

24

aprile 2006

i QU

La demate
documenta

La dematerializzazione della documentazione amministrativa

numero

24

aprile 2006



i Quaderni

sommario

LA DEMATERIALIZZAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

i Quaderni n. 24 aprile 2006
Supplemento al n. 9/2006
del periodico "InnovAzione"

Registrato al Tribunale di Roma
n. 523/2003
del 15 dicembre 2003

Direttore responsabile
Franco Tallarita
(tallarita@cnipa.it)

Responsabile redazionale
Gabriele Bocchetta
(bocchetta@cnipa.it)

Quaderno a cura
di **Enrica Massella**
e **Maurizio Gentilini**
Segreteria Tecnico-Scientifica
del Gruppo di Lavoro

Redazione
Centro Nazionale
per l'Informatica nella
Pubblica Amministrazione
Via Isonzo, 21b
00198 Roma
Tel. 06 85264.1

I Quaderni
del Cnipa sono pubblicati
all'indirizzo:
www.cnipa.gov.it

Stampa:
Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A. - Roma

3

PREFAZIONE

5

PARTE I - LA DEMATERIALIZZAZIONE

- | | |
|---|----|
| 1. INTRODUZIONE | 7 |
| 2. PER UNA DEFINIZIONE DEL TERMINE "DEMATERIALIZZAZIONE" | 11 |
| 3. IL "GRUPPO DI LAVORO PER LA DEMATERIALIZZAZIONE TRAMITE SUPPORTO DIGITALE" | 17 |
| 4. CONSIDERAZIONI E PROPOSTE | 19 |
| 5. DECRETO ISTITUTIVO DEL GRUPPO DI LAVORO | 25 |

29

PARTE II - IL CONTESTO NORMATIVO

- | | |
|---|----|
| 1. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA RECENTE DEDICATA ALLA GESTIONE E CONSERVAZIONE DOCUMENTALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE | 31 |
| 2. NORMATIVA GENERALE SU DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA, ARCHIVI, PROTOCOLLO (1990-2005) | 41 |

47

PARTE III - I PRESUPPOSTI E GLI STRUMENTI PER LA DEMATERIALIZZAZIONE

- | | |
|--|----|
| 1. INTRODUZIONE | 49 |
| 2. PROTOCOLLO E GESTIONE DOCUMENTALE | 50 |
| 3. CLASSIFICAZIONE E FASCICOLAZIONE | 52 |
| 4. LA FIRMA DIGITALE | 55 |
| 5. LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA | 57 |
| 6. LA CONSERVAZIONE DELLE RISORSE DIGITALI | 60 |
| BIBLIOGRAFIA | 65 |

73

PARTE IV - AUDIZIONI – ESPERIENZE

77

AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	79
2. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	96
3. CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO	105
4. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	114
5. MINISTERO DELL'INTERNO	128
6. MINISTERO DELLA DIFESA	169
7. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	178
8. MINISTERO DELLA SALUTE	184
9. CNIPA	188

197

ENTI LOCALI

PROVINCIA DI BOLOGNA	199
REGIONE MARCHE	213

219

ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

ABI	221
UNIONCAMERE – INFOCAMERE	228
CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO	235

239

GLOSSARIO

Si ringrazio l'ing. Mauro Draoli del Cnipa per la collaborazione fornita alla stesura di questo Quaderno.

Prefazione

Il processo di archiviazione e conservazione dei flussi documentali in forma digitale è un fattore fondamentale per garantire nel tempo l'integrità, la provenienza, la reperibilità dei documenti. Favorendo la velocità dei processi e determinando minori costi per le amministrazioni e le imprese, si propone inoltre come qualificante strumento di efficienza.

In alcuni ambiti dell'amministrazione pubblica, diversi sono stati gli interventi normativi emanati negli ultimi anni con l'intento di consentire il completo passaggio dalla carta al digitale, fornendo pieno riconoscimento giuridico al documento informatico e promuovendo le nuove opportunità di archiviazione. Si è trattato di un significativo progresso, seppur per ora circoscritto. Potrà assumere un'importanza centrale nel processo di cambiamento dell'amministrazione pubblica solo se perverrà al coinvolgimento dell'intero sistema amministrativo.

Per quanto sopra esposto il Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha ravvisato l'opportunità di istituire un Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale, composto da rappresentanti di alto livello di nove amministrazioni pubbliche.

Tra i principali obiettivi del Gruppo, che ha compiti propositivi nei confronti dei ministri competenti, rientrano l'individuazione di criteri e modalità tecniche per la conservazione sostitutiva permanente delle diverse tipologie di documenti amministrativi, allo scopo di autorizzare la conseguente distruzione degli originali cartacei; la definizione di regole per la trasmissione e l'esibizione dei documenti che ne garantiscano l'integrità, la conformità e la provenienza; la promozione di iniziative per razionalizzare, modificare o integrare la normativa vigente allo scopo di consentire la più ampia dematerializzazione della documentazione, fatti salvi i superiori interessi dello Stato.

Per il raggiungimento di tali obiettivi il Gruppo di Lavoro si avvale di un Segreteria Tecnica costituita presso il CNIPA, composta da persone designate dalle amministrazioni coinvolte, da esperti e rappresentanti delle associazioni o organizzazioni maggiormente rappresentative nell'ambito della gestione della documentazione, nonché dai più qualificati operatori del settore.

La Segreteria Tecnica provvede a fornire il necessario supporto tecnico-scientifico e giuridico al Gruppo, approfondendo, studiando e predisponendo le soluzioni tecniche e normative più adeguate.

Al fine di raggiungere i propri obiettivi il Gruppo ha previsto di:

- svolgere un esame preliminare della normativa e delle prassi vigenti in materia presso le singole Amministrazioni;

- effettuare un piano di audizioni delle associazioni e degli organismi di settore;
- individuare una serie di azioni concrete da svolgersi nel breve e medio periodo.

La tematica della dematerializzazione si è rivelata estremamente vasta e non è mai stata affrontata finora in maniera organica e soprattutto collegiale dalle diverse amministrazioni pubbliche coinvolte per competenza normativa. I primi risultati di queste analisi sono già stati raccolti in un “Libro Bianco”, pubblicato a marzo di quest’anno.

Questo Quaderno ne riprende il contenuto in forma più ampia e dettagliata, organizzando la trattazione della materia in tre sezioni dedicate rispettivamente alla definizione del termine dematerializzazione nell’ambito della documentazione amministrativa, all’analisi della normativa, alla presentazione dei principali principi teorici e degli strumenti tecnologici attraverso i quali operare il passaggio dalla carta al digitale, e riportando infine una serie di esperienze e progetti particolarmente significativi realizzati all’interno della Pubblica Amministrazione.

Parte I
La dematerializzazione

1. Introduzione

Il documento è un oggetto prodotto da migliaia di anni per dare certezza nelle relazioni sociali, all'interno dei vari sistemi giuridici e in tutti i contesti di convivenza civile. La facilità con la quale i documenti vengono stampati e duplicati all'interno dei moderni sistemi di gestione ha generato una situazione insostenibile, in cui si produce carta senza controllo e in cui l'archiviazione della documentazione diventa un problema sempre più evidente, a cominciare dagli aspetti legati alle garanzie giuridiche fino a quelli logistici ed economici. La gestione in ambiente informatico dell'enorme mole di documentazione che quotidianamente le amministrazioni pubbliche, gli enti e le imprese producono offre grandi prospettive in termini di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e promette di abbattere gli sprechi e di moltiplicare risparmi.

Questo passaggio avviene ancora con difficoltà, a causa di una serie di problematiche – sia di natura normativa che tecnica – che esigono un'ampia riflessione e coordinamento da parte di tutti i soggetti che partecipano all'azione amministrativa e alla gestione dei documenti.

La nozione di documento informatico attualmente in vigore intende il termine come la “rappresentazione informatica di atti, fatti e dati giuridicamente rilevanti”. Tale nozione estende la sua influenza sui temi della gestione digitale dei flussi documentali e sulle condizioni tecnico-giuridiche che consentono il passaggio dalla carta al digitale. Grazie alle novità introdotte dalla normativa recente, il governo del ciclo di vita del documento si attua attraverso gli strumenti ed i sistemi di protocollo elettronico e di gestione documentale, e deve tener conto di tutte le influenze sugli aspetti organizzativi e di responsabilità determinati dal loro utilizzo.

La gestione elettronica dei flussi documentali scambiati sia all'interno sia all'esterno delle strutture amministrative pubbliche appare un intervento centrale nel processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione. Con l'entrata in vigore e l'applicazione delle disposizioni di legge più recenti, da soluzione interna ai singoli organismi, è destinata a coinvolgere l'intero sistema pubblico, con l'intento di consentire il completo passaggio dalla carta al digitale e di “dematerializzare” gli archivi delle amministrazioni.

Oltre ai notevoli vantaggi ed economie che questo passaggio consente, la riforma assumerà un ulteriore valore strategico nel momento in cui l'insieme dei provvedimenti normativi consentirà di applicarla compiutamente anche nel settore privato, coinvolgendo quindi l'intero “Sistema Paese”.

Da poco tempo il termine dematerializzazione è entrato a far parte del lessico dedicato alla gestione documentale e nella legislazione. Un termine che identifica una tendenza alla sostituzione della documentazione amministrativa rappresentata su supporto tradizionale (solitamente cartaceo) in favore del documento informatico, al quale la normativa ha conferito pieno valore giuridico. Il governo dei processi di archiviazione e conserva-

zione dei flussi documentali in forma digitale è un fattore fondamentale per garantire nel tempo l'integrità e la reperibilità dei documenti. La dematerializzazione non può venire ricondotta alla pura realizzazione di processi di digitalizzazione della documentazione. Investe piuttosto tutta la sfera della riorganizzazione e semplificazione dei processi, della trasparenza e dell'assunzione di responsabilità, dell'uso diffuso degli strumenti tecnologici nella comunicazione tra cittadini e amministrazioni.

La dematerializzazione si pone pertanto come qualificante strumento di efficienza e di trasparenza delle amministrazioni pubbliche, consentendo nel contempo grandi risparmi diretti in termini di carta e spazi recuperati, e indiretti in termini di tempo ed efficacia dell'azione amministrativa.

In questo contesto e al fine di definire azioni coerenti ed incisive volte a promuovere all'interno delle amministrazioni le potenzialità offerte dalla legislazione e dalle tecnologie, su precisa volontà del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, nel novembre del 2004 è stato istituito il "Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale".

Tra i suoi compiti quello di individuare criteri e modalità tecniche per la conservazione digitale delle diverse tipologie di documenti amministrativi; definire le regole per la trasmissione e l'esibizione dei documenti "dematerializzati", in modo da garantirne l'integrità, la conformità e la provenienza; proporre iniziative per razionalizzare, modificare o integrare la normativa vigente.

Il CNIPA assicura la Segreteria tecnica dell'iniziativa, con la partecipazione di soggetti designati dalle amministrazioni coinvolte, esperti e rappresentanti delle associazioni o organizzazioni maggiormente rappresentative nella tematica nonché operatori del settore chiamati a fornire il loro contributo per il conseguimento degli obiettivi perseguiti.

A seguito delle riunioni e delle audizioni svolte nel corso del primo semestre del 2005, il mandato del gruppo è stato indirizzato al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- evitare la produzione di nuova carta, attraverso la predisposizione di linee guida semplici e chiare per la gestione dei documenti digitali e dei messaggi di posta, per l'utilizzo delle nuove tecnologie all'interno dei procedimenti amministrativi, limitando la produzione di pubblicazioni ufficiali (Gazzette, Atti assembleari ...) in forma cartacea;
- gestire il transitorio, governando il passaggio dai fascicoli cartacei ai fascicoli informatici, incentivando la comunicazione e trasmissione dei dati tra le amministrazioni e l'utilizzo della posta elettronica nei rapporti con cittadini/imprese;
- individuare processi qualificati per la trasposizione in formato digitale e per il riversamento;
- attuare le pratiche di scarto approntando strumenti di selezione (massimari) coerenti con i sistemi di classificazione (titolari), riducendo - ove possibile - i tempi di deposito obbligatorio;
- approfondire gli aspetti tecnologici connessi alla conservazione permanente;
- avviare interventi formativi per fornire la spinta psicologica al "distacco" dalla carta.

Il documento presentato in queste pagine intende riassumere le linee di indirizzo ed il lavoro fin qui svolto dal Gruppo. La sua struttura prevede di illustrarne la natura e le funzioni, gli esiti delle audizioni e delle discussioni svolte al suo interno, le considerazioni e le prime proposte operative emerse, l'evoluzione e le prospettive di sviluppo della sua attività. Di

seguito vengono forniti una serie di elementi utili alla definizione del termine “dematerializzazione” e dei contesti entro i quali il suo uso può risultare più appropriato.

Segue una sintetica esposizione dell’evoluzione del panorama normativo nazionale in tema di gestione documentale che ha accompagnato negli ultimi anni la riforma del sistema amministrativo del settore pubblico, con l’attribuzione del pieno valore giuridico riconosciuta al documento informatico, l’obbligatorietà dei sistemi di protocollo informatico, la completa automazione dell’organizzazione dei documenti attraverso i sistemi di classificazione, lo scambio dei dati per via telematica, la gestione dei processi amministrativi attraverso sistemi di workflow management, e con provvedimenti e regole tecniche dedicati alla problematica della conservazione della documentazione informatica ed ai processi di conservazione sostitutiva della documentazione cartacea.

Successivamente è stata prevista una sezione dedicata ad una breve illustrazione dei principi, dei principali presupposti metodologici e degli strumenti per la gestione della documentazione amministrativa, che con l’informatizzazione hanno subito profondi aggiornamenti e trasformazioni a livello operativo, ma non nei principi che ne regolano il funzionamento e le finalità. A titolo di esempio si ricordano la funzione basilare di strumento per l’identificazione univoca dei documenti formati e acquisiti da un’amministrazione attribuita alla registrazione di protocollo, i sistemi di classificazione alla base dell’organizzazione funzionale e ordinamento di tutti i documenti, la corretta ed efficiente formazione dei fascicoli, l’integrazione con i piani di conservazione, tutti requisiti vincolanti nella definizione dei sistemi documentari informatici e la cui applicazione presenta spesso non poche criticità di ordine tecnologico e organizzativo.

La sezione preponderante del documento è costituita dalla presentazione di alcuni dei progetti realizzati all’interno della Pubblica Amministrazione – sia a livello centrale che locale – ritenuti tra i più significativi nel perseguimento di risultati utili ad una più o meno completa dematerializzazione della documentazione cartacea all’interno dei procedimenti amministrativi. Unitamente alla presentazione dei progetti, sono state riportate alcune considerazioni formulate dalle amministrazioni sugli influssi che la dematerializzazione può provocare sull’organizzazione e sull’utenza, nella ridefinizione di processi e strutture, nel perseguimento degli obiettivi di miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

In chiusura del documento sono stati riassunti gli esiti delle audizioni di tre associazioni di categoria che, nei rispettivi ambiti professionali e disciplinari, hanno analizzato alcune problematiche specifiche – solitamente di natura normativa – e presentato delle proposte di revisione e dei suggerimenti di natura operativa.

2. Per una definizione del termine “dematerializzazione”

L'INFLUENZA DELL'INNOVAZIONE INFORMATICA

Il processo di innovazione e riforma della Pubblica Amministrazione in atto negli ultimi anni prevede una forte semplificazione amministrativa e strutturale, con particolare attenzione alle possibilità di fornitura di servizi, grazie soprattutto alle grandi opportunità di comunicazione tra amministrazioni e cittadini garantite dalle tecnologie informatiche.

Le norme dedicate alla trasformazione dei sistemi documentari pubblici emanate negli ultimi anni tendono alla completa automatizzazione delle procedure attraverso strumenti quali il protocollo informatico, i sistemi di classificazione e fascicolazione elettronica, il trasferimento su supporto digitale della documentazione cartacea, la formazione dei documenti interamente in formato elettronico.

Il tema della “dematerializzazione” della documentazione prodotta nell’ambito dell’attività della Pubblica Amministrazione rappresenta uno dei principali elementi di discussione all’interno dei processi di riforma della gestione dell’attività amministrativa in ambiente digitale.

Il problema può essere affrontato da molteplici angoli di visuale: dal punto di vista strettamente economico, con particolare attenzione alla riduzione del consumo della carta, del conseguente risparmio sui costi e del diminuito impatto ambientale; dal punto di vista giuridico e archivistico, con la necessità di riformare tradizioni e prassi amministrative consolidate e di adattare e armonizzare la normativa dedicata alla gestione documentale all’impatto della informatizzazione; dal punto di vista delle soluzioni tecniche, che devono necessariamente rispondere alla domanda di efficienza, efficacia e trasparenza richieste dall’azione amministrativa e fornire tutte le garanzie in termini di autenticità e integrità della documentazione e di accessibilità e sicurezza nel contesto della conservazione.

Il termine “dematerializzazione” non possiede uno spessore semantico particolare nell’ambito amministrativo e nella pratica burocratica. Solitamente non viene usato e non conta sinonimi diretti nella letteratura archivistica e compare da poco tempo nei testi normativi e all’interno di disposizioni in materia di gestione documentale.

È tuttavia un termine dal forte valore evocativo per identificare la progressiva perdita di consistenza fisica da parte degli archivi delle amministrazioni, tradizionalmente costituiti da documentazione cartacea, all’atto della sostituzione con documenti informatici. Si può considerare una tendenza, indotta dall’uso degli strumenti di *Information and Communication Technology*, ad attribuire crescente importanza al trattamento automatico dell’informazione dei processi produttivi.

È quindi possibile definire questo termine come conseguenza diretta del progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all’interno delle strutture amministrative pubbliche e private e come effetto dei processi di sostituzione dei supporti tradi-

zionali della documentazione amministrativa in favore del documento informatico, a cui la normativa recente ha conferito pieno valore giuridico.

La riflessione condotta finora e diversi recenti casi di studio hanno tuttavia dimostrato che la dematerializzazione rappresenta una reale prospettiva di progresso all'interno dei sistemi documentari delle amministrazioni coinvolte solo quando riesca a coordinare la disciplina dei documenti informatici dettata dalla normativa recente e le norme più generali relative alla gestione e conservazione della documentazione amministrativa e degli archivi. Le regole e le pratiche alla base del ciclo di gestione dei sistemi documentari informatizzati – dedotte dai tradizionali strumenti che regolano la vita degli archivi delle amministrazioni – prevedono infatti la puntuale applicazione di principi quali la registrazione e segnatura di protocollo, la classificazione, la fascicolazione, l'archiviazione, la selezione e la conservazione. Parallelamente a tali pratiche appare necessaria una sistematica introduzione e applicazione degli strumenti preposti a garantire l'affidabilità del documento informatico, in primis la firma digitale.

L'adozione degli strumenti dell'ICT può essere quindi considerata solo una premessa per la riduzione dell'uso della carta, in quanto – in via generale – consentono una migliore gestione delle informazioni e dei processi. La quantificazione del risparmio di materia prima e dei benefici economici conseguenti all'attuazione di progetti di questo tipo è elemento essenziale per la loro valutazione, unitamente ai principali vantaggi solitamente attribuiti all'uso degli strumenti ICT: il recupero di efficienza produttiva, la rapidità nell'elaborazione e trasmissione delle informazioni, la possibilità di archiviazione e di recupero di grandi moli di dati.

Se infatti da un lato la gestione elettronica fornisce indubitabili vantaggi in termini di risparmio di carta, di velocità e controllo dei processi e di diminuzione dei costi per le amministrazioni e le imprese, tali modalità devono essere declinate rispetto alle diverse esigenze della Pubblica Amministrazione e costituire un qualificante strumento di efficienza, di trasparenza e soprattutto di efficacia nei confronti del cittadino.

I numerosi interventi normativi emanati negli ultimi anni per consentire il progressivo passaggio dalla carta al digitale, fornendo riconoscimento giuridico al documento informatico e alle nuove opportunità di archiviazione in formato digitale, costituiscono un significativo progresso, seppur circoscritto, che assume un'importanza centrale nel processo di cambiamento dell'amministrazione pubblica. Tale processo si potrà considerare completato solo quando perverrà al coinvolgimento dell'intero sistema amministrativo.

EVOLUZIONE TECNOLOGICA E NORMATIVA

La continua evoluzione delle tecnologie costituisce una evidente ed oggettiva difficoltà per il legislatore e per tutti i soggetti preposti all'emanazione di norme in questo settore per comprendere appieno le potenzialità e i limiti delle soluzioni offerte dal mercato e per emanare disposizioni effettivamente applicabili.

In generale il panorama normativo internazionale, con particolare riferimento al contesto anglosassone e nordamericano, si dimostra particolarmente attento alla prevenzione delle frodi, al rispetto delle garanzie di privacy, all'organizzazione e alla conservazione delle registrazioni elettroniche, alla garanzia dell'originalità dei documenti e alla trasparenza dei processi, nonché alla pubblicità di informazioni di interesse generale.

Ulteriori elementi qualificanti di tale normativa si possono individuare nell'attenzione per il controllo dei processi, con la definizione di procedure, controlli di aderenza a regole e standard predefiniti, definizione di responsabilità, e nell'attenzione alla tracciabilità delle operazioni e alla gestione dei contenuti (classificazione, ricerca, accessibilità, conservazione e protezione nel tempo, ruoli e responsabilità nella gestione dei contenuti).

La produzione normativa nazionale degli ultimi anni presenta un processo evolutivo complesso, ma decisamente orientato ad una sempre maggiore applicabilità, coerentemente alle disposizioni emanate dalla UE che sono andate nella direzione dell'ampliamento del concetto di documento informatico e della definizione delle varie tipologie delle firme elettroniche. Negli ultimi due anni l'ordinamento giuridico nazionale ha adottato varie soluzioni normative che prevedono elementi di operatività di capitale importanza per la promozione della dematerializzazione e della conservazione digitale, quali:

- il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2004 recante le modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto. Tale provvedimento era necessario per archiviare digitalmente i documenti tradizionali (su carta) in base alla Legge 489/94 e, per quanto riguarda i documenti informatici, secondo il DPR 445/2000. Il testo intende semplificare l'attività di chi deve operare, focalizzando l'attenzione sia sulle definizioni, sia su elementi chiave quali la marcatura temporale, la firma digitale e la non modificabilità del documento;
- il Decreto legislativo 52/2004 che, recependo la direttiva 2001/115/CE sulla fatturazione elettronica, semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA;
- la Deliberazione CNIPA 19 febbraio 2004, n. 11 "Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali";
- il Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82 recante il "Codice dell'Amministrazione Digitale".

In particolare questo ultimo provvedimento costituisce, nella volontà del legislatore, – unitamente alle regole tecniche previste dall'art. 71, di prossima emanazione – il punto di riferimento normativo per perseguire la dematerializzazione della documentazione amministrativa.

Il Codice individua infatti alcuni principi che costituiscono altrettanti diritti per il cittadino in materia di accesso e di partecipazione all'amministrazione e che comportano immediati riflessi sulla gestione del documento informatico. In particolare il diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (sancito dall'art. 4), il diritto ad effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale (art. 5), il diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (art. 6), il diritto a trovare on line i moduli e i formulari validi e aggiornati (art. 57). Tali diritti sono garantiti dall'attivazione di pratiche e di strumenti con piena validità giuridica, atti a certificare i provvedimenti amministrativi e favorire la semplificazione amministrativa e la produzione di documenti nei rapporti tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione.

I principali strumenti di questa riforma sono identificati nell'attivazione dei sistemi di Posta Elettronica Certificata (art. 6 e art. 48) e nella firma digitale (art. 24), che garantiscono piena validità giuridica dei documenti informatici ed impongono alle pubbliche

amministrazioni di perseguire la gestione informatica dei procedimenti (art. 40 e segg.) e la trasmissione informatica dei documenti (art. 45 e segg.).

Ulteriori, sostanziali contributi in questo ambito verranno garantiti dalla disponibilità dei dati (art. 50 e 58), che ogni amministrazione dovrà rendere disponibili all'utilizzo rendendoli accessibili attraverso il Sistema Pubblico di Connettività ad altri soggetti pubblici per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, e dalle basi di dati di interesse nazionale (art. 60).

La PA digitale opererà inoltre una riduzione dei certificati (art. 57) necessari ai cittadini e alle imprese attraverso la trasmissione dei documenti tra amministrazioni e la condivisione dei database.

Di fronte a tali provvedimenti il mercato della domanda e dell'offerta di tecnologie ha riaperto il suo interesse, con una rinnovata disponibilità ad investire in processi di dematerializzazione, nell'ambito della conservazione sostitutiva, della fatturazione elettronica, della gestione automatica dei processi amministrativi.

Lo sforzo normativo, prevalentemente pensato in funzione della PA, appare fortemente orientato alle garanzie che si richiedono al documento informatico, alla sua trasmissione, alla sua conservazione.

Le aziende private, di contro, si muovono in un contesto globale (non coperto dai suddetti provvedimenti, ma da normative più attente ai flussi, ai processi, che non alla sola conservazione), con maggiore flessibilità nei confronti delle garanzie di autenticità, di certezza, di origine dei documenti, ecc.

LE CONSEGUENZE

Il termine "dematerializzazione" comporta quindi una riflessione generale sulle prassi amministrative che vada dalla gestione corrente delle attività alla conservazione permanente dei documenti, esigendo un approccio concettuale che individui soluzioni applicative ed organizzative finalizzate a permettere agli enti di gestire tutta l'attività amministrativa in ambiente digitale.

Ogni sfera dell'Amministrazione può ormai contare su soluzioni tecnologiche adeguate a consentire il passaggio dalla carta al digitale e su di un corpus normativo – seppur bisognoso di regole tecniche adeguate – che garantisce una sufficiente completezza. La domanda che da molte parti arriva riguarda le modalità organizzative idonee a consentire il passaggio da un sistema all'altro, gli obiettivi da perseguire ed i risultati ottenibili a breve come a lungo termine.

La dematerializzazione della documentazione all'interno della PA investe ambiti e competenze molto diversi tra loro e coinvolge molteplici soggetti – privati cittadini, imprese, amministratori – che richiedono efficacia, efficienza, affidabilità e sicurezza. A livello tecnico deve inoltre approntare soluzioni definitive sia per la dematerializzazione e conservazione della documentazione cartacea esistente, sia per la conservazione dei documenti che nascono in ambiente digitale.

Si tratta di due aspetti distinti ma allo stesso tempo profondamente correlati ai fini della gestione amministrativa generale. I due principali elementi comuni possono individuarsi essenzialmente nella garanzia di preservare l'integrità del documento (e quindi la sua autenticità) e nella necessità di conservazione del documento nel tempo.

Il fatto che il documento amministrativo rappresentato su supporto cartaceo sia stato fino a poco tempo fa dotato di valore probatorio esclusivo ha comportato un generale disinteresse nei confronti della conservazione delle memorie digitali, generando grandi sistemi ibridi fin dal momento in cui il trattamento e la gestione di dati amministrativi sono stati affidati a basi di dati, sistemi informativi, siti web, software di gestione.

La gestione e la conservazione della documentazione dematerializzata rappresentano due ambiti allo stesso tempo divisi e integrati. La gestione offre generalmente immediati ed evidenti vantaggi quali il risparmio di tempo e risorse e la trasparenza. La sfera della conservazione garantisce vantaggi meno immediati e visibili, ma di maggiore consistenza in rapporto alla validità giuridica del documento digitale nel tempo, alla sua appartenenza al demanio pubblico, al suo valore di fonte e di memoria storica.

L'archivio corrente rappresenta in toto l'ambiente di gestione, dove si svolge la funzione amministrativa e i documenti e i fascicoli ne tracciano la storia. In questa sede si svolgono le relazioni fra cittadini e imprese e la Pubblica Amministrazione e tutte le azioni delle transazioni generate dai servizi on line. In tale ambiente le pratiche subiscono le verifiche di integrità, autenticità e validità. All'atto dell'esaurimento della sua funzione amministrativa la pratica e i documenti che la compongono devono affrontare le problematiche ed i processi di conservazione, solitamente gestiti nell'ambito dell'archivio storico e di deposito.

Le modalità ed i processi di conservazione devono necessariamente distinguere le tipologie dei supporti. A seconda che il supporto nativo sia cartaceo o digitale si originano diverse modalità di archiviazione e conservazione. La conversione del cartaceo in digitale origina i processi di conservazione sostitutiva che – potenzialmente – permettono la distruzione della documentazione cartacea. Comuni saranno le pratiche di riversamento dei documenti digitali e di redazione di tutte le informazioni di profilo e metadati, necessarie per ovviare ai problemi indotti dalla progressiva obsolescenza dei supporti.

Nel caso di documenti che nascono in digitale, il loro ciclo di vita prevede l'acquisizione dall'esterno da parte dell'amministrazione interessata attraverso posta elettronica, l'entrata nel ciclo amministrativo tramite il sistema di protocollo e la verifica della firma digitale che ne attesta l'integrità, la classificazione e fascicolazione, il trattamento da parte dei sistemi di workflow, la memorizzazione su piattaforme di gestione digitale dei documenti. Quando il documento nativo è su supporto cartaceo, si deve prevedere la sua dematerializzazione, tramite acquisizione e conservazione in formato digitale.

Oltre alla distinzione concettuale e pratica dell'ambiente di conservazione da quello di gestione, è altrettanto importante stabilire principi e modalità alla base dei processi per garantire una conservazione (anche permanente) dei documenti digitali, definendo la morfologia dei set di metadati necessari e identificando le prassi per certificare la correttezza dei processi di conservazione.

La dematerializzazione del cartaceo esistente pone inoltre rilevanti problemi di natura giuridica soprattutto in relazione all'ampia nozione accolta dal D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ("Codice dei Beni culturali e del paesaggio"). Tale provvedimento considera infatti beni culturali gli archivi e i singoli documenti di tutte le amministrazioni e gli enti pubblici (art. 10) ed investe l'Amministrazione archivistica delle funzioni di vigilanza e tutela. In questo ambito le operazioni di selezione e scarto della documentazione amministrativa si rivelano di fondamentale importanza ai fini di una corretta politica di dematerializzazione. Consistono sostanzialmente nell'accertamento della superfluità del docu-

mento rispetto alla finalità di documentazione perenne della memoria documentaria. Accertamento di superfluità da cui consegue l'estraneità del documento a quella esigenza di conservazione permanente che è alla base dell'inclusione dei documenti nel novero dei beni culturali, eliminando la documentazione giudicata inessenziale rispetto alla necessità di documentare l'iter amministrativo (e anche le scelte che lo hanno provocato e sostenuto) e l'esito finale (decisione) della pratica.

Uno scarto correttamente impostato ed effettuato consente di ridurre notevolmente il materiale cartaceo da conservare e, conseguentemente, riduce quantitativamente i problemi collegati alla sua dematerializzazione.

Di conseguenza, la dematerializzazione deve riguardare solo i documenti che residuano allo scarto. Occorre quindi puntare sul corretto funzionamento delle commissioni interne per gli archivi e lo scarto dei documenti istituite in ogni ministero e regolamentate dal DPR 8 gennaio 2001, n. 37, le cui competenze risultano essenziali nel definire e governare i criteri e le pratiche di selezione della documentazione.

Un ulteriore elemento di riflessione di particolare importanza riguarda il tema del collegamento tra i piani di conservazione degli archivi ed i sistemi di classificazione, per consentire di individuare i tempi di conservazione delle singole tipologie documentarie ritenuti necessari sin dal momento di formazione del documento.

Un aspetto di notevole importanza e di difficile risoluzione è rappresentato dalla presenza, all'interno dei processi di formazione dei documenti, dei cosiddetti "cicli misti", su supporto cartaceo e in ambiente digitale, che rendono oltremodo difficoltosa l'applicazione delle tecniche di autenticazione e conservazione.

Pertanto, interventi di rango legislativo, regole tecniche precise e misure di incentivazione all'utilizzo integrale di processi di formazione dei documenti in via digitale rappresentano una naturale evoluzione nell'iter di riforma del sistema amministrativo pubblico per quanto riguarda le pratiche di razionalizzazione della gestione documentale in tutti i suoi aspetti, non ultimo quello della conservazione.

3. Il “Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale”

Contestualmente alla discussione e all’emanazione del “Codice dell’Amministrazione digitale” il Ministro per l’innovazione e le tecnologie ha promosso una nuova iniziativa che si colloca nell’alveo dei progetti dedicati a favorire e razionalizzare i processi di trasformazione e modernizzazione della burocrazia italiana.

Il “Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale”, istituito dal Ministro Lucio Stanca con decreto del 10 novembre 2004¹, è un organismo composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di nove ministeri ed è coordinato dal Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

Il Gruppo di Lavoro, che ha compiti propositivi nei confronti dei ministeri competenti, prevede di individuare – alla luce della normativa più recente – criteri e modalità tecniche per la conservazione in formato digitale delle diverse tipologie di documenti amministrativi, che sostituiranno progressivamente quelli su supporto cartaceo.

Deve inoltre definire le regole per la trasmissione e l’esibizione dei documenti su supporto informatico, in modo da garantirne l’integrità, la conformità e la provenienza, proponendo iniziative per razionalizzare, modificare o integrare la normativa vigente al fine di favorire la gestione della documentazione digitale.

Il Gruppo di Lavoro, nella prima fase della propria attività, ha svolto un esame preliminare della normativa e delle prassi vigenti in materia presso le singole amministrazioni, dei risultati di progetti specifici in corso attivati presso alcuni enti, ed effettuato una serie di audizioni delle associazioni professionali e di soggetti rappresentativi del mondo dell’ICT, al fine di evitare che eventuali nuove iniziative, disposizioni e direttive vengano emanate – come talvolta accaduto in passato – senza il supporto e la condivisione da parte delle associazioni di categoria e degli organismi di settore.

Sono stati inoltre coinvolti rappresentanti di progetti internazionali ed esperti delle principali tematiche inerenti la gestione documentale.

Quali obiettivi di breve e medio periodo, sono stati individuati alcuni ambiti di riflessione e di azione relativi ad alcuni particolari settori amministrativi con problematiche specifiche di complessa risoluzione.

I principali ambiti di azione si possono così sintetizzare:

- individuare la possibilità di immediata semplificazione delle procedure, ovvero di immediata eliminazione di documenti cartacei inutili o conservati per mero errore (in rapporto alle norme) da parte delle amministrazioni;

¹ In appendice al capitolo il testo del decreto.

- semplificare la normativa, ove necessario, per eliminare alcuni documenti richiesti dalle amministrazioni e non più necessari a seguito della introduzione del principio della circolarità dei dati e della disponibilità delle banche dati;
- analizzare la fattibilità della riduzione dei tempi di deposito obbligatorio per determinati documenti amministrativi, soprattutto nel caso della modulistica;
- verificare l'impatto provocato da tali iniziative sull'organizzazione delle amministrazioni, anche a seguito dell'eventuale passaggio completo all'archiviazione digitale, nonché della gestione del regime misto digitale/cartaceo durante il periodo di transizione;
- sensibilizzare gli organi di "controllo" della Pubblica Amministrazione circa la necessità di non richiedere la trasmissione di interi fascicoli cartacei;
- esaminare la possibilità di raccordo sulla materia con gli Enti territoriali e locali.

Un ulteriore sviluppo dell'attività del Gruppo di Lavoro consiste nell'istituzione presso il CNIPA di una Segreteria tecnica, allo scopo di fornire il necessario supporto tecnico-scientifico e giuridico al lavoro impostato, approfondendo, studiando e predisponendo le soluzioni tecniche e normative più opportune.

4. Considerazioni e proposte

L'attività del Gruppo di Lavoro svolta nel primo semestre del 2005 riassunta in queste pagine può considerarsi giunta ad un primo stadio di analisi della situazione e delle principali problematiche, e le conclusioni a cui sono approdati i componenti appaiono per la maggior parte di carattere interlocutorio e bisognose di approfondimento. Si è trattato tuttavia di un'importante opportunità di analisi e riflessione che, nella volontà dell'ente promotore e dei partecipanti, può risultare propedeutica all'impostazione di azioni e programmi dedicati alla dematerializzazione.

Le prime considerazioni emerse riguardano la complessità dell'argomento, rivelatesi superiori al previsto, causate in primo luogo dall'estrema vastità della casistica riscontrata nell'ambito della gestione della documentazione amministrativa. Da una parte è risultato riduttivo e fuorviante ricondurre questo termine alle pure pratiche di digitalizzazione dei documenti, mentre è apparso opportuno considerarlo conseguenza di una sostanziale semplificazione dei processi e dei procedimenti, di una ridefinizione delle responsabilità nel controllo del ciclo di vita del documento amministrativo, fino alla fase della conservazione, e di una conseguente riqualificazione di modelli organizzativi e profili professionali. Ulteriori elementi di riflessione riguardano la prevalenza delle problematiche di tipo normativo rispetto alla disponibilità di soluzioni tecniche, con un quadro delle disposizioni vigenti rivelatosi talvolta di controversa interpretazione e con un corpus di regole non pienamente utilizzabili.

Sul piano pratico, appare necessaria l'attuazione di iniziative di sensibilizzazione, indirizzate al legislatore, ai produttori, all'opinione pubblica, che si traducano in raccomandazioni, in linee guida, in normativa specifica, in predisposizione e diffusione di procedure adeguate e di standard, in definizione di regole condivise, nell'individuazione di responsabilità certe e riconosciute, in analisi dei costi in relazione agli obiettivi e ai metodi possibili o necessari, nella formazione e qualificazione del personale tecnico mediante programmi di formazione permanente che includano aggiornamento dei contenuti e della didattica.

Ulteriori sviluppi sono legati allo studio delle problematiche organizzative correlate alla gestione documentale informatizzata ed alla loro integrazione con le strutture e le pratiche amministrative, con particolare riferimento alla definizione delle responsabilità nei processi di gestione documentale rispetto alle procedure amministrative; alla diffusione di buone pratiche dedicate a questi temi, sviluppate a seguito dell'analisi delle numerose criticità riscontrate nell'applicazione della normativa recente e dell'introduzione dei nuovi sistemi di gestione come le intranet e i portali web; allo sviluppo di modelli di classificazione condivisa per tipologie omogenee di enti e proposte di indicizzazione delle voci presenti nei titolari; al monitoraggio e alla valutazione di qualità degli strumenti archivistici nei progetti di gestione

informatica dei documenti (in particolare il Manuale di gestione); alla valutazione delle problematiche connesse alla gestione dei cosiddetti “sistemi ibridi”, che impongono di formulare direttive chiare sui piani di dematerializzazione e conservazione.

Tra gli obiettivi principali del Gruppo di Lavoro e dei Tavoli tecnici attivati per la risoluzione di specifici problemi propri di alcuni particolari ambiti amministrativi, rientrano l'individuazione di criteri e modalità tecniche per la conservazione sostitutiva permanente delle diverse tipologie di documenti, la definizione di regole per la trasmissione e l'esibizione dei documenti che ne garantiscano l'integrità, la conformità e la provenienza, la formulazione di proposte per la razionalizzazione – attraverso modifiche o integrazioni – della normativa vigente.

I risultati concreti attesi da tale impostazione consistono nella limitazione della produzione di nuova carta nei procedimenti amministrativi e nell'eliminazione della carta già esistente nei casi in cui la documentazione rappresentata su di essa non risulti di interesse storico, e quindi tutelata dalla normativa in materia di beni culturali. Conseguenze dirette di tali azioni sono identificabili in risparmi diretti di materia prima (la carta) e di spazi e nell'attivazione di risparmi indiretti, quantificabili in termini di tempo, efficacia ed efficienza all'interno della macchina amministrativa.

Per la limitazione della produzione cartacea sono inoltre emerse numerose sollecitazioni rivolte alla necessità di governare la gestione transitoria di fascicoli cartacei e fascicoli informatici, la comunicazione e trasmissione dei dati tra le amministrazioni con soluzioni diversificate (ad esempio sottoscrivendo i documenti con valore probatorio con firma “forte” ed i documenti di carattere informativo con firma “debole”), incentivando l'utilizzo della Posta Elettronica Certificata nei rapporti della PA con cittadini e imprese.

Il problema dell'eliminazione del cartaceo esistente esige la predisposizione e l'uso di processi qualificati per la trasposizione in formato digitale o per il riversamento, la piena attuazione delle pratiche di selezione e scarto della documentazione della PA non destinata alla conservazione permanente approntando e applicando in maniera omogenea strumenti di selezione (massimari) correlati con i sistemi di classificazione (titolari), una diffusa riduzione dei tempi di deposito obbligatorio della documentazione, l'approfondimento degli aspetti tecnologici connessi alla conservazione permanente.

Le azioni strategiche previste si riassumono nelle politiche di lotta agli sprechi, di razionalizzazione delle applicazioni informatiche e dei servizi, di progetti mirati alla gestione integralmente digitale della documentazione amministrativa, tra i quali le iniziative promosse dal CNIPA come il servizio di protocollo e gestione elettronica dei documenti in modalità ASP ed il progetto @P@ per l'introduzione delle comunicazioni elettroniche nelle prassi amministrative delle Pubbliche Amministrazioni centrali, la pianificazione di interventi formativi per fornire la spinta psicologica al “distacco” dalla carta, nonché la predisposizione di linee guida semplici e chiare per la gestione dei documenti digitali e dei messaggi di posta.

Tra le azioni positive a favore delle imprese per incentivare politiche di dematerializzazione dei documenti possibili nel breve periodo risultano di particolare interesse le proposte legate agli obblighi di conservazione dei documenti rilevanti ai fini tributari e della documentazione inerente la regolazione dei rapporti di lavoro.

A questo proposito – per la prima categoria di documenti – si prevede di operare un intervento nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze affinché vengano emanati i preannunciati provvedimenti esplicativi che consentano la distruzione dei documenti fiscali

cartacei conservati digitalmente. Per la seconda tipologia di documentazione, verrà richiesta la predisposizione di una apposita norma del Ministero del lavoro che incentivi la diffusione della procedura interamente informatica per la tenuta dei libri paga e libri matricola.

Relativamente alla Pubblica Amministrazione, le azioni dedicate alla dematerializzazione del cartaceo esistente prevedono di operare un più stretto raccordo con il Ministero per i beni e le attività culturali al fine di fornire alle amministrazioni indirizzi sulle procedure di scarto da attivare periodicamente sui propri archivi e ridurre conseguentemente la mole dei documenti da conservare.

In tema di conservazione permanente dei documenti digitali si prevede la predisposizione di un documento tecnico, da emanarsi nell'ambito dell'art. 71 del Codice dell'Amministrazione digitale, inerente la procedura da adottare affinché sia assicurata l'integrità e l'autenticità del documento digitale e dei documenti del fascicolo ad esso correlati, durante la sua conservazione nel tempo.

Per quanto attiene la riduzione dei documenti cartacei nei procedimenti amministrativi si reputa opportuno stendere linee guida semplici e chiare da fornire ai dipendenti pubblici per la gestione uniforme dei documenti digitali e dei messaggi di posta durante il loro ciclo di vita che guidino l'operatore nelle principali fasi di gestione del documento (creazione, firma, protocollazione, archiviazione, conservazione).

Tra i provvedimenti di natura generale destinati ad incentivare i processi di dematerializzazione si prevede di introdurre alcune iniziative dedicate a stimolare la progettualità e la creatività dei soggetti interessati.

Considerando la vastità della casistica delle procedure amministrative e che non è possibile prevedere soluzioni generali e procedure automatiche per una loro completa digitalizzazione, si propone l'istituzione di un premio "Innovazione nella PA" aperto agli uffici pubblici (soprattutto a livello locale), che promuova iniziative progettuali – eventualmente cofinanziabili – per la semplificazione e l'informatizzazione delle procedure di gestione delle procedure e dei documenti. Il premio sarà collegato ad una manifestazione nazionale di altissimo livello per la valorizzazione dei progetti prescelti.

I risultati delle audizioni costituiscono la base di partenza per la formulazione di proposte concrete per la revisione della normativa e la predisposizione di progetti e azioni specifiche. L'Ordine dei Notai ha introdotto la problematica relativa all'attestazione della conformità dell'eventuale copia informatica rispetto all'originale cartaceo e della distinzione tra conformità e autenticità non garantita dal processo di scansione di documenti analogici. Una delle soluzioni riguarda l'introduzione del concetto di "processo qualificato" quale "processo organizzativo certificato", in sostituzione dell'intervento del Pubblico Ufficiale. E' stato inoltre proposto l'utilizzo della posta elettronica certificata per la trasmissione degli atti tra notaio e PA. Le richieste di intervento dell'Associazione Bancaria Italiana sono state rivolte alla riduzione dei tempi di conservazione dei documenti bancari, al conferimento della facoltà di validazione dei documenti digitalizzati al funzionario di banca e all'esame del valore probatorio dei documenti non soggetti a bollatura e vidimazione.

L'associazione di categoria Assocertificatori ha proposto una modifica della normativa vigente indirizzata alla riduzione dei tempi di conservazione obbligatoria della documentazione presso le aziende, per consentire la distruzione dei documenti cartacei, e la definizione di regole per la conversione in formato analogico dei documenti firmati digitalmente.

L'Assinform ha evidenziato la necessità di una normativa transitoria per il progressivo passaggio dal cartaceo al digitale e l'esigenza – ravvisata da numerosi soggetti privati – di emanazione di una Circolare da parte del Ministero dell'economia e delle finanze per la conservazione sostitutiva dei documenti rilevanti ai fini tributari. Un ulteriore argomento di discussione riguarda la definizione di regole per la conservazione dei messaggi di posta elettronica. Tra le osservazioni formulate dall'Associazione Nazionale Archivistica Italiana, si segnala la necessità di affinare le definizioni di documento informatico e di documento originale “unico” e “non unico” contenute nel Codice dell'Amministrazione digitale e di armonizzazione delle normative che disciplinano le attività documentarie. È stata formulata una richiesta di chiarimento del ruolo del “Responsabile della conservazione” previsto dalla normativa recente, rispetto alla figura e alle funzioni del Responsabile della gestione dell'intero flusso documentario e dell'archivio previste dall'art. 61 del DPR 445/2000, al fine di coordinare le azioni che possono assicurare un'organicità effettiva al complesso delle operazioni necessarie per assicurare la corretta formazione e conservazione della documentazione.

La sperimentazione di sistemi di gestione globale della documentazione degli Enti locali come quello realizzato dalla Provincia di Bologna attraverso il progetto DOCAREA ha sottolineato l'esigenza di sviluppare sistemi che garantiscano le condizioni minime per la produzione, gestione e conservazione dei documenti informatici nel pieno rispetto delle regole archivistiche e della normativa vigente, con regole semplici e chiare che indichino il “da farsi” e la necessità di superare le resistenze psicologiche al cambiamento.

La gestione di particolari tipologie documentarie quali quelle prodotte a seguito delle indagini cliniche costituisce una problematica particolarmente complessa, comprendendo elementi legati al mantenimento dei requisiti di autenticità, identità ed integrità comuni alla documentazione elettronica, problemi specifici di standardizzazione dei contenuti, di interoperabilità fra sistemi di refertazione, di responsabilità da parte del personale medico, di selezione delle immagini e di tutela dei dati personali.

L'Ordine dei Radiologi ha sottoposto all'attenzione del Gruppo di Lavoro la necessità di definire regole tecniche per la conservazione e trasmissione delle indagini radiologiche digitali, nonché la necessità di distinzione delle responsabilità di gestione della documentazione tra il medico refertatore e il tecnico radiologo ed una verifica della possibilità di riduzione dei tempi di conservazione obbligatoria.

A seguito delle analisi e delle discussioni svoltesi fino a questo momento, uno sviluppo dell'attività del Gruppo di Lavoro consiste nell'istituzione presso il CNIPA di una Segreteria tecnica, allo scopo di fornire il necessario supporto tecnico-scientifico e giuridico al lavoro impostato, approfondendo, studiando e predisponendo le soluzioni tecniche e normative più opportune.

La Segreteria è composta da persone designate dalle amministrazioni coinvolte, da esperti e rappresentanti delle associazioni o organizzazioni maggiormente rappresentative, nonché dagli operatori del settore chiamati a fornire il loro contributo per il conseguimento degli obiettivi individuati. La Segreteria opererà mediante sottogruppi di lavoro costituiti appositamente per affrontare ed approfondire tematiche specifiche e potrà affidare all'esterno indagini, studi e ricerche necessari per fornire il necessario supporto al Gruppo di Lavoro.

L'operatività della Segreteria tecnica si coordina con le attività del progetto “Archiviazione ottica e dematerializzazione” costituito presso l'Area Regolazione e Formazione del CNIPA.

I “TAVOLI TECNICI”

I “Tavoli tecnici” finora individuati ed attivati sono dieci: sei di tipo “trasversale” (da T1 a T6) affrontano aspetti comuni a gran parte della tematica della dematerializzazione e quattro di tipo “verticale” (da V1 a V4) riguardano aspetti specifici di determinate tipologie di documentazione amministrativa.

T1 - CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA DEI DOCUMENTI

Ha il compito di predisporre una bozza di norma, valida per le amministrazioni e i privati, che, rifacendosi al Codice dell’Amministrazione digitale e alla normativa vigente riguardante la classificazione dei documenti e la gestione degli archivi, fornisca indicazioni concrete per la gestione e la conservazione delle diverse tipologie di documenti.

T2 - ASPETTI TECNOLOGICI DELLA CONSERVAZIONE PERMANENTE

Tenendo conto di eventuali indicazioni fornite dagli operatori del settore di volta in volta consultati, ha il compito, relativamente ai documenti per i quali si ha l’obbligo della conservazione per un periodo illimitato, di individuare supporti, strumenti di memorizzazione, formati e soluzioni tecniche da adottare per consentire la conservazione sostitutiva permanente mantenendo l’integrità e l’autenticità del documento digitale.

T3 - LIMITAZIONE DELLA PRODUZIONE CARTACEA DI PUBBLICAZIONI

Ha il compito di fornire indicazioni affinché sia consentita la disponibilità sui siti web delle amministrazioni della versione digitale, identica a quella stampata, delle pubblicazioni ufficiali (ad es.: Gazzette Ufficiali, Atti assembleari della Stato e delle Regioni, Delibere, ecc.) con conseguente successiva drastica riduzione del volume di carta stampata e relativi risparmi.

T4 - RIDUZIONE DEI TEMPI DI CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Ha il compito di analizzare la fattibilità di riduzione dei tempi di deposito obbligatorio per determinati documenti amministrativi, soprattutto nel caso della modulistica, verificando l’impatto provocato dalla suddetta iniziativa sulla razionalizzazione dei procedimenti amministrativi e sull’organizzazione delle amministrazioni.

T5 - FIGURA DEL RESPONSABILE DELLA CONSERVAZIONE

Ha il compito di definire il ruolo e individuare il percorso formativo necessario a qualificare la figura professionale del Responsabile della conservazione con specifico riferimento alle criticità della tenuta dei documenti a lungo termine e alle problematiche della gestione in outsourcing.

T6 - INIZIATIVE DI INCENTIVAZIONE

Ha il compito di proporre iniziative che, nell'ambito della dematerializzazione, stimolino la progettualità e la creatività dei singoli uffici pubblici, soprattutto di quelli periferici. Ad esempio, un "Premio Nazionale per l'Innovazione" da concludere con una manifestazione di altissimo livello per valorizzare le iniziative premiate.

V1 - DOCUMENTAZIONE BANCARIA

Ha il compito di fornire concreto impulso ai suggerimenti formulati dall'Associazione Bancaria Italiana inerenti i processi di conservazione della documentazione bancaria.

V2 - DOCUMENTAZIONE SANITARIA

Tenendo conto di eventuali indicazioni fornite dagli operatori del settore di volta in volta consultati, ha il compito di analizzare il documento riguardante le regole tecniche per la conservazione delle immagini e della refertazione delle indagini radiologiche digitali, predisposto dall'Ordine dei Radiologi, per eventualmente estenderne le soluzioni anche ad altri ambiti medici.

V3 - DOCUMENTAZIONE A FINI TRIBUTARI

Tenendo conto di eventuali indicazioni fornite dagli operatori del settore di volta in volta consultati, ha il compito di effettuare l'armonizzazione delle norme del Ministero dell'economia e delle finanze inerenti la documentazione rilevante a fini tributari all'innovato quadro normativo di riferimento.

V4 - DOCUMENTAZIONE DEL LAVORO

Tenendo conto di eventuali indicazioni fornite dagli operatori del settore di volta in volta consultati, ha il compito di proporre adeguamenti alle norme del Ministero del lavoro e delle politiche sociali inerenti la tenuta e la conservazione dei libri di matricola e di paga alla luce dell'innovato quadro normativo di riferimento.

È allo studio un ulteriore tavolo tecnico che avrebbe l'obiettivo di individuare i parametri principali di valutazione dei costi e dei benefici nei progetti di dematerializzazione. I Tavoli tecnici dovranno completare il lavoro entro il primo semestre del 2006 in quanto la vita del Gruppo di Lavoro sulla dematerializzazione, al quale fanno riferimento, è limitata all'attuale legislatura.

Decreto istitutivo del Gruppo di Lavoro

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE,

- Vista** la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri” e successive modificazioni;
- Visto** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59” e successive modificazioni;
- Visto** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante “Riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”;
- Visto** il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e successive modificazioni;
- Visto** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 agosto 2001, con il quale al Ministro Lucio Stanca sono state delegate le funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie ed in particolare, l’articolo 1, comma 2, in base al quale il medesimo Ministro è stato delegato a costituire commissioni di studio e di consulenza, nonché gruppi di lavoro nelle materie oggetto della delega;
- Considerato** che, ai sensi dell’articolo 1, comma 2, lettera c) del medesimo decreto al Ministro per l’innovazione e le tecnologie sono, tra l’altro, delegate “tutte le attività necessarie per assicurare, con le Amministrazioni interessate, lo sviluppo e la diffusione delle competenze necessarie per un adeguato uso delle nuove tecnologie nei mondi della scuola, dell’università e della ricerca, della pubblica amministrazione, centrale e locale, dell’impresa, del lavoro, dell’attività sociale e dei cittadini” e che, tra le suddette attività, riveste particolare rilievo la dematerializzazione dei documenti cartacei;
- Considerato** inoltre, che il processo di archiviazione e conservazione dei flussi documentali in forma digitale è un fattore fondamentale per garantire nel tempo l’integrità, la provenienza e la reperibilità dei documenti e che favorisce la velocità dei processi e determina minori costi per le amministrazioni e le imprese, ponendosi come qualificante strumento di efficienza;
- Considerato**, altresì, che anche il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, il Ministero della Funzione Pubblica, il Ministero dell’Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell’Economia e delle Finanze, il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministro degli Affari Regionali, ciascuno per il settore di propria competenza, sono interessati a sviluppare ed approfondire le tematiche relative alla dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale con la conseguente distruzione del cartaceo;
- Ritenuto**, pertanto, opportuno costituire un Gruppo di Lavoro, composto dai rappresentanti delle suindicate Amministrazioni, affidandone il coordinamento al Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione, al fine di coinvolgere l’intero sistema delle pubbliche amministrazioni nell’individuazione di criteri e modalità tecniche per favorire ed acce-

lerare i processi di dematerializzazione dei documenti in forma cartacea nonché di archiviazione e conservazione dei flussi documentali in forma digitale;

Vista la deliberazione del Collegio del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione in data 28 ottobre 2004;

Viste, altresì, le note con cui vengono designati i rappresentanti delle Amministrazioni coinvolte nel Gruppo di Lavoro;

DECRETA

ART. 1

Istituzione del Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale

1. Dalla data del presente provvedimento è istituito il “Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale” di seguito definito “Gruppo di Lavoro”.

ART. 2

Composizione del Gruppo di Lavoro

1. Il Gruppo di Lavoro è, come di seguito, composto:

il professor Pierluigi RIDOLFI,

con funzioni di Presidente, nominato dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie;

la dottoressa Anna Luisa PETRUCCI

rappresentante del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie;

il dottor Giuseppantonio FIMMANO' e la dottoressa Bruna COLAROSSO

rappresentanti del Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

la dottoressa Bruna COLAROSSO

rappresentante del Ministro per gli Affari Regionali;

la dottoressa Giovanna TOSATTI

rappresentante del Ministro per i Beni e le Attività Culturali;

la dottoressa Maria Grazia PASTURA

rappresentante del Ministro per i Beni e le Attività Culturali;

il dottor Elio GULLO

rappresentante del Ministro per la Funzione Pubblica;

il dottor Vincenzo MASINO

rappresentante del Ministro dell'Interno;

l'avvocato Fulvio SARZANA di S. IPPOLITO

rappresentante del Ministro della Giustizia;

il dottor Francesco CANCELLARO

rappresentante del Ministro dell'Economia e delle Finanze;

il dottor Giuseppe IMPARATO

rappresentante del Ministro dell'Economia e delle Finanze;

il dottor Paolo PUGLISI

rappresentante del Ministro dell'Economia e delle Finanze;

la dottoressa Rosa RUSSO
 rappresentante del Ministro dell'Economia e delle Finanze;
 il dottor Walter BERGAMASCHI
 rappresentante del Ministro della Salute;
 l'ingegner Massimo DE VECCHIS
 rappresentante del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali;
 la professoressa Mirella CASINI SCHAERF
 rappresentante del Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione.

ART. 3

Compiti e durata del Gruppo di Lavoro

1. Al Gruppo di Lavoro sono attribuiti i seguenti compiti:
 - a) individuare criteri e modalità tecniche per la conservazione sostitutiva permanente delle diverse tipologie di documenti amministrativi allo scopo di autorizzare la conseguente distruzione degli originali cartacei;
 - b) definire regole per la trasmissione e l'esibizione delle suddette tipologie di documenti che ne garantiscono l'integrità, la conformità e la provenienza;
 - c) proporre iniziative per razionalizzare, modificare o integrare la normativa vigente allo scopo di consentire la più ampia dematerializzazione della documentazione, fatti salvi i superiori interessi dello Stato.
2. L'attività del Gruppo di Lavoro avrà termine alla fine della legislatura.

ART. 4

Partecipazione alle attività del Gruppo di Lavoro

1. Alle sedute del Gruppo di Lavoro partecipa, senza diritto di voto, il coordinatore della Segreteria tecnica di cui all'articolo 5.
2. In relazione all'argomento trattato il Gruppo di Lavoro può invitare a partecipare ai lavori, a titolo gratuito, esperti nelle materie connesse agli obiettivi perseguiti.

ART. 5

Segreteria tecnica

1. Per lo svolgimento dei propri compiti il Gruppo di Lavoro si avvale di una Segreteria tecnica appositamente costituita presso il Centro per l'informatica nella Pubblica Amministrazione con propria delibera, con la quale si provvede anche alla nomina del Coordinatore.
2. La Segreteria tecnica si avvale altresì del supporto di personale designato dal Gabinetto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie nonché da personale all'uopo assegnato dalle Amministrazioni coinvolte, da esperti e rappresentanti di associazioni e organizzazioni rappresentative nei settori connessi alle tematiche affrontate dal Gruppo di Lavoro.
3. La Segreteria tecnica provvede a fornire il necessario supporto tecnico-scientifico e giuridico al Gruppo di Lavoro approfondendo, studiando e predisponendo le soluzioni tecniche e normative da sottoporre al medesimo Gruppo di Lavoro.
4. Le riunioni della Segreteria tecnica si svolgono presso la sede del Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione che fornisce, altresì, gli strumenti informatici necessari, a titolo di comodato d'uso.

ART. 6

Compensi e spese

1. Ai componenti del Gruppo di Lavoro non spettano compensi in relazione all'incarico conferito con il presente decreto salvo il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, eventualmente sostenute dai componenti non residenti, che sono a carico dell'Amministrazione rispettivamente rappresentata.

2. Sono a carico del Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione eventuali oneri economici comunque derivanti dal funzionamento della Segreteria tecnica.

Il presente decreto verrà trasmesso all'Ufficio di bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Roma, 10 novembre 2004

Lucio Stanca

Parte II

Il contesto normativo

1. L'evoluzione della normativa recente dedicata alla gestione e conservazione documentale nella Pubblica Amministrazione

La riforma del sistema amministrativo del settore pubblico nazionale sta provocando una forte trasformazione nell'ambito della gestione documentale, sempre più affidata a sistemi informativi che, grazie alle tecnologie informatiche, consentono una completa automazione dell'organizzazione dei documenti (in particolare con i sistemi di protocollazione e classificazione), lo scambio dei dati per via telematica, la produzione di documenti informatici con pieno valore giuridico (soprattutto tramite i sistemi di firma digitale), la gestione dei processi amministrativi attraverso sistemi di workflow management.

Il processo normativo alla base di tale trasformazione ha considerato la tematica della conservazione dei documenti nell'ambito di una serie di provvedimenti che hanno contribuito a delineare il quadro di riferimento attualmente in atto, con particolare riguardo alle pratiche di conservazione della documentazione informatica ed ai processi di conservazione sostitutiva della documentazione cartacea.

La conservazione della documentazione prodotta dalla Pubblica Amministrazione è competenza del Ministero per i beni e le attività culturali, la cui normativa di riferimento considera beni culturali gli archivi e i singoli documenti di tutte le amministrazioni e gli enti pubblici. Gli Archivi di Stato esercitano le funzioni di conservazione dei documenti degli organi centrali e periferici dello Stato non più necessari alla pratica amministrativa, e le Soprintendenze archivistiche assicurano la vigilanza e la tutela sugli archivi degli enti pubblici e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico.

L'Amministrazione archivistica è regolata dalle norme contenute nel DPR n. 1409 del 30 settembre 1963, in parte modificate dal DPR n. 805 del 3 dicembre 1975, dal "Testo Unico sui Beni culturali", approvato con D.Lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999, e dell'attuale "Codice dei Beni culturali", contenuto nel D.Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004. In base a quanto disposto da detto Codice e dal DPR n. 37 del 8 gennaio 2001, presso ogni amministrazione sono costituite apposite commissioni cui è affidato il compito di vigilare sulla corretta tenuta degli archivi correnti e di deposito, di collaborare alla definizione dei criteri di organizzazione, gestione, ordinamento e conservazione dei documenti, di proporre gli scarti, di curare i versamenti e di identificare gli atti di natura riservata.

L'art. 25 della Legge n. 15 del 4 gennaio 1968 – nota per aver introdotto l'istituto della "auto-certificazione" – fornì per prima, sia alle pubbliche amministrazioni che ai privati, la facoltà di sostituire i documenti dei propri archivi per cui fosse prevista per legge o regolamento la conservazione, con la corrispondente riproduzione fotografica. Tale norma trovò attuazione con il DPCM del 11 settembre 1974, valido per la Pubblica Amministrazione. Con il DPCM n. 694 del 6 dicembre 1996 venne emanato il regolamento per il settore privato.

Un ulteriore elemento di novità venne apportato dalla Legge n. 241 del 7 agosto 1990, che dettava nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di acces-

so ai documenti, mettendo in risalto l'efficacia dell'azione amministrativa e la partecipazione attiva dell'utente-cittadino in un processo amministrativo semplificato nei servizi e trasparente negli adempimenti. L'art. 22 della legge considera come documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

Questa legge trovava la sua concreta attuazione, almeno per il settore pubblico e per i rapporti tra questo ed il cittadino, attraverso il DPR n. 352 del 27 giugno 1992, recante il regolamento per la disciplina delle modalità di accesso ai documenti amministrativi, che focalizza l'attenzione anche sul contenuto delle misure minime organizzative delle singole amministrazioni.

Con il D.Lgs. n. 39 del 12 febbraio 1993 si prevedeva che gli atti amministrativi fossero di norma predisposti tramite sistemi informativi automatizzati; quindi che l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione dei dati e documenti, mediante sistemi informatici o telematici, dovevano ritenersi validi a fronte di determinate modalità operative, rimanendo ben saldi i principi normativi del Codice Civile contenuti negli artt. 2214 e segg., inerenti la tenuta e conservazione di documenti e scritture contabili, e nell'art. 2217, in materia di valenza probatoria dei documenti.

Proprio dalla mancanza di una regolamentazione certa e generalizzata, nasceva la necessità di prevenire e sanzionare possibili attività illecite e fraudolente indotte dall'uso delle tecnologie informatiche. Quindi con la Legge n. 547 del 23 dicembre 1993 si interveniva sulla specifica materia tramite le modificazioni ed integrazioni apportate alle norme del Codice Penale e del Codice di Procedura Penale in tema di criminalità informatica. In tale contesto normativo veniva definito per la prima volta il documento informatico, inteso come "qualunque supporto informatico contenente dati o informazioni aventi efficacia probatoria o programmi specificatamente destinati ad elaborarli".

Quasi contestualmente, con la Legge n. 537 del 24 dicembre 1993 in materia di interventi correttivi di finanza pubblica, nell'ambito delle semplificazioni dei procedimenti amministrativi previsti al comma 15 dell'art. 2 si disponeva che "gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti, per finalità amministrative e probatorie, previsti dalla legislazione vigente, si intendono soddisfatti anche se realizzati mediante supporto ottico, purché le procedure utilizzate siano conformi a regole tecniche dettate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, di cui al D.Lgs. n. 39 del 12 febbraio 1993".

Detta Autorità dettava le prime "Regole tecniche sulla conservazione alternativa dei documenti su supporti ottici" con la Deliberazione AIPA n. 15 del 28 luglio 1994, sostituita poi dalla Deliberazione n. 24 del 30 luglio 1998, emanata alla luce delle difficoltà attuative emerse nel frattempo.

Era l'art. 15, comma 2, della Legge n. 59 del 15 marzo 1997, nota come "Legge Bassanini n. 1", a prevedere 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 e rilevanti a tutti gli effetti di legge", e si rinvia a specifici regolamenti da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Legge n. 400/88, la definizione dei criteri e le modalità di applicazione.

Con il DPR n. 513 del 10 novembre 1997, veniva data attuazione a tale disposizione, prevedendo nuovi sicuri modi di operare basati sul "documento informatico" e sulla firma

digitale (strumento atto a garantire l'autenticità e l'integrità di quanto oggetto di rappresentazione informatica). Le disposizioni contenute nel decreto venivano successivamente completate con le "Regole tecniche" emanate con il DPCM 8 febbraio 1999.

Per coordinare la normativa in materia, venne emanato il "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa", pubblicato nel DPR n. 445 del 28 dicembre 2000. Per quanto d'interesse, all'art. 6, comma 1, si prevede che le pubbliche amministrazioni e i privati hanno facoltà di sostituire, a tutti gli effetti, i documenti dei propri archivi, le scritture contabili, la corrispondenza e gli altri atti di cui per legge o regolamento sia prescritta la conservazione, con la loro riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o con altro mezzo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali. Lo stesso articolo, al comma 2, riafferma che "gli obblighi di conservazione ed esibizione di documenti realizzati su supporto ottico, secondo le regole tecniche dettate dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, si intendono soddisfatti, ai fini sia amministrativi sia probatori".

È con riferimento a tale specifica norma che, a distanza di tre anni dalla precedente deliberazione, l'Autorità riteneva opportuno procedere ad un riesame delle regole tecniche in materia di conservazione alternativa dei documenti per renderle meglio aderenti alla tecnologia della firma digitale e alla nozione di documento informatico, emanando la deliberazione AIPA n. 42 del 13 dicembre 2001. In particolare, l'evoluzione tecnologica e la diffusione della firma digitale hanno consentito di definire norme per la tenuta dei documenti digitali che ampliano la tipologia di supporti di memorizzazione utilizzabili, dando facoltà quindi di conservare i documenti anche su supporti non ottici, con analoghe garanzie di sicurezza.

Il citato DPR 445/2000 è stato modificato dal D.Lgs. n. 10 del 23 gennaio 2002 che reca le norme di attuazione della direttiva 1999/93/CE, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche, nuovamente modificato dal DPR n. 137 del 7 aprile 2003 "Regolamento recante disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche a norma dell'articolo 13 del D.Lgs. n. 10/2002".

In tale logica normativa, sono state emanate diverse altre disposizioni volte a regolare gli aspetti concernenti la gestione elettronica dei documenti amministrativi. In particolare si possono ricordare: le Regole tecniche per la gestione informatica dei documenti, di cui al DPCM 31 ottobre 2000; le Regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, di cui alla Deliberazione AIPA n. 51 del 23 novembre 2000; la Circolare AIPA n. 27 del 16 febbraio 2001, in merito all'utilizzo della firma digitale nelle pubbliche amministrazioni; la Regolamentazione della interoperabilità dei sistemi di protocollo, di cui alla Circolare AIPA n. 28 del 7 maggio 2001.

La materia della conservazione del documento elettronico è stata affrontata e regolata dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione nel luglio del 1998 con la Deliberazione n. 24, e successivamente con la Deliberazione n. 42/2001 "Regole tecniche per la conservazione dei documenti", che sostituì il primo provvedimento. Tale deliberazione si proponeva lo scopo di regolare la fase di conservazione dei documenti conformi alle norme precedentemente citate, fornendo definizioni chiare ed esplicite, mantenendo distinto il processo di conservazione da quello di archiviazione, perseguendo una sostanziale semplificazione dei processi, introducendo l'uso della tecnologia del *riferimento temporale* e della *firma digitale*, garantendo la possibilità di utilizzo di *qualsiasi*

supporto di memorizzazione, definendo la figura del *Responsabile della conservazione*, al quale veniva delegata la responsabilità di tutto il processo conservativo.

In relazione a quanto previsto dall'articolo 6, commi 1 e 2 del DPR 445/2000, l'articolo 2 della Deliberazione prevede che gli obblighi di conservazione digitale dei documenti riguardano sia le pubbliche amministrazioni sia i privati.

L'applicazione della Deliberazione AIPA n. 42/2001, inerente le regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali, ha presentato alcuni problemi, soprattutto in relazione alla tecnologia suggerita per la firma del file dei documenti da conservare. Questa infatti si è rivelata praticabile solo per file di dimensioni molto piccole. Inoltre le definizioni di "documento informatico" e di "firma digitale" non erano del tutto coerenti con quelle presenti nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (DPR 445/2000) dopo il recepimento della direttiva comunitaria sulla firma digitale (Direttiva 1999/93/CE).

La Deliberazione n. 11 del 14 febbraio 2004 "Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali", promulgata dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione ha sostituito integralmente la disposizione precedente, apportando alcune sostanziali novità, soprattutto nel segno della semplificazione e della applicabilità, dell'adeguamento alle esigenze di rinnovamento tecnologico e normativo, nonché della coerenza delle definizioni con quelle presenti nella normativa vigente.

Il Decreto legislativo 6 marzo 2005 "Codice dell'Amministrazione Digitale" ha ordinato e riunito norme già esistenti e ne ha introdotte di nuove per nuovi servizi, creando il quadro legislativo necessario per dare validità giuridica alle innovazioni. I nuovi diritti e i nuovi strumenti previsti dal provvedimento per la definizione della nuova Pubblica Amministrazione digitale comporranno la conferma dei principi e delle regole contenute nella normativa recente e l'introduzione di nuove prassi in tema di gestione documentale.

In particolare, all'interno del Codice, il concetto di "documento originale unico" è acquisito a livello di legge e viene attribuito pieno valore probatorio ai documenti informatici. Il Capo III riassume le disposizioni inerenti la formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici: l'art. 41 prevede la gestione dei procedimenti amministrativi con la raccolta dei documenti nei fascicoli informatici; l'art. 42, usando per la prima volta il termine "dematerializzazione" all'interno di un testo normativo, indica l'opportunità di impostare piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, in particolare per i documenti dei quali sia "obbligatoria o opportuna la conservazione"; l'art. 43, dedicato alla riproduzione e conservazione dei documenti, definisce validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge i documenti riprodotti su supporti informatici, la validità dei documenti già conservati mediante riproduzione su supporto fotografico, ottico o con altro processo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali, la possibilità di archiviare i documenti informatici per cui è prescritta la conservazione anche in forma cartacea per le esigenze correnti, e in formato digitale per la conservazione permanente; l'art. 44 detta i requisiti per la conservazione dei documenti informatici, che possono essere riassunti nell'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o area organizzativa omogenea di riferimento, l'integrità del documento, la leggibilità e reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, inclusi i dati di registrazione e classificazione originari.

Ulteriori elementi contenuti nel Codice che sortiranno significativi effetti sulla gestione documentale saranno l'obbligo per le PA di scambiarsi on line i dati relativi alle pratiche di cittadini ed imprese, e il diritto per cittadini e imprese a richiedere l'uso dell'ICT nei rapporti con la PA.

LA DELIBERAZIONE CNIPA 11/2004

Vista l'importanza e la piena validità delle disposizioni contenute nella Deliberazione n. 11 del 14 febbraio 2004 "Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali", si fornisce di seguito un'illustrazione schematica dei punti di maggiore interesse.

I punti di maggiore rilevanza introdotti dalla Deliberazione riguardano la suddivisione dei documenti amministrativi in due grandi categorie – documenti informatici e documenti analogici – e la distinzione tra le modalità di conservazione dei documenti analogici "non unici" e "unici", limitando solo al secondo caso il ricorso al pubblico ufficiale o al notaio per la certificazione dei processi e l'esibizione.

TIPOLOGIA DEI DOCUMENTI

Nell'articolo 1 sono esposte le definizioni dei termini utilizzati nell'articolo, in modo da garantire uniformità interpretativa e coerenza con la normativa vigente.

Al comma 1, lettera a), dell'art. 1, il "documento" è definito come la rappresentazione di atti, fatti e dati su un supporto intelligibile direttamente o attraverso un processo di elaborazione elettronica. Il documento è costituito da oggetti, quali testo, immagini, disegni, dati strutturati, programmi e codici operativi, filmati ed altro che, in base alla loro disposizione sul supporto, ne determinano la forma e, attraverso le relazioni che fra essi sussistono, la struttura.

Il documento si materializza su vari tipi di supporto, come, ad esempio, la carta (con lo scritto, il dattiloscritto o la fotocopia), la pellicola fotografica o cinematografica, la microfiche, il microfilm, la cassetta VHS, il nastro magnetico, il DVD, il disco, sia esso magnetico, ottico o magneto-ottico, la lastra o pellicola radiologica, il tabulato, a seguito di una elaborazione elettronica e altro.

Nella deliberazione sono illustrate le caratteristiche del documento e le formalità richieste per la sua presentazione, in base alle quali esso può assolvere a finalità diverse. La tipologia di presentazione può essere analogica o informatica.

È considerato analogico il documento che, per la sua formazione, utilizzi una grandezza fisica che assume valori continui, come le tracce continue su carta per il documento cartaceo, le immagini continue per il film, le lastre o pellicole radiologiche, le microfiche e i microfilm, le magnetizzazioni continue su nastri audio e video e altro. Nel prevedere la tipologia del documento analogico si è quindi ampliato, coerentemente con l'evoluzione delle tecnologie, l'oggetto della Deliberazione n. 24/1998.

Il documento analogico può manifestarsi in copia e in originale; quest'ultima tipologia, a sua volta, in documento originale unico e non unico.

La copia non è compresa nelle definizioni previste dall'art. 1 e può essere considerata la matrice di una manifestazione di volontà che si concretizza con un documento originale.

Per esemplificare, si può fare riferimento all'art. 2214 del Codice Civile, dove al secondo comma si considerano copie i documenti emessi da un imprenditore a fronte di quelli conformi che vengono spediti per essere conservati come originale dal ricevente. In questo caso, copia è ciò che viene formato da un soggetto quale informazione primaria; l'originalità è espressa in altro documento che un terzo deve tenere e conservare, nel rispetto dell'autenticità ed integrità del contenuto.

Il documento originale si contrappone alla copia ma risulta ben diverso per funzionalità e si presenta con caratteristiche proprie, formalizzate dalla legge per gli effetti giuridici che gli sono attribuiti.

Il legislatore ha ritenuto di trattare diversamente i documenti che, pure considerati per norma originali, hanno la caratteristica di "documento originale non unico", in quanto si può risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui siano obbligatorie la tenuta e la conservazione, anche se da parte di terzi. Sono inclusi tra questi, ad esempio, quelli considerati originali dallo stesso art. 2214 del Codice Civile già citato, come la fattura ricevuta da un imprenditore che, generata da un atto negoziale, assume il valore di dichiarazione di scienza. Essa viene emessa dal venditore del bene oggetto di transazione, che ne conserva copia; per la stessa è prescritta in forma obbligatoria la registrazione, a fini sia fiscali sia civilistici e contabili, adempimento che ne consente l'eventuale riscontro, anche se attraverso un processo di cognizione.

La distinzione tra documento originale unico e non unico, ripresa nella Deliberazione, è motivata da esigenze di conservazione espresse sia dal settore pubblico sia dal settore privato. Infatti, oltre alle copie, anche i documenti originali non unici, per la quantità della loro produzione, destano preoccupazioni gestionali. Per questi motivi, operativamente, i documenti analogici originali non unici vengono trattati alla stregua delle copie, svincolandoli dalle modalità prescritte per i documenti analogici originali unici e precisamente dal processo di conformità eseguito da un pubblico ufficiale che, per il settore privato, si identifica quasi sempre con il notaio.

Il documento informatico, nella definizione data nel comma 1, lettera d), dell'art. 1, coerentemente con la definizione presente nel DPR 445/2000, differisce da quello analogico per il tipo di rappresentazione in cui l'informazione si materializza.

Vengono considerati distintamente i documenti informatici, firmati elettronicamente o digitalmente nel rispetto delle norme previste dall'art. 10 del DPR 445/2000 così come modificato dall'art. 6 del D.Lgs. n. 10 del 3 gennaio 2002.

Infine, per completezza, sono state riportate le definizioni di evidenza informatica, impronta e funzione di hash già utilizzate nell'ambito della normativa inerente la firma digitale.

ARCHIVIAZIONE ELETTRONICA

Nella deliberazione, si tiene distinto il processo di conservazione sostitutiva da quello dell'archiviazione elettronica. Quest'ultimo può essere propedeutico al primo, ma non è obbligatorio.

