

## UNIONCAMERE - INFOCAMERE

Il sistema delle Camere di Commercio, ed InfoCamere per esso, ha iniziato l'attività di conservazione su supporto informatico dei documenti non appena sono state disponibili le prime indicazioni normative in merito (Deliberazione AIPA n°15 del 28 luglio 1994, in base a quanto stabilito dalla Legge 24 dicembre 1993, n° 537). L'avvio è stato dato con la gestione dei bilanci consegnati nel corso del 1994; i bilanci rappresentavano, infatti, uno dei tipi di documento del Registro delle Imprese di maggiore importanza per il pubblico e nel contempo uno dei flussi cartacei più rilevanti tra quelli che ogni anno si riversano sul sistema camerale. I bilanci vengono presentati quasi tutti nello stesso periodo dell'anno e il deposito di un bilancio non innesca nel Registro delle Imprese un iter procedurale molto complesso: questo ha permesso alle Camere di organizzarsi con sistemi centralizzati molto efficienti.

Con questo archivio documentale su supporto informatico, le Camere di Commercio hanno semplificato la gestione dei documenti cartacei, che sono diventati superflui per la consultazione quotidiana, permettendo al pubblico una fruizione remota e più rapida .

Il passo successivo ha visto l'estensione del trattamento documentale su supporto informatico a tutti gli atti del Registro delle Imprese: atti costitutivi, modifiche societarie, ... . In questo caso, vista la distribuzione nel tempo degli arrivi e la maggiore complessità dell'iter procedurale degli atti, la gestione dei documenti è stata integrata maggiormente nell'organizzazione delle singole Camere di Commercio.

Fino alla fine degli anni novanta è stato quasi esclusivo l'utilizzo del supporto cartaceo e la transizione dal documento cartaceo a quello informatico, iniziata gradualmente, è diventata più rapida quando la legge 340 del 24 novembre 2000 (art. 31 comma 2) ha disposto che tutte le società presentassero i documenti al Registro delle Imprese in modalità informatica.

Attualmente, la maggior parte degli atti presentati al Registro delle Imprese arriva in formato elettronico; tuttavia rimangono prevalentemente cartacei gli atti presentati dalle imprese individuali, perché la norma sopra citata non impone loro l'obbligo della presentazione degli atti in formato elettronico.

L'obbligo dell'utilizzo del formato elettronico ha generato un forte cambiamento organizzativo che si è potuto realizzare anche grazie al coinvolgimento dei professionisti e delle associazioni imprenditoriali che di norma mediano i rapporti con le camere di commercio.

L'archivio accumulato nel corso di tutti questi anni nel Registro delle Imprese contiene milioni di atti. Questi documenti sono fruibili ai funzionari Camerali e al

pubblico con modalità molto più agevoli rispetto a quelle previste per i documenti cartacei.

Più in dettaglio:

- l'archivio dei bilanci originariamente cartacei (relativi alle annualità precedenti al 2003) contiene circa 6 milioni di documenti per un totale di 120 milioni di pagine

- l'archivio degli altri atti del Registro delle Imprese originariamente cartacei contiene circa 35 milioni di documenti (ad esempio: atti costitutivi, modifiche societarie, fusioni, trasformazioni, ecc.) per un volume di circa 180 milioni di pagine

- l'archivio dei documenti pervenuti al Registro delle Imprese in formato elettronico contiene circa 13 milioni di documenti (la maggior parte dei quali sono pervenuti dopo il 2003).

Attualmente, ogni anno, alle camere di commercio sono inviati, in formato elettronico, oltre due milioni di pratiche sottoscritte con firma digitale.

La disponibilità in formato elettronico ha consentito un'ampia distribuzione dei documenti del Registro delle Imprese. Nell'anno 2004, ad esempio, sono stati inseriti in archivio circa 800.000 bilanci e sono state richieste agli archivi camerali più di 1.800.000 consultazioni di bilanci.

Comunque l'interesse per questo tipo di documento non è limitato a tale numero di consultazioni perché diversi soggetti (distributori di informazioni, banche) utilizzano successivamente i bilanci acquisiti con loro rielaborazioni.

## **LA SOLUZIONE LEGALDOC**

Grazie all'esperienza maturata sul Registro delle Imprese, InfoCamere ha presentato una soluzione di conservazione documentale, chiamata Legaldoc, anche all'esterno delle Camere di Commercio. I vari sistemi predisposti per il Registro delle Imprese sono stati realizzati in osservanza delle disposizioni allora in vigore (a partire dalla deliberazione AIPA n°15 del 28 luglio 1994 fino alla n°24 del 30 luglio 1998 e alla n° 42 del 13 dicembre 2001) che anche l'ultima deliberazione (n° 11 del 19 febbraio 2004) considera valide per i sistemi pre-esistenti; Legaldoc è stato invece realizzato in osservanza all'ultima deliberazione.

