

# Dematerializzazione dei documenti: idee per un percorso<sup>1</sup>

**PIERLUIGI RIDOLFI<sup>2</sup>**

*Il tema della dematerializzazione è stato per anni oggetto di lunghi ed a volte aspri dibattiti. Oggi è balzato all'attenzione della Pubblica Amministrazione perché finalmente si vede la concreta possibilità di realizzare quegli ingenti benefici, in termini di risparmio e di efficacia, che il passaggio del documento amministrativo dalla carta al bit ha sempre promesso. 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". L'articolo vuole evidenziare alcune idee per un percorso concreto di dematerializzazione, da un lato per eliminare i documenti cartacei attualmente esistenti negli archivi, dall'altro per ridurre significativamente la creazione di nuovi documenti cartacei. Le problematiche e le soluzioni previste nei due casi sono diverse e sono esaminate separatamente. Per recuperare il passato, cioè per eliminare la vecchia carta, occorrerà innanzitutto favorire l'operato delle commissioni di scarto, anche con nuove regole, improntate a pragmatismo e realismo. Nel mondo dei privati, nella maggior parte dei casi è sufficiente solo un po' di iniziativa per ottenere grandi risparmi. L'articolo inoltre illustra alcuni importanti progetti, coordinati dal CNIPA, che hanno lo scopo di evitare la produzione di nuovi documenti di carta. Su questa base finalmente incoraggiante si innesta l'attività del Gruppo di Lavoro interministeriale per la dematerializzazione. Terminata la fase di ricognizione, il Gruppo ha istituito dei tavoli di lavoro ben finalizzati, da cui ci si attende la rimozione degli ultimi ostacoli alla dematerializzazione.*

DEMATERIALIZZARE: CHE COSA, COME E PERCHÉ

La cosiddetta "dematerializzazione" dei documenti non è un argomento nuovo: sotto vari titoli (conservazione sostitutiva, archiviazione ottica, gestione dei flussi informativi) questo particolare aspetto della vita amministrativa degli enti pubblici e privati è stato uno dei più dibattuti nell'ultimo decennio. Oggi il tema è diventato di grande attualità ed è balzato all'attenzione degli operatori del settore perché finalmente si è riusciti a trovare una soluzione alla maggior parte dei problemi. Infatti, con l'entrata in vigore del Codice del-

<sup>1</sup> Questo scritto ripropone un saggio già pubblicato sulla "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali" dell'INAIL, fascicolo n. 3/2005, pag. 387.

<sup>2</sup> Componente del Collegio del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), Presidente del Gruppo di Lavoro per la dematerializzazione tramite supporto digitale.

l'amministrazione digitale<sup>3</sup> (1° gennaio 2006), viene data attuazione, ricorrendo alle più avanzate tecnologie informatiche, ai meccanismi deputati a realizzare in concreto la tanto auspicata "scomparsa della carta".

Il termine "dematerializzazione" non possiede uno spessore semantico particolare nell'ambito amministrativo, pubblico e privato, ed è totalmente assente nella classica letteratura archivistica, mentre invece compare, anche se da poco tempo, in alcuni testi normativi e all'interno di disposizioni in materia di gestione documentale. Si tratta, tuttavia, di un termine dal forte valore evocativo per identificare la progressiva perdita di consistenza fisica da parte degli archivi delle amministrazioni, tradizionalmente costituiti da documenti cartacei, all'atto della loro sostituzione con registrazioni informatiche. È quindi possibile giustificare la nascita di questo termine come conseguenza diretta del progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all'interno delle strutture amministrative.

Le riflessioni condotte finora sull'argomento e diversi recenti casi di studio hanno tuttavia dimostrato che la dematerializzazione rappresenta una reale prospettiva di progresso per le amministrazioni solo quando riesca a coordinare la disciplina dei documenti informatici dettata dalla normativa recente e le norme più generali relative alla gestione e conservazione degli archivi. Il termine "dematerializzazione" comporta quindi una riflessione generale sulle prassi amministrative, che va 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.

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 oppure scartandoli, 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.

