

Un codice per la gestione dei documenti digitali

Adempimenti obbligatori e nuove opportunità per la pubblica amministrazione (PA)

Gilberto Marzano

Esperto in conservazione sostitutiva
Udine
gilmarzano@libero.it

Perché proporre ai lettori di “Biblioteche oggi” un argomento che sembrerebbe più d’interesse per chi si occupa di procedimenti amministrativi e della gestione di archivi di documenti?

Si potrebbe facilmente rispondere perché anche le biblioteche al loro interno trattano documenti amministrativi e perché i loro servizi nei confronti degli utenti non possono fare a meno delle nuove tecnologie, non solo per la ricerca nei cataloghi online, ma anche per la gestione dei prestiti e per l’interscambio informativo. Ci sarebbe anche da far osservare che la dematerializzazione ha trovato proprio nelle biblioteche uno dei luoghi ideali d’applicazione con la creazione delle cosiddette *biblioteche digitali* che offrono online i propri patrimoni.¹ Tuttavia, senza sottovalutare questi importanti aspetti, la motivazione del presente articolo è piuttosto quella di coinvolgere gli operatori delle biblioteche in una riflessione più ampia sui processi di innovazione che hanno interessato nell’ultimo decennio la PA e di conseguenza anche le biblioteche che, nella maggior parte dei casi, sono pubbliche e svolgono un servizio di pubblica utilità. Per quanto possibile, si è cercato di esporre i diversi argomenti tenendo conto della sensibilità del mondo *particolare* delle biblioteche secondo quell’assunto, tuttora valido, che “con l’avvento delle applicazioni ad *in-*

telligenza applicata, il requisito essenziale diventa il possesso di effettive conoscenze, valide ed efficaci nei diversi contesti produttivi”.²

Le fasi iniziali dell’innovazione digitale della PA

I primi provvedimenti finalizzati ad introdurre le nuove tecnologie informatiche e telematiche a supporto del processo di riforma della PA risalgono all’inizio degli anni Novanta. Nel 1993, viene creata l’AIPA (Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione) con lo scopo di favorire e diffondere l’informatica nelle amministrazioni pubbliche. Con il D. lgs. 196 del 2003, art. 176, l’AIPA è trasformata in CNIPA (Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione).³ Lo scopo dell’AIPA e del CNIPA è superare prioritariamente alcuni punti critici che bloccano la PA, quali la frammentazione organizzativa e procedurale interna agli enti, le barriere alla circolazione dei documenti e la loro enunciazione nei procedimenti amministrativi. Le tecnologie fruibili in quegli anni sembrano rendere possibile il raggiungimento di questi obiettivi. L’esigenza di riprogettare radicalmente i flussi documentali trova infatti disponibili i primi strumenti per la gestione del *workflow*, mentre comincia ad estendersi la diffusione del protocollo informatico.

Per quanto riguarda la gestione documentale, l’uso delle tecniche di archiviazione elettronica viene regolamentato attraverso il DPR 513 del 1997, contenente i criteri e le modalità per la formazione, l’archiviazione e la trasmissione di documenti mediante strumenti informatici e telematici. Successivamente, tutte le norme sulla documentazione amministrativa confluiscono in un testo unico, il DPR 445 del 2000, tuttora vigente, che rappresenta una pietra miliare per la gestione del protocollo e l’archiviazione dei documenti. Nel DPR 445, insieme alle definizioni essenziali per la tenuta del protocollo, ne sono introdotte altre di portata generale riguardanti l’ambito dei documenti informatici. Alcune di esse erano già contenute nel DPR 513 del 1997, altre sono invece totalmente nuove e per taluni aspetti ancora avveniristiche, come nel caso delle *chiavi biometriche*.⁴

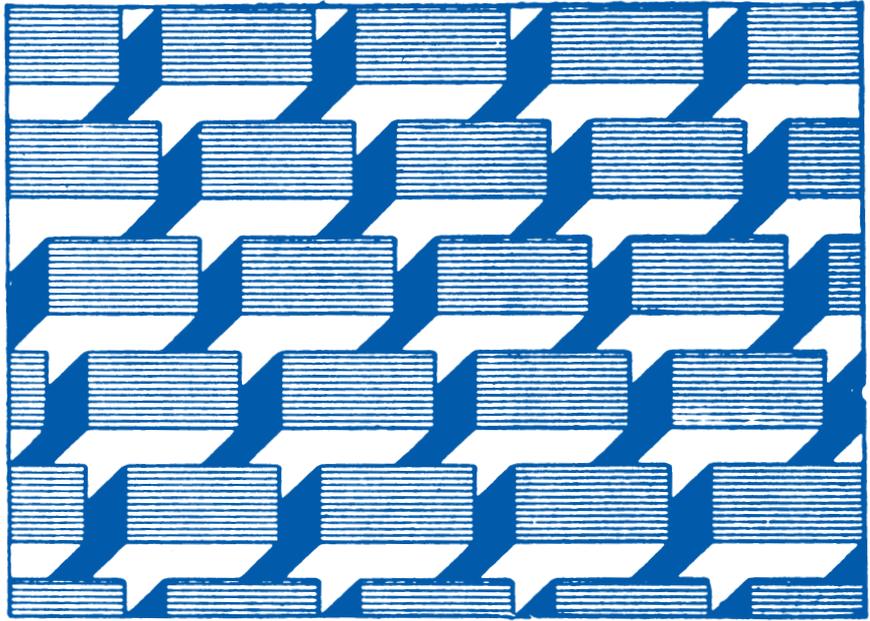
Un altro concetto importante che emerge all’inizio del 2000 è quello di *interoperabilità*, da intendersi come la capacità per le amministrazioni pubbliche di scambiare tra loro comunicazioni o servizi mediante prodotti informatici, facendo interagire sistemi fra loro differenti o disomogenei a livello sia software che hardware. Il DCPM del 31 ottobre del 2000 e la Circolare AIPA del 7 maggio del 2001 fissano le regole e le specifiche tecniche sulle modalità di trasmissio-

