.html , 15.01.2012;

<http://www.montegrotto.org> , 14.11.2011;

<http://news.ulss16.padova.it/NEWS/view?idnotizia=292&idargomento=37> ,
02.09.2011;

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1993;537> , 21.11.2011;

<http://www.noze.it/it/soluzioni/ict-legal-consulenza-legale-informatica/blog/leggi/235-la-conservazione-sostitutiva-.html> , 13.01.2012;

http://www.obizzi.it/nqcontent.cfm?a_id=12576 , 04.11.2011;

<http://www.padovanet.it/dettaglio.jsp?id=13012> , 20.10.2011;

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/00443dla.htm> , 10.01.2012;

http://www.polizia.provincia.tn.it/procedimenti_sanzionatori/ , 04.01.2012;

<http://www.prefettura.it/palermo/news/1399104.htm> , 04.01.2012;

http://www.protocollo.it/normativa/Legislazione/DecretiPresidenteRepubblica/DPR513_97.htm, 05.01.2012;

<http://www.protocollo.it/presentazione/schede/04Protocollo/2-PrecedenteNormativa.htm> , 10.01.2012;

<http://www.pubblicaamministrazione.net/infrastrutture-it/articoli/258/come-conservare-i-documenti-informatici.html> , 21.12.2011;

<http://www.rubano.it> , 16.11.2011;

<http://sac4.halleysac.it> , 16.11.2011;

http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_1877_allegato.pdf , 14.09.2011;

<http://sana.interno.it/> , 02.01.2012;

<http://www.santangelopiove.net/> ,14.11.2011;

[http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/L%2024 Nov 19 81,%20nr 689%20\(Annotata\)/L%20689 1981%20\(index\).htm](http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/RicercaGiuridica/L%2024%20Nov%2019%20nr%20689%20(Annotata)/L%20689%201981%20(index).htm) , 14.01.2012;

<http://saperi.forumpa.it/story/51172/il-nuovo-cad-pillole> , 12.01.2012;

[http://www.science.unitn.it/~sala/events2011/LEZ4 Applicazioni.pdf](http://www.science.unitn.it/~sala/events2011/LEZ4_Applicazioni.pdf) , 24.09.2011;

<http://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/diritto-amministrativo-nozione-e-fonti.asp> , 13.01. 2012;

<https://telemaco.infocamere.it/> , 02.02.2012;

http://www.tusciainnovazione.it/index.php?option=com_content&view=article&id=91:ricorsi-al-prefetto-gestiti-on-line&catid=1:ultime&Itemid=50 , 02.01.2012;

<http://www.unionepratiarcate.it/>, 07.11.2011;

http://www.urp.it/allegati/dpcm_20090330.pdf , 02.01.2012;

[http://it.wikipedia.org/wiki/Amministrazione digitale](http://it.wikipedia.org/wiki/Amministrazione_digitale) , 23.01.2012.