Per l'archiviazione elettronica dei documenti non sono previste particolari modalità operative. L'adempimento viene lasciato all'iniziativa del soggetto interessato, il quale potrà utilizzare un qualsiasi tipo di supporto di memorizzazione, per l'acquisizione del documento, la sua classificazione e l'attribuzione di un codice di identificazione univoco, in modo da consentirne un accesso facile e razionale.

Il processo di conservazione sostitutiva è finalizzato a rendere un documento non deteriorabile e quindi disponibile nel tempo in tutta la sua integrità ed autenticità.

OBBLIGHI DI CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA

Il comma 1 dell'art. 2 stabilisce che gli obblighi di conservazione sostitutiva dei documenti previsti dalla legislazione vigente, sia per il settore pubblico sia per il settore privato, sono soddisfatti qualora il processo di conservazione venga effettuato con le modalità di cui ai successivi articoli 3 e 4. Non sono previste autorizzazioni preventive, lasciando all'utente l'iniziativa dell'adozione delle modalità operative per la conservazione sostitutiva, con l'intento di dare ampia diffusione al nuovo sistema.

È consentito ad ogni soggetto pubblico o privato di adottare accorgimenti e procedure integrative, come anche l'adozione di altre tipologie di supporto digitale, purché nel rispetto delle norme previste dalla deliberazione.

SUPPORTO DI MEMORIZZAZIONE

La Deliberazione autorizza l'utilizzazione di un qualsiasi tipo di supporto di memorizzazione che consenta la registrazione mediante la tecnologia laser.

Inoltre, tenuto conto di quanto previsto nel già citato Testo Unico circa la possibilità d'impiego ai fini della conservazione di altro mezzo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali e in considerazione dell'evoluzione tecnologica nel frattempo avvenuta, la Deliberazione consente (art. 8) di utilizzare un qualsiasi altro supporto di memorizzazione, oltre quelli a tecnologia laser, se non ostino particolari motivazioni e comunque nel rispetto delle regole tecniche previste dalla deliberazione stessa.

Si ritiene, infatti, che i tecnicismi della firma digitale e del riferimento temporale siano idonei a garantire l'integrità del documento nel processo di sua conservazione, qualunque sia il tipo di supporto di memorizzazione, anche se diverso da quello ottico. Soltanto specifiche motivazioni potrebbero suggerire o richiedere l'impiego di una particolare tipologia di supporto.

PROCESSO DI CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA

Il processo di conservazione sostitutiva è sempre generato da documenti informatici differenziati secondo la loro origine e prevede l'adozione di regole tecniche comuni. Qualora si trattino documenti analogici, il processo di conservazione è attivato con la trasposizione della loro immagine su un supporto di memorizzazione; la conformità rispetto al documento d'origine è garantita dal Responsabile della conservazione sotto la sua diretta responsabilità.

Il processo di conservazione sostitutiva può avere origine dalla necessità di convertire documenti già esistenti, per lo più cartacei. In tal caso, è necessario procedere preliminarmente alla predisposizione del materiale documentale, mantenendone l'ordine fisico e rendendo possibili eventuali diverse aggregazioni. Per i documenti cartacei questa operazione è conosciuta come "cartellinatura", operazione che consiste nella preparazione dei documenti, già raccolti fisicamente in un fascicolo, attraverso procedure definite dall'utente del sistema. Vengono quindi approntati strumenti di consultazione ed eventuali codificazioni aggiuntive cosicché, una volta registrati sul supporto di memorizzazione

ottico, sia possibile rilevare collegamenti fra gli atti e i documenti riprodotti (per unità, serie o altro livello di aggregazione) e reperire quanto oggetto di consultazione, duplicazione o esibizione.

Gli artt. 3 e 4 dettano le regole tecniche per la conservazione, rispettivamente, dei documenti informatici e analogici, prevedendo, in generale, che il relativo processo si realizzi attraverso la memorizzazione dei documenti ed eventualmente anche delle loro impronte sul supporto ottico, con le formalità dell'apposizione del riferimento temporale e, quindi, della firma digitale sull'insieme di documenti destinati alla conservazione o, se conveniente, ad una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi.

L'apposizione del riferimento temporale prima della firma digitale trova motivazione nella necessità di bloccare ad una data certa il contenuto dei documenti memorizzati e conservati, realizzando quindi il cosiddetto "file di chiusura".

Per i soli documenti informatici originati da "documenti analogici originali unici" è prevista, oltre all'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte del Responsabile della conservazione, anche l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale sull'insieme di documenti destinati alla conservazione o, se conveniente, ad una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, da parte di un pubblico ufficiale.

PROCESSO DI RIVERSAMENTO

Il comma 2 dell'art. 3 e il comma 4 dell'art. 4 prevedono il processo di riversamento che, come precisato al comma 1, lettere o) e p) dell'art.1, può essere diretto o sostitutivo.

Il riversamento diretto avviene con il trasferimento del documento conservato da uno ad altro supporto, senza alterarne la rappresentazione digitale (ad esempio, la produzione delle copie di sicurezza previste dal processo di conservazione al comma 1, lettere b), e) e h) dell'art. 5). Il riversamento sostitutivo si ottiene, invece, attraverso il trasferimento di un documento conservato da uno ad altro supporto di memorizzazione, il quale comporti la modifica della rappresentazione informatica del suo contenuto. Questo tipo di riversamento consente l'aggiornamento tecnologico dell'archivio quando non sia possibile o conveniente mantenere nel tempo il formato della rappresentazione informatica dei documenti. L'operazione è necessaria per ottemperare all'obbligo di esibizione dei documenti conservati nel sistema.

Riguardo al riversamento sostitutivo, i documenti informatici sottoscritti ai sensi dell'articolo 10, commi 2 e 3, del DPR 445/2000 così come modificato dall'articolo 6 del D.Lgs. 23 gennaio 2002, n. 10, sono stati assimilati a quelli digitali generati da documenti analogici originali unici. Per entrambe le tipologie, considerate le loro peculiari caratteristiche, a differenza di quanto previsto per la generalità dei documenti, è richiesto oltre l'intervento del Responsabile della conservazione, anche quello ulteriore del pubblico ufficiale per l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale allo scopo di attestare la conformità all'originale.

RIFERIMENTO TEMPORALE

Al comma 1, lettera q) dell'art. 1 viene data la definizione del riferimento temporale, più ampia di quella della marca temporale, prevista dagli artt. 52 e seguenti del DPCM 8 febbraio 1999.

L'intento di semplificare il processo di conservazione sostitutiva ha suggerito di adottare questo particolare tecnicismo, finalizzato a fissare nel tempo il verificarsi di un'operazione.

Il riferimento temporale determina l'informazione della data e dell'ora nelle quali viene ultimata correttamente la memorizzazione del documento sottoposto al processo di conservazione o di riversamento sostitutivo. L'informazione è associata, in generale, ad un insieme di documenti informatici.

Allo scopo di garantire l'affidabilità all'operazione di associazione, si è previsto che la procedura di generazione del riferimento temporale debba rispettare, a seconda della tipologia dei documenti da conservare, canoni di sicurezza stabiliti e formalizzati mediante specifica documentazione dal soggetto pubblico o privato che intende o è tenuto ad effettuare la conservazione sostitutiva, ovvero dal Responsabile della conservazione nominato dal soggetto stesso. Per questa specifica operazione, è consentito il ricorso anche a strumenti cartacei.

Gli organismi competenti e in particolare le pubbliche amministrazioni possono regolamentare, in base a quanto loro consentito dal primo comma dell'art. 7, altri tecnicismi analoghi senza precludere il ricorso ad altri sistemi di validazione temporale definiti nel DPR 445/2000.

Pur consentendo l'utilizzo del riferimento temporale al fine della semplificazione del processo di conservazione, per i soggetti privati è opportuno associare ai documenti conservati, un riferimento temporale opponibile ai terzi.

DISTRUZIONE DEL DOCUMENTO ANALOGICO

Il comma 3 dell'art. 4 prevede che il documento analogico d'origine, del quale sia obbligatoria la conservazione, può essere distrutto soltanto al termine del processo di conservazione sostitutiva. Tale processo prevede la digitalizzazione sul supporto di memorizzazione e l'apposizione da parte del responsabile del procedimento di conservazione del riferimento temporale e della firma digitale. Per i documenti analogici originali unici dovrà anche essere attestata la conformità da parte del pubblico ufficiale, con l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale.

Al riguardo, viene ricordata la norma contenuta nel comma 4 dell'art. 6 del DPR 445/2000, concernente i poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle amministrazioni pubbliche e sugli archivi dei privati dichiarati di notevole interesse storico. Tali poteri sono contemplati nel "Codice dei Beni culturali" contenuto nel D.Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004.

RESPONSABILE DELLA CONSERVAZIONE

La Deliberazione dà risalto al Responsabile della conservazione sostitutiva, attribuendogli (art. 5) precisi compiti e specifiche responsabilità.

In particolare, si affida al Responsabile della conservazione sostitutiva la realizzazione di una base di dati relativa ai documenti informatici, gestita secondo principi di sicurezza stabiliti e documentati e che adotti procedure di tracciabilità in modo da garantire la corretta conservazione, l'accessibilità al singolo documento e la sua esibizione.

Inoltre, il Responsabile della conservazione, con procedure realizzate autonomamente, e quindi adeguate al proprio ambiente applicativo e alla tipologia di documenti da conser-

vare, deve definire il contenuto del supporto di memorizzazione e delle relative copie di sicurezza effettuate tramite riversamento diretto, soddisfacendo così i compiti che la Deliberazione gli attribuisce.

I commi 2 e 3 dell'articolo 5 consentono al Responsabile del procedimento di conservazione di delegare in tutto o in parte le proprie attività ad altri soggetti interni alla struttura e a soggetti terzi.

OBBLIGHI DI ESIBIZIONE

L'art. 6, al comma 1, richiama all'ottemperanza di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 2220 del Codice Civile, il quale prevede che le scritture e i documenti conservati sotto forma di registrazioni su supporti di immagini devono essere, in ogni momento, resi leggibili con mezzi messi a disposizione dal soggetto che utilizza tali supporti per la conservazione.

L'esibizione per via telematica, prevista al comma 2, trova applicazione attraverso il rispetto della norme contenute nel testo unico approvato con DPR 445/2000, e particolarmente negli artt.14 e seguenti.

L'intervento del pubblico ufficiale, previsto al comma 3 dell'articolo 6 della deliberazione, riguardante l'esibizione su supporto cartaceo di un documento da prodursi all'esterno, trova giustificazione nell'esigenza di dichiarare la conformità di quanto riprodotto su carta a quanto conservato sul supporto di memorizzazione. Si ricorda che si fa riferimento al documento conservato originato da un documento analogico originale unico. La procedura prevista trova, quindi, origine nell'intrinseca natura del documento d'origine.

2. Normativa generale su documentazione amministrativa, archivi, protocollo (1990-2005)

1. Legge 7 agosto 1990, n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.
2. Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 – Sistemi informativi automatizzati nella P.A.
3. Legge 24 dicembre 1993, n. 537 – Interventi correttivi di finanza pubblica (art. 2, comma 15 validità del documento su supporto ottico).
4. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1995 – Principi e modalità per la realizzazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione.
5. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 dicembre 1996, n. 694 – Regolamento recante norme per la riproduzione sostitutiva dei documenti di archivi e di altri atti dei privati.
6. 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.
7. Deliberazione AIPA 30 luglio 1998, n. 24 – Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali.
8. Decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 – Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.
9. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999 – Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'art. 3, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.
10. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 1999, n. 437 – Regolamento recante caratteristiche e modalità per il rilascio della carta di identità elettronica e del documento di identità elettronica, a norma dell'articolo 2, comma 10, della legge 15 maggio 1997, n. 127, come modificato dall'articolo 2, comma 4, della legge 16 giugno 1998, n. 191.
11. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999 – Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni.

12. Direttiva C.E. 13 dicembre 1999, n. 93 – Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche.
13. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000 – Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428.
14. Deliberazione AIPA 23 novembre 2000, n. 51 – 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.
15. Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.
16. Decreto del Presidente della Repubblica 8 gennaio 2001, n. 37 – Regolamento di semplificazione dei procedimenti di costituzione e rinnovo delle Commissioni di sorveglianza sugli archivi e per lo scarto dei documenti degli uffici dello Stato (n. 42, allegato 1, della legge n. 50/1999).
17. Deliberazione AIPA 16 febbraio 2001, n. 27 – Art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513: utilizzo della firma digitale nelle pubbliche amministrazioni.
18. Deliberazione AIPA 7 maggio 2001, n. 28 – Articolo 18, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 21 novembre 2000, n. 272, recante regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 – Standard, modalità di trasmissione, formato e definizioni dei tipi di informazioni minime ed accessorie comunemente scambiate tra le pubbliche amministrazioni e associate ai documenti protocollati.
19. Deliberazione AIPA 21 giugno 2001, n. 31 – Art. 7, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 ottobre 2000, recante “Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428” - requisiti minimi di sicurezza dei sistemi operativi disponibili commercialmente.
20. Circolare del Ministro delle comunicazioni 30 novembre 2001, n. GM/124932/V – Dismissione del servizio telex.
21. Deliberazione AIPA 13 dicembre 2001, n. 42 – Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali - articolo 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 29 dicembre 2000, n. 445.

22. Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie di intesa con il Ministro delle comunicazioni 16 gennaio 2002 – Sicurezza informatica e delle telecomunicazioni nelle pubbliche amministrazioni.
23. Decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10 – Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche.
24. Circolare dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione 22 aprile 2002, n. AIPA/CR/40 – Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML.
25. Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 9 dicembre 2002 – Trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali.
26. Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 20 dicembre 2002 – Linee guida in materia di digitalizzazione dell'Amministrazione.
27. Legge 16 gennaio 2003, n. 3 – Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione.
28. Decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2003, n. 137 – Regolamento recante disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche a norma dell'art. 13 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10.
29. Decreto legislativo 20 giugno 2003, n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali.
30. Legge 29 luglio 2003, n. 229 – Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001.
31. Decreto ministeriale 14 ottobre 2003 – Approvazione delle linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi.
32. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 ottobre 2003 – Approvazione dello schema nazionale per la valutazione e la certificazione della sicurezza nel settore della tecnologia dell'informazione, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2002, n. 10.
33. Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 27 novembre 2003 – Impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni.
34. Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 18 dicembre 2003 – Linee guida in materia di digitalizzazione dell'Amministrazione per l'anno 2004.
35. Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3 – Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'art. 1, della legge 6 luglio 2002, n. 137.
36. 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.

37. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.
38. Decreto ministeriale 23 gennaio 2004 – Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto.
39. Deliberazione CNIPA 19 febbraio 2004, n. 11 – 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.
40. Decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 52 – Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA.
41. Decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 2004, n. 117 – Regolamento concernente la diffusione della carta nazionale dei servizi, a norma dell’articolo 27, comma 8, lettera b), della legge 16 gennaio 2003, n. 3.
42. Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2004, n. 173 – Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali.
43. Decreto ministeriale 24 settembre 2004 – Articolazione della struttura centrale e periferica dei dipartimenti e delle direzioni generali del Ministero per i beni e le attività culturali.
44. Decreto ministeriale 14 ottobre 2004 – Regole tecnico-operative per l’uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile.
45. Decreto interministeriale 9 dicembre 2004 – Regole tecniche e di sicurezza relative alle tecnologie e ai materiali utilizzati per la produzione della carta nazionale dei servizi.
46. Legge 27 dicembre 2004, n. 306 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, recante proroga o differimento di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di proroga di termini per l’esercizio di deleghe legislative.
47. Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie 4 gennaio 2005 – Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione.
48. Legge 11 febbraio 2005, n. 15 – Modifiche e integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull’azione amministrativa.
49. Deliberazione CNIPA 17 febbraio 2005, n. 4 – Regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico.
50. Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 – Codice della amministrazione digitale.

51. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 maggio 2005 – Razionalizzazione in merito all'uso delle applicazioni informatiche e servizi ex articolo 1, commi 192, 193 e 194 della legge n. 311 del 2004 (Finanziaria 2005).
52. Circolare dell'Agenzia delle entrate – Direzione centrale Normativa e Contenzioso del 19 ottobre 2005, n. 45.
53. Decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 52 – Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA.
54. Decreto Ministeriale 2 novembre 2005 – Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata.

Parte III

I presupposti e gli strumenti per la dematerializzazione

1. Introduzione

Lo sviluppo di sistemi documentari informatici ha provocato delle grandi trasformazioni, sia di ordine tecnologico che organizzativo all'interno dei sistemi amministrativi, con lo sviluppo di tecnologie di rete per il trattamento dei documenti condivisi, l'interoperabilità in ambiente web, la comunicazione attraverso e-mail, con nuove funzioni operative, di coordinamento e di controllo.

In questo contesto, gli strumenti archivistici tradizionali hanno subito aggiornamenti e trasformazioni, ma non nei principi che ne regolano il funzionamento e le finalità.

Con l'introduzione dei sistemi (obbligatori per la PA) di protocollazione informatica la registrazione di protocollo ha rafforzato la sua funzione di strumento per l'identificazione univoca dei documenti formati e acquisiti, anche attraverso la semplificazione e razionalizzazione dei modelli organizzativi (con l'introduzione delle Aree Organizzative Omogenee).

Analoga ridefinizione ha subito la classificazione, intesa come organizzazione funzionale e ordinamento di tutti i documenti di un soggetto, che è divenuta un requisito vincolante di un sistema documentario informatico. Consente la corretta ed efficiente formazione dei fascicoli, l'integrazione con i piani di conservazione, di sicurezza e con la gestione dei processi, il recupero rapido ed efficiente dei documenti sulla base delle relazioni funzionali che si sono costituite nel corso dell'attività amministrativa.

La strutturazione e l'introduzione all'interno delle amministrazioni di sistemi documentari informatici presenta problemi e criticità di tipo organizzativo, di ordine tecnologico e di natura archivistica. Vanno ridefiniti strutture e responsabilità, devono essere progettate architetture informatiche e definiti modelli di gestione dei flussi documentali e metodi di conservazione.

I requisiti di un sistema documentario informatico devono garantire una adeguata formazione del documento e permetterne una identificazione certa, comprensiva delle relazioni con il soggetto produttore, nonché garantire l'accessibilità nel tempo, con il mantenimento della leggibilità e intelligibilità dei documenti.

Le criticità della fase di transizione riguardano in particolare la gestione dei sistemi ibridi e la conservazione a lungo termine. In particolare quest'ultima problematica rappresenta uno dei passaggi decisivi, in quanto esige cambiamenti radicali in termini operativi e di mentalità. La conservazione in ambiente digitale è una funzione attiva e continua nel tempo, per la quale non sono ancora stati sviluppati metodi condivisi e completamente regolamentati, per la quale è necessario intervenire sin dalle prime fasi di produzione e gestione dei documenti. Le soluzioni possibili in una fase di transizione che si prospetta decisamente di lunga durata dovrebbero essere indirizzate all'applicazione diffusa e sistematica di tutti gli strumenti disponibili a garantire l'autenticità dei documenti e all'adozione di sistemi di classificazione dettagliati che includano procedure per la conservazione e la selezione dei documenti.

2. Protocollazione e gestione documentale

Nella moderna concezione amministrativa e nella normativa recente i sistemi di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali, possono diventare gli strumenti per la completa attuazione dei principi e dei programmi di trasparenza amministrativa tra amministrazioni e cittadini e imprese, intesa come concreto diritto del cittadino e dell'impresa di conoscere lo stato delle attività amministrative che li riguardano e avere la garanzia che tali attività siano condotte nel rispetto di regole di priorità e massimo impegno.

La protocollazione rappresenta una delle fasi determinanti nella gestione dei sistemi documentali all'interno delle pubbliche amministrazioni. Il protocollo è uno strumento tecnico necessario per gestire la documentazione nella fase di formazione e per operare una corretta strutturazione dell'archivio, organizzando le fasi di produzione e consentendo una corretta gestione della documentazione nell'archivio corrente.

Con l'emanazione del DPR 428/1998, successivamente confluito nel DPR 445/2000, il legislatore, prescrivendo l'obbligo per le PA entro il 31 dicembre 2003 dell'adozione di un sistema di protocollo informatico e di gestione della documentazione, ha individuato nel protocollo il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le amministrazioni e all'interno di esse, facendo assumere al protocollo informatico un'importanza fondamentale nella strategia operativa dell'intera PA.

Tutto ciò ha posto le amministrazioni italiane di fronte alla necessità di ridefinire la struttura documentale dell'ente analizzando e ridisegnando i flussi, introducendo o aggiornando i sistemi di classificazione e strutturando l'archivio come una funzione primaria dell'ente stesso.

Molta importanza ha avuto, inoltre, l'introduzione, nella normativa italiana, del concetto di documento elettronico e della sua gestione poiché all'interno di tali norme si sviluppa il progetto di informatizzazione del protocollo dell'uso della firma digitale e dei criteri di conservazione dei documenti elettronici.

L'art. 7 del DPR 428/1998 includeva le operazioni di classificazione del documento tra quelle necessarie per la tenuta del protocollo informatico, ed in particolare per la realizzazione del cosiddetto nucleo minimo di protocollo.

Nella disciplina archivistica la classificazione è un'operazione finalizzata all'organizzazione fisica dei documenti secondo uno schema di classificazione (titolario), cioè uno schema organicamente derivato dalle competenze funzionali dell'ente.

I documenti elettronici, a causa delle loro peculiarità ed in accordo con quanto prescritto dall'attuale normativa in materia di protocollo informatico rendono la classificazione dei documenti operazione necessaria e contigua alla protocollazione, in quanto, in assenza di una struttura di classificazione e di una indicizzazione, il documento elettronico diventa praticamente irrecuperabile.

L'introduzione del documento informatico, la cui validità già annunciata nell'art. 22 della L. 241/1990 ed oggi pienamente garantita dalla legislazione recente, nonché la sua crescente diffusione nella PA, costringono ad una revisione della disciplina archivistica e ad un suo adeguamento in relazione ai cambiamenti in atto a seguito della affermazione delle ICT.

La gestione automatizzata del flusso dei documenti e protocollo informatico necessita di un'infrastruttura applicativa su cui incentrare i sistemi di gestione documentale integrati con il protocollo, i sistemi di pianificazione e controllo, i sistemi di workflow per la gestione dell'iter procedimentale.

La normativa stabilisce che ogni amministrazione deve individuare al proprio interno un insieme di "Aree Organizzative Omogenee" (AOO) e per ciascuna di esse deve dotarsi di un sistema di protocollo informatico che realizzi alcune funzionalità di base (nucleo minimo).

L'effettuazione di una registrazione di protocollo (ovvero l'operazione con la quale si memorizzano le informazioni principali relative al documento nel registro di protocollo) corrisponde alla assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione e in particolare modo serve a certificare l'esistenza del documento a partire da una certa data. Questo significa che, nel caso di documenti ricevuti, l'amministrazione non può negare, a fronte della richiesta di esibizione del contenuto di una registrazione, che un documento sia esistito. Inoltre essa certifica il fatto che il documento è entrato nell'ambito dell'amministrazione e dei processi amministrativi di quest'ultima che lo riguardano.

Nel caso di documenti prodotti dall'amministrazione, la stessa può avvalersi dello strumento protocollo informatico per fini probatori (ad esempio per dimostrare a terzi che un proprio documento è stato prodotto o che ha ottenuto un valore ufficiale prima di una certa data).

Il nucleo minimo prevede anche l'adozione di un titolare per permettere all'amministrazione di archiviare i documenti protocollati in base ad uno schema di classificazione predefinito. In tal modo, oltre a favorire le necessità correnti come la ricerca dei documenti, si pongono le basi per la gestione complessiva del patrimonio documentale dell'amministrazione. La normativa oltre a dare dei principi generali (e quindi a specificare quali sono i requisiti del sistema), detta le regole organizzative interne e le caratteristiche dei sistemi tecnologici che ciascuna amministrazione deve adottare per essere in grado di fornire i servizi di certificazione e di gestione dei documenti garantendo la sicurezza e l'integrità dei dati, e l'accesso diretto ai soli soggetti che ne hanno diritto, in modo da non violare la legge sulla privacy; in particolare l'amministrazione deve per ogni AOO: mantenere un registro informatico; istituire un servizio e nominare un responsabile; assicurare che venga effettuata la registrazione di protocollo dei documenti scambiati con soggetti esterni.

Nella maggior parte dei casi un sistema di protocollo informatico rappresenta quindi il primo passo nell'automazione dei procedimenti amministrativi o, più in generale, nel supporto all'informatizzazione dei processi o flussi di lavoro (workflow). All'interno della Pubblica Amministrazione il protocollo informatico ha rappresentato finora il primo passo verso l'automazione dell'ufficio, mentre il supporto alla gestione di flussi documentali ne rappresenta il successivo.

All'interno dei sistemi di workflow management la gestione del protocollo rappresenta il primo e fondamentale nucleo nella gestione complessiva dei procedimenti, attivando procedure amministrative che si sviluppano in ulteriori fasi (es. archiviazione di documenti, scambio di informazioni con altri uffici ed enti, gestione dell'interazione con l'utente, etc.).

3. Classificazione e fascicolazione

L'evoluzione della normativa in tema di documentazione amministrativa, l'introduzione diffusa dei sistemi di protocollo informatico all'interno della Pubblica Amministrazione, il progressivo incremento della produzione di documentazione digitale hanno provocato una rinnovata attenzione relativamente al tema della classificazione quale strumento essenziale per l'efficienza della gestione dei flussi documentali e dell'archiviazione, e quindi di efficacia amministrativa.

Una serie di esperienze e di progetti promossi, nel corso dell'ultimo decennio, da alcuni enti e dall'Amministrazione archivistica dedicati alla predisposizione di piani di classificazione condivisi per una serie di tipologie di soggetti istituzionali (Camere di Commercio, Università, Aziende sanitarie locali, Regioni, Province, Comuni) ha consentito di sviluppare strumenti e modelli di gestione (titolari, massimari di conservazione e manuali di gestione) della documentazione utili all'applicazione delle procedure informatizzate nella gestione del servizio di protocollo e archivio previsti dal DPR 445/2000.

La classificazione è un'attività che consente di organizzare tutti i documenti correnti prodotti da un determinato soggetto (nel caso della Pubblica Amministrazione, da una Area Organizzativa Omogenea), protocollati e non, secondo uno schema articolato di voci (il piano di classificazione) che descrive l'attività del soggetto produttore identificandone funzioni e competenze.

Mediante le operazioni di classificazione e registrazione di protocollo vengono attribuiti a ciascun documento dei codici di riferimento che lo identificano e lo associano agli altri documenti che formano la stessa pratica, nell'ambito di una delle serie di un determinato archivio.

Tale pratica consente rapidità ed efficienza nel reperimento della documentazione; facilita la definizione dei tempi di conservazione delle unità documentarie ai fini delle operazioni di selezione e scarto. Il titolare ha inoltre la finalità di rendere possibile la gestione integrata di sistemi documentari ibridi, in parte cartacei, in parte digitali; di identificare le responsabilità specifiche per la gestione dei documenti (a tal fine è opportuno indicare per ogni singola voce finale di classificazione la/e struttura/e organizzativa/e che ne assumono la responsabilità); di collegare le finalità amministrative relative al trattamento degli affari con le tecniche di gestione dei documenti.

Sono soggetti a classificazione tutti i documenti che entrano a far parte di un sistema documentale, a prescindere dal loro stato di trasmissione (a prescindere cioè dal fatto che siano documenti ricevuti, spediti o interni) e dal supporto utilizzato (a prescindere cioè dal fatto che si tratti di documenti cartacei o informatici). In quanto strumento di prima organizzazione dei documenti, la classificazione si dovrebbe applicare contestualmente

allo svolgimento delle attività correnti e mai a posteriori in archivi già formati secondo criteri diversi.

La fascicolazione è un'attività di riconduzione logica (e, nel caso di documenti cartacei, anche fisica) di un documento all'interno dell'unità archivistica che ne raccoglie i precedenti, al fine di mantenere vivo il vincolo archivistico che lega ogni singolo documento alla pratica relativa. Tale attività permette di costruire un sistema basato sull'organizzazione funzionale dei documenti in unità complesse stabili nel tempo (i fascicoli), che riflettono la concreta attività del soggetto produttore. La classificazione facilita inoltre la gestione dei tempi di conservazione e delle modalità di accesso dei fascicoli (art. 6 DPCM 28 ottobre 1999).

Per la corretta formazione dell'archivio corrente è necessario descrivere sequenzialmente i fascicoli in un registro destinato a tale scopo, che prende il nome di repertorio, la cui funzione deve essere assicurata anche dalla gestione informatica del protocollo e dei flussi documentali.

Il repertorio deve essere organizzato in maniera da riprodurre le suddivisioni del titolare d'archivio e determina il perfezionamento delle operazioni di classificazione. I fascicoli vengono registrati con numerazione progressiva secondo l'ordine cronologico in cui si costituiscono.

La classificazione e la fascicolazione favoriscono la sedimentazione stabile dei documenti prodotti e acquisiti dall'amministrazione nel corso della propria attività: solo così si assicura la possibilità per l'amministrazione stessa e per il cittadino di accedere ad una informazione contestualizzata, che dia conto del patrimonio informativo utilizzato a supporto di una determinata attività amministrativa.

La recente normativa ha sancito l'obbligatorietà della classificazione per tutte le pubbliche amministrazioni (art. 64 c. 4 DPR 445/200) quale strumento fondamentale per la corretta gestione del sistema archivistico, in funzione dell'attuazione dei principi di economicità, efficacia, trasparenza e garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa (art. 1 c. 1 L. 241/1990, art. 2 c. 1 D.Lgs. 29/1993), definendola inoltre "necessaria" per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti (art. 56 DPR 445/2000).

Gli Enti pubblici hanno inoltre l'obbligo giuridico di ordinare il proprio archivio (art. 30 D.Lgs. 42/2004) secondo due aspetti: predisporre mezzi e procedure perché l'archivio corrente nasca ordinato, e riordinare l'archivio già esistente ove si trovi in stato di disordine. Il primo di questi aspetti si riconduce all'obbligo di classificazione.

La normativa vigente e la dottrina archivistica prevalente privilegiano l'adozione di un sistema di classificazione basato sulle funzioni esercitate dall'ente, negli ambiti di competenza definiti dalla legge. In virtù di tali principi ed al fine di garantire la stabilità della classificazione e la continuità delle serie archivistiche anche nel caso di cambiamenti nell'assetto degli uffici produttori, la progettazione di titolari all'interno della PA non segue lo schema degli organigrammi, ma vengono disegnati in base alle funzioni e alle competenze dell'ente.

Nell'attuale momento storico la Pubblica Amministrazione italiana gestisce archivi formati da documentazione su supporto analogico (essenzialmente cartaceo) e da documenti digitali, parte dei quali provvisti di strumenti di validazione come la firma digitale. I sistemi di gestione documentale degli enti si trovano nella situazione di dover governare tale situazione ibrida per un tempo che non è ancora possibile quantificare.

Questa convivenza di diversi tipi di supporti può dipendere per un verso dalla diretta produzione/ricezione di documenti su supporto informatico che vanno ad aggiungersi ai preesistenti documenti tradizionali, dall'altro può essere frutto della scelta di trasformare documenti tradizionali in documenti digitali.

I sistemi di classificazione, in virtù della loro funzione di legare sistematicamente documenti che per ragioni di conservazione fisica dei rispettivi supporti si trovino in collocazioni diverse, rappresentano gli strumenti indispensabili nell'organizzazione sia degli archivi cartacei che di quelli digitali, nonché dei sistemi ibridi.

In altre parole la classificazione consente di costituire, mantenere nel tempo o ricostruire i legami logici e funzionali tra documenti formati, pervenuti e gestiti su supporti diversi, che attengano allo svolgimento di una medesima attività amministrativa.

4. La firma digitale

La firma digitale è il risultato di una procedura informatica che garantisce l'autenticità e l'integrità di messaggi e documenti scambiati e archiviati con mezzi informatici, al pari di quanto svolto dalla firma autografa per i documenti tradizionali. La differenza tra firma autografa e firma digitale è che la prima è legata alla caratteristica fisica della persona che appone la firma, vale a dire la grafia, mentre la seconda al possesso di uno strumento informatico e di un PIN di abilitazione, da parte del firmatario.

La firma digitale è quindi il risultato di una procedura informatica (validazione) che consente al sottoscrittore di rendere manifesta l'autenticità del documento informatico ed al destinatario di verificarne la provenienza e l'integrità. In sostanza i requisiti assolti sono l'autenticità (con un documento firmato digitalmente si può essere certi dell'identità del sottoscrittore) e l'integrità (sicurezza che il documento informatico non è stato modificato dopo la sua sottoscrizione).

Per generare una firma digitale è necessario utilizzare una coppia di chiavi digitali asimmetriche, attribuite in maniera univoca ad un soggetto detto Titolare della coppia di chiavi. La prima, chiave privata destinata ad essere conosciuta solo dal Titolare, è utilizzata per la generazione della firma digitale da apporre al documento, la seconda chiave, da rendere pubblica, viene utilizzata per verificare l'autenticità della firma. Caratteristica di tale metodo, detto crittografia a doppia chiave, è che, firmato il documento con la chiave privata, la firma può essere verificata con successo esclusivamente con la corrispondente chiave pubblica. La sicurezza è garantita dalla impossibilità di ricostruire la chiave privata (segreta) a partire da quella pubblica, anche se le due chiavi sono univocamente collegate.

A partire del 1997, una serie di provvedimenti legislativi ha conferito valore giuridico al documento informatico e alla firma digitale. La pubblicazione della Direttiva europea 1999/93/CE (Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council on a common framework for electronic signatures), nel gennaio del 2000, ha dato ulteriore impulso al processo legislativo, imponendo un quadro comune agli stati dell'Unione europea. Il processo legislativo ha anche fornito delle indicazioni sulle tecnologie da impiegare per ottenere delle firme digitali che possano ritenersi equivalenti a quelle autografe. La struttura normativa dettata dal legislatore comunitario ha introdotto differenti livelli di sottoscrizione. Nel linguaggio corrente, quindi, hanno iniziato a essere utilizzati i termini firma "debole" o "leggera" e firma "forte" o "pesante". Dal punto di vista tecnico e realizzativo è ben definita la firma "forte", ovvero quella che il legislatore definisce firma digitale. Essa è basata su un sistema a chiavi crittografiche asimmetriche, utilizza un certificato digitale con particolari caratteristiche, rilasciato da un soggetto con specifiche capacità professionali garantite dallo Stato e viene creata mediante un dispositivo con elevate caratteristiche di sicurezza che in genere è una smart card.

L'altra tipologia di firma è la cosiddetta firma "leggera". Ovviamente l'efficacia giuridica delle due firme è diversa. La firma digitale è equivalente a una sottoscrizione autografa. Le altre potrebbero non esserlo: vengono valutate in fase di giudizio in base a caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza.

Come ulteriore garanzia per la Pubblica Amministrazione, che è obbligata ad accettare i documenti firmati digitalmente, i certificatori che intendono rilasciare certificati digitali validi per le sottoscrizioni di istanze e dichiarazioni inviate per via telematica alla Pubblica Amministrazione stessa, possono dimostrare di possedere particolari e comunque superiori caratteristiche di qualità e sicurezza e ottenere quindi la qualifica di "certificatore accreditato". Tale qualifica è sotto il controllo ed è garantita, in Italia, dallo Stato.

Da quanto esposto si può dedurre che nella Pubblica Amministrazione l'espressione del potere di firma nel documento informatico da parte del funzionario che ne ha titolarità, dovrà essere esercitata con la firma digitale.

La garanzia che il documento informatico, dopo la sottoscrizione, non possa essere modificato in alcun modo in quanto, durante la procedura di verifica, eventuali modifiche sarebbero riscontrate, la certezza che solo il titolare del certificato possa aver sottoscritto il documento perché non solo possiede il dispositivo di firma (smartcard/tokenUSB) necessario, ma è anche l'unico a conoscere il PIN (Personal Identification Number) necessario per utilizzare il dispositivo stesso, unite al ruolo del certificatore che garantisce la veridicità e la correttezza delle informazioni riportate nel certificato (dati anagrafici del titolare), forniscono allo strumento "firma digitale" caratteristiche tali da non consentire al sottoscrittore di disconoscere la propria firma digitale (fatta salva la possibilità di querela di falso).

Fino dalla sua nascita la firma digitale è stata uno strumento di capitale importanza nell'ambito dei processi di semplificazione amministrativa. Infatti la firma digitale è indispensabile nell'automazione dei processi amministrativi, nella gestione informatizzata dei flussi documentali e in tutti quei procedimenti dove si vuole l'eliminazione del documento cartaceo.

La firma digitale trova già da tempo applicazione nel protocollo informatico, nella procedura di conservazione documentale, nel mandato informatico di pagamento, nei servizi camerali, nelle procedure telematiche d'acquisto, ecc.

La diffusione della Carta Nazionale dei Servizi non potrà che favorire ulteriormente lo sviluppo e il conseguente utilizzo della firma digitale da parte dei cittadini. La CNS è una smart card per l'autenticazione del cittadino in rete e per la fruizione dei servizi in rete erogati dalla Pubblica Amministrazione. E' dotata di un microprocessore che contiene un certificato di autenticazione che identifica il titolare e assicura l'autenticità delle informazioni.

Grazie alla CNS i cittadini potranno dialogare on line con la Pubblica Amministrazione per ottenere documenti, servizi ed informazioni (certificazioni anagrafiche, accesso ai servizi sanitari, ecc..).

Il 20 febbraio 2004 il Consiglio dei Ministri ha approvato il "Regolamento per la diffusione della Carta nazionale dei servizi, a norma dell'articolo 27, comma 8, lettera b), della legge 16 gennaio 2003, n. 3". Tale DPR ha definito le caratteristiche e le modalità per il rilascio della CNS: tutte le pubbliche amministrazioni possono, infatti, emettere la CNS per consentire ai cittadini di fruire dei servizi pubblici da un'unica postazione dotata di lettore (PC) senza doversi recare personalmente nei vari uffici.

La carta contiene i dati identificativi della persona (nome, cognome, sesso, data e luogo di nascita) e il codice fiscale. Accanto al certificato di autenticazione, la CNS potrà ospitare *anche il certificato di firma digitale* conforme al DPR 445/2000 e successive modificazioni.

5. La Posta Elettronica Certificata

L'e-mail è ormai lo strumento di comunicazione elettronica più utilizzato per lo scambio di comunicazioni all'interno della Pubblica Amministrazione.

La Posta Elettronica Certificata (PEC) è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. "Certificare" l'invio e la ricezione - i due momenti fondamentali nella trasmissione dei documenti informatici - significa fornire al mittente, dal suo gestore di posta, una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione. Allo stesso modo, quando il messaggio perviene al destinatario, il gestore invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna con precisa indicazione temporale. Nel caso in cui il mittente smarrisca le ricevute, la traccia informatica delle operazioni svolte viene conservata per un periodo di tempo definito a cura dei gestori, con lo stesso valore giuridico delle ricevute.

L'utilizzo di questo strumento è diretto a sostituire i tradizionali mezzi di comunicazione utilizzati per garantire la sicurezza della comunicazione e della sua effettiva realizzazione. Quello che consente, in estrema sintesi, il servizio di posta certificata è la trasmissione di un documento informatico per via telematica con l'assicurazione dell'avvenuta consegna dello stesso.

Si tratta di un servizio basato sui sistemi di posta elettronica, come definito dallo standard SMTP e sue estensioni, che consente la trasmissione di documenti prodotti mediante strumenti informatici nel rispetto dell'articolo 14 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445.

Tra i diversi obblighi imposti ai gestori del servizio vi è quello di utilizzare, in modo "dedicato" ed esclusivo, uno o più domini DNS (Domain Name Server) per il servizio di Posta Elettronica Certificata.

L'invio da parte del mittente di un messaggio di posta elettronica certificata equivale all'utilizzo dei classici sistemi di inoltro dei documenti, con ricevuta di ricezione, per mezzo del servizio postale. L'obiettivo che si prefigge l'utilizzatore della Posta Elettronica Certificata è, infatti, quello di dare e ricevere certezza in merito all'inoltro, dalla casella di posta del mittente, ed alla ricezione, nella mailbox del destinatario, del messaggio attraverso la certificazione dei tempi e delle modalità in cui tale processo è iniziato e si è concluso. I soggetti che entrano in scena nell'ambito del servizio di posta elettronica certificata, sono quindi il mittente, il destinatario e il gestore del servizio. La trasmissione del messaggio di Posta Elettronica Certificata avviene, dunque, mediante l'invio dello stesso da parte del gestore del mittente con firma elettronica.

Tutte le fasi del trattamento del suddetto messaggio sono memorizzate in specifici registri. E' dovere dei gestori fornire al mittente la ricevuta di accettazione (generata dal gestore di riferimento del mittente) e di avvenuta consegna (generata dal gestore di rife-

rimento del destinatario) con l'indicazione dei dati di certificazione attestanti l'invio e l'avvenuto recapito presso la casella di posta del destinatario. Alla luce di alcuni dubbi sollevati in merito alla ricevuta di avvenuta consegna, è necessario puntualizzare che la stessa è rilasciata contestualmente alla avvenuta disponibilità del messaggio nella casella di posta del destinatario, non rilevando a tal fine l'effettiva lettura dello stesso.

Il contenuto della ricevuta contiene necessariamente la certificazione dell'avvenuto recapito, della data e dell'ora dell'evento (marcatore temporale).

È necessario precisare che possono essere gestori del servizio di Posta Elettronica Certificata solo dei soggetti particolarmente qualificati. Il richiedente l'iscrizione nell'indice dei gestori di Posta Elettronica Certificata, oltre a dover possedere la natura giuridica di società di capitali deve dimostrare l'affidabilità organizzativa e tecnica necessaria per svolgere l'attività in questione, impiegando idonee garanzie anche rispetto al personale ed ai mezzi tecnici e procedurali impiegati al fine di dimostrare il pieno rispetto della normativa in materia.

Avviata nel 2002 dal Centro tecnico per la RUPA attraverso l'attività pluriennale del Gruppo di Lavoro ivi costituito, la prima sperimentazione sul servizio di PEC è stata condotta con particolare riguardo agli aspetti legati all'interoperabilità. Parallelamente sono stati sviluppati, nell'ambito della PA, alcuni progetti che hanno realizzato servizi di Posta Elettronica Certificata partendo dalle regole tecniche che si andavano formando.

Il provvedimento attualmente in vigore che disciplina le modalità di utilizzo della Posta Elettronica Certificata (PEC) nei rapporti con la PA e tra privati cittadini è il DPR 11 febbraio 2005, n. 68 pubblicato nella G.U. del 28 aprile 2005, n. 97.

I contenuti principali di questo provvedimento possono essere riassunti nei punti seguenti:

- nella catena di trasmissione possono scambiarsi le e-mail certificate sia le pubbliche amministrazioni che i privati. Sono i gestori del servizio (art. 14), iscritti in apposito elenco tenuto dal CNIPA (che verifica i requisiti soggettivi ed oggettivi inerenti ad esempio alla capacità ed esperienza tecnico-organizzativa, alla dimestichezza con procedure e metodi per la gestione della sicurezza, alla certificazione ISO9000 del processo), a fare da garanti dell'avvenuta consegna;
- i messaggi vengono sottoscritti con la firma digitale che deve essere apposta sia sulla busta, sia sulle ricevute rilasciate dai gestori per assicurare l'integrità e l'autenticità del messaggio;
- i gestori sono tenuti a verificare l'eventuale presenza di virus nelle e-mail ed informare in caso positivo il mittente, bloccandone la trasmissione (art. 12);
- le imprese, nei rapporti intercorrenti, possono dichiarare l'esplicita volontà di accettare l'invio di PEC mediante indicazione nell'atto di iscrizione delle imprese.

L'Art. 11 del regolamento sull'utilizzo della Posta Elettronica Certificata stabilisce alcuni obblighi a cui sono sottoposti i gestori di posta elettronica a garanzia della sicurezza del servizio:

- i gestori di Posta Elettronica Certificata trasmettono il messaggio dal mittente al destinatario integro in tutte le sue parti, includendolo nella busta di trasporto;
- durante le fasi di trasmissione del messaggio i gestori mantengono traccia delle operazioni svolte su un apposito log dei messaggi per trenta mesi;

- per la tenuta del registro i gestori adottano le opportune soluzioni tecniche ed organizzative che garantiscono la riservatezza, la sicurezza, l'integrità e l'inalterabilità nel tempo delle informazioni in esso contenute;
- i gestori prevedono operazioni di emergenza che in ogni caso assicurano la trasmissione ed il rilascio delle ricevute.

I gestori di Posta Elettronica Certificata sono tenuti a garantire la riservatezza, la sicurezza e l'integrità nel tempo delle informazioni contenute nella cosiddetta "busta di trasporto" (il documento informatico che contiene il messaggio di Posta Elettronica Certificata) conservandole per trenta mesi.

I gestori di Posta Elettronica Certificata, per essere inclusi in un apposito elenco pubblico gestito e controllato dal CNIPA, devono avere determinati requisiti: possono essere pubbliche amministrazioni o soggetti privati con natura giuridica di società di capitali con un capitale sociale versato non inferiore a un milione di euro.

Le Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della Posta Elettronica Certificata sono state emanate attraverso il Decreto ministeriale 2 novembre 2005.

6. La conservazione delle risorse digitali

All'interno dei processi di gestione documentale, la conservazione (temporanea e permanente) rappresenta la tappa finale del ciclo di vita dei documenti.

Soprattutto gli aspetti conservativi legati alla documentazione digitale necessitano di essere impostati e previsti fin dalle fasi iniziali di formazione e gestione dei documenti. In particolare nelle pratiche di archiviazione, intese come il complesso dei procedimenti che consentono di acquisire un documento nel sistema documentario, attribuendo ad esso un codice di identificazione univoco – utile sia ai fini di certificazione della sua esistenza, che per consentire l'accesso – provvedendo alla sua classificazione ed assicurando la gestione delle relazioni con gli altri documenti del sistema.

I servizi richiesti dall'utenza dei moderni sistemi informativi riguardano, da una parte, il mantenimento dell'autenticità e dell'integrità dei documenti e, dall'altra, modalità di accesso che producono sovente forti cambiamenti all'interno della loro struttura e delle informazioni descrittive. Questa situazione ha posto in evidenza molti elementi di criticità legati alla conservazione e sottolineato come alcune attività dedicate a questa debbano essere previste già al momento della formazione delle risorse digitali. In questa ottica, appare di fondamentale importanza la definizione delle responsabilità per la gestione dei documenti all'interno di ogni amministrazione e l'utilizzo di formati standard sia per la formazione dei documenti sia per la predisposizione dei necessari metadati di contesto, di ordinamento, di gestione.

Come qualunque supporto fisico, le risorse digitali sono soggette a un progressivo e inevitabile processo di invecchiamento che provoca gravi rischi di perdita di dati e manipolazioni.

La formalizzazione dei concetti e dei principi connessi alla conservazione delle risorse digitali ha polarizzato l'attenzione della comunità scientifica (in particolare del mondo archivistico) negli ultimi anni, con particolare riguardo ai nodi concettuali, ai vincoli e alle criticità di tipo organizzativo, alla revisione della normativa, allo studio della tipologia dei formati e dei metodi per la conservazione.

La conservazione nel tempo della documentazione informatica comporta la necessità di operarne la migrazione periodica in nuovi formati e su nuovi supporti, in ambienti e piattaforme diverse, ma nel contempo presenta non poche difficoltà in termini di gestione, lettura e comprensione dei “nuovi” oggetti.

Ulteriori elementi problematici risiedono nella tutela della riservatezza dei dati – argomento fortemente amplificato dalla recente normativa in tema di privacy e copyright – e dall'ampio utilizzo di formati proprietari che impediscono la migrazione dei dati in formati diversi.

Le logiche e le prassi legate alla funzione conservativa delle memorie digitali comportano un significativo cambiamento rispetto alle pratiche tradizionali legate alla documentazione cartacea. Una delle caratteristiche precipue della conservazione in ambiente digitale è infatti una funzione attiva e continua nel tempo. Un aspetto che richiede un forte cambiamento di mentalità a fronte di analisi, esperienze e sperimentazioni empiriche ancora poco sviluppate.

La diversificazione dei prodotti ostacola inoltre la formalizzazione di soluzioni univoche e la rapida obsolescenza dei supporti non consente di impostare piani di sperimentazione sufficientemente protratti nel tempo al fine di individuare metodi e procedure condivisi, standard univoci e di produrre una regolamentazione adeguata.

La conservazione digitale abbisogna quindi di un insieme di attività e strumenti che permettano il mantenimento dell'accessibilità, della leggibilità ed intelligibilità, dell'autenticità e integrità nel lungo periodo dei documenti informatici, in un ambiente tecnologico diverso da quello di origine.

In questo senso la pratica conservativa non può coincidere con la preservazione del flusso di bit, ma implica anche il mantenimento delle informazioni necessarie ad assicurare la interpretazione di tale flusso, attraverso la predisposizione di set di metadati descrittivi e gestionali.

All'interno della normativa di riferimento in tema di documentazione amministrativa le disposizioni dedicate alle esigenze conservative sono numerose.

Il Testo Unico sul documento amministrativo (DPR 445/2000) e le relative regole tecniche (DPCM 31 dicembre 2000) prevedono in particolare: operazioni di salvataggio periodiche su supporti removibili da conservare in duplice copia in luoghi remoti e sicuri; la necessità di mantenere leggibili le informazioni rimosse dal sistema; nel caso della conservazione sostitutiva il mantenimento delle informazioni relative alla gestione informatica dei documenti come parte integrante del sistema di indicizzazione e di organizzazione dei documenti oggetto delle procedure di conservazione; l'obbligatorietà del log di sistema con la registrazione e verifica degli utenti e di tutti gli interventi effettuati e la gestione conservativa delle informazioni, con riferimento alle modifiche effettuate sui singoli campi del database relativo ai dati di registrazione di protocollo; la garanzia di leggibilità nel tempo di tutti i documenti trasmessi, compresi gli allegati; i dati della segnatura di protocollo (ovvero gli elementi che identificano il profilo del documento in ambiente digitale) sono contenuti nel messaggio stesso di invio del documento in un file conforme allo standard XML.

Il Decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 14 ottobre 2003 contenente le linee guida sulla gestione informatica dei documenti prevede che:

- i requisiti dei documenti informatici implicano la loro identificazione certa e strumenti di garanzia dell'integrità: identificabilità dell'autore (persona fisica e giuridica), sottoscrizione, idoneità alla registrazione di protocollo in quanto strumento identificativo, accessibilità, leggibilità, interscambiabilità;
- i formati devono garantire la non modificabilità di struttura e contenuti: si fa pertanto divieto di produrre documenti informatici che contengano "macroistruzioni o codice eseguibile tali da attivare funzionalità che possano modificarne la struttura o il contenuto";

- si prevede l'obbligo di incorporare "in modo irreversibile" eventuali immagini, suoni e video qualora costituiscano parti integranti del documento digitale.

La Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 22 novembre 2003 sull'utilizzo dei sistemi di posta elettronica stabilisce l'obbligo dell'adozione di metodi di conservazione dei messaggi pervenuti in relazione alle tipologie documentarie e ai tempi di tenuta. La Deliberazione CNIPA 11/2004 sulla riproduzione sostitutiva detta i principi in materia di conservazione: la conservazione di documenti digitali avviene mediante memorizzazione su supporti ottici e termina con l'apposizione sull'insieme dei documenti del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta il corretto svolgimento del processo (anche nel caso di riversamento sostitutivo che implica – nel caso dei documenti informatici o di documenti analogici originali unici – l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale che attesti la conformità di quanto memorizzato al documento d'origine).

Stabilisce inoltre i compiti da affidare alla figura specifica del Responsabile della conservazione: la definizione delle caratteristiche e dei requisiti del sistema di conservazione in funzione della tipologia dei documenti (analogici o digitali); la gestione delle procedure di sicurezza e tracciabilità anche per garantire l'esibizione dei documenti; l'archiviazione dei dati relativi alla descrizione del contenuto dell'insieme dei documenti, agli estremi identificativi del Responsabile della conservazione, all'indicazione delle copie di sicurezza; il mantenimento e l'accessibilità di un archivio del software dei programmi; la definizione e la verifica delle procedure di sicurezza; la verifica periodica dell'effettiva leggibilità dei documenti conservati.

La stessa Deliberazione prevede inoltre la possibilità di delegare a terzi l'esercizio di responsabilità in materia di conservazione digitale e ne definisce i limiti.

PROGETTI DI RICERCA INTERNAZIONALI ED EUROPEI

Le principali tematiche legate alla gestione e conservazione della documentazione digitale necessitano di risorse, di infrastrutture per la ricerca – laboratori e centri di competenza – dove condividere esperienze e sperimentare soluzioni applicative, di luoghi di confronto sugli aspetti normativi e sull'evoluzione delle tecnologie, di modalità operative che diano soluzioni e risposte alle richieste del mercato e delle amministrazioni alle prese con le problematiche indotte dall'uso delle tecnologie informatiche.

DELOS e ERPANET

Alcune iniziative europee sono state dedicate alla creazione di reti di cooperazione in questo ambito, tra cui in particolare il progetto DELOS, con una specifica area di ricerca nel campo della conservazione digitale, e la rete ERPANET (Electronic Resource Preservation and Access Network, 2002-2004).

Il sito www.erpanet.org mette a disposizione una ricca documentazione (analisi critica della letteratura specializzata, valutazione di progetti di ricerca e applicativi, sviluppo di tool per le diverse attività conservative, realizzazione di iniziative formative nella forma di seminari e workshop, sviluppo di studi di casi nei diversi settori) dedicata alle problematiche organizzative e tecniche della conservazione digitale.

Le finalità principali del progetto prevedono di:

- superare l'isolamento (soprattutto delle istituzioni di piccole dimensioni) e garantire la multi-disciplinarietà delle iniziative;
- coinvolgere come nodi di una rete europea i centri di ricerca e le istituzioni che conservano il patrimonio culturale digitale, ma anche le società di informatica, il mondo economico, la pubblica amministrazione al fine di scambiare e condividere conoscenze e idee rendendole disponibili anche a coloro che non partecipano attivamente ai progetti di ricerca;
- promuovere lo sviluppo e l'uso di standard e best practice;
- definire requisiti e criticità specifici della funzione conservativa. Proprio con riferimento alle criticità in tutte le iniziative formative sviluppate da ERPANET, uno dei temi che emerge sempre per la sua centralità e che merita quindi uno specifico approfondimento è quello relativo ai problemi dell'autenticità e dell'accessibilità delle risorse digitali, cui si è già in parte fatto cenno in precedenza e che si affronta ora con maggiore attenzione.

InterPARES

Il Progetto InterPARES (*International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems*: www.interpares.org), guidato dalla *School of Library, Archival and Information Studies at the University of British Columbia*, è un'iniziativa internazionale in cui rappresentanti di istituzioni pubbliche e industrie private specializzate in campo archivistico e informatico, stanno collaborando per sviluppare la conoscenza richiesta per la conservazione a lungo termine dell'autenticità dei record creati in ambiente digitale.

Nel contesto della ricerca sulla documentazione digitale, i risultati del progetto internazionale InterPARES 1 sui requisiti di autenticità delle risorse digitali costituiscono un punto di riferimento imprescindibile per alcune conclusioni concettuali e di metodo cui il Gruppo di Lavoro è pervenuto.

Tali requisiti applicati ai documenti elettronici hanno costituito un'area di indagine fondamentale e prioritaria del progetto che ha identificato, nella prima fase di attività conclusa nel 2001, un quadro generale coerente degli elementi costitutivi, attributi e procedure idonei a consentire la verifica dell'autenticità nel tempo delle risorse digitali.

Lo scopo principale del progetto è consistito nello sviluppo della teoria e dei metodi essenziali alla conservazione a lungo termine di documenti elettronici autentici, e, su questa base, formulare indirizzi, strategie e standard capaci di garantire tale conservazione.

L'oggetto primario sono stati i documenti testuali non correnti contenuti in database e document management system e prodotti nel corso di attività amministrative.

Tra le principali conclusioni formulate a chiusura della prima fase del progetto, è stata dimostrata la sostanziale impossibilità di garantire una conservazione statica dei documenti informatici, e la possibilità di assicurare unicamente il mantenimento dell'integrità del contenuto e dell'autenticità della documentazione mediante adeguate procedure di migrazione su nuovi supporti garantite da un soggetto imparziale.

È stata inoltre evidenziata la necessità di specifici standard di formazione, rigorose procedure di migrazione e apposite strutture garanti dedicate per la conservazione di documenti informatici che mantengano i caratteri di integrità e autenticità.

Di particolare importanza risulta l'assunto secondo il quale la conservazione a lungo termine in ambiente elettronico permette solo la produzione di copie autentiche di documenti elettronici autentici, a causa delle modifiche nel flusso di bit che costituiscono i documenti, dovute all'accesso e alla continua necessità di migrazioni indotte dall'obsolescenza tecnologica.

Le problematiche legate all'autenticità e al suo mantenimento riguardano sia i documenti ancora attivi nell'ambiente di produzione originario e che siano stati sottoposti a processi di migrazione, sia quelli già trasferiti o in fase di trasferimento verso ambienti dedicati alla conservazione e alla consultazione per fini di ricerca.

Per i documenti digitali non è possibile la verifica dell'autenticità nel tempo, in quanto non legati ad un supporto originario e soggetti a migrazioni ripetute. Si deve quindi parlare di una presunzione di autenticità, garantita da una serie di requisiti legati alle fasi di formazione del documento e alle modalità di trasferimento, compresa la documentazione della "catena ininterrotta" della custodia.

Tale presunzione di autenticità implica la necessità di un'identificazione certa dei documenti, attraverso schemi che riportino gli elementi costitutivi e gli attributi descrittivi del documento e del contesto di produzione (amministrativo, giuridico, documentario), individuando le procedure che hanno garantito l'integrità della fonte in tutte le fasi della sua gestione. Pertanto l'autenticità dei documenti digitali viene garantita unicamente dalla possibilità di identificare univocamente gli elementi costitutivi dei singoli documenti e le informazioni di contesto ad essi legate: i dati che identificano la provenienza (organizzazione responsabile, autore), le componenti logiche interne, la registrazione univoca dell'avvenuta acquisizione, le relazioni alla base della formazione e organizzazione dell'archivio (ad esempio, classificazione e fascicolazione), l'impronta e il certificato relativi all'utilizzo della firma digitale quale elemento per l'autenticazione del documento al momento della sua formazione.

Bibliografia

BIBLIOGRAFIA SPECIFICA SULLE TEMATICHE DELLA “DEMATERIALIZZAZIONE”

- [1] ABRAMOVITZ J., MATOON A., *Paper Cuts: Recovering the Paper Landscape*, Worldwatch Paper 1999.
- [2] BONAIUTI M., GEORGESCU ROEGEN N., *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.
- [3] CHEYNET V., *Decrescita e democrazia*, Altermonde, 2004.
- [4] CLEVELAND CUTLER J., RUTH M., *Indicators of Dematerialization and the Materials Intensity of Use*, Center for Energy and Environmental Studies and Department of Geography, Boston University, Boston, MA, USA, 1998.
- [5] CORSI M., GULLO E., GUMINA A., *L'impatto delle tecnologie dell'informazione sul settore delle Amministrazioni Pubbliche*, «Estratti di Economia italiana», 2 (2002).
- [6] DAL'ARIA BURANI G., *Relazione del presidente di Assocarta sull'attività svolta dall'Associazione nel 2003*, Roma, Assocarta, 2003, (www.assocarta.it).
- [7] GIORGETTI E. (ed.), *Decalogo della semplificazione amministrativa*, Roma, Confindustria, 2004.
- [8] GREENGARD S., *Getting Rid of the Paper Chase*, Workforce. 1999.
- [9] HEISKANEN E., JALAS M., KARNA A., *The dematerialization potential of services and IT: Futures studies methods perspectives*, Workshop “Futures Studies in Environmental Management, Finland Futures research Centre”, Istanbul (Turkey), 2000.
- [10] OECD (2003), *From Red Tape to smart tape: Administrative Simplification in OECD countries*, OECD, Paris, (www.oecd.org).
- [11] RADAELLI C., (a cura di), *Analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, 2001.
- [12] SARANTIS H., *Business Guide to Reduction Paper*, Forestethics, 2002. (www.forestethics.org)
- [13] STAGLIANÒ R., *L'ufficio senza carta resta solo un'utopia*, “La Repubblica”, 31 luglio 2002.

BIBLIOGRAFIA RECENTE SULLE PRINCIPALI TEMATICHE DELLA GESTIONE DOCUMENTALE

- [14] AGA ROSSI E., GUERCIO M. (ed.), *La metodologia per la definizione di piani di classificazione in ambiente digitale*, Roma, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2005.
- [15] ANGELONE L., GUARASCI R., PIGLIAPOCO S. (ed.), *Il protocollo nella Pubblica amministrazione*, Rende, Università della Calabria, 2003 (Collana di Archivistica e documentazione, 2).
- [16] ARENA G., BOMBARDELLI M., GUERRA M.P., MASTUCCI A., *La documentazione amministrativa. Certezze, semplificazione e informatizzazione nel DPR 28 dicembre 2000, n. 445*, Rimini, Maggioli, 2001.
- [17] ARRABITO L., BUCCARELLI T., MAZZETTO D., *Linee guida per l'inserimento e l'aggiornamento dei dati nel protocollo informatico*, «Archivi e computer», X/1 (2000), pp. 65-69.
- [18] BALDACCI S., GELLI S. (ed.), *Il protocollista, questo sconosciuto. Atti dello stage su "Lo stato dei protocolli degli enti locali toscani e le riflessioni degli operatori sulla loro condizione" - Pisa, 6 maggio 1999*, San Miniato, Archilab, 2000.
- [19] BARRERA G., *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, «Rassegna degli Archivi di Stato», LI/2-3 (1991), pp. 342-372.
- [20] BATINI C., CANTUCCI G. (ed.), *Sistemi informativi per la Pubblica Amministrazione*, Reggio Calabria, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2000.
- [21] BONFIGLIO DOSIO G., *A proposito di scarto*, «Rassegna degli Archivi di Stato», LVII/1 (1997), pp. 128-132.
- [22] BONFIGLIO DOSIO G., *Massimario di scarto: precisazioni teoriche e nuove applicazioni*, in *Le carte sicure. Gli archivi delle assicurazioni nella realtà nazionale e locale: le fonti, la ricerca, la gestione e le nuove tecnologie*, Trieste, ANAI, 2001, pp. 321-329.
- [23] BONFIGLIO DOSIO G. (ed.), *Classificare: storia e attualità*, «Archivi per la storia», XVI/2 (2003).
- [24] BONFIGLIO DOSIO G., *Primi passi nel mondo degli archivi. Temi e testi per la formazione archivistica di primo livello*, Padova, Cleup, 2003.
- [25] BORRUSO R., TIBERI C., *L'informatica per il giurista. Dal bit a Internet*, Milano, Giuffrè, 2001.
- [26] CAMMARATA M., MACCARONE E., *La firma digitale sicura. Il documento informatico nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2003.
- [27] CAMMARATA M., *Firme elettroniche - Problemi normativi del documento informatico*, Pescara, I libri di Interlex - Monti&Ambrosini Editori, 2005.
- [28] CAMPOMORI F., ZANINI U. (ed.), *Fatturazione elettronica e conservazione sostitutiva*, Roma, Expert, 2005.
- [29] SPAZIATE A. (ed.), *Il futuro della memoria: la trasmissione del patrimonio culturale nell'era digitale*, Torino, CSI Piemonte, 2005.

- [30] CANDIAN A., *Documento e documentazione (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 579-596.
- [31] CARAMAZZA I.F., PALMIERI P., *Documentazione e documento (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, aggiornamento 1994, pp. 1-7.
- [32] CARASSI M., *Obblighi di legge degli enti pubblici in tema di archivi. A proposito di un tentativo di aiutare gli enti vigilati a gestire correttamente i loro archivi*, «Archivi & Computer», XIII/3 (2003), pp. 97-113.
- [33] CARNELUTTI F., *Documento (teoria moderna)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. VI, Torino, Utet, 1960, pp. 85-89.
- [34] CARUCCI P., *Lo scarto come elemento qualificante delle fonti per la storiografia*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXV/1-2-3 (1975), pp. 250-264.
- [35] CARUCCI P., *Le fonti archivistiche. Ordinamento e conservazione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1983.
- [36] CARUCCI P., *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1987.
- [37] CARUCCI P., *Dall'archivio corrente all'archivio storico: la selezione come momento essenziale per la salvaguardia della memoria storica*, in *Per la storiografia italiana del XXI secolo. Seminario sul progetto di censimento sistematico degli archivi di deposito dei ministeri realizzato dall'Archivio centrale dello Stato, Roma, 20 aprile 1995*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 1998, pp. 22-29.
- [38] CENCETTI G., *Il fondamento teorico della dottrina archivistica*, in *Scritti archivistici*, Roma, Il Centro di ricerca editore, 1970, pp. 38-46.
- [39] CENCETTI G., *Sull'archivio come universitas rerum*, in *Scritti archivistici*, Roma, Il Centro di ricerca editore, 1970, pp. 47-55.
- [40] *Contabilità informatica. Tenuta e conservazione delle scritture contabili con modalità informatiche*, Roma, Fondazione Luca Pacioli, 2005.
- [41] DE FELICE R., *Il concetto di archivio e la classificazione archivistica*, «Archivi e cultura», XVI (1982), pp. 27-52.
- [42] DE FELICE R., *L'archivio contemporaneo. Titolare e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988.
- [43] DE FELICE R., *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, Edizioni ANAI, 1969.
- [44] DE FELICE R., *La classificazione degli atti negli archivi moderni*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIV/2-3 (1964), pp. 215-242.

- [45] DE FELICE R., *Per la formazione dei titolari d'archivio*, «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVII/1 (1967).
- [46] *I documenti informatici. Criticità e linee d'azione*, numero monografico di «Archivi & computer», 1-2 (2003).
- [47] DURANTI L., *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato, 82).
- [48] FREGNI E., «Qualche osservazione in merito all'organizzazione dell'archivio comunale di deposito», «Rassegna degli Archivi di Stato», LIV/3 (1994) pp. 604-613.
- [49] FINOCCHIARO G., *La firma digitale. Profili privatistici*, Milano, Giuffrè, 2003.
- [50] *La gestione informatica del protocollo, dei documenti e degli archivi: guida alla disciplina normativa e tecnica aggiornata con il D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale)*, Rimini, Maggioli, 2005.
- [51] GIUVA L., *Il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, «Rassegna degli Archivi di Stato», LX/3 (2000), pp. 620-631.
- [52] GUARASCI R., *Protocollo, classificazione e archivio nelle pubbliche amministrazioni, in Il protocollo nella Pubblica amministrazione*, Rende, Università della Calabria, 2003 (Collana di Archivistica e documentazione, 2), pp. 33-46.
- [53] GUERCIO M., *La sfida delle quantità: archivi intermedi e strategie di conservazione dei documenti archivistici*, in *Per la storiografia italiana del XXI secolo. Seminario sul progetto di censimento sistematico degli archivi di deposito dei ministeri realizzato dall'Archivio centrale dello Stato, Roma, 20 aprile 1995*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 1998, pp. 38-54.
- [54] GUERCIO M., *Creazione, tenuta e conservazione dei documenti elettronici. Lo stato dell'arte*, in *Le carte preziose. Gli archivi delle banche nella realtà nazionale e locale: le fonti, la ricerca, la gestione e le nuove tecnologie*, Trieste, Associazione Nazionale Archivistica Italiana, 1999, pp. 345-358.
- [55] GUERCIO M., *I metodi per la conservazione: il ruolo dei metadati e XML*, «Archivi & computer», 1 (2001), pp. 22-34.
- [56] GUERCIO M., *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma, Carocci, 2002.
- [57] GUIATI S., *La gestione di un archivio di deposito di ente locale*, San Miniato, Archilab, 2000.
- [58] ISO 15489, *Information and documentation - Records management* (1. General e 2. Guidelines).
- [59] LODOLINI E., *Archivistica. Principi e problemi*, 9a ed., Milano, Franco Angeli, 2000.
- [60] LODOLINI E., *Gestione dei documenti e archivistica. A proposito della convergenza di discipline*, «Rassegna degli Archivi di Stato», L/1-2 (1990), pp. 85-117.

- [61] LODOLINI E., *Gli archivi nel T.U. sui beni culturali e in altre recenti norme: una legislazione tutta da rivedere*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2 (2003), pp. 463-497.
- [62] LODOLINI E., *Organizzazione e legislazione archivistica italiana. Storia, normativa, prassi*, Bologna, Pàtron, 1998 (Aggiornamento sommario 1.1.1998 – 1.1.2000, Bologna, Pàtron, 2000).
- [63] MAC NEIL H., *Trusting Records. Legal, historical and diplomatic perspectives*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2000.
- [64] MELIS G., *Il deposito della memoria. L'evoluzione degli archivi amministrativi nella storia italiana*, «Rassegna degli Archivi di Stato», LXI/1-2-3 (2001), pp. 208-225.
- [65] MERLONI F., (ed.), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2002.
- [66] MICHETTI G., *Le cose con cui pensiamo: nuove tecnologie per gli archivi*, «Culture del testo e del documento», 3 (2000), pp. 5-18.
- [67] MICHETTI G., *Dal protocollo al sistema di gestione dei flussi documentali*, in D. BRUNETTI (ed.), *L'archivio comunale. Manuale per la gestione dei documenti: dall'archivio corrente all'archivio storico*, 2a ed., Rimini, Maggioli, 2003, pp. 91-204.
- [68] *Moreq. Requisiti modello per la gestione di record elettronici. Specifiche Moreq*, trad. it., Bruxelles – Lussemburgo, 2001 - <http://www.europs.eu.it/ispo/ida>.
- [69] PAPARO S. (ed.), *Semplifichiamo. Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2001.
- [70] PASTURA M.G., *Il testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, «Rassegna degli Archivi di Stato», LX/3 (2000), pp. 611-619.
- [71] PATTI S., *Documento*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, vol. VII, Torino, Utet, 1991, pp. 1-13.
- [72] PENZO DORIA G., *Lo scarto negli archivi universitari*, «Archivi per la Storia», XI/1 (1998), pp. 79-97.
- [73] PENZO DORIA G., *La progettazione di un sistema archivistico nelle università italiane*, «Archivi per la storia», XII/1-2 (1999), pp. 147-151.
- [74] PENZO DORIA G., *Piove sugli archivi. L'alluvione normativa dal 1990 al 1996*, in *Archivi e cittadino. Genesi e sviluppo degli attuali sistemi di gestione degli archivi. Atti della giornata di studio – Chioggia, 8 febbraio 1997*, Sottomarina, Il Leggio libreria editrice, 1999, pp. 156-174.
- [75] PENZO DORIA G., *Regolamenti per la gestione e la conservazione dei documenti amministrativi dell'Università di Padova. Introduzione e commento*, in S. GUAITI (ed.), *I regolamenti d'archivio*, San Miniato, Archilab, 1999, pp. 103-108.
- [76] PENZO DORIA G., (ed.), *Titulus 97: verso la creazione di un sistema archivistico universitario nazionale. Atti della 1^a Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane, Padova, 22-23 ottobre 1998*, Padova, Cleup, 1999.

- [77] PENZO DORIA G., *Due osservazioni sul fascicolo archivistico*, in G. GIUBBINI (ed.), *Documenti e informatica. Gli archivi correnti degli enti pubblici territoriali dell'Umbria. Atti del 2° incontro di lavoro – Terni, 3 ottobre 2000*, Perugia, Soprintendenza archivistica per l'Umbria, 2001, pp. 102-111.
- [78] PENZO DORIA G., *Il Servizio Protocollo: una realtà dell'Università degli Studi di Bologna*, «Annali di storia pavese», 29 (2001), pp. 49-68.
- [79] PENZO DORIA G., *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in *Labirinti di carta. L'archivio comunale: organizzazione e gestione della documentazione a 100 anni dalla circolare Astengo. Atti del convegno nazionale, Modena, 28-30 gennaio 1998*, Roma, Ministero per il beni e le attività culturali – Direzione generale per gli archivi, 2001, pp. 72-104.
- [80] PENZO DORIA G., (ed.), *Thesis 99. Atti della 2a Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane (11-12 novembre 1999)*, Padova, Cleup, 2001.
- [81] PENZO DORIA G., (ed.), *Studium 2000. Atti della 3a Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane, Padova, 5-6 aprile 2001*, Padova, Cleup, 2002.
- [82] PIAZZA D. (ed.), *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli, 2003.
- [83] PIGLIAPOCO S., *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. Un modello informatizzato*, Rimini, Maggioli, 1996.
- [84] PIGLIAPOCO S., *La memoria digitale delle pubbliche amministrazioni: Requisiti, metodi e sistemi per la produzione, archiviazione e conservazione dei documenti informatici*, Rimini, Maggioli, 2005.
- [85] PLESSI G., *Lo scarto d'archivio*, Bologna, Patron, 1972.
- [86] RIDOLFI P., *Firma elettronica: tecniche, norme, applicazioni*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- [87] ROMITI A., *I mezzi di corredo archivistici*, «Archivi per la storia», III/2 (1990), pp. 218-246.
- [88] ROMITI A., *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note sentenza per sentenza*, Viareggio, Sal Editoriale, 1995.
- [89] ROMITI A., *Alcune considerazioni sugli archivi di deposito*, in *Per la storiografia italiana del XXI secolo. Seminario sul progetto di censimento sistematico degli archivi di deposito dei ministeri realizzato dall'Archivio centrale dello Stato, Roma, 20 aprile 1995*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 1998, pp. 18-21.
- [90] SANDULLI A.M., *Documento (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 607-622.
- [91] SPAGGIARI A., *L'archivio post-moderno delle pubbliche Amministrazioni*, in *Dal protocollo al computer. Gestione di archivi correnti*, Modena, Comune di Modena – Assessorato alla Cultura, 1985, pp. 7-24.
- [92] SPAZIATE A., (ed.), *Il futuro della memoria: la trasmissione del patrimonio culturale nell'era digitale*, Torino, CSI Piemonte, 2005.

- [93] SQUADRONI M., *Note di tecnologia archivistica: dall'ottimizzazione dei depositi alla sicurezza e salute degli operatori d'archivio*, «Archivi in Valle Umbra», I/1 (1999), pp. 31-51.
- [94] VALACCHI F., *Amministrazioni, protocollo e uffici tra '800 e '900*, in *Il protocollo nella Pubblica amministrazione*, Rende, Università della Calabria, 2003 (Collana di Archivistica e documentazione, 2), pp. 5-28.
- [95] ZACCHÉ G., (ed.), *Lo scarto. Teoria, normativa, prassi*, San Miniato, Archilab, 2002.
- [96] ZAGAMI R., *Firma digitale e sicurezza giuridica*, Padova, Cedam, 2000.
- [97] ZANNI ROSIELLO I., *Spurghi e distruzioni di carte d'archivio*, «Quaderni storici», LIV (1983), pp. 985-1017.
- [98] ZANNI ROSIELLO I., *Archivi e memoria storica*, Bologna, Il Mulino, 1987.

LETTERATURA GRIGIA E SITOGRAFIA

Molti degli argomenti toccati dal presente documento trovano corrispondenza con i contenuti delle pubblicazioni periodiche curate dal CNIPA, distribuite alle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, ai Responsabili dei sistemi informativi pubblici, ai rappresentanti delle istituzioni dello Stato, a università, associazioni di categoria, istituti di ricerca, studiosi e specialisti d'informatica.

Vi sono riportati i progetti, i protocolli d'intesa, i rapporti, le attività istituzionali, gli atti dei convegni e dei seminari di formazione.

La collana dal titolo **“i Quaderni”** (alla quale si sono aggiunti “i Quadernini” e gli “Opuscoli”, con taglio più divulgativo) ha la finalità di promuovere la divulgazione di studi, rapporti e altri documenti su argomenti tecnici e giuridici di interesse in relazione ai propri fini istituzionali redatti dal CNIPA. Attraverso questo strumento di informazione che aggiorna periodicamente sullo stato di attuazione dei principali progetti, il CNIPA si propone di veicolare la diffusione di conoscenze ad alto contenuto tecnico e di proporre documenti di riferimento, di ricerca e di aggiornamento su tematiche approfondite nel corso delle attività svolte, inerenti il processo di innovazione della PA.

La collana, unitamente al giornale “InnovAzione” e alla serie della precedente testata “Quaderni AIPA” (agosto 1999 – luglio 2002) e del “Periodico in Rete” (ottobre 2000 – dicembre 2003), è consultabile sul sito www.cnipa.gov.it

Parte IV

Audizioni – Esperienze

In questa sezione vengono presentati i resoconti di alcune delle audizioni effettuate all'interno del programma del Gruppo di Lavoro ed alcuni contributi offerti da alcune amministrazioni ed associazioni professionali e di categoria che, da molteplici punti di vista, hanno affrontato alcune delle problematiche legate all'argomento della dematerializzazione della documentazione amministrativa.

Amministrazioni centrali

1. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

UN PROGETTO E IL SUO SVILUPPO STRATEGICO: IL PROCESSO CIVILE TELEMATICO ¹

Per Processo Civile Telematico (PCT) si intende la gestione “integrale” ed “integrata” della documentazione e delle comunicazioni prodotte nell’ambito di un qualsiasi procedimento di contenzioso civile in forma digitale e telematica. In concreto, l’adozione di questo sistema consentirà di:

- gestire tutte le informazioni connesse ad un procedimento civile prioritariamente in forma digitale (dall’atto di citazione alla sentenza);
- gestire tutte le comunicazioni e gli scambi informativi tra i diversi “attori” coinvolti in un procedimento civile (giudici, avvocati, cancellieri, ufficiali giudiziari, commercialisti, notai, ecc.) in forma telematica;
- semplificare le attività di ogni attore coinvolto nei procedimenti civili favorendo la diffusione delle informazioni e la loro fruizione, eliminando la ridondanza delle operazioni, riducendo le attività a basso valore aggiunto connesse alla continua manipolazione delle carte;
- dare trasparenza e dimensione temporale certa agli atti e al procedimento.