ne, il formato e la definizione delle informazioni minime ed accessorie relative alle comunicazioni comunemente scambiate tra le amministrazioni pubbliche e associate ai documenti protocollati. Lo scopo è quello di assicurare che lo scambio elettronico di informazioni tra le amministrazioni abbia le stesse caratteristiche di quello tradizionale (carta, firma, protocollo, fax...). È quindi varato il progetto della Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (RUPA). La sua denominazione non deve trarci in inganno: il progetto RUPA non consiste nella progettazione e realizzazione di una infrastruttura centralizzata di rete per la PA, ma nella definizione e sviluppo delle modalità e degli strumenti mediante i quali rendere possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi delle Amministrazioni, sia centrali che periferiche. Il suo obiettivo è rendere possibile la cooperazione tra sistemi che si sono sviluppati indipendentemente gli uni dagli altri con soluzioni informatiche ed organizzative disomogenee e incompatibili.

Non c'è dubbio che l'interoperabilità rappresenta un aspetto fondamentale anche per la cooperazione interbibliotecaria in quanto consente di superare le barriere costituite dalla eterogeneità dei vari sistemi locali. Una conferma a livello europeo è il progetto Europeana (<http://www.europeana.eu>), dal 2008 disponibile su web in versione prototipale e nato dalla Commissione Europea come obiettivo dell'agenda i2010 del 2005 relativa alle biblioteche digitali.

Le azioni prima del Codice dell'amministrazione digitale (CAD)

Con il 2000, partono i primi *piani programmatici integrati* per l'innovazione tecnologica nella PA. Nel



giugno del 2000, il Comitato dei ministri per la società dell'informazione vara il *primo piano d'azione per l'e-government*, col quale si vuole ricondurre ad un disegno unitario l'informatizzazione nel settore pubblico e procedere verso l'integrazione in un unico sistema interconnesso dei vari servizi online degli enti pubblici, sia nazionali che locali.

Lo scopo generale che si intende perseguire è quello di bilanciare il rapporto fortemente asimmetrico esistente tra l'amministrazione e il cittadino, sottraendo quest'ultimo alla *cultura della sudditanza* nei confronti dell'ente pubblico. Gli attori protagonisti di questo mutamento così radicale sono gli enti locali che vengono investiti dall'onere di conseguire i tre obiettivi principali del piano:

- migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni;
- informatizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese, integrando quando necessario i servizi di diverse amministrazioni;
- consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della PA e alle sue informazioni.

Per quanto riguarda il versante bi-

blioteche, i portali degli enti locali pubblicizzano i servizi delle biblioteche civiche, mentre si diffondono gli OPAC accessibili via internet. Nel 2001, è costituito il Ministero per l'innovazione e le tecnologie e sono ulteriormente sviluppate le tematiche dell'e-government. In particolare:

- lo sviluppo delle infrastrutture di rete a banda larga e la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni;
- la crescita della cultura informatica nelle scuole sia tra gli studenti che tra i docenti;
- la promozione del commercio elettronico, soprattutto tra le piccole e medie imprese, con agevolazioni fiscali e altre misure dedicate;
- la focalizzazione sugli aspetti della semplificazione e trasparenza dei procedimenti amministrativi, finalizzata a realizzare significativi risparmi di gestione e a migliorare i servizi nei confronti di cittadini e imprese.

Con il già citato DPR 445 del 2000, si pongono le basi per una vera e propria rivoluzione nella gestione dei documenti. Infatti, la norma, nello stabilire le regole per la tenuta del protocollo, fissa anche una serie di punti organizzativi e operati-

vi riguardanti l'ambito generale dei documenti informatici. Un'importante novità dal punto di vista dell'organizzazione interna dell'Ente è l'introduzione del concetto, di portata generale, di *area organizzativa omogenea* (AOO). Una AOO è indicata come un insieme definito di unità organizzative che in una amministrazione usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, di comuni servizi per la gestione dei flussi documentali. In questa prospettiva, l'attività di protocollazione assume una nuova connotazione: diventa quella fase del processo amministrativo che certifica l'esistenza del documento all'interno dell'amministrazione, identificandolo in maniera univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata con l'indicazione cronologica. La protocollazione non è più vista come mera operazione archivistica, ma come momento all'interno del processo di gestione degli atti amministrativi, e diviene il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le amministrazioni ed all'interno di ciascuna di esse. Nel DPR 445, sono contenuti i requisiti che il *documento informatico*, inteso come "rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti", deve rispettare per avere pieno valore legale.

