
**LA DEMATERIALIZAZIONE
DELLA DOCUMENTAZIONE
AMMINISTRATIVA**

Prof. ing. Pierluigi Ridolfi

**Convegno SIAV
Torino - 10 maggio 2007**

Valore economico

- Il flusso documentale vale almeno il 2% del PIL.
- Un risparmio di appena il 10% vale 2 miliardi di euro.

- Obiettivo strategico:
 - semplificazione amministrativa;
 - riduzione dei tempi e dei costi.

- Obiettivo strumentale:
 - circolazione delle informazioni;
 - riduzione della carta.

Quadro normativo vigente

- **Testo Unico sulla documentazione amministrativa**
D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445
- **Codice dell'amministrazione digitale**
Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82
- **Codice dei beni culturali e del paesaggio**
Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: art. 10, 20 e 21
- **Norme di semplificazione (Servizio postale)**
Legge 23 dicembre 2005, n. 266: art. 1, c. 51

- **Regole tecniche per la conservazione dei documenti**
Deliberazione CNIPA n. 11/2004
- **Regole tecniche per la firma digitale**
DPCM 13 gennaio 2004
- **Regole tecniche per il protocollo**
DPCM 31 ottobre 2000
- **Norme specifiche per i documenti fiscali**
- **Direttive**

Norme per i documenti fiscali

- **CC art. 2220 (da legge 489/94 "semplificazione")**

"Le scritture e documenti di cui al presente articolo possono essere conservati sotto forma di registrazioni su supporti di immagini, sempre che le registrazioni corrispondano ai documenti e possano in ogni momento essere rese leggibili con mezzi messi a disposizione dal soggetto che utilizza detti supporti".

- **Conservazione documenti fiscali**

DM 23 gennaio 2004

- **Fatturazione elettronica**

Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 52

- **Regole tecniche per la fatturazione elettronica**

Circolare 45 E 19 ottobre 2005

- **Regole tecniche per la conservazione dei documenti fiscali**

Circolare 36 E 6 dicembre 2006

Documenti fiscali

CAD, art. 21 comma 5

“Gli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto sono assolti secondo le modalità definite con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie”.



Dalla:

disciplina fiscale dei documenti informatici

alla:

disciplina informatica dei documenti fiscali

Circolare 36 E

- **Nel complesso giudizio positivo.**
- **Soluzioni concrete, fattibili, utili.**
- **Aderenza al CAD e alla Delibera Cnipa 11/04.**
- **Apertura per il mercato dei servizi informatici.**

Tipi di documenti

Quadro normativo di base completo

- Amministrativi in generale
- Fiscali

Quadro normativo in itinere

- Giudiziari (atti processuali e casellari)
- Catastali (autonomie locali)
- Popolazione (anagrafe)
- Sanitari (cartelle cliniche)
- Lavoro (libro matricola e libro paga)

Principali Direttive

- **“Impiego della posta elettronica nelle PA” Direttiva del Ministro per l’innovazione e le tecnologie - novembre 2003**
- **“Verso il sistema nazionale di e-government”
Linee strategiche del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella PA– dicembre 2006**
- **“Linee strategiche 2008-2010” – Cnipa – febbraio 2007**

Ambito di applicazione e governance

- La maggior parte delle norme vale sia per la PA sia per i privati.
- **Struttura centrale di indirizzo e controllo:**
 - Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA;
 - Dipartimento funzione pubblica;
 - Dipartimento innovazione e tecnologie;
 - Centro nazionale per l'informatica nella PA;
 - Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica;
 - Comitato per le regole tecniche del Codice per l'amministrazione digitale;
 - Commissione interministeriale per la gestione telematica del flusso documentale e dematerializzazione.

Cosa è stato fatto

Commissione interministeriale

(ex Gruppo di lavoro per la dematerializzazione tramite supporto digitale)

Obiettivi:

- individuare criteri e modalità tecniche per la gestione e conservazione sostitutiva dei documenti nel lungo periodo;
- definire regole per la trasmissione e l'esibizione dei documenti garantendone integrità, conformità e provenienza.

Come si è operato

- **Esame della normativa e delle procedure vigenti.**
- **Audizioni di Associazioni e Organismi di settore.**
- **Istituzione di tavoli tecnici:**
 - per l'approfondimento di tematiche trasversali (norme, tecnologie, ruolo del responsabile della conservazione, ...) e specifiche (documentazione sanitaria, tributaria, bancaria, del lavoro);
 - per la partecipazione e la disseminazione di un atteggiamento propositivo.

