





*Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie*

## LA DEMATERIALIZZAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

*Libro Bianco del Gruppo di Lavoro interministeriale per la  
dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale*

Pubblicazione a cura del CNIPA

*Marzo 2006*

*Pubblicazione a cura del CNIPA*  
*Via Isonzo, 21b - 00198 Roma – Tel. 06 85264.1 – [www.cnipa.gov.it](http://www.cnipa.gov.it)*

---

*Il presente documento è stato predisposto dalla Segreteria Tecnica del Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale, e in particolare da Enrica Massella Ducci Teri e Maurizio Gentilini, con la collaborazione di Mauro Draoli*

---

## Prefazione

---

Le tecnologie digitali sono una rilevante risorsa per l'efficienza e la produttività della Pubblica Amministrazione. Uno Stato che costa meno e lavora meglio crea più ricchezza per l'Italia. Questo è un obiettivo che il Governo ha promosso e deve continuare a costituire una priorità per il nostro Paese anche nel futuro.

In tale prospettiva, il tema della dematerializzazione assume particolare rilevanza e attualità. Infatti, l'impulso dato dalla nostra politica per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso nuove applicazioni tecnologiche, un quadro normativo coerente, un'organizzazione dedicata, un metodo condiviso e una cultura diffusa dell'e-government, consente oggi di realizzare quegli ingenti benefici, in termini di risparmio e di efficacia, che il passaggio del documento amministrativo dalla carta al bit ha sempre prospettato. 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". Un'immagine che impegna a una trasformazione profonda del modo di operare di ogni pubblica amministrazione e a una valorizzazione delle proprie risorse professionali.

Per realizzare questa grande opportunità ho istituito il Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale. Lo scopo è risolvere molti problemi inerenti la gestione della documentazione amministrativa, attraverso l'eliminazione della documentazione cartacea esistente e evitando la produzione di nuova carta. Il *modus operandi* è basato sul confronto e sul coinvolgimento di amministrazioni centrali e locali, associazioni professionali e di categoria, organismi ed esperti di settore che, pur avendo gli stessi interessi per realizzare uno Stato più moderno ed efficiente, si muovono spesso da punti diversi e con ottiche non sempre convergenti. Il Gruppo sta procedendo nel lavoro - che si concluderà entro la prima metà del 2006 - di individuazione di criteri e modalità per la conservazione in formato digitale delle diverse tipologie di documenti amministrativi, che sostituiranno progressivamente quelli su supporto cartaceo; di elaborazione di regole tecniche per la trasmissione e l'esibizione dei documenti su supporto informatico, in modo da garantirne l'integrità, la conformità e la provenienza; di proposizione di iniziative per razionalizzare, modificare o integrare la normativa vigente al fine di favorire la gestione della documentazione digitale.

Questo progetto è collegato al più ampio impegno di razionalizzare i processi di trasformazione e modernizzazione della burocrazia italiana. Le opportunità fornite dalla

dematerializzazione ne fanno parte e sono collegate ai grandi temi della semplificazione amministrativa e della valorizzazione del personale attraverso la formazione. Il patrimonio di iniziative ed esperienze costruito in questi anni è una garanzia per operare con successo su questo terreno di frontiera su cui si misura la nostra Pubblica Amministrazione. L'Italia può contare su un complesso normativo tra i più avanzati nel panorama europeo; molte soluzioni tecnologiche sono state già ampiamente collaudate ed offrono affidabilità e garanzie; l'atteggiamento del personale delle amministrazioni è generalmente positivo nei confronti dell'adozione di nuovi processi indotti dall'innovazione tecnologica.

Occorre superare alcune barriere culturali al cambiamento, all'abbandono della carta per un atteggiamento di fiducia nel documento informatico come generatore di progresso e valore economico. Occorre convincere "gli incerti". Insistendo nel percorso della divulgazione, della presentazione di esperienze e risultati, della formazione.

Questo *Libro Bianco* ne è un piccolo esempio. Ancora tangibile, ma ci auguriamo per poco.

Lucio Stanca

Ministro per l'innovazione e le tecnologie

---

# Presentazione

---

*I piccoli risultati precedono quelli grandi*

Ignazio di Loyola

Il Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale ha raccolto in questo *Libro Bianco* i primi risultati della propria attività, iniziata nel novembre del 2004.

In grande sintesi:

- la dematerializzazione dei documenti, pur essendo solo uno dei tasselli della riprogettazione delle procedure della Pubblica Amministrazione in una prospettiva digitale, è quella sulla quale è possibile realizzare con maggior rapidità degli interventi concreti;
- la gestione documentale vale oltre il 2% del PIL: un obiettivo di dematerializzazione di appena il 10% genererebbe un risparmio di 3 miliardi di euro, ripetibile ogni anno;
- il quadro normativo alla base dei processi amministrativi totalmente digitali è sostanzialmente completo;
- le tecnologie per la redazione, firma, protocollazione, trasmissione e archiviazione dei documenti informatici sono adeguate;
- i procedimenti sui quali intervenire sono innumerevoli: occorre pertanto una significativa azione di sensibilizzazione e di formazione del personale coinvolto, in pratica di tutta l'amministrazione pubblica;
- esistono già numerosi esempi concreti che hanno avuto successo;
- nulla osta pertanto a realizzare la tanto auspicata "scomparsa della carta".

La macchina della dematerializzazione è partita, ma appare ancora frenata: si tratta di convincere le persone, con l'informazione e con la formazione, che una amministrazione "full digital" è possibile. Ci sono ancora troppi "se" e troppi "ma": si tratta di convincere gli incerti con la forza dei fatti.

Il Gruppo di Lavoro ha avuto anche lo scopo di individuare questi freni e di attivare iniziative per far sì che la macchina prenda velocità e vada a regime.

Sono stati attivati dieci “Tavoli tecnici” per approfondire alcuni specifici problemi e per contribuire alla diffusione del concetto che la dematerializzazione è un processo veramente dietro l’angolo, che si può realizzare presto e bene. I risultati di questi tavoli saranno pubblicati in un altro Libro Bianco entro l’estate, data in cui si prevede di concludere le attività del Gruppo di Lavoro.