Nel 2002, il Ministero per l'innovazione e le tecnologie emana il cosiddetto *secondo piano d'azione per l'e-government*, contenente un modello di riferimento strategico i cui elementi fondamentali sono:

- erogazione attraverso modalità innovative e secondo un approccio del tipo *eventi della vita* (*life events*), ossia attraverso la selezione da parte del cittadino delle informazioni e dei servizi sulla base dei propri bisogni connessi al suo status e ai cambiamenti che questo subisce nel tempo;
- riconoscimento digitale dell'utente attraverso strumenti di firma digitale sicura;
- accesso ai servizi mediante carte

elettroniche e l'introduzione della carta di identità elettronica – che però negli anni successivi si rivelerà una innovazione troppo costosa e complessa per essere effettivamente adottata;

- accesso multicanale alle informazioni, realizzato attraverso una pluralità di canali innovativi di comunicazione dai quali l'utente può raggiungere i servizi offerti: internet, call center, cellulare, reti di terzi ecc.;
- interoperabilità e potenziamento delle infrastrutture di comunicazione.

Nell'ambito del piano d'azione, i progetti di innovazione tecnologica presentati dalle Regioni sono finanziati con una erogazione cospicua di fondi. Sono presi in considerazione progetti che razionalizzano il *ciclo di vita* delle politiche locali, sviluppano la cosiddetta *democrazia elettronica*, introducono servizi per il pagamento online di tributi e affrontano diverse tematiche di pubblico interesse, quali, ad esempio, l'ambiente, la famiglia, l'urbanistica, i trasporti, la scuola.

Nel 2003, il Governo vara il progetto del *T-government*, comprendendo sotto questo termine l'insieme dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche o dagli enti privati, fruibili dall'utente tramite il mezzo televisivo, in particolare tramite la televisione digitale terrestre.

Il CAD

Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) è la pietra miliare per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie nel rinnovamento della PA.⁵ È emanato con il D. lgs. del 7 marzo 2005, n. 82, pubblicato sulla "Gazzetta ufficiale" n. 112 del 16 maggio 2005, ed entra in vigore il 1° gennaio 2006. Esso ha lo scopo di assicurare e regolare tutti gli aspetti riguardanti l'informazione digitale e, in alcuni limitati casi, disci-

plina anche l'uso del documento informatico nei rapporti tra privati.

Nel 2006, pochi mesi dopo la sua entrata in vigore, il Codice è fatto oggetto di una serie di correttivi, disposti con il D. lgs. del 4 aprile 2006, n. 159, che, oltre a modificarne in diversi punti l'articolato, traspone nel suo *corpus* l'intero testo già contenuto nel D. lgs. del 2005 n. 42 (contestualmente abrogato), che disciplinava il *Sistema Pubblico di Connettività* e la *Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni*.⁶

Un'importante novità è infine introdotta dall'art. 16 del "Decreto anti-crisi" (D. lgs. 185 del 2008, convertito in Legge n. 2 del 2009) con la modifica dei commi 4 e 5 dell'art. 23 per cui la copia digitale, firmata digitalmente dal responsabile della conservazione del documento cartaceo originale, ha lo stesso valore dell'originale senza obbligo di autentica da parte del notaio o di altro pubblico ufficiale, salvo che per i documenti da indicare con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con il CAD sono ribaditi tutti i principi affermati dalla precedente normativa, compreso quello per cui tutte le pubbliche amministrazioni devono essere in condizione di accettare forme di pagamento in rete anche tramite intermediari (carte di credito, bonifici telematici ecc.) e accettare e preferire lo scambio e la circolazione dei documenti in via telematica.

Così Luca Boccoliero sintetizza gli obiettivi di fondo del CAD:⁷

- piena valorizzazione degli investimenti realizzati;
- razionalizzazione del sistema nel suo complesso;
- interoperabilità tra le amministrazioni;
- effettiva e ampia transizione verso modalità di erogazione del servizio online;
- pieno accordo tra digitalizzazione, organizzazione, processi e servizi al pubblico.

Di poco precedente al CAD è il D. lgs. 42 del 28 febbraio del 2005 *Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della Pubblica Amministrazione, a norma dell'articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229*. Con l'art. 2, è introdotto il *Sistema Pubblico di Connettività* (SPC), definito come "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessari 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".

I principi del D.lgs. 42 sono ricompresi e integrati nel CAD che, a tutti gli effetti, può essere interpretato come *la carta costituzionale della società digitale* in quanto con esso sono stabiliti i diritti e i doveri di tutti i soggetti coinvolti nell'esercizio delle tecnologie digitali e sono forniti i principi operativi mediante i quali tali diritti e doveri si concretizzano.