Ogni sfera dell'Amministrazione può ormai contare su soluzioni tecnologiche adeguate a consentire il passaggio dalla carta al digitale e su di un corpus normativo che garantisce una sufficiente completezza. 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 è di competenza di vari dicasteri: su un piano generale agisce il già citato Codice dell'amministrazione digitale, promosso dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie; su un piano strettamente documentale interviene anche il Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>4</sup>; 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.

#### ELIMINARE I DOCUMENTI CARTACEI ESISTENTI

Il Codice dell'amministrazione digitale, all'articolo 1, definisce "*Documenti originali non unici*" quelli "*per i quali è possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o*

<sup>3</sup> D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – Codice dell'amministrazione digitale.

<sup>4</sup> D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 e modifiche successive.

*documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi*”: si tratta di un concetto innovativo e fondamentale che ha consentito, come si vedrà, lo sblocco della maggior parte delle difficoltà che impedivano l’avvio della dematerializzazione.

Il Codice dell’amministrazione digitale, quando tratta delle copie dei documenti cartacei su supporto informatico, distingue l’ambiente pubblico da quello privato.

Per la Pubblica Amministrazione il regime giuridico è disciplinato dall’articolo 22, comma 3, il quale stabilisce che *“Le copie su supporto informatico di documenti formati in origine su altro tipo di supporto sostituiscono, ad ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratti se la loro conformità all’originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell’ambito dell’ordinamento proprio dell’amministrazione di provenienza, mediante l’utilizzo della firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell’articolo 71”*.

Il caso dei privati è invece trattato nell’articolo 23, comma 4, che recita: *“Le copie su supporto informatico di documenti originali non unici formati in origine su supporto cartaceo ... sostituiscono, ad ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratte se la loro conformità all’originale è assicurata dal responsabile della conservazione mediante l’utilizzo della propria firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche di cui all’articolo 71”*. Se invece si tratta di documenti originali unici, si applica il comma 5 che assegna a un pubblico ufficiale, invece che a un generico responsabile della conservazione, la responsabilità della dichiarazione di conformità.

Il citato articolo 71 stabilisce che le regole tecniche saranno emanate con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l’innovazione e le tecnologie e che in attesa si applicano le regole tecniche in vigore. Pertanto, in questo specifico campo, continuano a valere quelle a suo tempo emanate dal CNIPA<sup>5</sup> (Deliberazione n. 11/2004) in base al Testo Unico sulla documentazione amministrativa<sup>6</sup>. Particolarmente importante è l’articolo 4 di questa Deliberazione, che descrive il processo di conservazione sostitutiva di documenti cartacei: in sintesi, esso avviene mediante memorizzazione dell’immagine dei documenti su supporti ottici, o su altra tecnologia equivalente, e termina con l’apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione, o da un suo delegato, che attesta così il corretto svolgimento del processo. Se però si tratta di documenti originali unici occorre anche la firma digitale di un pubblico ufficiale. A questo punto sembrerebbe che la procedura per i privati si venga a complicare moltissimo, ma non è così: infatti, la quasi totalità di documenti ammi-

<sup>5</sup> Il CNIPA (Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione) opera presso la Presidenza del Consiglio per l’attuazione delle politiche del Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie, con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio. I compiti del CNIPA nei riguardi della Pubblica Amministrazione e con riferimento all’ICT sono molteplici:

- definire strumenti per governare il processo di innovazione;
- coordinare lo sviluppo dei sistemi informativi;
- emettere pareri di congruità tecnico-economica-strategica sui progetti;
- dettare criteri e regole tecniche di sicurezza, interoperabilità, prestazione;
- dare assistenza su aspetti particolarmente innovativi dell’ICT mediante appositi “Centri di competenza”;
- promuovere lo sviluppo di strumenti abilitanti (reti e carte) e gestire le relative strutture operative;
- attivare programmi speciali di intervento, co-finanziando progetti specifici delle Amministrazioni centrali e di quelle regionali e locali;
- coordinare la predisposizione di piani di formazione del personale.