Pierluigi Ridolfi  
Presidente del Gruppo di Lavoro

Roma, marzo 2006

---

# Indice

---

<b>Prefazione</b>	<b>3</b>
<b>Presentazione</b>	<b>5</b>
<b>Introduzione e sintesi</b>	<b>9</b>
<b>PARTE I</b>	
<b>Il Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione</b>	
1. COMPITI E ATTIVITÀ	19
2. CONSIDERAZIONI E PROPOSTE	20
2.1 LE PROBLEMATICHE	20
2.2 GLI OBIETTIVI DEL GRUPPO DI LAVORO	21
2.3 LE AZIONI	22
2.4 I “TAVOLI TECNICI”	23
<b>PARTE II</b>	
<b>Il campo d’azione della dematerializzazione</b>	
1. L’INFLUENZA DELL’INNOVAZIONE INFORMATICA	27
2. EVOLUZIONE TECNOLOGICA E NORMATIVA	28
3. LE CONSEGUENZE	30
<b>PARTE III</b>	
<b>Gli strumenti per la dematerializzazione</b>	
INTRODUZIONE	35
1. PROTOCOLLO E GESTIONE DOCUMENTALE	36
2. CLASSIFICAZIONE E FASCICOLAZIONE	38
3. FIRMA DIGITALE	40
4. POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA	43
5. CONSERVAZIONE DELLE RISORSE DIGITALI	45
5.1 NORMATIVA	46
5.2 PROGETTI DI RICERCA EUROPEI E INTERNAZIONALI	48

## APPENDICE

---

### **Audizioni**

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA, ASSOCERTIFICATORI, ASSINFORM, ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA, PROVINCIA DI BOLOGNA, ORDINE DEI RADIOLOGI	51
---	----

### **Esperienze**

CNIPA: <i>IL SERVIZIO PROTOCOLLO INFORMATICO E GESTIONE DOCUMENTALE IN MODALITÀ ASP PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</i>	53
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: <i>IL PROCESSO CIVILE TELEMATICO</i>	54
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE: <i>I PROVVEDIMENTI PER LA FATTURAZIONE ELETTRONICA</i>	55
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI: <i>GESTIONE DEI LIBRI PAGA E MATRICOLA</i>	56
MINISTERO DELL'INTERNO: <i>I PROGETTI DI AUTOMAZIONE DEI SERVIZI DEMOGRAFICI</i>	56
MINISTERO DELLA DIFESA: <i>UN SISTEMA DI CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA DEI DOCUMENTI DEGLI UFFICI DEL PERSONALE DELL' ARMA DEI CARABINIERI</i>	58
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE: <i>IL PROGETTO "E-CEDOLINO"</i>	58
MINISTERO DELLA SALUTE: <i>LA CONSERVAZIONE DELLE CARTELLE CLINICHE</i>	59
PROVINCIA DI BOLOGNA: <i>DOCAREA - UN PROGETTO DI GESTIONE GLOBALE PER LA DOCUMENTAZIONE DEGLI ENTI LOCALI</i>	60
REGIONE MARCHE: <i>IL PROGETTO FDRM E I SUOI SVILUPPI FUTURI</i>	61
ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA: <i>ALCUNE PROPOSTE PER LA DEMATERIALIZZAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE BANCARIA</i>	62
UNIONCAMERE - INFOCAMERE: <i>LA SOLUZIONE LEGALDOC</i>	62
CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO: <i>ALCUNE PROPOSTE IN TEMA DI CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA</i>	64

<b>Decreto istitutivo del Gruppo di Lavoro</b>	67
--	----

<b>I Tavoli tecnici</b>	71
-------------------------	----

---

## Introduzione e sintesi

---

La facilità con la quale i documenti amministrativi vengono stampati e duplicati nei moderni sistemi di gestione ha generato una situazione in cui si produce carta spesso 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 della 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 i risparmi. Questo passaggio avviene ancora con una certa difficoltà, a causa di una serie di problematiche – di natura sia normativa che tecnica – che esigono riflessione comune 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” ed 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, che si attua attraverso gli strumenti ed i sistemi di protocollo elettronico e di gestione documentale, deve tener conto di tutte le ricadute sugli aspetti organizzativi e di responsabilità determinati dal loro utilizzo.

La gestione elettronica dei flussi documentali scambiati all'interno e all'esterno delle strutture amministrative pubbliche appare pertanto un momento 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 alle 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”.

La diffusione del documento informatico è tuttavia ancora frenata da alcuni elementi di varia natura: difficoltà interpretative delle diverse norme; scarsa diffusione di

prassi per la sottoscrizione dei documenti informatici; limitata usabilità degli strumenti per la sottoscrizione dei documenti e, soprattutto, per la gestione dei documenti firmati; insufficiente fiducia nella e-mail come strumento di trasmissione formale dei documenti; difficoltà di “esibizione” del documento informatico; scarsa maturità delle soluzioni per la conservazione digitale di lungo periodo.

Il termine “dematerializzazione” identifica la *tendenza alla sostituzione della documentazione amministrativa solitamente cartacea in favore del documento informatico*. Un termine da poco entrato nel lessico della gestione documentale e nella normativa recente, che gli ha conferito pieno valore giuridico. La cosiddetta “dematerializzazione” della documentazione è argomento che, a vario titolo (conservazione sostitutiva, archiviazione ottica, gestione dei flussi documentali), ha interessato la riforma della vita amministrativa degli enti pubblici e privati e la produzione normativa nel corso dell’ultimo decennio. Il tema è diventato di grande attualità ed ha polarizzato il dibattito degli operatori del settore in occasione dell’elaborazione, dell’emanazione e dell’entrata in vigore (1° gennaio 2006) del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 noto come “Codice dell’Amministrazione digitale”. Attraverso tale provvedimento viene data attuazione, ricorrendo alle più avanzate tecnologie informatiche, alla possibilità di realizzare la tanto auspicata “scomparsa della carta”.

Il governo dei processi di archiviazione e conservazione 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 però 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 *un processo qualificante 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 pubblica, delle aziende e dei privati.

*Il costo complessivo sostenuto dal “Sistema Italia” per la gestione dei documenti amministrativi è stimato tra 2 e 4 punti percentuali del prodotto interno lordo* (quindi nell’ordine di numerose decine di miliardi di euro). Questa valutazione comprende i soli costi per la gestione “fisica” della carta sostenuti dalla Pubblica Amministrazione e dalle aziende.