I nuovi diritti introdotti dal CAD

Si è già accennato al fatto che l'art. 16, comma 12 del D. lgs. anti-crisi abbia modificato i commi 4 e 5 dell'art. 23 del CAD consentendo che lo stesso responsabile della conservazione del documento cartaceo originale, ossia del cosiddetto *originale analogico unico*,⁸ potesse attestare la conformità all'originale della copia su supporto informatico, mediante l'apposizione della propria firma digitale e la validazione temporale inserita a chiusura del processo. La validazione temporale av-

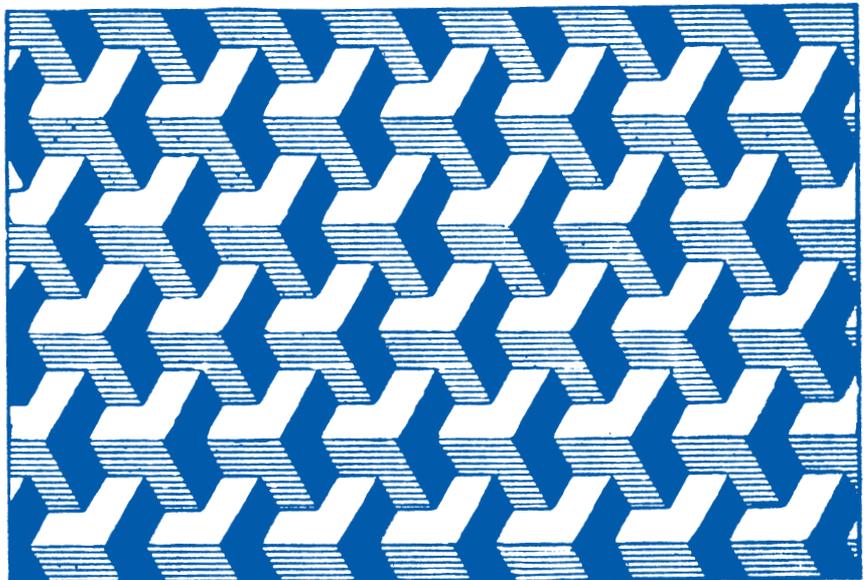
viene mediante la cosiddetta *marcatura temporale*, a tutti gli effetti simile ad una marca da bollo, acquistabile da una *certification authority*, che attesta in modo assoluto e non modificabile *data, ora, minuto e secondo* ed è digitalmente applicabile al documento digitale. Il documento digitale costruito in questo modo, ossia con firma e marcatura digitali, sostituisce l'originale ad ogni effetto di legge.

Questa norma risolve uno dei maggiori problemi della conservazione sostitutiva, semplificandone radicalmente l'attuazione. Grazie a questa novella, si rende infatti possibile la dematerializzazione degli originali analogici unici in maniera più semplice e diretta potendosi provvedere ad essa immediatamente a cura del detentore, salvo le eccezioni dettate da esigenze pubblicistiche che continuano a richiedere l'intervento del pubblico ufficiale. Ciò significa che il privato può dematerializzare anche contratti o polizze assicurative, come già previsto dal regolamento Isvap n. 27 del 14 ottobre 2008, quindi inviarli tramite *posta elettronica certificata* (PEC) agli uffici competenti, ottenendo la ricevuta di spedizione e di consegna della documentazione spedita. Una e-mail inviata con la PEC equi-

vale in tutto e per tutto ad una raccomandata.

Per quanto riguarda il mondo delle biblioteche, la nuova norma sulla copia digitale di originali analogici unici può assumere aspetti importanti, soprattutto per i patrimoni cartacei che si intendono mettere a disposizione in forma digitalizzata. C'è infatti la possibilità di certificare che la copia digitale è effettivamente conforme all'originale cartaceo, e questo può essere un ulteriore elemento a favore delle biblioteche digitali e ad una loro estensione ad ambiti aventi pertinenza archivistica.

Tuttavia, al di là delle questioni operative, da un punto di vista generale, con il CAD si afferma una vera e propria rivoluzione copernicana che vede i cittadini e le imprese come *utenti* di servizi nei confronti dell'amministrazione, quindi non più in posizione subordinata rispetto ad essa, ma come *soggetti fruitori* le cui esigenze *devono* essere soddisfatte. Nel CAD sono individuati e normati una serie di nuovi diritti per i cittadini e le imprese connessi con l'uso delle nuove tecnologie: "I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con



le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice” (art. 3). Ciò significa che viene a cadere la prassi che ci si debba recare presso gli sportelli dell’amministrazione o del gestore di pubblici servizi per presentare domande, fornire chiarimenti, ottenere informazioni e moduli, ecc. Nella nuova idea di servizio, anche i pagamenti dovrebbero poter essere effettuati on line, con procedure di e-commerce. Per quanto riguarda soprattutto case editrici e biblioteche specializzate, ma anche librerie, quello del pagamento online di servizi è una pratica che si è da tempo diffusa e per la quale si sono già affermati degli standard *de facto*. Un esempio in campo librario è la rete Abebooks (<http://www.abebooks.com>), la grande piattaforma mondiale di libri nuovi, antichi, usati e fuori catalogo con migliaia di librerie partner sparse in tutto il mondo.

Un altro punto importante del CAD riguarda il diritto all’accesso e all’inizio di documenti digitali. L’art. 4 recita infatti che:

1. La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione secondo quanto disposto dagli articoli 59 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.
2. Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa.