Tecnicamente la realizzazione del PCT comporta la costruzione e l’aggiornamento di banche dati interoperabili, la registrazione digitale della documentazione, la gestione in forma telematica degli scambi informativi tra gli attori del sistema attraverso posta certificata e firma digitale, la sostituzione del fascicolo cartaceo con il fascicolo elettronico. La piena realizzazione del PCT presuppone la disponibilità di infrastrutture tecniche, l’aggiornamento della piattaforma normativa, la predisposizione di piani di formazione di tutti i soggetti coinvolti. Le principali conseguenze previste ed attese dall’applicazione sistemica delle tecnologie informatiche riguardano la tempestività dello scambio dei documenti e delle comunicazioni relative al processo, la facilità di accesso a tutte le informazioni rilevanti per ciascuna causa, la trasparenza sulle diverse fasi e responsabilità dell’iter processuale.

Il PCT si presenta come un percorso di largo respiro e ad ampio raggio che, muovendo dall’applicazione al mondo della giustizia civile delle tecnologie informatiche e telematiche, consente di riconfigurare radicalmente le modalità attraverso le quali i processi vengono trattati. Da questo punto di vista, ben al di là delle soluzioni tecniche, il PCT rappresenta una delle leve fondamentali per affrontare il più generale problema della crisi della giustizia civile in Italia. Infatti, certezza e rispetto delle regole, tempestività e trasparenza nella gestione dei conflitti sono condizioni fondamentali ed imprescindibili per il corretto funzionamento del sistema economico e per il mantenimento della convivenza civile.

Le note che seguono analizzano sinteticamente le dimensioni tematiche che direttamente o indirettamente intercettano le nuove tecnologie e che, nella loro intersezione con le dimensioni organizzative e normative, porteranno alla piena realizzazione del PCT. In particolar modo vengono affrontate le seguenti tematiche:

- l’e-government come vettore di cambiamento;
- metodi di progettazione, sperimentazione e diffusione;

¹ Progetti presentati nella riunione del Gruppo di Lavoro del 2 febbraio 2005.

- riflessi ed implicazioni organizzative;
- la riconfigurazione del sistema giustizia;
- il governo tecnologico del sistema;

L'E-GOVERNMENT COME VETTORE DI CAMBIAMENTO

Che la tecnologia abbia rappresentato storicamente uno degli stimoli più potenti al cambiamento di tutte le organizzazioni (in particolare di quelle produttive) è cosa nota, così com'è noto che le cosiddette nuove tecnologie hanno portato ovunque ad una riprogettazione tanto degli assetti organizzativi interni che dei sistemi di relazione tra l'organizzazione ed i suoi diversi interlocutori. È anche vero che il sistema giudiziario, fino ad ora, poco ha cambiato e poco ha usufruito di queste nuove tecnologie se non per gestire le attività interne di archiviazione e classificazione della documentazione cartacea. Tuttora il sistema in esame utilizza la maggior parte delle sue risorse per gestire la "carta".

La realizzazione del PCT agisce secondo una logica sistemica ovvero, partendo dalla sostituzione della documentazione cartacea e degli sportelli con la documentazione digitale ed i portali telematici, intende progressivamente facilitare le relazioni tra il tribunale e i cittadini, gli avvocati, gli enti economici e le istituzioni. Il pieno utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche rappresenta un importante vettore di cambiamento perché consente di modificare significativamente prassi consolidate di relazioni tra i diversi attori del processo. Il PCT, nella sua accezione più ampia, può essere considerato a tutti gli effetti vettore di cambiamento perché consente di riprendere il governo di un sistema, quello della giustizia, che a fronte di evidenti inefficienze non ha saputo ancora trovare, nonostante le numerose e continue modificazioni del quadro normativo, le leve e gli strumenti per un reale cambiamento.

Il PCT interviene direttamente sulle modalità di lavoro dei giudici, degli avvocati, dei cancellieri, degli ufficiali giudiziari e induce modificazioni sugli assetti organizzativi dei tribunali facilitando, attraverso la disponibilità di informazioni gestionali tempestive ed affidabili, il governo dei tribunali e dei processi in una prospettiva di maggiore efficienza, efficacia e tempestività.

METODI DI PROGETTAZIONE, SPERIMENTAZIONE E DIFFUSIONE

L'approccio sistemico, se vuole incidere in maniera non casuale su tutte le componenti organizzative, tecnologiche e regolamentari proprie del sistema giustizia civile, deve assumere una metodologia di ricerca, progettazione e sperimentazione rispettosa delle condizioni operative e culturali di partenza, del ruolo e delle competenze dei diversi attori coinvolti nei procedimenti civili, e multidisciplinare nell'ottica di studio e verifica delle nuove soluzioni. Per tale motivo si è scelto un percorso di progettazione, che sulla base di un programma gestito a livello nazionale, risponda alle seguenti caratteristiche:

- gruppi di progettazione delle soluzioni informatiche e telematiche composti da esperti, interni ed esterni, in differenti discipline (informatici, giuristi, cancellieri, giudici, avvocati, analisti di organizzazione);
- coinvolgimento formale e sostanziale nella fase di progettazione degli avvocati, principali utenti del sistema della giustizia civile;

- ruolo guida nella progettazione e successiva sperimentazione affidato a giudici ed esperti informatici del Ministero della giustizia;
- verifica delle soluzioni progettuali e sperimentazione diffusa su più tribunali locali (Tribunali civili di Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Genova, Lamezia Terme, Padova) rappresentativi della maggior parte delle realtà operative della giustizia civile a livello locale.

La metodologia utilizzata in particolare vuole rispondere alla duplice esigenza di costruire sistemi adeguati dal punto di vista tecnico e dal punto di vista funzionale, verificati nelle loro specifiche e nelle modalità operative da chi tali sistemi dovrà utilizzare, replicabili su scala nazionale, adattabili alle singole condizioni locali. Contestualmente tale metodica di realizzazione del PCT vuole integrare, sul progetto, a livello nazionale come locale, le diverse competenze e articolazioni organizzative tipicamente “separate” nel sistema della giustizia civile, per garantire una maggiore capacità di governo non solo della progettazione ma anche e soprattutto della fase di messa a regime e di gestione.

In pratica, nella misura in cui ciò è stato possibile, sin dalla fase di progettazione, sono stati coinvolti sia gli utilizzatori che i fruitori del PCT, ovvero i giudici, i cancellieri e gli avvocati. Analogo coinvolgimento è previsto in fase di sperimentazione sul territorio con la duplice finalità di raccogliere e poter rispondere a tutte le problematiche operative e di servizio che emergeranno in fase di realizzazione e contestualmente di legittimazione e diffusione del progetto stesso.

RIFLESSI E IMPLICAZIONI ORGANIZZATIVE

Oltre agli obiettivi tecnici visibili e tangibili espressi dalle tecnologie in azione, esistono altri possibili riflessi ed implicazioni organizzative direttamente connesse alla dimensione tecnologica del PCT, che possono indurre i cambiamenti più significativi nella prospettiva sistemica sottesa al progetto. Tali implicazioni e cambiamenti potenziali rappresentano i risultati attesi di più largo respiro, in quanto delineano le linee di trasformazione e innovazione più profonde rispetto alla situazione attuale derivanti da una corretta realizzazione del PCT. Per la loro natura i riflessi e le implicazioni organizzative richiedono una approfondita riflessione tra gli addetti ai lavori e un governo consapevole del percorso, per arrivare progressivamente ad una quantificazione dei vantaggi attesi e dei costi relativi.

La dematerializzazione spazio-temporale delle informazioni (digitalizzazione) che sostituisce la carta nelle relazioni tra giudici-avvocati-cancellieri-uffici esterni consente altresì di sostituire per via telematica operazioni ad oggi fatte di persona senza nulla togliere al valore giuridico delle stesse, quali ad esempio il conferimento di incarico al CTU. Inoltre la piena e puntuale conoscenza aggiornata in tempo reale del proprio ruolo, la possibilità di “organizzare” e “selezionare” le informazioni, oltre all’ausilio del personale di cancelleria liberato dalla gestione delle carte, potrà consentire ad ogni giudice di organizzare il proprio ruolo e l’agenda delle udienze arrivando più preparato a tutte le scadenze rituali, riducendo significativamente rinvii e riserve e avendo più spazio per i tentativi di conciliazione. Una causa programmata e preparata dal giudice e dai suoi collaboratori, facilitati dal fatto che la consultazione del fascicolo telematico è molto più agevole di quella del fascicolo cartaceo, può consentire inoltre di trasformare l’udienza da momento di aggiornamento reciproco (giudice e avvocati) sullo stato dell’arte a momento di dis-

cussione di merito della causa stessa nelle sue diverse scadenze temporali, recuperando il significato più profondo del processo.

L'applicazione delle nuove tecnologie, che di per sé riduce solo parzialmente i tempi del processo, di converso libera il tempo e le intelligenze di tutti coloro, cancellieri in primis, che sono costretti a dedicare una parte cospicua del loro tempo ed impegno alla semplice "manipolazione" e gestione della carta. Considerando che in una qualsiasi struttura di servizio il capitale umano è la risorsa principale, liberare intelligenze significa arricchire notevolmente le dotazioni base del sistema a parità di costi. Ciò è particolarmente vero in un sistema organizzativo come quello dei tribunali civili dove rilevanti quote di personale laureato sono prioritariamente dedicate ad attività di segreteria. Una parte significativa del personale, liberato dalle tradizionali incombenze, potrà costituire l'asse portante dell'ufficio del giudice che, in quanto unità organizzativa preposta al presidio del risultato, potrà rendere significativamente più rapida la durata dei processi.

Modalità telematiche e digitali di scambio documentale, di acquisizione e gestione delle informazioni avranno un rilevante impatto in termini di maggiore efficienza anche per gli utenti diretti del sistema della giustizia civile: gli avvocati. Oltre ad un recupero delle risorse destinate alla semplice ma oggi quantitativamente rilevante attività di segreteria, anche per questi professionisti si offrono le stesse potenzialità gestionali derivanti dalla dematerializzazione della carta e delle informazioni prospettate per i magistrati.

L'utilizzo delle tecnologie informatiche consentirà inoltre di produrre in tempo reale e attraverso modalità *just in time* molteplici operazioni "semplici" che oggi richiedono più passaggi operativi, più operatori coinvolti e conseguenti lunghi tempi di erogazione dei servizi. Tra questi si possono citare, a titolo esemplificativo, le domande di visura, le comunicazioni tra attori del sistema tramite biglietti di cancelleria, il deposito atti e la comunicazione di avvenuto deposito atti.

La trasparenza, l'esistenza di base dati con le sentenze e i provvedimenti dei giudici, la conoscenza in tempo reale e a domicilio degli orientamenti dei singoli giudici e dei singoli uffici facilitano una progressiva acquisizione di uniformità negli orientamenti giurisprudenziali ed una più puntuale e sistematica conoscenza dei precedenti senza per questo imporre vincoli di tipo gerarchico, realizzando progressivamente un processo di apprendimento organizzativo, una sorta di "nomofilachia" indotta, che tende ad uniformare i pronunciamenti della giustizia, tranquillizzando in questo modo l'utente finale sempre disorientato da una eccessiva disomogeneità di trattamento.

L'attuale configurazione a compartimenti stagni del sistema organizzativo dei tribunali rende particolarmente difficoltosa la diffusione di best practice, che pure esistono all'interno del sistema come dimostrano i casi delle esecuzioni immobiliari, e di alcuni tribunali particolarmente attenti alla programmazione del lavoro (Torino e Roma ad esempio). Trasparenza, conoscenza, informazione, risultati messi a disposizione di tutti in tempo reale facilitano i percorsi di benchmarking, favorendo ancora una volta i processi di apprendimento organizzativo basati non su modelli astratti bensì su "prassi virtuose" sperimentate da altri colleghi e che possono venire assunte, modificate, arricchite e adattate alle proprie specificità.

Infine, è assolutamente plausibile, perché è esattamente quello che si è verificato in tutti gli altri contesti, che l'utilizzo del PCT nella sua concezione più ampia porti progressivamente ad una modificazione dei linguaggi e ad una loro semplificazione più attenta alla sostanza dei processi comunicativi, e quindi dei risultati.

L'attuale configurazione organizzativa del processo, dei tribunali e delle relazioni con gli avvocati impedisce l'acquisizione di una cultura e di una logica dei servizi che metta al

primo piano la relazione organizzazione-utente, l'individuazione delle responsabilità, la definizione di tempi certi, i diritti dell'utente, la ricerca della qualità del servizio stesso. L'insieme delle condizioni che supportano il PCT può consentire una progressiva crescita di una cultura unitaria dei servizi, la valorizzazione della responsabilità sociale del tribunale come ente erogatore di giustizia, fino ad arrivare ad una carta dei servizi della giustizia che farebbe accrescere notevolmente la legittimazione sociale dell'intero sistema agli occhi del cittadino.

L'utilizzo sistematico delle nuove tecnologie comporta inevitabilmente un aumento della trasparenza in tutto ciò che viene prodotto dai singoli e dall'organizzazione nel suo complesso. Questa consapevolezza deve indurre a valorizzare gli aspetti più significativi della trasparenza in termini di maggiore e più puntuale conoscenza dei dati che attengono al sistema nel suo complesso e di responsabilizzazione dei diversi attori nei rispettivi ruoli, anche e soprattutto nei confronti degli utenti finali, nonché in una maggiore facilità nella individuazione degli errori e delle disfunzioni.

Infine già oggi nelle sedi tecnologicamente più avanzate sono disponibili strumenti gestionali progettati non in logica di controllo ex post dei risultati raggiunti bensì in logica di supporto alle attività di organizzazione del proprio lavoro tanto per i giudici che per i capi degli uffici. La diffusione dei relativi software, la loro sperimentazione, verifica, aggiornamento consentiranno in tempi brevi di impostare politiche e piani, cosa ad oggi oggettivamente impossibile tanto sul piano culturale che su quello strutturale, di controllo di gestione in piena coerenza con le specificità dell'attività giudiziaria. La stessa strumentazione metodologica che serve a supportare l'organizzazione del lavoro dei tribunali e dei singoli giudici può essere utilizzata al fine di costruire vere e proprie carte dei servizi che traducono in forma visibile e verificabile la responsabilità sociale dei tribunali nei confronti dei cittadini.

LA RICONFIGURAZIONE DEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA CIVILE

L'architettura tecnologica, i diversi applicativi, l'accesso alle banche dati, l'informatizzazione dei registri, la disponibilità di statistiche gestionali e le implicazioni organizzative connesse al cambiamento tecnologico, consentono di riconfigurare il sistema della giustizia civile italiana in un'ottica di graduale ma incisivo miglioramento delle prestazioni, rendendo più semplice e fattibile la gestione consapevole delle principali dimensioni che incidono sull'andamento dei processi.

Le tecnologie informatiche offrono l'opportunità di governare in modo nuovo, dopo numerosi secoli di continuità, l'intero sistema di conoscenze, informazioni e linguaggi che caratterizzano il processo inteso come percorso strutturato per la risoluzione dei conflitti e l'affermazione della giustizia e come sistema assai complesso e sofisticato di relazione tra una pluralità di attori organizzativi. Possono valorizzare, rispetto a modelli generali ed astratti, le prassi oggettivamente più efficaci. In particolare l'accesso telematico ad una pluralità di banche dati, la facile conoscenza degli orientamenti del singolo giudice e/o della sezione, la rapidità di scambio dei documenti tra gli attori, rendono più fruibili tutte quelle conoscenze che, fondamentali per la costruzione del contraddittorio, sono state ad oggi caratterizzate da estrema lentezza e difficoltà di reperimento perché contenute in libri, riviste, documenti, fascicoli, di difficile e lento accesso. In questo caso non solo aumenta la facilità di accesso ma, crescendo enormemente la quantità di fonti alle quali si può attingere, dovrebbe aumentare anche la qualità delle argomentazioni.

I risvolti sulla gestione dei tribunali sortiranno una diversa configurazione organizzativa dei ruoli dei giudici e del personale di cancelleria, passando attraverso l'acquisizione di una cultura dei servizi, dei dati quantitativi, del risultato, utilizzando in maniera appropriata le tecnologie già oggi disponibili. In particolare l'allineamento delle cancellerie alle sezioni, la costituzione dell'ufficio del giudice, l'avvio di metodologie di programmazione per lo smaltimento delle pendenze, l'utilizzo delle statistiche gestionali per l'organizzazione dei lavori e la programmazione degli stessi, consentono di individuare unità organizzative responsabili di risultato che con l'attuale configurazione organizzativa e con le attuali strumentazioni disponibili sarebbe difficile identificare.

La gestione delle cause, il cuore tecnologico dell'organizzazione giudiziaria, può stimolare la capacità del singolo giudice, supportato tanto dall'organizzazione che dalle tecnologie, nel governare le singole cause ed il suo ruolo in un'ottica più attenta alla sostanza del processo, ai risultati, ai tempi, ai costi. In particolare la facilità di navigazione sul fascicolo elettronico, la possibilità di accesso alle banche dati, la disponibilità di strumenti operativi per la redazione dei provvedimenti, il supporto del personale liberato dalle incombenze burocratiche, la disponibilità in tempo reale di dati certi sull'andamento del suo ruolo, consentono al giudice di ottimizzare l'utilizzo del proprio tempo, di governare la propria agenda e di organizzare le udienze in ragione delle diverse tipologie di cause.

Gestione delle conoscenze, gestione dei tribunali, gestione delle cause sono fra loro strettamente interrelati e rappresentano la sostanza del cambiamento organizzativo indotto dal cambiamento tecnologico, nella consapevolezza che qualunque ulteriore cambiamento del quadro normativo di per sé non sarebbe sufficiente a raggiungere i risultati attesi in termini di maggiore efficienza, efficacia ed equità della giustizia civile.

IL GOVERNO TECNOLOGICO DEL SISTEMA

La ricostruzione storica dell'ingresso delle tecnologie informatiche nel mondo della giustizia civile consente di individuare alcune fasi fondamentali, che progressivamente hanno modificato la logica e la filosofia del sistema, in ragione sia dell'evoluzione delle tecnologie sia del processo di apprendimento organizzativo che si sviluppa inevitabilmente nel momento in cui queste impattano concretamente nel sistema, aprendo orizzonti applicativi ben più ampi di quelli previsti in fase iniziale.

La fase pionieristica dell'introduzione dell'informatica, durante la quale singoli pezzi del sistema, ma molto spesso singoli individui, cominciavano ad informatizzare parti del loro lavoro con particolare riferimento alla videoscrittura; la fase della infrastrutturazione centrata principalmente sulla dotazione di hardware all'intero sistema (cablaggio e mainframe); la fase dell'allargamento dell'uso dell'informatica dalla video scrittura, alla predisposizione di applicativi per singoli processi e per l'archiviazione dei documenti; la fase, quella attuale, della regia sistemica (centralizzata) ed incrementale tanto dell'hardware che del software, che va dai registri informatizzati di cancelleria (SICC, SIL, fallimentare, esecuzioni, etc.), alla creazione di data base (Polis), alla consultazione on line (PolisWeb), all'invio telematico degli atti (PCT, firma digitale, etc.), con tutte le conseguenze sia in termini tecnologici che in termini di relazioni tra gli attori (ente certificatore, rapporto con gli ordini professionali, etc.).

Cambia in primo luogo il reticolo degli attori coinvolti. Se all'inizio la cosa riguarda solo (alcuni) giudici e cancellieri, progressivamente il processo di innovazione si estende ai tribunali nella loro interezza, chiama in causa le relazioni con l'avvocatura (ma anche con

altre amministrazioni quali l'Ufficio delle entrate e l'Avvocatura dello Stato), impone la relazione con gli esperti delle tecnologie tanto all'interno del sistema (CISIA) che all'esterno (fornitori di hardware e software, assistenza e formazione), induce la consapevolezza che siano indispensabili competenze di tipo organizzativo, fino ad interrogarsi sulla relazione tra quadro normativo attuale e necessità di modificazione dello stesso in un'ottica di pieno sfruttamento delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

Nella fase attuale il percorso si sviluppa lungo alcune direttrici fondamentali che, necessariamente, si intersecano tra di loro in un percorso di apprendimento organizzativo che riguarda l'intero sistema. Ciò significa poter intervenire per rendere coerenti con il PCT i sistemi informatici già realizzati, sviluppare competenza a livello nazionale e locale per diffondere le nuove architetture e poterle amministrare, garantire il necessario coinvolgimento degli attori del sistema per le attività di adeguamento e successive innovazioni.

Il nuovo sistema informativo e organizzativo richiederà infatti precise definizioni di standard di assistenza, manutenzione, aggiornamento tecnico e procedurale, controllo e verifica di qualità.

La natura delle tecnologie utilizzate, la loro rapida evoluzione, la grandezza delle dimensioni coinvolte, rendono ovviamente impossibile qualsiasi ipotesi di autosufficienza tecnologica del sistema giustizia. Con l'adozione e l'uso dei diversi prodotti tecnologici quali hardware, software, assistenza, formazione, si aprono alcune questioni di ordine generale che richiedono una guida precisa e consapevole.

Una prima questione attiene a cosa, ancorché prodotto all'esterno, debba diventare proprietà del sistema, non solo per ragione di costi, ma anche e soprattutto per mantenere all'interno del sistema stesso la capacità di governo dell'intero processo (sulla base del principio che tutto ciò che è stato finanziato dalla PA appartiene alla PA stessa). Una seconda questione attiene all'alternativa tra forniture e co-progettazione-costruzione dei prodotti. Una terza questione attiene all'impatto sul mercato di un acquirente così rilevante anche dal punto di vista economico: numero di fornitori, dimensione dei fornitori, localizzazione degli stessi, continuità dei rapporti etc., dove si scontrano ragioni di "fidelizzazione" che premiano l'accumulo progressivo di conoscenza e ragioni di concorrenzialità che, almeno dal punto di vista teorico, dovrebbero premiare competitività sui prezzi e stimoli all'innovazione. Ma si confrontano anche logiche di centralizzazione (economie di scala e uniformità) e logiche di decentramento (velocità e specificità dell'intervento).

L'alternativa tra concezione riduttiva e concezione sistemica del PCT induce a evidenziare un ruolo centrale del giudice, se non nell'architettura generale del sistema certamente nella costruzione degli applicativi di merito e di quelli che presidiano le relazioni tra giudici ed avvocati.

Resta comunque inteso che il PCT rappresenta una scelta di fondo dell'amministrazione della giustizia dalla quale non è pensabile tornare indietro e che, proprio per questa ragione, la realizzazione del PCT sarà governata centralmente nelle sue complesse interdipendenze, per evitare la "Babele informatica" che ha caratterizzato la prima fase dell'informatizzazione dei tribunali. Il coinvolgimento diretto di tutti gli attori organizzativi interessati al problema, la sperimentazione attiva nelle sedi-pilota, la logica incrementale in ottica di apprendimento organizzativo, sono tutte condizioni volte a garantire la concreta funzionalità del PCT che, una volta realizzata, dovrà portare a precise indicazioni normative di utilizzo esclusivo dello stesso.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 13 FEBBRAIO 2001 N. 123

REGOLAMENTO RECANTE DISCIPLINA SULL'USO DI STRUMENTI INFORMATICI E TELEMATICI NEL PROCESSO CIVILE, NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO E NEL PROCESSO DINANZI ALLE SEZIONI GIURISDIZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
 Visto il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39;
 Visto l'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59;
 Visto il decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513;
 Visto l'articolo 17, commi 1, lettera c), e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
 Consultato il Garante per la protezione dei dati personali;
 Sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione;
 Uditi i pareri del Consiglio di Stato, espressi dalla sezione consultiva per gli atti normativi nelle adunanze del 9 ottobre 2000 e del 4 dicembre 2000;
 Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 26 gennaio 2001;
 Sulla proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica;

E M A N A

il seguente regolamento:

ART. 1*Definizioni*

1. Agli effetti del presente regolamento si intende per:
 - a) «documento informatico»: la rappresentazione informatica del contenuto di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513;
 - b) «duplicato del documento informatico»: la riproduzione del documento informatico effettuata su un qualsiasi tipo di supporto elettronico facilmente trasportabile;
 - c) «documento probatorio»: l'atto avente efficacia probatoria ai sensi del codice civile e del codice di procedura civile;
 - d) «firma digitale»: il risultato della procedura informatica disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513;
 - e) «dominio giustizia»: l'insieme delle risorse hardware e software, mediante il quale l'amministrazione della giustizia tratta in via informatica e telematica qualsiasi tipo di attività, di dato, di servizio, di comunicazione e di procedura;
 - f) «sistema informatico civile»: è il sottoinsieme delle risorse del dominio giustizia mediante il quale l'amministrazione della giustizia tratta il processo civile;
 - g) «gestore del sistema di trasporto delle informazioni»: il gestore indicato dall'articolo 13, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513;
 - h) «indirizzo elettronico»: l'indirizzo di posta elettronica come definito dall'articolo 1, comma 1, lettera l), del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513;
 - i) «ricevuta di consegna»: il messaggio generato ed inviato automaticamente al mittente dal gestore del sistema di trasporto delle informazioni del destinatario nel momento in cui il messaggio inviato è reso disponibile al destinatario medesimo nella sua casella di posta elettronica;
 - j) «certificatore della firma digitale»: il soggetto previsto dagli articoli 8, 9 e 17 del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.

ART. 2*Campo di applicazione*

1. È ammessa la formazione, la comunicazione e la notificazione di atti del processo civile mediante documenti informatici nei modi previsti dal presente regolamento.
2. L'attività di trasmissione, comunicazione o notificazione, dei documenti informatici è effettuata per via telematica attraverso il sistema informatico civile, fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 6.
3. Si applicano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, ove non diversamente stabilito dal presente regolamento.

ART. 3.*Sistema informatico civile*

1. Il sistema informatico civile è strutturato con modalità che assicurano:
 - a) l'individuazione dell'ufficio giudiziario e del procedimento;
 - b) l'individuazione del soggetto che inserisce, modifica o comunica l'atto;
 - c) l'avvenuta ricezione della comunicazione dell'atto;
 - d) l'automatica abilitazione del difensore e dell'ufficiale giudiziario.
2. Al sistema informatico civile possono accedere attivamente soltanto i difensori delle parti e gli ufficiali giudiziari per le attività rispettivamente consentite dal presente regolamento.
3. Con decreto del Ministro della giustizia, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, sono stabilite le regole tecnico-operative per il funzionamento e la gestione del sistema informatico civile, nonché per l'accesso dei difensori delle parti e degli ufficiali giudiziari. Con il medesimo decreto sono stabilite le regole tecnico-operative relative alla conservazione e all'archiviazione dei documenti informatici, conformemente alle prescrizioni di cui all'articolo 2, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e all'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.

ART. 4*Atti e provvedimenti*

1. Tutti gli atti e i provvedimenti del processo possono essere compiuti come documenti informatici sottoscritti con firma digitale come espressamente previsto dal presente regolamento.
2. Se non è possibile procedere alla sottoscrizione nella forma di cui al comma 1, gli atti e i provvedimenti vengono redatti o stampati su supporto cartaceo, sottoscritti nei modi ordinari e allegati al fascicolo cartaceo. La copia informatica degli stessi è inserita nel fascicolo informatico con le modalità di cui agli articoli 12 e 13.
3. Ove dal presente regolamento non è espressamente prevista la sottoscrizione del documento informatico con la firma digitale, questa è sostituita dall'indicazione del nominativo del soggetto procedente prodotta sul documento dal sistema automatizzato, a norma dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

ART. 5*Processo verbale*

1. Il processo verbale, redatto come documento informatico, è sottoscritto con firma digitale da chi presiede l'udienza e dal cancelliere. Nei casi in cui è richiesto, le parti e i testimoni procedono alla sottoscrizione delle dichiarazioni o del verbale apponendo la propria firma digitale.

2. Se non è possibile procedere alla sottoscrizione nella forma di cui al comma 1, il processo verbale viene redatto o stampato su supporto cartaceo, sottoscritto nei modi ordinari e allegato al fascicolo cartaceo. La copia informatica del processo verbale è allegata al fascicolo informatico con le modalità di cui agli articoli 12 e 13.

ART. 6

Comunicazioni e notificazione

1. Le comunicazioni con biglietto di cancelleria, nonché la notificazione degli atti, effettuata quest'ultima come documento informatico sottoscritto con firma digitale, possono essere eseguite per via telematica, oltre che attraverso il sistema informatico civile, anche all'indirizzo elettronico dichiarato ai sensi dell'articolo 7.
2. La parte che richiede la notificazione di un atto trasmette per via telematica l'atto medesimo all'ufficiale giudiziario, che procede alla notifica con le medesime modalità.
3. L'ufficiale giudiziario, se non procede alla notificazione per via telematica, trae dall'atto ricevuto come documento informatico la copia su supporto cartaceo, ne attesta la conformità all'originale e provvede a notificare la copia stessa unitamente al duplicato del documento informatico, nei modi di cui agli articoli 138 e seguenti del codice di procedura civile.
4. Eseguita la notificazione, l'ufficiale giudiziario restituisce per via telematica l'atto notificato, munito della relazione della notificazione attestata dalla sua firma digitale.

ART. 7

Indirizzo elettronico

1. Ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'articolo 6, l'indirizzo elettronico del difensore è unicamente quello comunicato dal medesimo al Consiglio dell'ordine e da questi reso disponibile ai sensi del comma 3 del presente articolo. Per gli esperti e gli ausiliari del giudice l'indirizzo elettronico è quello comunicato dai medesimi ai propri ordini professionali o all'albo dei consulenti presso il tribunale.
2. Per tutti i soggetti diversi da quelli indicati nel comma 1, l'indirizzo elettronico è quello dichiarato al certificatore della firma digitale al momento della richiesta di attivazione della procedura informatica di certificazione della firma digitale medesima, ove reso disponibile nel certificato.
3. Gli indirizzi elettronici di cui al comma 1, comunicati tempestivamente dagli ordini professionali al Ministero della giustizia, nonché quelli degli uffici giudiziari e degli uffici notifiche (UNEP), sono consultabili anche in via telematica secondo le modalità operative stabilite dal decreto di cui all'articolo 3, comma 3.

ART. 8

Attestazione temporale

1. La comunicazione e la notificazione si ha per eseguita alla data apposta dal notificatore alla ricevuta di consegna mediante la procedura di validazione temporale a norma del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513. Per la comunicazione e la notificazione eseguite dalla cancelleria e dall'ufficiale giudiziario la data riportata nella ricevuta di consegna tiene luogo della suddetta procedura di validazione temporale.
2. I dati relativi a quanto previsto dal comma 1, sono conservati dal notificatore per un periodo non inferiore a cinque anni secondo le modalità tecnico-operative stabilite dal decreto di cui all'articolo 3, comma 3.

ART. 9*Costituzione in giudizio e deposito*

1. La parte che procede all'iscrizione a ruolo o alla costituzione in giudizio per via telematica trasmette con il medesimo mezzo i documenti probatori come documenti informatici o le copie informatiche dei documenti probatori su supporto cartaceo.

ART. 10*Procura alle liti*

1. Se la procura alle liti è stata conferita su supporto cartaceo, il difensore, che si costituisce per via telematica, trasmette la copia informatica della procura medesima, asseverata come conforme all'originale mediante sottoscrizione con firma digitale.

ART. 11*Iscrizione a ruolo*

1. La nota di iscrizione a ruolo può essere trasmessa per via telematica come documento informatico sottoscritto con firma digitale.
2. La nota di iscrizione a ruolo trasmessa per via telematica è redatta in modo conforme al modello definito con il decreto di cui all'articolo 3, comma 3.

ART. 12*Fascicolo informatico*

1. La cancelleria procede alla formazione informatica del fascicolo d'ufficio, contenente gli atti del processo come documenti informatici ovvero le copie informatiche dei medesimi atti quando siano stati depositati su supporto cartaceo.
2. Nel fascicolo informatico sono inseriti, secondo le modalità di cui al comma 1, anche i documenti probatori offerti in comunicazione o prodotti dalle parti o comunque acquisiti al processo. Per i documenti probatori prodotti o comunque acquisiti su supporto cartaceo l'inserimento nel fascicolo informatico delle relative copie informatiche è effettuato dalla cancelleria, sempre che l'operazione non sia eccessivamente onerosa.
3. La formazione del fascicolo informatico non elimina l'obbligo di formazione del fascicolo d'ufficio su supporto cartaceo.

Art. 13*Formazione del fascicolo informatico*

1. Ogni fascicolo informatico riceve la stessa numerazione del fascicolo cartaceo ed è formato secondo quanto stabilito dall'articolo 36 delle norme di attuazione del codice di procedura civile.
2. L'indice degli atti contiene anche l'indicazione dei documenti conservati solo nel fascicolo cartaceo ed è redatto in modo da consentire la diretta consultazione degli atti e dei documenti informatici.
3. Gli atti e i documenti probatori depositati dalle parti, contestualmente alla costituzione in giudizio o successivamente, sono inseriti in apposite sezioni del fascicolo informatico contenenti ciascuna l'indicazione del giudizio e della parte cui si riferiscono.
4. Ai sensi dell'articolo 12, comma 2, è eccessivamente onerosa l'estrazione della copia informatica di documenti probatori prodotti o acquisiti su supporto cartaceo, ai fini dell'inserimento nel fascicolo informatico da parte della cancelleria, quando il formato del documento da copiare è diverso da quelli indicati con il decreto di cui all'articolo 3, comma 3, ovvero se il numero delle pagine da copiare è superiore a venti. Con il medesimo decreto il numero delle pagine è periodicamente aggiornato.

5. In deroga al comma 4 la cancelleria procede comunque all'estrazione della copia informatica di documenti probatori prodotti o acquisiti su supporto cartaceo quando la parte allega ad essi la copia su supporto informatico.
6. Il fascicolo informatico è consultabile dalla parte, oltre che in via telematica, anche nei locali della cancelleria attraverso un videoterminale.
7. Dopo la precisazione delle conclusioni il responsabile della cancelleria appone al fascicolo informatico la firma digitale.

ART. 14

Produzione degli atti e dei documenti probatori su supporto informatico

1. Gli atti e i documenti probatori offerti in comunicazione dalle parti dopo la costituzione in giudizio possono essere prodotti, oltre che per via telematica, anche mediante deposito in cancelleria del supporto informatico che li contiene. Il supporto informatico deve essere compatibile con i tipi e i modelli stabiliti al riguardo dal decreto di cui all'articolo 3, comma 3, e deve contenere anche il relativo indice, la cui integrità è attestata dal difensore con la firma digitale.
2. Il responsabile della cancelleria procede a duplicare nel fascicolo informatico gli atti, i documenti probatori e l'indice indicati nel comma 1.
3. Il supporto informatico è restituito alla parte dopo la duplicazione di cui al comma 2.

ART. 15

Deposito della relazione del C.T.U.

1. La relazione prevista dall'articolo 195 del codice di procedura civile può essere depositata per via telematica come documento informatico sottoscritto con firma digitale.
2. Con lo stesso mezzo devono essere allegati i documenti e le osservazioni delle parti o la copia informatica di questi ove gli originali sono stati prodotti su supporto cartaceo. In tal caso gli originali sono depositati dal consulente tecnico d'ufficio senza ritardo, in ogni caso prima dell'udienza successiva alla scadenza del termine per il deposito della relazione.
3. Il giudice, tenuto conto di un eventuale successivo utilizzo dei dati contenuti nella consulenza tecnica d'ufficio, può disporre che la relazione o parte di essa sia redatta in modo conforme a modelli definiti con il decreto di cui all'articolo 3, comma 3.

ART. 16

Trasmissione dei fascicoli

1. Qualora non sia necessario acquisire il fascicolo d'ufficio su supporto cartaceo, la trasmissione del fascicolo d'ufficio può avvenire, in ogni stato e grado, anche per via telematica con particolari modalità, stabilite con il decreto di cui all'articolo 3, comma 3, e dirette ad assicurarne l'integrità, l'autenticità e la riservatezza.
2. Prima dell'inoltro, il responsabile della cancelleria è tenuto a controllare che il contenuto del fascicolo d'ufficio su supporto cartaceo sia presente nel fascicolo informatico.

ART. 17

Trasmissione della sentenza

1. La trasmissione per via telematica della minuta della sentenza o della sentenza stessa, redatte come documenti informatici sottoscritti con firma digitale, è effettuata, ai sensi dell'articolo 119 delle norme di attuazione del codice di procedura civile, con particolari modalità stabilite con il decreto di cui all'articolo 3, comma 3, e dirette ad assicurarne l'integrità, l'autenticità e la riservatezza.
2. Il cancelliere, ai fini del deposito della sentenza ai sensi dell'articolo 133 del codice di procedura civile, sottoscrive la sentenza stessa con la propria firma digitale.

ART. 18*Informatizzazione del processo amministrativo e contabile*

1. Le disposizioni del presente regolamento si applicano, in quanto compatibili, anche al processo amministrativo e ai processi innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.
2. Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, sono stabilite le regole tecnico-operative per il funzionamento e la gestione del sistema informatico della giustizia amministrativa e contabile. I decreti sono adottati entro il termine di cui all'articolo 19, comma 2.

ART. 19*Disposizioni finali*

1. Le disposizioni del presente regolamento si applicano ai giudizi iscritti a ruolo dopo il 1° gennaio 2002.
2. Il decreto ministeriale previsto dall'articolo 3, comma 3, è adottato entro il 30 ottobre 2001. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 13 febbraio 2001

CIAMPI

AMATO, *Presidente del Consiglio dei Ministri*

FASSINO, *Ministro della giustizia*

BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*

Visto, *il Guardasigilli*: FASSINO

NOTE

AVVERTENZA:

Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con DPR 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Note alle premesse:

- L'art. 87, comma quinto, della Costituzione conferisce al Presidente della Repubblica il potere di promulgare le leggi e di emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.
- Il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, reca: «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.
- Si trascrive il testo dell'art. 15, comma 2, della 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):
« 2. 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 e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti commissioni».

- Il decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, reca: «Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'art. 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59».

- Si trascrive il testo dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri):

« Art. 17. (Regolamenti). - 1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

- a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;
- b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;
- c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
- d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge;
- e) (soppresso).

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

3. Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro o di autorità sottordinate al Ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei Ministri prima della loro emanazione.

4. I regolamenti di cui al comma 1, ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, che devono recare la denominazione di «regolamento», sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

4-bis. L'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei criteri che seguono:

- a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione;
- b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali;
- c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati;
- d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche;
- e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali».

Note all'art. 1:

- Si trascrive il testo degli articoli 1, 8, 9, 13 e 17 del 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):

«Art. 1. - 1. Ai fini del presente regolamento s'intende:

a)-i) (Omissis);

1) per indirizzo elettronico, l'identificatore di una risorsa fisica o logica in grado di ricevere e registrare documenti informatici.

«Art. 8 (Certificazione). - 1. Chiunque intenda utilizzare un sistema di chiavi asimmetriche di cifratura con gli effetti di cui all'articolo 2 deve munirsi di una idonea coppia di chiavi e rendere pubblica una di esse mediante la procedura di certificazione.

2. Le chiavi pubbliche di cifratura sono custodite per un periodo non inferiore a dieci anni a cura del certificatore e, dal momento iniziale della loro validità, sono consultabili in forma telematica.

3. Salvo quanto previsto dall'art. 17, le attività di certificazione sono effettuate da certificatori inclusi, sulla base di una dichiarazione anteriore all'inizio dell'attività, in apposito elenco pubblico, consultabile in via telematica, predisposto tenuto e aggiornato a cura dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, e dotati dei seguenti requisiti, specificati nel decreto di cui all'art. 3:

- a) forma di società per azioni e capitale sociale non inferiore a quello necessario ai fini dell'autorizzazione all'attività bancaria, se soggetti privati;
- b) possesso da parte dei rappresentanti legali e dei soggetti preposti all'amministrazione, dei requisiti di onorabilità richiesti ai soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso banche;
- c) affidamento che, per competenza ed esperienza, i responsabili tecnici del certificatore e il personale addetto all'attività di certificazione siano in grado di rispettare le norme del presente regolamento e le regole tecniche di cui all'art. 3;
- d) qualità dei processi informatici e dei relativi prodotti, sulla base di standard riconosciuti a livello internazionale.

4. La procedura di certificazione di cui al comma 1, può essere svolta anche da un certificatore operante sulla base di licenza o autorizzazione rilasciata da altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, sulla base di equivalenti requisiti.

«Art. 9 (Obblighi dell'utente e del certificatore). - 1. Chiunque intenda utilizzare un sistema di chiavi asimmetriche o della firma digitale, è tenuto ad adottare tutte le misure organizzative e tecniche idonee ad evitare danno ad altri.

2. Il certificatore è tenuto a:

- a) identificare con certezza la persona che fa richiesta della certificazione;
- b) rilasciare e rendere pubblico il certificato avente le caratteristiche fissate con il decreto di cui all'art. 3;
- c) specificare, su richiesta dell'istante, e con il consenso del terzo interessato, la sussistenza dei poteri di rappresentanza o di altri titoli relativi all'attività professionale o a cariche rivestite;
- d) attenersi alle regole tecniche di cui all'art. 3;
- e) informare i richiedenti, in modo compiuto e chiaro, sulla procedura di certificazione e sui necessari requisiti tecnici per accedervi;
- f) attenersi alle misure minime di sicurezza per il trattamento dei dati personali emanate ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675;
- g) non rendersi depositario di chiavi private;
- h) procedere tempestivamente alla revoca od alla sospensione del certificato in caso di richiesta da parte del titolare o del terzo dal quale derivino i poteri di quest'ultimo, di perdita del possesso della chiave, di provvedimento dell'autorità, di acquisizione della conoscenza di cause limitative della capacità del titolare, di sospetti abusi o falsificazioni;
- i) dare immediata pubblicazione della revoca e della sospensione della coppia di chiavi asimmetriche;
- l) dare immediata comunicazione all'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione ed agli utenti, con un preavviso di almeno sei mesi, della cessazione dell'attività e della conseguente rilevazione della documentazione da parte di altro certificatore e del suo annullamento».

«Art. 13. - 2. Agli effetti del presente regolamento, gli atti, i dati e i documenti trasmessi per via telematica si considerano, nei confronti del gestore del sistema di trasporto delle informazioni, di proprietà del mittente sino a che non sia avvenuta la consegna al destinatario».

«Art. 17. (Chiavi di cifratura della pubblica amministrazione). - 1. Le pubbliche amministrazioni provvedono autonomamente, con riferimento al proprio ordinamento, alla generazione, alla conservazione, alla certificazione ed all'utilizzo delle chiavi pubbliche di competenza.

2. Col decreto di cui all'art. 3 sono disciplinate le modalità di formazione, di pubblicità, di conservazione, certificazione e di utilizzo delle chiavi pubbliche delle pubbliche amministrazioni.

3. Le chiavi pubbliche dei pubblici ufficiali non appartenenti alla pubblica amministrazione sono certificate e pubblicate autonomamente in conformità alle leggi ed ai regolamenti che definiscono l'uso delle firme autografe nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici.

4. Le chiavi pubbliche di ordini ed albi professionali legalmente riconosciuti e dei loro legali rappresentanti sono certificate e pubblicate a cura del Ministro di grazia e giustizia o suoi delegati».

Nota all'art. 2:

- Per il titolo del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, vedi note alle premesse.

Note all'art. 3:

- Si trascrive il testo dell'art. 2, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica):

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

- Si trascrive il testo dell'art. 18 del citato decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513. «Art. 18. (Documenti informatici delle pubbliche amministrazioni). - 1. Gli atti formati con strumenti informatici, i dati e i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie per gli usi consentiti dalla legge.

2. Nelle operazioni riguardanti le attività di produzione, immissione, archiviazione, riproduzione e trasmissione di dati, documenti ed atti amministrativi con sistemi informatici e telematici, ivi compresa l'emanazione degli atti con i medesimi sistemi, devono essere indicati e resi facilmente individuabili sia i dati relativi alle amministrazioni interessate sia il soggetto che ha effettuato l'operazione.

3. Le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni sono definite dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, d'intesa con l'amministrazione degli Archivi di Stato e, per il materiale classificato, con le amministrazioni della difesa, dell'interno e delle finanze rispettivamente competenti».

Note all'art. 4:

- Si trascrive il testo dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (Norme in materia di sistemi informatici automatizzati delle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421):

« 2. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o telematici, nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i medesimi sistemi, devono essere accompagnate dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. Se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile».

Nota all'art. 8:

- Per il titolo del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, vedi note alle premesse.

Nota all'art. 15:

- Si trascrive il testo dell'art. 195 del codice di procedura civile:

«Art. 195 (Processo verbale e relazione). - Delle indagini del consulente si forma processo verbale, quando sono compiute con l'intervento del giudice istruttore, ma questi può anche disporre che il consulente rediga relazione scritta.

Se le indagini sono compiute senza l'intervento del giudice, il consulente deve farne relazione, nella quale inserisce anche le osservazioni e le istanze delle parti.

La relazione deve essere depositata in cancelleria nel termine che il giudice fissa».

Note all'art. 17:

- Si trascrive il testo dell'art. 119 delle norme di attuazione del codice di procedura civile:

«Art. 119 (Redazione della sentenza). - L'estensore deve consegnare la minuta della sentenza da lui redatta al presidente del tribunale o della sezione. Il presidente, datane lettura, quando lo ritiene opportuno, al collegio, la sottoscrive insieme con l'estensore e la consegna al cancelliere, il quale scrive il testo originale o ne affida la scritturazione al dattilografo di ruolo, sotto la sua direzione, a norma dell'art. 132 del codice.

Il presidente e il relatore, verificata la corrispondenza dell'originale alla minuta consegnata al cancelliere, sottoscrivono la sentenza e la fanno sottoscrivere all'altro giudice.

Il giudice che ha esteso la motivazione aggiunge la qualifica di estensore alla sua sottoscrizione.

Quando la sentenza è pronunciata secondo equità se ne deve dare atto nel dispositivo».

- Si trascrive il testo dell'art. 133 del codice di procedura civile:

«Art. 133 (Pubblicazione e comunicazione della sentenza). - La sentenza è resa pubblica mediante deposito nella cancelleria del giudice che l'ha pronunciata.

Il cancelliere dà atto del deposito in calce alla sentenza e vi appone la data e la firma, ed entro cinque giorni, mediante biglietto contenente il dispositivo, ne dà notizia alle parti che si sono costituite».

2. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

I PROVVEDIMENTI PER LA FATTURAZIONE ELETTRONICA²

Nell'attuale quadro normativo, il passaggio alla fatturazione elettronica è ormai possibile e offre vantaggi gestionali, amministrativi ed economici di notevole rilevanza. La normativa in vigore consente alle imprese di realizzare il passaggio alla fattura elettronica anche attraverso società terze (*third part service provider*) che possono assumersi non solo l'onere di gestire il processo di materializzazione e di conservazione del documento, ma anche quello di emissione dello specifico documento fiscale. L'archiviazione sostitutiva contabile e fiscale e il conseguente abbandono della carta a favore del supporto informatico ha ancora diffusione limitata rispetto ai benefici che la sua applicazione diffusa potrebbe generare.

La trasformazione dell'impianto amministrativo tributario verso una progressiva agevolazione delle modalità di adempimento degli obblighi prescritti dalla normativa, in modo da consentire l'archiviazione e conservazione informatizzata dei documenti e l'emissione di veri e propri documenti elettronici, risale ai primi anni '90. Un rilevante passo in avanti è stato operato nel 2004 con l'adozione di quattro provvedimenti legislativi, tutti rivolti al superamento degli ostacoli che non hanno finora consentito di dare concreta risoluzione al problema.

Il primo provvedimento che ha inteso definire la materia, seppur limitatamente agli aspetti di tenuta della contabilità, è stato il DL 10 giugno 1994 n. 357 "Disposizioni tributarie urgenti per accelerare la ripresa dell'economia e dell'occupazione, nonché per ridurre gli adempimenti a carico del contribuente" (convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1994, n. 489) conteneva disposizioni per la semplificazione degli adempimenti. In particolare, all'art. 7, comma 4-ter, si prevedeva la possibilità della tenuta dei registri contabili con sistemi meccanografici, anche nel caso in cui non vi fosse la trascrizione dei dati su supporti cartacei. Tale possibilità era subordinata ad alcuni vincoli: non dovevano essere scaduti i termini per la presentazione delle dichiarazioni annuali relative ai dati in esame e questi dovevano risultare aggiornati su appositi supporti magnetici stampati contestualmente alla richiesta avanzata dagli organi di controllo.

L'art. 7-bis semplificava gli obblighi previsti dall'art. 2220 del Codice civile in materia di conservazione delle scritture obbligatorie, permettendo di conservare scritture e documenti contabili su supporti di immagine, pur con il vincolo che le registrazioni corrispondessero ai documenti e potessero essere trasformate in qualsiasi momento in un esemplare leggibile del documento di origine.

Lo stesso articolo al comma 9-bis consentiva che tali norme potessero venire applicate a tutte le scritture e i documenti rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie, rinviando ad un decreto del Ministro delle finanze ulteriori disposizioni per la conservazione su supporti di immagine.

Tali norme, pur risentendo del grado di maturità tecnologica del periodo in cui vennero emanate, introdussero presupposti, principi e criteri generali applicabili alla archiviazione e conservazione documentale anche attraverso strumenti informatici, consentendo il trattamento elettronico del documento, in modo che ne sia riprodotta l'immagine.

² Progetti presentati nella riunione del Gruppo di Lavoro del 10 gennaio 2005.

Successivamente, la L. 15 marzo 1997, n. 59, all'art. 15 ha riconosciuto la validità a tutti gli effetti di legge degli atti, dati e documenti formati ed i contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, e con il regolamento contenuto nel DPR 10 novembre 1997 n. 513, vennero definiti i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione. In particolare l'art. 15 ribadiva la possibilità prevista dalla legge di formare e conservare su supporti informatici i libri, i repertori e le scritture, di cui sia obbligatoria la tenuta, mentre le regole tecniche sono state dettate dal DPCM 8 febbraio 1999, dedicato alla formazione, trasmissione, conservazione, duplicazione, riproduzione e validazione, anche temporale, dei documenti informatici. Sul piano tributario, invece, mancava ancora la disciplina attuativa, prescritta dalla legge, necessaria a definire i criteri di conservazione su supporti di immagini delle scritture e dei documenti rilevanti ai fini fiscali. Una lacuna parzialmente colmata con l'emanazione del DPR 28 dicembre 2000 n. 445, recante il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" che all'art. 6 prevedeva la possibilità di sostituire i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza e gli altri atti di cui per legge o regolamento è prescritta la conservazione, con la loro riproduzione su supporto fotografico, supporto ottico o con altro mezzo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali.

Ai fini del soddisfacimento degli obblighi di conservazione ed esibizione dei documenti in esame, sono successivamente intervenute le specifiche regole tecniche emanate dall'AIPA con la Deliberazione 13 dicembre 2001 n. 42, successivamente ridefinita dalla Deliberazione CNIPA 19 febbraio 2004 n. 11.

L'ultimo passaggio normativo necessario al completamento del quadro anche sotto il profilo tributario è stato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2004, recante "Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto". Si tratta del provvedimento a lungo atteso che, a partire dal DL 10 giugno 1994 n. 357, doveva costituire lo strumento necessario a dare attuazione ai principi dettati dalla legge.

Sotto il profilo tecnico, il decreto in questione fa ampio rinvio alle regole individuate dal DPR 28 dicembre 2000 n. 445, dal DPCM 8 febbraio 1999 e dalla delibera dell'AIPA n. 42/2001, con la particolare attenzione alla periodicità del procedimento di conservazione dei documenti informatici, effettuato almeno con cadenza quindicinale.

Due dei provvedimenti ai quali fa riferimento il DM 23 gennaio 2004 sono stati abrogati o superati da norme successive. Infatti, il DPCM 8 febbraio 1999 è stato sostituito dal DPCM 13 febbraio 2004, mentre la delibera AIPA è stata aggiornata dalla Deliberazione CNIPA n. 11/2004.

Il D.Lgs. 20 febbraio 2004 n. 52, con il quale è stata introdotta nel nostro ordinamento la figura giuridica della fattura elettronica, recepisce le nuove regole comunitarie sulla fatturazione europea, in particolare il contenuto della direttiva 2001/115/CE, che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA.

Una definizione rilevante ai fini della disamina del documento informatico è quella relativa alla fattura elettronica, anche se non è direttamente fornita dalla normativa sinora considerata. Le caratteristiche salienti di questo documento prevedono l'apposizione del riferimento temporale, della firma digitale dell'emittente e la successiva trasmissione della fattura stessa per via elettronica o mediante particolari sistemi definiti EDI (Electronic

Data Interchange). Un particolarità legata a questo tipo di documento consiste nella modalità di conservazione, ammessa solo in forma elettronica e omogenea rispetto alle modalità di formazione del documento.

Al contrario per le fatture emesse su supporto cartaceo l'archiviazione per i tempi stabiliti dalla legge è consentita sia attraverso l'utilizzo delle modalità elettroniche che di quelle tradizionali.

Il DM 23 gennaio 2004 si occupa del particolare profilo riguardante i documenti informatici rilevanti ai fini tributari, definendone i caratteri fondamentali. Questi prevedono che la forma e il contenuto risultino non alterabili durante le fasi di accesso e di conservazione (definiti documenti statici non modificabili) e che debbano essere emessi riportando il riferimento temporale e la sottoscrizione elettronica.

La memorizzazione, infine, deve avvenire su supporti che ne garantiscano la leggibilità nel tempo in modo da assicurare anche l'ordine cronologico ed evitare salti di continuità tra periodi d'imposta.

Il processo di conservazione necessita della specifica figura del soggetto responsabile dell'intera procedura di archiviazione, attraverso la memorizzazione dei documenti su supporto idoneo e l'apposizione della propria firma digitale e della marca temporale, il controllo della corretta operatività del sistema e delle procedure, la richiesta d'intervento del pubblico ufficiale nei casi in cui sia necessaria, nonché le operazioni di verifica della leggibilità dei dati memorizzati.

Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2004 delimita (art. 2) il proprio ambito di applicazione ai soli documenti informatici di competenza dell'Agenzia delle entrate, escludendo dalla disciplina le scritture ed i documenti relativi al settore doganale, delle accise e delle imposte di consumo di competenza dell'Agenzia delle dogane. Analogamente è disposto per le procedure di conservazione digitale dei documenti analogici.

L'art. 3 fissa le caratteristiche che i documenti informatici devono avere ai fini delle disposizioni tributarie e precisa che sono emessi, al fine di garantirne l'attestazione della data, l'autenticità e l'integrità, con l'apposizione del riferimento temporale e della sottoscrizione elettronica.

L'ultimo comma dell'art. 4 dispone che la distruzione di documenti analogici, di cui è obbligatoria la conservazione, è consentita soltanto dopo il completamento della procedura di conservazione digitale. Ulteriori adempimenti sono posti a carico dei contribuenti dall'art. 5 nel quale è stabilito che entro il mese successivo alla scadenza dei termini per le presentazioni delle dichiarazioni fiscali relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, il soggetto interessato o il responsabile della conservazione "trasmette alle competenti Agenzie fiscali, l'impronta dell'archivio informatico oggetto della conservazione, la relativa sottoscrizione elettronica e la marca temporale".

L'art. 6 stabilisce che l'Amministrazione finanziaria in caso di verifiche, controlli o ispezioni, può chiedere al contribuente di esibire i documenti informatici e le scritture e di rendere leggibili gli stessi anche su supporto cartaceo. Ulteriori modalità di esibizione telematica potranno essere definiti con appositi provvedimenti delle Agenzie fiscali.

L'art. 7 disciplina la modalità di assolvimento dell'imposta di bollo sui documenti informatici. In particolare il contribuente è tenuto a presentare all'Ufficio delle entrate competente una comunicazione contenente l'indicazione del numero presuntivo degli atti, dei

documenti e dei registri che potranno essere emessi o utilizzati durante l'anno, nonché l'importo e gli estremi dell'avvenuto pagamento dell'imposta. Il pagamento dell'imposta avverrà sulla base di tali dati, mentre entro il mese di gennaio dell'anno successivo l'interessato presenterà all'Ufficio delle entrate competente una comunicazione contenente l'indicazione del numero dei documenti informatici, distinti per tipologia, formati nell'anno precedente e gli estremi del versamento dell'eventuale differenza dell'imposta, ovvero la richiesta di rimborso o di compensazione.

L'importo complessivo corrisposto, risultante dalla comunicazione, viene assunto come base provvisoria per la liquidazione dell'imposta per l'anno successivo. Viene disposto, infine, che la corresponsione dell'imposta di bollo sui libri e sui registri tenuti su supporto di memorizzazione ottico o con altro mezzo idoneo a garantire la non modificabilità dei dati memorizzati, "è dovuta ogni 2500 registrazioni o frazioni di esse".

Il D.Lgs. 20 febbraio 2004 n. 52 ha introdotto notevoli aggiornamenti nell'ambito degli adempimenti fiscali posti a carico dei contribuenti, recependo il contenuto della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA.

Il provvedimento introduce la fattura elettronica e modifica la disciplina riguardante il contenuto obbligatorio delle fatture stesse.

L'art. 1 D.Lgs. n. 52 del 2004 riscrive interamente l'art. 21 DPR 26 ottobre 1972 n. 633, che disciplina l'obbligo della fatturazione delle operazioni.

Tra le novità introdotte, vi è la possibilità di fare ricorso alla fatturazione elettronica, ma anche la possibilità che la fattura "sia emessa dal cessionario o dal committente, ovvero, per suo conto, da un terzo". Tale possibilità, tuttavia, lascia inalterati i profili di responsabilità ai fini fiscali (per l'imposta dovuta o per l'irrogazione di sanzioni) che comunque ricadono sul cedente o sul cessionario.

La possibilità di emettere fattura cartacea o elettronica, da parte del cliente o del terzo residente in un Paese con il quale non esiste alcuno strumento giuridico che disciplini la reciproca assistenza è subordinata alla condizione che ne sia data preventiva comunicazione all'Amministrazione finanziaria e purché il soggetto passivo nazionale abbia iniziato l'attività da almeno cinque anni e nei suoi confronti non siano stati notificati, nei cinque anni precedenti, atti impositivi o di contestazione di violazioni sostanziali in materia di imposta sul valore aggiunto.

Il momento dell'emissione della fattura elettronica coincide con il momento della trasmissione elettronica, mentre il documento cartaceo si perfeziona nel momento della consegna o spedizione all'altra parte. A questo riguardo è necessario rimarcare la differenza tra l'emissione digitale della fattura ed il suo inoltro come allegato di posta elettronica, poiché la normativa comunitaria dispone che per trasmettere un documento informatico è necessario ricorrere alla firma elettronica, mentre l'utilizzo delle e-mail è considerato un semplice mezzo di consegna, equiparato alla posta ordinaria ed alla trasmissione per telefax. La trasmissione elettronica della fattura è consentita solo con il preventivo accordo del destinatario e può avvenire nel rispetto di specifiche modalità tecniche che assicurino l'attestazione della data, l'autenticità della provenienza e l'integrità del documento informatico.

Pertanto tali requisiti potranno essere forniti mediante l'apposizione su ciascuna fattura o sul lotto di fatture del riferimento temporale e della firma elettronica qualificata dell'emittente o mediante sistemi EDI di trasmissione elettronica dei dati.

Le fatture con testo in lingua straniera devono essere tradotte su richiesta dell'amministrazione finanziaria e gli importi possono essere espressi in qualsiasi valuta, purché l'imposta sia indicata in euro.

Il nuovo art. 21 elenca puntualmente gli elementi che l'emittente deve indicare nella fattura. In particolare questa deve essere datata e numerata in ordine progressivo per anno solare e deve contenere le seguenti indicazioni:

- a) ditta, denominazione o ragione sociale, residenza o domicilio dei soggetti fra cui è effettuata l'operazione, del rappresentante fiscale nonché ubicazione della stabile organizzazione per i soggetti non residenti e, relativamente al cedente o prestatore, numero di partita IVA. Se non si tratta di imprese, società o enti devono essere indicati, in luogo della ditta, denominazione o ragione sociale, il nome e il cognome;
- b) natura, qualità e quantità dei beni e dei servizi formanti oggetto dell'operazione;
- c) corrispettivi ed altri dati necessari per la determinazione della base imponibile, compreso il valore normale dei beni ceduti a titolo di sconto, premio o abbuono di cui all'art. 15, n. 2;
- d) valore normale degli altri beni ceduti a titolo di sconto, premio o abbuono;
- e) aliquota, ammontare dell'imposta e dell'imponibile con arrotondamento al centesimo di euro;
- f) numero di partita IVA del cessionario del bene o del committente del servizio qualora sia debitore dell'imposta in luogo del cedente o del prestatore, con l'indicazione della relativa norma;
- g) data della prima immatricolazione o iscrizione in pubblici registri e numero dei chilometri percorsi, delle ore navigate o delle ore volate, se trattasi di cessione intracomunitaria di mezzi di trasporto nuovi, di cui all'art. 38, comma 4, del DL 30 agosto 1993 n. 331, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 ottobre 1993 n. 427;
- h) annotazione che la stessa è compilata dal cliente ovvero, per conto del cedente o prestatore, da un terzo.

L'art. 2 D.Lgs. n. 52 del 2004 ha riscritto l'art. 39 DPR 26 ottobre 1972 n. 633 introducendo una nuova disciplina in materia di tenuta e conservazione dei registri e dei documenti.

Il testo dispone che le fatture elettroniche, trasmesse o ricevute in forma elettronica, devono essere archiviate nella stessa forma. Nel caso, invece, di ricorso alla forma cartacea non vi è obbligo di archiviazione elettronica, ma tale modalità costituisce una semplice facoltà.

La disciplina degli accessi, ispezioni e verifiche da parte dell'Amministrazione finanziaria viene estesa a tutti i libri, registri, documenti e scritture, che si trovano nei locali in cui l'accesso viene eseguito, "o che sono comunque accessibili tramite apparecchiature informatiche installate in detti locali".

Su sollecitazione del Consiglio Nazionale dei Ragionieri Commercialisti e della Fondazione Luca Pacioli, l'Agenzia delle entrate ha chiarito alcuni dubbi relativi alla conservazione informatica delle scritture contabili. In risposta ad un interpello ed in attesa che venga emanata la circolare interpretativa del DM 23 gennaio 2004, l'Agenzia ha reso noto che le scritture contabili stampate su carta sono documenti contabili "non unici", e che quindi non è richiesta l'apposizione della sottoscrizione elettronica da parte di un pubblico ufficiale nel caso di conservazione informatica.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

**DECRETO MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE 23 GENNAIO 2004
(G.U. 3-2-2004, N. 27)**

MODALITÀ DI ASSOLVIMENTO DEGLI OBBLIGHI FISCALI RELATIVI AI DOCUMENTI INFORMATICI ED ALLA LORO RIPRODUZIONE IN DIVERSI TIPI DI SUPPORTO

ART. 1*Definizioni*

1. Ai fini del presente decreto, conformemente a quanto previsto dal DPR 28 dicembre 2000, n. 445, dal DPCM 8 febbraio 1999 e dalla deliberazione dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione n. 42 del 13 dicembre 2001, in seguito denominata AIPA, si intende per:

- a) "documento": rappresentazione analogica o digitale di atti, fatti e dati, intelligibili direttamente o attraverso un processo di elaborazione elettronica, che ne consenta la presa di conoscenza a distanza di tempo;
- b) "documento analogico": si distingue in originale e copia ed è formato utilizzando una grandezza fisica che assume valori continui, come le tracce su carta, le immagini su film, le magnetizzazioni su nastro;
- c) "documento analogico originale": documento analogico che può essere unico e non unico se, in questo secondo caso, sia possibile risalire al suo contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche in possesso di terzi;
- d) "documento digitale": testi, immagini, dati strutturati, disegni, programmi, filmati formati tramite una grandezza fisica che assume valori binari, ottenuti attraverso un processo di elaborazione elettronica, di cui sia identificabile l'origine;
- e) "documento informatico": rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti;
- f) "firma elettronica": l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica;
- g) "firma elettronica avanzata": firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario e la sua univoca identificazione, creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo e collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati;
- h) "firma elettronica qualificata": firma elettronica avanzata che sia basata su un certificato qualificato e creata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma;
- i) "firma digitale": particolare tipo di firma elettronica qualificata basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare l'autenticità e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici;
- l) "certificato qualificato": certificato elettronico conforme ai requisiti di cui all'allegato I della direttiva 1999/93/CE, rilasciato da certificatore rispondente ai requisiti fissati dall'allegato II della medesima direttiva;

- m) “impronta”: sequenza di simboli binari (bit) di lunghezza predefinita generata mediante l’applicazione alla prima sequenza di un’opportuna funzione di hash;
- n) “funzione di hash”: funzione matematica che genera, a partire da una generica sequenza di simboli binari, un’impronta in modo tale che risulti di fatto impossibile, a partire da questa, determinare una sequenza di simboli binari (bit) che la generi, ed altresì risulti di fatto impossibile determinare una coppia di sequenze di simboli binari per le quali la funzione generi impronte uguali;
- o) “evidenza informatica”: sequenza di simboli binari (bit) che può essere elaborata da una procedura informatica;
- p) “riferimento temporale”: informazione, contenente la data e l’ora, che viene associata ad uno o più documenti informatici; l’operazione di associazione deve rispettare le procedure di sicurezza definite e documentate, a seconda della tipologia dei documenti da conservare, dal soggetto pubblico o privato che intende o è tenuto ad effettuare la conservazione digitale ovvero dal responsabile della conservazione nominato dal soggetto stesso;
- q) “marca temporale”: evidenza informatica che consente di rendere opponibile a terzi un riferimento temporale;
- r) “processo di conservazione”: processo effettuato con le modalità di cui agli articoli 3 e 4 della deliberazione dell’AIPA n. 42 del 2001;

2. Ai fini del presente decreto, inoltre, si intende per:

- a) “documento statico non modificabile”: documento informatico redatto in modo tale per cui il contenuto risulti non alterabile durante le fasi di accesso e di conservazione nonché immutabile nel tempo; a tal fine il documento informatico non deve contenere macroistruzioni o codice eseguibile, tali da attivare funzionalità che possano modificare gli atti, i fatti o i dati nello stesso rappresentati;
- b) “sottoscrizione elettronica”: apposizione della firma elettronica qualificata.

ART. 2

Emissione, conservazione ed esibizione

1. Ai fini tributari, fatto salvo quanto previsto dal comma 2, l’emissione, la conservazione e l’esibizione di documenti, sotto forma di documenti informatici, nonché la conservazione digitale di documenti analogici avvengono in applicazione delle disposizioni del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, del DPCM 8 febbraio 1999, della deliberazione dell’AIPA del 13 dicembre 2001, n. 42, e secondo quanto previsto dal presente decreto.
2. Il presente decreto non si applica alle scritture e ai documenti rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie nel settore doganale, delle accise e delle imposte di consumo di competenza dell’Agenzia delle dogane.

ART. 3

Obblighi da osservare per i documenti informatici rilevanti ai fini delle disposizioni tributarie

1. I documenti informatici rilevanti ai fini tributari:
 - a) hanno la forma di documenti statici non modificabili;

- b) sono emessi, al fine di garantirne l'attestazione della data, l'autenticità e l'integrità, con l'apposizione del riferimento temporale e della sottoscrizione elettronica;
- c) sono esibiti secondo le modalità di cui all'art. 6;
- d) sono memorizzati su qualsiasi supporto di cui sia garantita la leggibilità nel tempo, purché sia assicurato l'ordine cronologico e non vi sia soluzione di continuità per ciascun periodo d'imposta; inoltre, devono essere consentite le funzioni di ricerca e di estrazione delle informazioni dagli archivi informatici in relazione al cognome, al nome, alla denominazione, al codice fiscale, alla partita IVA, alla data o associazioni logiche di questi ultimi.

2. Il processo di conservazione dei documenti informatici avviene mediante le modalità di memorizzazione previste al comma 1, lettera d), e secondo il procedimento indicato nell'art. 3 della deliberazione dell'AIPA n. 42 del 2001 e termina con la sottoscrizione elettronica e l'apposizione della marca temporale, in luogo del riferimento temporale, sull'insieme dei predetti documenti ovvero su un'evidenza informatica contenente l'impronta o le impronte dei documenti o di insiemi di essi da parte del responsabile della conservazione di cui all'art. 5 della deliberazione dell'AIPA n. 42 del 2001. Il processo di conservazione è effettuato con cadenza almeno quindicinale per le fatture e almeno annuale per i restanti documenti.

3. La riproduzione dei documenti informatici, su supporto idoneo, avviene secondo le modalità di cui all'art. 1, lettere o) e p) della pagina 3 deliberazione dell'AIPA n. 42 del 2001.

ART. 4

Conservazione digitale delle scritture contabili e dei documenti analogici rilevanti ai fini tributari

1. Il processo di conservazione digitale di documenti e scritture analogici rilevanti ai fini tributari avviene mediante memorizzazione della relativa immagine, secondo le modalità di cui all'art. 3, commi 1 e 2.
2. Il processo di conservazione di cui al comma 1 può essere limitato a una o più tipologie di documenti e scritture analogici, purché sia assicurato l'ordine cronologico delle registrazioni e non vi sia soluzione di continuità per ogni periodo di imposta.
3. Il processo di conservazione digitale di documenti analogici originali avviene secondo le modalità di cui al comma 1 e si conclude con l'ulteriore apposizione del riferimento temporale e della sottoscrizione elettronica da parte di un pubblico ufficiale per attestare la conformità di quanto memorizzato al documento d'origine.
4. La distruzione di documenti analogici, di cui è obbligatoria la conservazione, è consentita soltanto dopo il completamento della procedura di conservazione digitale.

ART. 5

Comunicazione alle Agenzie fiscali dell'impronta relativa ai documenti informatici rilevanti ai fini tributari

1. Entro il mese successivo alla scadenza dei termini stabiliti dal DPR n. 322 del 1998, per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, il soggetto interessato o il responsabile della conservazione, ove designato, al fine di estendere la validità dei documenti informatici trasmette alle competenti Agenzie fiscali, l'impronta dell'archivio informatico oggetto della conservazione, la relativa sottoscrizione elettronica e la marca temporale.

2. Con provvedimento le Agenzie fiscali indicano gli ulteriori dati ed elementi identificativi da comunicare unitamente a quelli del precedente comma.
3. Le stesse Agenzie rendono disponibile per via telematica la ricevuta della comunicazione effettuata ed il relativo numero di protocollo.

ART. 6

Esibizione delle scritture e dei documenti rilevanti ai fini tributari

1. Il documento di cui all'art. 3 è reso leggibile e, a richiesta, disponibile su supporto cartaceo e informatico presso il luogo di conservazione delle scritture, in caso di verifiche, controlli o ispezioni.
2. Il documento conservato può essere esibito anche per via telematica secondo le modalità stabilite con provvedimenti dei direttori delle competenti Agenzie fiscali.

ART. 7

Modalità di assolvimento dell'imposta di bollo sui documenti informatici

1. L'imposta di bollo sui documenti informatici è corrisposta mediante versamento nei modi di cui al decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237. L'interessato presenta all'Ufficio delle entrate competente una comunicazione contenente l'indicazione del numero presuntivo degli atti, dei documenti e dei registri che potranno essere emessi o utilizzati durante l'anno, nonché l'importo e gli estremi dell'avvenuto pagamento dell'imposta.
2. Entro il mese di gennaio dell'anno successivo è presentata dall'interessato all'Ufficio delle entrate competente una comunicazione contenente l'indicazione del numero dei documenti informatici, distinti per tipologia, formati nell'anno precedente e gli estremi del versamento dell'eventuale differenza dell'imposta, effettuato con i modi di cui al comma 1, ovvero la richiesta di rimborso o di compensazione. L'importo complessivo corrisposto, risultante dalla comunicazione, viene assunto come base provvisoria per la liquidazione dell'imposta per l'anno in corso.
3. L'imposta sui libri e sui registri di cui all'art. 16 della tariffa, allegata al DPR 26 ottobre 1972, n. 642, tenuti su supporto di memorizzazione ottico o con altro mezzo idoneo a garantire la non modificabilità dei dati memorizzati, è dovuta ogni 2500 registrazioni o frazioni di esse ed è versata nei modi indicati nel comma 1.

3. CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

LA DEMATERIALIZZAZIONE DEI DOCUMENTI NELLE ATTIVITÀ DI AMMINISTRAZIONE, FINANZA E CONTROLLO: L'ANALISI DEL CNEL³

Premessa

Vengono qui presentate alcune riflessioni circa le iniziative da realizzare allo scopo di aumentare l'efficienza dell' "Azienda Italia" mediante la diffusione dell'uso delle reti nelle transazioni commerciali-logistico-amministrative e finanziarie fra le aziende di tutti i settori, in particolare favorendo l'accesso delle PMI ai servizi di rete.

Fattore abilitante per conseguire questo obiettivo è l'uso del documento informatico elaborabile, inteso come insieme strutturato di dati formalmente validi, frutto di processi certificabili, e in possesso degli attributi, inclusi quelli legali, che lo rendono automaticamente e legittimamente utilizzabile da entità terze rispetto a quelle che lo hanno prodotto (*stakeholders*).

È strettamente connaturata al perseguimento dell'obiettivo la definizione di linee guida, di modelli di business e di standard a carattere intersettoriale, tali cioè da consentire l'estensione e il più ampio riuso di strumenti, filiere e infrastrutture per le transazioni tra clienti, fornitori e intermediari bancari e finanziari.

Osservazioni

LA DEMATERIALIZZAZIONE DEI DOCUMENTI, RACCORDI INTERSETTORIALI E INTEGRAZIONE DEI PROCESSI DI FATTURAZIONE ELETTRONICA CON LE PROCEDURE BANCARIE DI INCASSO, PAGAMENTO E RENDICONTAZIONE.

Le linee evolutive dei sistemi economici avanzati, evidenziano l'elevato interesse di tutti gli operatori verso le tematiche relative alla "dematerializzazione dei documenti".

Anche in conseguenza degli assetti organizzativi aziendali, i documenti in questione possono suddividersi in due macro-aree principali:

- *area logistico-commerciale*. Ne sono parte i documenti elettronici connessi con il ciclo degli ordinativi, che è andato sviluppandosi dalla fine degli anni '70 in poi quale modalità di attuazione del *just in time*, per la gestione ottimale del magazzino in rapporto ai lotti di produzione (ordini, note di carico, bolle di accompagnamento, etc., fino talvolta alle fatture);
- *area amministrativo-finanziaria*. Ne sono parte i documenti relativi al regolamento contabile e monetario dei cicli commerciali e a i rapporti con gli intermediari creditizi e finanziari (fatture, ordini di incasso e pagamento, contabili strutturate, estratti conto commerciali e finanziari, etc.).

³ La relazione presentata dall'Ing. Vincenzo Gervasio, Presidente della V Commissione CNEL "Grandi Opere e Reti Infrastrutturali" all'assemblea del 28 aprile 2005 affronta una delle problematiche più complesse legate al tema della dematerializzazione, soprattutto nell'ottica dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese. Si pubblica con il consenso dell'autore.

In particolare, il “documento fattura” rappresenta l’elemento di congiunzione tra queste due aree e, a seconda dei modelli funzionali adottati, può essere considerato come appartenente ad entrambe.

Le esperienze già effettuate dagli operatori – sia pure nell’ambito di comunità circoscritte – evidenziano che l’uso del documento informatico elaborabile in luogo di quello basato su supporto cartaceo ha effetti significativi in termini di:

- riduzione delle risorse impiegate, soprattutto nelle funzioni commerciali, logistiche e di amministrazione, finanza e controllo;
- contrazione dei tempi di svolgimento delle operazioni;
- migliore tracciabilità e documentabilità delle attività;
- maggiore sicurezza e integrità dei dati;
- rilevanti economie di rete.

Per rendere acquisibili in via più generalizzata ed estesa detti benefici, e contribuire in tal modo ad innalzare la competitività delle aziende – industriali, commerciali, bancarie – coinvolte, è peraltro indispensabile collaborare per definire regole comuni e impegni reciproci, in modo che gli oneri da sostenere per i cambiamenti di processo abbiano concrete possibilità di tradursi, per tempo, in benefici economicamente comparabili, anche in relazione all’evoluzione degli standard e delle infrastrutture a livello internazionale. È pertanto necessario misurare in modo appropriato e condiviso gli incrementi di efficienza e di qualità e, soprattutto, occorre trovare soluzioni che siano aperte e flessibili, in modo da preservare gli investimenti nel tempo e garantirne la scalabilità e l’apertura alle successive evoluzioni.

Nella concatenazione di eventi, tipica di una filiera articolata tra molteplici soggetti, i più significativi vantaggi connessi con l’impiego delle Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione (TIC) dipendono dalla possibilità di immediato utilizzo, nel passaggio da una persona/struttura/fase all’altra, dei dati contenuti in un documento informatico elaborabile, senza alcun ulteriore intervento su dati già validati o “certificati” (*Straight Through Processing*, STP). È questo utilizzo, legato all’integrazione fra i vari sistemi dei soggetti che interoperano, che consente di estendere le aree dell’automazione a processi transazionali, tuttora caratterizzati da attività manuali talvolta lunghe, a cui si accompagnano rischi di varia natura. Un’applicazione di tale concetto si riscontra nell’integrazione delle varie fasi che compongono il ciclo di fatturazione: formazione, registrazione contabile e fiscale, trasmissione, archiviazione, pagamento/incasso, riconciliazione, eventuale contestazione e rendicontazione.

D’altra parte, giova evidenziare che i cambiamenti derivanti dalla dematerializzazione dei documenti sono caratterizzati da:

1. revisione dei processi aziendali e necessità di una loro reingegnerizzazione;
2. modifiche degli assetti organizzativi, con la possibilità che taluni ruoli tradizionali scompaiano e altri, del tutto nuovi, emergano;
3. canoni di efficienza e criteri di trasparenza pervasivi e non necessariamente in linea con le sensibilità e le culture oggi prevalenti.

