

Eliminazione della carta

Idee per un percorso di dematerializzazione dei documenti

di Pierluigi Ridolfi

[Argomenti: Dematerializzazione]

La cosiddetta "dematerializzazione" dei documenti non è un argomento nuovo: sotto vari titoli (conservazione sostitutiva, archiviazione ottica, gestione dei flussi informativi) questo particolare aspetto della vita amministrativa degli enti pubblici e privati è stato uno dei più dibattuti nell'ultimo decennio

Dematerializzare: che cosa e perché?

La cosiddetta "dematerializzazione" dei documenti non è un argomento nuovo: sotto vari titoli (conservazione sostitutiva, archiviazione ottica, gestione dei flussi informativi) questo particolare aspetto della vita amministrativa degli enti pubblici e privati è stato uno dei più dibattuti nell'ultimo decennio. Dal 1° gennaio 2006 con l'entrata in vigore del Codice dell'Amministrazione Digitale, viene data attuazione, ricorrendo alle più avanzate tecnologie informatiche, ai meccanismi deputati a realizzare in concreto la tanto auspicata "scomparsa della carta".

Gli obiettivi che la dematerializzazione presuppone di conciliare sono essenzialmente due: da una parte si punta ad eliminare i documenti cartacei attualmente esistenti negli archivi, sostituendoli con opportuni registrazioni informatiche oppure scartandoli, dall'altra si mira a ridurre o evitare la creazione di nuovi documenti cartacei.

Obiettivo 1: Eliminare i documenti cartacei esistenti

Rispetto a quanto sancito dal Codice dell'Amministrazione digitale la conservazione sostitutiva dei documenti cartacei avviene mediante memorizzazione della loro immagine su supporto informatico: non vi sono vincoli né sul formato né sul tipo di tecnologia. Il file ottenuto viene corredato da una marca temporale e firmato digitalmente per attestare la data dell'operazione e la conformità del file ai documenti. Ma il Codice quando tratta delle copie dei documenti cartacei su supporto informatico, detta direttive differenti distinguendo l'ambiente pubblico da quello privato. Nell'ambito della pubblica amministrazione l'attestazione di conformità, qualunque sia il tipo dei documenti, è data da un funzionario, con apposita delega, che utilizza a questo scopo il proprio dispositivo di firma digitale; mentre nell'ambito dei privati, se si tratta di documenti originali non unici, l'attestazione viene data dal "responsabile della conservazione", figura giuridica non meglio precisata nel Codice; occorre il notaio, o altro pubblico ufficiale, solo nel caso che i documenti siano originali unici. Ad ogni effetto di legge la procedura correttamente eseguita consentirà di esibire la sua registrazione informatica (visione su schermo, stampa o copia) invece del documento cartaceo. Una volta riversati i documenti cartacei su supporto informatico ancora una volta la PA segue indicazioni diverse dal privato rispetto alla conservazione dell'originale. Nelle amministrazioni i documenti cartacei, di qualunque tipo, incluso il singolo atto, sono soggetti a tutela da parte del Ministero dei Beni e delle attività culturali e, di conseguenza, non possono essere automaticamente distrutti, ancorché considerati inutili da parte dell'amministrazione competente; mentre per i privati, tranne i casi di documenti di eccezionale valore storico notificati, una volta effettuato il riversamento, non vi sono impedimenti di legge per distruggere la carta. Inoltre per la pubblica amministrazione, secondo altre norme del Ministero dei Beni e delle attività culturali, è previsto che i documenti che l'amministrazione di appartenenza considera senza più utilità possano essere distrutti solo dopo una specifica autorizzazione da parte di apposite "Commissioni di scarto" controllate dalle Soprintendenze territorialmente competenti. È chiaro pertanto che la conservazione sostitutiva e la distruzione della carta sono problemi disgiunti. Inoltre rimane da considerare la faccenda della "conservazione permanente". Con questa espressione si intende la capacità delle registrazioni informatiche di durare per un tempo indeterminato. Ad oggi infatti possiamo consultare documenti cartacei vecchi di centinaia di anni e probabilmente lo potremo fare anche in un domani molto lontano, mentre con la tecnologia informatica, che, apparentemente sembrerebbe offrire le massime garanzie di inalterabilità, in un futuro anche prossimo è certo che si avranno problemi a leggere record registrati oggi, non tanto per le tecnologie di supporto, quanto per il formato dei dati che tende a cambiare negli anni. C'è da notare ancora che l'operazione di trasferimento del contenuto dei documenti cartacei su supporto informatico non si esaurisce con la semplice memorizzazione dell'immagine scannerizzata, ma è accompagnata, di solito, da una forma più o meno elaborata di classificazione e immagazzinamento indispensabile poi per disporre ed elaborare, in modo automatico, il documento stesso. Date le problematiche connesse alla questione "dematerializzazione" gli archivi cartacei continuano ad occupare spazi con relativi sprechi di denaro pubblico anche per la loro gestione, i trasferimenti su supporto informatico si fermano a quantità irrisorie e gli scarti di carta continuano ad essere minimi. Occorre invece tenere presente che sulla corretta gestione degli archivi, passati e futuri, si gioca buona parte dell'efficienza del patrimonio informativo dello Stato nella sua straordinaria vastità.