Per fornire un’idea dei numeri della gestione documentale nella Pubblica Amministrazione, una recente rilevazione del Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA)<sup>1</sup> ha evidenziato, nel corso del 2004 e in un contesto comunque circoscritto delle amministrazioni centrali, la produzione di quasi 110 milioni

<sup>1</sup> “Monitoraggio del progetto protocollo informatico” – Quaderno CNIPA n. 22 – dati relativi a 61 amministrazioni centrali.

di documenti che hanno dato origine a 160 milioni di registrazioni di protocollo e 147 milioni di documenti archiviati. Solo per realizzare le fasi di primo smistamento e di protocollazione di tale mole di documenti sono impegnati oltre 50.000 dipendenti distribuiti su 19.000 uffici. Il costo stimato di gestione, comprendente la trasmissione, la protocollazione, le copie e lo stoccaggio per conservazione dei documenti nelle PAC è superiore a 3 miliardi di euro. Stime relative alle Pubbliche Amministrazioni locali, anch'esse limitate ai soli documenti protocollati, sono non inferiori a 1,5 miliardi di euro.

A questa stima va aggiunta quella, di cui non esiste una quantificazione accurata, relativa ai documenti di tipo sanitario (dalla cartella clinica al referto di analisi), ai documenti della scuola e dell'amministrazione della giustizia. Si tratta, come immaginabile, di aree gestionali con un rilevante impatto in termini di costo.

Ancor più rilevanti potrebbero essere gli oneri nel settore privato. Non esistendo stime consolidate dei costi complessivi poniamo l'attenzione su alcuni casi emblematici che sono stati invece oggetto di analisi sistematiche. Il caso forse più studiato si riferisce alla gestione delle fatture, che in Italia vengono emesse nel numero di 2,8 miliardi ogni anno<sup>2</sup>; di cui quasi la metà destinate ad aziende. Il costo della gestione di ciascuna fattura, tra emissione e ricezione, è stimato in non meno di sette euro<sup>3</sup>; pertanto il valore complessivo sfiora i 10 miliardi di euro.

Non sono trascurabili i costi della gestione documentale per l'autofunzionamento, nel pubblico e nel privato. Un esempio è costituito dal sistema SPT (Service Personale del Tesoro) per la gestione del cedolino dei dipendenti pubblici. La gestione dei cedolini di 1,5 milioni di dipendenti costa, con questo sistema, oltre 40 milioni di euro/anno ed impegna poco più di 1.100 addetti. L'estrapolazione di tali valori sui 16 milioni di dipendenti italiani (nel pubblico e nel privato) porta a stime di costo superiori al miliardo di euro/anno.

A queste considerazioni si deve aggiungere inoltre il cosiddetto "costo sociale" del documento, con ciò intendendo la valorizzazione degli oneri che ricadono direttamente sul cittadino. Uno dei casi più comuni riguarda il ritiro dei referti di analisi presso le strutture sanitarie. Il numero di buste/referto ritirate ogni anno dagli italiani è pari a circa 50 milioni (un dato che non include il ritiro di analisi effettuate dai laboratori privati), cui corrispondono altrettanti spostamenti nelle nostre città<sup>4</sup>. L'attuazione della dematerializzazione è una opportunità rilevante di risparmio e di efficienza nella Pubblica Amministrazione, nelle aziende e per i cittadini tutti. Essa

<sup>2</sup> Dati tratti dalla Relazione della V Commissione CNEL "Grandi Opere e Reti Infrastrutturali", 28 aprile 2005.

<sup>3</sup> Fonte studio Arthur D. Little (anno 2001) e studio Deskom (anno 2003).

<sup>4</sup> Stima del costo-opportunità per spostamento pari a 18 euro (fonte progetto *Telemed-Escape*, riferito alla zona di Treviso).

consente di ridurre i costi derivanti dalla materialità del documento cartaceo: nel trasporto, nella conservazione, nella ricerca. Una stima di questi costi, nella Pubblica Amministrazione, è di circa 4 centesimi di euro per documento/anno per la conservazione in magazzini e di circa 15 euro/documento relativamente alla somma dei costi di trattamento, trasmissione e ricezione.

Ogni sfera dell'Amministrazione può ormai contare *su soluzioni tecnologiche adeguate* a consentire il passaggio dalla carta al digitale. Il *corpus normativo dell'ordinamento italiano appare come uno dei più avanzati* a livello europeo e adeguato a garantire azioni e politiche efficaci. La domanda che arriva da molte parti riguarda le modalità organizzative idonee a consentire il passaggio da un sistema all'altro, gli obiettivi da perseguire ed i risultati ottenibili a breve e a lungo termine. Va anche tenuto presente che la materia, da un punto di vista normativo, è di competenza di vari dicasteri: su un piano generale agisce il già citato Codice dell'Amministrazione digitale, predisposto dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie; su un piano strettamente documentale interviene anche il D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei Beni culturali e del paesaggio"; inoltre, in particolari materie (ad es.: fisco, salute, lavoro, giustizia) esistono disposizioni specifiche, emanate dai rispettivi ministeri, che vincolano ulteriormente le procedure di gestione dei documenti.

Gli obiettivi della dematerializzazione sono due, ben distinti tra loro: da una parte si punta ad eliminare i documenti cartacei attualmente esistenti negli archivi, sostituendoli con opportune registrazioni informatiche e scartando la documentazione non soggetta a tutela per il suo interesse storico-culturale; dall'altra si adottano criteri per evitare o ridurre grandemente la creazione di nuovi documenti cartacei. Le problematiche e le soluzioni previste nei due casi sono diverse e vanno esaminate separatamente.

La gestione e la conversione in digitale della documentazione cartacea oggi esistente negli archivi rappresentano solo una parte delle problematiche connesse alla dematerializzazione. Molto più importante e bisognosa di approfondimento appare la tematica della gestione della documentazione che nasce in formato elettronico. Si segnalano inoltre i problemi di gestione dei sistemi cosiddetti "ibridi", con la coesistenza di documentazione su supporto cartaceo e in elettronico all'interno degli stessi procedimenti amministrativi; la necessità di approfondire la tematica della conservazione permanente della documentazione elettronica e la definizione di soluzioni e regole applicabili; il superamento delle resistenze culturali e psicologiche nei confronti dell'uso del documento elettronico; la formazione del personale, soprattutto nell'ambito della PA.

Si possono segnalare una serie di novità normative specifiche, di strumenti e di progetti che permettono risultati concreti nell'immediato o nel breve periodo.

Uno degli strumenti chiave per ridurre in futuro la carta è la *posta elettronica*. La diffusione di tale strumento all'interno della PA è passata dal 30% dei dipendenti del

2001 all' 88% attuale. 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@” (si legge “a per a”). Tale progetto, gestito dal Cnipa, si avvale di un finanziamento di 18 MEuro e prevede tre azioni principali:

a) *Avviamento delle condizioni abilitanti*, ovvero 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”, accessibile anche al pubblico, il quale contiene già gli indirizzi e-mail di oltre 1600 amministrazioni.
- 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 nell'ambito 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.