Proprio per tali caratteristiche, i progetti di dematerializzazione devono superare le inevitabili resistenze al cambiamento. Il know how e le competenze necessari per operare in tal senso non sono di norma disponibili in misura sufficiente presso tutte le organizzazioni coinvolte; il che dà luogo a dissonanze e asimmetrie cognitive e condiziona la diffusione del nuovo paradigma.

Occorre inoltre tener conto del fatto che le economie di rete di cui qui si tratta sono conseguibili a condizione che siano condivisi, con una platea sufficientemente ampia di operatori, gli standard tecnici, contrattuali e di modellazione dei “casi d’uso”. Perché sia garantita la rappresentabilità e l’effettiva adozione di tali standard e modelli, è indispensabile che i meccanismi in base ai quali essi si producono siano aperti e trasparenti. Sono da valutarsi positivamente iniziative volte a favorire la diffusione della “conoscenza” quale elemento di base nello sviluppo di simili processi.

Sulla base delle esperienze maturate, per le imprese, la convenienza ad adeguarsi al nuovo scenario si connette con:

- la contrazione degli oneri di processo per le attività commerciali-logistico-amministrative, stimabile intorno all’80%, e degli oneri relativi alle archiviazioni documentali, stimabili intorno al 50%. Considerate alcune valutazioni che indicano in circa 24 euro il valore mediano degli oneri complessivi di trattamento della fattura da parte dell’emittente e del destinatario, in via teorica, la sola riduzione alla metà di tali oneri applicata ai 2,8 miliardi di fatture annue di cui si stima il rilascio in Italia darebbe luogo a oltre 30 miliardi di euro l’anno di riduzione di costi per le imprese;
- riduzione dei costi attribuibili al processo di riconciliazione tra i documenti commerciali (fatture) e le disposizioni di pagamento/incasso ed al processo di monitoraggio dei crediti non riscossi; tale area evidenzia un’elevata attività manuale dovuta alla gestione cartacea dei documenti;
- l’opportunità di abbattere i rischi operativi e innalzare la qualità complessiva dell’offerta, pur riducendo i costi di transazione;
- la possibilità di partecipare a mercati o accedere a segmenti di mercato altrimenti non raggiungibili.

2. Almeno due sono i punti in cui la gestione della fattura - documento scambiato fra imprese che si inserisce nei cicli commerciali, logistici e amministrativi di queste ultime - si interseca con i processi di incasso e pagamento, imponendo l’adozione di efficaci meccanismi di raccordo intersettoriale al fine di pervenire alla definizione di standard in grado di favorire, in una logica di STP, il trattamento automatico dell’intero ciclo commerciale e finanziario.

Il primo è legato alle modalità di gestione delle informazioni di carattere finanziario contenute nella fattura, necessarie alle banche per l’eventuale finanziamento del credito commerciale. Dovrà essere favorita, in una logica di condivisione fra banche e imprese, la definizione di tutti i meccanismi necessari a permettere il rispetto delle condizioni di qualità, sicurezza, efficienza e affidabilità dei processi, con particolare riferimento ai controlli necessari per garantire la univocità dei documenti commerciali. In quest’area, gli standard internazionali appaiono carenti e la comunità italiana Banche-Imprese potrebbe svolgere un ruolo trainante nel contesto degli organismi di standardizzazione.

Il secondo aspetto è quello della gestione delle informazioni necessarie alla riconciliazione fra fatture e incassi e pagamenti. Questa problematica, apparentemente semplice, vede una certa varietà di procedure realizzate a tale scopo presso le imprese, ma, in effetti, la sua realizzazione in rete richiede un coordinato coinvolgimento di imprese e banche. In questo ambito, nel quale sono già stati compiuti lavori di modellazione a livello internazionale, è necessario assicurarsi il riuso degli schemi già definiti in tali sedi. Allo scopo, è da favorire la definizione di procedure gestionali flessibili e la partecipazione ai tavoli di standardizzazione, sia per rappresentare le esigenze via via emerse sia per presidiare evoluzioni che, se non raccordate, potrebbero in futuro far perdere valore a quanto realizzato e implementato su scala nazionale.

La particolare struttura del tessuto produttivo italiano – impernato su micro e PMI (spesso multibancarizzate) caratterizzato da un’elevata quota di credito a breve a cui si accompagna un basso grado di capitalizzazione – può trarre maggiore vantaggio di altri dalla capacità di stabilire relazioni automatiche e certificabili tra i cicli commerciali (da cui originano ragioni di credito) e i regolamenti monetari (che ne decretano la chiusura). Nei fatti, tale capacità renderebbe attuabile una gestione del credito bancario meno rischiosa e amministrativamente meno onerosa di quanto oggi sopportato, con indubbi benefici anche per le imprese.

A livello di sistema, gli effetti positivi aggiuntivi derivanti dalle transazioni in rete sono in sintesi riconducibili a un abbattimento dei costi di relazione con le controparti, a una maggiore trasparenza nei rapporti fra banche ed imprese, e a una possibile riduzione dell’area dell’economia sommersa e dell’evasione fiscale collegata alla maggiore efficienza e competitività delle imprese regolari.

Strutture e infrastrutture

1. Al fine di supportare e definire un percorso e un progetto di crescita comune, è necessario identificare linee guida e criteri di riferimento tali da coinvolgere le piattaforme già esistenti e le iniziative in corso, ben inteso salvaguardandone le rispettive specificità e gli investimenti già effettuati. In particolare, le principali piattaforme e i progetti di sviluppo da cui partire sono quelli di:

- scambio elettronico dei documenti del ciclo ordine – consegna – fatturazione attivato in alcuni settori (*automotive, down stream* petrolifero, trasporto aereo, beni di largo consumo, farmaceutico, materiale elettrico) o in alcuni distretti industriali (serico e metalmeccanico comasco, occhialeria bellunese, etc.), alcuni già operativi da anni e altri ancora in fase embrionale;
- scambio elettronico dei documenti del ciclo fatturazione – pagamento – riconciliazione attivato nel mondo bancario (ad esempio, il Corporate Banking Interbancario e le iniziative SWIFT) e presso Sofid (Gruppo ENI).

In molti di questi progetti si sta già lavorando per supportare la gestione automatizzata interaziendale di porzioni sempre più consistenti del ciclo “ordine - consegna - fatturazione - pagamento - rendicontazione - riconciliazione” (per quanto di competenza dei singoli progetti).

Al momento, le piattaforme operanti possono essere considerate come delle “monadi”, poco o per nulla integrate tra loro. Esiste invece oggi un enorme potenziale aggiuntivo

derivante dall'integrazione tra settori merceologici differenti, tra il mondo delle imprese ed il mondo bancario e tra il mondo delle imprese e le amministrazioni pubbliche. È quindi a questo livello, e non tanto dentro le porzioni di processo "interne" ai rispettivi mondi, che l'azione di facilitazione e coordinamento si deve sviluppare.

Anche con l'obiettivo di dare concretezza al metodo che si suggerisce di adottare, può essere utile preso ad esempio il caso del Corporate Banking Intebancario (CBI), caratterizzato da un elevato livello di consolidamento e diffusione presso banche e imprese. Il progetto di evoluzione del CBI - in corso di realizzazione - sembra recepire talune delle esigenze espresse nel presente documento, attraverso la previsione di un possibile trattamento integrato delle fatture elettroniche finalizzato al finanziamento delle stesse, al loro pagamento e alla loro riconciliazione. Su tale progetto, che appare rispondente a requisiti tecnologici di flessibilità e apertura, potrebbero confluire gli interessi del sistema bancario e delle imprese, laddove vengano adottati schemi di *governance* appropriati e sufficientemente trasparenti, anche attraverso fasi di consultazione pubblica che utilizzino procedure atte a garantire l'effettiva rappresentatività degli esiti di tale lavoro.

2. Le implicazioni connesse con misure e provvedimenti validi a livello di sistema, e incidenti sulle determinanti tecniche ed economiche di utilizzo del documento informatico elaborabile, anche per via della novità della materia, rendono opportuno un dibattito aperto agli operatori, alle istituzioni e agli organismi di normazione, di regolamentazione e di sorveglianza. A questo scopo, è necessario rendere comparabili i diversi modelli di attuazione e chiari i vantaggi per le parti interessate. In tale ambito, è opportuno promuovere un network capace di mettere a disposizione delle aziende i risultati di ricerche ed esperienze sui temi dell'uso del documento informatico elaborabile, onde far crescere la cognizione di imprenditori e manager rispetto a queste opportunità e accelerare la diffusione delle competenze. In particolare, per gli operatori economici è essenziale poter accedere a fonti indipendenti e attendibili da cui attingere informazioni, dati e schemi che possano essere di riferimento per scelte di investimento consapevoli e coerenti con le situazioni aziendali e di mercato. L'esperienza a livello internazionale nel settore della integrazione fra incassi e fatture è limitata e non si appoggia a una comunità vasta e articolata quanto quella presente in Italia. Al fine di limitare l'obsolescenza delle soluzioni in corso di progettazione e garantirne la flessibilità in vista delle iniziative che potranno essere assunte dai *global player* internazionali (p.es. SWIFT), è necessario che le banche e le imprese nazionali si muovano concordemente sulla frontiera dell'innovazione dei processi, esercitando in modo unitario una fattiva leadership nell'ambito degli organismi previsti dallo standard UNIFI.

3. Tenuto conto della centralità del sistema dei pagamenti nei processi di scambio e nel credito, le imprese e le banche devono potersi confrontare su strumenti operativi e/o logici aventi l'obiettivo di "creare nuovo valore" per tutti gli attori coinvolti, responsabilizzando apposite strutture sul conseguimento dei risultati. Si pone al riguardo l'esigenza di individuare regole di *governance* condivise, capaci tra l'altro di interpretare correttamente le "economie di posizione".

In definitiva, le opportunità offerte dalle TIC e dall'evoluzione del quadro giuridico sul documento informatico spingono verso una crescente interconnessione fra reti aziendali e reti interbancarie. Nello scenario dei nuovi rapporti fra banche e imprese, in un momen-

to di indefinitezza tecnologica, operativa e, per certi versi, istituzionale, si richiede una *governance* che, rispettando le logiche di mercato, sia in grado di garantire l'integrazione delle reti delle singole imprese con le procedure interbancarie, assicurando uno sviluppo coerente con l'evoluzione internazionale.

4. Per quanto riguarda le imprese, esiste una pluralità di reti per lo scambio dati, nate dalle differenti esigenze settoriali che nel corso degli anni si sono presentate. La crescita del fenomeno Internet ha condotto anche le piccole imprese a sviluppare in proprio infrastrutture telematiche e in alcuni casi ha portato alla creazione di infrastrutture per i distretti industriali. Si avverte ora l'esigenza di rendere armonico il contesto delle TIC applicabili ai processi di business, di razionalizzare cioè tale scenario in una logica di interoperabilità tra le stesse e di sviluppo coerente di un'unica "rete di reti", in grado di rappresentare per le imprese dei diversi settori lo strumento mediante cui operare lo scambio di documenti elettronici elaborabili.

L'esigenza di interconnettere le infrastrutture realizzate dalle singole imprese deve essere soddisfatta sfruttando le opportunità di *Straight Through Processing*, e ciò non può avvenire in assenza di una visione intersettoriale che parta dai sistemi esistenti. È necessario peraltro che le imprese, secondo logiche di mercato, possano utilizzare infrastrutture e processi flessibili, adattabili e scalabili, in grado di garantire servizi interoperabili e con un adeguato grado di qualità e sicurezza. A questo proposito, aspetti qualificanti sono:

- a) la definizione, mediante regole di *governance* chiaramente stabilite e meccanismi di consultazione pubblica, di linee guida, modelli di business e standard intersettoriali condivisi per l'interconnessione fra reti, comunità e comparti merceologici differenti;
- b) l'adozione di soluzioni tecnologiche standardizzate, condivise e basate su requisiti minimali in termini di performance (*Key Performance Indicator* o *KPI*) e livelli di servizio garantiti (*Service Level Agreement* o *SLA*);
- c) l'interoperabilità con le piattaforme *legacy* delle singole imprese, anche attraverso sistemi di conversione fra domini diversi e formalismi proprietari dei dati;
- d) la fornitura di servizi di rete completi (*notarisation*, non ripudio, verifica del rispetto delle regole, ecc.).

Proposte

1. Per raggiungere gli obiettivi enunciati è necessario che vengano coinvolti sia il sistema produttivo nazionale sia quello locale, sebbene con tempi e modalità differenziate, ma, in ogni caso, in cooperazione con le iniziative nazionali e sovranazionali. A fianco dell'iniziativa individuale, che va favorita ed incoraggiata, è indispensabile accompagnare le innovazioni di processo (transazioni in rete) e di prodotto (fornitura di beni e servizi in rete) o entrambe (beni e servizi digitali in rete), con una specifica azione di concertazione, considerato che l'economia delle reti richiede una diffusa presenza di utilizzatori e un'ampia gamma di servizi. Per aumentare i servizi in rete, ci sono tre operatori principali: a) le imprese che forniscono servizi TIC, b) le grandi imprese che trovano conveniente rivolgersi in rete ad altre imprese per ridurre i costi, c) le banche.

A queste tre categorie di operatori privati si affiancano le amministrazioni pubbliche, in primis l'Agenzia delle entrate e il Ministero dell'economia, anche per garantire un coerente sviluppo di norme e processi.

Le imprese che forniscono servizi TIC debbono avere un'aspettativa di sviluppo del mercato in un ambiente concorrenziale, che le spinga ad essere efficienti e a creare le infrastrutture tecnologiche senza pretendere di sfruttare la loro posizione di monopolio tecnologico per imporre soluzioni proprietarie.

Le grandi imprese debbono indurre i propri fornitori e clienti ad affrontare gli investimenti materiali ed immateriali nelle TIC, nella reciproca convinzione che l'utilizzo del documento informatico elaborabile (ad esempio la fatturazione elettronica) determina una riduzione dei costi, sia per le grandi imprese sia per i fornitori di beni e di servizi. Di fatto, le grandi imprese possono fornire quell'aspettativa di domanda di transazioni in rete che giustifica l'investimento per le PMI. In particolare, alcuni *player* di mercato (grandi imprese quali ENEL, ENI, Telecom, grandi intermediari, istituzioni, etc.) possono assumere il ruolo di "soggetti facilitatori", aggregatori di un elevato numero di "utenti" (in particolare, PMI e micro-imprese), in grado di ottenere non solo indubbi vantaggi da un progetto di innovazione nella gestione dei rapporti con i clienti e i fornitori, ma anche di garantire vantaggi verso le controparti sviluppando modelli tecnico-organizzativi di riferimento, ovviamente utilizzando metodi di consultazione pubblica atti a garantire l'effettiva rappresentatività degli esiti di tale lavoro.

È parte di questa politica l'assistenza tecnica ed organizzativa che le grandi imprese, le organizzazioni di categoria, le Regioni e le iniziative consortili potrebbero fornire alle medie e piccole imprese.

Un ruolo centrale è assegnato alle banche per diversi motivi:

- a) il sistema degli incassi e pagamenti ha una notevole diffusione in rete;
- b) l'e-banking è un servizio ampiamente utilizzato dalle imprese;
- c) il sistema bancario ha una notevole esperienza, anche in una logica di interbancarietà, di servizi e di transazioni in rete e quindi ha già percorso la traiettoria dei cambiamenti organizzativi derivanti dall'uso dei servizi in rete;
- d) il CBI, che rappresenta una comunità telematicamente interconnessa di banche che offrono servizi innovativi alle imprese, potrebbe costituire uno dei "facilitatori" per la intersettorialità. Accanto a tali caratteristiche, le banche possono fornire la garanzia della controparte nella transazione commerciale, operando come "terza parte".

Un ruolo rilevante, ma esterno, lo svolge la Pubblica Amministrazione, a livello sia centrale sia locale, in quanto:

- a) l'e-government induce l'uso della rete nei contatti fra imprese ed amministrazioni (fisco, enti previdenziali, camere di commercio);
- b) gli investimenti pubblici in infrastrutture creano le esternalità funzionali allo sviluppo dei servizi in rete;
- c) gli investimenti nella formazione di professionalità informatiche ed organizzative riducono quel ritardo di professionalità che esiste non solo per gli specialisti, ma soprattutto per gli imprenditori e i dirigenti delle PMI.

Nel caso delle amministrazioni pubbliche il disegno territoriale trova un facile riferimento poiché i servizi pubblici sono, per definizione, distribuiti sul territorio.

Le diverse tipologie di imprese possono essere anche raggruppate in associazioni, consorzi, distretti, secondo la filiera produttiva e/o l'ambito territoriale, ecc., pertanto alcune ipotesi di lavoro riferite all'impresa possono essere estese a questi operatori collettivi.

2. Seppure con i punti di attenzione evidenziati, tutti gli indicatori mostrano elevate opportunità di successo dell'iniziativa di dematerializzazione dei documenti, viste le concrete esperienze sviluppate dai diversi attori in questo campo, alcune positive, altre negative ed altre ancora in fase di realizzazione. Si tratta di conoscenze essenziali, che possono utilmente essere messe a disposizione dei progettisti.

La normativa nazionale e comunitaria è adeguata allo sviluppo di queste iniziative (firma digitale, documento informatico, protocollazione e archiviazione del documento informatico, fattura elettronica, ecc.), anche se sono necessarie alcune integrazioni e semplificazioni nonché numerosi chiarimenti, ma in questo campo l'Italia ha un'indubbia leadership. L'iniziativa deve essere presa congiuntamente dalle grandi imprese e dal sistema bancario, per definire le regole contrattuali e tecniche che favoriscano questo processo di diffusione dei servizi collegati all'uso delle TIC nelle aziende italiane.

Considerata la numerosità dei soggetti interessati ai temi in discorso, occorre realizzare una sede di incontro comune, avente l'obiettivo di fungere da catalizzatore delle iniziative ritenute utili. Essa dovrà analizzare le regole di riferimento nazionali ed internazionali, affrontare e definire gli indirizzi e le scelte strategiche atte a favorire - sul piano funzionale e architettonico - l'accesso ai servizi delle reti e l'efficace raccordo tecnico-operativo tra le parti in discorso, in rapporto alle diverse esigenze delle stesse. Le scelte di fondo definite in tale sede saranno orientate alla salvaguardia dell'autonomia imprenditoriale degli operatori interessati e degli investimenti effettuati.

Questa sede, dovrà svolgere funzioni di "facilitatore di colloqui" e tavolo di lavoro, garantendo - anche attraverso un adeguato livello di rappresentatività degli esponenti partecipanti allo stesso - la sua terzietà e, in particolare, dovrà favorire il superamento degli eventuali ostacoli normativi, tecnologici ed organizzativi che impediscono l'ulteriore crescita dell'efficienza del sistema mediante la diffusione delle TIC presso le imprese non bancarie. Il CNEL, che già possiede queste caratteristiche, a cui si accompagna altresì la connotazione istituzionale, può costituire il tavolo di lavoro di primo livello per l'aggregazione, il confronto e la concertazione tra i soggetti che vi parteciperanno per definire le linee guida e la spinta di comunicazione di questi principi all'interno del mercato. Una volta acquisito l'accordo sugli obiettivi e sulle linee evolutive del progetto, potrebbe essere realizzata una struttura dotata di risorse professionali e di adeguati fondi. Dato il valore generale dell'iniziativa, volta a supportare lo sviluppo della competitività del Sistema Paese, le risorse professionali e i fondi necessari potranno provenire anche dal settore pubblico.

Tale struttura potrebbe essere integrata, ove necessario, con gruppi di analisti ad hoc che, secondo indicazione del tavolo di lavoro, potranno effettuare azioni di *scouting* e di analisi delle varie iniziative in essere ed indicare nuovi soggetti interessati all'iniziativa.

Obiettivo di tale tavolo sarebbe innanzitutto quello di sviluppare approfondimenti su tematiche finalizzate a favorire l'interfacciamento e la cooperazione tra tutti gli *stake-*

holder (imprese, banche, PP.AA. etc.) con particolare focus sul ciclo della fatturazione elettronica.

Infatti, pur essendo la legislazione italiana ed europea sul tema adeguata per supportare i progetti di dematerializzazione dei documenti, molto va ancora fatto per darne chiara evidenza al mondo delle imprese che ad oggi, anche nelle sedi di rappresentanza collettiva, tendono a percepire il quadro legislativo come confuso e potenzialmente un freno piuttosto che un alveo per normalizzare soluzioni. Si propone che il CNEL possa costituire il punto di incontro e di raccordo per tutti i soggetti interessati per formulare le indicazioni puntuali da sottoporre al legislatore affinché la materia normativa e regolamentare sul documento elettronico assuma evidenza e chiarezza per gli operatori e il sistema. Si auspica pertanto che, in base agli sviluppi di tale attività sia agevole la creazione di uno strumento, autorevole ed estraneo a interessi di parte, in grado di fornire al Sistema Italia i riferimenti tecnico-funzionali per rendere più chiari ed evidenti i benefici della dematerializzazione dei documenti e agevolare la condivisione dei modelli di servizio e di business. Gli interventi assumono una dimensione collettiva solo se ogni imprenditore, ogni *decision maker*, ha la certezza che il suo investimento s'inserisce in un disegno politico *supra partes* che coinvolge un'intera filiera produttiva, un distretto, e, nel medio periodo, il sistema produttivo nel suo complesso, l'intero mercato dell'Unione europea.

4. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

IL DECRETO SULLA GESTIONE DEI LIBRI PAGA E MATRICOLA: APPLICABILITÀ ED EVOLUZIONI POSSIBILI ⁴

Nel corso degli ultimi anni il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emesso alcuni provvedimenti dedicati alla documentazione legata alla gestione del personale nel pubblico impiego e nell'impresa privata (in particolare alla tenuta dei libri paga e matricola) destinati a sortire significativi effetti sulla diminuzione della quantità di documentazione cartacea occorrente all'espletamento di tali processi.

In particolare con il Decreto ministeriale 30 ottobre 2002 per la gestione dei libri paga e dei libri matricola, in attuazione della legge 23 dicembre 2000 n. 388, (art. 119, c. 4), il Ministero ha varato una normativa specifica, che viene applicata nell'ambito della Direzione generale Tutela delle condizioni di lavoro, addetta alla produzione, trattazione e conservazione di tale documentazione.

Il Decreto ha introdotto alcune significative novità in tema di tenuta e conservazione dei libri di matricola e di paga, che possono essere effettuate sia attraverso l'utilizzazione di fogli mobili a compilazione manuale o meccanografica che di supporti magnetici.

La scelta del datore di lavoro verso l'uno o l'altro sistema non è sottoposta ad alcuna autorizzazione preventiva.

Nel caso della tenuta dei libri tramite supporti magnetici, ogni singola registrazione effettuata costituisce ed è considerata un *documento informatico* (rappresentazione informatica di atti, fatti e dati giuridicamente rilevanti, costituiti attraverso una procedura informatica). Tra le caratteristiche formali principali di tale modalità di gestione è previsto che ogni registrazione deve essere collegata alla registrazione precedente, garantendo la sequenzialità cronologica delle operazioni eseguite; devono inoltre essere rispettate le regole tecniche di cui agli articoli 6 ed 8 del DPR 445/2000 e l'utilizzo di tali supporti è sottratto agli obblighi di vidimazione ed autorizzazione.

Con la successiva Circolare n. 33 del 20 ottobre 2003 il Ministero ha integrato il dettato del Decreto specificando le modalità di tenuta informatica dei libri paga e matricola, richiamando il parere dell'AIPA n. 7988 del 12 dicembre 2001, che ha fornito precise indicazioni sulla procedura da adottare, richiedendo garanzie sulla sequenzialità, l'inalterabilità, e la consultabilità delle singole registrazioni.

L'articolo 1 del Decreto detta i principi e le regole di "Tenuta e conservazione dei libri". Oltre al già citato comma che indica come ogni singola registrazione effettuata costituisca un *documento informatico*, seguono alcune specifiche tecniche che dispongono le principali modalità di tenuta:

- alla singola registrazione dovranno essere apposte dall'operatore sia una *firma digitale*, sia una *marca temporale*, previo concatenamento con l'impronta delle registrazioni effettuate in precedenza;
- la *prima registrazione* dovrà essere anche certificata con la firma digitale e la marca temporale del *certificatore* di riferimento del datore di lavoro (Sezione 5, DPR 445/2000), la cui identità dovrà essere comunicata ai competenti enti di verifica (INAIL, INPS);

⁴ Progetti presentati nella riunione del Gruppo di Lavoro del 3 marzo 2005.

- gli enti di verifica effettueranno controlli sui libri, anche per via telematica, verificando che il loro contenuto sia rispondente alla firma digitale ed alla marca temporale; che l'ultima registrazione riporti l'ultima marca temporale rilasciata dal certificatore; che il numero delle registrazioni effettuate corrisponda al numero delle marche temporali rilasciate. Conclusa tale operazione il verificatore apporrà la propria firma digitale e la marca temporale in modo tale da bloccare sino a quel momento quanto presente sul registro informatico. Tale procedura concretizzerà l'estensione della validità nel tempo dei documenti informatici sino ad allora registrati.

La soluzione proposta dall'AIPA, pur potendo risultare gravosa, si presentava, in quel momento, come l'unica idonea ad assicurare il rispetto della legislazione relativa ai documenti in questione mediante il sistema proposto dalla Circolare. Il documento informatico così formato soddisfa il requisito della forma scritta (DPR 445/2000, art.10) permettendo di omettere il trasferimento dei dati su supporto cartaceo;

Tutti i soggetti che gestiscono i libri mediante strumenti informatici ex art. 2, DPR 350/94 (circolare 109/94 della allora DG Rapporti di Lavoro), garantendo l'inalterabilità (impossibilità di manomissione, cancellazione accidentale, inattaccabilità da virus e usura) e la consultabilità, possono continuare con i propri sistemi, ma continuando a trasferire i dati con cadenza mensile su supporto cartaceo fino alla predisposizione degli idonei strumenti tecnico-informatici.

La fase di applicazione di queste disposizioni ha consentito agli operatori del settore di formulare alcune riflessioni e considerazioni, particolarmente utili a definire i limiti e le criticità di alcuni interventi normativi dedicati alla gestione informatica di alcune particolari tipologie documentarie, come appunto i libri paga e matricola.

Dall'analisi della Circolare 33/2003 è emerso che la procedura per la tenuta dei registri risulta essere eccessivamente onerosa, e quindi difficilmente applicabile, per le imprese di limitate dimensioni, in quanto prevede l'apposizione di una firma digitale e di una marca temporale ad ogni singola registrazione.

Di conseguenza il Ministero del lavoro ha chiesto al CNIPA un nuovo parere, in linea con le nuove disposizioni contenute nella Deliberazione n. 11/2004 dedicate all'aggiornamento e allo snellimento dei processi di conservazione documentale.

Le modifiche proposte dal CNIPA scaturiscono dalla constatazione della presenza di difficoltà tecniche e di eccessivi oneri implementativi nella Circolare 33, risolvibili tramite modifiche alla procedura di tenuta e conservazione dei registri, che comunque continuano a garantire caratteristiche di sicurezza, affidabilità e non modificabilità dei dati.

Le modifiche tengono presente l'importanza di consentire una agevole verifica, da parte degli enti competenti, della effettiva univoca registrazione dei dati effettuata nei registri con i vincoli e secondo le periodicità previsti dalla legge.

Questo processo di verifica ha permesso di isolare i principali punti critici nell'applicazione delle disposizioni previste dal Decreto sulla gestione dei libri paga e matricola e dalla citata Circolare di avanzare alcune proposte di modifica tendenti alla razionalizzazione dei processi e all'applicabilità delle norme:

- Utilizzo di supporti magnetici.

La Deliberazione CNIPA n.11/2004 prevede la possibilità di utilizzare, come supporti di memorizzazione, mezzi fisici che consentano la memorizzazione dei documen-

ti digitali mediante la tecnologia laser (ad esempio, dischi ottici, magneto-ottici, DVD), particolarmente adatti a garantire il mantenimento dei dati inalterati per lunghi periodi di tempo. Si suggerisce di uniformarsi anche per i libri paga/matricola. Inoltre l'art 8 dà la possibilità di utilizzare anche altri supporti di memorizzazione purchè venga garantita la conformità dei documenti agli originali.

- Utilizzo della marcatura temporale per il concatenamento delle registrazioni.
Tale requisito, previsto dalla Circolare 33/2003, richiederebbe la produzione di un quantitativo di marche temporali tale da rendere la procedura eccessivamente onerosa, e in pratica non attuabile, soprattutto per aziende di dimensioni medio piccole.

Inoltre, visto che le marche temporali emesse da terzi non danno evidenza del richiedente e che non contengono alcun numero progressivo, non è possibile verificare se le marche temporali associate ad un registro siano o meno corrispondenti a quelle dichiarate dal datore di lavoro. Sostituendo tutte le registrazioni presenti sul registro sarebbe comunque impossibile verificare eventuali sostituzioni.

Le principali modifiche che si potrebbero apportare all'art. 1 della Circolare 33/2003 sono sintetizzabili nei seguenti punti:

- la reale garanzia di immodificabilità si può ottenere attraverso la chiusura periodica del singolo registro e l'associazione di un riferimento temporale emesso da parte di un *terzo soggetto fidato* secondo la tecnica della "marca temporale" utilizzata dai certificatori. Il terzo soggetto fidato è identificabile anche con un altro soggetto pubblico, al di fuori dell'amministrazione;
- ad intervalli di tempo stabiliti dall'amministrazione per ciascuna tipologia di registro, il datore di lavoro effettua un'operazione di chiusura che, oltre a provvedere alla conservazione delle registrazioni effettuate nel periodo, garantisce di poter rilevare eventuali successive sostituzioni, omissioni o alterazioni;
- utilizzare la possibilità, fornita dal dispositivo della Deliberazione CNIPA 11/2004, di terminare il processo di conservazione con l'apposizione di un riferimento temporale e della firma digitale anche su una *evidenza informatica*, contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi. Apporre il riferimento temporale e la firma digitale sulle impronte dei documenti anziché sui documenti stessi;
- si ipotizza che i registri informatici saranno costituiti da *unità informative* concatenate fra loro. Ogni unità informativa (vedi tabella seguente) contiene un insieme di informazioni identificative (dati identificativi del datore di lavoro, del tipo di registro, l'anno di riferimento e un numero sequenziale identificativo dell'unità informativa), il riferimento temporale della unità informativa precedente e l'insieme delle registrazioni effettuate nel periodo su quel registro.

ID datore di lavoro, registro, anno, num. unità informativa

Riferimento temporale precedente

Dati registrazioni nel periodo

Riferimento temporale

La prima unità informativa non contiene il riferimento temporale precedente e ha identificativo 1.

Il flusso di lavoro generato da tale impostazione si riassume in sintesi nei tre punti seguenti:

- il datore di lavoro, alla chiusura del periodo, per richiedere il riferimento temporale, invia al terzo soggetto fidato l'impronta della unità informativa e l'insieme di informazioni identificative della stessa sottoscritti con firma digitale;
- il terzo soggetto fidato dopo aver effettuato le necessarie verifiche restituisce il riferimento temporale;
- il datore di lavoro conserva il riferimento temporale insieme alla relativa unità informativa e predispone una nuova unità informativa con l'insieme delle informazioni identificative, il numero identificativo successivo a quello dell'unità appena chiusa e il riferimento temporale ricevuto. Nella nuova unità informativa saranno inserite le registrazioni del periodo successivo.

I soggetti che partecipano al processo sono tenuti al rispetto di alcuni obblighi.

Il terzo soggetto fidato deve:

- predisporre il proprio sistema in modo da mantenere copia di tutte le richieste di emissione di riferimenti temporali soddisfatte, per ciascun specifico registro e per ogni datore di lavoro che ne ha fatto richiesta, in quanto necessari sia per le verifiche che effettua prima dell'emissione dei riferimenti temporali sia per la fase di controllo della tenuta dei registri da parte degli Enti di verifica;
- essere dotato di un sistema per emettere i riferimenti temporali secondo la tecnica della "marca temporale" utilizzata dai certificatori che gli consenta di assicurare il servizio con un adeguato livello di affidabilità.

Il Ministero del lavoro deve:

- definire e formalizzare le procedure da applicarsi in caso di impossibilità di accesso al servizio (sia per indisponibilità del sistema informatico che della rete) da parte del datore di lavoro;
- provvedere alla definizione del contenuto, del formato e di quanto necessario all'inserimento delle informazioni inerenti le registrazioni contenute nell'unità informativa, ferma restando l'operazione di chiusura con l'apposizione della firma digitale sull'insieme dei dati delle registrazioni del periodo;
- dovrà inoltre valutare l'opportunità della sottoscrizione di ogni singola registrazione con firma digitale, eventualmente effettuata con procedura automatica conforme alle norme vigenti.

Il nuovo procedimento introdotto dal Decreto e dalla Circolare citati offre sicuramente agevolazioni e snellimenti all'intero processo ed offre un grado di sicurezza del tutto analogo a quello offerto da un registro a fogli mobili. La firma digitale apposta dal datore di lavoro all'impronta della unità informativa, contenente le registrazioni di un periodo, e all'insieme di informazioni identificative della stessa garantisce l'integrità dei dati e l'assunzione di responsabilità per la loro formazione. Il riferimento tempo-

rale colloca, in modo opponibile ai terzi, il completamento del procedimento in un istante di tempo attendibile e coincidente con il periodo coperto. La periodica richiesta del riferimento temporale associato a ciascuna unità informativa e l'inclusione in ogni unità informativa del riferimento temporale precedente che pone in essere il necessario concatenamento delle registrazioni, impedisce qualsiasi alterazione e sostituzione di parti o dell'intero registro elettronico.

Rimangono tuttavia alcuni punti di attenzione su alcuni elementi strutturali e alcune modalità operative, che possono costituire un utile spunto per la discussione e la risoluzione di analoghe criticità riscontrabili in progetti analoghi:

- innanzitutto la necessità di stabilire uno scambio sincrono tra datore di lavoro e terzo soggetto fidato: al fine di contenere il numero dei soggetti coinvolti nella gestione del servizio, di semplificare lo scambio dei riferimenti temporali tra il datore di lavoro e il terzo soggetto fidato e di controllare la chiusura certa di ogni transazione, è necessario predisporre detto servizio in modalità sincrona, eventualmente anche automatica (rete dedicata, internet, rete di backup);
- la necessità di valutare la complessità tecnica e i costi del servizio che deve erogare il terzo soggetto fidato;
- la necessità di predisporre procedure alternative (ad esempio ricorrendo al supporto cartaceo) nel caso di malfunzionamenti bloccanti della rete o dei sistemi informatici e relative funzionalità di riversamento dei dati registrati;
- analisi di complessità relative alla conservazione dei registri, backup, ecc.

Un ulteriore spunto di riflessione ed alcune considerazioni possono essere formulate sulle questioni inerenti la conservazione della documentazione in oggetto:

- il dettato della Circolare risulta maggiormente concentrato sul tema della "gestione" dei registri (e dunque sulle modalità e sui processi di *archiviazione*) che non sul processo di *conservazione*;
- le nuove proposte di modifica, invece, oltre alla gestione corrente e tenuta dei libri, esplicitano anche gli oneri legati alla conservazione e l'esibizione degli stessi, e porrebbero la circolare maggiormente in linea con lo spirito della Deliberazione CNIPA 11/2004. Rispetto a questa rimane una disomogeneità, relativa alla figura del Responsabile della conservazione. È il datore di lavoro che si occupa di tutte le operazioni?

La nuova stesura della Circolare, oltre a dimostrarsi in linea con la Deliberazione CNIPA 11/2004, dimostra numerose affinità con il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2004, con il quale presenta i seguenti punti comuni:

- i documenti sono emessi con il riferimento temporale e la firma digitale;
- sono memorizzati su qualsiasi supporto di cui sia garantita la leggibilità nel tempo;
- devono essere predefiniti i dati che caratterizzano le unità informative e le registrazioni contenute;
- il processo di conservazione è effettuato a periodicità stabilita.

Nel Decreto MEF non è presente, invece, un terzo soggetto fidato, equiparabile a quello che sarà previsto dalla nuova Circolare 33. Le Agenzie fiscali, cui va inviata l'impronta dell'archivio informatico oggetto della conservazione, con relativa sottoscrizione elettronica e marca temporale, non hanno il compito di fornire ai soggetti mittenti il riferimento temporale, ma restituiscono per via telematica la ricevuta della comunicazione ed il relativo numero di protocollo. Come il soggetto terzo, comunque, le Agenzie devono conservare le impronte degli archivi informatici ricevuti.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

DECRETO MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 30 OTTOBRE 2002 (G.U. 2-12-2002, N. 282)

MODALITÀ APPLICATIVE PER LA TENUTA DEI LIBRI PAGA E MATRICOLA

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

- VISTO l'art.134 del Regio decreto del 28 agosto 1924 n. 1422, che disciplina la tenuta dei libri paga e matricola da parte di datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze persone non soggette alla assicurazione presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL);
- VISTI gli articoli da 20 a 26 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 1965 n. 1124, che disciplinano la tenuta dei libri paga e matricola per i datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze persone soggette alla assicurazione INAIL;
- VISTI gli articoli 1 e 5 della legge 11 gennaio 1979 n.12, che consentono ai consulenti del lavoro ed agli altri soggetti abilitati di tenere presso il loro studio ovvero la loro sede i libri paga e matricola avvalendosi anche di sistemi alternativi;
- VISTO il decreto del Presidente della Repubblica del 20 aprile 1994 n.350, recante il regolamento di semplificazione della tenuta dei libri paga e matricola di cui all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 1965 n.1124 ed, in particolare, l'articolo 2 ai sensi del quale è stato abrogato l'articolo 22 del citato decreto n. 1124 del 1965, che prevedeva la preventiva autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro alla tenuta di libri paga e matricola con sistemi alternativi meccanici e cartacei, e sono state individuate le modalità per l'adozione di supporti elettronici e magnetici;
- VISTA la legge 15 marzo 1997 n.59, in materia di conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali e per la semplificazione amministrativa, che, all'articolo 15 comma 2, prevede che gli atti, i dati ed i documenti formati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati, con strumenti informatici o telematici, nonché la loro archiviazione o trasmissione con strumenti informatici o telematici, siano validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge;
- VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 15 aprile 1997, n.87, recante le regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici;
- VISTO l'articolo 5 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n.38, che ha esteso l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro ai lavoratori parasubordinati;
- VISTO l'articolo 119, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n.388, che prevede che la tenuta dei libri paga e matricola possa avvenire mediante l'utilizzo di fogli mobili secondo condizioni e modalità da stabilire con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n.445, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa ed, in particolare, gli articoli 6 ed 8, comma 2;
 VISTO il parere dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione espresso con nota n.7988 del 12 dicembre 2001;

DECRETA

ART. 1

1. La tenuta e la conservazione dei libri di matricola e di paga possono essere effettuate mediante l'utilizzazione di:
 - a) fogli mobili ad elaborazione manuale o meccanografica nel rispetto delle procedure stabilite nel presente decreto;
 - b) supporti magnetici – sui quali ogni singola scrittura costituisca documento informatico e sia collegata alle registrazioni in precedenza effettuate garantendo, così, oltre la consultabilità, in ogni momento, anche l'inalterabilità e l'integrità dei dati nonché la sequenzialità cronologica delle operazioni eseguite, nel rispetto delle regole tecniche di cui agli articoli 6 ed 8, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n.445 – i quali secondo le modalità previste dalla normativa in materia, sono sottratti ad obblighi di vidimazione ed autorizzazione.
2. I sistemi di cui al comma 1 devono essere comunque idonei ad eseguire tutte le registrazioni previste dalla vigente normativa.

ART. 2

1. Per la sostituzione del libro matricola e di paga con il sistema di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), i datori di lavoro devono presentare i fogli alla sede territorialmente competente dell'Istituto assicuratore che provvede, anche attraverso soggetti convenzionati, alla vidimazione dei fogli ed a contrassegnare gli stessi con un numero d'ordine progressivo, all'attribuzione dei fogli ai soggetti richiedenti ed alla registrazione di tale attribuzione su apposito modulo con l'indicazione della pratica da intestare agli stessi soggetti.
2. Nei casi di stampa laser dei dati retributivi, i datori di lavoro sono esonerati dalla preventiva vidimazione e numerazione dei fogli paga alle condizioni prefissate dall'Istituto assicuratore.

ART. 3

1. In caso di accentramento della elaborazione dei libri matricola e paga, mediante i sistemi di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), il datore di lavoro deve richiedere apposita autorizzazione alla direzione provinciale del lavoro - servizio ispezione del lavoro - specificando il tipo di sistema adottato.

ART. 4

1. I consulenti del lavoro e gli altri soggetti abilitati, al momento della richiesta della vidimazione e della numerazione unica dei fogli di matricola e di paga all'Istituto assicuratore, che provvede anche attraverso soggetti convenzionati, devono esibire le deleghe all'uopo rilasciate dai datori di lavoro, e:
 - a) presentare i fogli di matricola e di paga alla sede, territorialmente competente, dell'Istituto assicuratore che provvede alla vidimazione dei fogli ed a contrassegnare gli stessi con un

numero d'ordine progressivo, all'attribuzione dei fogli ai soggetti richiedenti ed alla registrazione di tale attribuzione su apposito modulo con l'indicazione della pratica da intestare agli stessi soggetti;

- b) inviare, a mezzo raccomandata, alla sede dell'Istituto assicuratore di cui alla lettera a), l'elenco di tutte le ditte che si avvalgono di tale sistema, con indicazione dei numeri delle relative posizioni assicurative e della data di inizio di tenuta dei libri di matricola e di paga secondo il sistema adottato;
- c) segnalare tempestivamente, mediante raccomandata alla sede dell'Istituto assicuratore di cui alla lettera a), le ditte che richiedano l'adozione di tale sistema di tenuta dei libri e quelle che cessino di avvalersene;
- d) inviare, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, alla sede dell'Istituto assicuratore di cui alla lettera a), ed in qualsiasi momento su richiesta della stessa ovvero della direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, un tabulato contenente:
 - 1) l'elencazione delle aziende recante, in ordine progressivo, il numero di posizione assicurativa e con l'indicazione distinta, a fianco di ciascuna, dei fogli di paga e di matricola utilizzati per tutto il territorio interessato all'accentramento da n... a n..., compresi quelli annullati o deteriorati;
 - 2) il numero, comprensivo di quello dei fogli annullati o deteriorati, dei fogli matricola utilizzati per ciascuna provincia dal n... al n..., e nell'ambito di questa per ciascuna azienda dal n... al n...;
 - 3) il numero dei fogli di paga, comprensivo di quello dei fogli annullati o deteriorati, utilizzati per ciascuna provincia dal n... al n..., e nell'ambito di questa per ciascuna azienda dal n... al n...;
 - 4) l'indicazione del periodo di paga;
- e) Inviare alle singole aziende, entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di paga:
 - 1) un tabulato contenente l'indicazione del periodo di paga, del numero dei fogli di paga e di matricola, distintamente utilizzati, da n... a n..., compresi quelli annullati o deteriorati, e del numero dei fogli di paga e di matricola utilizzati distintamente in tutto il territorio interessato all'accentramento, da n... a n... e nel territorio provinciale da n... a n...;
 - 2) i fogli matricola e di paga utilizzati, per il mese di competenza, completi di tutte le registrazioni. Detti fogli, posti in ordine progressivo, costituiscono, rispettivamente, il libro di matricola ed il libro di paga, aggiornati al mese immediatamente precedente, che il datore di lavoro dovrà tenere sul luogo di lavoro. Resta fermo l'obbligo del datore di lavoro di tenere, al corrente, sul posto di lavoro il sistema utilizzato per la rilevazione delle presenze giornaliera.

2. I consulenti e gli altri soggetti abilitati sono esonerati dalla preventiva vidimazione e numerazione dei fogli paga nei casi e nelle condizioni di cui all'articolo 2 comma 2.

ART. 5

1. Le registrazioni relative ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per i soggetti assicurati contro gli infortuni sul lavoro, anche nel caso di tenuta, distinta od unificata, dei libri, mediante i sistemi di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), devono contenere, oltre ai dati anagrafici e fiscali del collaboratore, gli estremi del contratto (data e compenso pattuito) e relativamente al solo libro paga, l'ammontare del compenso erogato, gli oneri contributivi e fiscali a carico del lavoratore e le detrazioni fiscali applicate.

2. La tenuta unificata dei libri di matricola e di paga deve, comunque, permettere, su richiesta degli organi ispettivi, il riepilogo, in ordine cronologico, delle assunzioni e degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

ART. 6

1. La disciplina della tenuta e della conservazione dei libri paga e matricola, per quanto non previsto nel presente decreto, rimane contenuta negli articoli da 20 a 26 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 1965 n.1124.

30 ottobre 2002

firmato
IL MINISTRO

Ministero del Lavoro e delle Politiche SocialiDipartimento per le Politiche del Lavoro e dell'Occupazione *e Tutela dei Lavoratori*

DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

CIRCOLARE N. 33/03

5/27590/70/DOC-A

20 ottobre 2003

Alle Direzioni Regionali del Lavoro
 Settore Politiche del Lavoro
 Settore Ispezione del Lavoro
LORO SEDI

Alle Direzioni Provinciali del Lavoro
 Servizio Politiche del Lavoro
 Servizio Ispezione del Lavoro
LORO SEDI

Alla Regione Siciliana Assessorato Lavoro
 Ufficio Regionale del Lavoro
 Ispettorato Regionale del Lavoro
PALERMO

Alla Provincia Autonoma di Bolzano Assessorato Lavoro
BOLZANO

Alla Provincia Autonoma di Trento Assessorato Lavoro
TRENTO

All'INPS Direzione Generale
ROMA

All'INAIL Direzione Generale
ROMA

Alla Direzione Generale degli Affari Generali, Risorse Umane ed Attività Ispettiva
 Divisione VII-Coordinamento Ispezione Lavoro
SEDE

AI SECIN
SEDE

Oggetto: Decreto ministeriale 30 ottobre 2002. Modalità applicative per la tenuta dei libri paga e matricola.

La semplificazione della tenuta dei libri paga e matricola prosegue, con il DM 30 ottobre 2002, secondo le linee che erano già state tracciate negli ultimi anni. Cogliendo l'occasione della previsione contenuta nell'art.119 co.4 della l. 23.12.00 n.388 (legge finanziaria 2001), che ha esteso la tenuta mediante fogli mobili dei libri di "paga" a quelli di "matricola", il DM ha riunito in un unico testo sia la disciplina di attuazione della suddetta novella che quella derivante dalla prassi amministrativa in materia, consolidatasi negli ultimi anni, in risposta alle esigenze di liberalizzazione e semplificazione della tenuta e della conservazione dei libri di paga e di matricola anche mediante l'eventuale utilizzazione di strumenti informatici.

Le disposizioni relative alla tenuta informatica dei libri di paga e matricola, inserite nell'attuale DM, sono conformi alle previsioni del DPR 20 aprile 1994 n.350 (e successiva circolare n.109/94 di questo Dicastero) – possibilità, per i datori di lavoro soggetti agli obblighi di cui all'art.20 co.1 del DPR 30 giugno 1965 n.1124, di tenere i libri di paga e matricola mediante sistemi elettronici o magne-

tici che garantiscano l'inalterabilità e la consultabilità degli stessi – e alle disposizioni del DPR 10 novembre 1997 n.513, attuativo del disposto dell'art.15 della legge del 15 marzo 1997 n.59, poi recepite nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (DPR del 28 dicembre 2000 n.445). Quest'ultimo DPR ha esteso i mezzi di tale tenuta agli strumenti informatici ed ha attribuito validità, a tutti gli effetti di legge, ad atti, dati e documenti formati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati, alla loro archiviazione e trasmissione, con strumenti informatici e telematici.

L'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione ha indicato, nel parere n.7988 del 12 dicembre 2001, una procedura che garantisce l'inalterabilità, l'integrità, la sequenzialità cronologica nonché la consultabilità delle relative registrazioni, secondo i criteri che vengono di seguito indicati. Il decreto, inoltre, considerata l'estensione dell'obbligo della assicurazione contro gli infortuni sul lavoro ai lavoratori parasubordinati, ex art.5 d.lgs. del 23 dicembre 2000 n.38 ha colto l'occasione anche per indicare le modalità di registrazione per tale categoria di lavoratori.

Art.1

Tenuta e conservazione dei libri

L'articolo individua sistemi alternativi rispetto alla tenuta e conservazione ordinarie dei libri di paga e matricola: uno costituito da fogli mobili, in passato previsto per il solo libro paga, l'altro costituito da supporti magnetici sui quali le singole registrazioni avranno valore di documenti informatici e saranno concatenate con quelle immediatamente precedenti.

In caso di tenuta dei libri mediante strumenti informatici, conformemente alle indicazioni emerse nel parere espresso dall'AIPA, ogni singola registrazione effettuata costituirà **documento informatico** (rappresentazione informatica di atti, fatti e dati giuridicamente rilevanti, costituiti attraverso una procedura informatica).

Alla singola registrazione dovranno essere apposte dall'operatore sia una **firma digitale** (*risultato della procedura di informatica – validazione – basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore, tramite la chiave privata, ed 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*) sia una **marca temporale** previo concatenamento con l'impronta delle registrazioni effettuate in precedenza.

La **prima registrazione** dovrà anche essere certificata con l'apposizione della firma digitale e della marca temporale del **certificatore di riferimento del datore di lavoro** (individuato tra i soggetti e secondo le modalità di cui alla sezione 5 del capo II del DPR 445/00), la cui identità dovrà essere comunicata, a cura del datore di lavoro, ai competenti Enti di verifica.

Gli **Enti di verifica** effettueranno controlli sulla tenuta dei libri, eventualmente anche per via telematica, constatando la rispondenza del contenuto registrato alla firma digitale ed alla marca temporale dell'operatore, ed accerteranno che l'ultima registrazione riporti l'ultima marca temporale rilasciata dal certificatore a quel determinato datore di lavoro e risconterreranno che il numero delle registrazioni effettuate corrisponda al numero totale delle marche temporali rilasciate.

Conclusa tale operazione di verifica dei libri, il verificatore apporrà all'ultima registrazione la propria firma digitale e la marca temporale in modo da validare e bloccare quanto sino a quel momento registrato sul libro informatico.

Con tale procedura si realizza l'estensione della validità nel tempo dei documenti informatici sino ad allora registrati, a norma dell'art.60 del DPCM 8 febbraio 1999 e di conseguenza l'estensione della validità dei libri fino al termine di dieci anni dall'ultimo licenziamento per i libri matricola o dall'ultima registrazione per i libri paga.

L'adempimento della validazione da parte degli Enti competenti, entro due anni dalla prima registrazione o dall'ultima verifica, dovrà essere eseguito su richiesta del soggetto obbligato alla tenuta dei libri.

Qualora il soggetto obbligato intenda cambiare il proprio certificatore dovrà prima far validare le registrazioni effettuate con il precedente certificatore quindi comunicare la variazione agli Enti competenti al momento dell'apposizione della firma digitale e della marca temporale della prima registrazione eseguita con il nuovo certificatore.

Il procedimento sopra esposto, tuttavia, sarà attuabile solo qualora gli **Enti**, cui è attribuita la funzione di verifica, si saranno dotati degli idonei strumenti tecnico-informatici necessari ad espletare la funzione loro attribuita. Tali Enti sono identificabili sia nei competenti Istituti previdenziali ed assicurativi sia nei Servizi Ispezione del Lavoro di questo Dicastero.

La soluzione proposta dall'AIPA, pur potendo risultare gravosa per le imprese di limitate dimensioni, attualmente si presenta quale unica idonea ad assicurare il rispetto della legislazione relativa ai suddetti documenti di lavoro mediante tale sistema. Il documento informatico così formato, soddisfacendo il requisito della forma scritta (art.10 DPR 445/2000), permetterà di omettere il trasferimento dei dati su supporto cartaceo.

Ovviamente, fino alla predisposizione dei suddetti strumenti tecnico informatici, i soggetti che effettuano la tenuta dei libri mediante strumenti informatici ex art.2 DPR n.350/94 (circ.109/94 della Divisione V della allora D.G. Rapporti di Lavoro), garantendo l'inalterabilità (impossibilità di manomissione e di cancellazione accidentale, inattaccabilità da "virus" e da usura) e la consultabilità in ogni momento, potranno continuare ad utilizzare validamente tale sistema di tenuta, continuando a trasferire i dati con cadenza mensile su supporto cartaceo.

ART. 2

Vidimazione

e

ART. 3

Accertamento

L'articolo 2 disciplina le modalità per la vidimazione dei fogli mobili e della loro numerazione da parte dell'Istituto assicuratore. In tutto il DM il termine Istituto Assicuratore è stato utilizzato per indicare sia l'INAIL sia l'INPS (nei casi in cui l'impresa non sia soggetta all'assicurazione contro gli infortuni).

L'INAIL può provvedere a detta vidimazione anche tramite soggetti convenzionati che comunque devono essere individuati, dal medesimo Ente, anche secondo un principio di non aggravamento dei costi relativi.

Il secondo comma prevede l'esonero della preventiva vidimazione e numerazione dei fogli paga per i datori che utilizzino la stampa "laser" dei dati retributivi, il tutto nel rispetto delle condizioni prefissate dall'istituto assicuratore. Anche se l'articolo 2 fa espresso riferimento ai soli datori di lavoro per l'esonero in caso di stampa laser, la disposizione deve ritenersi riferita anche ai consulenti ed agli altri soggetti abilitati delegati dai primi.

Resta, invece, confermato (articolo 3) che la richiesta di autorizzazione, da parte dei datori di lavoro, all'accentramento della tenuta dei libri, in considerazione della attuale diversificazione dei sistemi di tenuta dei libri di paga e di matricola, sia integrata con l'indicazione del sistema adottato.

ART. 4

Vidimazione e numerazione unica dei fogli – Oneri connessi

L'art.4 disciplina modalità e condizioni per la tenuta dei libri mediante l'utilizzo dei fogli mobili da parte dei consulenti del lavoro e degli altri soggetti abilitati. La norma, in particolare, estende ai libri

di matricola quanto già previsto per la vidimazione e numerazione unica dei libri di paga da parte dell'Istituto assicuratore e dei soggetti convenzionati.

La lettera d) del primo comma ha eliminato l'obbligo, prima previsto per i soli libri paga, dell'invio mensile del tabulato (di cui alla stessa lettera d) alle sedi dell'Istituto assicuratore ed alle Direzioni Provinciali del Lavoro.

È previsto, invece, un obbligo di invio nei confronti del solo Istituto assicuratore, con cadenza annuale, riferito ad entrambi i libri, da assolversi entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento.

Alle Direzioni Provinciali del Lavoro ed alle stesse sedi dell'Istituto Assicuratore è, tuttavia, attribuita la facoltà di richiedere l'invio dei suddetti tabulati in qualsiasi momento.

Il secondo comma dell'art.4 specifica che anche nell'ipotesi considerata i consulenti e gli altri soggetti abilitati siano esonerati dalla vidimazione e numerazione dei fogli qualora sia utilizzata la stampa laser secondo le condizioni prefissate dall'Istituto assicuratore.

La dichiarazione da consegnare al lavoratore all'atto dell'assunzione, ai sensi dell'articolo 9 bis comma 3 della l. 608/96, sarà costituita, nel caso di tenuta del libro matricola a fogli mobili dalla copia del corrispondente foglio del libro stesso. In tal caso anche la prevista comunicazione dell'assunzione ai Centri per l'impiego ai sensi del predetto articolo, comma 2, sarà effettuata tramite invio della copia del foglio del libro matricola sul quale sono registrati i dati del lavoratore neo assunto. Qualora i libri siano tenuti dal consulente del lavoro, o da soggetti ad esso equiparati, questi dovrà provvedere in tempo utile all'invio alla sede dell'impresa delle copie necessarie per l'espletamento dei suddetti adempimenti.

ART. 5

Contratti di collaborazione coordinata e continuativa – Registrazioni

L'articolo disciplina le registrazioni relative ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per i soggetti assicurati contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), indipendentemente dalla tenuta distinta od unificata dei libri, mediante i sistemi di cui all'art.1. I soggetti interessati dalla norma sono i collaboratori coordinati e continuativi che svolgono attività "protette" (art.1 DPR 1124/65 ed altre norme di settore) e che dall'entrata in vigore del D.lgs.38/00 devono essere assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. In caso di tenuta unificata dei libri al fine di assicurare la possibilità di controllo da parte degli organi di vigilanza dei movimenti di personale e delle assunzioni avvenute si è previsto che il sistema debba permettere il riepilogo in ordine cronologico sia delle assunzioni sia degli incarichi di collaborazione.

Per i collaboratori sono state previste registrazioni semplificate e limitate ai dati anagrafici e fiscali, agli estremi del contratto di collaborazione e per il solo libro paga l'ammontare del compenso erogato con gli oneri contributivi e fiscali a carico del lavoratore e le detrazioni fiscali applicate.

ART. 6

Rinvio

Tale ultimo articolo contiene una norma di chiusura che, per quanto non disciplinato dal presente decreto, rimanda agli articoli da 20 a 26 del DPR 1124 del 1965.

Al suddetto decreto ed all'art.134 del RD n.1422 del 1924 sarà necessario fare riferimento per le sanzioni da applicare alle eventuali violazioni delle disposizioni relative alla tenuta dei libri anche secondo le modalità contenute nel decreto in esame (mere semplificazioni delle predette).

Si ritiene utile, infine, rammentare che anche gli **associati in partecipazione non artigiani**, in quanto assicurati INAIL – in virtù della Sentenza della Corte Costituzionale (n.332 del 1992) che ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art.4 del Testo Unico approvato con il noto DPR 1124/65 nella parte in cui non prevede, fra le persone assicurate, gli associati in partecipazione che prestino opera manuale ovvero non manuale ai sensi del n.2 del medesimo articolo

(coloro che anche senza partecipare materialmente al lavoro manuale, sovrintendono al lavoro di altri) (in materia anche Circ. INAIL 28/74 del 7 maggio 1993) – devono anch'essi essere iscritti ai sensi dell'art.20 del citato DPR sui libri di matricola e paga. Il sistema di tenuta dei libri adottato, comunque, dovrà permettere il riepilogo in ordine cronologico oltre che delle assunzioni e degli incarichi di collaborazione anche delle associazioni in partecipazione.

Firmato

IL DIRETTORE GENERALE

5. MINISTERO DELL'INTERNO

I PROGETTI DI AUTOMAZIONE DEI SERVIZI DEMOGRAFICI⁵

Il processo evolutivo e di riforma della Pubblica Amministrazione, finalizzato alla semplificazione ed alla trasparenza dei procedimenti amministrativi e a snellire e facilitare l'accesso ai cittadini, coinvolge in modo particolare le competenze del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno. Tale organismo ha promosso una serie di progetti dedicati all'automazione di numerosi procedimenti amministrativi particolarmente legati all'attività di gestione dei servizi demografici, di competenza dell'omonima Direzione generale.

L'Indice Nazionale delle Anagrafi e il Sistema INA/SAIA

Con decreto legge del 27.12.2000 n. 392, convertito con legge 28.2.2001 n. 26, è stato istituito, presso il Ministero dell'interno, l'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA), per un migliore esercizio della funzione di vigilanza e di gestione dei dati anagrafici. Il decreto ha modificato l'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228 sull'Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente.

L'INA rappresenta l'infrastruttura tecnologica di riferimento e di interscambio dei dati anagrafici comunali e le pubbliche amministrazioni: l'associazione fra i dati identificativi del cittadino e il comune di residenza completa la circolarità anagrafica al fine di conseguire l'obiettivo della semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa. La garanzia dell'identificazione del cittadino su tutti gli archivi della Pubblica Amministrazione è data dalla chiave di ricerca univoca individuata nel codice fiscale. L'indice non contiene informazioni anagrafiche del cittadino, che restano di esclusiva pertinenza dell'anagrafe del comune di residenza, ma solo i dati minimi che servono a reperirle o ad accelerarne l'accesso. L'INA, realizzato e gestito dal Ministero dell'interno, è un servizio gratuito accessibile in rete a tutti i comuni, i quali sono tenuti a partecipare alla creazione ed al suo continuo e costante aggiornamento.

Il sistema INA-SAIA realizza una profonda evoluzione delle modalità di erogazione dei servizi ai cittadini attraverso le seguenti funzionalità generali:

- inoltro telematico ai Comuni e alle PP.AA. delle variazioni anagrafiche;
- interrogazioni sull'archivio anagrafico comunale per la consultazione e la stampa di certificati attraverso l'uso della nuova carta di identità (CIE) effettuate direttamente dal cittadino;

L'architettura del Sistema di Accesso e di Interscambio Anagrafico è basata dunque sull'indice di riferimento nazionale (INA) che consente il collegamento logico virtuale delle anagrafi comunali per il reperimento certo su base nazionale della residenza del cittadino. L'inoltro delle informazioni alle amministrazioni pubbliche abilitate alla ricezione automatica dei dati di interesse avviene tramite l'utilizzo di una infrastruttura di sicurezza, controllo e documentazione per lo scambio certificato di informazioni anagrafiche.

Il sistema INA-SAIA si propone di:

- garantire l'interconnessione dei Comuni e razionalizzare l'interazione tra questi e le amministrazioni centrali e territoriali in materia di informazione anagrafica;

⁵ Progetti presentati nella riunione del Gruppo di Lavoro del 2 febbraio 2005.

- garantire le funzioni di supporto necessarie alla emissione della Carta di Identità Elettronica, della Carta Nazionale dei Servizi, del permesso di soggiorno elettronico;
- garantire la presenza dell'iscrizione di un cittadino in una sola anagrafe comunale e di eliminare le eventuali duplicazioni d'iscrizione;
- offrire servizi ai comuni e a tutte le pubbliche amministrazioni collegate;
- fornire uno strumento in grado di aumentare la qualità dei servizi offerti, controllando la qualità e l'univocità dei dati delle variazioni anagrafiche trasmesse e facilitando l'attività di vigilanza sulle anagrafi da parte della Direzione centrale dei Servizi demografici del Ministero dell'interno.

La Carta d'Identità Elettronica

L'art. 2 comma 10 della legge n.127/1997, come modificato dall'articolo 2 comma 4 della legge n. 191/1998 e dall'art. 36 del DPR n. 445/2000, istituisce la Carta d'Identità Elettronica, che contiene i dati di riconoscimento personali e il codice fiscale e può contenere anche l'indicazione del gruppo sanguigno nonché le opzioni di carattere sanitario previste dalla legge.

La Carta d'Identità Elettronica è anzitutto una carta per l'identificazione del titolare ai fini di polizia. Il nuovo supporto contiene una serie di dispositivi di sicurezza, per impedirne la contraffazione e, inoltre, i dispositivi elettronici (banda ottica e microprocessore) che vi sono inseriti consentono il suo utilizzo per l'accesso ai servizi nazionali e locali.

Il supporto informatico del documento (banda ottica e chip) può contenere, infatti, anche altri dati al fine di razionalizzare e semplificare l'azione amministrativa e la erogazione di servizi al cittadino, nonché le procedure informatiche e le informazioni che possono o debbono essere conosciute dalla Pubblica Amministrazione e da altri soggetti, ivi compresa la chiave biometrica, occorrenti per la firma digitale, in quanto la carta d'identità potrà essere utilizzata anche per il trasferimento elettronico dei pagamenti tra soggetti privati e pubbliche amministrazioni.

Un documento analogo alla Carta d'Identità Elettronica, contenente i medesimi dati, è rilasciato obbligatoriamente, a seguito della dichiarazione di nascita o della prima iscrizione anagrafica (residenti all'estero che rientrano in Italia o stranieri che chiedono la residenza). Tale documento, il cui rinnovo è facoltativo, ove non rinnovato, conserva validità unicamente quale documento di attribuzione del codice fiscale.

Con DPCM 437 del 22/10/1999 e con DM 19/7/2000 e successive modifiche, sono state individuate le caratteristiche e le modalità per il rilascio della Carta d'Identità Elettronica e le relative regole tecniche e di sicurezza. Tali regole devono essere adeguate ogni 2 anni, in relazione alle esigenze dettate dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche.

L'art. 2, comma 7, del decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, recante "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari", convertito con modificazioni con la legge 9 ottobre 2002, n. 222, dispone che all'atto della consegna della Carta d'Identità Elettronica, i cittadini italiani sono sottoposti a rilievi dattiloscopici, secondo modalità stabilite, anche per quanto riguarda l'utilizzazione e la conservazione dei dati e l'accesso alle informazioni raccolte, con apposito decreto del presidente del Consiglio dei Ministri.

La norma in questione introduce, pertanto, l'obbligatorietà dell'acquisizione dell'impronta digitale sulla Carta d'Identità Elettronica, sino ad oggi prevista solo su richiesta del titolare del documento.

Al momento le modalità di effettuazione di tali rilievi sono indicate nell'allegato B al decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 2000, il quale prevede la memorizzazione dell'immagine dell'impronta dell'indice della mano destra nella banda ottica del documento.

In relazione agli esiti della sperimentazione in atto, saranno apportate le definitive modifiche all'attuale modalità di inserimento degli elementi biometrici nella carta (template di due impronte).

La Carta d'Identità Elettronica è realizzata su supporto plastificato tipo smart card, le indicazioni anagrafiche e la fotografia sono riportate sia nella parte del supporto leggibile a vista, sia nella banda ottica. Nel supporto informatico sono anche registrate tutte le altre informazioni necessarie per l'erogazione dei servizi al cittadino.

La carta elettronica è in corso di sperimentazione. Nel 2001 è stato realizzato e verificato il circuito di emissione e l'architettura del sistema con il coinvolgimento di 83 Comuni, che hanno rilasciato circa 100.000 carte ad una parte della popolazione residente sul proprio territorio.

È ora in corso di completamento una fase di consolidamento e razionalizzazione della sperimentazione che coinvolge 56 Comuni, i quali rilasciano unicamente la carta d'identità elettronica a tutti i propri residenti ultraquindicenni (per un totale di 1,5 milioni di carte circa). Altri 300 Comuni hanno già fatto richiesta di avviare il rilascio a regime della CIE e saranno prossimamente autorizzati.

Tramite la Carta d'Identità Elettronica il titolare può accedere ai servizi erogati a livello nazionale da Amministrazioni ed Enti dello Stato e, a livello locale, ai servizi offerti dal comune di residenza. Nel 2004 è stato anche sperimentato con successo l'uso della CIE per il riconoscimento degli elettori al seggio.

È in corso di rilascio il sistema asincrono di rilascio della Carta, che permette di utilizzare l'infrastruttura centrale nel corso delle 24 h evitando i picchi di collegamento e le conseguenti eventuali attese da parte del cittadino.

L'avvio del rilascio della Carta d'Identità Elettronica a regime su tutto il territorio nazionale è previsto per il 2006.

La Carta d'Identità Elettronica permette una notevole semplificazione dell'attività dall'Amministrazione Pubblica e la riduzione e l'ottimizzazione dei processi, conferendo certezza e riconoscibilità ai procedimenti, rendendo accessibili le informazioni e i servizi disponibili a livello nazionale e locale, accorciando le distanze tra Amministrazione Pubblica e cittadini e, in particolare consente:

- l'integrazione delle tecnologie esistenti;
- la garanzia di trasparenza ed efficienza;
- la sicurezza del circuito di produzione e formazione della Carta d'Identità Elettronica, per evitare il rischio di contraffazioni e furti;
- la tutela del cittadino in merito all'autenticità dei servizi a cui accede, per impedire l'esposizione involontaria dei dati sensibili a letture non autorizzate e a contraffazioni non rilevate;
- l'utilizzo del documento come carta sanitaria;

- l'apertura al mercato della firma digitale e agli scenari dei pagamenti on line;
- la verifica on line delle autocertificazioni;
- l'eliminazione della corrispondenza cartacea comune/comune; comune/PA centrali; cittadino/PA.

L'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero

Le Anagrafi degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE comunali e centrale) sono state istituite con la legge n. 470 del 22 ottobre 1988 e regolamentate con il DPR n. 323 del 6 settembre 1989. Le anagrafi dei Comuni sono costituite da archivi che raccolgono le schede individuali e le schede di famiglia eliminate dall'anagrafe della popolazione residente in dipendenza del trasferimento permanente all'estero delle persone cui esse si riferiscono. L'anagrafe istituita presso il Ministero dell'interno contiene i dati desunti dalle anagrafi comunali e dalle dichiarazioni rese a norma dell'art. 6 della Legge in questione.

Poiché il sistema comunale di gestione dell'AIRE e di trasmissione dei dati al Ministero dell'interno, effettuati sino al 2002 in gran parte su supporti cartacei e con l'intermediazione degli Uffici Territoriali del Governo, si rivelava da tempo insufficiente a garantire il tempestivo inoltro delle variazioni anagrafiche all'AIRE centrale e costituiva, inoltre, un considerevole aggravio di lavoro per gli UTG, è stata realizzata una procedura informatica (denominata ANAG-AIRE) per la gestione delle AIRE comunali e la trasmissione dei dati per via telematica, tramite il Backbone INA/AIRE, direttamente all'archivio centrale. Tale programma è stato distribuito a tutti i Comuni.

Pertanto, dal mese di agosto 2002, i Comuni possono gestire, mediante l'utilizzo di un PC, la propria AIRE in modalità informatica e, dal 2003, trasmettere direttamente al Ministero le variazioni intervenute, eliminando completamente la gestione cartacea sino ad allora utilizzata e l'intermediazione degli UUTTIG, cui rimane comunque l'essenziale funzione di vigilanza.

La realizzazione descritta ha consentito anche di dare attuazione alla disposizione di cui all'art. 5 della legge n. 459/2001 relativa alla costituzione dell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero mediante il periodico confronto dei dati contenuti nell'AIRE e negli schedari consolari.

Quando il Ministero degli affari esteri avrà realizzato la rete consolare progettata, la stessa sarà collegata al circuito di questo Ministero per consentire ai consolati di aggiornare direttamente le posizioni dei connazionali residenti all'estero con i dati di propria competenza, eliminando quindi anche la trasmissione ai comuni dei relativi modelli cartacei ancora in uso.

Il sistema consentirà ai comuni e ai consolati di accedere per consultazione e aggiornamento dei dati di rispettiva competenza ad una base di dati unitaria.

La sicurezza degli accessi al sistema è garantita dal Backbone dell'Indice Nazionale Anagrafico, già realizzato per le anagrafi della popolazione residente ed utilizzato per l'emissione della Carta d'Identità Elettronica.

L'Indice medesimo, che sarà inizialmente implementato per i residenti AIRE direttamente dal Ministero dopo la verifica dei codici fiscali effettuata a livello centrale con l'Agenzia delle entrate, sarà costantemente aggiornato dai comuni, costituendo indispensabile strumento per garantire l'univocità delle posizioni AIRE e per individuare il comune di iscrizione dei residenti all'estero.

Tali nuove procedure consentono di eliminare la duplicazione di inserimenti ed errori, di trasmettere per via telematica le informazioni tra le amministrazioni pubbliche centrali e locali interessate, di garantire, in un prossimo futuro, ai connazionali espatriati la possibilità di esercitare il diritto di voto dal luogo di residenza, di eliminare totalmente il cartaceo, di identificare il cittadino tramite il codice fiscale e di assicurare la piena trasparenza del procedimento.

L'informatizzazione dei Registri dello stato civile e il Centro nazionale di raccolta delle copie degli archivi informatici comunali

Il processo evolutivo e di riforma della Pubblica Amministrazione, finalizzato alla semplificazione ed alla trasparenza dei procedimenti amministrativi e a snellire e facilitare l'accesso ai cittadini, coinvolge anche lo Stato civile. Materia, quest'ultima, particolarmente delicata in quanto riferita ad eventi fondamentali della vita di un individuo. Le innovazioni introdotte dal DPR 3 novembre 2000 n. 396 "Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127" si pongono, infatti, l'obiettivo di automazione degli archivi di stato civile comunali (archiviazione e conservazione dei documenti in forma digitale) e di creare un centro nazionale di raccolta dei dati ivi registrati, al fine di assicurarne la conservazione in caso di eventi dannosi o calamitosi e di consentire, in tali casi, l'operatività degli uffici comunali con funzioni sostitutive.

La necessità di procedere alla automazione degli archivi di stato civile, con la prospettiva di arrivare alla soppressione degli attuali registri cartacei ai sensi dell'art. 10 del DPR 396/2000, richiede un approfondito studio delle criticità e delle problematiche derivanti dalla notevole complessità e rilevanza di tale materia. La corretta gestione degli eventi di stato civile sotto il profilo della sicurezza e della trasparenza costituisce, infatti, un presupposto fondamentale per la certezza del diritto. Qualunque ipotesi di informatizzazione dello stato civile, pertanto, deve essere sviluppata nell'ottica di utilizzare strumenti che rendono più semplice e più rapido l'agire della Pubblica Amministrazione, riservando grande attenzione alla sicurezza dei dati, al rispetto della privacy dei cittadini, all'attendibilità delle informazioni in tutti i processi redazionali, trasmessivi e di conservazione dei documenti. Nella gestione attuale degli atti di stato civile si riscontrano alcuni aspetti e alcune modalità che nella nuova soluzione devono essere salvaguardate. Ci si riferisce, in particolare, alla legittimità e veridicità dei documenti, all'utilizzo di sistemi analogici che garantiscono la non degradabilità dei documenti, alla riservatezza delle informazioni che riguardano la sfera della privacy dei cittadini, ecc.

Scopo principale della sperimentazione in atto è l'individuazione, l'approfondimento e la risoluzione di tali criticità e problematiche, onde arrivare ad una soluzione complessiva adeguata, sia sotto il profilo giuridico-amministrativo che tecnico-organizzativo, nonché rispetto ai tempi ed ai costi necessari.

Gli atti di stato civile, ai quali è attribuita la funzione di comprovare il complesso degli stati che qualificano la personalità giuridica di individuo, si connotano come atti amministrativi a contenuto tipico, distinti in iscrizioni, trascrizioni ed annotazioni. La loro automazione richiede di affrontare e risolvere problematiche specifiche non immediatamente trasposte dall'attuale panorama normativo in materia di regolamentazione generale dell'attività della Pubblica Amministrazione in tema di documento informatico ed in relazio-

ne agli aspetti che lo caratterizzano (forma, efficacia, archiviazione, conservazione, riproduzione e sottoscrizione).

Infine, l'impostazione del processo di informatizzazione degli archivi di stato civile, finalizzato alla semplificazione e tempestività della funzione certificativa, rilevante erga omnes e di pubblico interesse rispetto alla conoscenza delle qualificazioni giuridiche attinenti allo status di persona fisica, richiede un profondo ripensamento dell'assetto organizzativo dei servizi demografici, di una forte accelerazione dei processi di informatizzazione integrata delle amministrazioni, nonché una rivisitazione dei moduli formativi del personale interessato, che vanno aggiornati in rapporto alle nuove esigenze del personale e dei cittadini-utenti.

IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO PER LA DOCUMENTAZIONE DI STATO CIVILE IN FORMATO ELETTRONICO

La gestione totalmente in elettronico della documentazione di stato civile può fare riferimento sia ad un corpus legislativo di carattere generale che a norme specifiche, dirette a regolamentare la semplificazione dei processi amministrativi, orientato verso la completa sostituzione dei supporti cartacei con quelli ottici o digitali in tutte le fasi del procedimento amministrativo, dalla formazione alla trasmissione e conservazione.

– La legge n. 537/93 ha stabilito che “gli obblighi di conservazione e di esibizione dei documenti, per finalità amministrative e probatorie, previste dalla legislazione vigente, si intendono soddisfatti anche se realizzati mediante supporto ottico” purché le procedure utilizzate siano conformi a regole tecniche dettate dall'AIPA. Dalla delibera AIPA n. 15/1994 si evincono indicazioni in ordine alle caratteristiche che devono possedere le relative procedure (sicurezza, memorizzazione, durata ed esibizione).

– La legge n. 59/97 (la c.d. “Bassanini 1”) ha conferito status legale ai documenti informatici determinando che “gli atti, dati, 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”.

– Con il relativo regolamento attuativo DPR n. 513/97 sono stati fissati i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, prevedendo che l'apposizione di una firma digitale integri e sostituisca, ad ogni fine previsto dalle norme, l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere.

– La legge 15 maggio 1997, n. 127, in particolare all'art.2, comma 12, ha previsto l'adozione di misure per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile di cui al RD 9 luglio 1939, n.1238. Il fine auspicato era di eliminare, ridurre e semplificare gli adempimenti richiesti al cittadino in materia di stato civile, ridurre i termini per la conclusione dei procedimenti e di informatizzare progressivamente le procedure e gli atti di stato civile.

– Il relativo regolamento per la revisione e la semplificazione dello stato civile a norma della precedente legge n.127/97, DPR 3 novembre 2000, n. 396, nel corrispondere agli obiettivi indicati, ha delineato il nuovo ordinamento dello stato civile, che prevede la soppressione della gestione cartacea e l'istituzione in ogni Comune di un archivio informatico in cui registrare e conservare tutti gli atti, salvaguardando comunque le specifiche funzioni di garanzia e di certezza giuridica proprie del servizio dello stato civile, l'inalterabilità e la riservatezza dei dati raccolti.

In particolare, l'art. 10, commi 1 e 2, che, come citato nelle premesse, prevede la creazione in ciascuno ufficio dello stato civile di un unico archivio informatico in cui devono essere registrati e conservati "gli atti formati nel comune o comunque relativi a soggetti ivi residenti, riguardanti la cittadinanza, la nascita, i matrimoni e la morte."