Il Servizio è reso in modalità A.S.P. (Application Service Providing) 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 potrebbe essere rappresentato dal protocollo informatico.

Il servizio di Conservazione 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 del riferimento temporale e della firma di controllo del procedimento, effettuate tramite tecnologie di firma digitale e 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 d'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, in particolare il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2004.

## LA NORMATIVA

**Gestione dei documenti del Registro delle Imprese:** gli atti del Registro delle Imprese, come si è detto, sono conservati rispettando le "vecchie" deliberazioni AIPA. I problemi che si pongono sono i seguenti:

- a) **Eliminazione della carta.** Il problema si pone, al momento, per gli atti ricevuti in formato cartaceo dopo il 1994. In realtà gli atti presentati al Registro delle Imprese dal 2003 in poi sono in gran parte elettronici; quindi per le ultime annualità l'eliminazione della carta è un problema residuale: di norma la carta non perviene al Registro e quindi la dematerializzazione è già avvenuta, senza alcun dubbio sulla possibilità di mantenere o eliminare la carta (che non esiste). Si tratta ora di decidere se le annualità dal 1994 al 2002 (e la parte residuale cartacea successiva) possono essere gestite in modo logicamente analogo alle ultime annualità, eliminando la carta. Di fatto queste immagini, tratte da documenti analogici, fanno parte del fascicolo dell'impresa alla pari dei documenti pervenuti in formato elettronico e possono essere consultate sia dai funzionari sia dal pubblico, presso le Camere di Commercio e da remoto.
- b) **Trasferimento degli archivi.** Si pone il problema di trasferire i documenti, prima o poi, dagli archivi realizzati secondo le deliberazioni "vecchie" (ancorché valide per i sistemi pre-esistenti) in archivi "nuovi". In questo contesto:
  - si dovrebbe avere un modo più chiaro per stabilire quando un documento analogico si debba definire originale unico; gli atti del Registro delle Imprese, in generale, non dovrebbero essere considerati originali unici (tuttavia rimane qualche dubbio, per lo meno sulla modulistica di accompagnamento).
  - secondo noi la normativa potrebbe agevolare questo tipo di "trasferimenti", anche per gli originali unici.

Più in generale, a nostro parere, il quadro normativo presenta ancora margini di incertezze e possibilità di miglioramento. Alcuni dubbi interpretativi potrebbero essere dovuti alla trasposizione di concetti relativi alla conservazione dei documenti tradizionali (cioè cartacei). Di seguito proponiamo qualche dettaglio:

**1. Validità legale nel tempo:** l'art. 3 della Deliberazione CNIPA 11/2004 stabilisce che il processo di conservazione si concluda con l'apposizione della firma e del riferimento temporale da parte del responsabile della conservazione. Appare chiaro che, con questa azione, si concluda il processo di conservazione ottica a norma. Ciò che non è esplicitato è quale validità legale nel tempo venga riconosciuta ai documenti conservati. Si ritiene indispensabile, in altre parole, un meccanismo di mantenimento dell'efficacia della firma digitale apposta dal

responsabile della conservazione al termine del processo. Infatti, è insito nello stesso tecnicismo della firma digitale che, in mancanza della dimostrazione del momento della sua apposizione, essa debba perdere l'originaria efficacia che le è propria. L'utilizzo della marca in luogo del riferimento temporale comporterebbe altresì la definizione di tutte le problematiche attinenti alla sua conservazione nel tempo da parte della CA che l'ha emessa. Sarebbe per questo auspicabile fare chiarezza sul punto fornendo requisiti chiari ed espliciti a garanzia del mantenimento della validità legale di firma e marca temporale apposti sul documento conservato.

**2. Marca temporale:** la deliberazione CNIPA richiede un generico riferimento temporale, mentre il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze richiede la marca temporale. Potrebbe essere più coerente prevedere in entrambi la marca temporale o, almeno, fissare dei requisiti più vincolanti per qualificare il "riferimento temporale".

**3. Politica di conservazione:** al fine di provvedere ad una conservazione ottica di documenti meno problematica possibile, sarebbe importante che il conservatore definisse una "politica di conservazione", allo scopo di delineare un processo standard, una politica di indicizzazione e magari anche un numero definito di formati documentali accettati, stabilendo, per ciascuno di essi, le proprietà e le modalità di conservazione. Un documento potrebbe contenere al suo interno link a documenti esterni o pagine web, macro-istruzioni o codice eseguibile, o comunque tutta una serie di informazioni la cui leggibilità potrebbe non essere garantita nel tempo, con il pericolo di perdere "pezzi di informazione" con il passare del tempo. Anche per questi motivi potrebbe essere utile suggerire (se non imporre) degli standard sui tipi di file, per esempio cercando di restringere i formati a quelli definiti tramite uno standard internazionale riconosciuto, ovvero fare in modo che il conservatore definisca delle precise politiche di conservazione per garantire la leggibilità nel tempo dei documenti conservati.