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. Si otterrà inoltre un sensibile miglioramento della qualità del servizio derivante dall'abbattimento dei tempi delle procedure amministrative.

I progetti co-finanziati riguardano un ampio spettro di situazioni e contesti amministrativi, il che fornisce una chiara indicazione delle grandi potenzialità di intervento. È inoltre possibile individuare alcuni tipi di iniziative particolarmente interessanti in quanto

efficacemente rappresentative di situazioni ricorrenti nell'ambito della PA, e quindi utili modelli 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.
- 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 dell'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, 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.

Un'altra importante iniziativa, già in atto, riguarda *l'eliminazione del tradizionale cedolino stipendio* per i dipendenti pubblici: in sostituzione del modulo cartaceo, il sistema SPT precedentemente citato, lo invia per posta elettronica, con le dovute garanzie di riservatezza. Il risparmio pari a circa 27 milioni di euro annui riguarda il costo della carta e gli oneri per la distribuzione fisica dei cedolini stessi.

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*: mancano

solo alcuni tasselli normativi sulle modalità tecniche con le quali trasferire su supporto informatico le fatture e i moduli tributari attualmente circolanti su supporto cartaceo. 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, come, ad esempio, *i registri e i libri matricola*: la loro sostituzione con apposite procedure informatiche non solo ridurrà la mole della carta ma renderà più facile sia la tenuta delle registrazioni sia la fase di controllo.

Nel campo dei privati, in materia di dematerializzazione sono molto attive le Poste Italiane che stanno realizzando alcuni progetti innovativi, tra i quali va segnalato quello che riguarda *i bollettini postali*. Ogni anno vengono elaborati oltre 600 milioni di documenti di questo tipo: la procedura attuale prevede che una parte del bollettino resti al mittente, per attestazione del pagamento effettuato, mentre la seconda parte vada al destinatario. La nuova modalità consiste nell'invio al destinatario di un'immagine informatica dell'attestazione, con una drastica riduzione dei tempi e dei costi per i controlli.

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, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, nel novembre del 2004 ha istituito il "Gruppo di lavoro interministeriale sulla 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 *modus operandi* del Gruppo di Lavoro è consistito nell'esame della normativa e delle prassi in uso presso le amministrazioni centrali relativamente alla gestione documentale informatica, nonché nell'analisi di una serie di progetti particolarmente significativi realizzati in questo settore e in un programma di audizioni di associazioni professionali e di categoria. Dopo aver individuato alcuni aspetti nodali inerenti la tematica della dematerializzazione, il Gruppo di Lavoro ha dato vita a dieci Tavoli tecnici con il compito di approfondire le singole problematiche e di formulare precise proposte di intervento (i rispettivi compiti sono descritti nel capitolo successivo e l'elenco dei responsabili è riportato in appendice).

Gli esiti di queste prime attività del Gruppo di Lavoro, sinteticamente riassunti nelle pagine seguenti, verranno presentati in maniera diffusa all'interno di un numero monografico della collana "*i Quaderni CNIPA*", in corso di pubblicazione.



## **PARTE I**

### **IL GRUPPO DI LAVORO INTERMINISTERIALE PER LA DEMATERIALIZZAZIONE**



---

# Il Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione

---

## *1. Compiti e attività*

Il Ministro per l'innovazione e le tecnologie Lucio Stanca, con decreto del 10 novembre 2004, ha istituito il "Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale", una iniziativa che si colloca nell'alveo dei progetti dedicati a favorire e razionalizzare i processi di trasformazione e modernizzazione della burocrazia italiana. Si tratta di un organismo composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di nove Ministeri e del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

Il Gruppo di Lavoro ha compiti propositivi nei confronti dei ministeri competenti e ha l'obiettivo 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.

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 di attività, ha svolto un esame preliminare della normativa e delle prassi vigenti in materia presso le singole amministrazioni, ha analizzato i risultati di progetti specifici presso alcuni enti ed ha effettuato una serie di audizioni delle associazioni professionali e di soggetti rappresentativi del mondo dell'ICT, al fine di evitare che nuove disposizioni e direttive vengano emanate senza la condivisione da parte 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 delineati alcuni ambiti di riflessione e di azione relativi ad alcuni particolari settori amministrativi con problematiche specifiche di complessa risoluzione, che 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;
- 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 sulle amministrazioni, 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.

L’operatività del Gruppo di Lavoro è garantita da una Segreteria Tecnica istituita presso il CNIPA, 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 Tecnica è composta da persone designate dalle amministrazioni coinvolte nel Gruppo di Lavoro, da esperti e da rappresentanti delle associazioni e organizzazioni di settore maggiormente rappresentative.

## ***2. Considerazioni e proposte***

L’attività del Gruppo di Lavoro riassunta in queste pagine, può considerarsi giunta ad un primo stadio di analisi della situazione e delle principali problematiche, che richiedono una fase ulteriore di accurato e attento approfondimento, che verrà realizzato nell’ambito dei Tavoli tecnici appositamente attivati. Si è trattato tuttavia di un’importante opportunità di analisi e riflessione propedeutica ad azioni e programmi che necessariamente dovranno essere messi in cantiere in questi mesi per poter dare avvio al processo di dematerializzazione dei documenti della PA.

### **2.1 Le problematiche**

Le prime considerazioni emerse riguardano la complessità dell’argomento, rivelatasi superiore al previsto, causata 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 il termine dematerializzazione 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 necessario procedere nella politica di attuare iniziative di sensibilizzazione, indirizzate al legislatore, ai produttori, all’opinione pubblica, che si traduca-

no in raccomandazioni, in linee guida, in normativa specifica, in predisposizione e diffusione di procedure adeguate e di standard, in definizione di regole condivise, in identificazione di responsabilità certe e riconosciute, in analisi dei costi in relazione agli obiettivi e ai metodi possibili o necessari, in programmi di formazione e qualificazione del personale tecnico che prevedano il costante 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 i procedimenti amministrativi. Tali approfondimenti devono porre particolare attenzione alla individuazione delle responsabilità nei processi di gestione documentale; alla diffusione di buone pratiche dedicate a questi temi (sviluppate sulla base dell'analisi delle numerose criticità riscontrate nell'applicazione della normativa recente e a seguito 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 alla elaborazione di 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 riflessione sulle problematiche connesse alla gestione dei cosiddetti "sistemi ibridi", che impongono di formulare direttive chiare sui piani di dematerializzazione e conservazione.