– Il successivo testo di coordinamento della normativa in materia di documentazione amministrativa, DPR n. 445 del 28 dicembre 2000, ha sancito che le pubbliche amministrazioni e i privati hanno la facoltà di sostituire, a tutti gli effetti, i documenti per i propri archivi, le scritture contabili, la corrispondenza e gli altri atti, di cui per legge o regolamento sia prescritta la conservazione, con la loro riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o con altro mezzo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali. Il DPR in esame, modificato dal D.Lgs. n. 10/2002, ed ulteriormente integrato dal DPR n. 137/2003, recante disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche a norma dell'articolo 13 del decreto legislativo 23 gennaio 2002 n.10, ha ridefinito e riconfermato il valore del documento sottoscritto digitalmente.

– Al fine di regolamentare l'utilizzo transitorio dei registri cartacei, si ricordano il DM 27 febbraio 2001, recante disposizioni per la tenuta dei registri cartacei nel periodo transitorio ed il DM 5 aprile 2002 che disciplina le nuove formule di redazione degli atti dello stato civile in vista della loro successiva informatizzazione.

LO STATO DEL PROGETTO

Al fine di consentire la definizione del progetto informatico di riorganizzazione degli archivi locali e centrali dello stato civile, di particolare delicatezza, complessità e rilevanza, un Comitato interministeriale di esperti appositamente incaricato ha predisposto nel 2003 le linee-guida per la sperimentazione, contenenti le indicazioni utili alla redazione del citato progetto, soprattutto in merito alle problematiche relative alla sicurezza interna a ciascun Ente e alla sicurezza su rete nello scambio delle informazioni, alla certificazione dei dati, alla sottoscrizione elettronica degli atti e alla tutela della privacy.

In base a tali indicazioni, l'Amministrazione ha stipulato una Convenzione con l'ANCI e l'Università di Roma Tor Vergata per la redazione del progetto stesso, incaricandole, in particolare, di definire il dettaglio delle soluzioni da sperimentare negli aspetti di natura organizzativa e tecnica e di realizzare l'effettuazione di una prima sperimentazione. Inoltre, sulla base delle indicazioni fornite dall'ANCI, sono state stipulate Convenzioni con i Comuni di Biella, Catanzaro, Viterbo, Macerata, Sassari e Trapani, coinvolti nella sperimentazione, cui parteciperanno a titolo volontario anche i Comuni di Milano, Pesaro e Parma, nonché un piccolo gruppo di consolati ed i comuni di Taormina e Favignana, già partecipanti alla sperimentazione della CIE.

L'ANCI e l'Università Tor Vergata hanno già svolto parte delle attività previste ed, in particolare, hanno provveduto a predisporre i modelli per i processi dell'attività degli uffici di stato civile comunali e del Centro di raccolta nazionale, nonché del modello di gestione della sperimentazione. Hanno inoltre realizzato gli applicativi e basi di dati locali, in modo integrato agli applicativi del CNSD e del sistema INA/SAIA, e definito i modelli semplificati di atti e formule da utilizzare e gli schemi XML per la strutturazione degli atti di stato civile nel contesto del formato già definito per i servizi del Backbone del CNSD e del sistema INA/SAIA. E' stata infine verificata la funzionalità del sistema di trasmissio-

ne dati da parte dei comuni coinvolti per il popolamento del Centro nazionale di raccolta presso il CNSD attraverso il Backbone INA.

In base all'analisi dei risultati della prima fase, sono stati individuati i correttivi da apportare al progetto, la cui funzionalità verrà verificata nel corso della seconda fase sperimentale.

A seguito dell'analisi dei risultati conseguiti in tale seconda fase, verrà redatta una proposta finale, che, nel formalizzare gli esiti dell'intera sperimentazione, definirà il piano di sviluppo, ivi compresa l'eventuale acquisizione del pregresso, all'intero territorio nazionale. Sarà quindi definita la tempistica per la messa a regime del sistema, considerata la complessità e la delicatezza del progetto e l'eventuale necessità di provvedere alla predisposizione di modifiche normative.

In ambito internazionale, la CIEC (Commissione internazionale dello stato civile, di cui fanno parte quasi tutti i Paesi membri dell'UE ed altri extraeuropei) sta discutendo le problematiche relative all'informatizzazione dello stato civile e all'interoperabilità dei sistemi informatici e, in tale contesto, ha costituito un Gruppo di Lavoro di informatici con l'incarico di esplorare le possibili soluzioni tecniche per l'interscambio elettronico sicuro di documenti dello stato civile tra Stati. Anche in seno all'Unione europea sono in corso programmi dedicati allo studio di soluzioni inerenti la sicurezza dello scambio elettronico di dati personali tra i Paesi membri, in particolare per quanto concerne la rete internazionale.

In tale contesto, il Ministero dell'interno ha presentato il progetto nel corso della Conferenza internazionale appositamente realizzata a Viterbo il 30 settembre e 1° ottobre 2004, con l'obiettivo di promuovere un proficuo confronto sulle soluzioni possibili alle problematiche più complesse scaturenti dall'informatizzazione degli archivi dello stato civile e di proporre forme di più intensa collaborazione internazionale sul tema dello scambio di dati in materia.

Sempre nell'ambito dello stato civile, è anche in corso di realizzazione una procedura informatica che consentirà ai cittadini che hanno fatto richiesta di cambiamento di cognome di conoscere, mediante l'utilizzo della Carta d'Identità Elettronica, tramite il portale della Direzione centrale, lo stato di avanzamento della propria pratica.

ATTI DI STATO CIVILE IN USO

NASCITE

Iscrizioni

- le dichiarazioni di nascita ricevute dall'Ufficiale dello Stato civile;
- le dichiarazioni tardive di nascita;
- gli atti di riconoscimento di filiazione naturale ricevuti dall'Ufficiale dello Stato civile;
- gli atti di assenso prestati ai sensi dell'articolo 250 secondo comma del Codice civile se successivi al riconoscimento;
- gli atti di consenso prestati ai sensi dell'art. 250 terzo comma del Codice civile;

Trascrizioni

- gli atti di nascita ricevuti dall'Ufficiale dello Stato civile del comune in cui la nascita ha avuto luogo occasionalmente;

- le dichiarazioni di nascita rese al direttore sanitario dell'ospedale in cui è avvenuta la nascita;
- gli atti di nascita ricevuti all'estero;
- gli atti ed i processi verbali relativi a nascite avvenute durante un viaggio marittimo, aereo o ferroviario;
- gli atti di nascita ricevuti dagli ufficiali designati per le operazioni eseguite dalle forze di pace o di guerra;
- le sentenze straniere ed i provvedimenti stranieri di volontaria giurisdizione in materia di nascita;
- i decreti di cambiamento od aggiunta di nome e cognome e i provvedimenti che revocano od annullano i decreti medesimi;
- i provvedimenti in materia di adozione;
- gli atti formati a norma dell'art. 32 del DPR (omessa dichiarazione);

Annotazioni

- i provvedimenti di adozione e di revoca;
- i provvedimenti di revoca o di estinzione dell'affiliazione;
- le comunicazioni di apertura e di chiusura della tutela;
- i decreti di nomina e di revoca del tutore o del curatore provvisorio in pendenza del giudizio di interdizione o di inabilitazione;
- le sentenze di interdizione o di inabilitazione e quelle di revoca;
- gli atti di matrimonio e le sentenze dalle quali risulta l'esistenza del matrimonio;
- le sentenze che pronunciano la nullità, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio;
- i provvedimenti della Corte di Appello previsti nell'articolo 17 della legge 27 maggio 1929, n. 847, e le sentenze con le quali si pronuncia l'annullamento della trascrizione di un matrimonio celebrato dinanzi ad un ministro di culto;
- gli atti e i provvedimenti riguardanti l'acquisto, la perdita, la rinuncia o il riacquisto della cittadinanza italiana;
- le sentenze dichiarative di assenza o di morte presunta;
- gli atti di riconoscimento di filiazione naturale;
- le domande di impugnazione del riconoscimento, quando ne è ordinata l'annotazione, e le relative sentenze di rigetto;
- le sentenze che pronunciano la nullità o l'annullamento dell'atto di riconoscimento;
- le legittimazioni per susseguente matrimonio;
- le sentenze che dichiarano o disconoscono la filiazione legittima;
- i provvedimenti che determinano il cambiamento o la modifica del nome o del cognome relativi alla persona cui l'atto si riferisce o da cui l'intestatario dell'atto ha derivato il cognome;
- le sentenze relative all'uso di uno pseudonimo;
- gli atti di morte;
- i provvedimenti di rettificazione che riguardano l'atto già iscritto o trascritto nei registri.

MATRIMONI

Iscrizioni

- atti di matrimonio celebrati davanti all'ufficiale di stato civile in Milano;
- gli atti di matrimonio celebrati dall'ufficiale dello stato civile fuori dalla casa comunale, a norma dell'art. 110 del Codice civile;
- gli atti di matrimonio celebrati dall'Ufficiale dello Stato civile in caso di imminente pericolo di vita di uno degli sposi, a norma dell'art. 101 del Codice civile;
- gli atti di matrimonio celebrati per delegazione a norma dell'art. 109 del Codice civile e dell'art. 67 DPR 396/2000;
- gli atti di matrimonio celebrati per procura;
- gli atti di matrimonio ai quali per la particolarità del caso non si adattano le formule stabilite;
- le dichiarazioni con le quali i coniugi separati manifestano la loro riconciliazione ai sensi dell'art. 157 del Codice civile.

Trascrizioni

- atti di matrimonio celebrati in Milano davanti ai ministri di culto cattolico e a quelli dei culti ammessi dallo Stato;
- atti di matrimonio celebrati in altro comune davanti ai ministri di culto cattolico e a quelli dei culti ammessi dallo Stato, riproducendo per intero la copia della prima trascrizione già avvenuta nel comune di celebrazione. Ciò avviene nel caso in cui almeno uno dei due sposi abbia la residenza in Milano;
- gli atti di matrimonio celebrati all'estero;
- gli atti di matrimonio civile celebrati in altro comune nel caso in cui almeno uno dei due sposi abbia la residenza in Milano;
- gli atti di matrimonio celebrati in imminente pericolo di vita, a norma degli artt. 204, 208 e 834 del Codice della navigazione;
- gli atti di matrimonio celebrati presso le sedi dell'autorità diplomatica straniera in Italia tra cittadini stranieri residenti, quando esistono convenzioni in materia;
- le sentenze dalle quali risulta l'esistenza del matrimonio;
- le sentenze con le quali si pronuncia all'estero la nullità, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili di un matrimonio;
- le sentenze di rettifica;
- le sentenze della Corte d'Appello in merito alla delibazione di annullamento di matrimonio sancito dal Tribunale ecclesiastico (art. 17 L. 847/1929 – art. 8 L.121/1985).

Annotazioni

Negli atti di matrimonio si fa annotazione:

- della trasmissione al ministro di culto della comunicazione dell'avvenuta trascrizione dell'atto di matrimonio da lui celebrato;

- delle convenzioni matrimoniali, delle relative modificazioni, delle sentenze di omologazione di cui all'art. 163 del Codice civile, delle sentenze di separazioni giudiziale, della scelta della legge applicabile al regime patrimoniale degli sposi;
- dei ricorsi per lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e delle relative pronunce;
- delle sentenze anche straniere di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio di quelle che dichiarano efficace nello stato la pronuncia dell'autorità ecclesiastica di nullità del matrimonio e di quelle che pronunciano la separazione personale tra i coniugi o l'omologazione di quella consensuale;
- delle sentenze di annullamento di un matrimonio;
- delle dichiarazioni di riconciliazione dei coniugi;
- delle sentenze dichiarative di morte presunta di uno dei coniugi o di quelle che ne dichiarano l'esistenza dopo la morte presunta;
- dei provvedimenti che determinano il cambiamento o la modificazione del cognome o del nome dei coniugi o dei provvedimenti di revoca;
- dei provvedimenti di rettificazione.

CITTADINANZE

Iscrizioni

- iscrizioni dei giuramenti per Decreto ministeriale o presidenziale;
- iscrizioni delle dichiarazioni di acquisto di cittadinanza ai sensi dell'art.4 L.91/1992;
- iscrizioni delle dichiarazioni di riacquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art.13 comma 1 lettera c) Legge 91/1992;
- iscrizioni della dichiarazione di rinuncia al riacquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art.13 comma 1 lettera d) Legge 91/1992;
- iscrizioni delle dichiarazioni di elezione della cittadinanza italiana, derivata da riconoscimento in maggiore età, ai sensi dell'art.2 comma 2 L.91/1992;
- iscrizioni delle dichiarazioni così come previsto dalla Legge 379/2000 (Impero austro-ungarico);

Trascrizioni

- trascrizioni giuramenti DM effettuati all'estero;
- trascrizioni dichiarazioni elezione cittadinanza ai sensi art. 2 comma 2 L.91/1992 rese all'estero;
- trascrizioni dichiarazioni di rinuncia alla cittadinanza italiana ai sensi dell'art.11 L.91/1992;
- trascrizioni dichiarazioni di riacquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art.17 L.91/1992;
- trascrizioni accertamenti di perdita della cittadinanza italiana ai sensi art.8 L.91/1992 e nuovo Ordinamento di stato civile;

- trascrizioni accertamenti ai sensi dell'art.16 DPR 572/93 relativi alle dichiarazioni rese ai sensi dell'art.4 L.91/1992;
- trascrizioni accertamenti ai sensi dell'art.16 DPR 572/93 relativi ad acquisto del ns. status così come da artt.14/15 L.91/1992;
- trascrizioni accertamenti ai sensi dell'art.16 DPR 572/93 relativi al riacquisto del ns. status per art.13 lettera d) L.91/1992;
- trascrizioni accertamenti ai sensi dell'art.16 DPR 572/93 relativi alle dichiarazioni di mantenimento ininterrotto cittadinanza italiana così come previsto dalla sentenza 87/1975;
- trascrizioni accertamenti ai sensi dell'art.16 DPR 572/93 relativi al parere ministeriale in merito al riconoscimento ns. status così come previsto dalla Legge 379/2000.

MORTI

Iscrizioni

- iscrizione dei decessi avvenuti in abitazione a Milano;
- iscrizione di tutti gli altri decessi avvenuti nell'ambito del territorio di Milano;
- iscrizione degli atti relativi a persone per le quali non è stato possibile riconoscere il cadavere;
- verbali di scomparsa e morte presunta;
- sentenze di esistenza in vita delle persone per le quali era stata dichiarata la morte presunta;
- atti e processi verbali relativi a morti avvenute durante viaggio marittimo, aereo o ferroviario;
- atti di morte, compilati dagli ufficiali designati nelle operazioni eseguite con forze di pace o di guerra.

Trascrizioni

- atti e processi verbali relativi a morti avvenute durante viaggio marittimo, aereo o ferroviario;
- atti di morte, compilati dagli ufficiali designati nelle operazioni eseguite con forze di pace o di guerra;
- trascrizione degli atti di morte ricevuti dall'estero.

Annotazioni

- rettifiche per errori materiali di scritturazione;
- decreti di rettificazione;
- l'intervenuto riconoscimento o la legittimazione del defunto;
- le sentenze che dichiarano l'esistenza in vita delle persone di cui era stata dichiarata la morte presunta o ne accertano la morte.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 3 NOVEMBRE 2000 N. 396
(G.U. 30-12-2000, N. 303)**

REGOLAMENTO PER LA REVISIONE E LA SEMPLIFICAZIONE DELL'ORDINAMENTO DELLO STATO CIVILE, A NORMA DELL'ARTICOLO 2, COMMA 12, DELLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127.

Il Presidente della Repubblica

Visto l'articolo 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto l'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127;

Visto il regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238;

Viste le preliminari deliberazioni del Consiglio dei Ministri, adottate nelle riunioni del 30 aprile 1999 e del 7 luglio 2000;

Sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Consultato il Garante per la protezione dei dati personali;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 4 maggio 2000;

Acquisito il parere della competente Commissione della Camera dei Deputati ;

Considerato che il termine per l'emissione del parere della competente Commissione parlamentare del Senato della Repubblica, ai sensi dell'art.2, comma 13, della legge 15 maggio 1997, n. 127, è decorso in data 11 agosto 2000 senza la pronuncia del predetto parere;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 18 ottobre 2000;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la funzione pubblica, del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno;

EMANA

il seguente regolamento:

Titolo I

Degli uffici dello stato civile

Art. 1

(Ufficio ed ufficiale dello stato civile)

1. Ogni comune ha un ufficio dello stato civile.
2. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, o chi lo sostituisce a norma di legge, è ufficiale dello stato civile.
3. Le funzioni di ufficiale dello stato civile possono essere delegate ai dipendenti a tempo indeterminato del comune, previo superamento di apposito corso, o al presidente della circoscrizione ovvero ad un consigliere comunale che esercita le funzioni nei quartieri o nelle frazioni, o al segretario comunale. Per il ricevimento del giuramento di cui all'articolo 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, e per la celebrazione del matrimonio, le funzioni di ufficiale dello stato civile possono essere delegate anche a uno o più consiglieri o assessori comunali o a cittadini italiani che hanno i requisiti per la elezione a consigliere comunale.

Art. 2

(Delega di funzioni)

1. Il conferimento della delega non priva il sindaco della titolarità delle funzioni di ufficiale dello stato civile.

2. La delega ai dipendenti a tempo indeterminato del comune ed al segretario comunale deve essere conferita con provvedimento del sindaco da comunicare al prefetto e resta valida sino a quando non viene revocata.
3. La delega di cui al comma 2 può riguardare l'esercizio totale o parziale delle funzioni e non richiede accettazione. Il delegato può rinunciarvi per gravi e comprovati motivi con atto ricevuto dal sindaco. La rinuncia ha effetto dopo trenta giorni se entro tale termine non viene respinta.
4. La delega conferita a soggetti diversi da quelli indicati al comma 2 deve essere espressamente accettata dagli interessati e può formare oggetto di rinuncia con atto indirizzato al sindaco che produce i suoi effetti dal giorno successivo a quello del suo ricevimento.
5. Il sindaco può revocare la delega. La revoca e la rinuncia sono comunicate al prefetto.
6. Avverso l'atto che respinge la rinuncia l'interessato può presentare, entro 10 giorni dal ricevimento della relativa comunicazione, ricorso al prefetto.

ART. 3

(Uffici separati)

1. I comuni possono disporre, anche per singole funzioni, l'istituzione di uno o più separati uffici dello stato civile.
2. Gli uffici separati dello stato civile vengono istituiti o soppressi con deliberazione della giunta comunale. Il relativo atto è trasmesso al prefetto.

ART. 4

(Corsi di formazione)

1. I corsi di cui all'articolo 1, comma 3, sono organizzati e disciplinati con decreto del Ministro dell'interno, adottato sentita l'Associazione nazionale dei comuni italiani e l'Associazione nazionale di categoria degli ufficiali dello stato civile.
2. Fino alla conclusione dei corsi di cui al comma 1, il sindaco può delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile a coloro che, alla data di entrata in vigore del presente regolamento, hanno svolto per almeno cinque anni le funzioni di ufficiale dello stato civile ovvero le hanno svolte per un periodo inferiore ed hanno frequentato uno dei corsi di aggiornamento professionale organizzati dal Ministero dell'interno.
3. Per gravi motivi, ciascun dipendente a tempo indeterminato del comune può essere delegato ad esercitare le funzioni di ufficiale dello stato civile.

Titolo II

Delle funzioni degli ufficiali dello stato civile

ART. 5

(Compiti degli ufficiali dello stato civile)

1. L'ufficiale dello stato civile, nel dare attuazione ai principi generali sul servizio dello stato civile di cui agli articoli da 449 a 453 del codice civile e nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675, espleta i seguenti compiti:
 - a) forma, archivia, conserva e aggiorna tutti gli atti concernenti lo stato civile e cura, nelle forme previste, la trasmissione dei dati al centro nazionale di raccolta di cui all'articolo 10, comma 2, lettera d);
 - b) trasmette alle pubbliche amministrazioni che ne fanno richiesta in base alle norme vigenti gli estratti e i certificati che concernono lo stato civile, in esenzione da ogni spesa;
 - c) rilascia, nei casi previsti, gli estratti e i certificati che concernono lo stato civile, nonché le copie conformi dei documenti depositati presso l'ufficio dello stato civile;
 - d) verifica, per le pubbliche amministrazioni che ne fanno richiesta, la veridicità dei dati contenuti nelle autocertificazioni prodotte dai cittadini in tutti i casi consentiti dalla legge.

ART. 6

(Incompatibilità)

1. L'ufficiale dello stato civile non può ricevere gli atti nei quali egli, il coniuge, i suoi parenti o affini in linea retta in qualunque grado, o in linea collaterale fino al secondo grado, intervengono come dichiaranti.

ART. 7

(Rifiuto di atti)

1. Nel caso in cui l'ufficiale dello stato civile rifiuti l'adempimento di un atto, da chiunque richiesto, deve indicare per iscritto al richiedente i motivi del rifiuto.

ART. 8

(Altri casi di esercizio delle funzioni)

1. Adempiono le funzioni di ufficiale dello stato civile, nei casi previsti dalla legge, le autorità diplomatiche o consolari, i comandanti di navi, i commissari di bordo, i comandanti di aeromobili, i direttori sanitari e coloro che ne fanno le veci secondo le disposizioni vigenti, nonché le autorità militari responsabili del comando nelle zone di operazioni eseguite come forze di pace o di guerra.

ART. 9

(Indirizzo e vigilanza)

1. L'ufficiale dello stato civile è tenuto ad uniformarsi alle istruzioni che vengono impartite dal Ministero dell'interno.
2. La vigilanza sugli uffici dello stato civile spetta al prefetto.

Titolo III

Delle norme generali relative alla formazione
e alla archiviazione degli atti e agli archivi dello stato civile

ART. 10

(Archivio informatico)

1. In ciascun ufficio dello stato civile sono registrati e conservati in un unico archivio informatico tutti gli atti formati nel comune o comunque relativi a soggetti ivi residenti, riguardanti la cittadinanza, la nascita, i matrimoni e la morte.
2. Le modalità tecniche per la iscrizione, la trascrizione, la annotazione, la trasmissione e la tenuta degli atti dello stato civile conservati negli archivi di cui al comma 1 sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanarsi entro dodici mesi dalla pubblicazione del presente regolamento su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentiti l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, il Garante per la protezione dei dati personali e l'Associazione nazionale dei comuni italiani, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) formazione degli atti su base informatica e conservazione dei dati sia nel luogo in cui sono formati gli atti che nel comune di attuale residenza della persona cui si riferiscono;
- b) garanzia della sicurezza e della inalterabilità dei dati, una volta formati e sottoscritti i relativi atti, e possibilità della loro rettificazione ed annotazione;
- c) trasmissione telematica dei dati, eventualmente utilizzando la rete unitaria della pubblica amministrazione, nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675, e in modo da assicurare la verifica dell'effettivo trasferimento dei dati medesimi;

- d) istituzione, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, di un centro nazionale di raccolta dei supporti informatici contenente tutti i dati registrati negli archivi informatici comunali per assicurarne la conservazione in caso di eventi dannosi o calamitosi; tale centro è tenuto a svolgere i compiti di cui alle lettere b), c) e d) dell'articolo 5, comma 1, in caso di prolungata impossibilità di accesso ai dati conservati negli archivi comunali; i dati sono conservati separatamente per ciascun comune, secondo modalità che ne rendano possibile la consultazione, per le sole finalità indicate nella presente lettera, da parte dei rispettivi ufficiali dello stato civile;
- e) previsione della possibilità di redigere provvisoriamente gli atti su base cartacea sotto forma di processo verbale, in caso di inutilizzabilità temporanea dei sistemi informatici, con obbligo di inserirli appena possibile negli archivi di cui al comma 1;
- f) adozione, per gli atti formati all'estero dalle autorità diplomatiche o consolari, di strumenti idonei ad assicurare quanto previsto nelle lettere a), b), c), e);
- g) indicazione delle modalità e fissazione del termine a partire dal quale potranno essere attivati e di quello entro il quale dovranno essere resi pienamente operanti gli archivi di cui al comma 1 prevedendo eventualmente una fase preliminare di sperimentazione;
- h) definizione delle modalità e dei tempi per la graduale archiviazione mediante supporti informatici dei registri dello stato civile utilizzati prima della entrata in funzione degli archivi di cui al comma 1 e previsione delle modalità per la successiva immissione nei suddetti archivi dei dati già contenuti nei registri.

ART. 11

(Contenuto degli atti)

1. Gli atti dello stato civile, oltre a quanto è prescritto da altre particolari disposizioni, devono enunciare: il comune, il luogo, l'anno, il mese, il giorno e l'ora in cui sono formati; il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza e la cittadinanza delle persone che vi sono indicate in qualità di dichiaranti; le persone cui gli atti medesimi si riferiscono; i testimoni, ove richiesti; i documenti presentati dalle parti.
2. I documenti di cui occorre fare menzione nel redigere gli atti dello stato civile devono essere enunciati con precisione, indicando di ciascuno la specie, la data, l'autorità che lo ha emanato o il pubblico ufficiale che lo ha formato e quelle altre particolarità che secondo i casi valgono a designarlo esattamente.
3. L'ufficiale dello stato civile non può enunciare, negli atti di cui è richiesto, dichiarazioni e indicazioni diverse da quelle che sono stabilite o permesse per ciascun atto.

ART. 12

(Modalità di redazione degli atti)

1. Gli atti dello stato civile sono redatti secondo le formule e le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da emanarsi entro dodici mesi dalla pubblicazione del presente regolamento, le cui disposizioni entrano in vigore contestualmente a quelle contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 10, comma 2.
2. Gli atti di nascita, matrimonio e morte sono formati nel comune in cui tali fatti accadono. Nei casi in cui il presente ordinamento preveda la possibilità della formazione degli atti in comuni diversi da quello dove il fatto è avvenuto, l'indicazione del luogo dell'evento dovrà essere comunque specificata.
3. L'atto, se compiuto alla presenza dei dichiaranti e dei testimoni, ove richiesti, è immediatamente sottoscritto dai medesimi e dall'ufficiale dello stato civile che ne dà previamente lettura.
4. Se i dichiaranti o i testimoni non possono sottoscrivere l'atto, si fa menzione della causa dell'impedimento.

5. Se, iniziata la redazione di un atto, sopravviene una causa che ne impedisce il compimento, l'ufficiale dello stato civile deve, nell'atto medesimo, farne menzione.
6. Gli atti dello stato civile sono chiusi con la firma dell'ufficiale dello stato civile competente. Successivamente alla chiusura gli atti non possono subire variazioni.
7. Le parti interessate possono farsi rappresentare da persona munita di procura speciale risultante da scrittura privata, quando non è espressamente previsto che esso debba risultare da atto pubblico.
8. Gli atti formati in comuni diversi da quello di residenza devono essere comunicati dall'ufficiale dello stato civile che li forma all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza delle persone cui gli atti si riferiscono, per la trascrizione.
9. In caso di cambiamento di residenza, gli atti conservati nel comune di provenienza devono essere comunicati dall'ufficiale dello stato civile del comune di provenienza a quello del comune dove la persona stabilisce la propria residenza, per la trascrizione.
10. La trascrizione degli atti e dei provvedimenti negli archivi di cui all'articolo 10, quando è richiesta, si compie mediante verbalizzazione dell'atto o del provvedimento. Nel verbale l'atto è riprodotto per intero quando ciò è espressamente previsto; altrimenti è brevemente riassunto a cura dell'ufficiale dello stato civile.
11. La trascrizione può essere domandata da chiunque vi ha interesse, con istanza verbale o con atto redatto per iscritto e trasmesso anche a mezzo posta, o dalla pubblica autorità.
12. Quando l'atto è scritto in lingua straniera, se ne trascrive la traduzione eseguita nel modo stabilito dall'articolo 22.

ART. 13

(Casi speciali)

1. La dichiarazione resa da persona che non conosce la lingua italiana è ricevuta con l'ausilio di un interprete che deve previamente prestare il giuramento di bene e fedelmente adempiere all'incarico ricevuto. Se la persona è sorda, muta o non vedente o altrimenti impedita a comunicare oralmente e per iscritto, la dichiarazione è ricevuta o con l'ausilio di un interprete, scegliendolo di preferenza fra le persone abituate a trattare con l'interessato, o comunque con forme e mezzi idonei a garantire la conformità della dichiarazione stessa alla volontà del dichiarante. L'ufficiale dello stato civile fa menzione nell'atto dei modi usati per ricevere la dichiarazione.
2. Sono fatte salve le disposizioni di legge in materia di bilinguismo e di tutela delle minoranze linguistiche.

ART. 14

(Trasmissione di atti)

1. I provvedimenti dell'autorità giudiziaria italiana che devono essere trascritti o annotati negli archivi di cui all'articolo 10 sono trasmessi senza indugio dal cancelliere del giudice che li ha pronunciati all'ufficiale dello stato civile competente.

Titolo IV

Degli atti dello stato civile formati all'estero

ART. 15

(Dichiarazioni rese all'estero)

1. Le dichiarazioni di nascita e di morte relative a cittadini italiani nati o deceduti all'estero sono rese all'autorità consolare.

2. Le dichiarazioni di cui al comma 1 devono farsi secondo le norme stabilite dalla legge del luogo alle autorità locali competenti, se ciò è imposto dalla legge stessa. In questi casi copia dell'atto è inviata senza indugio, a cura del dichiarante, all'autorità diplomatica o consolare.

ART. 16

(Matrimonio celebrato all'estero)

1. Il matrimonio all'estero, quando gli sposi sono entrambi cittadini italiani o uno di essi è cittadino italiano e l'altro è cittadino straniero, può essere celebrato innanzi all'autorità diplomatica o consolare competente, oppure innanzi all'autorità locale secondo le leggi del luogo. In quest'ultimo caso una copia dell'atto è rimessa a cura degli interessati all'autorità diplomatica o consolare.

ART. 17

(Trasmissione di atti)

1. L'autorità diplomatica o consolare trasmette ai fini della trascrizione copia degli atti e dei provvedimenti relativi al cittadino italiano formati all'estero all'ufficiale dello stato civile del comune in cui l'interessato ha o dichiara che intende stabilire la propria residenza, o a quello del comune di iscrizione all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero o, in mancanza, a quello del comune di iscrizione o trascrizione dell'atto di nascita, ovvero, se egli è nato e residente all'estero, a quello del comune di nascita o di residenza della madre o del padre di lui, ovvero dell'avo materno o paterno. Gli atti di matrimonio, se gli sposi risiedono in comuni diversi, saranno inviati ad entrambi i comuni, dando ad essi comunicazione del doppio invio. Nel caso in cui non è possibile provvedere con i criteri sopra indicati, l'interessato, su espresso invito dell'autorità diplomatica o consolare, dovrà indicare un comune a sua scelta.

ART. 18

(Casi di intrascrivibilità)

1. Gli atti formati all'estero non possono essere trascritti se sono contrari all'ordine pubblico.

ART. 19

(Trascrizioni)

1. Su richiesta dei cittadini stranieri residenti in Italia possono essere trascritti, nel comune dove essi risiedono, gli atti dello stato civile che li riguardano formati all'estero. Tali atti devono essere presentati unitamente alla traduzione in lingua italiana e alla legalizzazione, ove prescritta, da parte della competente autorità straniera.

2. Possono altresì essere trascritti gli atti dei matrimoni celebrati fra cittadini stranieri dinanzi all'autorità diplomatica o consolare straniera in Italia, se ciò è consentito dalle convenzioni vigenti in materia con il Paese cui detta autorità appartiene.

3. L'ufficiale dello stato civile può rilasciare copia integrale dell'atto trascritto a richiesta degli interessati.

ART. 20

(Certificazione sostitutiva)

1. L'autorità diplomatica o consolare che non è in grado di ottenere dalle autorità locali copie degli atti di stato civile formati all'estero, che devono essere trascritti in Italia, può rilasciare, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, dopo avere effettuato gli accertamenti del caso, una certificazione sostitutiva della documentazione non potuta acquisire che verrà trascritta presso i comuni italiani.

Titolo V

Dei documenti che si presentano all'ufficiale dello stato civile

ART. 21*(Registrazione e legalizzazione di atti)*

1. Le procure e gli altri documenti che si presentano all'ufficiale dello stato civile, per comprovare stati, fatti o qualità da riportare nei relativi atti, sono da lui registrati negli archivi di cui all'articolo 10 indicando di seguito agli atti stessi la provenienza e l'amministrazione pubblica o il pubblico ufficiale che li conserva o, qualora ciò non sia possibile, registrandone tutti gli elementi essenziali.
2. Quando i documenti occorrenti per la formazione dell'atto sono reperibili presso gli uffici di una pubblica amministrazione, l'ufficiale dello stato civile è tenuto ad acquisirli direttamente. Altrimenti essi sono sostituiti, salvo diversa disposizione di legge o del presente regolamento, da autocertificazioni.
3. I documenti e gli atti dello stato civile formati all'estero da autorità straniera devono essere legalizzati dall'autorità diplomatica o consolare competente, se non è disposto diversamente.

ART. 22*(Traduzione del contenuto di documenti)*

1. Fermo restando quanto stabilito da convenzioni internazionali, i documenti scritti in lingua straniera devono essere accompagnati da una traduzione in lingua italiana che deve essere certificata conforme al testo straniero dall'autorità diplomatica o consolare ovvero da un traduttore ufficiale o da un interprete che attesti con giuramento davanti all'ufficiale dello stato civile la conformità al testo straniero.

Titolo VI

Delle registrazioni relative alla cittadinanza

ART. 23*(Iscrizioni)*

1. Negli archivi di cui all'articolo 10 sono iscritte dall'ufficiale dello stato civile le dichiarazioni relative alla cittadinanza previste dalla legge.
2. Nelle dichiarazioni previste dal comma 1 il dichiarante deve indicare gli elementi di fatto e, ove previsto dalle disposizioni vigenti, deve produrre gli atti in base ai quali ritiene di poterle rendere.

ART. 24*(Atti trascrivibili)*

1. Negli archivi di cui all'articolo 10 si trascrivono:
 - a) i decreti di concessione della cittadinanza italiana e quelli che ne dispongono la perdita;
 - b) le comunicazioni del sindaco, del Ministero dell'interno e dell'autorità diplomatica o consolare sull'esito degli accertamenti e le attestazioni del sindaco e dell'autorità diplomatica o consolare relative all'acquisto, alla perdita o al riacquisto della cittadinanza italiana;
 - c) i decreti di inibizione al riacquisto della cittadinanza;
 - d) i provvedimenti di riconoscimento delle opzioni per la cittadinanza italiana di cui all'articolo 19 della legge 5 febbraio 1992, n. 91;
 - e) le sentenze che accertano l'acquisto, la perdita o il riacquisto della cittadinanza italiana.

ART. 25*(Giuramento)*

1. L'ufficiale dello stato civile non può trascrivere il decreto di concessione della cittadinanza se prima non è stato prestato il giuramento prescritto dall'articolo 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91.
2. Della prestazione del giuramento e del relativo processo verbale è fatta menzione nell'atto di trascrizione del decreto di concessione.

ART. 26*(Attività dell'ufficiale dello stato civile)*

1. Le dichiarazioni e la prestazione del giuramento, di cui agli articoli 23 e 25, sono raccolte dall'ufficiale dello stato civile del comune dove l'interessato ha o intende stabilire la propria residenza ovvero, in caso di residenza all'estero, dall'autorità diplomatica o consolare della circoscrizione di residenza. Quest'ultima autorità trasmette, per la trascrizione, il decreto di concessione della cittadinanza all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza o di ultima residenza dell'interessato o, in mancanza, del comune dove è iscritto o trascritto l'atto di matrimonio ovvero del comune scelto dall'interessato medesimo, dando notizia dell'avvenuto giuramento.
2. L'ufficiale dello stato civile che riceve copia della dichiarazione e della comunicazione dell'esito dell'accertamento provvede alla loro annotazione sull'atto di nascita dell'interessato ed ai conseguenti adempimenti anagrafici.

ART. 27*(Acquisto della cittadinanza)*

1. L'acquisto della cittadinanza italiana ha effetto dal giorno successivo a quello in cui è stato prestato il giuramento, ai sensi di quanto disposto dagli articoli 10 e 15 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, anche quando la trascrizione del decreto di concessione avviene in data posteriore.

Titolo VII

Delle registrazioni relative agli atti di nascita
e agli atti di riconoscimento dei figli naturali

ART. 28*(Iscrizioni e trascrizioni)*

1. Negli archivi di cui all'articolo 10 si iscrivono:
 - a) le dichiarazioni di nascita rese direttamente all'ufficiale dello stato civile;
 - b) gli atti di riconoscimento di filiazione naturale ricevuti dall'ufficiale dello stato civile a norma dell'articolo 254, primo comma, del codice civile;
 - c) gli atti di assenso prestati ai sensi dell'articolo 250, secondo comma, del codice civile, se successivi al riconoscimento, ricevuti dall'ufficiale dello stato civile;
 - d) gli atti di consenso prestati ai sensi dell'articolo 250, terzo comma, del codice civile, se anteriori al riconoscimento dell'altro genitore, ricevuti dall'ufficiale dello stato civile;
 - e) i processi verbali di cui all'articolo 38.
2. Nei medesimi archivi si trascrivono:
 - a) le dichiarazioni di nascita rese al direttore sanitario dell'ospedale o della casa di cura in cui è avvenuta la nascita;
 - b) gli atti di nascita ricevuti all'estero;
 - c) gli atti e i processi verbali relativi a nascite avvenute durante un viaggio marittimo, aereo o ferroviario;
 - d) gli atti di nascita ricevuti dagli ufficiali designati per le operazioni eseguite dalle forze di pace o di guerra;

- e) le sentenze straniere e i provvedimenti stranieri di volontaria giurisdizione in materia di nascita;
- f) i decreti di cambiamento o aggiunta di nome e cognome e i provvedimenti che revocano o annullano i decreti medesimi;
- g) i provvedimenti in materia di adozione.

3. Negli archivi suddetti si iscrivono anche gli atti che si sarebbero dovuti iscrivere o trascrivere e che vengono formati per ordine del tribunale perché in precedenza omissi.

ART. 29

(Atto di nascita)

1. La dichiarazione di nascita è resa nei termini e con le modalità di cui all'articolo 30.
2. Nell'atto di nascita sono indicati il luogo, l'anno, il mese, il giorno e l'ora della nascita, le generalità, la cittadinanza, la residenza dei genitori legittimi nonché di quelli che rendono la dichiarazione di riconoscimento di filiazione naturale e di quelli che hanno espresso con atto pubblico il proprio consenso ad essere nominati, il sesso del bambino e il nome che gli viene dato ai sensi dell'articolo 35.
3. Se il parto è plurimo, se ne fa menzione in ciascuno degli atti indicando l'ordine in cui le nascite sono seguite.
4. Se il dichiarante non dà un nome al bambino, vi supplisce l'ufficiale dello stato civile.
5. Quando si tratta di bambini di cui non sono conosciuti i genitori, l'ufficiale dello stato civile impone ad essi il nome ed il cognome.
6. L'ufficiale dello stato civile accerta la verità della nascita attraverso l'attestazione o la dichiarazione sostitutiva di cui all'articolo 30, commi 2 e 3.
7. Nell'atto di nascita si fa menzione del modo di accertamento della nascita.

ART. 30

(Dichiarazione di nascita)

1. La dichiarazione di nascita è resa da uno dei genitori, da un procuratore speciale, ovvero dal medico o dalla ostetrica o da altra persona che ha assistito al parto, rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata.
2. Ai fini della formazione dell'atto di nascita, la dichiarazione resa all'ufficiale dello stato civile è corredata da una attestazione di avvenuta nascita contenente le generalità della puerpera nonché le indicazioni del comune, ospedale, casa di cura o altro luogo ove è avvenuta la nascita, del giorno e dell'ora della nascita e del sesso del bambino.
3. Se la puerpera non è stata assistita da personale sanitario, il dichiarante che non è neppure in grado di esibire l'attestazione di constatazione di avvenuto parto, produce una dichiarazione sostitutiva resa ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.
4. La dichiarazione può essere resa, entro dieci giorni dalla nascita, presso il comune nel cui territorio è avvenuto il parto o in alternativa, entro tre giorni, presso la direzione sanitaria dell'ospedale o della casa di cura in cui è avvenuta la nascita. In tale ultimo caso la dichiarazione può contenere anche il riconoscimento contestuale di figlio naturale e, unitamente all'attestazione di nascita, è trasmessa, ai fini della trascrizione, dal direttore sanitario all'ufficiale dello stato civile del comune nel cui territorio è situato il centro di nascita o, su richiesta dei genitori, al comune di residenza individuato ai sensi del comma 7, nei dieci giorni successivi, anche attraverso la utilizzazione di sistemi di comunicazione telematici tali da garantire l'autenticità della documentazione inviata secondo la normativa in vigore.
5. La dichiarazione non può essere ricevuta dal direttore sanitario se il bambino è nato morto ovvero se è morto prima che è stata resa la dichiarazione stessa. In tal caso la dichiarazione deve essere resa esclusivamente all'ufficiale dello stato civile del comune dove è avvenuta la nascita.
6. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo, gli uffici dello stato civile, nei loro rapporti con le direzioni sanitarie dei centri di nascita presenti sul proprio territorio, si attengono alle modalità di coordinamento e di collegamento previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 10, comma 2.

7. I genitori, o uno di essi, se non intendono avvalersi di quanto previsto dal comma 4, hanno facoltà di dichiarare, entro dieci giorni dal parto, la nascita nel proprio comune di residenza. Nel caso in cui i genitori non risiedano nello stesso comune, salvo diverso accordo tra di loro, la dichiarazione di nascita è resa nel comune di residenza della madre. In tali casi, ove il dichiarante non esibisca l'attestazione della avvenuta nascita, il comune nel quale la dichiarazione è resa deve procurarsela presso il centro di nascita dove il parto è avvenuto, salvo quanto previsto al comma 3.

8. L'ufficiale dello stato civile che registra la nascita nel comune di residenza dei genitori o della madre deve comunicare al comune di nascita il nominativo del nato e gli estremi dell'atto ricevuto.

ART. 31

(Dichiarazione tardiva)

1. Se la dichiarazione è fatta dopo più di dieci giorni dalla nascita, il dichiarante deve indicare le ragioni del ritardo. In tal caso l'ufficiale dello stato civile procede alla formazione tardiva dell'atto di nascita e ne dà segnalazione al procuratore della Repubblica.

2. Nel caso in cui il dichiarante non produca la documentazione di cui all'articolo 30, commi 2 e 3, o non indichi le ragioni del ritardo, la dichiarazione di nascita può essere ricevuta solo in forza di decreto dato con il procedimento della rettificazione. A tale fine l'ufficiale dello stato civile informa senza indugio il procuratore della Repubblica per il promovimento del relativo giudizio.

ART. 32

(Omessa dichiarazione)

1. L'ufficiale dello stato civile, quando viene a conoscenza che la dichiarazione di nascita non è stata fatta neppure tardivamente, ne riferisce al procuratore della Repubblica ai fini del promovimento del giudizio di rettificazione. Dopo che ne ha riferito al procuratore della Repubblica, non può più ricevere la dichiarazione tardiva di nascita, ma forma l'atto di nascita soltanto in base al relativo decreto.

ART. 33

(Disposizioni sul cognome)

1. Il figlio legittimato ha il cognome del padre, ma egli, se maggiore di età alla data della legittimazione, può scegliere, entro un anno dal giorno in cui ne viene a conoscenza, di mantenere il cognome portato precedentemente, se diverso, ovvero di aggiungere o di anteporre ad esso, a sua scelta, quello del genitore che lo ha legittimato.

2. Uguale facoltà di scelta è concessa al figlio maggiorenne che subisce il cambiamento o la modifica del proprio cognome a seguito della variazione di quello del genitore da cui il cognome deriva, nonché al figlio naturale di ignoti riconosciuto, dopo il raggiungimento della maggiore età, da uno dei genitori o contemporaneamente da entrambi.

3. Le dichiarazioni di cui ai commi 1 e 2 sono rese all'ufficiale dello stato civile del comune di nascita dal figlio personalmente o con comunicazione scritta. Esse vengono annotate nell'atto di nascita del figlio medesimo.

ART. 34

(Limiti all'attribuzione del nome)

1. È vietato imporre al bambino lo stesso nome del padre vivente, di un fratello o di una sorella viventi, un cognome come nome, nomi ridicoli o vergognosi.

2. I nomi stranieri che sono imposti ai bambini aventi la cittadinanza italiana devono essere espressi in lettere dell'alfabeto italiano, con la estensione alle lettere: J, K, X, Y, W e, dove possibile, anche con i segni diacritici propri dell'alfabeto della lingua di origine del nome.

3. Ai figli di cui non sono conosciuti i genitori non possono essere imposti nomi o cognomi che facciano intendere l'origine naturale, o cognomi di importanza storica o appartenenti a famiglie particolarmente conosciute nel luogo in cui l'atto di nascita è formato.

4. Se il dichiarante intende dare al bambino un nome in violazione del divieto stabilito nel comma 1 o in violazione delle indicazioni del comma 2, l'ufficiale dello stato civile lo avverte del divieto, e, se il dichiarante persiste nella sua determinazione, riceve la dichiarazione, forma l'atto di nascita e, informandone il dichiarante, ne dà immediatamente notizia al procuratore della Repubblica ai fini del promovimento del giudizio di rettificazione.

ART. 35

(Nome)

1. Il nome imposto al bambino deve corrispondere al sesso e può essere composto da uno o da più elementi onomastici, anche separati, non superiori a tre. In quest'ultimo caso, tutti gli elementi del prenome dovranno essere riportati negli estratti e nei certificati rilasciati dall'ufficiale dello stato civile e dall'ufficiale di anagrafe.

ART. 36

(Indicazioni sul nome)

1. Chi ha avuto attribuito alla nascita, prima della data di entrata in vigore del presente regolamento, un nome composto da più elementi, anche se separati tra loro, può dichiarare per iscritto all'ufficiale dello stato civile del luogo di nascita l'esatta indicazione con cui, in conformità alla volontà del dichiarante o, all'uso fattone, devono essere riportati gli elementi del proprio nome negli estratti per riassunto e nei certificati rilasciati dagli uffici dello stato civile e di anagrafe.

2. La sottoscrizione della dichiarazione non è soggetta ad autenticazione ove presentata unitamente a copia fotostatica, non autenticata, di un documento di identità del sottoscrittore. L'istanza e la copia fotostatica del documento di identità possono essere inviate per via telematica o a mezzo posta o via fax.

3. La dichiarazione medesima è annotata senza altre formalità nell'atto di nascita ed è comunicata ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228.

ART. 37

(Casi particolari)

1. Quando al momento della dichiarazione di nascita il bambino non è vivo, il dichiarante deve far conoscere se il bambino è nato morto o è morto posteriormente alla nascita. Tali circostanze devono essere comprovate dal dichiarante con certificato medico.

2. L'ufficiale dello stato civile forma il solo atto di nascita se il bambino è nato morto e fa ciò risultare nell'atto stesso; egli forma anche quello di morte, se il bambino è morto posteriormente alla nascita.

ART. 38

(Ritrovamento di minori abbandonati)

1. Chiunque trova un bambino abbandonato deve affidarlo ad un istituto o ad una casa di cura. Il direttore della struttura che accoglie il bambino ne dà immediata comunicazione all'ufficiale dello stato civile del comune dove è avvenuto il ritrovamento.

L'ufficiale dello stato civile iscrive negli archivi di cui all'articolo 10 apposito processo verbale nel quale indica l'età apparente ed il sesso del bambino, così come risultanti nella comunicazione a lui pervenuta, ed impone un cognome ed un nome, informandone immediatamente il giudice tutelare e il tribunale per i minorenni per l'espletamento delle incombenze di rispettiva competenza.

ART. 39

(Nascita in viaggio marittimo o aereo)

1. Se la nascita avviene durante un viaggio marittimo, il relativo atto deve essere formato entro ventiquattro ore dall'evento.
2. Si osservano le disposizioni degli articoli 203, 205, 207, 208, e 210 del codice della navigazione o, in caso si tratti di navi militari, quelle del relativo regolamento per il servizio di bordo, in quanto compatibili con il presente regolamento.
3. Se la nascita avviene durante un viaggio aereo, si osservano le disposizioni degli articoli 835 e 836 del codice della navigazione, in quanto compatibili con il presente regolamento.

ART. 40

(Nascita in viaggio per ferrovia)

1. Se la nascita avviene durante un viaggio per ferrovia, la dichiarazione deve essere fatta al responsabile del convoglio che redige un processo verbale con le dichiarazioni prescritte per gli atti di nascita e lo consegna al capo della stazione nella quale si effettua la prima fermata del convoglio. Il capo della stazione lo trasmette all'ufficiale dello stato civile del luogo, per la trascrizione.

ART. 41

(Trascrizioni)

1. Per la trascrizione degli atti e dei processi verbali relativi a nascite avvenute durante un viaggio marittimo o aereo è competente l'ufficiale dello stato civile del luogo di primo approdo della nave o dell'aeromobile. Se tale luogo si trova all'estero si applica l'articolo 15.
2. Di ogni documento trasmesso è fatta menzione negli archivi di cui all'articolo 10.

ART. 42

(Riconoscimento di figli naturali)

1. Chi intende riconoscere un figlio naturale davanti all'ufficiale dello stato civile deve dimostrare che nulla osta al riconoscimento ai sensi di legge. Se il riconoscimento è fatto con atto distinto, posteriore alla nascita, e questa è avvenuta in altro comune, l'ufficiale dello stato civile deve acquisire direttamente la relativa documentazione ai sensi dell'articolo 21, comma 2.
2. Per gli atti di riconoscimento che riguardano figli incestuosi, deve essere prodotta copia del provvedimento di autorizzazione al riconoscimento.

ART. 43

(Annotazioni)

1. La dichiarazione di riconoscimento di un figlio naturale, fatta a norma dell'articolo 254 del codice civile, è annotata nell'atto di nascita.
2. Se il riconoscimento riguarda un figlio nato fuori del comune in cui l'atto è ricevuto, l'ufficiale dello stato civile trasmette copia dell'atto di riconoscimento, ai fini dell'annotazione nell'atto di nascita, all'ufficiale dello stato civile del comune dove è stata dichiarata la nascita.

ART. 44

(Riconoscimento del nascituro)

1. Il riconoscimento di un figlio nascituro può essere fatto dal padre o contestualmente a quello della gestante o dopo il riconoscimento di quest'ultima e la prestazione del suo consenso, ai sensi dell'articolo 250, terzo comma, del codice civile.

2. L'ufficiale dello stato civile che riceve una dichiarazione di riconoscimento di figlio nascituro, rilascia di ufficio a chi la effettua copia di tale dichiarazione.

ART. 45

(Altri casi di riconoscimento)

1. Il riconoscimento del figlio naturale che non ha compiuto i sedici anni non può essere ricevuto dall'ufficiale dello stato civile in mancanza del consenso del genitore che lo ha riconosciuto per primo o della sentenza del tribunale per i minorenni che tiene luogo del consenso mancante. Il consenso può essere manifestato, anteriormente al riconoscimento, davanti ad un ufficiale dello stato civile o in un atto pubblico o in un testamento, qualunque sia la forma di questo, oppure può essere manifestato contestualmente al riconoscimento medesimo.
2. Se il figlio ha compiuto i sedici anni, il riconoscimento è ricevuto dall'ufficiale dello stato civile ma non produce effetto senza l'assenso di cui al secondo comma dell'articolo 250 del codice civile e di ciò si fa menzione nell'atto di riconoscimento. Se l'assenso è manifestato successivamente, di esso è fatta annotazione nell'atto di riconoscimento iscritto.
3. In caso di riconoscimento contenuto in un testamento, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano con riguardo al momento in cui si chiede l'annotazione del riconoscimento nell'atto di nascita.

ART. 46

(Adempimenti d'ufficio)

1. Il pubblico ufficiale che ha ricevuto una dichiarazione di riconoscimento di figlio naturale deve, nei venti giorni successivi, inviarne copia all'ufficiale dello stato civile competente per l'annotazione.
2. Se la dichiarazione è contenuta in un testamento, la copia deve essere trasmessa dal notaio entro venti giorni dalla pubblicazione del testamento olografo o del testamento segreto, o dal passaggio del testamento pubblico dal fascicolo a repertorio speciale degli atti di ultima volontà a quello generale degli atti fra vivi.
3. L'annotazione può essere chiesta all'ufficiale dello stato civile da chiunque vi ha interesse.
4. Il giudice, nel caso previsto dall'articolo 268 del codice civile, può ordinare che sia sospesa l'annotazione del riconoscimento impugnato. Può ordinare, altresì, che la domanda di impugnazione sia annotata nell'atto di nascita, quando vi è stato già annotato il riconoscimento.
5. Se la persona riconosciuta è sottoposta a tutela, l'ufficiale dello stato civile deve dare notizia al giudice tutelare, nel termine di dieci giorni, dell'avvenuta iscrizione o annotazione del riconoscimento.

ART. 47

(Adempimenti particolari)

1. In caso di riconoscimento di un figlio naturale, già riconosciuto dall'altro genitore, l'ufficiale dello stato civile deve darne notizia al genitore che per primo ha effettuato il riconoscimento e che non ha prestato il proprio consenso.

ART. 48

(Impugnazioni dell'atto di riconoscimento)

1. La sentenza passata in giudicato che accoglie l'impugnazione dell'atto di riconoscimento è comunicata, a cura del procuratore della Repubblica, o è notificata, a cura degli interessati, all'ufficiale dello stato civile che ne fa annotazione nell'atto di nascita.
2. Nel caso di rigetto dell'impugnazione, qualora questa sia stata annotata nell'atto di nascita, la sentenza è parimenti comunicata o notificata all'ufficiale dello stato civile affinché annoti, di seguito alle precedenti annotazioni, anche il rigetto dell'impugnazione.

3. La dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale, dopo il passaggio in giudicato, è comunicata, a cura del procuratore della Repubblica, o è notificata dagli interessati, all'ufficiale dello stato civile che ne fa annotazione nell'atto di nascita.

ART. 49

(Annotazioni)

1. Negli atti di nascita si annotano:

- a) i provvedimenti di adozione e di revoca;
- b) i provvedimenti di revoca o di estinzione dell'affiliazione;
- c) le comunicazioni di apertura e di chiusura della tutela, eccettuati i casi di interdizione legale;
- d) i decreti di nomina e di revoca del tutore o del curatore provvisorio in pendenza del giudizio di interdizione o di inabilitazione;
- e) le sentenze di interdizione o di inabilitazione e quelle di revoca;
- f) gli atti di matrimonio e le sentenze dalle quali risulta l'esistenza del matrimonio;
- g) le sentenze che pronunciano la nullità, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio;
- h) i provvedimenti della Corte di appello previsti nell'articolo 17 della legge 27 maggio 1929, n. 847, e le sentenze con le quali si pronuncia l'annullamento della trascrizione di un matrimonio celebrato dinanzi ad un ministro di culto;
- i) gli atti e i provvedimenti riguardanti l'acquisto, la perdita, la rinuncia o il riacquisto della cittadinanza italiana;
- j) le sentenze dichiarative di assenza o di morte presunta e quelle che, a termini dell'articolo 67 del codice civile, dichiarano la esistenza delle persone di cui era stata dichiarata la morte presunta o ne accertano la morte;
- k) gli atti di riconoscimento di filiazione naturale, in qualunque forma effettuati;
- l) le domande di impugnazione del riconoscimento, quando ne è ordinata l'annotazione, e le relative sentenze di rigetto;
- m) le sentenze che pronunciano la nullità o l'annullamento dell'atto di riconoscimento;
- n) le legittimazioni per susseguente matrimonio o per provvedimento del giudice e le sentenze che accolgono le relative impugnazioni;
- o) le sentenze che dichiarano o disconoscono la filiazione legittima;
- p) i provvedimenti che determinano il cambiamento o la modifica del nome o del cognome relativi alla persona cui l'atto si riferisce; quelli che determinano il cambiamento o la modifica del cognome relativi alla persona da cui l'intestatario dell'atto ha derivato il cognome, salvi i casi in cui il predetto intestatario, se maggiorenne, si sia avvalso della facoltà di poter mantenere il cognome precedentemente posseduto;
- q) le sentenze relative al diritto di uso di uno pseudonimo;
- r) gli atti di morte;
- s) i provvedimenti di rettificazione che riguardano l'atto già iscritto o trascritto nei registri.

2. All'annotazione della legittimazione per susseguente matrimonio provvede l'ufficiale dello stato civile che ha proceduto alla celebrazione del matrimonio o all'annotazione dell'atto di riconoscimento, quando questo è successivo al matrimonio, se ha notizia dell'esistenza di figli legittimati per effetto di detto matrimonio e dell'avvenuto riconoscimento.

3. All'annotazione della legittimazione per provvedimento del giudice, si provvede a richiesta del procuratore della Repubblica o di chiunque vi abbia interesse.

4. Le annotazioni di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere richieste, anche verbalmente, dagli interessati.

Titolo VIII
Della celebrazione del matrimonio

Capo I
Della richiesta di pubblicazione

ART. 50

(Richiesta presentata da procuratore speciale)

1. Se la richiesta della pubblicazione di matrimonio è fatta da persona che, a termini dell'articolo 96 del codice civile ne ha avuto dagli sposi speciale incarico, questo deve risultare nei modi indicati nell'articolo 12, comma 7. Quando l'incarico è stato conferito a chi esercita la potestà o la tutela, basta la semplice dichiarazione orale del richiedente di avere ricevuto l'incarico.

ART. 51

(Dichiarazioni)

1. Chi richiede la pubblicazione deve dichiarare il nome, il cognome, la data e il luogo di nascita, la cittadinanza degli sposi; il luogo di loro residenza, la loro libertà di stato; se tra gli sposi esiste un qualche impedimento di parentela, di affinità, di adozione o di affiliazione, a termini dell'articolo 87 del codice civile; se gli sposi hanno già contratto precedente matrimonio; se alcuno degli sposi si trova nelle condizioni indicate negli articoli 85 e 88 del codice civile.

2. L'ufficiale dello stato civile deve verificare l'esattezza della dichiarazione di cui al comma 1 e può acquisire d'ufficio eventuali documenti che ritenga necessari per provare l'inesistenza di impedimenti alla celebrazione del matrimonio.

ART. 52

(Impedimenti)

1. Quando a contrarre matrimonio osta un impedimento per il quale è stata concessa autorizzazione, a termini delle disposizioni del codice civile, uno degli sposi deve presentare copia del relativo provvedimento.

2. Se si tratta di vedova o di donna nei cui confronti è stato dichiarato l'annullamento, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del precedente matrimonio, l'ufficiale dello stato civile deve accertare se ricorrono le condizioni previste dall'articolo 89 del codice civile.

ART. 53

(Casi particolari)

1. Se gli sposi risiedono in comuni diversi, l'ufficiale dello stato civile cui è stata chiesta la pubblicazione provvede a richiederla anche all'ufficiale dello stato civile del comune in cui risiede l'altro sposo.

2. Quando uno degli sposi ha la residenza all'estero, l'ufficiale dello stato civile cui ne è fatta richiesta in Italia fa eseguire la pubblicazione alla competente autorità diplomatica o consolare nei modi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200. Se invece la richiesta di pubblicazione viene fatta alla competente autorità diplomatica o consolare, quest'ultima la trasmette, in esenzione da ogni onere, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza attuale in Italia di uno degli sposi.

3. Nel caso previsto nel comma 2, il capo dell'ufficio diplomatico o consolare, una volta eseguita la pubblicazione, può richiedere la celebrazione del matrimonio all'ufficiale dello stato civile del comune, in Italia, nel quale gli sposi eventualmente intendano contrarre matrimonio, avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 109 del codice civile.

4. Gli uffici cui è richiesta la pubblicazione sono tenuti, quando questa è stata eseguita, a trasmettere senza indugio all'autorità richiedente il certificato di eseguita pubblicazione.

Capo II
Della pubblicazione

ART. 54
(Attività d'ufficio)

1. Ricevuta la richiesta della pubblicazione, l'ufficiale dello stato civile redige processo verbale in cui indica l'identità delle persone comparse, la richiesta a lui fatta, le dichiarazioni degli sposi o di chi li rappresenta, la documentazione acquisita, la durata della pubblicazione o se essa è stata abbreviata o dispensata. Provvede quindi, all'affissione con atto separato sul quale annota l'eventuale riduzione dei termini della pubblicazione.
2. Il processo verbale e l'atto affisso sono inseriti negli archivi di cui all'articolo 10 con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1.

ART. 55
(Spazi per le pubblicazioni)

1. In ogni comune, presso la porta della casa comunale, deve essere destinato uno spazio ad uso esclusivo delle pubblicazioni di matrimonio. Sopra tale spazio deve essere scritta, in carattere ben visibile, l'indicazione "Pubblicazioni di matrimonio".
2. L'autorità comunale provvede affinché sia evitato che gli atti di pubblicazione esposti al pubblico siano dispersi o comunque deteriorati.
3. L'atto di pubblicazione resta affisso presso la porta della casa comunale almeno per otto giorni.

ART. 56
(Registrazioni)

1. I documenti che giustificano le enunciazioni contenute nel processo verbale di richiesta della pubblicazione sono registrati, celebrato il matrimonio, di seguito all'atto di matrimonio negli archivi di cui all'articolo 10.

ART. 57
(Celebrazione del matrimonio)

1. Trascorsi i tre giorni successivi alla pubblicazione di cui all'articolo 99 del codice civile senza che sia stata fatta alcuna opposizione, l'ufficiale dello stato civile può procedere alla celebrazione del matrimonio.
2. Fra i documenti registrati di seguito all'atto di matrimonio, l'ufficiale dello stato civile, che procede alla celebrazione o che richiede per questa altro ufficiale, inserisce negli archivi di cui all'articolo 10 anche i certificati attestanti che la pubblicazione è stata eseguita e che non è stata notificata alcuna opposizione.

ART. 58
(Omissione della pubblicazione)

1. Quando è stata autorizzata l'omissione della pubblicazione, ai sensi dell'articolo 100, primo comma, del codice civile, gli sposi, per essere ammessi alla celebrazione del matrimonio, devono presentare all'ufficiale dello stato civile il provvedimento di autorizzazione previsto dall'articolo 52, comma 1, e rendere la dichiarazione di cui all'articolo 51, comma 1.

Capo III
Delle opposizioni

ART. 59
(Opposizione del pubblico ministero e di altri soggetti legittimati)

1. L'ufficiale dello stato civile, se conosce che osta al matrimonio un impedimento che non è stato dichiarato, deve immediatamente informare il procuratore della Repubblica, affinché questi possa proporre opposizione al matrimonio.

2. L'atto di opposizione deve essere proposto con ricorso al presidente del tribunale del luogo dove è stata eseguita la pubblicazione che fissa con decreto la comparizione delle parti davanti al collegio per una data compresa tra i tre e i dieci giorni da quella di presentazione del ricorso e dispone che ricorso e decreto siano comunicati al procuratore della Repubblica e siano notificati, a cura del ricorrente, entro il giorno precedente a quello fissato per la comparizione, ai nubendi e all'ufficiale dello stato civile del comune nel quale il matrimonio deve essere celebrato o a quello che ha rilasciato l'autorizzazione o il nulla osta per la celebrazione del matrimonio davanti a un ministro di culto.

3. Il tribunale, sentite le parti ed acquisiti senza particolari formalità gli elementi del caso, decide con decreto motivato avente efficacia immediata, indipendentemente dall'eventuale reclamo.

4. Se l'opposizione è stata proposta da chi ne ha facoltà, per causa ammessa dalla legge, il presidente del tribunale può, con proprio decreto, ove ne sussista la opportunità, sospendere la celebrazione del matrimonio sino a che sia stata rimossa la opposizione.

ART. 60

(Termine per l'opposizione)

1. L'opposizione al matrimonio può essere sempre proposta prima che questo è celebrato, anche se è trascorso il termine durante il quale l'atto di pubblicazione deve rimanere affisso.

ART. 61

(Comunicazione dell'opposizione)

1. Nel caso di matrimonio da celebrare davanti a ministro di culto diverso da quello cattolico, l'ufficiale dello stato civile che riceve la notizia di una opposizione, dopo aver rilasciato l'autorizzazione o il nulla osta previsti dalla legge, ne dà immediata notizia al ministro medesimo.

2. Se il matrimonio è stato celebrato nonostante l'opposizione, l'ufficiale dello stato civile sospende la trascrizione del relativo atto fino a che non sia definito il procedimento di opposizione.

ART. 62

(Annotazione dell'opposizione)

1. Nel processo verbale di richiesta della pubblicazione deve essere annotato l'atto di opposizione.

2. Nello stesso verbale si deve altresì annotare il decreto che rigetta od accoglie l'opposizione o il provvedimento di estinzione del giudizio.

Capo IV

Della registrazione relativa agli atti di matrimonio

ART. 63

(Iscrizioni e trascrizioni)

1. Negli archivi di cui all'articolo 10, l'ufficiale dello stato civile iscrive:

- a) gli atti dei matrimoni celebrati davanti a lui;
- b) gli atti dei matrimoni celebrati fuori dalla casa comunale a norma dell'articolo 110 del codice civile;
- c) gli atti dei matrimoni celebrati in caso di imminente pericolo di vita di uno degli sposi, ai sensi dell'articolo 101 del codice civile;
- d) gli atti dei matrimoni celebrati per richiesta, ai sensi dell'articolo 109 del codice civile;
- e) gli atti dei matrimoni celebrati per procura;
- f) gli atti dei matrimoni ai quali, per la particolarità del caso, non si adattano le formule stabilite;
- g) le dichiarazioni con le quali i coniugi separati manifestano la loro riconciliazione, ai sensi dell'articolo 157 del codice civile.

2. Nei medesimi archivi l'ufficiale dello stato civile trascrive:
- a) gli atti dei matrimoni celebrati nello stesso comune davanti ai ministri di culto;
 - b) gli atti dei matrimoni, celebrati ai sensi dell'articolo 109 del codice civile, trasmessi all'ufficiale dello stato civile dei comuni di residenza degli sposi;
 - c) gli atti dei matrimoni celebrati all'estero;
 - d) gli atti dei matrimoni celebrati dinanzi all'autorità diplomatica o consolare straniera in Italia fra cittadini stranieri quando esistono convenzioni in materia;
 - e) gli atti e i processi verbali dei matrimoni celebrati in caso di imminente pericolo di vita di uno degli sposi, a norma degli articoli 204, 208 e 834 del codice della navigazione;
 - f) le sentenze dalle quali risulta la esistenza del matrimonio;
 - g) le sentenze e gli altri atti con cui si pronuncia all'estero la nullità, lo scioglimento, la cessazione degli effetti civili di un matrimonio ovvero si rettifica in qualsiasi modo un atto di matrimonio già iscritto o trascritto negli archivi di cui all'articolo 10;
 - h) le sentenze della Corte di appello previste dall'articolo 17 della legge 27 maggio 1929, n. 847, e dall'articolo 8, comma 2, dell'accordo del 18 febbraio 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede ratificato dalla legge 25 marzo 1985, n. 121.
3. Gli atti indicati nelle lettere a) e b) del comma 2 devono essere trascritti per intero.

ART. 64

(Contenuto dell'atto di matrimonio)

1. L'atto di matrimonio deve specificamente indicare:
- a) il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita, la cittadinanza e la residenza degli sposi; il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita e la residenza dei testimoni;
 - b) la data della eseguita pubblicazione o il decreto di autorizzazione alla omissione, salvo il caso di cui all'articolo 101 del codice civile;
 - c) il decreto di autorizzazione quando ricorra alcuno degli impedimenti di legge, salvo il caso di cui all'articolo 101 del codice civile;
 - d) la menzione dell'avvenuta lettura agli sposi degli articoli 143, 144 e 147 del codice civile;
 - e) la dichiarazione degli sposi di volersi prendere rispettivamente in marito e in moglie;
 - f) il luogo della celebrazione del matrimonio nei casi previsti dagli articoli 101 e 110 del codice civile, ed il motivo del trasferimento dell'ufficiale dello stato civile in detto luogo;
 - g) la dichiarazione fatta dall'ufficiale dello stato civile che gli sposi sono uniti in matrimonio.
2. Quando contemporaneamente alla celebrazione del matrimonio gli sposi dichiarano di riconoscere figli naturali, la dichiarazione è inserita nell'atto stesso di matrimonio. Ugualmente si provvede nel caso di scelta del regime di separazione dei beni o di scelta della legge applicabile ai loro rapporti patrimoniali ai sensi dell'articolo 30, comma 1, della legge 31 maggio 1995, n. 218.

ART. 65

(Imminente pericolo di vita)

1. Se il matrimonio, nell'imminente pericolo di vita di uno degli sposi, è celebrato durante un viaggio marittimo o aereo, si osservano, rispettivamente, le disposizioni degli articoli 204, 205, 207, 208, 210 e 834 del codice della navigazione.
2. Per la trascrizione degli atti o dei processi verbali relativi a matrimoni celebrati nelle ipotesi previste nel comma 1 è competente l'ufficiale dello stato civile del comune di residenza degli sposi, al quale la capitaneria di porto o il comandante dell'aeroporto, se l'approdo o l'atterraggio avvie-

ne in Italia, o l'autorità diplomatica o consolare, se l'approdo o l'atterraggio avviene all'estero, trasmette copia dei relativi atti consegnati dal comandante della nave o dell'aereo.

ART. 66

(Casi particolari)

1. Nella ipotesi in cui lo sposo non conosce la lingua italiana nonché in quelle in cui è sordo, muto, o comunque impedito a comunicare, l'ufficiale dello stato civile celebra il matrimonio o con l'ausilio di un interprete o avvalendosi di mezzi idonei per rivolgere allo sposo le domande, riceverne le risposte e dargli comunicazione delle disposizioni contenute negli articoli 143, 144 e 147 del codice civile e della dichiarazione di unione degli sposi in matrimonio.
2. Nei casi di cui al comma 1 l'ufficiale dello stato civile fa menzione nell'atto dei mezzi usati per la celebrazione del matrimonio.

ART. 67

(Matrimonio celebrato da altro ufficiale)

1. L'ufficiale dello stato civile che, valendosi della facoltà concessa dall'articolo 109 del codice civile, richiede un altro ufficiale per la celebrazione del matrimonio, deve esprimere nella richiesta il motivo di necessità o di convenienza che lo ha indotto a fare la richiesta stessa.
2. I documenti sono tenuti dall'ufficiale richiedente per essere poi inseriti negli archivi di cui all'articolo 10, con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1.

ART. 68

(Comunicazioni)

1. L'ufficiale dello stato civile che ha celebrato il matrimonio deve darne prontamente avviso agli ufficiali dello stato civile dei comuni di nascita degli sposi ai fini dell'annotazione sugli atti di nascita.
2. Se il matrimonio è stato celebrato per delegazione, l'avviso è dato dall'ufficiale dello stato civile delegante, dopo aver ricevuto la copia dell'atto di matrimonio da quello delegato.
3. Ugual avviso deve essere dato:
 - a) dall'ufficiale dello stato civile che ha trascritto l'atto originale del matrimonio celebrato davanti a un ministro di culto;
 - b) dall'ufficiale dello stato civile che ha trascritto l'atto originale del matrimonio celebrato all'estero ovvero una sentenza dalla quale risulta la esistenza, la nullità, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili di un matrimonio.
4. L'ufficiale dello stato civile del comune che ha ricevuto l'avviso provvede per le relative annotazioni.

ART. 69

(Annotazioni)

1. Negli atti di matrimonio si fa annotazione:
 - a) della trasmissione al ministro di culto della comunicazione dell'avvenuta trascrizione dell'atto di matrimonio da lui celebrato;
 - b) delle convenzioni matrimoniali, delle relative modificazioni, delle sentenze di omologazione di cui all'articolo 163 del codice civile, delle sentenze di separazione giudiziale dei beni di cui all'articolo 193 del codice civile, e della scelta della legge applicabile ai loro rapporti patrimoniali ai sensi dell'articolo 30, comma 1, della legge 31 maggio 1995, n. 218;
 - c) dei ricorsi per lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, e delle relative pronunce;
 - d) delle sentenze, anche straniere, di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio; di quelle che dichiarano efficace nello Stato la pronuncia straniera di nullità o di sciogli-

mento del matrimonio; di quelle che dichiarano efficace nello Stato la pronuncia dell'autorità ecclesiastica di nullità del matrimonio e di quelle che pronunciano la separazione personale dei coniugi o l'omologazione di quella consensuale;

- e) delle sentenze con le quali si pronuncia l'annullamento della trascrizione dell'atto di matrimonio;
- f) delle dichiarazioni con le quali i coniugi separati manifestano la loro riconciliazione;
- g) delle sentenze dichiarative di assenza o di morte presunta di uno degli sposi e di quelle che dichiarano l'esistenza dello sposo di cui era stata dichiarata la morte presunta o ne accertano la morte;
- h) dei provvedimenti che determinano il cambiamento o la modificazione del cognome o del nome o di entrambi e dei provvedimenti di revoca relativi ad uno degli sposi;
- i) dei provvedimenti di rettificazione.

ART. 70

(Fascia tricolore)

1. L'ufficiale dello stato civile, nel celebrare il matrimonio, deve indossare la fascia tricolore di cui all'articolo 50, comma 12, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, da portarsi a tracolla.

Titolo IX

Delle registrazioni degli atti di morte

ART. 71

(Iscrizioni e trascrizioni)

1. Negli archivi di cui all'articolo 10, si iscrivono:

- a) le dichiarazioni di morte che sono fatte direttamente all'ufficiale dello stato civile;
- b) gli atti di morte che l'ufficiale dello stato civile forma in seguito ad avviso, notizia e denuncia avuti da ospedali, da case di cura o di riposo, da collegi, da istituti o da qualsiasi altro stabilimento, da magistrati o da ufficiali di polizia giudiziaria;
- c) gli atti di morte ai quali, per la particolarità del caso, non si adattano le formule predisposte;
- d) gli atti formati ai sensi degli articoli 75 e 78.

2. Nei medesimi archivi si trascrivono:

- a) gli atti di morte ricevuti dall'estero;
- b) gli atti e i processi verbali relativi a morti avvenute durante un viaggio marittimo, aereo o ferroviario;
- c) gli atti di morte, compilati dagli ufficiali designati nelle zone di operazioni eseguite come forze di pace o di guerra.

Art. 72

(Dichiarazione di morte)

1. La dichiarazione di morte è fatta non oltre le ventiquattro ore dal decesso all'ufficiale dello stato civile del luogo dove questa è avvenuta o, nel caso in cui tale luogo si ignori, del luogo dove il cadavere è stato deposto.

2. La dichiarazione è fatta da uno dei congiunti o da una persona convivente con il defunto o da un loro delegato o, in mancanza, da persona informata del decesso.

3. In caso di morte in un ospedale, casa di cura o di riposo, collegio, istituto o qualsiasi altro stabilimento, il direttore o chi ne è stato delegato dall'amministrazione deve trasmettere avviso della morte, nel termine fissato dal comma 1, all'ufficiale dello stato civile, con le indicazioni stabilite nell'articolo 73.

ART. 73*(Atto di morte)*

1. L'atto di morte deve enunciare il luogo, il giorno e l'ora della morte, il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza e la cittadinanza del defunto, il nome e il cognome del coniuge, se il defunto era coniugato, vedovo o divorziato; il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita e la residenza del dichiarante. Se taluna delle anzidette indicazioni non è nota, ma il cadavere è stato tuttavia riconosciuto, l'ufficiale dello stato civile fa di ciò espressa menzione nell'atto.
2. In qualunque caso di morte violenta o avvenuta in un istituto di prevenzione o di pena non si fa menzione nell'atto di tali circostanze.

ART. 74*(Inumazione, tumulazione e cremazione)*

1. Non si può far luogo ad inumazione o tumulazione di un cadavere senza la preventiva autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile, da rilasciare in carta semplice e senza spesa.
2. L'ufficiale dello stato civile non può accordare l'autorizzazione se non sono trascorse ventiquattro ore dalla morte, salvi i casi espressi nei regolamenti speciali, e dopo che egli si è accertato della morte medesima per mezzo di un medico necroscopo o di un altro delegato sanitario; questi deve rilasciare un certificato scritto della visita fatta nel quale, se del caso, deve indicare la esistenza di indizi di morte dipendente da reato o di morte violenta. Il certificato è annotato negli archivi di cui all'articolo 10.
3. In caso di cremazione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 79 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285.

ART. 75*(Inumazioni, tumulazioni e cremazioni senza autorizzazione)*

1. Chi ha notizia che un cadavere è stato inumato o tumulato senza l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile, o è stato cremato senza l'autorizzazione del sindaco, ne deve riferire immediatamente al procuratore della Repubblica; questi, a sua volta, dà immediata comunicazione del fatto all'ufficiale dello stato civile se non è stato costui a riferirgliene. Se l'atto di morte non è stato già formato, l'ufficiale dello stato civile lo redige esclusivamente in conformità agli elementi contenuti nel decreto del tribunale dato con il procedimento di rettificazione, su istanza di persona interessata o del procuratore della Repubblica. Il decreto deve essere menzionato nell'atto e inserito negli archivi di cui all'articolo 10.

ART. 76*(Denuncia di ipotesi di reato)*

1. L'ufficiale dello stato civile che, nell'accertare la morte di una persona ai fini dell'autorizzazione alla inumazione o alla tumulazione, o il sindaco che, ai fini dell'autorizzazione alla cremazione, rilevi qualche indizio di morte dipendente da reato, o ne abbia comunque conoscenza, deve farne immediata denuncia al procuratore della Repubblica dando, intanto, se occorre, le disposizioni necessarie affinché il cadavere non sia rimosso dal luogo in cui si trova.

ART. 77*(Accertamenti legali)*

1. Quando risultano segni o indizi di morte violenta, o vi è ragione di sospettarla per altre circostanze, non si può inumare, tumulare o cremare il cadavere se non dopo che il magistrato o l'ufficiale di polizia giudiziaria, assistito da un medico, ha redatto il processo verbale sullo stato del cadavere, sulle circostanze relative alla morte e sulle notizie che ha potuto raccogliere circa il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita e la residenza del defunto.