Gli altri nuovi diritti sono:

- il diritto ad effettuare ogni pagamento in forma digitale (art. 5);
- il diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (art. 6);
- il diritto alla qualità del servizio e alla misura di soddisfazione (art. 7);

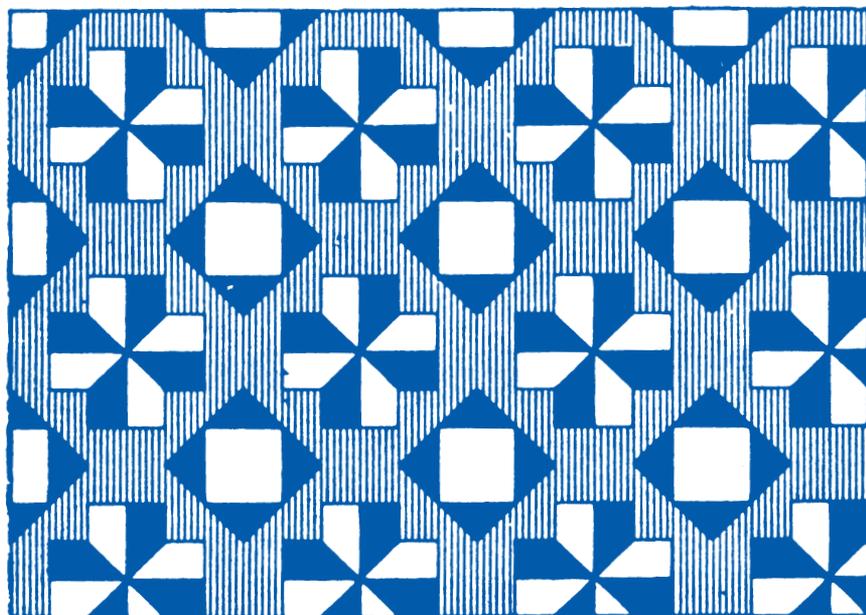
- il diritto alla partecipazione;
- il diritto a trovare tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati.

L’attuazione del CAD

L’attuazione dei principi contenuti nel CAD non si è sviluppata in modo rapido, né tantomeno procede in modo uniforme; di conseguenza più che di attuazione, sarebbe appropriato parlare di tentativi di attuazione. Di fatto, lo sviluppo del CAD è stato rallentato principalmente da fattori economici, connessi con la crisi iniziata alla fine del 2006 che ha ridotto le disponibilità finanziarie dello Stato e degli enti territoriali, oltre ad essere stato ostacolato dall’inerzia al cambiamento propria delle grandi organizzazioni, specie se pubbliche. Malgrado i risultati non abbiano spesso corrisposto alle aspettative, notevoli sono stati gli sforzi fatti per sostenere la semplificazione e la trasparenza dei procedimenti amministrativi e ottemperare alla Direttiva del Consiglio dei ministri del 27 luglio 2005 (“Gazzetta Ufficiale” 18 ottobre 2005, n. 243), sulla *Qualità dei servizi on line e misurazione della soddisfazione degli utenti*.

Nel gennaio 2007, con il documento *Verso il sistema nazionale di e-government – Linee strategiche*, il Governo ha fatto un ulteriore passo avanti individuando i principi generali cui devono ispirarsi le amministrazioni nel perseguire il proprio rinnovamento sfruttando le nuove tecnologie. Ancora una volta si ribadisce l’importanza dell’integrazione del coordinamento delle iniziative portate avanti a livello centrale e periferico dalle amministrazioni pubbliche e la necessità di un raccordo con le direttive europee e le strategie dell’UE. Al punto 6.2, il documento indica il modo in cui deve essere sostenuta la produzione del software e come debbano essere valorizzate le soluzioni *open source*:

Nel dicembre 2008, il Governo ha presentato il piano denominato “E-gov 2012”, nel quale si dà corpo agli indirizzi del governo per fronteggiare le nuove esigenze dei cittadini, per utilizzare le nuove tecnologie ICT, per allineare l’Italia alle migliori performance europee. Il Piano propone scelte coerenti con la strategia di Lisbona e la volontà dell’UE di veder ridotti del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi, per rafforzare la competitività.



Al momento, sono stati individuati i seguenti obiettivi settoriali, alcuni dei quali interessano anche l'ambito dei servizi bibliotecari, anche se finora questo settore e più in generale quello dei beni culturali non sono esplicitamente citati.

- *Interazione digitale scuola famiglia.* Semplificazione delle comunicazioni scuola-famiglia attraverso la disponibilità in rete dei principali documenti prodotti dalle scuole (ad esempio, domande di iscrizione, prenotazione colloqui, pagella elettronica e registro elettronico), e la possibilità di utilizzare, come canali di comunicazione, internet, e-mail, SMS.
- *Strumenti innovativi per la didattica digitale.* Tutte le scuole dovrebbero essere dotate di almeno tre aule informatizzate con lavagne digitali interattive e personal computer.
- *Notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali.* L'obiettivo è quello di consentire nel processo civile l'invio delle comunicazioni e delle notifiche in via telematica dagli uffici giudiziari agli avvocati e agli ausiliari del giudice. Ciò abbrevierebbe i tempi dei processi, in quanto permetterebbe la costituzione del fascicolo elettronico dei giudici e l'archiviazione e la consultazione informatica della documentazione attinente ai procedimenti.
- *Certificati giudiziari online.* Dovrebbe permettere il rilascio di certificati giudiziari anche presso sportelli di altre pubbliche amministrazioni sul territorio e all'estero. I certificati interessati sono quelli del Casellario, ed in particolare il certificato relativo ai carichi pendenti.
- *Trasmissione telematica delle notizie di reato dalle forze di polizia alle Procure.* Dovrebbe consentire di agevolare le attività delle Procure nella fase delle indagini e nella fase pre-dibattimentale del processo penale, consentendo la trasmissione telematica alle Procure

stesse delle notizie di reato da parte delle forze di polizia giudiziaria, con l'alimentazione automatica del registro delle notizie di reato e la costituzione del fascicolo elettronico del PM e del GIP.