## **2.2 Gli obiettivi del Gruppo di Lavoro**

Tra gli obiettivi principali del Gruppo di Lavoro 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 documentazione cartacea già esistente nei casi in cui 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 quanto attiene la limitazione della produzione cartacea sono emerse anche numerose sollecitazioni rivolte alla necessità di governare nell'immediato la gestione transitoria di fascicoli in parte cartacei e in parte 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"), l'utilizzo della posta elettronica certificata nei rapporti della PA con cittadini e imprese.

Il problema dell'eliminazione del cartaceo esistente esige l'individuazione e la predisposizione di "processi qualificati" per la trasposizione in formato digitale, la piena attuazione delle pratiche di selezione e scarto della documentazione della PA non destinata alla con-

servazione permanente approntando e applicando in maniera omogenea strumenti di selezione (massimari) correlati con sistemi di classificazione (titolari), una diffusa riduzione dei tempi di deposito obbligatorio della documentazione, un ragionato approfondimento degli aspetti tecnologici connessi alla conservazione permanente.

### 2.3 Le azioni

Le iniziative strategiche individuate si riassumono nelle politiche legate alla lotta agli sprechi ed alla razionalizzazione delle applicazioni informatiche e dei servizi, attuate attraverso interventi miranti alla gestione integralmente digitale della documentazione amministrativa, tra le quali 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 promossi dal CNIPA, la pianificazione di interventi formativi per i dipendenti pubblici per fornire la spinta psicologica al "distacco" dalla carta, nonché la riduzione dei documenti cartacei nello svolgimento dei procedimenti amministrativi. Questo ultimo punto comporta la predisposizione di linee guida semplici e chiare per la gestione dei documenti digitali e dei messaggi di posta elettronica nei vari momenti della loro esistenza, la realizzazione di *package* informatici particolarmente semplici, che guidino l'operatore nelle principali fasi di gestione del documento (creazione, firma, protocollazione, archiviazione, conservazione), l'appoggio a progetti che prevedano l'eventuale dematerializzazione della posta in entrata indirizzata alla PA.

Quali azioni positive a favore delle imprese per incentivare politiche di dematerializzazione dei documenti risultano di particolare interesse le iniziative proposte legate alla semplificazione delle modalità 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, si sta lavorando alla redazione di una apposita norma del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che incentivi la diffusione della procedura interamente informatica per la tenuta dei libri paga e libri matricola.

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione, gli interventi dedicati alla dematerializzazione del cartaceo esistente vengono elaborati in stretto raccordo con il Ministero per i beni e le attività culturali, per 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 elaborazione di un documento tecnico, ricollegabile alle regole tecniche 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.

Considerata la vastità della casistica delle procedure amministrative e il fatto che non è possibile prevedere soluzioni generali e procedure automatiche per una loro completa

digitalizzazione, per incentivare i processi di dematerializzazione si intende anche stimolare la progettualità e la creatività dei soggetti interessati, attraverso 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 dei documenti. Il premio potrebbe essere collegato ad una manifestazione nazionale di altissimo livello per la valorizzazione dei progetti prescelti.

A seguito delle analisi effettuate e dei confronti svoltisi fino a questo momento, il Gruppo di Lavoro ha istituito presso la Segreteria Tecnica 10 "Tavoli tecnici", composti da persone designate dalle amministrazioni partecipanti, da esperti e rappresentanti delle associazioni o organizzazioni maggiormente rappresentative. Nell'attività dei Tavoli verranno coinvolti operatori del settore chiamati a fornire il loro contributo per il conseguimento degli obiettivi individuati.

#### **2.4 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 moduli-

stica, 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 delle refertazioni 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 ai 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.

I Tavoli tecnici dovranno completare il lavoro con precise proposte di intervento entro il primo semestre del 2006 in quanto l'attività del Gruppo di Lavoro sulla dematerializzazione, al quale fanno riferimento, è limitata all'attuale legislatura.

## **PARTE II**

### IL CAMPO D'AZIONE DELLA DEMATERIALIZZAZIONE



---

# Il campo d'azione della dematerializzazione

---

## *1. L'influenza dell'innovazione informatica*

Il processo di innovazione e riforma della Pubblica Amministrazione in atto 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 automazione 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.

Ha tuttavia un forte valore evocativo per identificare la progressiva perdita di consistenza fisica da parte degli archivi tradizionalmente cartacei delle amministrazioni, all’atto della sostituzione con documenti informatici.

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

Si è 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.

## ***2. 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 regi-

strazioni elettroniche, alla garanzia dell'originalità dei documenti e alla trasparenza dei processi, nonché alla pubblicizzazione 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 sono state adottate varie soluzioni normative che prevedono elementi di operatività di capitale importanza per la promozione della dematerializzazione e della conservazione digitale, quali:

- il Decreto del Ministero 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) rilevanti ai fini tributari 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 D. Lgs. 20 febbraio 2004, n. 52 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 inerente le “Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali”;
- il D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 recante il “Codice dell'Amministrazione digitale”.

In particolare questo ultimo provvedimento costituisce 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 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 trova-

re 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 informatici 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 nell'utilizzo della 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 accessibili attraverso il Sistema Pubblico di Connettività ad altri soggetti pubblici per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, e dalla costituzione di basi di dati di interesse nazionale (art. 60).

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

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 e 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.

### ***3. Le conseguenze***

La "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.

A livello tecnico devono inoltre essere approntate soluzioni definite 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 conservare il documento nel tempo.

Il fatto che il documento amministrativo rappresentato su supporto cartaceo sia stato fino ad epoche recenti 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 "bene 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 gestite 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 genera i processi di conservazione sostitutiva che – potenzialmente - permettono la distruzione della documentazione cartacea. Comuni saranno le pratiche di conservazione 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 può prevedere l'acquisizione dall'esterno da parte dell'amministrazione interessata attraverso posta elettronica o sito web, l'entrata nel ciclo amministrativo tramite il sistema di protocollo e la verifica della firma digitale che ne attesta l'integrità, la loro 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 scansione e acquisizione in formato digitale, per l'entrata nel ciclo amministrativo precedentemente delineato.

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 nel 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.

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 amministrazione 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.

Analogamente necessita di opportuni approfondimenti la questione della 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.

## **PARTE III**

### GLI STRUMENTI PER LA DEMATERIALIZZAZIONE



---

# Gli strumenti per la dematerializzazione

---

## *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 e attraverso la semplificazione e razionalizzazione dei modelli organizzativi (con l'introduzione delle Aree Organizzative Omogenee), la registrazione di protocollo ha rafforzato la sua funzione di strumento per l'identificazione univoca dei documenti formati e acquisiti.