2. Il magistrato o l'ufficiale di polizia giudiziaria deve prontamente dare all'ufficiale dello stato civile del luogo dove è morta la persona e, quando questo non è noto, del luogo dove il cadavere è stato deposto, le notizie necessarie alla formazione dell'atto di morte.

ART. 78

(Irreperibilità o irriconoscibilità di cadavere)

1. Nel caso di morte di una o più persone senza che sia possibile rinvenirne o riconoscerne i cadaveri, il procuratore della Repubblica redige processo verbale dell'accaduto.
2. L'atto di morte viene formato con la procedura di rettificazione sulla base del decreto emesso dal tribunale.
3. La relativa azione è promossa dal procuratore della Repubblica.

ART. 79

(Morte in viaggio marittimo o aereo)

1. Se la morte avviene durante un viaggio marittimo, si osservano le disposizioni degli articoli 203 e 212 del codice della navigazione o, in caso si tratti di navi militari, quelle del relativo regolamento per il servizio di bordo, in quanto compatibili con il presente regolamento.
2. Se la morte avviene durante un viaggio aereo, si osservano le disposizioni degli articoli 835 e 838 del codice della navigazione, in quanto compatibili con il presente regolamento.
3. Per la trascrizione degli atti e dei processi verbali relativi a morti avvenute durante un viaggio marittimo o aereo, è competente l'ufficiale dello stato civile del luogo di primo approdo della nave o dell'aeromobile o, in caso di naufragio della nave o di perdita dell'aeromobile, del luogo in cui vengono formati i processi verbali di scomparsa; se tale luogo si trova in Paese estero, le autorità diplomatiche o consolari devono trasmettere all'ufficiale dello stato civile competente, ai sensi dell'articolo 17, copia degli atti formati o acquisiti.
4. L'estratto delle annotazioni fatte nel giornale generale e di contabilità di cui agli articoli 205, secondo comma, e 207 del codice della navigazione, e ogni altro documento trasmesso, sono annotati negli archivi di cui all'articolo 10.

ART. 80

(Morte in viaggio per ferrovia)

1. Se la morte avviene durante un viaggio ferroviario, il capo del convoglio redige un processo verbale con le dichiarazioni stabilite nel presente titolo e lo consegna al capo della stazione nella quale si effettua la prima fermata del convoglio; il capo della stazione lo trasmette all'ufficiale dello stato civile del luogo, competente per la sua trascrizione.

ART. 81

(Annotazioni)

1. L'ufficiale dello stato civile che registra l'atto di morte, lo annota su quello di nascita del defunto. Se la nascita è avvenuta in altro comune o il defunto risiedeva altrove al momento della morte, egli deve dare prontamente comunicazione della morte agli ufficiali dello stato civile del luogo di nascita e di quello di residenza del defunto, che devono provvedere rispettivamente all'annotazione o alla trascrizione del relativo atto.
2. Negli atti di morte si annotano i decreti di rettificazione ad essi relativi e l'intervenuto riconoscimento o la legittimazione del defunto, ai sensi degli articoli 255 e 282 del codice civile, nonché le sentenze che, ai sensi dell'articolo 67 del codice civile, dichiarano la esistenza delle persone di cui era stata dichiarata la morte presunta o ne accertano la morte.

ART. 82

(Comunicazione al giudice tutelare)

1. L'ufficiale dello stato civile che ha formato o trascritto l'atto di morte, entro dieci giorni dalla formazione dell'atto, deve dare notizia al giudice tutelare della morte di persona che ha lasciato figli in età minore, ai sensi dell'articolo 345, primo comma, del codice civile.

ART. 83

(Morte dello straniero)

1. Nel caso di morte di cittadino straniero nello Stato, l'ufficiale dello stato civile spedisce sollecitamente copia dell'atto di morte al Ministero degli affari esteri per la trasmissione all'autorità diplomatica o consolare dello Stato di cui il defunto era cittadino.

Titolo X

Dei cambiamenti e delle modificazioni del nome e del cognome

ART. 84

(Cambiamento del cognome)

1. Chiunque vuole cambiare il cognome od aggiungere al proprio un altro cognome deve farne richiesta al Ministero dell'interno esponendo le ragioni della domanda.

ART. 85

(Presentazione della richiesta)

1. La richiesta è presentata al prefetto della provincia in cui il richiedente ha la sua residenza.
2. Il prefetto assume sollecitamente informazioni sulla domanda e la spedisce al Ministero dell'interno con il parere e con tutti i documenti necessari.

ART. 86

(Affissioni)

1. Qualora la richiesta appaia meritevole di essere presa in considerazione, il richiedente è autorizzato a fare affiggere all'albo pretorio del comune di nascita e del comune di sua residenza attuale un avviso contenente il sunto della domanda. L'affissione deve avere la durata di giorni trenta consecutivi e deve risultare dalla relazione del responsabile fatta in calce all'avviso.
2. Con il decreto con cui si autorizza la pubblicazione, si può prescrivere che il richiedente notifichi a determinate persone il sunto della domanda.

ART. 87

(Opposizione)

1. Chiunque crede di avervi interesse può fare opposizione alla domanda non oltre il termine di trenta giorni dalla data dell'ultima affissione o notificazione.
2. L'opposizione si propone con atto notificato al Ministro dell'interno.

ART. 88

(Decreto di concessione del Ministro)

1. Il richiedente, al fine della emanazione del decreto di concessione, trascorso il termine di cui all'articolo 87, comma 1, senza che sia stata fatta opposizione, presenta alla prefettura competente per il successivo inoltro al Ministero:

- a) un esemplare dell'avviso con la relazione che attesta la eseguita affissione e la sua durata;
- b) la prova delle eseguite notificazioni quando queste sono state prescritte.

2. Il Ministro, accertata la regolarità delle affissioni e vagliate le eventuali opposizioni, provvede sulla domanda con decreto.
3. Il decreto di concessione, nei casi in cui vi è stata opposizione, deve essere notificato, a cura del richiedente, agli opposenti.

ART. 89*(Modificazioni del nome o del cognome)*

1. Salvo quanto disposto per le rettificazioni, chiunque vuole cambiare il nome o aggiungere al proprio un altro nome ovvero vuole cambiare il cognome perchè ridicolo o vergognoso o perchè rivela origine naturale, deve farne domanda al prefetto della provincia del luogo di residenza o di quello nella cui circoscrizione è situato l'ufficio dello stato civile dove si trova l'atto di nascita al quale la richiesta si riferisce.
2. Nella domanda si deve indicare la modificazione che si vuole apportare al nome o al cognome oppure il nome o il cognome che si intende assumere.
3. In nessun caso può essere richiesta l'attribuzione di cognomi di importanza storica o comunque tali da indurre in errore circa l'appartenenza del richiedente a famiglie illustri o particolarmente note nel luogo in cui si trova l'atto di nascita del richiedente o nel luogo di sua residenza.

ART. 90*(Affissione)*

1. Il prefetto, assunte informazioni sulla domanda, se la ritiene meritevole di essere presa in considerazione, autorizza con suo decreto il richiedente a fare affiggere all'albo pretorio del comune di nascita e di attuale residenza del medesimo richiedente un avviso contenente il sunto della domanda. L'affissione deve avere la durata di giorni trenta consecutivi e deve risultare dalla relazione fatta dal responsabile in calce all'avviso.

ART. 91*(Opposizione)*

1. Chiunque ne ha interesse può fare opposizione alla domanda entro il termine di trenta giorni dalla data dell'ultima affissione. L'opposizione si propone con atto notificato al prefetto.

ART. 92*(Decreto di concessione del prefetto)*

1. Trascorso il termine di cui all'articolo 87, comma 1, il richiedente presenta al prefetto un esemplare dell'avviso con la relazione attestante l'eseguita affissione e la sua durata.
2. Il prefetto, accertata la regolarità delle affissioni e vagliate le eventuali opposizioni, provvede sulla domanda con decreto.

ART. 93*(Esenzione fiscale)*

1. In tutti i casi di cambiamento di nomi e cognomi perchè ridicoli o vergognosi o perchè rivelanti origine naturale, le domande e i provvedimenti contemplati in questo capo, le copie relative, gli scritti e i documenti eventualmente prodotti dall'interessato sono esenti da ogni tassa.

ART. 94*(Annotazioni ed altre formalità)*

1. I decreti che autorizzano il cambiamento o la modificazione del nome o del cognome devono essere annotati, su richiesta degli interessati, nell'atto di nascita del richiedente, nell'atto di matrimonio del medesimo e negli atti di nascita di coloro che ne hanno derivato il cognome. L'ufficiale dello stato civile del luogo di residenza, se la nascita o il matrimonio è avvenuto in altro comune,

deve dare prontamente avviso del cambiamento o della modifica all'ufficiale dello stato civile del luogo della nascita o del matrimonio, che deve provvedere ad analoga annotazione.

2. Gli effetti dei decreti rimangono sospesi fino all'adempimento delle formalità indicate nel comma 1.

3. Per i membri di una stessa famiglia si può provvedere con unico decreto.

Titolo XI

Delle procedure giudiziali di rettificazione relative agli atti dello stato civile e delle correzioni

ART. 95

(Ricorso)

1. Chi intende promuovere la rettificazione di un atto dello stato civile o la ricostituzione di un atto distrutto o smarrito o la formazione di un atto omesso o la cancellazione di un atto indebitamente registrato, o intende opporsi a un rifiuto dell'ufficiale dello stato civile di ricevere in tutto o in parte una dichiarazione o di eseguire una trascrizione, una annotazione o altro adempimento, deve proporre ricorso al tribunale nel cui circondario si trova l'ufficio dello stato civile presso il quale è registrato l'atto di cui si tratta o presso il quale si chiede che sia eseguito l'adempimento.

2. Il procuratore della Repubblica può in ogni tempo promuovere il procedimento di cui al comma 1.

3. L'interessato può comunque richiedere il riconoscimento del diritto al mantenimento del cognome originariamente attribuitogli se questo costituisce ormai autonomo segno distintivo della sua identità personale.

ART. 96

(Procedimento)

1. Il tribunale può, senza particolari formalità, assumere informazioni, acquisire documenti e disporre l'audizione dell'ufficiale dello stato civile.

2. Il tribunale, prima di provvedere, deve sentire il procuratore della Repubblica e gli interessati e richiedere, se del caso, il parere del giudice tutelare.

3. Sulla domanda il tribunale provvede in camera di consiglio con decreto motivato.

Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile nonché, per quanto riguarda i soggetti cui non può essere opposto il decreto di rettificazione, l'articolo 455 del codice civile.

ART. 97

(Atti dell'autorità diplomatica e consolare)

1. Le disposizioni di cui agli articoli 95 e 96 si applicano, altresì, per gli atti di competenza dell'autorità diplomatica o consolare. E' competente in tal caso il tribunale nel cui circondario è registrato o avrebbe dovuto essere registrato l'atto da rettificarsi.

ART. 98

(Correzioni)

1. L'ufficiale dello stato civile, d'ufficio o su istanza di chiunque ne abbia interesse, corregge gli errori materiali di scrittura in cui egli sia incorso nella redazione degli atti mediante annotazione dandone contestualmente avviso al prefetto, al procuratore della Repubblica del luogo dove è stato registrato l'atto nonché agli interessati.

2. L'ufficiale dello stato civile provvede con le stesse modalità di cui al comma 1 nel caso in cui riceva, per la registrazione, un atto di nascita relativo a cittadino italiano nato all'estero da genitori legittimamente uniti in matrimonio ovvero relativo a cittadino italiano riconosciuto come figlio

naturale ai sensi dell'articolo 262, primo comma, del codice civile, al quale sia stato imposto un cognome diverso da quello ad esso spettante per la legge italiana. Quest'ultimo cognome deve essere indicato nell'annotazione.

3. Avverso la correzione, il procuratore della Repubblica o chiunque ne abbia interesse può proporre, entro trenta giorni dal ricevimento dell'avviso, opposizione mediante ricorso al tribunale che decide in camera di consiglio con decreto motivato che ha efficacia immediata.

ART. 99

(Correzioni dell'autorità diplomatica o consolare)

1. Alla correzione degli errori materiali di scrittura in cui sia incorsa l'autorità diplomatica o consolare, provvede l'autorità medesima secondo le modalità di cui all'articolo 98.
2. Il ricorso in opposizione avverso la correzione operata dall'autorità diplomatica o consolare si propone al tribunale nel cui circondario si trova l'ufficio dello stato civile in cui è stato registrato o avrebbe dovuto essere registrato l'atto.

ART. 100

(Competenza)

1. I tribunali della Repubblica sono competenti a disporre le rettificazioni e le correzioni di cui ai precedenti articoli anche per gli atti dello stato civile ricevuti da autorità straniera, trascritti in Italia, ed a provvedere per la cancellazione di quelli indebitamente trascritti nonchè per la formazione di quelli omessi o indisponibili che si sarebbero dovuti registrare in Italia, nei casi in cui non sia utilizzabile la procedura di cui all'articolo 20. La competenza spetta al tribunale nel cui circondario si sarebbe dovuto registrare l'atto ovvero al tribunale per i minorenni che ha pronunciato sull'adozione di minore straniero.

ART. 101

(Trasmissione di atti)

1. Il cancelliere trasmette di ufficio, per l'esecuzione, all'ufficiale dello stato civile copia dei decreti emessi a norma degli articoli 96, comma 3, e 98, comma 3. Altrimenti gli atti suddetti sono acquisiti dall'ufficiale dello stato civile su richiesta anche verbale di chiunque vi ha interesse.

Titolo XII

Delle annotazioni

ART. 102

(Procedure di annotazione)

1. Le annotazioni disposte per legge od ordinate dall'autorità giudiziaria si eseguono per l'atto al quale si riferiscono, registrato negli archivi di cui all'articolo 10, direttamente e senza altra formalità dall'ufficiale dello stato civile di ufficio o su istanza di parte.
2. Le annotazioni che sono eseguite in base ad atti o provvedimenti dei quali è anche prescritta la registrazione negli archivi di cui all'articolo 10 devono essere precedute dalla detta registrazione.
3. In ogni caso nelle annotazioni occorre indicare, per la registrazione negli archivi di cui all'articolo 10, l'atto o il provvedimento in base al quale esse sono eseguite.
4. Le annotazioni sono datate e sottoscritte dall'ufficiale dello stato civile.
5. Le annotazioni apposte sugli atti iscritti vanno riportate su quelli trascritti a cura dell'ufficiale dello stato civile che le ha eseguite. In caso di più trascrizioni, l'annotazione si effettua soltanto sull'ultimo atto trascritto.

ART. 103

(Forma delle annotazioni)

1. Le annotazioni sugli atti contenuti negli archivi di cui all'articolo 10, devono risultare di seguito all'atto cui si riferiscono e di cui costituiscono parte integrante.

Titolo XIII
Delle verificazioni

ART. 104

(Verifiche ordinarie e straordinarie)

1. Il prefetto, o chi da lui delegato, si deve recare almeno una volta ogni anno negli uffici dello stato civile compresi nella propria provincia per verificare se gli archivi sono tenuti con regolarità e con precisione.
2. Può procedersi in ogni tempo a verifica straordinaria disposta di ufficio.

ART. 105

(Verbale di verifica)

1. Chi ha effettuato la verifica redige processo verbale nel quale sono indicati il giorno in cui ha avuto luogo la verifica, il numero degli atti esistenti e verificati e le osservazioni fatte.

Titolo XIV
Degli estratti degli atti dello stato civile e dei relativi certificati

ART. 106

(Estratti per riassunto)

1. Gli estratti degli atti dello stato civile sono rilasciati per riassunto, riportando le indicazioni contenute nell'atto stesso e nelle relative annotazioni. Se nell'atto sono state fatte annotazioni o apportate rettificazioni o correzioni che modificano o integrano il testo dell'atto, l'estratto è formato avuto riguardo alle annotazioni e alle rettificazioni o correzioni tralasciando qualsiasi riferimento a quelle parti dell'atto modificate o integrate in base alle annotazioni o rettificazioni o correzioni medesime.

ART. 107

(Estratti per copia integrale)

1. Gli estratti degli atti dello stato civile possono essere rilasciati dall'ufficiale dello stato civile per copia integrale soltanto quando ne è fatta espressa richiesta da chi vi ha interesse e il rilascio non è vietato dalla legge.
2. L'estratto per copia integrale deve contenere:
 - a) la trascrizione esatta dell'atto come trovasi negli archivi di cui all'articolo 10, compresi il numero e le firme appostevi;
 - b) le singole annotazioni che si trovano sull'atto originale;
 - c) l'attestazione, da parte di chi rilascia l'estratto, che la copia è conforme all'originale.

ART. 108

(Contenuto)

1. Ogni estratto degli atti dello stato civile deve contenere:
 - a) l'indicazione di estratto per riassunto o per copia integrale;
 - b) la sottoscrizione dell'ufficiale dello stato civile o del funzionario delegato;
 - c) il bollo dell'ufficio.
2. I certificati di stato civile devono contenere le generalità come per legge delle persone a cui i singoli eventi si riferiscono e gli estremi dei relativi atti. I dati suddetti possono essere desunti anche dagli atti anagrafici.

3. Restano salve le disposizioni di cui alla legge 31 ottobre 1955, n. 1064, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 maggio 1957, n. 432.

Titolo XV
Disposizioni transitorie e finali

ART. 109

(Entrata in vigore)

1. Il presente regolamento entra in vigore novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, salvo la disposizione di cui al comma 3, che entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione.

2. Tutte le disposizioni del presente regolamento concernenti la registrazione informatica degli atti e la tenuta degli archivi di cui all'articolo 10, nonché la disposizione di cui all'articolo 12, comma 9, hanno efficacia dalla data che sarà stabilita dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 10, comma 2. Fino a tale data continuano ad applicarsi le disposizioni di cui agli articoli 14, 16, 25, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 59, 60, 124, 125, 134, 136, 137 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, nonché le disposizioni del decreto del Ministro di grazia e giustizia del 18 novembre 1967, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 novembre 1967, n. 291. Nei citati articoli 33, 39 e 137, ogni riferimento ad autorità giudiziarie, al Ministero di grazia e giustizia ed al podestà si intende fatto rispettivamente al prefetto o ad un suo delegato, al Ministero dell'interno ed al sindaco.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanarsi entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente regolamento, sono stabilite le disposizioni che si rendono necessarie per la tenuta dei registri nella fase transitoria antecedente alla entrata in funzione degli archivi informatici di cui all'articolo 10.

ART. 110

(Abrogazioni e modifiche)

1. Salvo quanto disposto dall'articolo 109 del presente regolamento, è abrogato il regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238.

2. Quando in leggi, regolamenti o altri atti normativi sono richiamate disposizioni dell'ordinamento dello stato civile di cui al regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, il richiamo si intende effettuato alle corrispondenti norme del presente regolamento.

3. Sono abrogati: il secondo comma dell'articolo 93, il secondo e il terzo comma dell'articolo 94, l'articolo 95, l'articolo 97, l'ultimo comma dell'articolo 100, il secondo comma dell'articolo 103, il primo comma dell'articolo 104, il secondo comma dell'articolo 115, l'articolo 454, del codice civile.

4. All'articolo 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164, sono soppresse le parole "di cui all'articolo 454 del codice civile" e "anche".

5. Sono abrogati: il secondo periodo dell'articolo 8, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572, e l'articolo 24 della legge 5 febbraio 1992, n. 91.

6. All'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel comma 5, le parole "all'ufficiale dello stato civile individuato ai sensi dell'articolo 63, secondo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238," sono sostituite dalle seguenti: "all'ufficiale dello stato civile competente";

b) il comma 6 è abrogato;

c) al comma 8 è aggiunto il seguente periodo: "Le attestazioni per i minori residenti all'estero, di cui all'articolo 14 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, vengono emesse dall'autorità diplomatica o consolare sulla base delle risultanze dello stato civile ed anagrafiche anche straniere, e di

quanto disposto dall'articolo 12 del presente regolamento; l'autorità diplomatica o consolare le trasmette all'ufficiale dello stato civile competente per l'annotazione sull'atto di nascita".

7. È abrogato il secondo comma dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200. I numeri da 1 a 5 dell'articolo 69, primo comma, del medesimo decreto sono abrogati a far data dalla entrata in funzione degli archivi informatici di cui all'articolo 10.

8. Nel terzo comma dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, sono soppresse le parole "e professione".

Il presente decreto, munito del sigillo di Stato, sarà inserito nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 3 novembre 2000

CIAMPI

Amato, *Presidente del Consiglio dei Ministri*

Bassanini, *Ministro per la funzione pubblica*

Fassino, *Ministro della giustizia*

Bianco, *Ministro dell'Interno.*

Visto, *il Guardasigilli*

6. MINISTERO DELLA DIFESA

UN SISTEMA DI CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA DEI DOCUMENTI DEGLI UFFICI DEL PERSONALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI⁶

Alla fine del 2003 il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri ha bandito una gara per la fornitura di un sistema di conservazione sostitutiva da integrare al proprio sistema di archiviazione dei documenti, in linea con la deliberazione AIPA n. 42 (al momento vigente), aggiudicata da H Study, società di consulenza specializzata nella progettazione di soluzioni per la gestione dei flussi documentali e d'archivio, nel mese di dicembre.

Durante la fase di analisi tecnica, archivistica ed organizzativa, propedeutica allo sviluppo software, il CNIPA ha emanato la Deliberazione 11/2004, apportando rilevanti semplificazioni di carattere gestionale-operativo ai processi di conservazione digitale e sostitutiva, che sono state immediatamente recepite dal team di progetto.

Esigenza del committente era quella di implementare una soluzione che potesse conservare in maniera digitale/sostitutiva i documenti informatici, ricevuti e prodotti dagli uffici del personale dell'Arma, sottoscritti o meno con firma digitale e i documenti su supporto cartaceo, già archiviati digitalmente con un sistema di gestione documentale, in questo caso, non per distruggere gli originali cartacei, quanto per consentirne una rilevante delocalizzazione fisica. L'obiettivo ultimo era quello di creare tutte le condizioni necessarie e sufficienti alla completa digitalizzazione dei propri flussi documentali.

Le esigenze del committente dovevano essere soddisfatte rispettando due vincoli:

- integrare la soluzione di conservazione al sistema di gestione documentale (DMS) preesistente;
- assicurare il rispetto totale della normativa vigente in materia (Deliberazione CNIPA 11/2004).

La soluzione proposta e realizzata da H Study ha coinvolto più aspetti della problematica:

- l'aspetto archivistico-organizzativo, finalizzato a impostare criteri per il mantenimento del vincolo archivistico e a definire procedure organizzative omogenee per tutti i documenti;
- l'aspetto informatico, volto alla realizzazione di un applicativo a norma CNIPA in grado di integrarsi all'ambiente software preesistente e tale da supportare il responsabile della conservazione in tutte le attività che gli competono.

Questo tipo di soluzione è stata realizzata mettendo in campo un team di specialisti con competenze organizzative, archivistiche ed informatiche, in linea con l'approccio multidisciplinare che l'Azienda applica nel progettare sistemi documentali.

L'aspetto archivistico-organizzativo

Nel caso specifico, la progettazione archivistico-organizzativa ha avuto l'importantissimo compito di identificare le attività, con le relative modalità di lavorazione, che il responsabile della conservazione è tenuto a compiere. Per avere un'idea della soluzio-

⁶ Il progetto è stato presentato al Gruppo di Lavoro dalla dr.ssa Lara Asta e dall'ing. Andrea Barulli, rappresentanti della società H Study, il 4 Aprile 2005, nell'ambito dell'audizione concessa all'Associazione Italiana Imprese Gestione Documenti (AIDOC).

ne prospettata, di seguito riportiamo il macro-flusso operativo che rappresenta, a nostro giudizio, il generico processo per la conservazione dei documenti digitali (conservazione digitale) e digitalizzati (conservazione sostitutiva), valido, cioè, per la maggior parte delle realtà pubbliche e private.

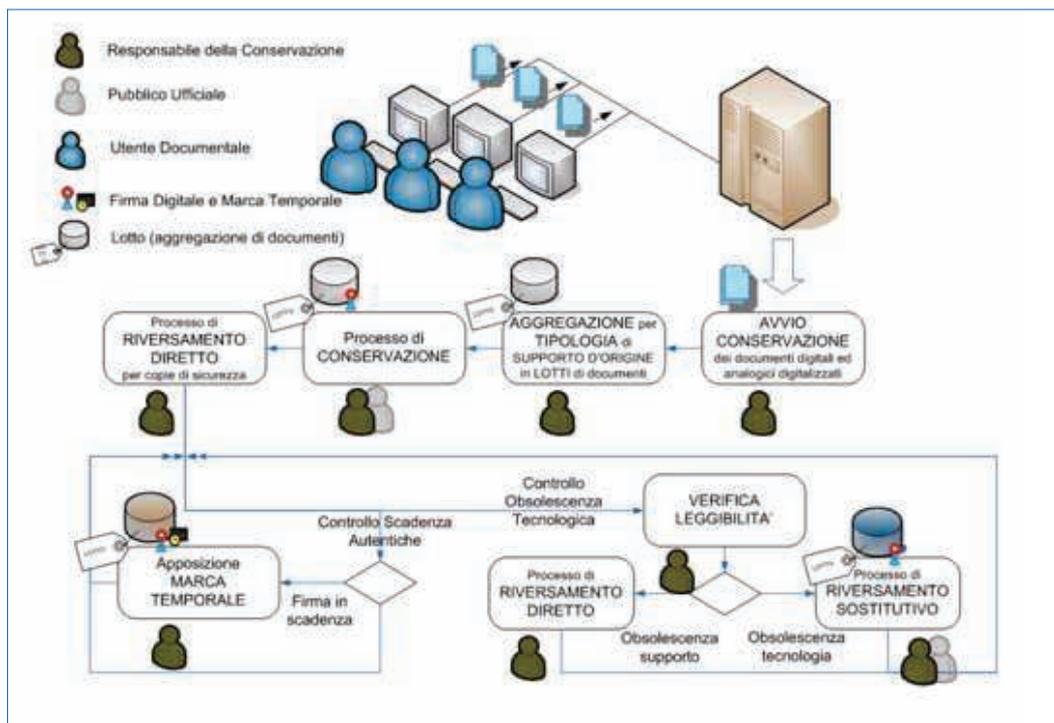


Figura 1 - Macro-flusso operativo per la conservazione digitale/sostitutiva

I documenti vengono inseriti puntualmente dagli utenti nel sistema di gestione elettronica dei documenti, durante la quotidiana attività lavorativa, e ivi risiedono fino all'avvio del processo di conservazione. È il responsabile o un suo delegato che avvia alla conservazione digitale/sostitutiva gli atti aggregandoli tra loro per tipologia di supporto d'origine.

La messa in esercizio del sistema richiede una propedeutica analisi archivistica volta a definire le regole e le modalità di aggregazione della documentazione da avviare al processo di conservazione, sulla base delle proprie caratteristiche intrinseche, quali ad esempio, tipologia documentale, fascicolo di appartenenza, tempi obbligatori di conservazione, ecc. L'impostazione di tali criteri consente al responsabile di rendere più agevole il processo di conservazione e di tenere sotto controllo nel tempo la documentazione conservata. Le regole in questione, infatti aiutano il responsabile della conservazione ad avviare alla conservazione i documenti nel momento più idoneo rispetto al proprio ciclo di vita, e ad aggregare i documenti nella modalità archivistico-gestionale più opportuna, senza dimenticare i vincoli tecnologici esistenti che, ad esempio, impongono l'avvio alla conservazione dei documenti digitali sottoscritti con firma digitale prima della scadenza delle relative firme di sottoscrizione (a meno dell'apposizione di una marca temporale o di un riferimento temporale).

Le attività successive all'avvio della conservazione, quindi, non riguardano più i singoli documenti, ma un loro raggruppamento (chiamato per brevità "lotto di conservazione") che, a questo punto, diventa l' "elemento" da gestire. Il lotto così formato viene conservato e, dunque, "autenticato" e memorizzato. L'autentica (riferimento temporale e firma digitale) sarà apposta dal responsabile della conservazione e, nei casi previsti dalla normativa, anche dal pubblico ufficiale.

Una volta concluso positivamente il processo di conservazione, si può provvedere ad una copia di back-up attraverso il processo di riversamento diretto. Questo al fine di evitare la perdita dei documenti per problemi di leggibilità dello specifico supporto.

Il sistema, inoltre, consente il monitoraggio della validità legale del processo di conservazione, operando periodicamente due controlli sulla documentazione conservata.

Il primo controllo (controllo scadenza autentiche; vedi figura 1) ha l'obiettivo di evitare la scadenza delle firme digitali apposte dal responsabile per certificare i processi di conservazione, e dal pubblico ufficiale per certificarne il contenuto. Per quelle sottoscrizioni in scadenza, la proroga avviene apponendo una marca temporale. La periodicità di tale controllo viene automatizzata attraverso l'applicativo che è in grado di memorizzare la data di scadenza delle autentiche dei lotti e presentare a tempo debito quei lotti in scadenza (in realtà poi la scadenza delle autentiche può essere gestita in vario modo dal responsabile, oggi, ad esempio, sono le stesse TSA che su richiesta erogano un servizio di proroga delle scadenze sulle autentiche).

Il secondo controllo (controllo obsolescenza tecnologica; vedi figura 1) deve verificare la leggibilità del supporto di memorizzazione. Esso può, infatti, essere compromesso dall'obsolescenza dello specifico supporto di memorizzazione utilizzato o, più in generale, dall'obsolescenza tecnologica del software su cui si basa la rappresentazione del documento (ad esempio la particolare versione di word per un documento .doc). Nel primo caso deve essere avviato il processo di riversamento diretto, utilizzando all'occorrenza anche la copia di back-up. Nel secondo caso, invece, è necessario prevenire l'obsolescenza tecnologica trasferendo i documenti da una rappresentazione digitale ad un'altra. In tale situazione il legislatore impone l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale del responsabile della conservazione e di un pubblico ufficiale (ad eccezione degli analogici non unici che anche in questo caso non necessitano dell'autentica di un pubblico ufficiale). La periodicità di tale secondo controllo non deve essere superiore a 5 anni, in base alle disposizioni dello stesso legislatore.

Sulla base di tale macro-processo siamo in grado di gestire con un unico flusso la totalità dei documenti ad oggi conservabili digitalmente. Ciò è possibile proprio per l'esistenza di procedure e regole tecniche comuni per tutte le tipologie di conservazione. Le differenze si presentano relativamente alla particolare realtà e alle particolari consuetudini di archiviazione della documentazione, che si esprimono nelle regole e modalità specifiche per la gestione delle macroattività del flusso di conservazione, definibili, come detto, attraverso una dettagliata analisi archivistico-organizzativa.

L'aspetto informatico

In base alla specifica realtà del committente sono stati definiti i contorni funzionali e tecnologici dell'adeguamento del pre-esistente applicativo di archiviazione, un sistema

di gestione elettronica dei documenti basato su FileNet IDM Services, alla specifica normativa sulla conservazione digitale/sostitutiva. Tale adeguamento è consistito nello sviluppo di un applicativo ad hoc – l'*Applicativo di conservazione digitale/sostitutiva* – in grado di integrarsi all'attuale applicativo di archiviazione digitale in modo da consentire all'Ufficio del Personale del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri di usufruire di un sistema completo di archiviazione e conservazione digitale dei documenti (v. figura 2).

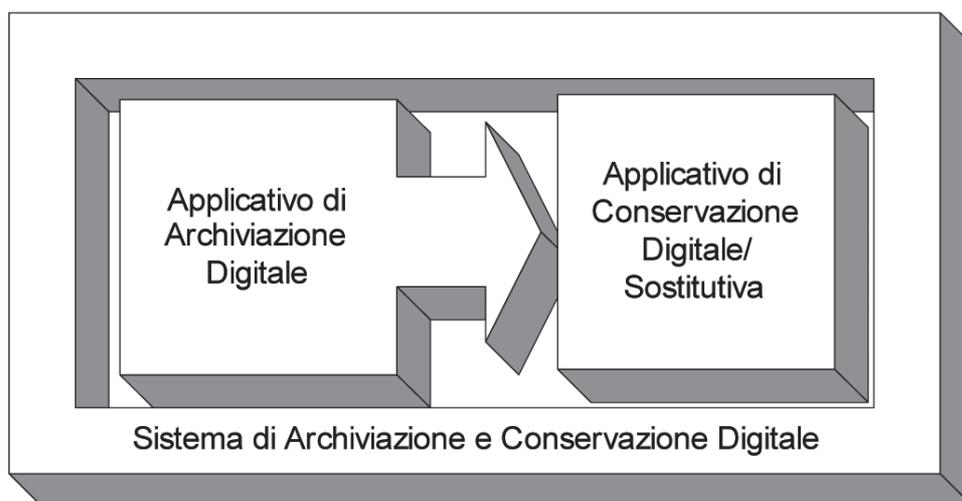


Figura 2 - Il sistema di archiviazione e conservazione digitale

In linea con quanto auspicato dal legislatore l'applicativo di archiviazione digitale ha il compito di "archiviare digitalmente" i documenti così da soddisfare al meglio le esigenze ed il modo di lavorare degli uffici (in questo caso gli uffici del personale dell'Arma dei Carabinieri), invece l'Applicativo di conservazione digitale/sostitutiva si concentra sulla "conservazione digitale" dei documenti. Il legislatore, infatti, attribuisce al processo di archiviazione digitale lo scopo principale di consentire un accesso facile e razionale al documento memorizzato su un qualsiasi tipo di supporto. Per tale processo la normativa non prevede particolari modalità operative, esse sono lasciate all'iniziativa del soggetto interessato.

Mentre il processo di conservazione, generalmente successivo a quello di archiviazione digitale, ha lo scopo di rendere il documento non deteriorabile e quindi disponibile nel tempo in tutta la sua integrità ed autenticità.

L'aver mantenuto separati, anche se strettamente integrati tra loro, i due applicativi di archiviazione e di conservazione dei documenti ha consentito di:

- minimizzare l'impatto delle disposizioni della normativa sul modo di lavorare dell'Ufficio del Personale dell'Arma dei Carabinieri;
- usufruire dei vantaggi dell'uno e dell'altro applicativo, che risultano massimi se i due applicativi si mantengono indipendenti;
- valorizzare al massimo l'investimento anche nell'eventualità futura che l'Ufficio del Personale decida di aggiornare tecnologicamente e funzionalmente l'attuale applicativo di archiviazione digitale.

L'Applicativo di conservazione digitale/sostitutiva sviluppato è composto da tre moduli:

- il modulo di interfaccia con l'applicativo di archiviazione;
- il modulo di memorizzazione, integrato con gli hardware e i software disponibili (nel caso specifico un juke-box con dischi magneto-ottici);
- il modulo centrale di gestione e controllo delle attività di conservazione.

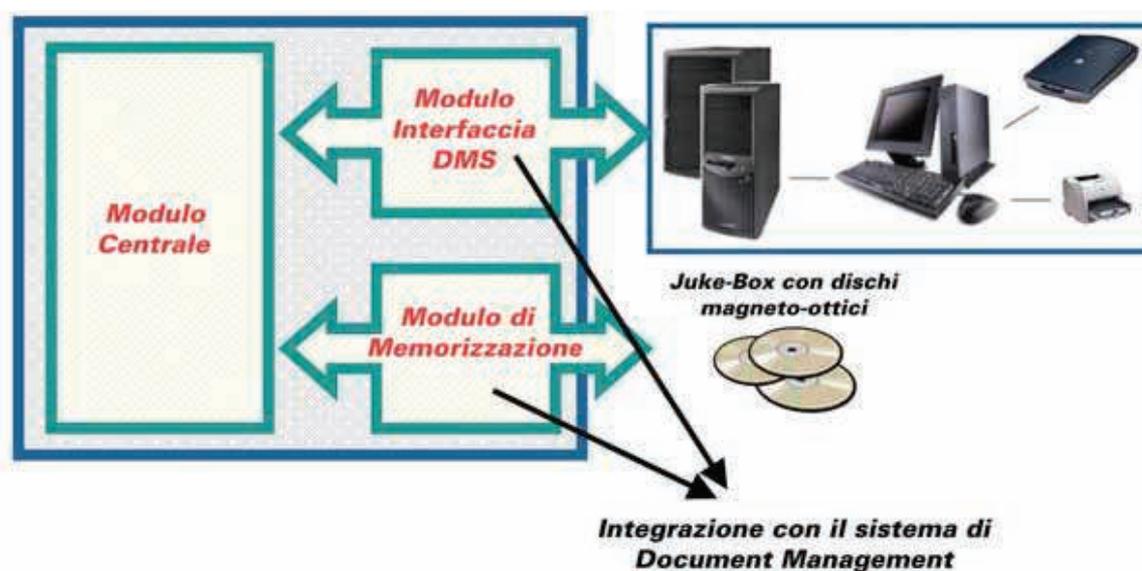


Figura 3 - I moduli dell'applicativo di conservazione digitale/sostitutiva

Il modulo centrale contiene gran parte delle funzionalità dell'applicativo e si appoggia ai restanti due moduli rispettivamente in fase di avvio alla conservazione dei documenti archiviati (modulo di interfaccia DMS) e in fase di masterizzazione dei lotti processati (modulo di memorizzazione). In questo modo si è cercato di rendere la parte centrale dell'applicativo il più indipendente possibile a modificazioni tecnologiche "esterne".

Le caratteristiche funzionali

Le funzionalità centrali dell'Applicativo di conservazione digitale/sostitutiva possono concettualmente essere suddivise in quattro gruppi:

- le funzionalità specifiche per la conservazione;
- le funzionalità specifiche per il mantenimento della validità della conservazione;
- le funzionalità per l'esibizione dei documenti conservati e per la loro consultazione e stampa;
- le funzionalità per la gestione dei certificati delle firme digitali utilizzate dall'Arma.

Per meglio identificare, relazionare tra loro e descrivere le funzionalità da implementare ci siamo avvalsi del linguaggio standard di rappresentazione UML ed in particolare dei *use case diagrams* (diagrammi dei casi d'uso) attraverso cui si mostrano le funzionalità dell'Applicativo di conservazione digitale/sostitutiva e le interazioni tra gli elementi di questi e le eventuali componenti esterne. Di seguito riportiamo il diagramma generale dei casi d'uso emersi in fase di analisi ed una descrizione dei gruppi funzionali dell'applicativo di conservazione.

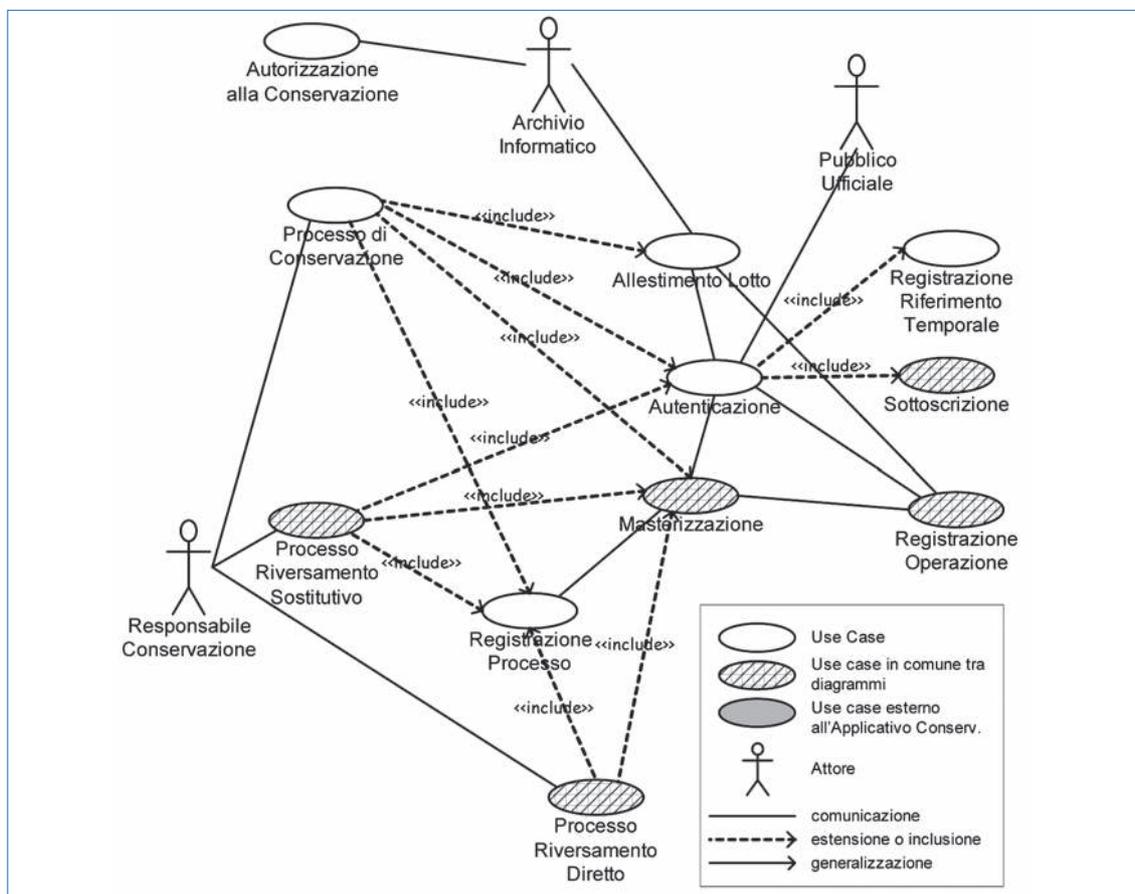


Figura 4 - Il diagramma generale dei casi d'uso

FUNZIONALITÀ SPECIFICHE PER LA CONSERVAZIONE

Attraverso queste funzionalità è possibile operare il processo di conservazione, di riversamento diretto e di riversamento sostitutivo.

Le principali tra queste funzionalità consentono di:

- individuare i documenti sui quali attivare un'istanza del processo di conservazione;
- aggregare i documenti in "lotti di conservazione" omogenei sulla base alla tipologia di rappresentazione di origine e delle indicazioni archivistiche definite;
- gestire le informazioni relative a ciascun "lotto di conservazione";
- gestire le autentiche dei "lotti di conservazione" da parte dei soggetti indicati dalla normativa;
- effettuare il riversamento diretto di "lotti di conservazione" e di gestire le informazioni peculiari relative attraverso due sotto-processi definiti rispettivamente memorizzazione e registrazione dati processo;
- effettuare il riversamento sostitutivo dei "lotti di conservazione" e di gestire le informazioni peculiari relative attraverso i processi di memorizzazione e registrazione dati processo;
- tracciare tutte le operazioni significative effettuate e tra queste l'allestimento lotto di conservazione, la autenticazione e la memorizzazione.

FUNZIONALITÀ PER IL MANTENIMENTO DELLA VALIDITÀ DELLA CONSERVAZIONE

Attraverso queste funzionalità è possibile supportare le attività necessarie a prevenire l'obsolescenza tecnologica dei supporti di memorizzazione e/o della rappresentazione dei documenti conservati oltre che la scadenza delle autentiche connesse con il processo di conservazione.

Le principali tra queste funzionalità consentono di:

- supportare il responsabile della conservazione nelle verifiche sulla obsolescenza dei supporti di memorizzazione e/o sulla eventuale obsolescenza tecnologica dei supporti/sistemi stessi attraverso un monitoraggio dei tempi intercorrenti tra le verifiche periodiche effettuate dal responsabile della conservazione sulla leggibilità dei "lotti di conservazione" (almeno ogni 5 anni);
- monitorare e segnalare le scadenze dei certificati delle firme digitali utilizzate nelle autentiche dei processi di conservazione e riversamento;
- apporre una marca temporale alle autentiche in scadenza;
- tracciare tutte le operazioni significative effettuate su un lotto.

FUNZIONALITÀ PER LA ESIBIZIONE DEI DOCUMENTI

Attraverso queste funzionalità è possibile ricercare e visualizzare un documento conservato in modo da soddisfare gli obblighi di esibizione definiti dalla normativa di riferimento.

Le principali tra queste funzionalità consentono di:

- ricercare, visualizzare e stampare documenti sottoposti a conservazione garantendo l'autenticità e l'integrità di ciò che è stato conservato;
- verificare le firme digitali e le marche temporali utilizzate nei vari processi di conservazione.

FUNZIONALITÀ PER LA GESTIONE DEI CERTIFICATI DELLE FIRME DIGITALI UTILIZZATE DALL'ARMA

Attraverso queste funzionalità, espressamente richieste dall'Arma, è possibile registrare a sistema ogni certificato di firma ed il suo titolare, in modo da tenere sempre sotto controllo chi accede a sistema e la scadenza dei vari certificati utilizzati nel processo di autentica lotti.

Le principali tra queste funzionalità consentono di:

- registrare un utente a sistema tramite la propria smart-card;
- produrre un report dei certificati in scadenza.

Alcune riflessioni

Nel corso della concreta esperienza sopra descritta, il team di specialisti ha avuto modo di estrapolare alcune riflessioni sulla tematica della dematerializzazione.

In primo luogo, è bene dire che l'implementazione della soluzione è stata sicuramente avvantaggiata dalle seguenti caratteristiche della normativa:

- applicabile a tutta la documentazione (ad eccezione di quella del settore doganale, delle accise e delle imposte di consumo di competenza delle agenzie doganali);
- precisa sugli strumenti di firma e validazione (firma digitale, riferimento e marca temporale);

- flessibile sulle tecnologie di memorizzazione;
- precisa su ruoli e competenze organizzative;
- attenta nel separare i processi di archiviazione e conservazione digitale, due “mondi” con diversi obiettivi e finalità e, quindi, con caratteristiche diverse: il primo con lo scopo di permettere un facile e razionale accesso al documento; il secondo finalizzato a rendere un documento non deteriorabile e quindi disponibile nel tempo in tutta la sua integrità ed autenticità. Tale separazione si ricollega alla caratteristica di flessibilità nell’uso delle tecnologie, perché permette di utilizzare la tecnologia più idonea in base agli obiettivi preposti.

In secondo luogo, durante la progettazione della soluzione, il team di lavoro ha rilevato alcuni elementi di analisi che meriterebbero ulteriori, specifici approfondimenti. Se ne evidenziano alcuni:

- l’attività più delicata del processo è risultata essere proprio quella iniziale di *avvio alla conservazione* della documentazione: ossia quella operazione con cui il responsabile della conservazione raggruppa i documenti in base alla tipologia di supporto d’origine, per poi certificarne la conservazione. Tale momento, infatti, rappresenta l’incontro tra i due processi di archiviazione e conservazione: si passa dal “mondo” dell’archiviazione, in cui i documenti sono organizzati e vincolati in base agli strumenti archivistici (titolario e massimario di selezione e scarto), al “mondo” della conservazione, basato su principi di semplificazione gestionale ed operativa, in cui l’organizzazione dei documenti è regolata dalla tipologia di supporto d’origine. Questo “incontro” va gestito con attenzione al fine di non disperdere il vincolo archivistico tra i documenti e garantire loro il giusto percorso all’interno del proprio flusso documentale. Per questo, nell’esperienza descritta si è suggerita la seguente soluzione:
 - abbinare ad ogni documento l’informazione sulla propria tipologia di supporto d’origine – digitale/analogico (unico e non unico) – fin dal processo di archiviazione (tra i dati gestiti dal DMS) o, più correttamente, fin dal momento della protocollazione (tra i dati gestiti con il sistema di protocollo informatico);
 - abbinare ad ogni documento le informazioni relative alla sua classificazione, fascicolazione e conservazione (metadati).

Altra fase delicata è quella della composizione dei gruppi di documenti destinati alla conservazione: il responsabile della conservazione deve prestare particolare attenzione a tale attività, al fine di evitare successive complicazioni gestionali/operative, quali potrebbero scaturire, ad esempio, se si inserisse nel medesimo gruppo documentazione afferente a fascicoli per cui è previsto un diverso periodo di conservazione (fascicoli a conservazione illimitata e fascicoli a conservazione limitata, sulla base, ovviamente, di quanto indicato dal massimario di selezione e scarto). La nostra soluzione è stata quella di indirizzare il responsabile della conservazione alla creazione di gruppi di documenti/fascicoli afferenti alle stesse classi di titolario, o comunque, insieme di fascicoli per cui sia previsto lo stesso anno di scarto.

DISPOSIZIONI TECNICO/ORGANIZZATIVE GENERALI

Può essere utile ed efficiente mantenere generali le disposizioni tecnico/organizzative per la conservazione digitale/sostitutiva dei documenti, definendo una serie di regole e procedure standard e valide per tutte le tipologie di documenti, evitando un'eccessiva differenziazione delle modalità di trattamento.

Nell'eventualità di dover estendere le disposizioni attualmente vigenti, un esempio potrebbe essere quello di definire un numero limitato di situazioni possibili, individuando, dei "livelli di garanzia" standard e condivisi cui i vari ministeri potrebbero far riferimento per la conservazione della documentazione di propria competenza. Ad esempio:

- LIVELLO 1: certificazione del Responsabile;
- LIVELLO 2: certificazione del Responsabile e del pubblico ufficiale;
- LIVELLO 3: certificazione Responsabile e pubblico ufficiale + comunicazione dell'impronta dell'archivio ad un terzo soggetto (es. agenzie fiscali);
- LIVELLO 4:

7. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

IL PROGETTO "E-CEDOLINO"⁷

L'attuale contesto di sviluppo della Pubblica Amministrazione è rivolto all'evoluzione informatica e tecnologica finalizzata al rinnovamento ed alla razionalizzazione dei processi e dei servizi erogati in un quadro di riduzione e contenimento dei costi sostenuti. In tale contesto assumono particolare rilievo le iniziative, come quella sull'e-cedolino, direttamente ricollegabili alla dematerializzazione dei flussi cartacei.

Nell'ottica di promuovere e sostenere il processo di rinnovamento della PA, la Legge finanziaria per il 2005 ha, infatti, introdotto l'obiettivo che prevede l'invio elettronico ai dipendenti del cedolino per il pagamento delle competenze: "Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i cedolini per il pagamento delle competenze stipendiali del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, purché sia già in possesso di caselle di posta elettronica fornite dall'amministrazione, sono trasmessi, tenuto conto del diritto alla riservatezza, esclusivamente per via telematica all'indirizzo di posta elettronica assegnato a ciascun dipendente. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sono emanate le relative norme attuative."

Nel decreto interministeriale di attuazione della precedente norma, vengono stabilite, fra l'altro, alcune modalità di trasmissione del cedolino; in particolare si stabilisce che, per tre mesi a ciascun dipendente viene trasmesso parallelamente al cedolino elettronico anche il cedolino in formato cartaceo e che, decorsi dodici mesi dalla data del decreto stesso, cessa l'invio cartaceo.

Tale norma segna un ulteriore ed importante passo verso il processo di digitalizzazione della PA.

In tale ambito, il Ministero dell'economia e delle finanze ha varato il progetto e-cedolino volto all'adeguamento del sistema Service Personale Tesoro (SPT) agli adempimenti previsti dalla Legge finanziaria e dal Decreto attuativo.

I benefici attesi dall'iniziativa progettuale in esame sono:

- incentivazione alla diffusione dei servizi di posta elettronica e dell'utilizzo dei servizi on line da parte dei dipendenti della Pubblica Amministrazione;
- razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative;
- riduzione dei costi per il processo di payroll.

La soluzione progettuale proposta si compone di due fasi: la prima finalizzata alla attuazione della direttiva tramite l'avvio della sperimentazione del progetto ad un primo sottinsieme di dipendenti, anche con il fine di valutare le scelte tecnologiche e l'impatto tecnico/organizzativo del nuovo servizio; la seconda destinata alla progressiva estensione della distribuzione telematica dei cedolini alla totalità dei dipendenti gestiti dal sistema SPT (ca. 1.500.000 cedolini della Pubblica Amministrazione centrale e periferica).

La fase di sperimentazione è stata avviata a giugno 2005 e ha visto coinvolte le seguenti Amministrazioni: il Ministero dell'economia e delle finanze, comprensivo del Dipartimento

⁷ Progetti presentati nella riunione del Gruppo di Lavoro del 2 febbraio 2005.

delle politiche fiscali, il Ministero degli affari esteri ed il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, per un totale di circa 43.500 cedolini mensili.

La proposta progettuale individuata, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa, prevede la possibilità di mettere a disposizione degli utenti del sistema (intesi sia come uffici delle amministrazioni che come amministrati) una soluzione "multicanale" per la distribuzione telematica dei cedolini (e-mail e tramite accesso web).

La realizzazione delle soluzioni individuate coinvolge necessariamente la verifica delle problematiche legate alla piattaforma architeturale ed alla riservatezza dei dati.

In particolare, i requisiti/vincoli individuati per la soluzione tramite e-mail sono i seguenti:

- la trasmissione del cedolino deve avvenire sulla casella di posta elettronica istituzionale del dipendente;
- gli indirizzi di posta elettronica vengono acquisiti dal sistema Rubrica PA, di cui è tenentario il CNIPA, aggiornato dalle singole amministrazioni secondo le modalità definite dal CNIPA;
- il cedolino elettronico, allegato ad un messaggio di posta elettronica, deve essere trasmesso sotto forma di file leggibile mediante software gratuito;
- il formato del file deve supportare tecnologie di lettura adeguata a permettere la fruibilità anche da parte di soggetti disabili;
- per evitare eventuali meccanismi "Anti Spam" attivati dalle singole amministrazioni, l'ufficio SPT dovrà comunicare preventivamente l'indirizzo da cui inoltra il suddetto messaggio;
- il formato del file deve supportare funzionalità per la sicurezza e protezione del contenuto nonché accorgimenti tecnici che ne garantiscano l'autenticità.

Riguardo la soluzione web, individuata come integrazione della soluzione di invio tramite posta elettronica, una delle problematiche di maggior rilevanza riguarda l'autenticazione del dipendente in modo tale da accertare l'identità e l'autorizzazione dell'amministrato ad accedere all'informazione.

È stata, inoltre, individuata un'ulteriore soluzione che prevede la possibilità di inviare, su richiesta del singolo dipendente, un sms contenente una notifica dell'avvenuta pubblicazione su web oppure dell'avvenuto invio tramite posta elettronica del proprio cedolino.

In modalità multicanale si prevede anche il colloquio con gli uffici fornendo ad esempio, via fax, via e-mail o tramite consultazione web, l'elenco dei propri amministrati e la modalità con cui questi ultimi usufruiscono del servizio e-cedolino.

Naturalmente, la buona riuscita del progetto, presuppone opportuni contatti con le varie amministrazioni, in parte già avviati, e un'attività di informazione delle amministrazioni stesse sul nuovo servizio, al fine di sensibilizzarle, ad esempio, alla verifica dell'idoneità dei posti di lavoro, sia in termini di postazioni individuali sia di postazioni polifunzionali.

Di estremo interesse risultano i risparmi diretti o indiretti che, a regime, il progetto consentirà di conseguire. In particolare potrebbero essere rapidamente azzerati i costi di acquisto della carta, stampa, imbustamento e spedizione sostenuti dal MEF per 1.500.000 dipendenti pubblici, i cui numeri sono riportati nel seguente prospetto.

UFFICIO III - CENTRO STAMPA	
OGGETTO : STIPENDI - pagine di stampa e spese di spedizione	
LAVORAZIONE MENSILE	
PAGINE DI STAMPA PER PARTITE STIPENDI	1.300.000
PARTITE STIPENDI SECONDE PAGINE 30%	390.000
REPRINT	30.000
LAVORAZIONI SPECIALI	50.000
TOTALE PAGINE STAMPA PER CEDOLINI STIPENDI	1.770.000
TOTALE BUSTE PER CEDOLINI STIPENDI	1.380.000
TOTALE BUSTE A SACCO PER CEDOLINI STIPENDI	28.100
LAVORAZIONE ANNUALE	
TOTALE PAGINE STAMPA PER CEDOLINI STIPENDI	21.240.000
TOTALE BUSTE PER CEDOLINI STIPENDI	16.560.000
TOTALE BUSTE A SACCO PER CEDOLINI STIPENDI	336.991
SPESA ANNUALE	
SPESA DEL MATERIALE PER STAMPA CEDOLINI STIPENDI ***	€ 58.112,49
SPESA PER SPEDIZIONE CEDOLINI STIPENDI RELATIVA A N. 336.991 RACCOMANDATE ***	€ 2.139.892,85

*** Periodo di riferimento ottobre - dicembre 2004 e gennaio - settembre 2005

Il personale attualmente addetto a tali servizi potrebbe essere ridotto sensibilmente e riutilizzato in altri settori, colmando i vuoti prodotti dal pluriennale blocco delle assunzioni. Analogamente altri risparmi potrebbero generarsi in tutte le pubbliche amministrazioni interessate, come ipotizzato nel “case study”, di cui si riporta un estratto, presentato dal MEF al CNIPA ai fini di un eventuale cofinanziamento.

AMMINISTRAZIONE PROPONENTE	MEF – DAG	AMMINISTRAZIONE CO-PROPONENTE	...
Definizione analitica degli obiettivi di progetto			
<p>Il progetto nasce dall’esigenza di adeguare il servizio reso dal Service Personale Tesoro (SPT) agli adempimenti previsti dal comma 197 dell’art. 1 della Legge finanziaria 2005. In tale ottica si prevede la realizzazione di uno specifico servizio interattivo, comprensivo degli strumenti web e di posta elettronica, che renderà disponibile il cedolino per il pagamento delle competenze stipendiali in formato elettronico, anziché cartaceo, agli attuali amministrati (circa 1.500.000 dipendenti) dal sistema Service Personale Tesoro.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il progetto inoltre consentirà di conseguire alcuni benefici indotti quali: <ul style="list-style-type: none"> – incentivazione alla diffusione dei servizi di posta elettronica e dell’utilizzo dei servizi on line da parte dei pubblici dipendenti; – razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative; – riduzione dei costi per il processo di payroll. <p>La diffusione ulteriore del servizio SPT ai comparti attualmente non coperti ma previsti dall’articolo di legge citato rappresenta inoltre una ulteriore possibilità di razionalizzazione e di omogeneizzazione della gestione del personale della Pubblica Amministrazione.</p>			

ANALISI DELLO SCENARIO E DESCRIZIONE DEI CONTENUTI

SCENARIO

Il Service Personale Tesoro è il sistema informativo del MEF che gestisce i processi di elaborazione, stampa, liquidazione e distribuzione postale degli stipendi di circa 1.500.000 dipendenti della PA.

Le aree di competenza del sistema per il trattamento economico dei dipendenti riguardano: la gestione delle competenze fisse, delle competenze accessorie e degli adempimenti fiscali e contributivi (conguaglio fiscale, mod. CUD, mod. 770, assistenza fiscale e mod. 730).

Gli utenti attuali del sistema sono:

- Amministrazioni centrali - 30 amministrazioni gestite per le competenze fisse di cui 21 utilizzano SPT anche per la liquidazione delle competenze accessorie al personale centrale;
- 103 DPSV (Uffici periferici del MEF) - provvedono alla liquidazione delle competenze fisse del personale periferico delle amministrazioni centrali e del personale della scuola e di altri organismi della PA;
- Uffici Centrali di Bilancio - utilizzano SPT per le attività istituzionali di verifica e controllo del trattamento economico del personale della PA.

CONTENUTI DEL PROGETTO

Il progetto prevede per i dipendenti e per gli Uffici di appartenenza con disponibilità di casella postale fornita dall'Amministrazione:

- la notifica via e-mail della avvenuta produzione del cedolino mensile;
- la disponibilità per la consultazione on line da parte del dipendente del cedolino prodotto; tale modalità potrà essere estesa ad altri prospetti prodotti da SPT (es.: modello CUD, modello 730).

La soluzione progettuale prevede la possibilità che le informazioni possano essere rese disponibili tramite il portale del Service Personale Tesoro.

In considerazione della formulazione della norma, che prevede l'invio entro 6 mesi del cedolino via posta elettronica, si ipotizza l'attivazione prioritaria del servizio in tale modalità parallelamente all'avvio del servizio via web. Tale ipotesi consentirebbe di poter rendere disponibile all'intero bacino d'utenza (1.500.000) il cedolino via posta elettronica entro dicembre 2005 e l'accesso via web al servizio entro dicembre 2007.

Si prevede il completamento dell'attività per permettere l'invio telematico del cedolino di **aprile 2005**.

ANALISI DI FATTIBILITÀ TECNICO-ECONOMICA CON INDICAZIONE DEI COSTI/BENEFICI ATTESI

(Tale sezione sarà aggiornata con un maggiore dettaglio dopo la presentazione dello Studio di fattibilità)

Assunzioni dell'analisi di fattibilità:

- n. FTE: è stato considerato il personale del MEF e delle PA clienti impiegato sui processi in ambito;
- costo medio del personale allocato sui processi: euro 33k;
- tasso di attualizzazione dei flussi di cassa negativi previsti anni 2005 – 2009: vedi tasso inflazione previsto nel DPEF;
- diffusione servizio interattivo: completamento del piano di transizione entro fine 2007.

Sulla base delle assunzioni sopra indicate l'analisi di fattibilità tecnico – economica evidenzia i seguenti risultati di sintesi:

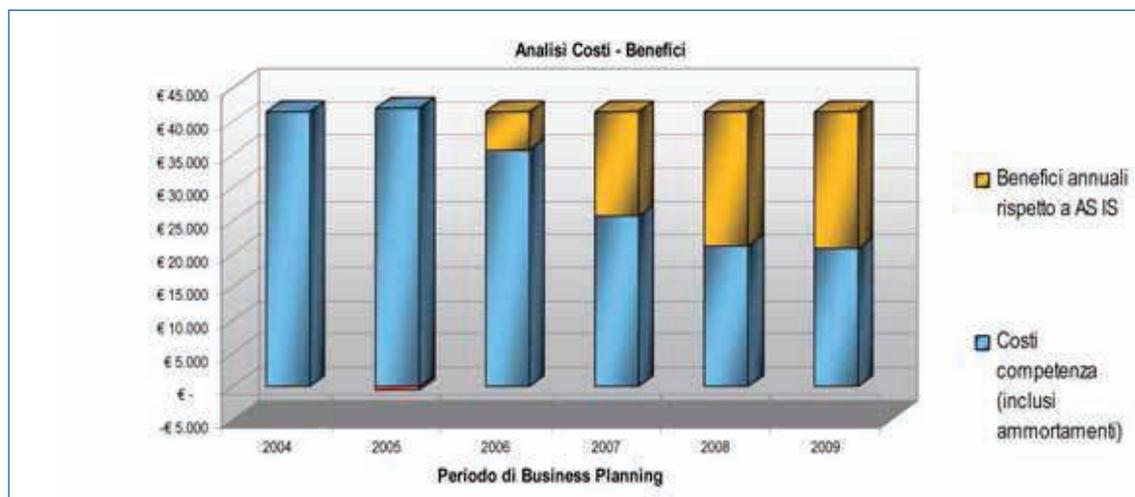
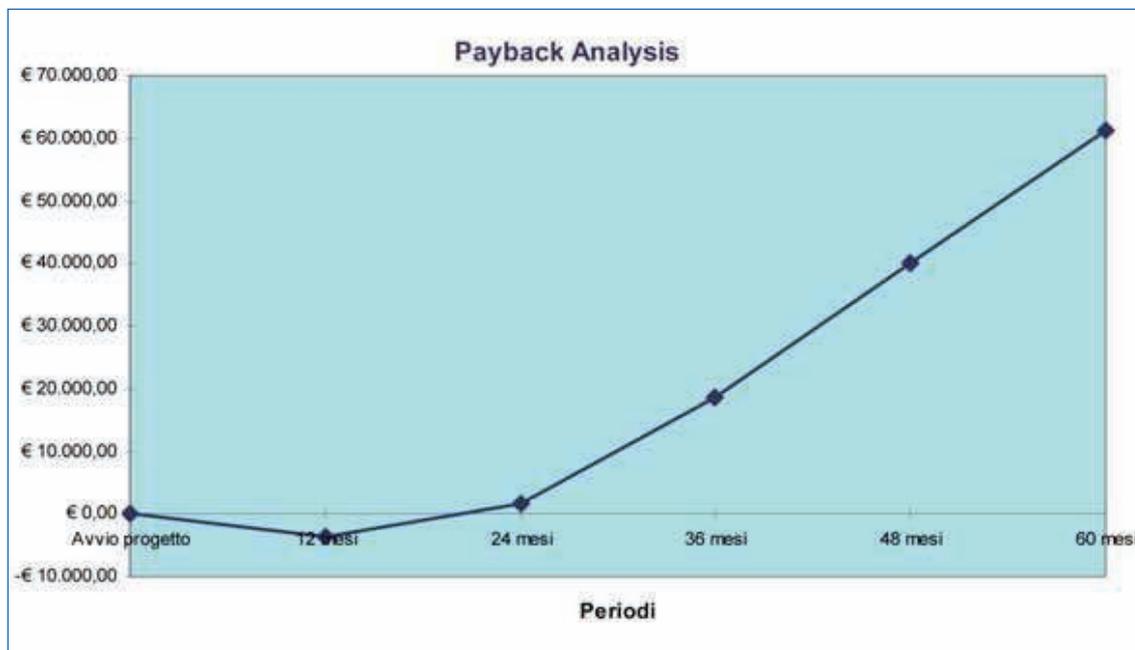
	CONFIGURAZIONE ATTUALE	CON CEDOLINO ELETTRONICO	VARIAZIONE NETTA
Valore attuale dei flussi di cassa negativi stimati dal 2005 al 2009	198.738	140.885	- 57.853
Investimenti	-	5.600	5.600
Pay back period (mesi)	-	21	
Costi operativi annuali a regime (esclusi ammortamenti)	41.466	14.235	- 27.230
FTE impiegati sul processo	1.131	583	- 548
% riduzione FTE	0,00%	48,41%	48,41%
Costo FTE allocati sui processi in ambito	37.324	19.254	- 18.070

*Dati in migliaia di euro

Come si evince dalla tabella, l'implementazione della soluzione e-cedolino consente a regime una riduzione di circa 27 ml euro/anno di costi operativi. Gli investimenti previsti (circa 5,6ml di euro) saranno interamente recuperati in 21 mesi (secondo il trend indicato nel grafico seguente), per effetto dei benefici generati dall'iniziativa.

I medesimi risultati si rilevano anche nell'ipotesi in cui il personale impiegato nel processo di distribuzione del cedolino fosse sostituito dalla spedizione diretta a ciascun dipendente a mezzo raccomandata.

Di seguito è riportata una rappresentazione grafica del rapporto costo benefici negli anni:



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costi competenza (inclusi ammortamenti)	€ 41.466	€ 42.001	€ 35.728	€ 25.707	€ 21.250	€ 20.830
Benefici annuali rispetto a AS IS	€ -	€ 538	€ 5.738	€ 15.758	€ 20.216	€ 20.636

BENEFICIARI DELL'INTERVENTO

Il servizio, a regime, oltre ad essere disponibile per tutti gli utenti attualmente amministrati (circa 1.500.000 utenti della PA) che attualmente ricevono il cedolino in via cartacea, potrà essere esteso alle potenziali nuove amministrazioni che intenderanno aderire al Service Personale Tesoro. Il beneficiario ultimo dell'iniziativa sarà il singolo dipendente dell'Amministrazione che potrà facilmente accedere via web al patrimonio informativo disponibile nel portale SPT. Considerando il ritorno di investimento effettivo conseguito con l'avvio in esercizio della nuova procedura, emerge palesemente un congruo risparmio per tutta la Pubblica Amministrazione e, di conseguenza, in ultima analisi, per il cittadino.

PROCEDURE DI ATTUAZIONE

(Tale sezione sarà aggiornata con un maggiore dettaglio dopo la presentazione dello Studio di fattibilità)

Si procederà ad una sperimentazione iniziale che prevederà l'invio del cedolino via e-mail entro giugno 2005 ad un sottoinsieme del bacino d'utenza del SPT.

Si procederà quindi all'acquisizione massiva degli indirizzi elettronici istituzionali degli utenti amministrati; il file potrà essere completato con le informazioni già disponibili presso ciascuna amministrazione e consentirà di contribuire al completamento del progetto @P@ degli indirizzi dei dipendenti pubblici non ancora censiti.

La strategia condivisa ad oggi prevede di raggiungere l'obiettivo finale nel seguente modo:

- **Invio del cedolino telematico ad un sottoinsieme di utenti** – Tale fase prevede la realizzazione di un sistema che consenta la distribuzione in tempi brevi del cedolino (tramite e-mail e portale dei servizi) ad un sottoinsieme del totale dei dipendenti attualmente gestiti dal Service Personale Tesoro. I tempi previsti per questa fase sono: giugno 2005. Si sta cercando di attivare il solo servizio di invio del cedolino in posta elettronica per aprile 2005.
- **Predisposizione delle struttura MEF all'invio del cedolino mensile via e-mail agli utenti SPT** – Tale fase prevede l'adozione, entro il 2006, da parte del MEF di tutte le misure necessarie per l'invio dei cedolini. Non sono contemplate le attività che le altre amministrazioni dovranno porre in essere per il ricevimento delle mail da parte dei propri dipendenti.
- **Soluzione a regime** – Tale fase prevede:
 - la stesura e condivisione con l'Amministrazione di uno studio di fattibilità che illustri la proposta definitiva di realizzazione (**distribuzione multicanale** del cedolino: es: portale dei servizi, e-cedolino, ...);
 - la realizzazione della soluzione secondo quanto stabilito in sede di studio di fattibilità;
 - il piano diffusione del servizio a tutti gli attuali utenti del Service Personale Tesoro.

COERENZA DEGLI OBIETTIVI DEL PROGETTO CON GLI OBIETTIVI/DIRETTIVE DEL MINISTRO

Il progetto risponde all'esigenza di adeguare i servizi erogati dal Service Personale Tesoro a quanto previsto dalla Legge finanziaria del 2005 (Legge n. 311 del 30 dicembre 2004) art. 1 c.197.
L'iniziativa è coerente con gli obiettivi riportati nella Direttiva del Ministro 18 dicembre 2003.

CONDIZIONI DI PREMIALITÀ

Adozione di:	Prevista	Risorse finanziarie	Note
Posta elettronica certificata			
Carta Nazionale dei Servizi	✓		Possibile utilizzo della CNS per l'autenticazione degli utenti al Portale. Non è ricompreso comunque negli obiettivi diretti del progetto la diffusione della CNS.
Protocollo informatico e sistemi di work flow			
Firma digitale			

8. MINISTERO DELLA SALUTE

LA CONSERVAZIONE DELLE CARTELLE CLINICHE⁸

La cartella clinica rappresenta la tipologia documentaria in ambito sanitario la cui gestione e conservazione è maggiormente regolata da norme di legge e disposizioni, in virtù della sua natura giuridica, dei fattori tecnologici ed economici inerenti la sua gestione, delle responsabilità connesse al suo trattamento e dei risvolti medico-legali ad esso collegati.

Le cartelle cliniche, unitamente ai referti in esse contenute, vanno conservate illimitatamente, poiché rappresentano un atto ufficiale indispensabile a garantire la certezza del diritto, oltre a costituire preziosa fonte documentale e probatoria.

Il DPR 27 marzo 1969, n. 128, art. 7 stabilisce la responsabilità del Direttore di Unità ospedaliera sulla conservazione della cartella fino all'invio presso gli archivi centrali della struttura. Tale responsabilità è condivisa dal personale infermieristico ai sensi dell'art. 1 lett. b) del DPR 14 marzo 1974, n. 225.

Il citato DPR 128/69, art. 5 stabilisce inoltre che il Direttore sanitario è responsabile della custodia della documentazione clinica dal momento in cui questa perviene all'archivio centrale ed è tenuto a svolgere un'attività di vigilanza sull'attività di tale struttura la cui istituzione è resa obbligatoria in tutti gli ospedali nell'ambito dello stesso provvedimento normativo. Il DPR n. 1409/63 (Legge archivistica) all'art. 30 prevede che le cartelle cliniche siano conservate illimitatamente, per almeno 40 anni presso l'archivio corrente e di deposito dell'ente e successivamente in una sezione separata di archivio istituita dalla struttura sanitaria.

La circolare del Ministero della sanità n. 61 del 19 dicembre 1986 conferma quanto riportato nel DPR 1409/63.

Qualora sia necessario trasferire le cartelle cliniche in una sezione separata di archivio, prima del trasferimento è necessario acquisire i nulla osta da parte della Soprintendenza archivistica e dei Vigili del Fuoco.

Le Caposala sono tenute a compilare un registro sul quale annotare le cartelle cliniche consegnate all'archivio centrale con data e firma del ricevente.

Qualora una cartella clinica (o qualsiasi altra documentazione sanitaria: radiografie, elettrocardiogrammi, ecc.) sia smarrita prima della consegna alla Direzione sanitaria è fatto obbligo al Responsabile medico dell'UO di effettuare la denuncia di smarrimento presso gli organi di Polizia e consegnare copia della denuncia alla Direzione sanitaria. In caso di smarrimento dopo il conferimento all'archivio centrale, è compito del Direttore sanitario effettuare la denuncia ai competenti organi di Polizia.

È compito del Direttore sanitario vigilare sull'archivio centrale della documentazione sanitaria e curare il rilascio, agli aventi diritto, in base ai criteri stabiliti dall'amministrazione, della copia delle cartelle cliniche e di ogni altra certificazione sanitaria riguardante i pazienti assistiti in ospedale.

Per la rilevanza giuridico-sanitaria della cartella clinica, indispensabile a garantire la certezza del diritto oltre a costituire preziosa fonte documentale per le ricerche di carattere storico-sanitario ed epidemiologiche, gli atti documentali originali unitamente a tutti gli allegati debbono essere conservati illimitatamente.

⁸ Note presentate nella riunione del Gruppo di Lavoro del 3 marzo 2005.

Il 20 ottobre 1994 è stata presentata al Ministro un'interrogazione alla Camera dei Deputati (n. 4/04381) in merito all'obbligo di conservazione degli archivi cartacei, delle inclusioni di paraffina e dei vetrini istologici. Il Ministero della sanità ha risposto (n. 100-976-1576) sulla base del parere della II Sezione del Consiglio Superiore della Sanità (seduta del 16 novembre 1994), da cui emerge l'assimilazione concettuale e pratica di tali reperti alla documentazione diagnostica strumentale (elettromiografie, elettrocardiogrammi, ecografie ecc.) e radiografica, di cui si propone un periodo di conservazione minimo di dieci anni, con qualche necessaria eccezione.

Sempre secondo tale parere è sembrato opportuno conservare più a lungo le immagini Rx eseguite in pazienti di età inferiore a 18 anni, nonché quelle relative a particolari settori di studio curati da specialisti, riguardanti la sperimentazione clinica effettuata secondo le norme di buona pratica clinica, per cui sono opportuni controlli a distanza superiore al predetto periodo minimo.

Accanto ai motivi di carattere medico, il Consiglio Superiore della Sanità ha posto a fondamento del proprio parere ulteriori considerazioni di natura tanto amministrativa e scientifico-didattica quanto medico-legale, sottolineando a tal fine che il limite massimo di prescrizione previsto dal Codice civile è stabilito in dieci anni (art. 1946), mentre in materia penale la prescrizione è illimitata solo per i reati per i quali è previsto l'ergastolo.

Il Ministero della sanità ha stabilito che la refertazione degli esami cito ed istopatologici deve essere conservata illimitatamente presso le Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, mentre i blocchetti di paraffina contenenti i tessuti provenienti da biopsia e i vetrini istologici relativi debbono essere conservati per un periodo minimo di dieci anni.

Le problematiche legate all'amministrazione delle cartelle cliniche nate o gestite in ambiente digitale, oltre a soddisfare tutti i requisiti di autenticità, identità ed integrità comuni alla documentazione elettronica, sono molteplici e causate dalla particolare tipologia del documento.

I problemi maggiori riguardano la standardizzazione dei contenuti, l'organizzazione dei metadati, l'interoperabilità fra sistemi di refertazione, l'uso della firma digitale applicata al SSN (chi firma? Il medico responsabile di UO? Quali documenti inseriti in cartella clinica devono essere firmati? Come si gestiscono nel tempo cartelle cliniche che hanno documenti la cui firma scade in tempi diversi per ogni documento inserito? Come si decidono i tempi delle migrazioni? Particolari tipologie di pazienti - cardiopatici, oncologici, dializzati - esigono che le rispettive cartelle restino aperte per lunghi periodi...). Infine, si deve tenere in debita considerazione anche il problema – non meno importante – inerente alla tutela dei dati personali, con la necessità di introdurre sistemi di protezione e cifratura certificati.

Normativa di riferimento

La conservazione delle cartelle cliniche è regolata dai seguenti riferimenti normativi:

- Costituzione, art. 97;
- Codice civile, artt. 826, 828, 830, 2946;
- Codice penale, art. 476;
- RD 30/09/1938, n. 1631 recante le norme generali per l'ordinamento dei servizi sanitari e del personale sanitario negli ospedali;
- DPR 30 settembre 1963, n. 1409 (DLgs 29 ottobre 1999, n. 490; DLgs 22 gennaio 2004, n. 42);

- Circolare Ministero della sanità 05/08/1968;
- DPR 27 marzo 1969, n. 128, art. 2, 5 e 7;
- DPR 14 marzo 1974, n. 225;
- DM Sanità 05/08/1977;
- Circolare Ministero della sanità n. 900.2/AG.464/280 del 19/12/1986;
- DM Sanità 28/12/1991;
- L. 26 febbraio 1999, n. 42.

Giurisprudenza

- Sentenza Cass. Pen., Sez. V, 11/12/1967;
- Sentenza Cass. Pen., Sez. VI, 30/05/1975;
- Sentenza Cass. Pen., Sez. IV, 04/08/1982;
- Sentenza Cass. Pen., Sez. V, 21/04/1983;
- Sentenza Cass. Pen., Sez. V, 20/01/1987;
- Sentenza Cass. Pen., Sez. V, 08/02/1990.

Per la documentazione clinica è prevista la possibilità di conservazione sotto forma di microfilmatura, secondo i seguenti riferimenti normativi:

- Legge 4 gennaio 1968, n. 15;
- DPCM 11 settembre 1974;
- Decreto Ministero beni culturali e ambientali 29 marzo 1979.