**4. Integrità del documento:** l'art. 3 della Deliberazione CNIPA lega la legittimità della conservazione alle caratteristiche del supporto, prevedendo l'utilizzo per la memorizzazione di supporti ottici (per la loro caratteristica di non-riscrivibilità). Non è chiaro, a questo punto, come vada interpretato l'art. 8, che fa riferimento ad un qualsiasi supporto di memorizzazione purché "idoneo" a garantire la conformità dei documenti agli originali; in realtà le tecnologie della firma e della marca digitale, da sole, danno garanzia sufficiente dell'integrità del documento e quindi è superfluo il riferimento ai supporti ottici.

**5. Leggibilità:** l'art. 5 della Deliberazione CNIPA 11/2004, al punto 1 h, indica tra i compiti a carico del Responsabile della Conservazione quello di verificare la leggibilità dei documenti mandati in conservazione. A nostro parere questo punto potrebbe lasciare spazio ad interpretazioni non uniformi.

**6. Obbligo di esibizione:** l'art. 6 della Deliberazione dichiara che il documento debba esser reso leggibile presso il sistema di conservazione ma non chiarisce le caratteristiche dell'esibizione. Potrebbe essere utile qualche maggiore dettaglio per definire meglio cosa differenzi un'esibizione a norma da un'esibizione non a norma. L'esibizione in teoria potrebbe avvenire da un singolo CD-ROM (inteso come supporto ottico probatorio); ma in questo caso non sembra garantito il requisito della "tracciabilità" perché un CD-ROM non può tener traccia delle eventuali rettifiche successive alla sua masterizzazione. Sarebbe utile quindi disciplinare più in dettaglio l'esibizione su supporto ottico. Non sembra chiaro neanche il contenuto dell'esibizione telematica, pure prevista dalla Deliberazione: perché il documento erogato venga esibito correttamente è necessario che sia "accompagnato" anche dalle evidenze della firma del responsabile e della marca? Il Responsabile della Conservazione deve allegare una qualche forma di attestazione relativa al sistema di conservazione dal quale viene erogato il documento? Inoltre, è difficile capire il senso del comma 3 (... "fuori dall'ambiente in cui è installato il sistema"... ) perché è difficile stabilire la differenza tra "il dentro" e "il fuori" in un sistema il cui scopo è dematerializzare il documento e renderlo combinazione di bit valevole nel tempo e fruibile da remoto.

**7. Pubblico ufficiale:** l'articolo della Deliberazione relativo al processo di conservazione sostitutiva dei documenti analogici (art. 4), introduce la figura del Pubblico Ufficiale che, apponendo la sua firma e il riferimento temporale, attesta la conformità di quanto memorizzato su supporto ottico al documento di origine, se originale unico. Nell'ottica di un servizio in ASP ci sembra non del tutto ottimale la sequenza delle operazioni richiesta: infatti la firma del Pubblico Ufficiale interviene a conclusione del processo di conservazione. Di logica, sembrerebbe più utile e corretto prevedere l'intervento del Pubblico Ufficiale alla fine del processo di archiviazione e quindi prima della conservazione vera e propria. È infatti nella fase della sostituzione del cartaceo in digitale che si rende necessario verificare la corrispondenza dei documenti (nelle due versioni, analogica e cartacea) e non dopo che la conversione è già avvenuta. Ammettendo una diversa sequenza temporale si potrebbe semplificare l'adozione di un servizio di conservazione senza perdere la necessaria sicurezza.

**8. Pubblico ufficiale e originali non unici:** In relazione alla smaterializzazione dei documenti e, in particolare, dei documenti rilevanti ai fini tributari, si rinviene nelle definizioni del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2004 la distinzione tra documento originale unico e non unico, analogamente a quella che si ritrova nelle deliberazioni CNIPA 42/01 e 11/04. Tale distinzione non è però ripresa quando si specificano gli adempimenti da porre in essere per attuare la fase finale della conservazione sostitutiva dei documenti analogici (art. 4 comma 3 decreto Ministero Economia e Finanze 23 gennaio 2004), al termine della quale è permessa l'eliminazione del documento analogico (cartaceo). Diversamente dalle deliberazioni CNIPA sopra richiamate, che prevedono l'apposizione della doppia sottoscrizione elettronica da parte del responsabile della conservazione e del Pubblico Ufficiale

solo al termine del processo di conservazione sostitutiva del documento analogico originale unico, il decreto in questione omette di specificare (attraverso il mancato uso dell'aggettivo unico) se questa duplice sottoscrizione sia richiesta solo per la particolare tipologia di documenti analogici originali unici o debba, in assenza di ulteriori specificazioni, ritenersi necessaria per tutti i documenti analogici originali (come letteralmente dal testo del decreto, art. 4 comma 3 come sopra). Un chiarimento in merito a questo punto permetterebbe di qualificare, senza dubbi interpretativi, come documento analogico originale non unico la fattura cartacea permettendone la distruzione al termine di una procedura di conservazione ottica sostitutiva conclusasi senza l'intervento di un Pubblico Ufficiale.

