

Il Codice dell'amministrazione digitale: come evolve la normativa

ENRICA MASSELLA DUCCI TERI

Negli ultimi anni è notevolmente cambiato il modo di operare delle pubbliche amministrazioni che offrono sempre più servizi innovativi utilizzando i nuovi strumenti dell'ICT.

Il Codice dell'amministrazione digitale fornisce, ora, il quadro normativo necessario a dare valore legale alle innovazioni spingendo verso la riorganizzazione di procedure e servizi e la gestione dei procedimenti completamente digitale.

È, quindi, una complessa riforma, una sorta di "costituzione" per il mondo digitale che tiene conto dei diritti dei cittadini e delle imprese e dei derivanti obblighi per le amministrazioni.

Il Libro Bianco, che raccoglie i risultati del Gruppo di lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale, offre uno spaccato sui benefici economici e sull'efficienza raggiungibile trasformando l'intera gestione documentale da cartacea a digitale.

Parole chiave: Dematerializzazione - Documento digitale - Firma digitale - Gestione documentale - Protocollo informatico - Codice dell'amministrazione digitale

La diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) è fortemente condizionata dalle regole che ne definiscono il quadro normativo. Innovazione e norme sono legate da un rapporto di reciproca influenza molto articolato, reso ancor più complesso dall'accelerazione tecnologica. Se i due aspetti non procedono di pari passo, la normativa rischia di diventare un ostacolo invece che una risorsa per promuovere e incoraggiare lo sviluppo.

In passato la normativa italiana è intervenuta numerose volte per disciplinare l'utilizzo dell'ICT sia nell'ambito della pubblica amministrazione sia tra i privati, tuttavia le varie disposizioni si erano di volta in volta occupate di specifiche questioni ed erano prive di una visione complessiva e strategica. Le molteplici norme dedicate alla trasformazione dei sistemi documentari pubblici erano tese alla completa automatizzazione delle procedure attraverso strumenti quali il protocollo informatico, i sistemi di classificazione e fascicolazione elettronica, il documento informatico con

firma digitale, il trasferimento su supporto digitale della documentazione cartacea, la formazione e gestione dei documenti interamente in formato elettronico.

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

L'enorme sviluppo e diffusione delle nuove tecnologie, anche nei rapporti giuridici interpretati, e l'impulso al processo di digitalizzazione dell'attività amministrativa hanno determinato, dunque, un ampio lavoro di rilettura critica della legislazione in atto che non poteva prescindere dalla creazione di una idonea e congrua disciplina.

Senza voler esaminare l'evoluzione della normativa in materia di sistemi documentali informatici e di conservazione nel medio e lungo termine, ci si limiterà in questa sede a una breve descrizione dei provvedimenti vigenti di maggior rilievo ed impatto.

Nel *Testo unico* sulla documentazione amministrativa (DPR 28 dicembre 2000, n. 445) e nei relativi provvedimenti attuativi (DPCM 31 ottobre 2000) sono raccolte e sistematizzate le disposizioni degli anni Novanta propriamente riferite alla formazione, gestione e susseguente conservazione nel tempo degli atti e dei documenti amministrativi cartacei.

In particolare, esse richiamano l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di dotarsi, per la corretta impostazione del sistema di gestione degli archivi dei documenti, di strumenti quali i titolari o piani di classificazione, il repertorio dei fascicoli, i massimari di scarto o piani di conservazione e il Manuale di gestione.

Il tema della tutela e della conservazione della documentazione prodotta dalla pubblica amministrazione è da tempo (D.Lgs. n. 490/1999) competenza del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la cui attuale normativa di riferimento, il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), afferma esplicitamente il principio che gli archivi e i singoli documenti delle amministrazioni statali, degli Enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro Ente ed istituto pubblico, sono beni culturali fin dal momento della loro formazione.