- *Digitalizzazione del ciclo delle prescrizioni e dei certificati medici.* Dovrebbe permettere la sostituzione delle prescrizioni (farmaceutiche e specialistiche) e dei certificati di malattia cartacei con documenti digitali, secondo gli standard del Fascicolo Sanitario Elettronico.
- *Fascicolo Sanitario Elettronico.* L'obiettivo è quello di rendere disponibile ai cittadini la propria storia clinica in forma elettronica, assicurando che tale patrimonio informativo sia disponibile nel pieno rispetto della privacy.
- *Impresa in un giorno.* L'obiettivo è quello di rendere disponibile un unico punto di accesso in rete per gli adempimenti delle imprese (iscrizioni, variazioni, autorizzazioni ecc.), secondo la Direttiva europea e in collaborazione con le Camere di commercio.
- *Passaporto elettronico e carta d'identità.* Le Questure e i Consolati dovrebbero rilasciare il passaporto elettronico anticontraffazione dotato di microprocessore per la registrazione dei dati del titolare.
- *Anagrafe comunale unitaria con sistema catastale degli immobili.* Integrazione dei dati di origine comunale con i dati catastali e il data base topografico regionale a grande scala. Dovrebbe consentire di diffondere, tramite SPC, sull'intero territorio nazionale, il Sistema Informativo Nazionale Catastale e le variazioni edilizie.
- *Casella elettronica certificata per i cittadini, le amministrazioni pubbliche, le imprese e i professionisti.* Prevede la messa a disposizione dei cittadini e delle imprese di una casella di posta elettronica certificata, al fine di dematerializzare lo scambio di documenti con le pubbliche amministrazioni.

- *Fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione.* Dovrebbe ridurre i costi per le imprese e le pubbliche amministrazioni attraverso l'integrazione dei processi di fatturazione con quelli di pagamento.

- *Pagamenti online verso la pubblica amministrazione.* Dovrebbe essere possibile effettuare i pagamenti dovuti alle pubbliche amministrazioni centrali, attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'infrastruttura tecnica, per i pagamenti – in corso di progettazione – dovrebbe essere un servizio generalizzato disponibile per tutte le amministrazioni su SPC.

CAD e nuovi obblighi nella gestione archivistica

Maria Grazia Pastura, Direttore generale degli Archivi del Ministero per i beni e le attività culturali, propriamente osserva:⁹

L'impatto della nuova codificazione emanata con il Codice dell'amministrazione digitale in materia di archivi digitali – a parere di chi scrive – non è poi così devastante rispetto al tema della corretta formazione degli archivi anche – e direi soprattutto – con riferimento al formato digitale e a quello della loro conservazione, anche di lungo periodo. È ben vero che si è creata, con l'emanazione del Codice, una sorta di cesura tra le vigenti disposizioni del DPR 445/2000 in materia di formazione e conservazione degli archivi pubblici – che sembrano riferirsi all'archivio cartaceo, proprio per la ragione che sono state espunte dal testo normativo le disposizioni relative al materiale prodotto su supporto informatico – e quelle del D.Lgs. 82/2005, che si riferiscono alla documentazione propriamente digitale: ma si tratta di una cesura, a mio parere, più apparente che reale.

Ciò non toglie che, permanendo i vecchi obblighi sull'archiviazione dei

documenti cartacei, ne siano stati individuati e fissati dei nuovi riguardanti l'ambito specifico dei documenti digitali.

I principali si riferiscono alla firma dei documenti digitali e alla loro conservazione.

Per quanto riguarda la firma, il titolare del certificato di firma "è tenuto ad assicurare la custodia del dispositivo di firma e ad adottare tutte le misure organizzative e tecniche idonee ad evitare danno ad altri; è altresì tenuto ad utilizzare personalmente il dispositivo di firma" (art. 32 c. 1).

Anche il certificatore "è tenuto ad adottare tutte le misure organizzative e tecniche idonee ad evitare danno a terzi" (art. 32 c. 2), mentre misure organizzative e tecniche sono dettagliate nelle lettere *a - m* del comma successivo.

Gli obblighi per il titolare del certificato di firma hanno un forte impatto sull'organizzazione del lavoro d'ufficio, perché la firma del documento digitale è sicuramente un'operazione che ha maggiori implicazioni procedurali di quella, altrettanto delicata, della firma su un documento cartaceo. C'è anche da tener conto che il dispositivo di firma, usato o no dall'effettivo titolare, produce comunque firme autentiche.

Per quanto riguarda la conservazione dei dati, "i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni devono essere custoditi e controllati con modalità tali da ridurre al minimo i rischi di distruzione, perdita, accesso non autorizzato o non consentito o non conforme alle finalità della raccolta" (art. 51 c. 2). La conservazione digitale è un processo tutt'altro che semplice, non soltanto per le tecnologie che richiede, quanto per le implicazioni organizzative e per gli aspetti legali.¹⁰ Per questa ragione, per conservare *a norma* i documenti digitali è nata l'esigenza di una nuova figura professionale: quella del *responsabile della conservazione so-*

stitutiva, figura chiave che dovrebbe sovrintendere tutti i processi riguardanti la conservazione e l'esibizione dei documenti digitali. Il responsabile della conservazione sostitutiva deve garantire il rispetto delle linee guida individuate e redatte per assicurare la *conservazione a norma* dei documenti dell'ente. È tenuto a documentare i diversi passaggi procedurali e a garantirne la corretta esecuzione.