**9. PA e Circolare della Direzione Generale degli Archivi di Stato:** La Direzione Generali degli Archivi ha emanato, l'11 febbraio del 2004, una Circolare indirizzata agli Istituti periferici. Nella Circolare suddetta si invitano in particolare le Soprintendenze - allarmate dalle proposte di scarto delle mappe catastali avanzate da alcuni Comuni - a non concedere il nulla osta per la distruzione dei documenti riprodotti su supporto digitale, quando questi stessi documenti siano destinati alla conservazione permanente. Si evince perciò che il problema degli archivi nati su supporto cartaceo si risolve essenzialmente con il diniego alla distruzione di documenti originali destinati alla conservazione permanente, anche quando essi siano stati trasferiti su supporto digitale in modo del tutto conforme alle direttive del CNIPA. Sarebbe necessario chiarire la portata di questa Circolare, riducendo i margini di incertezza in merito ai soggetti per i quali è valida e ai documenti "destinati alla conservazione permanente".

**10. Conversione archivi:** abbiamo rilevato in diverse situazioni la necessità di trasferire archivi creati in passato, e quindi non aderenti all'ultima normativa, in archivi a norma. Si ritiene opportuno dare la possibilità di effettuare questo trasferimento in una modalità "agevolata", per favorire il passaggio alle nuove normative. Giacché i 2 archivi suddetti (quello di partenza e quello finale) risultano chiaramente adeguati a normative diverse, sarebbe opportuno non caricare questo "trasferimento" dall'uno all'altro di tutti gli obblighi relativi alla conversione previsti dall'ultima normativa ed evitando di imporre oneri eccessivi.

**11. Impronta dell'archivio:** in relazione alla parte dell'articolo 5 comma 1 del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2004, in cui è previsto che venga trasmessa alle Agenzie fiscali, da parte del soggetto interessato o del responsabile della conservazione, ove designato, "...l'impronta dell'archivio informatico oggetto della conservazione..." si conviene di non dare un'interpretazione letterale che porterebbe agli svantaggi di seguito elencati: a) difficoltosa individuazione dei file fisici (i soli ai quali può essere applicato l'algoritmo che crea un'impronta) che costituiscono l'archivio logico; b) allungamento dei tempi necessari per il trattamento di file di grandi dimensioni (secondo noi sarebbe auspicabile suddividere i file di grandi dimensioni per il

calcolo dell'impronta); c) impossibilità di distinguere e trattare il singolo documento (nel caso specifico fattura) in occasione di successiva esibizione. Per ovviare a tali inconvenienti, in accordo a quanto previsto dagli articoli 3 comma 1 della deliberazione CNIPA n. 11/2004 e 3 comma 2 del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2004, si propone di raggruppare le impronte dei singoli documenti conservati (fatture) in uno o più file di tipo XML, standard comunemente accettato per la trasmissione di informazioni strutturate, ognuno dei quali riporta le informazioni che permettono l'esatto abbinamento fattura/impronta. Il file o i files così formati, cui viene apposta una marca temporale e la firma digitale del responsabile del procedimento di conservazione, vengono poi inviati all'Agenzia delle Entrate. Una più precisa definizione tecnica di "impronta dell'archivio" potrebbe favorire una più rapida diffusione degli strumenti di conservazione a norma per i documenti aventi rilevanza fiscale.

**12. Periodo di conservazione:** Secondo il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2004 il processo di conservazione ottica sostitutiva deve essere effettuato con cadenza almeno quindicinale per le fatture ed almeno annuale per i restanti documenti rilevanti a fini tributari (art. 3 comma 2 decreto Ministero Economia e Finanze 23 gennaio 2004). Il suddetto termine di 15 giorni potrebbe risultare forse troppo stringente e, in modo particolare, potrebbe non essere chiaro se esso debba essere applicato, oltre che alle fatture attive, anche alle fatture passive. In entrambi i casi, comunque, in assenza di previsioni puntuali, c'è il pericolo che non sia univoca l'interpretazione sui termini di decorrenza; in particolare, se sia corretto intendere la decorrenza quindicinale a partire, per il ciclo attivo, dalla data di emissione contenuta nelle fatture stesse e, per il ciclo passivo, a partire dalla loro data di registrazione.