Gli Archivi di Stato provvedono alla conservazione dei documenti non più utili alla pratica amministrativa degli organi centrali e periferici dello Stato, e le Soprintendenze archivistiche assicurano la vigilanza e la tutela sugli archivi degli Enti pubblici e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico, nonché funzioni di sostegno alle pubbliche amministrazioni nella fase di progettazione e creazione del proprio sistema archivistico allo scopo di assicurarne la conservazione nel tempo. In base a quanto sopra, presso ogni amministrazione sono costituite apposite

commissioni cui è affidato il compito di vigilare sulla corretta tenuta degli archivi correnti e di deposito, di definire i criteri di organizzazione dei documenti, di proporre gli scarti, di curare i versamenti e di identificare gli atti di natura riservata.

La conservazione della documentazione amministrativa di settore è, comunque, materia delle amministrazioni di pertinenza: in particolari ambiti (fisco, lavoro, salute, giustizia,...) esistono normative specifiche, emanate dai rispettivi Dicasteri, che vincolano ulteriormente le procedure di gestione dei documenti. Tra tutte si annoverano il DM 23 gennaio 2004 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, recante le modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto, e il DM 30 ottobre 2002 del Ministero del Lavoro, inerente alle modalità applicative per la tenuta dei libri paga e matricola.

Nell'ottica di modernizzare la pubblica amministrazione rendendola veramente al servizio dei cittadini e delle imprese e di favorire il processo di trasparenza e di semplificazione amministrativa, è stato emanato il *Codice dell'amministrazione digitale* (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82) che raccoglie e riordina in modo organico le principali norme già esistenti, creando il quadro legislativo necessario per dare validità giuridica alle innovazioni.

Spesso infatti l'innovazione tecnologica si è solo affiancata ai vecchi sistemi e i computer hanno convissuto con i timbri e i raccoglitori d'archivio. Il *Codice* rende, invece, obbligatoria l'innovazione nella PA in quanto offre ai cittadini il diritto di interagire con qualsiasi amministrazione attraverso tecnologie telematiche e vincola le amministrazioni ad organizzarsi in modo da rendere sempre disponibili le informazioni in modalità digitale.

Il *Codice* è, quindi, una complessa riforma, una sorta di "costituzione" del mondo digitale, che tiene conto di diritti e doveri e che contemporaneamente fornisce gli strumenti operativi giuridicamente validi con cui concretizzarli.

In particolare sancisce per i cittadini e le imprese 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 tramite la posta elettronica certificata (art. 6), il diritto a trovare in rete i moduli e i formulari validi e aggiornati (art. 57). Tali diritti garantiscono la produzione di documenti informatici e l'attivazione di pratiche con piena validità giuridica nei rapporti tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

I principali strumenti di questa riforma sono identificati nell'utilizzo della firma digitale (art. 24) e nell'attivazione dei sistemi di posta elettronica certificata (art. 6 e art. 48) che garantiscono piena validità giuridica dei documenti informatici ed impongono alle pubbliche amministrazioni di tendere alla gestione informatica dei procedimenti (art. 40 e segg.) e alla trasmissione informatica dei documenti (art. 45

e segg.), incidendo profondamente sul proprio *back office* rideterminando strutture e procedure operative.

Ulteriori, sostanziali contributi in questo ambito saranno garantiti dalla riorganizzazione degli sportelli unici per le attività produttive (art. 10), al fine di effettuare l'intera gestione dei procedimenti in maniera informatica, dalla disponibilità dei dati (art. 50 e art. 58), che ogni amministrazione dovrà rendere accessibili attraverso il Sistema Pubblico di Connettività (art. 75 e segg.) ad altri soggetti pubblici per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, e dalla costituzione e condivisione di basi di dati di interesse nazionale (art. 60).

Originato dalla considerazione che le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono lo strumento più idoneo a garantire l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa e dalla necessità di promuovere la massima interazione fra i vari livelli istituzionali, secondo i canoni della leale collaborazione e con l'obiettivo di un federalismo efficiente, il *Codice*, pertanto, coordina e disciplina lo scambio informatico dei dati fra amministrazioni statali, regionali e locali, sempre nel rispetto del principio ineludibile dell'autonomia di autorganizzazione spettante ai governi locali.