Oltre che nei confronti del soggetto per cui opera, dovrà rendersi garante anche nei confronti delle autorità fiscali, assicurando la corretta gestione dell'archivio secondo principi di sicurezza ben stabiliti e documentati e adottando procedure di tracciabilità tali da garantire la corretta conservazione, l'accessibilità al singolo documento e la sua esibizione.¹¹

La nomina del responsabile della conservazione, in base all'art. 5 della Delibera CNIPA n. 11 del 19 febbraio 2004, avviene da parte del legale rappresentante dell'ente. Con l'accettazione dell'incarico, il responsabile della conservazione si impegna a definire e a gestire il sistema di conservazione dei documenti.

In particolare:

- definisce le caratteristiche e i requisiti del sistema di conservazione in funzione della tipologia dei documenti (analogici o informatici) da conservare, della quale tiene evidenza;
- organizza conseguentemente il contenuto dei supporti ottici e gestisce le procedure di sicurezza e di tracciabilità che ne garantiscono la corretta conservazione, anche per consentire l'esibizione di ciascun documento conservato;
- archivia e rende disponibili, con l'impiego di procedure elaborate, relativamente ad ogni supporto di memorizzazione utilizzato, le seguenti informazioni:

1. identificativi delle persone eventualmente delegate dal responsabile della conservazione, con l'indica-

zione dei compiti alle stesse assegnati,

2. indicazione delle copie di sicurezza,

3. un archivio del software dei programmi in gestione nelle eventuali diverse versioni;

– verifica la corretta funzionalità del sistema e dei programmi in gestione;

– adotta le misure necessarie per la sicurezza fisica e logica del sistema di memorizzazione;

– richiede la presenza di un pubblico ufficiale nei casi in cui sia previsto suo intervento, assicurando allo stesso l'assistenza e le risorse necessarie per l'espletamento delle attività al medesimo attribuite;

– definisce e documenta le procedure di sicurezza da rispettare per l'apposizione del riferimento temporale;

– verifica periodicamente, con cadenza non superiore a cinque anni, l'effettiva leggibilità dei documenti conservati provvedendo, se necessario, al riversamento diretto o sostitutivo del contenuto dei supporti;

– il responsabile del procedimento di conservazione sostitutiva può delegare, in tutto o in parte, lo svolgimento delle proprie attività ad una o più persone che, per competenza ed esperienza, garantiscano la corretta esecuzione delle operazioni ad esse delegate.

In particolare, l'attività del responsabile della conservazione risulta determinante:

- nel caso di conservazione di documenti dematerializzati, nella fase di acquisizione in formato immagine (scansione) dei documenti analogici, in assenza di ulteriori specificazioni normative, egli dovrà farsi carico della scelta di un formato che consenta l'effettiva leggibilità dei documenti conservati, che sottoporrà a verifica periodica con cadenza non superiore ai cinque anni assicurandosi dell'effettiva leggibilità dei do-

- cumenti conservati, provvedendo, se necessario, al riversamento diretto o sostitutivo del contenuto dei supporti;
- nella fase di apposizione della firma digitale e marca temporale, egli dovrà scegliere se operare sull'insieme dei documenti, sull'unica impronta di essi, oppure su più impronte che rappresentano i singoli documenti o insiemi di essi. In base alle tipologie di documenti e alle procedure operative che ne regolano il flusso di lavoro (*workflow*), dovrà determinare ad esempio se la marca temporale dovrà essere apposta sul singolo documento o su un lotto di documenti, oppure se dovrà essere mandato in conservazione il documento o la sua impronta ecc.;
 - se appositamente designato, spetta al responsabile della conservazione l'invio dell'impronta dell'archivio oggetto di conservazione

alle competenti agenzie fiscali, ai sensi dell'art. 5 comma 1 DM 23 del gennaio 2004: "Entro il mese successivo alla scadenza dei termini stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 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".

Conclusioni

Le implicazioni e gli effetti dell'innovazione digitale nella PA sono

importanti anche per il mondo bibliotecario: le nuove tecnologie rendono oggi possibili molti degli scenari immaginati da Ted Nelson, Lancaster e altri pionieri che hanno gettato le basi concettuali per la circolazione globalizzata delle conoscenze.

Scrive Pierluigi Ridolfi:

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. Oggi il tema è diventato di grande attualità ed è balzato all'attenzione degli operatori del settore perché finalmente si è riusciti a trovare una soluzione alla maggior parte dei problemi. Infatti, con l'entrata in vigore del Codice dell'amministrazione digitale (1° gennaio 2006), viene da-

ta attuazione, ricorrendo alle più avanzate tecnologie informatiche, ai meccanismi deputati a realizzare in concreto la tanto auspicata scomparsa della carta.¹²

I benefici della dematerializzazione sono indubbi, specie nel caso dei documenti che nascono già come documenti digitali. Più complesso e soprattutto più oneroso è il caso della dematerializzazione dei documenti analogici. La normativa vigente presenta ancora lacune e paradossi. Ad esempio, non tutti i documenti che sono stati sostituiti con una copia digitale possono essere automaticamente distrutti, per quanto inutili siano. I documenti cartacei, di qualsiasi tipo, sono assoggettati alla tutela del Ministero per i beni e le attività culturali e il Codice dei beni culturali e del paesaggio all'art. 10, comma 2, include tra i beni oggetto della tutela anche "gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico". La distruzione dei documenti degli enti pubblici e dei documenti di privati aventi eccezionale valore storico e fatti oggetto di notifica, può infatti avvenire solo a seguito di una specifica autorizzazione da parte di apposite "Commissioni di scarto", controllate dalle locali soprintendenze.