Obiettivo 2: Evitare di produrre nuova carta

La gestione della carta oggi esistente negli archivi rappresenta solo una parte del problema della dematerializzazione, molto più importante, in quanto proiettata al futuro, è la gestione della nuova documentazione. Se si seguono le vecchie procedure, anche la nuova documentazione nascerà e si svilupperà su supporto cartaceo; ma se si riprogettano adeguatamente i processi amministrativi, ricorrendo all'ICT, la carta fin dall'origine può essere grandemente ridotta e, in molti casi, addirittura eliminata. Uno degli strumenti chiave per ridurre in futuro la 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 "semplicemente" 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. Proprio per favorire, nell'ambito della PA centrale, la sostituzione di comunicazioni cartacee con comunicazioni elettroniche, il Comitato dei Ministri per la Società dell'Innovazione ha approvato nel 2003 un progetto noto con la sigla "@P@" (si legge: "a per a"), gestito dal Cnipa con un finanziamento pari a 18 Meuro. Un'altra importante iniziativa, già in atto, riguarda l'eliminazione del tradizionale cedolino stipendio per i dipendenti pubblici: invece del solito modulo cartaceo, essi lo ricevono per posta elettronica, con le dovute garanzie di riservatezza. Si risparmia non solo sul costo della carta, ma anche sugli oneri per la distribuzione fisica dei cedolini stessi. Anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze sta rimuovendo gli ultimi ostacoli per consentire che l'intero processo fiscale delle imprese avvenga in modo telematico; così come il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha già avviato il processo per eliminare la maggior parte della documentazione cartacea che, per legge, deve essere tenuta presso ogni datore di lavoro. Nel campo dei privati, in materia di dematerializzazione, sono molto attive le Poste Italiane che stanno realizzando alcuni progetti veramente innovativi, tra i quali va segnalato quello che riguarda i bollettini postali ad immagine informatica.

Il Gruppo di lavoro per la dematerializzazione

Per comprendere e sviluppare al meglio le potenzialità insite nella dematerializzazione nel 2004 è stato istituito dal Ministro Stanca il "Gruppo di lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale", organismo composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio e di nove Ministeri cui è affidato il compito di:

individuare criteri e modalità tecniche per la conservazione in formato digitale delle diverse tipologie di documenti amministrativi, che sostituiranno progressivamente quelli su supporto cartaceo;

suggerire le regole tecniche per la trasmissione e l'esibizione dei documenti su supporto informatico, in modo da garantirne l'integrità, la conformità e la provenienza;

proporre iniziative per razionalizzare, modificare o integrare la normativa vigente al fine di favorire la gestione della documentazione digitale.