Questo provvedimento, ampio ed organico, ha, comunque, suscitato alcune critiche da parte del mondo archivistico, in quanto si evidenzia una cesura tra le disposizioni in esso presenti, che riguardano la documentazione digitale, e quelle del DPR 445/2000, riferite ai soli archivi cartacei, essendo stati soppressi da quest'ultimo tutti gli articoli relativi alla documentazione prodotta con strumenti informatici.

Inoltre, nell'articolato del *Codice* non viene mai utilizzato il termine "archivio" in quanto è trattato solo il "documento informatico", come se quest'ultimo potesse essere un oggetto avulso dal suo contesto. In realtà, come si è avuto modo di chiarire, nella norma è stato introdotto il concetto di fascicolo informatico, sono richiamati i principi che governano la formazione e gestione di un archivio seppure su supporto digitale e sono presenti disposizioni che fanno riferimento alla competenza in materia dell'Amministrazione archivistica statale.

Al di là delle varie questioni, giova sottolineare che il *Codice dell'amministrazione digitale* è un decreto legislativo, cioè una norma primaria, che fissa alcuni principi fondamentali, essenziali che devono reggere, dirigere e orientare l'azione della amministrazione pubblica.

Questo non va a completare gli aspetti regolamentari che dovranno essere sviluppati attraverso appositi atti, riguardanti regole organizzative e tecniche, da emanarsi di concerto con le amministrazioni interessate (art. 71).

Le regole menzionate non sono ancora state emanate, ma nelle more restano in vigore quelle vigenti. Le disposizioni fondamentali in materia di conservazione digi-

tale dei documenti sono quindi attualmente costituite dalla Deliberazione CNIPA 19 febbraio 2004, n. 11.

Oggetto della suddetta Deliberazione è la conservazione digitale della documentazione della pubblica amministrazione e dei privati, processo finalizzato a rendere un documento non deteriorabile e quindi accessibile e disponibile nel tempo in tutta la sua integrità e autenticità.

Mantenendo distinta la fase della conservazione da quella della archiviazione, la Deliberazione CNIPA n. 11/2004 persegue una sostanziale semplificazione dei processi soprattutto nel caso dei documenti formati con strumenti informatici e introduce la figura del Responsabile della conservazione, al quale viene delegata la responsabilità dell'intero processo conservativo.

La disposizione fa uso dei tecnicismi della firma digitale e del riferimento temporale, non necessariamente della marca temporale, che consentono, laddove non ostino altre normative, di eseguire la conservazione dei documenti anche su supporti non ottici, garantendo la sicurezza della procedura di conservazione e la verifica di integrità.

In sintesi, le norme sin qui descritte convergono verso l'obiettivo di costituire, tramite una completa gestione documentale con strumenti informatici, archivi organici, anche in ambiente digitale, allo scopo di renderli fruibili nell'immediato, predisponendo le basi per una loro conservazione nel lungo periodo e mantenendo l'integrità, la leggibilità e la reperibilità nel tempo della documentazione digitale contenuta. Ciò implica che devono essere garantite l'integrità e l'identificazione univoca e certa dei singoli documenti e delle relazioni tra di essi, conservando i dati che esprimono l'appartenenza del singolo documento al complesso archivistico (fascicolo, serie, fondo, ecc.) nel quale esso è organicamente e gerarchicamente inserito.

La gestione documentale è comunque un processo rilevante e fondamentale che investe, necessariamente, anche l'organizzazione degli uffici, la razionalizzazione della spesa e la trasparenza e tracciabilità delle procedure amministrative.

In merito agli aspetti regolamentari previsti dal *Codice dell'amministrazione digitale*, l'esigenza di fornire una risposta giuridicamente corretta ed omogenea, valida sia per il settore pubblico che per quello privato, ha indotto il CNIPA a presiedere un organismo, il "Gruppo di lavoro interministeriale per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale", con la partecipazione di rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di nove Ministeri e con il coinvolgimento esterno di tutti i soggetti privati e le associazioni di categoria interessate.