Cosa è stato prodotto

■ Libro Bianco

- primo documento sulla dematerializzazione
- stato dell'arte nei diversi ambiti pubblici e privati
- evidenza delle criticità
- attento esame delle opportunità per eliminare la carta esistente e per limitarne la produzione

■ Quaderno CNIPA n. 24

- raccolta integrale della documentazione analizzata

■ Quaderno CNIPA n. 25

- articoli di sintesi

Considerazioni generali (1)

- **Complessità della problematica superiore al previsto.**
- **Prevalenza delle questioni normative su quelle tecniche.**
- **Vastità della casistica.**

Considerazioni generali (2)

- Il sistema privato si sta muovendo molto più velocemente di quello pubblico.
- Consapevolezza che la macchina è partita e non si torna indietro.
- Ruolo e importanza del Responsabile della conservazione.

Il responsabile della conservazione

- Definisce le caratteristiche e i requisiti del sistema di conservazione in funzione della tipologia dei documenti (analogici o informatici) da conservare, della quale tiene evidenza.
- Verifica periodicamente, con cadenza non superiore a cinque anni, l'effettiva leggibilità dei documenti conservati provvedendo, se necessario, al riversamento diretto o sostitutivo del contenuto dei supporti.
- Richiede la presenza di un pubblico ufficiale nei casi in cui sia previsto il suo intervento.
- Nelle amministrazioni pubbliche il ruolo di pubblico ufficiale è svolto dal dirigente dell'ufficio responsabile della conservazione dei documenti o da altri dallo stesso formalmente designati.
- Può delegare, in tutto o in parte, lo svolgimento delle proprie attività ad una o più persone che, per competenza ed esperienza, garantiscano la corretta esecuzione delle operazioni ad esse delegate.
- Il procedimento di conservazione sostitutiva può essere affidato, in tutto o in parte, ad altri soggetti, pubblici o privati, i quali sono tenuti ad osservare tutte le norme in materia.

Questioni aperte - 1

- **Carenza di prassi e scarsa usabilità degli strumenti per la sottoscrizione dei documenti.**
- **Scarsa fiducia nella e-mail per la trasmissione formale dei documenti.**
- **Difficoltà di “esibizione” e ritrosia ad accettare il documento informatico.**

Questioni aperte - 2

- **Necessità di strumenti di governo degli archivi (manuale di gestione, quadro di classificazione, piano di conservazione e massimario di scarto).**
- **Individuazione dei metadati/profilo dei documenti.**
- **Dall'autenticazione dei singoli documenti alla validazione del processo.**
- **Uso di formati aperti e standard che assicurino indipendenza, interoperabilità, durata.**

Limitazione produzione cartaceo

- **Modifica dei processi attraverso l'uso delle nuove tecnologie:**
 - promozione dei documenti informatici;
 - totale gestione informatica dei documenti;
 - sostegno delle soluzioni di flusso documentale completo.
- **Diffusione della firma digitale.**
- **Utilizzo della posta elettronica.**

Elementi progettuali per la conservazione sostitutiva

- **Informatizzazione del processo documentale fin dalla fase iniziale.**
- **Identificazione di una lista di formati elettronici di tipo aperto, standard e documentati.**
- **Identificazione e modalità di utilizzo dei supporti.**

Problematiche emergenti

- **Conservazione dei documenti a lungo termine.**
- **Nuovo concetto di “archivio pubblico”.**
- **Costituzione di depositi digitali certificati a livello locale.**

Azioni programmate

- **Contributo alla formazione del personale PA sui processi di dematerializzazione:**
 - enfasi sul documento informatico;
 - adozione generalizzata del protocollo informatico - commissario ad acta - (ddl Nicolais art. 3);
 - processi "all digital" (ddl Nicolais art. 4);
 - diffusione della firma digitale;
 - diffusione della posta elettronica;
 - diffusione della PEC.

- **Riattivazione dei "tavoli tecnici":**
 - per capire in profondità tutti gli aspetti dei vari problemi;
 - per arrivare a conclusioni condivise;
 - per diffondere tra gli esperti un atteggiamento positivo.

Conclusione

- L'innovazione presuppone di avere il coraggio di "osare", di percorrere nuove strade, di affrontare le critiche di chi teme le novità: è una risorsa preziosa che va aiutata a diffondersi nel sistema produttivo nazionale.
- La gestione telematica del flusso documentale e della materializzazione è materia complessa, in grado di realizzare grandi semplificazioni e risparmi, ma stenta ancora a decollare: dubbi tecnici, normativi, procedurali.
- Alla classica domanda: "Si può fare?", lo Stato deve attrezzarsi per dare una risposta.
- Proposta di affidare a un organismo qualificato il compito di formulare pareri tecnici di "conformità alle norme" per le soluzioni particolarmente innovative proposte dalle P.A. e dai privati.