<sup>6</sup> DPR 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modifiche.

nistrativi non ha la caratteristica dell'unicità (ad es.: una fattura è sempre per lo meno in due esemplari, ognuno dei quali è un originale non unico; un bollettino postale è composto sempre da una madre e da una figlia, sostanzialmente identiche; un cedolino stipendio nasce per lo meno in tre copie, ognuno dei quali è in realtà un originale con diverse destinazioni; ecc.).

Riassumendo:

- a) la conservazione sostitutiva dei documenti cartacei avviene mediante memorizzazione della loro immagine su supporto informatico: non vi sono vincoli né di formato né di tipo di tecnologia. Il file ottenuto viene corredato da una marca temporale e firmato digitalmente per attestare la data dell'operazione e la conformità del file ai documenti;
- b) nell'ambito della pubblica amministrazione tale attestazione, qualunque sia il tipo dei documenti, è data da un funzionario, con apposita delega, che utilizza a questo scopo il proprio dispositivo di firma digitale;
- c) nell'ambito dei privati, se si tratta di documenti originali non unici, l'attestazione viene data dal "responsabile della conservazione", figura giuridica non meglio precisata – non a caso – nel Codice; occorre anche il notaio, o altro pubblico ufficiale, solo nel caso che i documenti siano originali unici;
- d) ad ogni effetto di legge, invece del documento cartaceo potrà essere esibita la sua registrazione informatica, mediante procedure di uso consolidato, come visione su schermo, stampa o copia.

Con ciò sembrerebbe che tutti i problemi siano stati risolti: purtroppo si tratta di una falsa impressione, in quanto non si è ancora esaminato il destino riservato ai documenti cartacei, una volta che essi siano stati riversati su supporto informatico. Interviene, a questo proposito, il Codice dei beni culturali e del paesaggio che all'articolo 10, comma 2, include tra i beni oggetto della tutela del Ministero anche "*gli archivi e i **singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico***". Il caso dei privati è contemplato invece dal comma successivo, che riserva analoga sorte agli archivi e singoli documenti purché di eccezionale interesse culturale, e per i quali sia intervenuta apposita dichiarazione di interesse da parte della soprintendenza competente.

Riassumendo:

- a) per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, i documenti cartacei, di qualunque tipo, incluso il singolo atto, sono soggetti a tutela da parte del Ministero per i beni e le attività culturali e, di conseguenza, non possono essere automaticamente distrutti, ancorché considerati inutili da parte dell'amministrazione competente;
- b) per quanto riguarda i privati, tranne i casi di documenti di eccezionale valore storico notificati, una volta effettuato il riversamento, non vi sono impedimenti di legge per distruggere la carta.

Per la Pubblica Amministrazione interviene però un ulteriore problema. In altre norme del Ministero per i beni e le attività culturali è previsto infatti che i documenti che l'amministrazione di appartenenza considera senza più utilità possano essere distrutti ma solo

dopo una specifica autorizzazione da parte di apposite “Commissioni di scarto”<sup>7</sup> controllate dalle Soprintendenze territorialmente competenti. Queste Commissioni, per concedere il permesso alla distruzione dei documenti cartacei, vorrebbero che essi fossero stati correttamente classificati all’origine, secondo parametri d’archiviazione stabiliti preventivamente in forma generale, tra i quali dovrebbe esserci, come fondamentale, quello della durata di vita del documento stesso (ad es.: “conservarlo per cinque anni”). Poiché ciò di solito non è avvenuto e le Commissioni sono convocate troppo raramente, gli archivi, ancorché vecchissimi, risultano “tecnicamente non scartabili”.

È peraltro evidente che se un gruppo di documenti cartacei è considerato “da scartare” sarebbe uno spreco di denaro trasferirlo su supporto informatico. Se invece l’operazione di trasferimento viene fatta per migliorare l’efficienza elaborativa, significa che i documenti non sono inutili e, di conseguenza, non possono essere scartati. Pertanto, se si ritiene di dover trasferire dei documenti cartacei su supporto informatico non si può, per definizione, proporre la distruzione.

È chiaro pertanto che la conservazione sostitutiva e la distruzione della carta sono problemi disgiunti.