Tale organismo, formalizzato con decreto ministeriale del 10 novembre 2004, ha operato in modo che le diverse amministrazioni, per la prima volta riunite per analizzare questa tematica, potessero condividere metodi, tecniche e soluzioni operative con l'obiettivo di individuare criteri e modalità tecniche per la conservazione in for-

mato digitale delle diverse tipologie di documenti amministrativi in modo da garantirne, nel tempo, l'integrità, la conformità e la provenienza.

L'operatività del Gruppo di lavoro interministeriale, che ha terminato il suo mandato al termine della precedente legislatura, è stata assicurata 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.

Gli obiettivi della dematerializzazione analizzati sono stati quelli, da una parte, di adottare criteri per evitare o ridurre considerevolmente la creazione di nuovi documenti cartacei, dall'altra, di puntare 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.

A conclusione di una prima fase di attività, sono stati pubblicati:

il *Libro Bianco* sulla dematerializzazione della documentazione amministrativa che ha presentato un inedito esame dei costi della gestione documentale tradizionale e ha sottolineato la complessità della tematica, evidenziando i nodi più critici di questo processo di trasformazione derivanti dal progressivo passaggio dalla carta al digitale nella gestione degli archivi della pubblica amministrazione e dei privati;

il "Quaderno CNIPA" n. 24, che raccoglie integralmente gli atti del Gruppo di lavoro interministeriale con una serie di approfondimenti e la presentazione di alcuni progetti pilota realizzati all'interno della PA ritenuti tra i più significativi nel perseguimento di risultati utili ad una più o meno completa dematerializzazione della documentazione.

All'inizio dell'anno, sono stati attivati dei Tavoli Tecnici operativi per l'approfondimento di specifiche tematiche, nei quali hanno lavorato attivamente dirigenti delle diverse amministrazioni coinvolte, rappresentanti di associazioni e organizzazioni di settore maggiormente rappresentative, esperti, giuristi, e docenti universitari.

Alcuni Tavoli Tecnici hanno affrontato aspetti comuni della tematica della dematerializzazione analizzando, in particolare, aspetti metodologici e tecnologici della conservazione nel medio e lungo periodo dei documenti amministrativi, nonché la definizione del ruolo e del percorso formativo necessario a qualificare la figura del Responsabile della conservazione; altri Tavoli hanno riguardato aspetti specifici di determinate tipologie di documentazione amministrativa inerenti ai settori fiscale, sanitario e del lavoro.

Le prime considerazioni emerse riguardano la complessità dell'argomento, rivelandasi 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 questo termine alle pure pratiche

di digitalizzazione dei documenti, mentre è apparso opportuno considerarlo conseguenza di una sostanziale semplificazione dei processi e dei procedimenti, di una ridefinizione delle responsabilità nel controllo del ciclo di vita del documento amministrativo, fino alla fase della conservazione, e di una conseguente riqualificazione di modelli organizzativi e profili professionali.

Occorre inoltre osservare che in tutti i casi la sostituzione del documento cartaceo con la sua immagine elettronica costituisce solo una componente del risparmio complessivo da valutare tramite un'attenta analisi costi/benefici. La quantificazione del risparmio 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, quali 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.

Il ridisegno dei processi 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.

Molto importante e bisognosa quindi di approfondimento appare la tematica della gestione della documentazione che nasce in formato elettronico. Si segnalano inoltre le incertezze legate alla 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 nel lungo periodo 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.

Quello che è indubbio è che manca ancora una significativa azione di sensibilizzazione e di formazione del personale coinvolto per realizzare la tanto auspicata 'scomparsa della carta'.

Della carta ci si fida, la si vede e la si tocca: dobbiamo imparare a fare altrettanto con il documento informatico.