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 per consentire la corretta ed efficiente formazione dei fascicoli, l'integrazione con i piani di conservazione e di sicurezza e con la gestione dei processi, nonché il rapido recupero 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.

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, e quindi è necessario intervenire sin dalle prime fasi di produzione e gestione dei documenti.

Le soluzioni possibili in una fase di transizione che si prospetta di durata relativamente lunga 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.

### **1. *Protocollo 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.

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 amministrazioni pubbliche dell'adozione di un sistema di protocollo informatico e di gestione della documentazione entro il termine del 31 dicembre 2003, ha individuato nel protocollo il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra le amministrazioni e all'interno di esse.

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 indicizzazione e di una struttura di classificazione, il documento elettronico diventa praticamente irrecuperabile.

L'introduzione del documento informatico, la cui validità già annunciata nell'art. 22 della L. 241/90 è 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 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 particolar 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 a partire da una certa data).

Il nucleo minimo prevede anche l'adozione di un titolario 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.

## **2. 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) hanno 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 di 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, comunemente detto titolare) 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 e 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; 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 fatto che siano documenti ricevuti, spediti o interni e 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 445/2000) 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.

Per una corretta gestione documentale la normativa prevede che la documentazione sia classificata secondo un piano predeterminato in base a principi funzionali.

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 dei 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, rappresentano gli strumenti indispensabili nell'organizzazione sia degli archivi cartacei che di quelli digitali, nonché dei sistemi ibridi, che per ragioni di conservazione fisica dei rispettivi supporti si trovano in collocazioni diverse.

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 attengono allo svolgimento di una medesima attività amministrativa.

### ***3. Firma digitale***

La firma digitale è il risultato di una procedura informatica che garantisce l'autenticità e l'integrità dei 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 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 possedere una coppia di chiavi crittografiche (asimmetriche), attribuite in maniera univoca ad un soggetto detto "titolare" della coppia di chiavi. La prima chiave (chiave privata) destinata ad essere usata solo dal titolare, è utilizzata per la generazione della firma digitale da apporre al documento, la seconda chiave (chiave pubblica) viene utilizzata per verificare l'autenticità della firma. Caratteristica di tale metodo, detto crittografia a doppia chiave, è che, firmato il docu-

mento 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 dal 1997, una serie di provvedimenti legislativi hanno 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 verificate 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 da inviare per via telematica alla Pubblica Amministrazione stessa, devono 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 (smart card/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 semplicemente la propria firma digitale (fatta salva la possibilità di querela di falso).

In particolare il documento così sottoscritto ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile, equivale quindi ad una scrittura privata e fa piena prova fino a querela di falso se il presunto sottoscrittore ne riconosce la paternità. L'articolo 24 del Codice dell'Amministrazione digitale prevede inoltre che “L'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare”. Questa asserzione risulta molto rilevante dal punto di vista probatorio. Difatti, in questo modo, è il titolare del dispositivo che si troverebbe, in caso di contestazioni, a dover dimostrare che il dispositivo di firma è stato, o quantomeno può essere stato, usato da altri soggetti. Ecco quindi che il valore probatorio della firma digitale si pone un gradino “più in alto” della semplice scrittura privata, ma comunque resta meno forte di una scrittura privata autenticata.

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 (CNS) 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 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” 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* divenendo quindi uno strumento più com-

pleto, utile per autenticarsi in rete ed accedere ai propri dati personali nel pieno rispetto della legge sulla privacy, e per sottoscrivere una dichiarazione attraverso l'utilizzo della firma digitale.

#### **4. Posta Elettronica Certificata**

L'e-mail è lo strumento di comunicazione elettronica utilizzato per lo scambio di comunicazioni interne nella 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 l'avvenuta consegna – 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 smarri la ricevuta, 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.

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 avvenuta consegna, 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 all'avvenuta consegna, 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. È 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 riferimento del destinatario) con l'indicazione dei dati di certificazione attestanti l'invio e l'avvenuto recapito presso la casella di posta del destinatario. Il contenuto della ricevuta contiene necessariamente la certificazione dell'avvenuto recapito, della data e dell'ora dell'evento.

E' 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 affidabilità organizzativa e tecnica necessaria per svolgere l'attività in questione, adottando idonee garanzie anche rispetto al personale ed ai mezzi tecnici e procedurali impiegati al fine di attestare il pieno rispetto della normativa in materia.

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 potranno scambiarsi le e-mail certificate sia le pubbliche amministrazioni che i privati. Saranno i gestori del servizio (art. 14), iscritti in apposito elenco tenuto dal CNIPA (che verificherà 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 devono essere sottoscritti con la firma digitale del gestore, 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, potranno dichiarare l'esplicita volontà di accettare l'invio di PEC mediante indicazione nell'atto di iscrizione al registro 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 in 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 servizi di emergenza che in ogni caso assicurano la trasmissione ed il rilascio delle ricevute.

Con l'emanazione del Decreto 2 novembre 2005 recante le "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della Posta Elettronica

Certificata” (G.U. 15 novembre 2005, n. 266) che contiene i requisiti tecnico-funzionali che devono essere rispettati dalle piattaforme utilizzate per erogare il servizio si è aperta la possibilità per gli operatori di mercato in possesso dei requisiti previsti dalla legge, di qualificarsi quali gestori di PEC.

Il CNIPA effettuerà le attività di vigilanza e controllo assegnategli dalla norma e, con un apposito Centro di competenza, supporterà le PA ai fini dell'introduzione della PEC nei procedimenti amministrativi.

### ***5. Conservazione delle risorse digitali***

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

Lo sviluppo delle memorie documentarie digitali è un processo inarrestabile, indotto e amplificato dalla produzione a basso costo di sistemi sicuri per la validazione dei documenti nativamente digitali (in particolare i sistemi di firma elettronica), ma introduce problematiche relative alla possibilità ed alla qualità della conservazione del patrimonio documentario finora generato.

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.

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, della intelligibilità, dell'autenticità e dell'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.

Per quanto riguarda la gestione documentale, è inoltre necessario mantenere le relazioni del singolo documento nell'ambito del fascicolo e dell'intero archivio.

### 5.1 - Normativa

La riforma del sistema amministrativo pubblico sta provocando una forte trasformazione nell'ambito della gestione documentale, sempre più affidata a sistemi informativi che, grazie alle tecnologie informatiche, consentono la 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 D. Lgs. n. 42/2004 "Codice dei Beni culturali e del paesaggio".