Ma i problemi non sono finiti: ce ne è ancora uno, quello della “conservazione permanente”. Con questa espressione si intende la capacità delle registrazioni informatiche di durare per un tempo indeterminato. Infatti, è stato osservato che è possibile consultare documenti cartacei vecchi di centinaia di anni e che probabilmente lo potremo fare anche in un domani molto lontano, mentre con la tecnologia informatica, che, apparentemente sembrerebbe offrire le massime garanzie di inalterabilità, in un futuro anche prossimo è certo che si avranno problemi a leggere record registrati oggi. Le difficoltà potenziali non stanno tanto nelle tecnologie di supporto, quanto nel formato dei dati: travasare i dati da un hardware a un altro potrà essere facile, ma un cambio di formato renderà certamente difficile l’operazione, soprattutto in presenza di documenti firmati digitalmente.

Problemi tanti, soluzioni poche. Le conseguenze? Sono davanti agli occhi di tutti: archivi cartacei ingenti, scarti minimi, trasferimenti su supporto informatico in quantità irrisorie, sprechi del pubblico denaro per gli spazi occupati e per la loro gestione. I rimedi? Per recuperare il passato, cioè per eliminare la vecchia carta, occorre “inventarsi” qualche nuova regola (ad es.: considerare per definizione senza valore culturale certi documenti della Pubblica Amministrazione compilati su moduli fincati standard), avere il coraggio di un po’ di pragmatismo, contare su un atteggiamento “realistico” da parte delle commissioni di scarto; per il futuro, occorre una più puntuale applicazione delle regole di archiviazione, che consentano nei prossimi anni alle commissioni di scarto di operare in modo sollecito ed efficace. Non è da escludere anche l’opportunità di ripensare in termini critici il campo d’azione del citato articolo 10, comma 2, del Codice dei beni e delle attività culturali, nato in contesti storici ben diversi da quelli attuali, che, così come è formulato, provoca una disparità di trattamento tra il mondo pubblico e quello privato, con pesanti conseguenze economiche sullo Stato.

Sulla corretta gestione degli archivi, passati e futuri, si gioca buona parte dell’efficienza del patrimonio informativo dello Stato nella sua straordinaria vastità: a questo scopo

<sup>7</sup> Le commissioni di scarto hanno il compito di vigilare sulla corretta tenuta degli archivi correnti e di deposito, di collaborare alla definizione dei criteri di organizzazione, gestione, ordinamento e conservazione dei documenti, di proporre gli scarti, di curare i versamenti e di identificare gli atti di natura riservata.

saranno utilissimi i prontuari e le linee guida sulla gestione documentale che le singole amministrazioni stanno predisponendo, in collaborazione con le strutture centrali dell'Amministrazione per i beni e le attività culturali.

In sintesi:

- a) per la Pubblica Amministrazione l'eliminazione delle vecchie carte e lo svuotamento degli archivi passa esclusivamente attraverso le commissioni di scarto: la conservazione sostitutiva non è una soluzione a questo problema;
- b) per i privati, invece, la gestione dei vecchi archivi cartacei è totalmente nelle loro mani, con alcune eccezioni disciplinate da norme particolari (fisco, salute, lavoro, giustizia).

Si può pertanto concludere che concrete difficoltà nell'eliminazione della vecchia carta sono riscontrabili solo nella Pubblica Amministrazione.

C'è però da notare che l'operazione di trasferimento del contenuto dei documenti cartacei su supporto informatico di solito non si esaurisce con la semplice memorizzazione dell'immagine scannerizzata, ma è accompagnata, di solito, da una forma più o meno elaborata di classificazione. Se, ad esempio, il documento contiene informazioni anagrafiche, al file che contiene l'immagine può essere associata una stringa con i relativi dati alfanumerici che l'operatore dovrà inserire manualmente. In questo modo la norma sulla conservazione sostitutiva viene rispettata in quanto si conserva il documento attraverso la sua immagine, ma si introduce un valore aggiunto utile per elaborare poi, in modo automatico, il documento stesso.

Da queste considerazioni si deduce che l'operazione di conservazione sostitutiva dei vecchi documenti cartacei ha senso solo se ne è previsto un utilizzo mediante sistemi informatici. In caso contrario, anche nella previsione di distruggere poi la carta, un semplice confronto economico tra i costi di scannerizzazione e classificazione e quelli di immagazzinamento in archivio fa pendere la bilancia verso il mantenimento dello status quo.