La creazione, la gestione e l'archiviazione delle cartelle cliniche su supporto informatico risulta validamente adottabile se conforme a:

- DPCM 31 ottobre 2000;
- DPR 28 dicembre 2000, n. 445.

La conservazione sostitutiva

Il tema della conservazione sostitutiva della cartelle cliniche attende indicazioni e risoluzioni da parte del Ministero della salute e delle Regioni, congiuntamente l'Amministrazione archivistica del Ministero per i beni e le attività culturali, che recepiscono le recenti disposizioni in materia di conservazione dei documenti digitali.

In base alla Deliberazione AIPA 11/2004 si dovrebbero dare precise disposizioni su come debbano essere considerate le cartelle cliniche alla luce della definizione di "originale unico" o "non unico", e se sia possibile un'eventuale distruzione del cartaceo dopo il completamento della procedura di conservazione in formato digitale.

Secondo tale Deliberazione, art. 3 e 4, la distruzione dei documenti analogici d'origine può avvenire solo al termine del processo di conservazione sostitutiva, che prevede la digitalizzazione su supporto di memorizzazione, e l'apposizione da parte del Responsabile del procedimento di conservazione del riferimento temporale e della firma digitale. Solo per i documenti analogici unici (è il caso delle cartelle cliniche), ai quali non si può risalire attraverso altre scritture obbligatorie, si richiede l'attestazione di un pubblico ufficiale interno all'ente (nel caso della PA) o di un notaio (per le aziende). La conformità rispetto al documento d'origine è comunque garantita dal Responsabile della Conservazione che, in base all'art. 5 ha il compito di garantire la corretta conservazione,

l'accessibilità al singolo documento e la sua esibizione. I commi 2 e 3 gli consentono di delegare in tutto o in parte queste attività a soggetti terzi.

Le Soprintendenze archivistiche regionali (organismo di vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali) hanno la competenza nell'autorizzare l'eventuale distruzione del cartaceo in seguito all'archiviazione sostitutiva in ambiente digitale. Fondamentalmente però si procede in questo senso solo nel caso in cui i documenti non siano sottoposti a conservazione illimitata, in quanto la conservazione digitale non offre ancora sufficienti garanzie. Pertanto – allo stato attuale – l'archiviazione sostitutiva della cartella clinica può essere effettuata per gestire con maggiore efficienza eventuali accessi controllati alle informazioni in essa contenute, ma non allo scopo di eliminare il cartaceo.

9. CENTRO NAZIONALE PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

IL SERVIZIO DI PROTOCOLLO E DI GESTIONE DOCUMENTALE IN MODALITÀ ASP

Il contesto

Con l'obiettivo di promuovere la realizzazione di sistemi informativi per la gestione elettronica dei flussi documentali, il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie ha emanato nel dicembre 2002 una direttiva sulla "Trasparenza dell'azione amministrativa e gestione dei flussi documentali".

La Direttiva, indirizzata a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e agli enti pubblici sottoposti a vigilanza ministeriale⁹, ha istituito presso il Centro Tecnico della RUPA (ora CNIPA) un Centro di Competenza per il progetto protocollo informatico e trasparenza amministrativa.

Il Centro di Competenza si configura come l'unico punto di riferimento per il progetto e svolge funzioni di indirizzo e coordinamento, promuovendo iniziative di affiancamento alle amministrazioni.

In attuazione di un principio di sussidiarietà nei confronti delle amministrazioni che si sono trovate in difficoltà nell'attuare gli adempimenti dettati dal DPR n. 445/2000 nei tempi previsti¹⁰, nel corso del 2003 il Ministro dell'Innovazione e Tecnologie ha incaricato il Centro Tecnico (ora CNIPA) di predisporre una infrastruttura tecnico organizzativa per la gestione di un servizio di protocollo informatico, di gestione dei flussi documentali e di conservazione documentale, da erogare alle amministrazioni che ne facciano richiesta.

La gara ed il Contratto Quadro

A tale scopo il Centro di Competenza per il progetto protocollo informatico e trasparenza amministrativa ha indetto ed aggiudicato, sempre nel corso del 2003, una gara europea per la realizzazione dell'impianto e per la gestione dell'infrastruttura generale e dei servizi collegati, da erogarsi in modalità ASP (Application Service Provider).

Una volta completata la fase concorsuale e negoziale, il CNIPA ha coordinato il progetto del fornitore finalizzato alla realizzazione dell'infrastruttura tecnico organizzativa di gestione ed erogazione del servizio e provvede ad una continua azione di monitoraggio sulla fornitura dei servizi di protocollo informatico (servizio REPRO), di gestione dei flussi documentali (servizio GEDOC) e di conservazione documentale (servizio STORE) e degli altri servizi accessori (formazione, consulenza).

La fornitura è regolata dal Contratto Quadro stipulato il 30/12/2003 tra il Raggruppamento Temporaneo di Impresa¹¹ aggiudicatario della gara (l'Application Service Provider) ed il Centro Tecnico (ora CNIPA), mentre i fruitori di tale servizio sono rappresentati dalle singole Amministrazioni che, avendo stipulato un protocollo di adesione con il CNIPA stes-

⁹ Per le regioni e gli enti locali territoriali costituisce contributo alla determinazione della materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa. Tale Direttiva può rappresentare schema di riferimento anche per le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

¹⁰ ossia l'adozione del protocollo informatizzato a partire dal 1 gennaio 2004.

¹¹ Composto da EDS Italia (mandataria), AT Kearny, Eltag, Elea, Infocamere, DeltaDator, Eltag STI.

so, sottoscrivono con l'ASP un apposito "Ordinativo di fornitura" nell'ambito del Contratto Quadro sopra citato, che in dettaglio definisce:

- a) le condizioni contrattuali generali di riferimento (servizi, prezzi unitari, importo complessivo massimo, modi e tempi);
- b) le modalità contrattuali con le quali le amministrazioni accederanno ai servizi (Piano dei fabbisogni, Piano dettagliato degli interventi ed Ordinativi di fornitura);
- c) le modalità tecniche e le misure di sicurezza che il fornitore deve garantire;
- d) le modalità e le garanzie che il fornitore deve porre in essere per favorire la migrazione ad altro fornitore (Piano di migrazione ed affiancamento).

La fruizione, che prevede servizi accessori di supporto quali Help Desk, consulenza e formazione, avviene tramite pagamento di un canone mensile correlato alle utenze attivate e di un costo aggiuntivo per ogni documento inserito nel sistema, commisurato quindi ai consumi effettivamente utilizzati da ogni singola amministrazione.

Il servizio di Protocollo ASP del CNIPA

Il servizio proposto dal CNIPA a tutte le PA è, di per sé fortemente innovativo in quanto, in attuazione delle norme dirette alla semplificazione dei procedimenti amministrativi (articolo 25 della legge 340/2000), applica il principio del riuso¹² del software e si avvale per la prima volta di un servizio erogato in modalità ASP.

Tali scelte permettono, da un lato, di rendere disponibile il servizio in tempi rapidi, dall'altro, di limitare i costi a carico delle amministrazioni a quelli relativi all'effettivo utilizzo del servizio (costi a consumo).

Attraverso questa modalità le amministrazioni che decidono di aderire possono concentrarsi solo sugli aspetti organizzativi e sull'attivazione del servizio, tralasciando quelli relativi alla realizzazione dell'infrastruttura, in quanto incombenza a carico dal fornitore del servizio.

Le strategie e le scelte alla base del servizio in modalità ASP sono:

- soluzione di VELOCE attivazione;
- SCALABILITÀ e FLESSIBILITÀ in relazione alle esigenze di ciascuna Amministrazione;
- investimenti iniziali LIMITATI (l'Amministrazione, infatti, non deve acquistare nessuna licenza software, né alcun tipo di hardware per l'infrastruttura¹³);
- costi correlati ai CONSUMI effettivi

Il Servizio offerto alle Amministrazioni, realizzato completamente in ambiente web per quanto riguarda la componente applicativa, si articola nelle seguenti componenti:

1. Componente **REPRO**, per la gestione del nucleo minimo protocollo, con la completa implementazione di tutte le funzioni di registrazione, protocollazione, segnatrice, clas-

¹²Ci si riferisce al software SIGeD sviluppato dal Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) e concesso a titolo gratuito e non esclusivo al Centro Tecnico (ora CNIPA) al fine di fornirlo in uso al Application Service Provider.

¹³Vanno invece previsti quelli rivolti all'acquisizione di apparecchiature necessarie per le operazioni di segnatrice e scansione dei documenti ricevuti in via cartacea.

sificazione ed assegnazione dei documenti secondo quanto previsto dalla normativa vigente;

2. Componente **GeDOC**, per la gestione dei documenti in modalità avanzata, fascicolo virtuale ed esteso, trattamento degli archivi corrente, deposito e storico, gestione del flusso dei documenti protocollati e dello scadenziario;
3. Componente **STORE**, per l'archiviazione ottica dei documenti e servizi accessori di acquisizione dei dati e dei documenti (presso l'Amministrazione o presso il Fornitore), di archiviazione sostitutiva e di distruzione del cartaceo;
4. Servizi accessori quali consulenza organizzativa e BPR, consulenza archivistica, formazione, alimentazione dati da altri sistemi, user and customer satisfaction.

Punto di forza del progetto è la completa aderenza agli standard sull'interoperabilità dei sistemi di protocollo e gestione documentale¹⁴, termine con cui si intende la possibilità di trattamento automatico, da parte di un sistema ricevente, delle informazioni trasmesse da un sistema mittente, allo scopo di automatizzare anche le attività e i processi amministrativi conseguenti.

In questo modo il servizio, oltre a rappresentare uno strumento di standardizzazione per le amministrazioni aderenti dimostra l'efficacia del modello di trasmissione telematica dei documenti basato su sistemi di posta elettronica certificata¹⁵ e sull'utilizzo dell'indice della PA¹⁶.

Implementazione del servizio di Protocollo ASP del CNIPA

L'applicazione è basata essenzialmente su componenti open source. Per quel che riguarda l'accesso al database è basata su piattaforma Oracle. La concorrenzialità della modifica ai dati viene gestita tramite timestamp su tutte le tabelle in modo da prevenire la modifica contemporanea da parte di due utenti dello stesso record.

Gli utenti accedono al servizio all'indirizzo "www.protocolloASP.gov.it" solo tramite la rete della pubblica amministrazione. Dopo la selezione dell' "area riservata" da parte dell'utente, il web server indirizza la connessione con protocollo https. Da questo momento in poi tutte le comunicazioni tra il client e il Servizio di Protocollo Informatico sono crittografate.

Il Web server ha la funzione di "portale" per l'accesso ai servizi **RePro** e **GeDoc**. Esso presenta la maschera con la richiesta di user-id e password all'utente per la sua identificazione e autenticazione: lo scambio di queste informazioni è crittografato tramite il protocollo SSL. Dopo la fase di autenticazione, la connessione (in https) è indirizzata verso il portale: qui l'utente può selezionare l'accesso ai servizi interessati.

¹⁴ cfr *Circolare n. AIPA/CR/28*, 7 maggio 2001

¹⁵ Sistemi di posta elettronica nei quali è fornita al mittente una documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici

¹⁶ Sito web nel quale ogni amministrazione espone la struttura dei propri uffici e l'elenco dei servizi offerti, con le informazioni per il loro utilizzo e gli indirizzi di posta elettronica da impiegare per le comunicazioni e per lo scambio di documenti e informazioni, compresi quelli ufficiali e a valore legale.

Il database delle credenziali contiene le informazioni strettamente necessarie per l'autenticazione:

- Amministrazione e Area Organizzativa Omogenea di appartenenza dell'utente;
- profilo dell'utente;
- user-id (il codice fiscale dell'utente);
- password.

Il sistema verifica le credenziali inserite e, in caso di risposta positiva, indirizza l'utente all'applicativo richiesto. Da notare che il "file delle password" è una struttura crittografata e accessibile soltanto da un processo di sistema. Essa inoltre non è modificabile direttamente da un utente. L'autenticazione viene effettuata una sola volta assicurando così il Single Sign-on per tutte le funzionalità del Servizio.

Il certificato SSL¹⁷ garantisce l'identità del server al quale ci si connette ed il protocollo SSL permette una connessione sicura attraverso la cifratura dei dati trasmessi e ricevuti.

Il certificato è acquistato da una Certification Authority pubblica ottenendo così un certificato universalmente riconosciuto. Il certificato viene reso pubblico tramite pubblicazione sul portale.

Per tutte le utenze delle Amministrazioni è configurato un tempo di "time-out" per la disconnessione automatica dall'applicazione dopo 15 minuti di inattività. Le sessioni multiple con la stessa user-id sono proibite e impedito dagli applicativi.

L'interfaccia al servizio dati e quella al servizio documentale offrono la completa indipendenza dell'applicativo rispetto ai motori utilizzati (rispettivamente Oracle e Filenet).

È quindi relativamente semplice integrare altri prodotti documentali o relazionali perché nulla deve essere cambiato a livello applicativo per supportare altri prodotti.

L'applicazione permette l'utilizzo anche di altri servizi: servizi di firma digitale, conversione PDF, posta elettronica ecc.

Anche in questi casi l'effettiva implementazione del servizio può essere modificata senza alcuna modifica all'applicativo che lo utilizza.

Per consentire la distribuzione su più sistemi e semplificare la gestione in modalità ASP, alcune componenti dell'applicazione sono state costruite come server applicativi indipendenti. Sono attualmente disponibili, oltre a quello principale, due server applicativi (Server per la firma digitale e Server per la conversione in PDF).

Il server per la conversione in PDF è indipendente dall'effettivo motore di conversione in PDF.

Seguendo le indicazioni della pubblica amministrazione, l'applicazione utilizza numerose componenti open source.

L'integrazione tra l'applicazione e i sistemi informativi delle singole amministrazioni aderenti avviene tramite "web services" che utilizzano i paradigmi di colloquio applicativo definiti nel formalismo standardizzato della "busta di e-government" previsto nell'ambito della rete della pubblica amministrazione.

¹⁷ SSL (Secure Sockets Layer) è un insieme di tecnologie di crittografia che assicura l'autenticazione, la riservatezza e l'integrità dei dati. In genere, SSL viene utilizzato tra browser e server Web per creare un canale di comunicazione protetto. Può essere utilizzato inoltre per proteggere le comunicazioni tra applicazioni client e servizi Web.

I sistemi hardware coinvolti nell'infrastruttura del centro servizi del Protocollo informatico sono dispositivi dotati di meccanismi di ridondanza tali da garantire la continuità del servizio. La soluzione individuata per implementare i meccanismi di distribuzione uniforme del carico (load balancing) tra i diversi moduli prevede l'utilizzo di dispositivi dedicati a tale funzione.

Per quanto riguarda la connettività, si fornisce a ciascuna amministrazione un circuito dedicato in modo da poter controllare sia la banda messa a disposizione, che il traffico generato e ricevuto dall'utente.

Il Servizio di help desk è strutturato per costituire il Single Point Of Contact per tutte le chiamate di assistenza da parte degli utenti delle amministrazioni che aderiscono, siano esse di tipo informativo che per la segnalazione di problemi, tutto ciò al fine di rispettare i Livelli di Servizio previsti contrattualmente e il raggiungimento dell'obiettivo più in generale della "Customer Satisfaction".

Il Servizio di help desk garantisce:

- assistenza operativa agli utenti, per l'uso appropriato delle funzioni applicative e dei dispositivi necessari all'acquisizione e gestione dei documenti;
- assistenza amministrativa agli utenti per la risoluzione di problemi d'interpretazione delle norme d'uso;
- assistenza agli utenti per la risoluzione dei problemi di accesso al sistema (es. verifica e reset di una password bloccata) e risoluzione di eventuali problemi di permission;
- intercettazione, classificazione, ed eventualmente riproduzione dei malfunzionamenti segnalati e conseguente attivazione del servizio di manutenzione correttiva;
- notifica del ripristino delle funzionalità, agli utenti che abbiano segnalato malfunzionamenti.

Al fine di garantire all'utente la massima fruibilità, ovunque ed in qualsiasi momento, il servizio è accessibile attraverso telefono (numero verde), fax, web e e-mail.

L'utilizzo del servizio di Protocollo ASP del CNIPA

Alla data del 28 febbraio 2006 le Amministrazioni che hanno firmato il protocollo d'adesione sono 32.

Oltre a queste, altre 11 Amministrazioni avevano inizialmente sottoscritto il protocollo di adesione al servizio ASP, ma successivamente hanno rinunciato. Di queste ultime

- **due** sono enti locali molto piccoli che avevano ipotizzato che il servizio fosse gratuito;
- **una** è un'amministrazione centrale (INCA) che ha rinunciato per problemi legati ai costi di collegamento alla RUPA;
- **una** (ARPAM, regione Marche) è stata ri-orientata verso iniziative regionali;
- **sette** sono enti di varia natura che hanno cambiato decisione senza una reale motivazione. Tra questi i casi più eclatanti sono quelli di due amministrazioni centrali (ICE e CNR) che hanno optato per soluzioni di mercato più onerose, senza sottoporre il progetto alla valutazione del CNIPA.

Attualmente hanno firmato il primo ordinativo di fornitura 16 Amministrazioni, il secondo Ordinato di fornitura 5 Amministrazioni, il terzo Ordinato di fornitura 1 Amministrazione.

Nella tabelle che segue sono riassunti i volumi generati dalle singole amministrazioni in cui si evince che è stato raggiunto il primo milione di documenti protocollati attraverso il servizio ASP. In tre mesi sono stati raddoppiati i protocolli realizzati nel 2005. Il trend prevede il raddoppio nei prossimi quattro mesi

VOLUMI COMPLESSIVI AL 19 MARZO 2006					
AMMINISTRAZIONE	AOO	UTENTI REPRO	PROTOCOLLI REPRO	UTENTI GEDOC	PROTOCOLLI GEDOC
AGCOM	2	70	10.541	0	0
ARdsU	2	19	2.490		0
ASI	2	244	9.599	7	7
CdS	2	148	25.232		0
CFdS	33	286	222.365		0
CNIPA	2	181	3.119	177	30.000
ENIT	1	4	0		0
ENPALS	12	108	65.432		0
INAF	3	29	6		0
Inpdap	92	4.601	641.202		0
MINCOM	13	241	64.218	4	1
PCM	1	27	0	26	1.063
Telti	1	16	371	9	11
Val Grande	1	16	2		
TOTALE	164	5.888	1.034.034	223	31.082

Assesment

Il Centro di competenza sulla trasparenza e gestione elettronica dei flussi documentali del CNIPA, ha completato il monitoraggio per il 2005 sullo stato di attuazione dei progetti del Protocollo informatico e gestione elettronica dei documenti. Tale indagine ha riguardato aspetti organizzativi, progettuali e formativi relativi all'attuazione della normativa sulla gestione elettronica dei documenti.

Allo scopo è stato predisposto un questionario elettronico via web (già precompilato con le informazioni già fornite nelle precedenti attività di assesment) e una base informativa di progetto per rendere più semplice e veloce sia la compilazione che l'elaborazione dei dati.

I risultati dell'indagine costituiscono il quadro più autorevole e aggiornato relativamente alla diffusione della gestione elettronica dei documenti nella PA italiana e l'analisi dei punti critici riscontrati presso le singole amministrazioni consente di programmare gli adeguati supporti consulenziali da parte del CNIPA.

I risultati sono consultabili all'indirizzo http://protocollo.gov.it/iniziative_05.asp

Conclusioni

Dalle rilevazioni fatte presso le amministrazioni emerge che l'attuazione delle norme intese a trasformare la PA in amministrazione digitale presenta alcuni problemi. Tuttavia questa prima esperienza fa emergere come il modello ASP consenta di generare economie di

scala mettendo a fattor comune, in tempi rapidi, soluzioni che corrispondono in pieno ai requisiti normativi e garantiscono, nel contempo, l'impianto di un sistema uniforme e interoperabile in tutte le sue funzionalità, capaci quindi di assicurare la massima facilità nello scambio dei documenti.

La proposta quindi di uno specifico servizio da parte del CNIPA non intende sostituirsi all'offerta di mercato, quanto piuttosto ad agire nei confronti di questo come sprone, indicando modalità di approccio, livelli di servizio, politiche di prezzo, modelli di assistenza alle PA coinvolte.

IL PROGETTO @P@

Uno degli strumenti chiave per ridurre l'uso della carta è la posta elettronica che può essere "semplice" o "certificata": il suo impiego è giuridicamente paragonabile rispettivamente a quello della tradizionale "posta ordinaria" o di quella "raccomandata". In moltissimi casi la posta elettronica può sostituire quella cartacea: si tratta di cambiare le procedure e di abituare il personale a corrispondere in modo elettronico anziché in quello cartaceo. È stato stimato che mentre il costo complessivo di una raccomandata tradizionale è di circa 20 euro, l'analoga operazione compiuta con posta elettronica costerebbe circa 2 euro. A livello dell'intera amministrazione dello Stato i risparmi, pertanto, sarebbero enormi.

Al fine di favorire, nell'ambito della PA centrale, la sostituzione di comunicazioni cartacee con comunicazioni elettroniche, il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione ha approvato nel 2003 un progetto noto con la sigla "@P@"; questo progetto, gestito dal CNIPA, si avvale di un finanziamento di 18 MEuro e prevede tre azioni principali:

- a) *Predisposizione delle condizioni abilitanti.* Si tratta di attività propedeutiche, sul versante normativo e delle infrastrutture, per rendere concretamente possibile la diffusione su larga scala della comunicazione elettronica nella PA.
 - È stata predisposta una "Direttiva" ministeriale sull'utilizzo della posta elettronica nella PA (27 novembre 2003).
 - È stato predisposto un "Indice delle PA" (www.indicepa.gov.it), accessibile anche al pubblico, il quale contiene già gli indirizzi e-mail di oltre 1600 amministrazioni. Attraverso l'IndicePA ogni amministrazione espone la struttura dei propri uffici e l'elenco dei servizi offerti, con le informazioni per il loro utilizzo e gli indirizzi di posta elettronica da impiegare per comunicazioni e per lo scambio di documenti e informazioni, anche ufficiali e a valore legale.
 - È stata realizzata la "Rubrica della PA", per uso interno, la quale contiene gli indirizzi di e-mail dei pubblici dipendenti.
- b) *Stimolo di iniziative nella PA centrale.* Una task force predisposta dal CNIPA ha sollecitato proposte per la modifica e lo snellimento delle procedure amministrative mediante la sostituzione della comunicazione cartacea con posta elettronica e Posta Elettronica Certificata. Una volta individuate le aree di intervento, gli esperti del CNIPA hanno poi assistito le amministrazioni anche nella fase di analisi ed in quella di formulazione delle proposte tecniche.

- c) *Selezione e cofinanziamento delle iniziative.* Le proposte di progetto, individuate nella precedente fase, sono state successivamente selezionate da un'apposita Commissione, sulla base di criteri legati all'analisi costi benefici, all'originalità e alla riproducibilità delle iniziative ed ai miglioramenti sulla qualità dei servizi. Complessivamente sono state approvate 30 iniziative di 16 amministrazioni, che hanno interessato 300 procedure; il co-finanziamento è stato in media del 30%, su un costo complessivo per realizzare i progetti di 50 MEuro.

I progetti co-finanziati sono stati avviati durante il 2005 ed i primi benefici saranno conseguiti già nel primo trimestre del 2006. La gran parte di essi sarà conclusa entro il 2006. Si prevede di ottenere a fine 2006, quando tutte le iniziative co-finanziate saranno a regime, un risparmio di oltre 150 MEuro per anno, di cui circa la metà attribuibile agli oltre 2.600 anni/persona riutilizzabili e la rimanente parte agli oltre 75 milioni di pagine di carta di cui verrà soppressa ogni anno la produzione, spedizione e archiviazione. E ciò senza considerare il miglioramento della qualità del servizio derivante dall'abbattimento dei tempi delle procedure amministrative. Anche applicando un'ottica meramente industriale si tratta di un investimento con tempi di rientro estremamente contenuti (meno di due anni) e con altissima redditività.

LE PROSPETTIVE

I progetti co-finanziati riguardano un'ampia, e spesso inattesa, varietà di situazioni, il che fornisce una chiara indicazione delle grandi potenzialità di intervento. In ogni caso è possibile individuare alcuni tipi di iniziative particolarmente interessanti in quanto efficacemente rappresentative di situazioni ricorrenti nell'ambito della PA e, quindi, ottime candidate per processi di riuso. Tra esse si possono citare:

- a) *Comunicazioni tra amministrazioni.* Queste possono essere drasticamente semplificate ed accelerate tramite il protocollo informatico e la Posta Elettronica Certificata. Quest'ultima, eventualmente accoppiata alla firma digitale, consente una completa tracciabilità sia dei tempi di spedizione e ricezione sia del contenuto dei messaggi. Il risparmio è particolarmente significativo quando la comunicazione elettronica sostituisce addirittura la consegna a mano di documenti di rilevante importanza, come nel caso degli avvisi di reato trasmessi dalle forze di polizia alle procure (quasi due milioni di comunicazioni all'anno).
- b) *Comunicazioni interne.* Questo caso interessa soprattutto le amministrazioni con struttura territorialmente distribuita in cui i flussi interni di documentazione cartacea sono di grande volume e a volte rivestono notevole rilevanza formale. L'intervento prevede il ricorso alla posta elettronica sia ordinaria che certificata, e consiste nella sostituzione con comunicazioni elettroniche dello scambio di documenti cartacei per la gestione interna (comunicazioni amministrazione-dipendente, tra dipendenti, bacheche elettroniche).
- c) *Portali per la diffusione delle informazioni.* I portali consentono di sostituire efficacemente i flussi "uno a molti", oggi gestiti a livello cartaceo, tramite un processo di pubblicazione formale delle informazioni, con eventuali meccanismi di registrazione ed accesso selettivo. Le tipologie ricorrenti sono quelle della comunicazione del-

l'amministrazione verso i dipendenti e verso soggetti esterni, cittadini ed operatori di settore. I portali possono anche supportare la comunicazione nei due sensi, e quindi dai soggetti esterni verso l'amministrazione. Questo è il caso dei portali destinati a consentire a cittadini e imprese la consultazione dello stato di avanzamento delle pratiche di competenza su tutti i procedimenti posti in trasparenza.

Occorre infine osservare che in tutti i casi sopra esposti la sostituzione del flusso cartaceo con la comunicazione elettronica costituisce solo una componente del risparmio complessivo. Infatti il ridisegno delle procedure porta alla creazione di documenti che nascono digitali nella loro versione originale, e quindi estende i suoi benefici anche a tutti i successivi passaggi di trasmissione, gestione ed archiviazione del documento, eliminando alla sorgente i problemi relativi alla certificazione di conformità ed all'eliminazione degli originali cartacei.

Enti locali

PROVINCIA DI BOLOGNA

DOCAREA: UN PROGETTO DI GESTIONE GLOBALE PER LA DOCUMENTAZIONE DEGLI ENTI LOCALI¹⁸

DOCAREA è un progetto di dimensioni nazionali dedicato all'attuazione delle strategie di e-government nella comunicazione digitale, con particolare attenzione alla gestione e comunicazione documentale all'interno delle strutture degli Enti locali, per offrire alle imprese e ai cittadini un accesso semplice e trasparente alla Pubblica Amministrazione e su uno scambio di documenti digitali a norma ed in sicurezza.

Coordinato dalla Provincia di Bologna (che gestisce la progettazione e le realizzazioni comuni, nonché tutti i processi di approvvigionamento) e realizzato nella componente documentale su piattaforma EDMS (Electronic Document Management System) sviluppata dalla Hummingbird, il progetto si è classificato al secondo posto fra tutti i progetti per l'attuazione delle strategie di e-government nella comunicazione digitale presentati al Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Il network DOCAREA conta oltre 250 amministrazioni (Province e Comuni, oltre alla Regione Emilia Romagna) appartenenti a diverse regioni italiane del nord, centro e sud. Per quanto riguarda la Regione Emilia Romagna partecipano come Enti locali in sviluppo le Province di: Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia.

Le attività di progettazione e sviluppo delle soluzioni DOCAREA sono state effettuate coniugando le esigenze di innovazione tecnologica e reingegnerizzazione dei processi di lavoro con i dettati del legislatore in materia di gestione documentale, trattamento del documento elettronico e conservazione delle memorie digitali. I gruppi di lavoro archivistici e organizzativi, in particolare, hanno garantito la conformità dei prodotti e delle soluzioni individuate dalla componente tecnica di progetto al quadro normativo di riferimento e ai principi della disciplina archivistica. Il contesto legislativo cui si è fatto riferimento è scaturito da una serie di leggi, regolamenti e norme tecniche che si sono succedute nel corso degli ultimi anni, con particolare riferimento al Testo Unico sulla documentazione amministrativa contenuto nel DPR 445/2000 e alle sue successive modificazioni.

Il progetto

Il progetto DOCAREA prevede lo sviluppo di un'infrastruttura tecnologica ed organizzativa di back-office documentale sulla quale possono facilmente essere impiantate applicazioni per l'erogazione on line di servizi finali. Affronta con approccio sistemico il tema dei flussi documentali, includendo tutto il ciclo di vita del documento elettronico, le differenti modalità di comunicazione digitale all'interno dell'Ente e fra Enti, offrendo gli strumenti tecnologici (piattaforma EDMS, sistemi di protocollo integrati, piattaforma di autenticazione, firma digitale, posta certificata, archiviazione ottica sostitutiva, etc.) e giuridico organizzativi (standard di riferimento, regolamenti archivistici, manuale di gestione, etc.) necessari alla corretta gestione e trasmissione del documento elettronico.

Con il progetto si sta realizzando un network fra amministrazioni, in cui tutti i Comuni del territorio sono raggruppati nell'ambito provinciale, consentendo ad una pluralità di

¹⁸ Il progetto è stato presentato dalla dr.ssa Rossella Bonora nella riunione del Gruppo di Lavoro del 4 aprile 2005.

amministrazioni e di enti pubblici tenuti all'osservanza del DPR 445/2000 di condividere percorsi progettuali a più ampio respiro, i cui risultati sono già ampiamente visibili. Evidentemente tale infrastruttura può considerevolmente amplificare la sua potenzialità di servizio nella misura in cui tutti gli Enti che gravitano sul medesimo territorio confluiscono su di essa.

Obiettivo primario è quello di eliminare la carta dalle scrivanie e di condividere una piattaforma di gestione documentale unitaria, che consenta di gestire documenti digitali a norma, facilmente reperibili e condivisibili, per favorire il lavoro di gruppo all'interno dell'Ente e nel Polo territoriale. Il patrimonio documentale viene trattato come un archivio centralizzato digitale, cui gli utenti possono accedere con politiche predefinite. Il sistema documentale è fortemente integrato con il sistema di protocollo dell'Ente e con il sistema di posta certificata e di firma digitale: ciò consente di aprire dal protocollo documenti inviati on line, riconoscendo la firma, se firmati digitalmente e salvarli direttamente sul sistema documentale, permette altresì di creare documenti e protocollarli, firmarli digitalmente ed eventualmente inviarli in forma elettronica.

Il progetto DOCAREA realizza quindi, come principale obiettivo, l'infrastruttura tecnologica ed organizzativa di back-office documentale. Nel pieno rispetto delle singole autonomie, le amministrazioni condividono soluzioni tecniche e metodologie organizzative che coprono a 360° la tematica dei flussi documentali.

Infatti il progetto e la piattaforma tecnico-organizzativa realizzata:

- Riguardano tutto il ciclo di vita dei documenti: dalla nascita (quando ancora non sono documenti formali), durante la gestione dell'archivio corrente (esistono nei sistemi di protocollo degli enti), fino alla loro conservazione (ingresso nell'archivio di deposito dove devono risiedere per 40 anni prima di passare allo storico).
- Affrontano il tema di come gestire con elevate prestazioni documenti digitali, come renderli validi a norma di legge e trattarli, come protocollarli quando è il momento, come firmarli digitalmente quando è necessario, come archivarli e conservarli nel tempo. Affronta inoltre la problematica sia come scambio documentale interno all'Ente che con Enti diversi, siano essi nodi del network DOCAREA oppure no.
- Affrontano l'aspetto tecnologico: impianto di EDMS, l'integrazione con i sistemi di protocollo, l'autenticazione degli operatori, la firma digitale degli operatori, la posta certificata, l'archiviazione ottica sostitutiva, l'integrazione con i sistemi di workflow.
- Affrontano in ugual misura l'aspetto giuridico, archivistico (con la Sovrintendenza archivistica dell'Emilia Romagna) ed organizzativo (impatto con le strutture operative dei diversi Enti) e ciò costituisce uno dei punti di forza del progetto in quanto non vi sono ad oggi esperienze consolidate cui riferirsi.

Il principale beneficio per le amministrazioni che appartengono ad un medesimo Polo territoriale (nella nostra realtà la Provincia), è quello di giovare di una infrastruttura documentale omogenea, sia di natura tecnica che organizzativa. Tale omogeneità (non uguaglianza) assicura e favorisce la circolarità dei documenti fra Enti diversi e, ovviamente, fra uffici appartenenti alla medesima organizzazione.

In questo passaggio è già rintracciabile il primo vantaggio della soluzione proposta. La gestione documentale digitale va infatti ben oltre gli adempimenti previsti dalla normativa vigente (protocollo informatico e quant'altro) e rappresenta la base reale per una com-

pleta smaterializzazione della carta nell'attività di ufficio. Il documento digitale viene seguito fin dalla sua nascita (pensiamo a documenti di progetto e/o relazioni condivise fra gruppi di lavoro che vengono scambiati mentre sono ancora in formazione), prima ancora quindi che divenga formale e inserito nel sistema di protocollo. Questo tipo di organizzazione permette con estrema semplicità e senza aggravio per gli operatori di acquisire il documento anche al protocollo, quando ne giunge il momento. Inoltre, anche in questo caso con estrema semplicità e senza aggravio per gli operatori, si ha la garanzia che tutta la documentazione in entrata da amministrazioni del network, già digitale in forma nativa, sia acquisita al protocollo.

Un secondo importante beneficio è offerto dalle analisi giuridiche ed organizzative condotte per l'applicazione dell'infrastruttura tecnologica documentale, attraverso la condivisione di regole comuni per l'utilizzo a norma dei sistemi di protocollo (ben oltre il fatto che la soluzione tecnologica prescelta lo consenta). In altre parole intendiamo condividere fra le amministrazioni del territorio i "sistemi tipo" di classificazione (titolari) e di selezione-scarto (massimari) realizzati, nonché i manuali di gestione tipo elaborati, che pongono particolare attenzione al tema dell'accesso e del trattamento dei documenti digitali nel rispetto della normativa sulla privacy, ma compatibilmente con l'organizzazione del lavoro all'interno degli uffici.

Se fin qui abbiamo parlato di documentazione "non strutturata", a maggior ragione emergono i vantaggi della soluzione adottata nel momento in cui vengono gestiti processi di lavoro e/o procedimenti amministrativi che seguono iter definibili a priori.

Se si applica un motore di workflow integrato alla piattaforma di EDMS si possono fornire agli operatori tutti i noti vantaggi derivanti da questa tipologia di strumenti. Per eliminare i punti critici del workflow, soprattutto ascrivibili alla forte rigidità che in genere li connota, DOCAREA ha avuto un approccio di tipo *lasco* al problema, dove i processi vengono suddivisi in macrofasi di lavoro, non necessariamente sequenziali, e, all'interno delle macrofasi, vengono evidenziate ed attuate, anche automaticamente, le azioni possibili ed identificati i prodotti, soprattutto di carattere documentale, che ne scaturiscono.

Infine la gestione centralizzata del sistema fornisce maggiori garanzie in termini di sicurezza nella rintracciabilità dei documenti, nella gestione dei backup, nella gestione ai fini della conservazione permanente, ecc.

L'impianto tecnologico

L'architettura fa perno sui diversi centri provinciali (Poli territoriali) e, nell'ambito di ogni territorio, si realizza una rete documentale comune.

I Poli territoriali sono dotati di una installazione autonoma del sistema di Electronic Document Management (EDMS). La stessa installazione viene utilizzata sia per uso interno sia per l'uso da parte degli enti satelliti del territorio di competenza.

Sia il prodotto di EDMS sia i prodotti di Protocollo si avvalgono di Directory Server LDAP per l'autenticazione degli utenti. In particolare, nell'ambito di uno stesso Polo territoriale, i servizi di EDMS e di Protocollo utilizzano lo stesso Directory server per l'autenticazione degli utenti.

Non è previsto alcun grado di integrazione, né tra Poli territoriali distinti né tra Enti appartenenti a poli diversi, se non a mezzo di comunicazioni via Posta Elettronica Certificata. In questo senso quindi il progetto prevede la costruzione di più Poli territoriali inter-indipen-

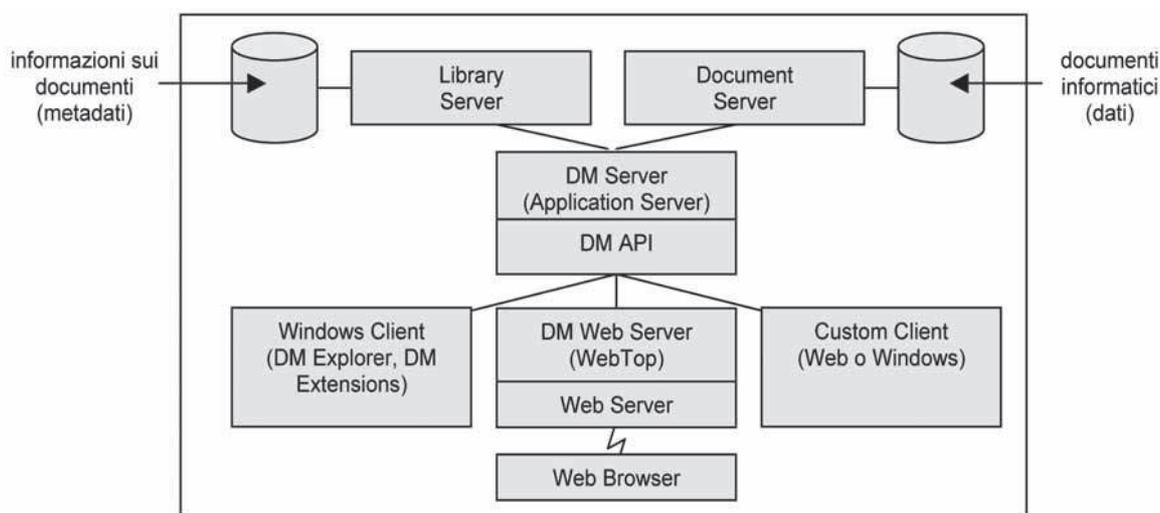
enti, ciascuno dei quali dotato di un ente centrale e più enti satellite, in cui la totalità degli utenti è censita in un unico Directory Server, utilizzato da una istanza di EDMS. La piattaforma di Document Management utilizzata è il prodotto Hummingbird. Tale piattaforma è a fattor comune tra tutti gli enti aderenti al progetto DOCAREA. La soluzione Hummingbird DM permette di gestire documenti informatici implementando servizi di Enterprise Document Management con un'architettura a tre livelli composta da:

- Repository documentale (l'archivio dei documenti);
- Application Server;
- Clients.

Il repository documentale è composto, a sua volta, da due entità logiche distinte:

- Library Server (il DBMS relazionale utilizzato per la gestione dei meta-dati e delle informazioni di security, logging, routing, ecc.);
- Document Server (i file system utilizzati per la memorizzazione fisica dei documenti informatici).

Lo schema seguente riassume i principali componenti logici del sistema:



Rispetto allo schema illustrato, va precisato che:

- la connessione tra Hummingbird DM ed il Library Server avviene tramite i protocolli client-server nativi del DBMS utilizzato (ad esempio Oracle o MS SQL-Server);
- il prodotto non fa uso di protocolli proprietari o di generiche interfacce ODBC, ma si appoggia sulle API native del database utilizzato;
- la connessione tra Hummingbird DM ed il Document Server è basata sul concetto di file share disponibile in rete, (il prodotto non fa uso di protocolli proprietari);
- il prodotto non richiede l'installazione di ulteriore software sui Library Server o sui Document Server;
- per ogni Library Server (il DBMS per gestire i metadati) possono essere configurati più Document Server (il server che gestisce i documenti elettronici); ad esempio, nel caso si vogliano gestire archivi differenti a seconda dei livelli di riservatezza a cui ci si deve attenere.

Per quanto riguarda l'accesso al sistema documentale, esistono tre possibilità: l'accesso mediante DM Explorer (un'applicazione Windows a 32 bit) o le DM Extensions (integrazione con Microsoft Office), l'accesso mediante WebTop (un'applicazione Web) e infine, un'applicazione custom realizzabile in proprio.

Vengono di seguito descritte le diverse architetture previste e implementate nel progetto: in generale il DM Server e il Doc Server possono risiedere su uno stesso server (eventualmente insieme al server di indicizzazione) mentre è bene tenere separato il server di Library (database relazionale) per ragioni di prestazioni.

Tipologia 1 - Archivi unici centralizzati

Questo scenario prevede la presenza di un server Hummingbird DM installato nel Polo territoriale, con un unico Library Server e Document Server locale.

Questa soluzione si adatta alle realtà nelle quali il Polo territoriale non abbia Enti utilizzatori o nel caso questi siano collegati con una rete a banda larga in grado di garantire buone prestazioni nel momento in cui viene effettivamente richiesto l'accesso ai documenti (per aprirli, visualizzarli, stamparli...).

Tipologia 2 - Archivi multipli distribuiti geograficamente

Questo scenario prevede la presenza di più server Hummingbird DM distribuiti sul territorio, ciascuno dotato del proprio archivio di documenti ("Library" nel seguito) e di un proprio Doc Server per la memorizzazione dei files.

Poiché ogni server Hummingbird DM può connettersi a più Library locali o remote, ciascun utente del sistema è in grado di accedere a documenti locali o remoti.

Questa soluzione si adatta alle realtà nelle quali il Polo territoriale abbia Enti utilizzatori collegati con una rete con capacità di banda limitata e per garantire elevata autonomia agli Enti utilizzatori nell'utilizzo del sistema.

In questo tipo di architettura in ciascun sito geografico esistono Library contenenti documenti ad uso prevalentemente locale garantendone comunque la visibilità agli utenti delle sedi remote.

Tipologia 3 - Archivi centralizzati con parziale distribuzione geografica

Questo scenario prevede la presenza di più server Hummingbird DM distribuiti sul territorio, con un unico Library Server centrale e diversi Document Server locali.

Lo scenario sfrutta la capacità del sistema Hummingbird DM di consentire l'utilizzo di diversi Document Server fisici per ogni Library Server logico.

Gli strumenti di amministrazione del prodotto consentono di configurare il sistema in maniera che l'archiviazione fisica dei documenti venga automaticamente effettuata nel Document Server locale di ogni singolo sito distribuito.

Questa soluzione si adatta alle realtà nelle quali il Polo territoriale abbia Enti utilizzatori collegati con una rete con capacità di banda non elevata e comunque si voglia garantire elevate prestazioni nell'accesso ai files.

In questa architettura il Library Server potrà essere installato presso il Polo territoriale mentre i Doc Server verranno installati presso il Polo e gli Enti utilizzatori.

Questa soluzione deve essere valutata anche nel caso in cui un Polo territoriale ha più sedi sul territorio collegate attraverso una rete di limitate prestazioni.

Tipologia 4 - Archivi multipli parzialmente distribuiti

Questa architettura si può considerare una combinazione della 2 e della 3 e prevede la presenza di più server Hummingbird DM e Doc Server distribuiti sul territorio, con più di un Library Server installato.

Questa soluzione si adatta alle realtà nelle quali il Polo territoriale abbia aggregazioni di Enti utilizzatori (per esempio Associazioni di comuni) che condividono già servizi informatici ed una infrastruttura di rete con capacità di banda non omogenea.

In questa architettura il Library Server potrà essere installato presso il Polo territoriale e presso altri centri sul territorio. Gli Enti utilizzatori potranno avere Doc Server locali o appoggiarsi a quelli del proprio centro servizi o del Polo territoriale.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni vengono dotati di certificati elettronici qualificati per la firma digitale avanzata, cioè per la firma con validità legale.

Ogni dipendente viene dotato di una smart card, che costituisce il dispositivo di firma, all'interno della quale è generata e custodita la chiave privata utilizzata per il processo di firma digitale.

Oltre alle smart card, vengono forniti i relativi lettori/scrittori di smart card ed il software necessario all'interfacciamento di questi dispositivi hardware con i pc.

Il sistema prevede inoltre servizi di registrazione, certificazione, emissione dei certificati qualificati, gestione dei certificati emessi.

I Poli territoriali hanno in autonomia deciso se gestire in proprio l'emissione dei certificati, attivando una Local Registration Authority o di avvalersi dei servizi di certificazione del fornitore.

In ogni caso, per poter procedere all'emissione delle smart card e dei certificati digitali, è stato necessario individuare all'interno degli Enti il personale incaricato al riconoscimento dei richiedenti (incaricati alla registrazione).

Ogni Ente è dotato di una o più caselle di posta certificata. Il numero di caselle per Ente dipende dalla propria struttura organizzativa ed in particolare dal numero di aree organizzative omogenee che sono presenti nell'Ente.

Le caselle che sono fornite sono in linea con il quadro normativo italiano e conformi alle linee guida del Centro tecnico della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione relativo a questo tipo di servizio.

Sia l'applicazione di EDMS sia le applicazioni di Protocollo informatico si avvalgono di un sistema di autenticazione esterna basato su standard LDAP che viene installato su un server presso il Polo territoriale. Nel Directory Server saranno quindi censiti la totalità degli utenti del Polo territoriale e dei singoli Enti collegati.

Data la natura distribuita degli enti aderenti al progetto DOCAREA, viene installato un software con funzionalità di Delegation Authority allo scopo di ridurre le attività di amministrazione delle utenze gestite centralmente dal Polo territoriale. Queste funzionalità sono disponibili, via interfaccia web, agli amministratori delle utenze presso i singoli satelliti.

L'architettura applicativa

Come evidenziato nel paragrafo "Architettura tecnologica", nell'ambito del progetto DOCAREA uno degli obiettivi principali è la creazione di una serie di servizi infrastrutturali ed applicativi finalizzati al miglioramento del livello di automazione dei processi di comunicazione nella Pubblica Amministrazione e all'automazione dei processi di back-office.

In tal senso il punto di partenza è necessariamente il trattamento del documento elettronico tramite il sistema di gestione documentale (EDMS) inteso come unico "contenitore"

di documenti ma utilizzato da Enti diversi, in modo tale da poter condividere il medesimo documento.

Si realizza così, da un lato, lo scambio agevole di informazioni tra amministrazioni diverse, dall'altro la potenziale riduzione di carta.

L'altro aspetto considerato è invece relativo all'alimentazione e quindi al modo in cui i vari applicativi di ogni Ente "popolano" l'EDMS.

I paragrafi successivi descrivono le caratteristiche dei prodotti software integrati con la piattaforma documentale attualmente disponibili suddivisi nei seguenti ambiti tematici:

- protocollo informatico e gestione corrente;
- sistemi di conservazione;
- sistemi di workflow;
- processi di integrazione con i sistemi informativi interni.

Protocollo informatico e gestione corrente

L'applicativo protocollo è, vista anche la normativa vigente, l'applicazione "principale" nell'ambito delle procedure di gestione di documenti nella PA.

Il primo obiettivo specifico di DOCAREA è stato quindi quello di definire le regole di integrazione tra il sistema di protocollo informatico e l'EDMS. Tali "regole" permettono da un lato di "tradurre" in funzionalità informatiche tutta la normativa ad oggi presente, dall'altro di utilizzare degli standards per l'integrazione con il sistema documentale.

Successivamente è stata definita una "logica" (business logic) standard, sulla cui base sono stati realizzati dei web services richiamabili da una generica applicazione di protocollo.

Più precisamente DOCAREA prevede che tutti i documenti trattati dal protocollo (sia in entrata che in uscita) vengano caricati nel sistema documentale. Si rammenta che il concetto di documento presente nell'EDMS è caratterizzato sia dal file documento elettronico, sia da dati alfanumerici memorizzati in un RDBMS e "collegati" al relativo file documento elettronico.

La presenza dei documenti "ufficiali" di un Ente nell'EDMS, costituisce di fatto una notevole facilitazione per l'accesso ai documenti. Infatti un qualsiasi utente che ne abbia diritto, può accedere ad un documento trattato dal protocollo informatico, interpellando solo il "navigatore" del sistema documentale senza dover conoscere le modalità operative dell'applicazione di protocollo, che in generale, fino ad oggi, era l'unica applicazione che consentiva di accedere a tali documenti.

È quindi evidente che uno degli aspetti fondamentali del progetto si è focalizzato sulla gestione delle policy di sicurezza che garantiscono l'accessibilità di un documento ai soli utenti che ne hanno diritto e da qualunque sistema utilizzato (dal sistema di protocollo informatico, dall'EDMS stesso, da pacchetti di Office Automation che utilizzano opportuni plug in per l'accesso al sistema documentale).

In sintesi il progetto DOCAREA ha permesso di rendere disponibili sul mercato delle applicazioni di protocollo informatico che si comportano secondo uno standard definito. In tal modo ogni AOO sarà libera di adottare l'applicazione di protocollo che preferisce con la consapevolezza che tale sw è compatibile DOCAREA.

Conservazione

Il passaggio dei documenti dall'archivio corrente a quello di deposito e infine, eventualmente, a quello storico, avviene senza fratture, come logica prosecuzione di un unico processo finalizzato alla loro gestione, conservazione e fruizione. Questa continuità d'a-

zione deve essere mantenuta anche in presenza di documenti informatici. In altre parole, il sistema di gestione informatica dei documenti di cui al DPR 445/2000 deve, da un lato consentire la corretta formazione dell'archivio corrente con le operazioni di registrazione, classificazione e fascicolazione dei documenti, dall'altro presentare funzionalità in grado di estendere la sua azione all'archivio di deposito e all'archivio storico. Le specifiche relative a queste funzionalità, unitamente alle indicazioni sulle tecnologie da utilizzare per la loro attivazione sono state oggetto di analisi di due gruppi di lavoro, uno ha curato gli aspetti più strettamente archivistici, l'altro gli aspetti tecnologici di implementazione di un sistema di archiviazione ottica sostitutiva.

L'esito del percorso progettuale, condiviso dai due gruppi, ha portato alla definizione di una struttura di archivio, l'Archive Service Center, che funge da Polo territoriale per l'archiviazione di deposito e storica dei documenti digitali degli Enti appartenenti al Polo.

I prodotti disponibili sono:

- la progettazione della struttura architettonica e tecnologica dell'Archive Service Center;
- le regole e le modalità per il passaggio dei documenti dall'archivio corrente all'archivio di deposito e all'ASC;
- la definizione dei metadati per la conservazione dei documenti;
- lo strumento archivistico "tipo" per la conservazione: il massimario di selezione e scarto;
- pacchetti di formazione archivistica e tecnologica.

Workflow

DOCAREA è di fatto un progetto sui flussi documentali, quindi uno dei prodotti previsti è la definizione di alcuni standards funzionali che devono essere utilizzati nella realizzazione di un sw di gestione pratiche.

Non viene usata in tale ambito la dicitura "workflow" proprio per sottolineare il fatto che ai fini del progetto DOCAREA non si intende chiedere la implementazione di un "motore" automatico come spesso riportano i testi che si occupano di workflow, ma, al contrario, si richiede il rispetto di un numero minimo di requisiti tali da poter seguire il percorso di una pratica senza che un Ente debba dotarsi di un sistema complesso.

Il percorso che DOCAREA prevede è analogo a quello utilizzato per il protocollo informatico.

Integrazione S.I. interni

Tra i requisiti richiesti ai fornitori di protocollo informatico che hanno aderito a DOCAREA, è presente la realizzazione di web services di protocollazione e messaggistica XML/SOAP.

Tale richiesta è motivata dal fatto che, in generale, all'interno di un Ente si utilizzano delle applicazioni che richiedono come dato del loro data base, il numero di Protocollo generale assegnato ad una determinata pratica.

Tale informazione è di pertinenza dell'applicazione di protocollo e quindi la possibilità di invocare un servizio web che fornisca tali dati è del tutto congruente.

È evidente che DOCAREA prevede che tale servizio non effettui solo operazioni di restituzione del Protocollo generale, ma effettui il caricamento del file documento nell'EDMS, proprio come se tale operazione avvenisse nell'ambito dell'applicazione di protocollo informatico.

Come detto tale servizio è quindi disponibile per qualunque applicazione che deve protocollare e caricare documenti nell'EDMS.

Impianto giuridico-amministrativo

L'analisi-diagnosi della situazione attuale ha evidenziato che il documento elettronico ed il conseguente flusso digitale della documentazione amministrativa faticano ancora a decollare in quanto le soluzioni proposte impattano con un regime giuridico per certi aspetti non adeguato a regolare il cambiamento e, generalmente, sono trascurate azioni di regolamentazione interna che ridefiniscano procedure e modalità operative. Da qui l'attenzione del progetto a presidiare fortemente tale dimensione.

I prodotti che afferiscono a questa sezione rappresentano, come evidenziato in tutto quanto precede, le componenti metodologiche e concettuali indispensabili per l'implementazione di una soluzione tecnologica e di un modello organizzativo rispettosi dell'attuale normativa. Essi sono:

- il titolare di classificazione “tipo”, per l'Ente provincia;
- il massimario di scarto “tipo”, per l'Ente provincia;
- le direttive: il manuale di gestione “tipo”;
- il regolamento generale per gli archivi comunali;
- il titolare di classificazione “tipo”, per l'Ente Comune;
- il modello per la rilevazione dei procedimenti amministrativi.

Impianto organizzativo

I prodotti che afferiscono a questa sezione consentono di rendere realmente operative presso le amministrazioni firmatarie del progetto prima, e successivamente presso le altre amministrazioni che vorranno aderire al network, le soluzioni tecnologiche implementate. Essi sono:

- Accordo tecnico-amministrativo “tipo” fra le amministrazioni che costituiscono il cluster territoriale, preliminare all'attuazione del sistema di cooperazione;
- Modelli organizzativo/archivistici “tipo” per le diverse amministrazioni, in funzione della dimensione dell'Ente e dell'assetto tecnologico implementabile (soluzione indipendente, soluzione ASP);

Impianto informativo-formativo

I prodotti che afferiscono a questa sezione rappresentano, da un lato, gli strumenti per la diffusione all'interno del network delle regole di comunicazione necessarie alla corretta circolazione della documentazione digitale, e dall'altro gli strumenti di formazione che gli enti possono adottare, per sensibilizzare il management al cambiamento e alla reingegnerizzazione dei processi interni, per aggiornare la struttura tecnico-specialistica sui nuovi prodotti da gestire, per rendere operativi gli utenti del sistema sulle nuove funzionalità.

Entrambi i modelli propongono elementi condivisibili e comuni a tutti gli Enti del network. Ogni Ente potrà utilizzarli come punto di partenza per sviluppare un proprio Piano di Comunicazione e di Formazione, con le necessarie personalizzazioni e nel rispetto delle modalità e dei tempi adottati per il passaggio dal sistema cartaceo a quello digitale.

Dalla gestione corrente delle attività alla conservazione permanente dei documenti – Brevi note inerenti il tema della dematerializzazione

PREMESSA

Le presenti note esplicitano l'approccio concettuale adottato dal progetto DOCAREA per individuare - da subito ed in modo pragmatico - orientamenti e soluzioni applicative ed organizzative, che permettessero realmente agli Enti del network di gestire tutta l'attività amministrativa in modo esclusivamente digitale.

A fronte di soluzioni tecnologiche tendenzialmente pronte a garantire l'epocale passaggio dalla carta al digitale, e di un corpo normativo anch'esso sufficientemente completo, ci siamo concentrati sul tassello mancante e cioè su come organizzarsi per traghettare effettivamente da un sistema all'altro.

Abbiamo quindi fissato i confini dell'intervento, chiedendoci quale fosse il vero deterrente a procedere verso una soluzione finale che comporta, come da tutti ampiamente sostenuto, solo inestimabili risparmi di tempo e denaro.

A nostro avviso, sotto un generico atteggiamento di resistenza al cambiamento, si nasconde viceversa una certa pulsione a cambiare, pulsione che viene però frenata dalla enorme confusione che ancora esiste a moltissimi livelli circa il da farsi e cioè: a quali obiettivi si risponde, quali aree di intervento vengono trattate, che risposte è legittimo aspettarsi, etc...

Il tema della dematerializzazione tocca infatti ambiti di competenza diversi e diverse discipline; inoltre coinvolge tutti – cittadini, imprese, ordini ed associazioni da un lato, operatori pubblici dall'altro – ed ognuno deve avere fiducia che il sistema complessivo funzioni, risponda, dia certezze ed affidabilità nel tempo.

Questo il contesto in cui ci troviamo ad operare e queste le necessità. Lo sforzo è stato allora di impostare concettualmente in modo chiaro e, speriamo, completo la tematica, strutturarla in componenti logiche, e proporre per ognuna di esse le soluzioni più semplici già oggi praticabili.

UN RAGIONAMENTO SU TRE ASSI

Il tema della dematerializzazione è sezionato rispetto a tre assi/prospettiva.

a) Le informazioni trattate: dati o documenti

Sono anni che immagazziniamo dati nei nostri computer, senza preoccuparci più di tanto della loro conservazione oltre quanto fatto con e per il buon senso dei responsabili CED. Il motivo di fondo? Perché comunque la carta era sempre presente a testimoniare fatti ed eventi e perché per lungo tempo si è pensato che solo il documento tradizionale (su supporto cartaceo e con determinati requisiti) fosse portatore di valore amministrativo e probatorio.

Non ci si è accorti che l'archivio fosse ibrido già da vent'anni a questa parte, cioè nel momento in cui il trattamento e la gestione di dati amministrativi sono stati affidati a base di dati, sistemi informativi, siti web, software di gestione.

Nella nostra concettualizzazione, fermo restando che prima o poi è necessario riflettere e fissare anche le condizioni per una conservazione eventualmente permanente delle basi di dati che stiamo costruendo, ci si concentra sul solo aspetto legato al documento tradizionalmente inteso (e quindi il processo di dematerializzazione è riferito al supporto e non al contenuto o alla singola entità informativa):

- in quanto conservare documenti (e fascicoli) è estremamente più semplice che conservare basi di dati il cui contenuto, oltre ad essere sancito anche dalle relazioni che si stabiliscono fra le entità (modello E-R), deve sempre essere relazionato al contesto destrutturato che ne dà pieno significato (il contenuto variabile di un documento che ha fissate alcune componenti testuali);
- tenuto presente che ogni transazione, oltre ad alimentare DB, continua a produrre documenti che testimonino l'azione amministrativa compiuta, e questi ultimi già nascono digitali;

b) Le funzioni svolte: gestione e/o conservazione

Da un lato vi è profonda cesura, dall'altro viceversa grande interazione tra la due dimensioni. È fondamentale tenere presente che un oggetto dematerializzato appartiene fin dall'origine ad entrambe le dimensioni.

L'attenzione sulla prima è essenziale, perché è sulla prima che si misurano grandi, o quanto meno più evidenti, vantaggi di una gestione digitale (risparmi di tempo e trasparenza, per ricordarne i principali); d'altra parte se non si tiene conto della seconda, dalla quale derivano vantaggi ancor più consistenti anche se meno visibili (ad esempio, risparmi di risorse per la conservazione permanente) nemmeno la prima riesce a prendere il volo.

Infatti da subito il cittadino da una parte e l'operatore pubblico dall'altra si interrogano sulla validità giuridica della relazione digitale che stanno instaurando, e rispetto a questo interrogativo devono essere sicuri che qualunque giudice accetti l'esibizione di un documento digitale e che potranno farlo sia oggi, che tra un anno, dieci o cento. In secondo luogo, ma non meno importante certo, tutto il tema della conservazione dei documenti in quanto demanio pubblico e nostra memoria storica.

La nostra soluzione è quindi consacrare concettualmente l'esistenza di due mondi separati e correlati: l'ambiente di gestione e l'ambiente di conservazione.

Nel primo si dispiega tutta la gestione amministrativa, i fascicoli ne tracciano la storia, i documenti vi nascono e vivono, qui nasce e si sviluppa l'archivio corrente. Le relazioni digitali fra cittadino/impresa e Pubblica Amministrazione si sviluppano nel (o con) l'ambiente di gestione ed è quindi qui che sfociano le azioni delle transazioni e dei servizi on line, piuttosto che le pratiche attivate per posta elettronica, piuttosto che, ancora, quelle attivate in modo tradizionale. Sempre in questo ambiente si stabilisce infine la validità dei documenti firmati digitalmente. Finché la pratica è "aperta" vive nell'ambiente di gestione che le assicura esso stesso sicurezza e garanzia di integrità e affidabilità (appartenendo ad un sistema sicuro anche ai fini della normativa sulla privacy). Qui tuttavia non si affrontano i problemi del processo conservativo (anche perenne) e quindi, quando si conclude e va "agli atti", la pratica passa nell'ambiente di conservazione, dove si gestisce – sia in termini tecnologici che organizzativi – il processo della conservazione nel tempo. Qui nasce e si sviluppa l'archivio di deposito e quello storico.

Tenuto presente che il documento, fin dalla sua nascita nell'ambiente di gestione (e quindi nell'archivio corrente), si correda di dati di profilo utili per la conservazione, ed altri ancora si aggiungeranno nel passaggio fra i due ambienti secondo quanto previsto dai criteri della Diplomatica del Documento Digitale (DDD).

c) Il documento nativo: cartaceo o digitale

Anche in questo caso è necessario distinguere quale sia il supporto nativo. Infatti si parla sempre di conservazione in termini di archiviazione sostitutiva, mentre andrebbe tenuto molto più presente che tutto il ciclo di vita del documento può essere integralmente digitale.

In tal senso la nostra concettualizzazione distingue i due processi che si attivano, nel caso di documento nativo digitale e nel caso di documento nativo cartaceo. Solo nel secondo caso parleremo di archiviazione sostitutiva ed andremo ad applicare tutte le norme già previste e quelle che si emaneranno, limitatamente alla conversione da cartaceo a digitale. A seguire i due processi confluiscono in quello solo che assicura i riversamenti dei documenti digitali e di tutte le informazioni di profilo che attengono alla DDD, a causa dell'obsolescenza dei supporti.

Mentre è relativamente semplice, fatta la distinzione di cui sopra, trattare archivi originali integralmente cartacei, dando luogo all'acquisizione massiva e quindi al recupero in digitale del pregresso ed alla sua successiva distruzione, tutt'altro problema è invece la convivenza – in ambiente di gestione – di documenti nativi digitali e cartacei che producono il cosiddetto “archivio misto” (v. successivo paragrafo 3).

ARCHIVIO CORRENTE ED ARCHIVIO DI DEPOSITO

Sempre con riferimento alla concettualizzazione di cui al precedente paragrafo, affrontiamo ora la relazione fra archivio corrente e archivio di deposito nell'ipotesi di un ciclo di vita del documento interamente digitale.

In questo caso il documento digitale nativo potrà essere o prodotto dall'amministrazione o acquisito dall'esterno (privato, altra PA) attraverso posta elettronica, certificata o meno. I documenti saranno acquisiti all'archivio tramite registrazione di protocollo, classificazione e fascicolazione, in modo manuale, semiautomatico, o completamente automatico (quando sono trattati da procedure di workflow e tramite il collegamento fra titolare di classificazione ed elenco dei procedimenti amministrativi gestiti dall'amministrazione). In questa fase sono già presenti alcune informazioni richieste dalla DDD.

La verifica della firma digitale avviene in questa fase, una sola volta, in quanto l'acquisizione al protocollo, e la registrazione di protocollo in particolare, garantisce la validità l'integrità e la correttezza del documento acquisito.

Non è necessario quindi, al momento della scadenza del certificato di firma (attualmente dopo due anni dalla sua emissione), apporre alcuna marca temporale in sostituzione, perché è il protocollo che “certifica” che alla data la firma era valida ai sensi del DPCM del 13-01-2004 art. 39.

I documenti sono memorizzati su EDMS - piattaforma di gestione digitale dei documenti - (nel caso di DOCAREA Humminbird DM) al quale, tramite web services, accedono le applicazioni di protocollo informatico. La memorizzazione in un ambiente dotato di tutte le necessarie “sicurezze” garantisce l'integrità del documento sino al suo passaggio in archivio di deposito.

I registri di protocollo sono giornalmente prodotti su supporto digitale ed archiviati, a suggello della verifica di correttezza ed integrità dei documenti acquisiti durante la giornata (questa operazione si configura come una sorta di certificazione di processo).

Quando avviene il passaggio all'archivio di deposito, gli addetti d'archivio completano i dati per la DDD.

Ai fini dell'operatore/utente finale in fase di ricerca, sarà sempre l'applicativo di protocollo informatico a gestire l'indirizzamento, verso l'ambiente di gestione o quello di conservazione, a seconda di dove si trova in quel momento il fascicolo/documento cercato.

Nell'ipotesi di un ciclo di vita del documento non interamente digitale, e quindi nel caso in cui il documento nativo sia cartaceo (e ciò dovrebbe rimanere possibile solo nel caso di mittente privato che non usi posta elettronica), dobbiamo affrontare il tema della sua dematerializzazione ed a questo proposito soluzione brillante e definitiva sarebbe l'attuazione del progetto elaborato con CNIPA relativamente al coinvolgimento di Poste Italiane.

L'AMBIENTE ED IL PROCESSO DI CONSERVAZIONE

In conseguenza a quanto evidenziato al precedente paragrafo 2, circa la necessità di distinguere concettualmente l'ambiente di conservazione da quello di gestione, è altrettanto necessario stabilire chiare linee guida che definiscano con certezza quale processo debba essere attuato per garantire una conservazione anche permanente dei documenti digitali quando essi siano così nativi o quando si possa distruggere la carta una volta acquisita all'archivio digitale.

In tal senso devono essere identificate con chiarezza: 1) le informazioni richieste dalla DDD; 2) i passi da seguire per certificare la correttezza dei processi di conservazione sia in caso di recupero cartaceo pregresso, che di archivi misti, che di archivi esclusivamente e nativamente digitali.

Sia per l'uno che per l'altro punto (DDD e modalità di lavoro), i gruppi di lavoro DOCCAREA (che hanno sempre previsto la presenza ed il pieno coinvolgimento della Sovrintendenza archivistica dell'Emilia Romagna) hanno prodotto documentazione utile che costituisce per le amministrazioni del network il riferimento base per affrontare il tema della dematerializzazione e della conservazione.

POSTA ELETTRONICA E POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA

Anche in questo caso emerge la necessità di definire linee guida per l'uso, distinguendo:

- quando la relazione avviene fra pubbliche amministrazioni: sfruttando l'SPC, piuttosto che intranet documentali che è possibile realizzare avendo come infrastruttura un EDMS;
- quando la relazione avviene fra privati e PA e proponendo all'utenza almeno due livelli (assimilabili oggi alla posta ordinaria piuttosto che alla raccomandata con ricevuta di ritorno).

IL PROGETTO CON POSTE ITALIANE

La permanenza di flussi cartacei in ingresso compromette la completa digitalizzazione della PA e quindi rallenta la realizzazione di tutti i vantaggi economici connessi alla gestione completamente digitale dei flussi documentali. Rimane evidente che ogni ritardo si traduce in una mancata riduzione dei costi di una gestione cartacea.

La permanenza del cartaceo in ingresso comporta due possibili ipotesi di lavoro:

- A. Permanenza del cartaceo ricevuto che convive con i documenti informatici prodotti/ricevuti. In tal modo si ha un sistema ibrido, con conseguente difficoltà gestionale dei flussi documentari e di diverse velocità nella circolazione dei documenti (permane la circolazione della carta anche se in una misura leggermente ridotta) e della necessità di prevedere un doppio sistema di archiviazione, informatico e cartaceo. Le amministrazioni dovranno gestire la complessità organizzativa e l'onere economico di una gestione pluriennale di archivi misti. In questo caso non vi sarebbero costi aggiuntivi, ma non si realizzerebbero tutte le economie previste dalla gestione completamente digitale dei flussi documentali.
- B. Smaterializzazione del cartaceo in ingresso attraverso una struttura interna dedicata o in outsourcing. Questa soluzione, se consente da un lato di immettere documenti digitali nel flusso documentale, non risolve il problema della conservazione degli originali cartacei e, nel caso di utilizzo di procedure di archiviazione sostitutiva, comporta rallentamenti nel flusso iniziale di trasmissione di documenti agli uffici responsabili.
- Tale soluzione, vista in un'ottica più ampia, moltiplica i costi complessivi delle operazioni di smaterializzazione, in quanto ogni ente dovrà provvedere a dotarsi di strumenti e strutture dedicate o affidare a terzi l'operazione attraverso gare singole e quindi senza usufruire di possibili economie di scala.
- Rimane inoltre in carico all'amministrazione la responsabilità del cartaceo e i relativi oneri.

Il progetto Poste "La smaterializzazione del cartaceo alla fonte" - che prevede la possibilità di affidare a Poste in quanto vettore universale l'onere di scansionare i documenti cartacei inviati dai cittadini in modo da ingessarli nella PA già digitali - è un'azione reale di sostegno alle amministrazioni da parte dello Stato, aggregando su un unico soggetto tutta l'attività di smaterializzazione, invece di caricare le singole amministrazioni, con evidenti economie di scala e senza passaggi intermedi.

I vantaggi per il cittadino sono consequenziali a tutti i vantaggi conseguiti dalle amministrazioni, soprattutto in termini di celerità dei processi e garanzie di trasparenza e tempestività nelle risposte; inoltre il cittadino in tale configurazione può effettuare la consegna a mano della corrispondenza attraverso la rete degli sportelli postali certamente più capillare e distribuita nel territorio.

REGIONE MARCHE

IL PROGETTO FDRM E I SUOI SVILUPPI FUTURI

Il progetto FDRM (Flussi Documentali della Regione Marche) è uno dei 134 progetti ammessi a co-finanziamento statale nell'ambito della prima fase di attuazione dell'e-government a livello nazionale.

Il progetto è volto a consentire a tutti gli enti pubblici della Regione di adottare un sistema comune di protocollo informatico e gestione di flussi documentali coerentemente con quanto previsto dal Piano nazionale di e-government. Per questo motivo si configura come progetto strategico per la Regione Marche nell'attuazione delle misure previste nel Piano regionale di e-government.

Nello specifico, il progetto si propone due obiettivi principali:

- migliorare l'efficienza interna delle amministrazioni attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la diminuzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali;
- migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che consentano un effettivo esercizio del diritto di accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte dei soggetti interessati (cittadini ed imprese).

Il progetto ha visto l'adesione di 154 enti e tocca un bacino di utenza pari a circa 1.400.000 abitanti. Gli enti coinvolti nel progetto sono:

- gli Enti locali (Comuni, Province, ERSU-Ente Regionale per il Diritto allo Studio Universitario, Comunità montane, etc.) che, a seconda delle proprie esigenze ed organizzazione interna, possono partecipare al progetto condividendo le infrastrutture di informatizzazione del back-office ed i conseguenti servizi ad cittadino previsti o, in alternativa integrando il proprio software in modo tale da permettere l'erogazione dei servizi previsti dal progetto (tracciatura delle pratiche, avvio delle procedimenti amministrativi on line, etc.);
- Centri Servizi Territoriali (cofinanziati dal CNIPA), che supportano le aggregazioni di amministrazioni locali e consentono così anche agli enti più piccoli di attuare il progetto nei tempi e nelle modalità previste dalla normativa vigente;
- la Regione Marche, oltre a configurarsi essa stessa come Centro Servizi, coordina l'attività degli altri enti aggregatori e favorisce il riuso della soluzione proposta.

Come previsto dall'articolo 56 del DPR 445/2000, le funzioni obbligatorie che costituiscono il nucleo minimo di protocollo sono la registrazione, la segnatura e la classificazione. Quest'ultima operazione richiede per ogni ente la definizione di un piano di classificazione, vale a dire un sistema di partizioni astratte gerarchicamente ordinate. Si è ritenuto opportuno che istituzioni giuridicamente equivalenti adottassero lo stesso piano di classificazione, per consentire una ottimale comunicazione e costituire una base per l'interoperabilità. A seguito di numerosi incontri con i rappresentanti degli enti aderenti al progetto si è quindi scelto di adottare per i comuni il "Piano di classificazione per gli archivi dei Comuni italiani" definito dal "Gruppo di Lavoro per la formulazione di proposte e modelli per la riorganizzazione dell'archivio dei comuni" e comunemente denominato

“titolario ANCI”. Per le Comunità montane aderenti al progetto, che non hanno in ambito nazionale un proprio piano di classificazione, sono state definite, in collaborazione con l’Università di Urbino, opportune estensioni e modifiche al “titolario ANCI”.

Per supportare gli enti nell’acquisizione delle competenze necessarie alla corretta gestione degli archivi e per accompagnarli nel processo di cambiamento, sono stati organizzati dei corsi specifici completi di esercitazioni pratiche. L’attività formativa ha costituito anche una opportunità per tutti quegli enti in cui le procedure di classificazione non erano ancora opportunamente delineate ed eseguite.

Se il titolario è uno strumento unico e condiviso da tutti i Comuni, e notevoli sono state le iniziative del progetto per promuovere e consentire questa condivisione, il manuale di gestione è invece uno strumento che ogni singolo ente deve realizzare in modo autonomo e specifico. Infatti il manuale di gestione (obbligatorio in base all’art. 5 del DPCM 31 ottobre 2000 e contemplato nel DPR 445/2000), descrive “il sistema di gestione e di conservazione dei documenti”, fornisce “le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio” e ha caratteristiche specifiche per ogni singolo ente.

Poichè non avrebbe senso definire un unico manuale di gestione, si è rivelato utile per gli enti aderenti al progetto FDRM definire delle linee guida comuni allo scopo di facilitare la sua redazione. Apposite giornate formative sono state dedicate a questa attività; il materiale didattico e gli elaborati prodotti nell’ambito delle esercitazioni sono stati resi accessibili ai diversi partner del progetto mediante pubblicazione su web.

La gestione del protocollo e del suo nucleo minimo rappresenta solo una parte delle funzioni offerte dal sistema realizzato da FDRM, sistema che verte attorno al concetto più ampio di documento e alla gestione del flusso ad esso associato sia interno all’Area Organizzativa Omogenea che esterno ad essa.

Il sistema FDRM, gestisce quindi il concetto di “documento”, che può nascere internamente alla singola amministrazione, può avere un suo iter intra-amministrazione e può essere caratterizzato da molteplici informazioni. Solo una di queste, relativa alla uscita/entrata del documento dalla/nella AOO, corrisponde al protocollo. Dato che FDRM ha una visione “centrata sul documento”, particolare attenzione è stata posta nel rendere operative funzioni specifiche, alcune delle quali esplicitamente indicate nel DPR 445/2000 – Art. 52 e 61:

- registrazione con trattamento delle immagini (scansione dei documenti cartacei);
- gestione di un repository documentale;
- sistema di indicizzazione per parole chiave integrata con la classificazione dell’archivio;
- oggettario, rubrica strutturata;
- tipologia (decreto, delibera etc.);
- associazione di un insieme di allegati e di una o più versioni;
- criteri multipli di ricerca;
- sistemi di protezione nell’accesso al documento che consentono una estensione automatica della sua visibilità agli utenti gerarchicamente superiori (nella logica del sistema) all’utente proprietario e definiscono i criteri di abilitazione alla consultazione e alla modifica.

Uno dei punti peculiari del progetto consiste nel mettere a disposizione della comunità degli enti aderenti al progetto degli strumenti per la gestione informatizzata del flusso intra/inter amministrativo.

Per quanto riguarda i flussi interni all'ente, il sistema consente ad esempio di trasmettere un documento forzandone ed estendendone la visibilità o richiedendo un feedback di accettazione o di rifiuto, mentre per lo scambio di informazioni tra gli enti, il sistema permetterà di determinare in ogni momento lo stato e l'iter dei procedimenti complessi.

Il 1° gennaio del 2004, dopo l'attività di progettazione e predisposizione avviata con la nascita del progetto nell'aprile del 2003, 70 enti hanno cominciato ad utilizzare FDRM come proprio sistema per la gestione archivistica e dei flussi documentali.

La presenza di numerosi comuni di piccole dimensioni con budget limitati e indisponibilità di risorse umane specializzate da dedicare ai servizi informatici, ha richiesto un modello organizzativo di tipo ASP (Application Service Provider); in questo modo una piccola amministrazione può accedere al servizio di protocollo informatico e gestione documentale offertogli, tramite rete telematica, da un "gestore" (detto Centro Servizi Territoriale), con ruoli sia tecnici che organizzativi.

Il modello originario si basa sull'esistenza di 11 centri servizi che aggregano enti del proprio comprensorio. Nella maggior parte dei casi si è cercato di far coincidere i centri servizi con le Comunità montane che coprono le stesse zone. Oltre agli enti in ASP, alcuni enti partecipano al progetto con la soluzione "in house" (avendo direttamente presso di sé l'applicativo), altri partecipano conservando il loro sistema di protocollo informatico già avviato, apportando le sole modifiche necessarie a renderlo interoperante con quello del progetto FDRM.

In attesa che i Centri Servizi Territoriali completassero le fasi di formazione del personale e soprattutto di acquisizione e predisposizione della strumentazione tecnica, la Regione Marche ha deciso, in una prima fase, di costituire se stessa come centro servizi per quasi tutti gli enti aderenti consentendo di avviare presso ogni ente un sistema di protocollo minimo. In questa fase, la Regione Marche costituisce così il principale centro servizi a supporto tecnico ed eroga il servizio di protocollo minimo a 70 degli enti aderenti (comuni, comunità montane ed ERSU). Dal punto di vista del supporto organizzativo tutti i centri servizi sono invece stati resi operativi già dal settembre del 2003. Oltre alla Regione Marche, la Provincia di Macerata si è da subito configurata come Centro Servizi Territoriale per i propri Comuni (21) e per i Comuni della Comunità montana dei Sibillini (6 Comuni e la Comunità montana stessa).