Inoltre, i documenti digitali ottenuti dalla dematerializzazione sono soggetti all'obbligo della conservazione sostitutiva.

Certamente nessuno pensa allo scarto delle opere custodite nelle biblioteche! Tuttavia, la sempre più elevata possibilità di disporre di documenti digitali apre nuovi scenari anche per il futuro delle biblioteche e dei centri di documentazione. L'accesso online a fondi archivistici di enti e la facilità di attingere a massicci volumi di opere, insieme alla capacità di effettuare sui diversi materiali ricerche *full text* anche in più lingue, pongono

nuovi e interessanti problemi.¹³ Oltre alla necessità di colmare il *digital divide* assicurando a tutti gli utenti la banda larga per le connessioni web, può esserci anche l'esigenza di garantire il diritto d'accesso, l'autenticità dei materiali messi a disposizione e la loro conservazione nel tempo.¹⁴ Per non parlare della necessità di modalità di ricerca adatte alle nuove disponibilità documentali. In questa prospettiva, si è ritenuto, se non prepedeuto a tali tematiche, quanto meno non inopportuno, un excursus sulla normativa vigente per i documenti digitali e sul suo percorso evolutivo.

Note

¹ *La biblioteca digitale: produzione, gestione e conservazione della memoria nell'era digitale*, Atti della 3. Conferenza nazionale delle biblioteche, Biblioteca del Monumento Nazionale di Santa Giustina Padova, 14-16 febbraio 2001, Roma, Tiellemmedia Editore, 2002.

² GILBERTO MARZANO – ANTONIO DANIN, *Pratica documentale e nuovi scenari professionali*, "Biblioteche oggi", 9 (1991), 2, p. 159-166.

³ Il CNIPA dovrebbe ancora una volta cambiare denominazione e chiamarsi Digit@PA.

⁴ Per *chiave biometrica* si intende la sequenza di codici informatici utilizzati nell'ambito di meccanismi di sicurezza informatica che impiegano metodi di verifica dell'identità personale basati su specifiche caratteristiche fisiche dell'utente (es. impronta della retina, impronte digitali, impronta vocale).

⁵ PAOLO GIACALONE, *La normativa sul governo elettronico. Dal decreto legislativo 39/93 al codice dell'amministrazione digitale*, Milano, Franco Angeli, 2007.

⁶ ANDREA LISI – LUCA GIACOPUZZI, *Guida al codice dell'amministrazione digitale*, Matelica, Halley Editrice, 2006.

⁷ LUCA BOCCOLIERO, *Il governo elettronico*, Milano, Tecniche Nuove, 2009, p. 238.

⁸ Gli *originali analogici unici* sono quei documenti per i quali non è possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi.

⁹ MARIA GRAZIA PASTURA, *Codice dell'amministrazione digitale: problemi e prospettive archivistiche*, "I QUADERNI - Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione", n. 25, maggio 2006, p. 21.

¹⁰ GILBERTO MARZANO, *Alcune riflessioni sulla conservazione a norma dei documenti*, "Teche", Associazione culturale per lo studio del diritto, Pordenone, 2009, p. 32-40.

¹¹ Una illustrazione della normativa corredata da una serie di consigli pratici è in ENRICO BARDAVID, *Conservazione sostitutiva*, Rimini, SAN Communication, 2007.

¹² PIERLUIGI RIDOLFI, *Dematerializzazione dei documenti: idee per un percorso*, "I Quaderni CNIPA", n. 25, maggio 2006, p. 5-6.

¹³ STEFANO VITALI, *Passato digitale. Le fonti dello storico all'epoca del computer*, Milano, Bruno Mondadori, 2004.

¹⁴ ALBERTO SALARELLI – ANNA MARIA TAMMARO, *La biblioteca digitale*, Milano, Editrice Bibliografica, 2006; *L'arca futura. Archivi medialti digitali, audiovisivi, web*, a cura di Gino Frezza, Roma, Meltemi, 2008.

Abstract

Information Technology has profoundly changed the way we daily produce, search, and present documents and information. New rules have been introduced to manage digital documents and document workflow, although the principles of authentication, certification and preservation have remained the same as for paper documents. The Italian legislation is among the most advanced, thanks to the careful work performed by AIPA and then by CNIPA. This article aims to illustrate the process of innovation that, in the last decade, involved the Italian PA and consequently also the libraries, as public entities engaged in public service. It reviews the steps underlying the formulation of rules for the computerized management of document cycle life and for a new conception of relationships between government, enterprises and citizens. The paper examines the new rights acquired by enterprises and citizens as documents sending via certified mail, digital signature, electronic payments and access to information. It also deals issues regarding the digitization of paper documents and the rules for the preservation of digital documents.