In attesa che le Commissioni di scarto funzionino più energicamente, che si trovi qualche idea percorribile per restringere il campo di validità della tutela culturale dei documenti amministrativi, che le linee guida per la gestione documentale consentano di realizzare archivi migliori, sono state proposte alcune iniziative concrete di immediata e facile realizzazione. È stato osservato, ad esempio, che una parte non marginale degli spazi di archivio è destinata alla conservazione di vecchie pubblicazioni a stampa (annate di Gazzette Ufficiali e di documenti parlamentari, raccolte di bollettini dei tipi più vari, collezioni giuridiche, giornali, riviste, ecc.). Come è evidente, si tratta di materiale di tipo generale, che le amministrazioni spesso conservano, in base a vecchie usanze consolidate, ritenendolo di qualche generica utilità, almeno in prospettiva. Ma è veramente utile? La risposta è di tipo indiretto: se una copia equivalente di questo materiale fosse disponibile da qualche altra parte e fosse facilmente consultabile, non vi sarebbe ragione di tenerlo in archivio. Da qui il suggerimento di selezionare la parte di tipo più generale di questo materiale, di scannerizzarla e di affidarla a Internet, con idonee forme di validazione, per una libera consultazione. Per stare sul concreto, si potrebbe cominciare dalla Gazzetta Ufficiale. Già molte annate sono disponibili su Internet in formato immagine: si tratta di completare il lavoro per gli anni più remoti e di operare perché la consultazione sia facile e – perché no? – gratuita. Non vi sarebbe alcun motivo allora di tenere conser-

vate, negli archivi delle amministrazioni centrali, periferiche e locali, le vecchie raccolte di Gazzette, spesso incomplete, in decine di migliaia di copie. È stato calcolato che per minori locazioni e minori spese di gestione solo per questa limitatissima applicazione lo Stato risparmierebbe alcuni milioni di euro all'anno. Al di là dell'importo, non enorme ma neanche insignificante, il valore di una tale iniziativa sta nel suo carattere innovativo e nella spinta che darebbe all'intero sistema delle amministrazioni di guardare agli archivi con un occhio critico e di utilizzare sempre più le reti informatiche. Un caso concreto della campagna in atto per la lotta agli sprechi.

#### EVITARE DI PRODURRE NUOVA CARTA

La gestione della carta oggi esistente negli archivi rappresenta solo una parte del problema della dematerializzazione, che, per sua natura, risente dell'impostazione del passato: molto più importante, in quanto proiettata al futuro, è la gestione della nuova documentazione. Se si seguono le vecchie procedure, anche la nuova documentazione nascerà e si svilupperà su supporto cartaceo; ma se si riprogettano adeguatamente i processi amministrativi, ricorrendo all'ICT, la carta fin dall'origine può essere grandemente ridotta e, in molti casi, addirittura eliminata.

Uno degli strumenti chiave per ridurre in futuro la carta è la posta elettronica che può essere "semplice" o "certificata": il suo impiego è giuridicamente paragonabile rispettivamente a quello della tradizionale "posta ordinaria" o di quella "raccomandata". In moltissimi casi la posta elettronica può sostituire quella cartacea: si tratta "semplicemente" – si fa per dire! – di cambiare le procedure e di abituare il personale a corrispondere in modo elettronico anziché in quello cartaceo. È stato stimato che mentre il costo complessivo di una raccomandata tradizionale è di circa 20 euro, l'analoga operazione compiuta con posta elettronica costerebbe circa 2 euro. A livello dell'intera amministrazione dello Stato i risparmi, pertanto, sarebbero enormi.

Proprio per 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"); questo progetto, gestito dal CNIPA, si avvale di un finanziamento di 18 MEuro e prevede tre azioni principali:

- a) *Predisposizione delle condizioni abilitanti.* Si tratta 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 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.