Il progetto nasce con la consapevolezza dell'importanza fondamentale ricoperta dalla formazione delle figure coinvolte. Dopo un periodo iniziale di studio, progettazione e organizzazione dei programmi formativi, nel mese di novembre 2004 si è partiti con i corsi di formazione rivolti ai referenti dei centri servizi (tutor) con l'intento di condividere gli obiettivi del progetto FDRM, chiarire le procedure del protocollo informatico e di gestione documentale, e fornire elementi normativi del settore (quali il DPR 445/2000).

Parallelamente sono stati avviati anche i corsi per i protocollisti di tutti gli enti aderenti al progetto per l'avvio del nucleo minimo di protocollo, e quindi i corsi per gli archivisti incentrati sulla conoscenza del piano di classificazione.

Con l'avvio della fase operativa, è stato attivato, presso il Centro Servizi Regionale, un servizio di help-desk centralizzato e condiviso, volto a garantire a tutti gli enti avviati l'assi-

stenza tecnica e informativa (via telefono e e-mail) assicurando interventi immediati ed efficaci, volti a chiarire dubbi e difficoltà legati al nuovo sistema di protocollazione e a ricevere in modo tempestivo le segnalazioni di eventuali malfunzionamenti da comunicare ai tecnici per una rapida soluzione.

Notevoli sono state le difficoltà incontrate, sia dal punto di vista organizzativo, per la vastità del progetto, il numero di enti coinvolti da coordinare, lo sforzo per coinvolgere tutti gli interlocutori in processi volti ad arginare la scarsa capacità nel percepire i reali benefici delle tecnologie ICT e la resistenza al cambiamento, che dal punto di vista tecnologico. I problemi di questo tipo hanno essenzialmente riguardato la frammentarietà della rete informatica pre-esistente e la disomogeneità delle modalità di connessione, molto spesso (soprattutto nei piccoli enti) insufficienti a supportare il sistema.

Alcuni aspetti riferiti nel DPR 445/2000, non fondamentali all'operatività completa del sistema nel primo periodo, sono stati intenzionalmente trascurati in FDRM, con l'intenzione di svilupparli in una successiva estensione del progetto.

Questa evoluzione di FDRM, denominata FDRM-PADOC e definita nell'ambito della II fase di e-government (Progetto relativo alla Linea SPC, inserito nell'Integrazione dell'APQ - Società dell'Informazione della Regione Marche), il cui avvio è programmato per l'inizio del 2006, ha due finalità principali:

- la definizione di strumenti per la conservazione a lungo termine del patrimonio documentale;
- il consolidamento dell'erogazione e formalizzazione delle attività del servizio FDRM.

La conservazione a lungo termine dei documenti prevede la definizione di regole in base alle quali diversi tipi di documenti saranno conservati per periodi diversi e la risoluzione di problemi quali la scadenza ed il rinnovo della firma, l'obsolescenza tecnologica, ecc. Le soluzioni che consentono di realizzare l'obiettivo specifico relativo alla conservazione del patrimonio documentale possono essere descritte succintamente come segue:

- realizzazione/acquisizione dell'infrastruttura per il trasferimento annuale dei documenti nell'archivio di deposito (cfr. artt. 62 e 67 DPR 445/2000);
- realizzazione/acquisizione dell'infrastruttura per la riproduzione e conservazione di documenti (cfr. art. 6 DPR 445/2000 e Deliberazione CNIPA 19 febbraio 2004 n. 11);
- formazione specializzata rivolta ai responsabili del servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi (cfr. art. 61 DPR 445/2000);
- studio degli aspetti giuridici insiti nell'erogazione del servizio condiviso di conservazione di documenti informatici.

Il supporto ai centri servizi federati per le attività di gestione delle infrastrutture che erogano servizi di protocollazione e gestione dei flussi documentali previsti nel progetto FDRM verrà realizzato con FDRM-PADOC attraverso le seguenti soluzioni:

- analisi delle criticità emerse nell'erogazione del servizio;
- definizione degli indicatori di qualità e sicurezza dell'infrastruttura;
- realizzazione di sistemi di monitoraggio efficiente e costante dei livelli di servizi secondo gli indicatori sopra menzionati;
- definizione delle procedure di intervento nei casi di emergenza e disaster recovery.

Il progetto FDRM-PADOC si pone quindi il conseguimento dei seguenti risultati:

- realizzazione e condivisione di strumenti hardware e software per la riproduzione e conservazione di documenti informatici;
- formazione specifica del personale adibito alla gestione dei flussi documentali all'interno di ogni amministrazione di personale (cfr. art. 61 DPR 445/2000);
- consolidamento della infrastruttura documentale federata del progetto FDRM.

La realizzazione di tale progetto consente inoltre di ottenere significativi miglioramenti in termini funzionali e organizzativi. Dal punto di vista dell'ente aderente al sistema FDRM, i principali benefici sono:

- miglioramento dell'efficienza interna dell'ente grazie ad una stabilizzazione delle prestazioni dalla infrastruttura;
- razionalizzazione del patrimonio documentale;
- agevole reperimento delle informazioni archiviate con conseguente risparmio di tempi e risorse nella ricerca di documenti archiviati;
- qualificazione professionale degli addetti;
- miglioramento dell'immagine dell'ente verso l'esterno (utenti ed altre amministrazioni);
- diminuzione dei rischi di perdite e manipolazioni grazie alla persistenza del documento informatico nello spazio e nel medio e lungo periodo.

Dal punto di vista degli utenti cittadini/impresе/altre PA, il consolidamento e l'estensione dell'infrastruttura documentale presso le PP.AA. che utilizzano il sistema si manifestano di riflesso in una maggiore efficacia nell'interazione con la Pubblica Amministrazione; ad esempio il cittadino potrà agevolmente reperire informazioni relative a documenti e pratiche amministrative, anche se archiviati a medio e lungo termine, con risparmio di tempo e costi di spostamento. Questo si traduce evidentemente in un miglioramento del rapporto tra Pubblica Amministrazione e utenti.

Associazioni di categoria

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

LA DEMATERIALIZZAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE BANCARIA: LE PROPOSTE DELL'ABI¹⁹

Nel corso dell'audizione svoltasi il giorno 21 marzo 2005 l'ABI, Associazione Bancaria Italiana, ha presentato una nota ricognitiva degli impedimenti che, nell'ambito dell'operatività bancaria ed imprenditoriale in genere, ostacolano attualmente lo sviluppo di un'archiviazione sostitutiva dei documenti.

In particolare sono state evidenziate alcune criticità connesse all'applicazione dell'attuale normativa di riferimento che, nel caso specifico della documentazione bancaria, rende i procedimenti concettualmente e praticamente difficoltosi.

Tra le proposte di modifica della normativa, è stata evidenziata la necessità di interventi volti alla riduzione degli attuali tempi di conservazione, di regola 10 anni, al fine di allinearsi alla media temporale di 5/7 anni dei paesi dell' "eurozona". Tali interventi comporterebbero un notevole risparmio per tutte le aziende e un incentivo all'utilizzo diffuso dell'archiviazione sostitutiva.

LA DISCIPLINA DELL'ARCHIVIAZIONE SOSTITUTIVA DELLA DOCUMENTAZIONE INFORMATICA E CARTACEA: SPUNTI E PROPOSTE

Premessa: la storia della problematica

1. La possibilità di "convertire" in supporto elettronico archivi e documenti cartacei in originale costituisce da anni un obiettivo di enorme interesse sia per la Pubblica Amministrazione sia per i privati. Disposizioni di diversa natura e con finalità relative a molteplici comparti economici e commerciali, impongono a soggetti pubblici e privati la conservazione dei documenti attinenti l'attività da essi svolta, sovente per elevati periodi temporali.

Le imprese bancarie, in questo ambito, per motivi legati alla natura dell'attività prestata nei confronti del pubblico, per fattori dimensionali connessi alla articolazione territoriale ed ai volumi delle operazioni che giornalmente vengono compiute e che debbono in ogni caso essere registrate anche per finalità probatorie, sono tra le aziende maggiormente sensibili al tema della archiviazione conservativa e sostitutiva.

Per esse, infatti, in aggiunta agli oneri a carico delle imprese di diritto comune - si pensi alle prescrizioni civilistiche dettate in materia di contabilità e bilancio, alla documentazione attinente ai rapporti di lavoro con i propri dipendenti, alla contrattualistica di varia origine e natura - se ne aggiungono altri che derivano dalla disciplina speciale per esse dettata: si pensi, ad esempio, all'art. 119 del Testo Unico Bancario che, con specifico riferimento ai rapporti con la clientela, pone a carico della banca l'obbligo di conservare la documentazione attinente ai rapporti intrattenuti con la clientela per un periodo di dieci anni.

Ciò rende evidente sia l'interesse del settore per una definitiva chiarificazione del quadro normativo di riferimento, sia la particolare utilità che l'esperienza maturata nel settore bancario può rappresentare nell'ambito della odierna riflessione sugli interventi da assumere.

¹⁹ Le presenti proposte sono state presentate dai rappresentanti dell'ABI nel corso dell'audizione del 21 marzo 2005.

2. L'interesse che il settore bancario assume per la tematica in esame è, quantomeno, duplice.

Da un lato la banca, come qualunque operatore che intende ottimizzare i propri servizi, ritiene utile ed urgente riuscire ad utilizzare in modo pieno le potenzialità che la tecnologia è oggi in grado di offrire in materia di archiviazione sostitutiva. L'innovazione informatica ha, infatti, messo a disposizione degli operatori soluzioni che, pur essendo estremamente avanzate dal punto di vista tecnologico, non risultano tuttavia ancora pienamente utilizzabili, atteso che permangono ampie zone d'incertezza in ordine ai presupposti logici ed ai risvolti giuridici connessi alla utilizzazione delle tecniche in parola.

Dall'altro – ma a ben vedere si tratta di un'altra faccia della stessa medaglia – la banca ha un forte interesse sia a vedere contenuti i costi di archiviazione sia ad ottimizzare le tecniche di conservazione sotto il profilo della qualità e della reperibilità della documentazione.

Si pensi - e non sono argomenti di suggestione, ma costose realtà – che la tecnologia in materia di archiviazione ottica consente di “convertire” in supporto informatico un hangar medio-grande colmo di materiale cartaceo in un uno spazio pari a quello che occuperebbe un armadio standard da ufficio a due ante.

Nel presente documento, quindi, si tenterà di evidenziare tutti gli aspetti che si ritiene ostino alla piena ed ampia operatività della disciplina vigente e che, se irrisolti, continueranno ad impedire la diffusione dell'archiviazione sostitutiva, costringendo a rimandare ancora nel tempo una rivoluzione che sembra ormai improcrastinabile con evidente danno per le imprese, i loro utenti e l'efficienza del “sistema paese” nel suo complesso.

L'esposizione che segue è preceduta da un quadro della normativa in argomento, finalizzato soltanto ad introdurre una breve esposizione delle criticità da essi scaturenti; si esporranno poi, senza pretesa di esaustività, talune proposte operative.

Quadro normativo

Come noto l'iter normativo in materia risulta estremamente complesso e caratterizzato, nel tempo, da una poco coerente interazione tra norme primarie e secondarie nonché tra normative di principio e regole tecniche. A ciò si è aggiunto, come elemento naturale ma non per questo meno “dannoso”, che la costante evoluzione delle tecniche informatiche rendeva costantemente inadeguate - e quindi meritevoli di un ulteriore aggiornamento - normative anche di recentissima emanazione.

La prima previsione normativa in tema di archiviazione sostitutiva risale alla legge n. 15 del 4 gennaio 1968 (cd. legge sull'autocertificazione), che consentiva alla Pubblica Amministrazione ed ai privati di sostituire a tutti gli effetti i documenti dei propri archivi, le scritture contabili, la corrispondenza e gli atti di cui per legge o per regolamento era prescritta la conservazione con la corrispondente riproduzione fotografica. La Finanziaria del 1994 (art. 2, comma 15, della Legge 24 dicembre 1993, n. 537) stabiliva che gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti, per finalità amministrative e probatorie, previste dalla legislazione allora vigente, dovessero intendersi soddisfatti anche se realizzati mediante supporto ottico, purché le procedure utilizzate fossero conformi a regole tecniche dettate dall'AIPA.

In attuazione di tale previsione la citata Autorità ha emanato la Deliberazione n. 15 del 28 luglio 1994. Successivamente è intervenuto l'art. 7, comma 4, del DL 10 giugno 1994, n. 357 (convertito con modificazioni dalla Legge 8 agosto 1994, n. 489), secondo cui le scritture contabili ed i documenti cui si riferisce l'art. 2220 del Codice civile possono essere conservati sotto forma di registrazioni su supporti di immagini, purché le registrazioni corrispondano ai documenti e possano essere in ogni momento leggibili. Il comma 9 del medesimo articolo estendeva l'applicazione di dette disposizioni a tutte le scritture ed i documenti rilevanti ai fini di disposizioni tributarie rinviando ad un successivo decreto del Ministero delle finanze la determinazione delle modalità per la loro conservazione sui supporti di immagine.

Circa un anno dopo l'art. 3, comma 147, lett. c, della Legge 28 dicembre 1995, n. 549, ha conferito delega al Governo di emanare regolamenti al fine di semplificare le modalità di conservazione delle scritture contabili e degli altri documenti, previsti dalle norme fiscali, attraverso supporti ottici e magnetici, in osservanza delle disposizioni AIPA, a condizione che risulti possibile la lettura e la stampa contestualmente alla richiesta avanzata dagli uffici competenti ed in presenza di impiegati degli stessi uffici.

L'introduzione della disciplina sul documento informatico avvenuta con il DPR 10 novembre 1997, n. 513, di attuazione del disposto recato dalla c.d. Legge Bassanini del 15 marzo 1997, n. 59, ha inglobato le previsioni sull'archiviazione ottica, ma solo fino al 1998, quando l'AIPA ha sostituito la citata Delibera 15 del 1994 con la 24 del 30 luglio 1998, allo scopo di coordinare l'archiviazione ottica con lo strumento della sottoscrizione digitale. Due anni più tardi una nuova Delibera: la 51 del 23 novembre 2000 disciplinante le regole tecniche in materia di formazione e conservazione dei documenti informatici delle PA, ai sensi dell'art. 18, comma 3, del citato DPR n. 13/1997. Come noto, il Testo Unico sulla documentazione amministrativa 2000, n. 445, ha abrogato il DPR 513 del 1997, assorbendone il contenuto. In seguito a tale Testo Unico, l'AIPA ha adottato un'altra Delibera, l'ultima che sarà emanata dal tale istituto, le cui funzioni sono poi confluite nel CNIPA: la n. 42 del 13 dicembre 2001 intitolata "Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali, articolo 6, commi 1 e 2, del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al DPR 28 dicembre 2000, n. 445". A distanza di tre anni dall'emanazione della Deliberazione n. 24/98, l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere ad un riesame delle regole tecniche, per renderle meglio aderenti alla tecnologia della firma digitale e del documento informatico. In particolare, l'evoluzione tecnologica e la diffusione degli strumenti di firma digitale consentono di definire norme per la conservazione dei documenti anche su supporti non ottici, garantendo la sicurezza della procedura di conservazione e la verifica di integrità. La Deliberazione amplia quindi la tipologia di supporti di memorizzazione dando facoltà, laddove non ostino altre normative, di eseguire la conservazione su supporti non ottici. L'ultimo tassello di questo mosaico normativo è, come detto, la Deliberazione CNIPA n. 11 del 19 febbraio 2004, recante "Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali". La Delibera sostituisce la n. 42 del 2001, emanata dall'AIPA. Di recente, infine, la materia è stata nuovamente disciplinata a livello di normativa di rango primario e in termini sostanzialmente analoghi a quanto previsto dal citato DPR 445/2000, dal cd. "Codice dell'amministrazione digitale" (d.lgs. n. 82 del 5 marzo 2005), che ha previsto l'abrogazione di alcune norme del citato T.U. 445/2000 e che entrerà in vigore il 1° gennaio 2006.

Come visto, quindi, in poco più di un decennio si sono succeduti almeno cinque diversi interventi normativi finalizzati a regolare il passaggio dalla carta al digitale, senza che però tale iper-attività normativa abbia portato alla reale opportunità di avvalersi in modo realmente proficuo dell'archiviazione ottica dei documenti.

Le criticità riscontrate dalle imprese bancarie

Nonostante la bipartizione “unico/non unico” costituisca dal punto di vista logico e sistematico un condivisibile punto di partenza per l'operatore e per l'interprete, essa non è tuttavia immediatamente traducibile nella pratica: le formalità e le modalità previste dalla disciplina di riferimento per la conservazione ottica, infatti, risultano essere talmente gravose e incoerenti con la ratio di semplificazione sottesa all'intero plesso normativo da rendere essa poco appetibile e nei fatti inutilizzata.

Costituisce un esempio sintomatico di tali criticità la procedura prevista per la conservazione del documento originale unico.

Nell'attività bancaria questa tipologia di documento è assai ricorrente: si pensi, tra gli altri, ai contratti, agli assegni, a tutti gli atti in genere che recano firme, per la cui conservazione sostitutiva è necessaria la presenza di un pubblico ufficiale (i.e. il notaio) che attesti, per ragioni connesse alla tutela del terzo e della pubblica fede in generale, la conformità della copia all'originale.

Tale processo di attestazione sconta a monte una genetica incapacità di funzionamento, attesa l'assenza nel quadro normativo di parametri certi, concreti e intelligibili, idonei a consentire all'operatore di individuare con sicurezza quando un documento originale è qualificabile come “originale unico” o “non unico”.

A mero titolo esemplificativo: le deleghe di pagamento F23 e F24 possono essere considerate documento non unico (specie la copia firmata dal cliente che rimane in possesso della banca)?

Ancora, un assegno bancario può essere distrutto dopo la memorizzazione su supporto ottico magnetico?

A ciò si aggiunga un'ulteriore criticità applicativa che deriva dall'obbligo della “presenza continua obbligatoria” del pubblico ufficiale, con l'intuibile e significativo risvolto in termini di costi che ciò comporta.

Negli aspetti operativi si dovrebbero ipotizzare, anche applicando il tariffario dei notai ridotto di un 30%, dei costi altissimi difficilmente confrontabili con quelli della semplice conservazione fisica proposti da una azienda specializzata (outsourcer).

Le predette criticità risultano amplificate ove si consideri che la presenza del Pubblico Ufficiale risulta imposta dalla legge nella ulteriore, seppure eventuale, fase di esibizione di tali documenti, essendo anche in tale circostanza necessario garantire la comprovata conformità di quanto riprodotto su carta con quanto conservato sul supporto di memorizzazione.

PROPOSTE

1. Equiparazione dei poteri del “Responsabile” della PA al “Responsabile” privato

Il “Responsabile” della PA può validare la conservazione anche del documento originale unico, laddove analogo potere non è riconosciuto nel contesto dell'attività privata, nell'ambito della quale deve necessariamente essere coinvolto il notaio.

Si propone di estendere la facoltà di validazione della procedura di conservazione del documento originale, che attualmente la legge riconosce solo alla Pubblica Amministrazione, all'ambito privato.

Deve peraltro essere considerato che un tale intervento non genererebbe problemi di natura sistematica, visto che l'ordinamento giuridico vigente, in contesti disciplinari diversi, già conosce una serie numerosa di casi nei quali poteri latamente certificativi sono attribuiti a soggetti privati.

Si tratta di casi nei quali l'operatore privato - in virtù di contratti o per legge - svolge un'attività che ha riflessi nei confronti dei terzi e nella quale, seppure in senso atecnico, si sostituisce ad un intervento pubblicistico nella attestazione di requisiti, nell'accertamento di presupposti normativi, nella verifica di conformità alla legge di talune attività o atti.

Gli esempi normativi cui si faceva riferimento sono, come noto, numerosi.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai poteri - e connesse responsabilità - attribuiti all'operatore bancario allorché tratta i dati del cliente, nell'ambito delle severe prescrizioni in materia di privacy.

Si pensi, ancora, ai poteri - e connesse responsabilità - che il legislatore attribuisce all'operatore bancario in merito agli adempimenti in materia di segnalazioni "antiriciclaggio" ex L. 197/91 e successive modifiche.

Ed inoltre alle numerose ipotesi che coinvolgono l'operatore bancario, che esulando dalla gestione ordinaria del credito, coinvolgono la banca, ad esempio, in regime di concessione: le operazioni che attengono alla intermediazione bancaria nella distribuzione di titoli del debito pubblico; le operazioni svolte in campo monetario, valutano, fiscale e finanziario in sostituzione di enti pubblici non economici nella veste di banca agente o delegata; le operazioni relative alla concessione e gestione dei crediti di scopo legale e quelle rientranti nel settore dei c.d. crediti speciali o agevolati.

Si pensi, infine, alle prescrizioni di cui all'art. 50 del Testo Unico Bancario, con le quali è attribuito al funzionario di banca il potere di attestare, in sede di recupero coatto del credito vantato dalla banca nei confronti del cliente moroso, la conformità tra la somma che risulta dalle scritture contabili a credito e la somma per cui si agisce in sede monitoria.

2. Valore probatorio di talune scritture contabili

Esiste un problema operativo di particolare interesse non solo per il mondo bancario ma per quello delle imprese in generale e che riguarda il valore probatorio di taluni documenti, tanto in forma analogica quanto digitale. Tale problema riguarda la applicabilità o meno ai libri giornale e agli inventari, privi di bollatura e vidimazione, della disciplina processuale/probatoria di cui agli artt. 2710 Cod. civ. e 633 e 634 del Codice di Procedura civile.

Due, allora, le fattispecie da analizzare: l'applicabilità della disciplina in questione ai libri - ormai esenti degli obblighi di cui sopra - formati e conservati su documento analogico; l'applicabilità della disciplina in questione ai libri - ormai esenti degli obblighi di cui sopra - formati e conservati come documento digitale.

Rispetto alla prima delle due ipotesi (si ricorda: libri formati e conservati su supporto cartaceo), il tenore letterale delle disposizioni in commento non sembra suscettibile di interpretazione estensiva:

Ai sensi dell'art. 2710 Codice civile, infatti, possono fare prova tra imprenditori - e per i rapporti inerenti all'esercizio dell'impresa - "i libri bollati e vidimati nelle forme di legge, quan-

do sono regolarmente tenuti”, con la conseguenza, che eliminato l’obbligo di bollatura e vidimazione del libro giornale e del libro degli inventari, a questi – in linea di principio – la disposizione in commento non è più applicabile (mantenendo invece la sua efficacia nei confronti del libro soci; libro obbligazioni; libro delle adunanze e deliberazioni delle assemblee; libro adunanze e deliberazioni del Consiglio di amministrazione; libro adunanze e deliberazioni del Collegio sindacale; libro adunanze e deliberazioni del Comitato esecutivo nonché libro adunanze e deliberazioni delle assemblee degli obbligazionisti).

Stesso dicasi per quanto concerne gli artt. 633 e 634 del Cod. proc. civ.: anche in tale ipotesi, la mancanza della bollatura e vidimazione, infatti, priva i libri in commento della qualità di “prova scritta” ai sensi dell’art. 633 Cod. proc. civ. e quindi rende questi inidonei al pronunciamento di ingiunzione di pagamento o consegna ai sensi dell’art. 633 Cod. proc. civ. (qui peraltro il discorso è parzialmente differente per le banche, visto che ai sensi dell’art. 50 del Testo Unico Bancario “La Banca d’Italia e le banche possono chiedere il decreto di ingiunzione previsto dall’ articolo 633 del codice di procedura civile anche in base all’estratto conto, certificato conforme alle scritture contabili (...)” ove il mancato riferimento al requisito della bollatura e vidimazione rende valide ed efficaci, ai fini che ora interessano, anche le scritture prive di tale requisito).

Ora, pur essendo evidente che nulla vieti all’imprenditore di effettuare una volontaria bollatura e vidimazione dei libri rispetto ai quali l’obbligo è stato abrogato, facendo così riacquistare a questi il valore probatorio di cui all’art. 2710 Cod. civ. e il valore di “prova scritta” di cui all’art. 634 Cod. proc. civ., è chiaro come ciò non sarebbe in linea con l’istanza di semplificazione della normativa in discorso.

Per quanto concerne, poi, il valore probatorio del documento digitale, se è certo che al libro giornale e al libro degli inventari formati e conservati in ottemperanza ai requisiti di cui al DPR 28 dicembre 2000, n. 445, debba essere riconosciuta efficacia probatoria ai sensi dell’art. 2712 Cod. civ., è invece da escludersi l’applicabilità a questi della disciplina di cui agli artt. 2710 Cod. civ. e 633 e 634 Cod. proc. civ.. Di più: mentre, infatti, come detto sarebbe sempre possibile (anche se assurdo) per l’imprenditore continuare a bollare e vidimare i libri, pur in assenza di obbligo, qui tale facoltà non sarebbe comunque esercitabile.

Appare pertanto assolutamente necessario un intervento, definitivo, sul punto che consenta di attuare l’intento di semplificazione che ispirava il legislatore della legge n. 383/2001, di creare coerenza tra la disciplina sostanziale e quella processuale e, infine, di rendere in concreto effettuabile il passaggio al digitale.

Si ritiene, pertanto, fondamentale eliminare dagli artt. 2710 Cod. civ. e 633 e 634 Cod. proc. civ. il riferimento alla “bollatura e vidimazione”, sostituendolo con la locuzione “purché tenute nelle forme di legge”.

La modifica proposta consente, come detto, di rendere coerente la norma sostanziale (l’art. 2215 Cod. civ.) con il sistema processuale (art. 634 Cod. proc. civ.) per il libro giornale ed il libro degli inventari, senza che ciò possa incidere sulle scritture contabili diverse dal libro giornale e dal libro degli inventari per le quali la disciplina, sia sostanziale che processuale, rimane invariata.

La formula “purché tenute nelle forme di legge” che si propone di inserire permette, infatti, di continuare a richiedere la sussistenza delle formalità estrinseche ed intrinseche (quindi anche bollatura e vidimazione) per quelle scritture per le quali dette formalità sussistano perché previste dalla legge.

Tale soluzione è peraltro ipotizzata nel disegno di legge AC 3523 attualmente al vaglio del Parlamento.

Le suesposte esigenze di regolare la materia in modo inequivocabile devono, altresì, tenere conto della correlativa necessità di assicurare analoga efficacia probatoria ai documenti informatici, con firma digitale o qualificata, agli effetti fiscali, al fine di permettere alle imprese bancarie nonché alla generalità degli operatori economici, ivi incluse le categorie professionali, di avvalersi della possibilità di fruire, in concreto, dell'archiviazione sostitutiva dell'attività svolta.

UNIONCAMERE – INFOCAMERE

UN'ESPERIENZA DECENNALE IN TEMA DI CONSERVAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE DIGITALE²⁰

Il sistema delle Camere di Commercio, ed InfoCamere per queste ha realizzato e gestisce il sistema telematico nazionale che le collega, ha iniziato l'attività di conservazione su supporto informatico dei documenti non appena sono state disponibili le prime indicazioni normative in merito (Deliberazione AIPA n. 15 del 28 luglio 1994, in base a quanto stabilito dalla Legge 24 dicembre 1993, n. 537). L'avvio è stato dato con la gestione dei bilanci consegnati nel corso del 1994; i bilanci rappresentavano, infatti, uno dei tipi di documento del Registro delle Imprese di maggiore importanza per il pubblico e nel contempo uno dei flussi cartacei più rilevanti tra quelli che ogni anno si riversano sul sistema camerale. I bilanci vengono presentati quasi tutti nello stesso periodo dell'anno e il deposito di un bilancio non innescava nel Registro delle Imprese un iter procedurale molto complesso. Questo ha permesso alle Camere di organizzarsi con sistemi centralizzati molto efficienti.

Con questo archivio su supporto informatico, le Camere di Commercio hanno semplificato la gestione dei documenti cartacei, che sono diventati superflui per la consultazione quotidiana, permettendo al pubblico una fruizione remota e più rapida.

Il passo successivo ha visto l'estensione del trattamento documentale su supporto informatico a tutti gli atti del Registro delle Imprese: atti costitutivi, modifiche societarie, In questo caso, vista la distribuzione nel tempo degli arrivi e la maggiore complessità dell'iter procedurale degli atti, la gestione dei documenti è stata integrata maggiormente nell'organizzazione delle singole Camere di Commercio.

Fino alla fine degli anni novanta è stato quasi esclusivo l'utilizzo del supporto cartaceo e la transizione dal documento cartaceo a quello informatico, iniziata gradualmente, è diventata più rapida quando la Legge 340 del 24 novembre 2000 (art. 31 comma 2) ha disposto che tutte le società presentassero i documenti al Registro delle Imprese in modalità informatica.

Attualmente, la maggior parte degli atti presentati al Registro delle Imprese arriva in formato elettronico; tuttavia rimangono prevalentemente cartacei gli atti presentati dalle imprese individuali, perché la norma sopra citata non impone loro l'obbligo della presentazione degli atti in formato elettronico.

L'obbligo dell'utilizzo del formato elettronico ha generato un forte cambiamento organizzativo che si è potuto realizzare anche grazie al coinvolgimento dei professionisti e delle associazioni imprenditoriali che di norma mediano i rapporti con le Camere di Commercio.

L'archivio accumulato nel corso di tutti questi anni nel Registro delle Imprese contiene milioni di atti. Questi documenti sono fruibili ai funzionari camerale e al pubblico con modalità molto più agevoli rispetto a quelle previste per i documenti cartacei.

Più in dettaglio:

- l'archivio dei bilanci originariamente cartacei (relativi alle annualità precedenti al 2003) contiene circa 6 milioni di documenti per un totale di 120 milioni di pagine;

²⁰ Le presenti proposte sono state presentate dai rappresentanti di UnionCamere nel corso dell'audizione del 2 maggio 2005.

- l'archivio degli altri atti del Registro delle Imprese originariamente cartacei contiene circa 35 milioni di documenti (ad esempio: atti costitutivi, modifiche societarie, fusioni, trasformazioni, ecc.) per un volume di circa 180 milioni di pagine;
- l'archivio dei documenti pervenuti al Registro delle Imprese in formato elettronico contiene circa 13 milioni di documenti (la maggior parte dei quali sono pervenuti dopo il 2003).

Attualmente, ogni anno, alle camere di commercio sono inviati, in formato elettronico, oltre due milioni di pratiche sottoscritte con firma digitale.

La disponibilità in formato elettronico ha consentito un'ampia distribuzione dei documenti del Registro delle Imprese. Nell'anno 2004, ad esempio, sono stati inseriti in archivio circa 800.000 bilanci e sono state richieste agli archivi camerali più di 1.800.000 consultazioni di bilanci.

Comunque l'interesse per questo tipo di documento non è limitato a tale numero di consultazioni perché diversi soggetti (distributori di informazioni, banche) utilizzano successivamente i bilanci acquisiti con loro rielaborazioni.

La soluzione Legaldoc

Grazie all'esperienza maturata sul Registro delle Imprese, InfoCamere ha presentato una soluzione di conservazione documentale, chiamata Legaldoc, anche all'esterno delle Camere di Commercio. I vari sistemi predisposti per il Registro delle Imprese sono stati realizzati in osservanza delle disposizioni allora in vigore (a partire dalla Deliberazione AIPA n. 15 del 28 luglio 1994 fino alla n. 24 del 30 luglio 1998 e alla n. 42 del 13 dicembre 2001) che anche l'ultima Deliberazione (CNIPA n. 11 del 19 febbraio 2004) considera valide per i sistemi pre-esistenti; Legaldoc è stato invece realizzato in osservanza all'ultima deliberazione.

Il Servizio è reso in modalità ASP (Application Service Provider) e consente di accedere ai servizi di conservazione sostitutiva di propri documenti (cartacei e informatici) su elaboratori elettronici, gestiti da InfoCamere e fisicamente collocati nei locali di quest'ultima.

Il servizio è accessibile da un qualunque Sistema di Gestione Documentale (SGD) esterno, opportunamente integrato con Legaldoc tramite chiamate web services. Un esempio è rappresentato dal protocollo informatico.

Il servizio di Conservazione Legaldoc consente:

- la conservazione sostitutiva, tramite invio telematico, di un documento analogico opportunamente digitalizzato o di un documento informatico;
- la rettifica per via telematica di un documento già conservato in modalità sostitutiva (il documento rettificato non viene cancellato dagli archivi Legaldoc ma ad esso viene attribuito lo stato di documento rettificato);
- la cancellazione per via telematica di un documento già conservato in modalità sostitutiva (il documento cancellato non viene eliminato dagli archivi Legaldoc ma ad esso viene attribuito lo stato di documento cancellato);
- l'esibizione per via telematica di un documento già conservato in modalità sostitutiva;

- la delega ad InfoCamere della responsabilità del procedimento, che comporta anche l'apposizione del riferimento temporale e della firma di controllo del procedimento, effettuate tramite tecnologie di firma digitale e marcatura temporale;
- gli adempimenti previsti dalla normativa relativi alla sicurezza fisica e logica dell'archivio dei documenti conservati sostitutivamente e dell'intero procedimento di conservazione sostitutiva;
- la conservazione su supporto ottico presso InfoCamere di una copia di tutti i documenti inviati per la conservazione;
- l'invio, a richiesta, da parte di InfoCamere al Cliente di una o più copie su supporto ottico di tutti i documenti inviati per la conservazione secondo modalità tali da garantire la conformità dei documenti contenuti rispetto a quelli inviati dal Cliente.

Inoltre InfoCamere ha realizzato, per le esigenze delle società del proprio gruppo, un sistema per l'emissione e la gestione delle fatture elettroniche. In questo sistema è integrato il servizio Legaldoc di conservazione delle fatture secondo le disposizioni normative vigenti, in particolare il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2004.

LE PROBLEMATICHE INDOTTE DALLA NORMATIVA E ALCUNE PROPOSTE

Gestione dei documenti del Registro delle Imprese

Gli atti del Registro delle Imprese sono conservati rispettando le “vecchie” deliberazioni AIPA. I problemi che si pongono sono i seguenti:

- a) Eliminazione della carta. Il problema si pone, al momento, per gli atti ricevuti in formato cartaceo dopo il 1994. In realtà gli atti presentati al Registro delle Imprese dal 2003 in poi sono in gran parte elettronici; quindi per le ultime annualità l'eliminazione della carta è un problema residuale: di norma la carta non perviene al Registro e quindi la dematerializzazione è già avvenuta, senza alcun dubbio sulla possibilità di mantenere o eliminare la carta (che non esiste). Si tratta ora di decidere se le annualità dal 1994 al 2002 (e la parte residuale cartacea successiva) possono essere gestite in modo logicamente analogo alle ultime annualità, eliminando la carta. Di fatto queste immagini, tratte da documenti analogici, fanno parte del fascicolo dell'impresa alla pari dei documenti pervenuti in formato elettronico e possono essere consultate sia dai funzionari sia dal pubblico, presso le Camere di Commercio e da remoto.
- b) Trasferimento degli archivi. Si pone il problema di trasferire i documenti, prima o poi, dagli archivi realizzati secondo le deliberazioni “vecchie” (ancorché valide per i sistemi pre-esistenti) in archivi “nuovi”.

In questo contesto, si dovrebbe avere un modo più chiaro per stabilire quando un documento analogico si debba definire originale unico; gli atti del Registro delle Imprese, in generale, non dovrebbero essere considerati originali unici (tuttavia rimane qualche dubbio, per lo meno sulla modulistica di accompagnamento).

La normativa potrebbe agevolare questo tipo di “trasferimenti”, anche per gli originali unici.

Più in generale, il quadro normativo presenta ancora margini di incertezze e possibilità di miglioramento. Alcuni dubbi interpretativi potrebbero essere dovuti alla trasposizione di concetti relativi alla conservazione dei documenti tradizionali (cioè cartacei). Di seguito si propone qualche dettaglio:

1. Validità legale nel tempo: l'art. 3 della Deliberazione CNIPA 11/2004 stabilisce che il processo di conservazione si concluda con l'apposizione della firma e del riferimento temporale da parte del responsabile della conservazione. Appare chiaro che, con questa azione, si conclude il processo di conservazione ottica a norma. Ciò che non è esplicitato è quale validità legale nel tempo venga riconosciuta ai documenti conservati. Si ritiene indispensabile, in altre parole, un meccanismo di mantenimento dell'efficacia della firma digitale apposta dal responsabile della conservazione al termine del processo. Infatti, è insito nello stesso tecnicismo della firma digitale che, in mancanza della dimostrazione del momento della sua apposizione, essa debba perdere l'originaria efficacia che le è propria. L'utilizzo della marca in luogo del riferimento temporale comporterebbe altresì la definizione di tutte le problematiche attinenti alla sua conservazione nel tempo da parte della CA che l'ha emessa. Sarebbe per questo auspicabile fare chiarezza sul punto fornendo requisiti chiari ed espliciti a garanzia del mantenimento della validità legale di firma e marca temporale apposti sul documento conservato.

2. Marca temporale: la deliberazione CNIPA richiede un generico riferimento temporale, mentre il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze richiede la marca temporale. Potrebbe essere più coerente prevedere in entrambi la marca temporale o, almeno, fissare dei requisiti più vincolanti per qualificare il "riferimento temporale".

3. Politica di conservazione: al fine di provvedere ad una conservazione ottica di documenti meno problematica possibile, sarebbe importante che il conservatore definisse una "politica di conservazione", allo scopo di delineare un processo standard, una politica di indicizzazione e magari anche un numero definito di formati documentali accettati, stabilendo, per ciascuno di essi, le proprietà e le modalità di conservazione. Un documento potrebbe contenere al suo interno link a documenti esterni o pagine web, macro-istruzioni o codice eseguibile, o comunque tutta una serie di informazioni la cui leggibilità potrebbe non essere garantita nel tempo, con il pericolo di perdere "pezzi di informazione" con il passare del tempo. Anche per questi motivi potrebbe essere utile suggerire (se non imporre) degli standard sui tipi di file, per esempio cercando di restringere i formati a quelli definiti tramite uno standard internazionale riconosciuto, ovvero fare in modo che il conservatore definisca delle precise politiche di conservazione per garantire la leggibilità nel tempo dei documenti conservati.

4. Integrità del documento: l'art. 3 della Deliberazione CNIPA lega la legittimità della conservazione alle caratteristiche del supporto, prevedendo l'utilizzo per la memorizzazione di supporti ottici (per la loro caratteristica di non-riscrivibilità). Non è chiaro, a questo punto, come vada interpretato l'art. 8, che fa riferimento ad un qualsiasi supporto di memorizzazione purché "idoneo" a garantire la conformità dei documenti agli originali; in realtà le tecnologie della firma e della marca digitale, da sole, danno garanzia sufficiente dell'integrità del documento e quindi è superfluo il riferimento ai supporti ottici.

5. Leggibilità: l'art. 5 della Deliberazione CNIPA 11/2004, al punto 1 h, indica tra i compiti a carico del Responsabile della Conservazione quello di verificare la leggibilità dei documenti mandati in conservazione. A nostro parere questo punto potrebbe lasciare spazio ad interpretazioni non uniformi.

6. Obbligo di esibizione: l'art. 6 della Deliberazione dichiara che il documento debba esser reso leggibile presso il sistema di conservazione ma non chiarisce le caratteristiche dell'esibizione. Potrebbe essere utile qualche maggiore dettaglio per definire meglio cosa differenzi un'esibizione a norma da un'esibizione non a norma. L'esibizione in teoria potrebbe avvenire da un singolo CD-ROM (inteso come supporto ottico probatorio); ma in questo caso non sembra garantito il requisito della "tracciabilità" perché un CD-ROM non può tener traccia delle eventuali rettifiche successive alla sua masterizzazione. Sarebbe utile quindi disciplinare più in dettaglio l'esibizione su supporto ottico. Non sembra chiaro neanche il contenuto dell'esibizione telematica, pure prevista dalla Deliberazione: perché il documento erogato venga esibito correttamente è necessario che sia "accompagnato" anche dalle evidenze della firma del Responsabile e della marca? Il Responsabile della Conservazione deve allegare una qualche forma di attestazione relativa al sistema di conservazione dal quale viene erogato il documento? Inoltre, è difficile capire il senso del comma 3 (... "fuori dall'ambiente in cui è installato il sistema"...) perché è difficile stabilire la differenza tra "il dentro" e "il fuori" in un sistema il cui scopo è dematerializzare il documento e renderlo combinazione di bit valevole nel tempo e fruibile da remoto.

7. Pubblico Ufficiale: l'articolo della Deliberazione relativo al processo di conservazione sostitutiva dei documenti analogici (art. 4), introduce la figura del Pubblico Ufficiale che, apponendo la sua firma e il riferimento temporale, attesta la conformità di quanto memorizzato su supporto ottico al documento di origine, se originale unico. Nell'ottica di un servizio in ASP ci sembra non del tutto ottimale la sequenza delle operazioni richieste: infatti la firma del Pubblico Ufficiale interviene a conclusione del processo di conservazione. Di logica, sembrerebbe più utile e corretto prevedere l'intervento del Pubblico Ufficiale alla fine del processo di archiviazione e quindi prima della conservazione vera e propria. È infatti nella fase della sostituzione del cartaceo in digitale che si rende necessario verificare la corrispondenza dei documenti (nelle due versioni, analogica e cartacea) e non dopo che la conversione è già avvenuta. Ammettendo una diversa sequenza temporale si potrebbe semplificare l'adozione di un servizio di conservazione senza perdere la necessaria sicurezza.

8. Pubblico Ufficiale e originali non unici: in relazione alla smaterializzazione dei documenti e, in particolare, dei documenti rilevanti ai fini tributari, si rinviene nelle definizioni del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2004 la distinzione tra documento originale unico e non unico, analogamente a quella che si ritrova nelle Deliberazioni CNIPA 42/01 e 11/04. Tale distinzione non è però ripresa quando si specificano gli adempimenti da porre in essere per attuare la fase finale della conservazione sostitutiva dei documenti analogici (art. 4 comma 3 decreto Ministero economia e finanze 23 gennaio 2004), al termine della quale è permessa l'eliminazione del documento analogico (cartaceo). Diversamente dalle deliberazioni CNIPA sopra richiamate, che prevedono l'apposizione della doppia sottoscrizione elettronica da parte del

Responsabile della conservazione e del Pubblico Ufficiale solo al termine del processo di conservazione sostitutiva del documento analogico originale unico, il decreto in questione omette di specificare (attraverso il mancato uso dell'aggettivo unico) se questa duplice sottoscrizione sia richiesta solo per la particolare tipologia di documenti analogici originali unici o debba, in assenza di ulteriori specificazioni, ritenersi necessaria per tutti i documenti analogici originali (come letteralmente dal testo del decreto, art. 4 comma 3 come sopra). Un chiarimento in merito a questo punto permetterebbe di qualificare, senza dubbi interpretativi, come documento analogico originale non unico la fattura cartacea permettendone la distruzione al termine di una procedura di conservazione ottica sostitutiva conclusasi senza l'intervento di un pubblico ufficiale.

9. PA e Circolare della Direzione generale degli Archivi di Stato: la Direzione generale degli Archivi del Ministero per i beni e le attività culturali ha emanato, l'11 febbraio del 2004, una circolare indirizzata agli istituti archivistici periferici. Nella circolare si invitano in particolare le Soprintendenze – allarmate dalle proposte di scarto delle mappe catastali avanzate da alcuni comuni – a non concedere il nulla osta per la distruzione dei documenti riprodotti su supporto digitale, quando questi stessi documenti siano destinati alla conservazione permanente. Si evince perciò che il problema degli archivi nati su supporto cartaceo si risolve essenzialmente con il diniego alla distruzione di documenti originali destinati alla conservazione permanente, anche quando essi siano stati trasferiti su supporto digitale in modo del tutto conforme alle direttive del CNIPA. Sarebbe necessario chiarire la portata di questa circolare, riducendo i margini di incertezza in merito ai soggetti per i quali è valida e ai documenti “destinati alla conservazione permanente”.

10. Conversione degli archivi: si è rilevata in diverse situazioni la necessità di trasferire archivi creati in passato, e quindi non aderenti all'ultima normativa, in archivi a norma. Si ritiene opportuno dare la possibilità di effettuare questo trasferimento in una modalità “agevolata”, per favorire il passaggio alle nuove normative. Giacché i due archivi (quello di partenza e quello finale) risultano chiaramente adeguati a normative diverse, sarebbe opportuno non caricare questo “trasferimento” dall'uno all'altro di tutti gli obblighi relativi alla conversione previsti dall'ultima normativa ed evitando di imporre oneri eccessivi.

11. Impronta dell'archivio: in relazione alla parte dell'articolo 5 comma 1 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2004, in cui è previsto che venga trasmessa alle Agenzie fiscali, da parte del soggetto interessato o del Responsabile della conservazione, ove designato, “...l'impronta dell'archivio informatico oggetto della conservazione...” si conviene di non dare un'interpretazione letterale che porterebbe agli svantaggi di seguito elencati: a) difficoltosa individuazione dei file fisici (i soli ai quali può essere applicato l'algoritmo che crea un'impronta) che costituiscono l'archivio logico; b) allungamento dei tempi necessari per il trattamento di file di grandi dimensioni (secondo noi sarebbe auspicabile suddividere i file di grandi dimensioni per il calcolo dell'impronta); c) impossibilità di distinguere e trattare il singolo documento (nel caso specifico fattura) in occasione di successiva esibizione. Per ovviare a tali inconvenienti, in accordo a quanto previsto dagli articoli 3 comma 1 della deliberazione CNIPA n. 11/2004 e 3 comma 2 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2004, si propone di raggruppare le impronte dei singoli documenti conservati (fatture) in uno o più file di tipo XML, standard comunemente accettato per la trasmissione di informazio-

ni strutturate, ognuno dei quali riporta le informazioni che permettono l'esatto abbinamento fattura/impronta. Il file o i files così formati, cui viene apposta una marca temporale e la firma digitale del responsabile del procedimento di conservazione, vengono poi inviati all'Agenzia delle entrate. Una più precisa definizione tecnica di "impronta dell'archivio" potrebbe favorire una più rapida diffusione degli strumenti di conservazione a norma per i documenti aventi rilevanza fiscale.

12. Periodo di conservazione: Secondo il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2004 il processo di conservazione ottica sostitutiva deve essere effettuato con cadenza almeno quindicinale per le fatture ed almeno annuale per i restanti documenti rilevanti a fini tributari (art. 3 comma 2 decreto Ministero economia e finanze 23 gennaio 2004). Il suddetto termine di 15 giorni potrebbe risultare forse troppo stringente e, in modo particolare, potrebbe non essere chiaro se esso debba essere applicato, oltre che alle fatture attive, anche alle fatture passive. In entrambi i casi, comunque, in assenza di previsioni puntuali, c'è il pericolo che non sia univoca l'interpretazione sui termini di decorrenza; in particolare, se sia corretto intendere la decorrenza quindicinale a partire, per il ciclo attivo, dalla data di emissione contenuta nelle fatture stesse e, per il ciclo passivo, a partire dalla loro data di registrazione.

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

ALCUNE PROPOSTE IN TEMA DI CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA²¹

La conservazione documentale sostitutiva

La conservazione documentale sostitutiva, come settore distaccato dalla gestione documentale e dai sistemi di back-office in genere, in quanto rivolto alla salvaguardia in primo luogo del valore giuridico dei documenti, costituisce, almeno nell'evoluzione italiana del processo di digitalizzazione, il settore di più immediato, e si può dire necessario interesse dopo l'introduzione generalizzata della firma digitale.

Lo sviluppo è stato sinora inferiore a quanto era lecito prevedere a causa di alcuni ostacoli, contingenti e strutturali, la cui rimozione sembra ormai possibile.

La spinta anche dei produttori industriali del settore per il raggiungimento di un quadro stabile che consenta un adeguato (e adeguatamente rapido) sviluppo del fenomeno è via via più forte, anche perché sempre più forti sono le spinte del mercato.

Occorre tuttavia riconoscere che le applicazioni dei sistemi di conservazione sostitutiva costituiscono ancora l'eccezione e non la regola, anche in organizzazioni e strutture che utilizzano in modo massivo il documento informatico e le firme elettroniche, con conseguenze di pericolo per l'intero sistema.

Per superare positivamente l'attuale fase occorre risolvere alcune problematiche che si possono dividere in due macrosettori: quello normativo e quello tecnologico. La cerniera tra questi due settori consiste in un corretto modello organizzativo.

Le tematiche normative

Le principali norme di riferimento in materia di conservazione documentale sono le seguenti:

- Art. 6, 8, 13, 14, 20, 22, 24 DPR 445/2000 e le corrispondenti norme del Codice dell'Amministrazione digitale (D.Lgs. 82/2005), che entreranno in vigore il 1° gennaio 2006;
- DPCM 13/1/2004;
- Deliberazione CNIPA 11/2004;
- DM Ministro dell'economia e finanze 23/1/2004;
- Direttiva 2001/115/CE;
- D.Lgs. 20/2/2004 n. 52.

Il corpus normativo attuale si basa quindi su alcune scarse norme del 445/2000, in parte migliorate nel "Codice" e sulla Delibera CNIPA 11/2004. Vi è poi la normativa fiscale, purtroppo non del tutto assimilabile.

Alcuni problemi e le possibili soluzioni

I principali problemi si possono riassumere come segue.

²¹ Le presenti proposte sono state presentate dai rappresentanti del Consiglio Nazionale del Notariato nel corso dell'audizione del 2 maggio 2005.

Occorre un più consistente corpus di norme primarie non settoriali che dirigano in modo unitario il sistema: manca ad esempio ancora, a livello di normazione primaria, una definizione univoca del “documento unico”, presente in testi normativi di livello inferiore.

Il problema della mancanza delle norme primarie rende possibili antinomie e contrasti normativi, almeno apparenti, e comunque contrasti interpretativi (ad esempio la normativa fiscale che sembra richiedere requisiti maggiori di quella ordinaria).

Occorre poi che siano chiari obiettivi e finalità della normativa:

- in primo luogo occorre puntare alla diffusione del documento informatico nativo, ed alla sua conservazione;
- in secondo luogo al recupero degli archivi cartacei;
- infine occorre disincentivare ogni tendenza (diffusa nell’ambito dei produttori commerciali) al mantenimento degli attuali processi cartacei presso i singoli soggetti ed alla successiva trasposizione informatica.

Quest’ultimo punto appare di particolare importanza in quanto il passaggio dall’analogico al digitale o viceversa comporta poi alcuni problemi irrisolvibili dovuti al diverso mezzo utilizzato: in primo luogo si perde la possibilità di effettuare controlli di tipo fisico (es. perizia calligrafica o su inchiostri e carte) e ciò può essere un danno in assoluto che non viene risolto dall’intervento del pubblico ufficiale, che attesta la conformità del documento all’originale, ma non la autenticità dell’originale. La distruzione degli originali cartacei diviene quindi procedura che comporta elementi di rischio che possono forse essere eliminati nell’ambito dei processi interni della Pubblica Amministrazione, ma non nei rapporti tra privati. Non è un caso se ogni tentativo di eliminazione di originali cartacei sia finora fallito.

Altro problema è quello della autenticazione di copie informatiche dei “documenti unici”: questa è riservata ai pubblici ufficiali nella Deliberazione CNIPA 11/2004. Ciò significa che i Pubblici Ufficiali, in conformità all’ordinamento vigente, dovrebbero attestare la conformità di ogni singolo documento. Ma è evidente a chiunque che è impossibile attestare la conformità dei singoli documenti su volumi di milioni di documenti, quali sono quelli che compongono gli archivi cartacei dei grandi enti. Un’attestazione simile, da chiunque sia fatta, non potrebbe essere che palesemente falsa.

La soluzione al problema, de iure condendo, è possibile seguendo anche contemporaneamente varie strade:

- in primo luogo porre un termine al di là del quale sarà possibile conservare informaticamente solo documenti che nascono informatici, sulla base del principio che tale modalità deve divenire obbligatoria (o quanto meno occorre disincentivare la conservazione informatica di documenti cartacei);
- in secondo luogo consentire la conservazione di classi di documenti cartacei di non particolare rilevanza (es. documenti non sottoscritti come le fatture) attraverso una verifica che sia riservata a Pubblici Ufficiali particolarmente qualificati come i notai, ma che sia una verifica di processo (e non una vera e propria autenticazione) che può effettuarsi mediante verbalizzazione e controlli a campione;
- in terzo luogo attraverso la riserva al notaio dell’autenticazione dei singoli documenti di particolare rilevanza (es. documenti muniti di firma autografa od olografi), ma con una chiarificazione dei limiti intrinseci dell’autenticazione di documenti già formati (ed eventualmente sottoscritti).

Le tecnologie e i prodotti

Dato il contesto normativo appena delineato, è necessario disporre, in tempi brevi, di applicativi in grado di effettuare la conservazione a norma.

L'applicativo di conservazione, essendo qualificato e a norma, è volutamente mantenuto separato da tutti gli eventuali applicativi usati sia per l'archiviazione dei documenti sia per la gestione del flusso documentale di un Ente. In questo contesto, l'archiviazione deve essere vista come parte integrante del sistema di gestione documentale in cui i documenti elettronici, da un lato, vengono archiviati in un formato pre-definito con opportune informazioni di controllo ed indici in modo da renderne agevole il trattamento e la ricerca e, dall'altro lato, vengono opportunamente preparati per la conservazione a norma.

In questo scenario, un sistema di archiviazione è visto come un componente che si interpone tra gli utenti ed il sistema di conservazione; in particolare:

1. dalla parte dell'utente, esso deve offrire funzionalità estremamente semplici quali l'inserimento e la ricerca dei documenti che possono essere eseguiti sia da persona fisica (ad esempio tramite inserimento manuale da un client web) che usate da un altro sistema informatico tramite appositi protocolli di comunicazione (inserimento automatico) in modo da favorire l'integrazione con prodotti in uso presso i vari uffici. In ogni caso, il modo di archiviare documenti deve essere quanto più vicino al modo in cui gli utenti trattano gli stessi.
2. dalla parte conservazione, il sistema deve poter comunicare con il sistema di conservazione a norma in base a politiche pre-definite mantenendo la certezza della coerenza dei contenuti archiviati con quelli conservati.

Il Notariato sta verificando la possibilità di predisporre un componente di archiviazione integrato con il resto degli applicativi degli studi notarili; dall'analisi effettuata per la progettazione di tale componente, è emersa la necessità di associare agli applicativi di archiviazione/conservazione la formalizzazione dell'intero processo di conservazione che si traduce, oltre che nella specifica formale dello stesso, anche nella pubblicazione di un Manuale operativo alla luce delle policy in vigore nell'Ente.

Da una recente analisi, allo stato sono disponibili sul mercato, o sono in fase di sviluppo, dei prodotti per la conservazione a norma dei documenti elettronici. Tali prodotti sono in genere architettati come componente autonomo in grado di fornire il solo servizio di conservazione (anche in outsourcing). Simili applicativi di conservazione risultano separati rispetto alla gestione documentale dell'Ente e, dunque, difficilmente integrabili con il resto del sistema informatico. Inoltre, si fa esplicitamente notare come, da un punto di vista sia infrastrutturale che normativo, tali sistemi, nel rispetto della norma, devono essere in grado di recepire ed utilizzare in maniera matura le tecnologie per la firma digitale e la marcatura temporale al fine di potersi proporre anche come componenti autonomi gestiti, anche ed eventualmente, in outsourcing dalle società che li commercializzano.

Glossario

Questo glossario intende fornire delle spiegazioni sintetiche di alcuni termini propri del linguaggio informatico e archivistico presenti nel documento.

VOCE	DEFINIZIONI	FONTE
Accessibilità	La capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari.	art. 2, l. 4/2004
Ambiente operativo	Insieme di programmi e di interfacce utente che consentono l'utilizzo delle risorse hardware e software disponibili sul computer.	art. 1, DM 8/07/2005
Amministrazioni pubbliche	Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.	art. 1, d.lgs. 165/2001
Amministrazioni pubbliche centrali	Le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Application Service Provider (ASP)	Si tratta della fornitura di applicazioni specifiche in accesso remoto (usualmente via ponte Internet). Le applicazioni possono essere di natura gestionale, amministrativa, generica. L'applicazione risiede fisicamente dal Provider e l'utente vi accede via Extranet (Internet o accesso diretto, su un canale protetto), ogni volta ne abbia bisogno.	razionalizzazione CED (DPCM 31/05/2005)

Archiviazione elettronica	Processo di memorizzazione, su un qualsiasi idoneo supporto, di documenti informatici, anche sottoscritti, univocamente identificati mediante un codice di riferimento, antecedente all'eventuale processo di conservazione.	Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Archivio	L'archivio è la raccolta ordinata degli atti spediti, inviati o comunque formati dell'amministrazione nell'esercizio delle funzioni attribuite per legge o regolamento, per il conseguimento dei propri fini istituzionali. Gli atti formati e/o ricevuti dall'amministrazione o dalla Area Organizzativa Omogenea sono collegati tra loro da un rapporto di interdipendenza, determinato dal procedimento o dall'affare al quale si riferiscono. Essi sono ordinati e conservati in modo coerente e accessibile alla consultazione; l'uso degli atti può essere amministrativo, legale o storico. L'archivio è unico, anche se, convenzionalmente, per motivi organizzativi, tecnici, funzionali e di responsabilità, l'archivio viene suddiviso in tre sezioni: corrente, di deposito e storica.	manuale protocollo CNIPA
Archivio corrente	Costituito dal complesso dei documenti relativi ad affari e a procedimenti amministrativi in corso di istruttoria e di trattazione o comunque verso i quali sussista un interesse attuale.	manuale protocollo CNIPA
Archivio di deposito	Costituito dal complesso dei documenti relativi ad affari e a procedimenti amministrativi conclusi, per i quali non risulta più necessaria una trattazione per il corrente svolgimento del procedimento amministrativo o comunque verso i quali sussista un interesse sporadico.	manuale protocollo CNIPA
Archivio storico	Costituito da complessi di documenti relativi ad affari e a procedimenti amministrativi conclusi da oltre 40 anni e destinati, previa l'effettuazione delle operazioni di scarto, alla conservazione perenne.	manuale protocollo CNIPA
Area Organizzativa Omogenea (AOO)	Insieme di funzioni e di strutture, individuate dall'amministrazione, che opera su tematiche omogenee e che presenta esigenze di gestione della documentazione in modo unitario e coordinato ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del DPR n. 428/98. In particolare, ciascuna AOO mette a disposizione delle unità organizzative clienti il servizio di protocollazione dei documenti in entrata e in uscita, utilizzando una unica sequenza numerica, rinnovata ad ogni anno solare, propria alla AOO stessa.	glossario Indice PA
Autenticazione	Operazione di identificazione in rete del titolare della Carta Nazionale dei Servizi o di altro dispositivo crittografico, contenente un certificato di autenticazione, secondo la previsione dell'art. 62.	art. 2, DM 14/10/2004
Autenticazione di sottoscrizione	L'attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive.	art. 1, comma 1, lett. i, DPR n. 445/2000
Autenticazione informatica	La validazione dell'identificazione informatica effettuata attraverso opportune tecnologie al fine di garantire la sicurezza dell'accesso.	art. 1, d.lgs. 82/2005

(segue)

Banca di dati	Qualsiasi complesso organizzato di dati (personali), ripartito in una o più unità dislocate in uno o più siti.	art. 4, d.lgs. 196/2003
Base di dati	Insieme di dati omogenei di interesse rilevante di una o più unità organizzative, memorizzati in uno o più archivi informatici, organizzati ed accessibili mediante uno strumento software (ad es. sistemi di gestione di basi di dati, sistemi di information retrieval), la cui dimensione è espressa in Gigabyte.	glossario ISTAT
Best practice	Comportamento al meglio; Best Common Practice (BCP): documenti che suggeriscono alcuni modi di comportamento/configurazione che non rappresentano degli standard obbligatori, ma sono consigliati.	
Carta d'Identità Elettronica (CIE)	Il documento d'identità munito di fotografia del titolare rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali con la prevalente finalità di dimostrare l'identità anagrafica del suo titolare.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Carta Nazionale dei Servizi (CNS)	Il documento rilasciato su supporto informatico per consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Casella di Posta Elettronica Certificata	La casella di posta elettronica posta all'interno di un dominio di Posta Elettronica Certificata ed alla quale è associata una funzione che rilascia ricevute di avvenuta consegna al ricevimento di messaggi di Posta Elettronica Certificata.	art. 1, DM 2/11/2005
Casella di posta elettronica istituzionale	La casella di posta elettronica istituita da una AOO, attraverso la quale vengono ricevuti i messaggi da protocollare (ai sensi del DPCM 31 ottobre 2000, articolo 15, comma 3).	art. 1, allegato A, Circolare AIPA n.28/2001
Certificati elettronici	Gli attestati elettronici che collegano i dati utilizzati per verificare le firme elettroniche ai titolari e confermano l'identità informatica dei titolari stessi.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Certificatore	Il soggetto che presta servizi di certificazione delle firme elettroniche o che fornisce altri servizi connessi con queste ultime.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Chiave privata	L'elemento della coppia di chiavi asimmetriche, utilizzato dal soggetto titolare, mediante il quale si appone la firma digitale sul documento informatico.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Chiave pubblica	L'elemento della coppia di chiavi asimmetriche destinato ad essere reso pubblico, con il quale si verifica la firma digitale apposta sul documento informatico dal titolare delle chiavi asimmetriche.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Classificazione	L'operazione che consente di organizzare i documenti in relazione alle funzioni e alle modalità operative dell'amministrazione.	manuale protocollo CNIPA
Conservazione	L'ordinata custodia di documenti informatici in modo da assicurarne l'integrità, l'affidabilità e la consultabilità nel tempo, anche attraverso idonei strumenti di ricerca.	art. 2, Deliberazione CNIPA n. 51/2000

(segue)

Conservazione sostitutiva di documenti informatici	Il processo di conservazione sostitutiva di documenti informatici, anche sottoscritti, e eventualmente, anche delle loro impronte, avviene mediante memorizzazione su supporti ottici e termina con l'apposizione, sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta il corretto svolgimento del processo.	art. 3, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Conservazione sostitutiva di documenti analogici	Il processo di conservazione sostitutiva di documenti analogici avviene mediante memorizzazione della relativa immagine direttamente sui supporti ottici, eventualmente, anche della relativa impronta, e termina con l'apposizione, sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta così il corretto svolgimento del processo. Il processo di conservazione sostitutiva di documenti analogici originali unici si conclude con l'ulteriore apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale per attestare la conformità di quanto memorizzato al documento d'origine.	art. 4, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Consumatore	La persona fisica che utilizza un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico per scopi non riferibili all'attività lavorativa, commerciale o professionale svolta.	art. 1, d.lgs. 259/2003
Dati personali	Qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale.	art. 4, d.lgs. 196/2003
Documento	Rappresentazione informatica o in formato analogico di atti, fatti e dati intelligibili direttamente o attraverso un processo di elaborazione elettronica.	art. 1, comma 1, lett. a, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Documento amministrativo	Ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.	art. 1, comma 1, lett. a, dPR 445/2000
Documento analogico	Documento formato utilizzando una grandezza fisica che assume valori continui, come le tracce su carta (esempio: documenti cartacei), come le immagini su film (esempio: pellicole mediche, microfiches, microfilm), come le magnetizzazioni su nastro (esempio: cassette e nastri magnetici audio e video). Si distingue in documento originale e copia.	art. 1, comma 1, lett. b, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Documento analogico originale	Documento analogico che può essere unico oppure non unico; in questo secondo caso, è possibile risalire al suo contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi.	art. 1, Deliberazione CNIPA n. 11/2004

(segue)

Documento archiviato	Documento informatico, anche sottoscritto, sottoposto al processo di archiviazione elettronica.	art. 1, comma 1, lett. h, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Documento conservato	Documento sottoposto al processo di conservazione sostitutiva.	art. 1, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Documento informatico	La rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Documento originale non unico	I documenti per i quali sia possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Esibizione	Operazione che consente di visualizzare un documento conservato e di ottenerne copia.	art. 1, comma 1, lett. n, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Evidenza informatica	Una sequenza di simboli binari (bit) che può essere elaborata da una procedura informatica.	art. 1, DPCM 13/1/2004
Fascicolo	Insieme ordinato di documenti, che può fare riferimento ad uno stesso affare/procedimento/processo amministrativo, o ad una stessa materia, o ad una stessa tipologia documentaria, che si forma nel corso delle attività amministrative del soggetto produttore, allo scopo di riunire, a fini decisionali o informativi tutti i documenti utili allo svolgimento di tali attività. Nel fascicolo possono trovarsi inseriti documenti diversificati per formati, natura, contenuto giuridico, ecc., anche se è non è infrequente la creazione di fascicoli formati di insieme di documenti della stessa tipologia e forma raggruppati in base a criteri di natura diversa (cronologici, geografici, ecc.). I fascicoli costituiscono il tipo di unità archivistica più diffusa degli archivi contemporanei e sono costituiti, in base alle esigenze di servizio, secondo criteri che sono stabiliti per ciascuna voce del piano di classificazione al momento della sua elaborazione o del suo aggiornamento.	manuale protocollo CNIPA
Fascicolo informatico	Versione informatica del fascicolo d'ufficio, contenente gli atti del processo come documenti informatici, ovvero le copie informatiche dei medesimi atti, qualora siano stati depositati su supporto cartaceo.	art. 2, DM 14/10/2004
Firma digitale	Un particolare tipo di firma elettronica qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare 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.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Firma elettronica	L'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica.	art. 1, d.lgs. 82/2005

(segue)

Firma elettronica qualificata	La firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario e la sua univoca autenticazione informatica, creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo e collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati, che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma, quale l'apparato strumentale usato per la creazione della firma elettronica.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Firme multiple	Firme digitali apposte da diversi sottoscrittori allo stesso documento.	art. 1, Deliberazione CNIPA n. 4/2005
Funzione di Hash	Una funzione matematica che genera, a partire da una generica sequenza di simboli binari (bit), un'impronta in modo tale che risulti di fatto impossibile, a partire da questa, determinare una sequenza di simboli binari (bit) per le quali la funzione generi impronte uguali.	art. 1, DPCM 13/1/2004
Gestione informatica dei documenti	L'insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici.	art. 1, d.lgs. 82/2005
Gestore di Posta Elettronica Certificata	È il soggetto che gestisce uno o più domini di Posta Elettronica Certificata con i relativi punti di accesso, ricezione e consegna. È il titolare della chiave usata per la firma delle ricevute e delle buste. Si interfaccia con altri gestori di Posta Elettronica Certificata per l'interoperabilità con altri titolari.	art. 1, DM 2/11/2005
HTML	(Hyper Text Markup Language); linguaggio di marcatura ipertestuale per la costruzione di pagine o documenti ipertestuali del World Wide Web.	
HTTP	(Hyper Text Transfer Protocol); protocollo per il trasferimento di pagine ipertestuali e risorse nel World Wide Web.	
HTTPS	(Secure HTTP); estensione del protocollo HTTP per effettuare transazioni sicure, con dati crittografati e autenticazione del mittente.	
ICT	(Information and Communication Technology); specifica di Information Technology (IT) che enfatizza l'aspetto delle comunicazioni nell'IT.	
Indice delle PA	Indice delle Pubbliche Amministrazioni istituito dal DPCM 31/10/2000 presso il Centro tecnico (ora CNIPA), accessibile per via telematica (http://indicepa.gov.it). Consente alle singole amministrazioni il reperimento delle informazioni associate ad un documento informatico protocollato e trasmesso per via telematica.	
Internet	Rete mondiale di computer basata sulla famiglia di protocolli di comunicazione TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol).	art. 1, DM 8/07/2005
Interoperabilità	Capacità di operare in cooperazione soprattutto per quanto riguarda lo scambio di dati.	

(segue)

Intranet	Rete di computer privata basata sugli stessi protocolli di Internet, ma riservata all'uso esclusivo di una organizzazione, o gruppo di utenti.	art. 1, DM 8/07/2005
Log dei messaggi	Il registro informatico delle operazioni relative alle trasmissioni effettuate mediante Posta Elettronica Certificata tenuto dal gestore.	art. 1, DPR 68/2005
Mandato informatico	È la forma di pagamento elettronico per le spese dello Stato. Si tratta di un ordine a pagare a favore di uno o più creditori emesso da una amministrazione centrale (art. 408 del Regolamento di contabilità) o periferica (L. 908 del 1960) sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di tesoreria provinciali. I mandati possono essere "individuali" (a favore di un solo creditore o anche di più creditori ma per somma indivisa), "collettivi" (DPR 367/94 art. 6 comma 2), oppure "estinguibili mediante commutazione in quietanza di entrata o versamento in conto corrente di tesoreria".	glossario Ragioneria generale dello Stato
Manuale di gestione	Il manuale di gestione descrive il sistema di gestione e di conservazione dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio.	art. 5, del DPCM 31/10/2000
Marca temporale	È un'evidenza informatica con cui si attribuisce, ad uno o più documenti informatici, un riferimento temporale opponibile ai terzi secondo quanto previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 gennaio 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 2004, n. 98.	art. 1, DM 2/11/2005
Massimario di selezione e scarto dei documenti/piano di conservazione	Il massimario di selezione e scarto è lo strumento che consente di effettuare razionalmente lo scarto archivistico dei documenti prodotti e ricevuti dalle pubbliche amministrazioni. Il massimario riproduce l'elenco delle partizioni e sottopartizioni del titolare con una descrizione più o meno dettagliata dei procedimenti/procedure attivate per le funzioni a cui ciascuna partizione si riferisce e della natura dei relativi documenti; indica per ciascun procedimento/procedura, quali documenti debbano essere conservati permanentemente (e quindi versati dopo quarant'anni dall'esaurimento degli affari nei competenti archivi di Stato per gli uffici dello stato o per la sezione degli archivi storici per gli Enti pubblici) e quali invece possono essere destinati al macero dopo cinque anni, dopo dieci anni, dopo venti anni, ecc. o secondo le esigenze dell'amministrazione/AOO. Ne consegue il PIANO DI CONSERVAZIONE periodica o permanente dei documenti, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di tutela dei beni culturali.	Manuale protocollo CNIPA
Memorizzazione	Processo di trasposizione su un qualsiasi idoneo supporto, attraverso un processo di elaborazione, di documenti analogici o informatici, anche sottoscritti ai sensi dell'articolo 10, commi 2 e 3, del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 così come modificato dall'articolo 6 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10.	art. 1, comma 1, lett. f, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Metadati	Base informativa addizionale di dati chiamati in gergo "data about data" cioè dati relativi ai dati.	

(segue)

Migrazione	Processo che vede il passaggio di un insieme di dati (organizzati in uno o più database di stessa o diversa tecnologia) a un altro insieme di dati (organizzati secondo un diverso modello logico) basati sulla stessa o su diversa tecnologia.	
Posta elettronica	Messaggi contenenti testi, voci, suoni o immagini trasmessi attraverso una rete pubblica di comunicazione, che possono essere archiviati in rete o nell'apparecchiatura terminale ricevente, fino a che il ricevente non ne ha preso conoscenza.	art. 4, d.lgs. 196/2003
Posta elettronica	Un sistema elettronico di trasmissione di documenti informatici.	art. 1, DPR 68/2005
Posta Elettronica Certificata	Ogni sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici.	art. 1, DPR 68/2005
Riversamento diretto	Processo che trasferisce uno o più documenti conservati da un supporto ottico di memorizzazione ad un altro, non alterando la loro rappresentazione. Per tale processo non sono previste particolari modalità.	art. 1, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Riversamento sostitutivo	Processo che trasferisce uno o più documenti conservati da un supporto ottico di memorizzazione ad un altro, modificando la loro rappresentazione informatica. Per tale processo sono previste le modalità prescritte nell'art. 3, comma 2, e nell'art. 4, comma 4, Deliberazione del CNIPA n. 11/2004.	art. 1, Deliberazione CNIPA n. 11/2004
Segnatura di protocollo	L'apposizione o l'associazione, all'originale del documento, in forma permanente e non modificabile delle informazioni riguardanti il documento stesso.	manuale protocollo CNIPA
Segnatura informatica	L'insieme delle informazioni archivistiche di protocollo, codificate in formato XML ed incluse in un messaggio protocollato, come previsto dall'articolo 18, comma 1, del DPCM 31 ottobre 2000.	art. 1, allegato A, Circolare AIPA n. 28/2001
Servizi ICT	I servizi di Information and Communication Technology, basati su tecnologie informatiche, non destinati alla produzione di beni materiali o immateriali, che vengono forniti per risolvere le esigenze di un committente relativamente alla progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati.	Circolare AIPA n. 41/2003
SGML	(Standard Generalized Markup Language); metalinguaggio utilizzato per descrivere altri linguaggi, che permette di definire tipi di documenti strutturati. Da SGML derivano HTML e XML (v.).	
Sistema di classificazione	Lo strumento che permette di organizzare tutti i documenti secondo un ordinamento logico con riferimento alle funzioni e alle attività dell'amministrazione interessata.	art. 2, comma 1, lett. h del DPCM 31/10/2000
Sistema di gestione informatica dei documenti	L'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti.	art. 1, comma 1, lett. r, DPR 445/2000

(segue)

Sistema informativo	Insieme di strumenti automatici e manuali, procedure, risorse umane, flussi informativi, norme organizzative, orientato alla gestione delle informazioni di interesse di un'azienda o di un Ente per il perseguimento dei propri fini.	
Sistema Pubblico di Connettività (SPC)	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.	art. 2, d.lgs. 42/2005
SMTP	(Simple Mail Transfer Protocol); standard che consente la trasmissione di documenti prodotti mediante strumenti informatici, nel rispetto dell'art. 14 DPR 28/12/2000 n. 445.	
Standard	Una specifica o norma condivisa da una comunità. Lo standard può essere emanato da un ente di standardizzazione oppure essersi imposto di fatto (industry standard). Nel caso dei formati dei dati o dei documenti, un formato è standard quando è definito da un ente di standardizzazione (per esempio, il formato XML), o è di fatto condiviso da una comunità (per esempio, il formato PDF).	art. 2, direttiva PCM 19/12/2003
TCP/IP	(Transmission Control Protocol/Internet Protocol); protocollo sul quale è basata la rete Internet.	
Workflow	Insieme delle attività finalizzate alla gestione della documentazione prodotta o acquisita; dalla registrazione e segnatura di protocollo, alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento e conservazione di tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.	
World Wide Web	Rete estesa al mondo; conosciuta anche come Web, definisce un'architettura software per accedere a documenti tra loro collegati e distribuiti sul mondo intero.	
XML	(eXtensible Markup Language); linguaggio derivato dall'SGML (v.) il metalinguaggio che permette di creare altri linguaggi. Mentre l'HTML è un'istanza specifica dell'SGML, XML costituisce a sua volta un metalinguaggio, più semplice dell'SGML, largamente utilizzato per la descrizione di documenti sul web. L'XML viene utilizzato per definire le strutture dei dati invece che per descrivere come questi ultimi devono essere presentati. Tali strutture vengono definite utilizzando dei marcatori (markup tags). Diversamente dall'HTML, l'XML consente all'utente di definire marcatori personalizzati, dandogli il controllo completo sulla struttura di un documento. Si possono definire liberamente anche gli attributi dei singoli marcatori. La specifica XML, largamente utilizzata in ambito Internet, è lo standard per la definizione di documenti.	

“I QUADERNI” CNIPA

ULTIMI NUMERI PUBBLICATI:

- N. **23** **LINEE GUIDA PER LA SICUREZZA ICT DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**
APRILE 2006
-
- N. **22** **PROTOCOLLO INFORMATICO E GESTIONE DEI FLUSSI DOCUMENTALI NELLA PA**
STATO DI ATTUAZIONE
MARZO 2006
-
- N. **21** **MANUALE DI GESTIONE DEL PROTOCOLLO INFORMATICO, DEI DOCUMENTI E DELL'ARCHIVIO DELLE PA - MODELLO DI RIFERIMENTO**
FEBBRAIO 2006
-
- N. **20** **RAPPORTO 2005 – COMMISSIONE INTERMINISTERIALE ICT DISABILI**
GENNAIO 2006
-
- N. **19** **VOICE OVER IP NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA**
NOVEMBRE 2005
-
- N. **18** **3RD WORKSHOP ON LEGISLATIVE XML**
NOVEMBRE 2005
-
- N. **17** **LINEE GUIDA PER L'IMPIEGO DELLE TECNOLOGIE BIOMETRICHE NELLE PA**
INDICAZIONI OPERATIVE
SETTEMBRE 2005
-
- N. **16** **DIGITALE TERRESTRE ED E-GOVERNMENT**
LUGLIO 2005
-
- N. **15** **LA BIOMETRIA ENTRA NELL'E-GOVERNMENT**
MARZO 2005
-
- N. **14** **VADEMECUM SULL'IMPIEGO DELLE NUOVE TECNOLOGIE A BANDA LARGA NELLE AREE PERIFERICHE**
MARZO 2005
-
- N. **13** **LINEE GUIDA SULLA QUALITÀ DEI BENI E DEI SERVIZI ICT**
ESEMPI DI APPLICAZIONE
GENNAIO 2005
-
- N. **12** **LINEE GUIDA SULLA QUALITÀ DEI BENI E DEI SERVIZI ICT**
APPALTO PUBBLICO DI FORNITURE ICT
GENNAIO 2005
-
- N. **11** **LINEE GUIDA SULLA QUALITÀ DEI BENI E DEI SERVIZI ICT**
STRATEGIE DI ACQUISIZIONE DELLE FORNITURE ICT
GENNAIO 2005
-
- N. **10** **LINEE GUIDA SULLA QUALITÀ DEI BENI E DEI SERVIZI ICT**
PRESENTAZIONE DELLE LINEE GUIDA
GENNAIO 2005
-
- N. **9** **LINEE GUIDA PER L'IMPIEGO DELLE TECNOLOGIE BIOMETRICHE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**
NOVEMBRE 2004
-