Il Testo Unico in materia di documentazione amministrativa (DPR 28 dicembre 2000, n. 445) e le relative regole tecniche (DPCM 31 ottobre 2000) prevedono in particolare: operazioni di salvataggio periodiche; 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; la garanzia di leggibilità nel tempo di tutti i documenti trasmessi, compresi gli allegati.

Il Decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 14 ottobre 2003 contenente le linee guida per l'adozione del protocollo informatico prevede che:

- i requisiti dei documenti informatici implicano la loro identificazione certa attraverso: 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;
- eventuali immagini, suoni e video, qualora costituiscano parti integranti del documento digitale, devono essere incorporate “in modo irreversibile”.

La Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie 27 novembre 2003 sull’utilizzo dei sistemi di posta elettronica stabilisce l’obbligo dell’adozione di metodi di conservazione dei messaggi pervenuti.

La Deliberazione CNIPA n. 11 del 19 febbraio 2004 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. Solo per una particolare categoria di documenti è prevista anche l’apposizione della firma da parte del pubblico ufficiale.

Stabilisce inoltre i compiti da affidare alla figura specifica del “responsabile della conservazione”.

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.

Il D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 “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.

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.

## 5.2 - 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.

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: [www.erpanet.org](http://www.erpanet.org) ).

Il Progetto InterPARES (*International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems*: [www.interpares.org](http://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.

## APPENDICE

---



---

## Audizioni

---

Nell'ambito dell'attività svolta dal Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione, 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. Si propongono di seguito le sintesi di alcune presentazioni dei progetti più significativi svolti nell'ambito della Pubblica Amministrazione e le proposte di alcune associazioni di categoria che sono state illustrate ed analizzate nel corso delle audizioni svolte dal Gruppo di Lavoro.

Il **Consiglio Nazionale del Notariato** ha introdotto la problematica relativa all'attestazione della conformità della 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 formulate dall'**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 una anticipata 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 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.

---

## Esperienze

---

### *CNIPA: Il servizio Protocollo informatico e gestione documentale in modalità ASP per le pubbliche amministrazioni*

In attuazione di un principio di sussidiarietà nei confronti delle amministrazioni che hanno difficoltà nell'attuare gli adempimenti dettati dal DPR n. 445/2000 nei tempi previsti, ossia l'adozione del protocollo informatizzato a partire dal 1 gennaio 2004, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha incaricato il CNIPA di predisporre una infrastruttura tecnico organizzativa per la gestione di un servizio di protocollo informatico e di gestione elettronica dei flussi documentali da erogare alle amministrazioni. Conseguentemente il CNIPA ha istituito il Centro di Competenza per il Progetto Protocollo informatico e trasparenza amministrativa che svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento ed offre alle amministrazioni assistenza e consulenza per valutare i propri programmi di sviluppo nel settore.

Per favorire l'adempimento del protocollo informatico, il CNIPA ha promosso la realizzazione di un sistema che offre il servizio di Protocollo Informatico e di Gestione Documentale in modalità ASP (Application Server Provider). Basato sul riuso di un prodotto sviluppato per una grande amministrazione, rappresenta una soluzione di veloce attivazione per l'amministrazione che non deve effettuare bandi di gara. Offre caratteristiche di scalabilità e flessibilità in relazione alle esigenze di ciascuna amministrazione, in quanto le amministrazioni ordinano solo i servizi di cui hanno bisogno, e richiede investimenti limitati riferiti ai soli aspetti organizzativi e formativi.

Il modello ASP consente di generare economie di scala mettendo a fattor comune, in tempi rapidi, un'applicazione che corrisponde in pieno ai requisiti normativi e garantisce, nel contempo, l'impianto di un sistema uniforme e interoperabile in tutte le sue funzionalità, capace quindi di assicurare la massima facilità nello scambio dei documenti.

Questo servizio offre, inoltre, vantaggi in termini di risparmio riguardo ai costi di acquisto di hardware e software di base e di sviluppo e mantenimento di un prodotto applicativo, dando inoltre agli utenti affidabilità e sicuro rispetto di livelli di servizio.

Tutte le amministrazioni centrali e locali possono fruire del servizio sottoscrivendo direttamente con il fornitore un apposito "Ordinativo di fornitura" nell'ambito del Contratto Quadro stipulato dal CNIPA. Il Contratto Quadro 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 Ordinatori di fornitura);
- c) le modalità tecniche e le misure di sicurezza che il fornitore deve garantire (Capitolato tecnico, Specifiche tecniche e di collaudo);
- 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).

Questo servizio si aggiunge alla serie di servizi e di strumenti realizzati dal Centro di Competenza che tendono a coprire l'intera gamma di problematiche che le amministrazioni devono affrontare per introdurre il protocollo informatico e la gestione documentale: dalla pubblicazione di documenti che permettono una più agevole consultazione ed interpretazione della normativa e supportano le amministrazioni nella delicata fase della scelta delle strumentazioni informatiche, alla fornitura di servizi centralizzati e/o strumenti abilitanti per rendere interoperabili i sistemi di protocollo e facilitare la conoscenza degli indirizzi (Indice della PA e posta certificata), dall'uso di strumenti di firma digitale e carte di riconoscimento, alla diffusione delle informazioni relative ai progetti e alle esperienze delle singole amministrazioni attraverso il sito web fino all'assistenza diretta e al monitoraggio generale dello stato di attuazione del sistema.

### **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: *Il Processo Civile Telematico***

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 cer-

tificata 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.

### **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE: *I provvedimenti per la fatturazione elettronica***

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 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 estesa potrebbe generare.

Un rilevante passo in avanti è stato operato nel 2004 con l'adozione di 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) che conteneva disposizioni per la semplificazione degli adempimenti.

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, quindi, 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 della suddetta documentazione.

L'ultimo passaggio normativo necessario al completamento del quadro anche sotto il profilo tributario è stato il Decreto del Ministero 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" e il D. Lgs. 20 febbraio 2004, n. 52, con i quali è stata introdotta nel nostro ordinamento la figura giuri-

dica della fattura elettronica, definendone i caratteri fondamentali e le modalità di gestione e conservazione.

### **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI: *Gestione dei libri paga e matricola***

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 destinati a sortire significativi effetti sulla diminuzione della quantità di documentazione cartacea occorrente all'espletamento di tali processi. In particolare con il DM 30 ottobre 2002 per la gestione dei libri paga e dei libri matricola, in attuazione della L. 23 dicembre 2000, n. 388, (art. 119, c. 4), il Ministero ha varato una normativa specifica, addeba 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.