Si tratta pertanto di un'iniziativa per razionalizzare i processi di trasformazione e modernizzazione della burocrazia italiana. L'attività del Gruppo di lavoro svolta nel 2005 sulle tematiche: semplificazione delle procedure e della normativa, verifica dell'impatto provocato da tali iniziative sull'organizzazione delle amministrazioni, sensibilizzazione degli organi di "controllo" della Pubblica Amministrazione circa la necessità della dematerializzazione, analisi della possibilità di raccordo sulla materia con gli Enti territoriali e locali; può considerarsi giunta ad un primo stadio di analisi della situazione e delle principali problematiche. Le prime considerazioni riguardano la complessità e la problematicità dell'argomento, rivelatesi superiori al previsto, causate in primo luogo dall'estrema vastità della casistica riscontrata nell'ambito della gestione della documentazione amministrativa. 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 normative specifiche. 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. Il Gruppo in questa prima fase di attività - e ha seguito di un esame preliminare della normativa e delle prassi vigenti in materia presso le Amministrazioni oltre che di una serie di audizioni delle associazioni professionali, di categoria e degli organismi di settore, di soggetti rappresentativi del mondo dell'ICT e di rappresentanti di progetti internazionali ed esperti delle principali tematiche inerenti la gestione documentale - ha prodotto come sintesi del lavoro svolto "Il libro bianco sulla dematerializzazione") che rappresenta una summa completa e puntuale di quanto prodotto sinora dal punto di vista normativo sul tema della gestione informatizzata dei documenti. Attualmente si è deciso di affiancare al Gruppo di lavoro una Segreteria Tecnica 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, entro il primo semestre del 2006. La Segreteria opererà mediante sottogruppi di lavoro, denominati "Tavoli tecnici"; ne sono stati individuati 10, alcuni di tipo "trasversale", che affronteranno aspetti comuni a gran parte della tematica della dematerializzazione (Conservazione sostitutiva dei documenti, Aspetti tecnologici della conservazione permanente, Limitazione della produzione cartacea di pubblicazioni ufficiali, Riduzione dei tempi di conservazione dei documenti amministrativi, Figura del Responsabile della conservazione; Iniziative di incentivazione), ed altri di tipo "verticale", che riguarderanno aspetti specifici ad un certa classe di documenti amministrativi (Conservazione della documentazione bancaria, Conservazione della documentazione sanitaria, Conservazione della documentazione a fini tributari, Conservazione della documentazione del lavoro). Inoltre 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.

Luci ed ombre verso la dematerializzazione

La riforma dell'amministrazione pubblica è un'impresa di grande complessità, iniziata già da tempo e che durerà ancora a lungo, in questo contesto l'opportunità della dematerializzazione rappresenta un ulteriore passo verso la semplificazione delle procedure e la modernizzazione della PA, ma come tutti i grandi cambiamenti porta con sé luci ed ombre. Fra le luci vi è l'atteggiamento del personale delle amministrazioni: la grande maggioranza non solo usa l'informatica ma vuole usare l'informatica. C'è propositività, voglia di cambiamento del modo di lavorare. Gli uffici cominciano ad avere un nuovo atteggiamento, moderno, di servizio, partecipativo, iniziano a corrispondere tra loro con la posta elettronica e fra poco lo faranno anche con i cittadini. Eliminare la carta è solo una fase del nuovo modo di lavorare. Per le ombre vi sono in primis i freni psicologici e culturali nell'abbandonare la carta: di quella carta di cui ci si fida, che si vede, che si tocca, che oggi c'è e che ci sarà anche domani. Il file informatico invece ha caratteristiche quasi di immaterialità e per questo va trattato con prudenza. Per gli ambienti tradizionalisti inoltre la carta ha un valore storico, culturale e archivistico che la registrazione informatica non ha ancora dimostrato a sufficienza di possedere. Senza contare tutte le problematiche legate alla privacy che riguardano soprattutto il mondo sanitario. Le riflessioni condotte fino ad oggi sull'argomento e diversi recenti casi di studio hanno dimostrato che la dematerializzazione rappresenta una reale prospettiva di progresso per le amministrazioni solo quando riesca a coordinare le regole relative alla gestione e conservazione degli archivi e la disciplina dei documenti informatici dettata dalla normativa recente. Cosa fare allora? Innanzitutto, come sta facendo il Gruppo di lavoro sopra menzionato, continuare il dialogo tra operatori pubblici e privati, che, pur avendo gli stessi interessi per uno Stato più moderno, si muovono da punti diversi e con ottiche non sempre convergenti. Poi incentivare la realizzazione e l'adozione di soluzioni innovative. Ci aspettiamo dunque un 2006 in cui si cominceranno a raccogliere i frutti del tanto lavoro fatto negli anni passati e in cui i privati daranno l'avvio alla dematerializzazione della maggior parte delle loro procedure. Dal punto di vista dei cittadini ciò significherà un'amministrazione meno costosa - dunque più efficiente - e più rapida - dunque potenzialmente più efficace - : meno carta e più informatica sarà comunque il motto che accompagnerà l'inizio del viaggio del Codice dell'Amministrazione digitale, con il quale, anche attraverso la dematerializzazione, si vorrà rendere possibile il diritto del cittadino di corrispondere in modo informatico con le amministrazioni e il dovere, oltre che l'opportunità, per le amministrazioni stesse di rispondere in modo analogo.

E' possibile commentare un articolo dopo aver inserito username e password nel riquadro "Servizi"