Nel caso della tenuta dei libri tramite supporti magnetici, ogni singola registrazione effettuata costituisce ed è considerata un *documento informatico*. 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.

### **MINISTERO DELL'INTERNO: *I progetti di automazione dei Servizi demografici***

Il Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno ha promosso una serie di progetti dedicati all'automazione di numerosi procedimenti amministrativi legati all'attività di gestione dei servizi demografici, di competenza dell'omonima Direzione generale.

#### **1) L'Indice Nazionale delle Anagrafi e il Sistema INA/SAIA:**

Con il DL 27 dicembre 2000, n. 392, convertito in L. 28 febbraio 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 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 effettuate direttamente dal cittadino;

Il sistema 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;
- garantire le funzioni di supporto necessarie alla emissione della Carta di Identità Elettronica (CIE), della Carta Nazionale dei Servizi (CNS), 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.

## **2) La Carta d'Identità Elettronica:**

L'art. 2 comma 10 della L. 127/1997, come modificato dall'art. 2 comma 4 della L. 191/1998 e dall'art. 36 del DPR 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.

## **3) L'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero:**

Le Anagrafi degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE comunali e centrale) sono state istituite con la L. 22 ottobre 1988, n. 470 e regolamentate con il DPR 6 settembre 1989, n. 323. 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.

no. 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.

#### **4) L'informatizzazione dei registri dello Stato Civile e il Centro nazionale di raccolta delle copie degli archivi informatici comunali:**

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'art. 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127" si pongono 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.

#### **MINISTERO DELLA DIFESA: *Un sistema di conservazione sostitutiva dei documenti degli uffici del personale dell'Arma dei Carabinieri***

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 42/2001 (al momento vigente). Il sistema è stato sviluppato da H Study, società di consulenza specializzata nella progettazione di soluzioni per la gestione dei flussi documentali e d'archivio.

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.

#### **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE: *Il progetto "e-cedolino"***

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.

La Legge finanziaria per il 2005 ha infatti disposto 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'art. 1 del DL 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."

I benefici attesi dall'iniziativa 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 disposizione tramite l'avvio della sperimentazione del progetto ad un primo sottoinsieme 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, il Ministero degli affari esteri ed il Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

### **MINISTERO DELLA SALUTE: *La conservazione delle cartelle cliniche***

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 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.

Le problematiche legate al trattamento 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? 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.

Il tema della conservazione sostitutiva della cartelle cliniche attende indicazioni e risoluzioni da parte del Ministero della salute e delle Regioni, congiuntamente all'Amministrazione archivistica del Ministero per i beni e le attività culturali, che recepiscano le recenti disposizioni in materia di conservazione dei documenti digitali.

In base alla Deliberazione CNIPA 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.

### **PROVINCIA DI BOLOGNA: DOCAREA - un progetto di gestione globale per la documentazione degli Enti locali**

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 basato 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 locali (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 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.

### **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.);
- i Centri Servizi territoriali, 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 che, oltre a configurarsi essa stessa come Centro Servizi, coordina l'attività degli altri enti aggregatori e favorisce il riuso della soluzione proposta.

### **ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA: *Alcune proposte per la dematerializzazione della documentazione bancaria***

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.

Ulteriori proposte sono state avanzate nei confronti dell'equiparazione dei poteri di validazione del "Responsabile" della PA a quelli del "Responsabile" privato e alla definizione del valore probatorio di talune scritture contabili.

### **UNIONCAMERE – INFOCAMERE: *La soluzione Legaldoc***

Grazie all'esperienza maturata sul Registro delle Imprese, InfoCamere ha presentato una soluzione di conservazione documentale, anche all'esterno delle Camere di Commercio, chiamata Legaldoc, realizzata in osservanza della deliberazione CNIPA n. 11/2004.

Il servizio di consultazione Legaldoc 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.

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 della firma digitale e della 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, previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2004.

### **CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO: *Alcune proposte in tema di conservazione sostitutiva***

#### *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.

La spinta anche dei produttori industriali del settore per il raggiungimento di un quadro stabile che consenta un idoneo (e adeguatamente rapido) sviluppo del fenomeno è via via più forte, anche perché sempre più forti sono le spinte del mercato.

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.

#### *Alcuni problemi e le possibili soluzioni*

Occorre un più consistente corpus di norme primarie non settoriali che dirigano in modo unitario il sistema.

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 l'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": nella deliberazione CNIPA 11/2004 questa è riservata ai pubblici ufficiali. 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 tratta-

mento 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:

- 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;
- 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.

---

# 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 Ministro 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 accelerare 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'ing. 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'uo-  
po assegnato dalle Amministrazioni coinvolte, da esperti e rappresentanti di associazio-  
ni 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 soluzio-  
ni 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*

---

# I Tavoli tecnici

---

## ***T1 - Conservazione sostitutiva dei documenti***

**Coordinatore:** Dr.ssa Maria Grazia Pastura (Ministero per i beni e le attività culturali);

## ***T2 - Aspetti tecnologici della conservazione permanente***

**Coordinatore:** Prof. Silvio Salza (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”)

## ***T3 - Limitazione della produzione cartacea di pubblicazioni***

**Coordinatore:** Dr.ssa Anna Petrucci (Gabinetto del Ministro per l’innovazione e le tecnologie)

## ***T4 - Riduzione dei tempi di conservazione dei documenti amministrativi***

**Coordinatore:** Dr. Luciano Cannerozzi de Grazia (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica)

## ***T5 - Figura del Responsabile della conservazione***

**Coordinatore:** Prof.ssa Mirella Casini Schaerf (CNIPA)

## ***T6 - Iniziative di incentivazione***

**Coordinatore:** Dr. Elio Gullo (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica)

## ***V1 - Documentazione bancaria***

**Coordinatore:** Avv. Enrico De Giovanni (Ufficio legislativo del Ministro per l’innovazione e le tecnologie)

## ***V2 - Documentazione sanitaria***

**Coordinatore:** dr. Walter Bergamaschi (Ministero della salute)

## ***V3 - Documentazione a fini tributari***

**Coordinatore:** Dr. Paolo Puglisi (Ministero dell’economia e delle finanze)

## ***V4 - Documentazione del lavoro***

**Coordinatore:** Ing. Gaetano Arella (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)

---

*Stampato nel mese di marzo 2006 presso gli Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo S.p.A.  
Via Roberto Malatesta, 296 – 00176 Roma*