I progetti co-finanziati sono stati avviati durante il 2005 ed i primi benefici saranno conseguiti già nel primo trimestre del 2006. La gran parte di essi sarà conclusa entro il 2006. 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. E ciò senza considerare il miglioramento della qualità del servizio derivante dall'abbattimento dei tempi delle procedure amministrative. Anche applicando un'ottica meramente industriale si tratta di un investimento con tempi di rientro estremamente contenuti (meno di due anni) e con altissima redditività.

I progetti co-finanziati riguardano un'ampia, e spesso inattesa, varietà di situazioni, il che fornisce una chiara indicazione delle grandi potenzialità di intervento. In ogni caso è possibile individuare alcuni tipi di iniziative particolarmente interessanti in quanto efficacemente rappresentative di situazioni ricorrenti nell'ambito della PA e, quindi, ottime candidate 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, come nel caso degli avvisi di reato trasmessi dalle forze di polizia alle procure (quasi due milioni di comunicazioni all'anno).
- 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 regi-

strazione 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 nella loro versione originale, 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: invece del solito modulo cartaceo, essi lo ricevono per posta elettronica, con le dovute garanzie di riservatezza. Si risparmia non solo sul costo della carta, ma anche sugli 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, i moduli tributari, ecc. attualmente su carta. Al riguardo, c'è grande attesa tra gli operatori, sia per la quantità di documenti da trattare, sia per il numero degli interessati – tutte le imprese italiane! – al punto tale che da questo provvedimento ci si aspetta addirittura un rilancio dell'industria informatica.

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 veramente innovativi, tra i quali va segnalato quello che riguarda i bollettini postali. Ogni anno ne vengono elaborati 600 milioni: la procedura attuale prevede che, delle due parti di ogni bollettino, la "figlia" resti al mittente, per attestazione del pagamento effettuato, mentre la "madre", cartacea, va al destinatario che provvede a controllarne la corretta contabilizzazione effettuata dalle Poste. L'idea nuova consiste nell'inviare al destinatario solo un'immagine informatica della madre: i tempi e i costi per i controlli subirebbero una drastica riduzione.

Su tutta questa materia si sta sviluppando un interesse straordinario: finora si è realizzato relativamente poco perché sembrava che le norme non consentissero una completa dematerializzazione o non fossero abbastanza chiare. Ora che questo tipo di dubbi si va risolvendo, si moltiplicano le idee per eliminare nei processi amministrativi, pubblici e privati, la creazione di nuova carta. Per accelerare questo fenomeno, destinato a generare

risparmi ingentissimi e a creare nuove opportunità di lavoro per le imprese del settore, occorre favorire ogni iniziativa volta a far circolare le informazioni.

#### IL GRUPPO DI LAVORO PER LA DEMATERIALIZZAZIONE

Il “Gruppo di lavoro per la dematerializzazione della documentazione tramite supporto digitale” istituito dal Ministro Stanca nel 2004, è un organismo composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio e di nove Ministeri.

Il Gruppo di lavoro ha il compito di:

- a) individuare criteri e modalità tecniche per la conservazione in formato digitale delle diverse tipologie di documenti amministrativi, che sostituiranno progressivamente quelli su supporto cartaceo;
- b) suggerire le regole tecniche per la trasmissione e l'esibizione dei documenti su supporto informatico, in modo da garantirne l'integrità, la conformità e la provenienza;
- c) proporre iniziative per razionalizzare, modificare o integrare la normativa vigente al fine di favorire la gestione della documentazione digitale.

Si tratta pertanto di un'iniziativa per razionalizzare i processi di trasformazione e modernizzazione della burocrazia italiana.

L'attività del Gruppo di lavoro svolta nel 2005 può considerarsi giunta ad un primo stadio di analisi della situazione e delle principali problematiche: non v'è dubbio però che i risultati appaiono per la maggior parte di carattere interlocutorio e bisognosi di approfondimento.

Le prime considerazioni riguardano la complessità e la problematicità dell'argomento, rivelatesi superiori al previsto, causate 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 la dematerializzazione alle pure pratiche di digitalizzazione dei documenti, mentre è apparso opportuno considerare questo termine in un senso più ampio, in quanto portatore 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 revisione 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 necessaria l'attuazione di iniziative di sensibilizzazione, indirizzate al legislatore, ai produttori, all'opinione pubblica, che si traducano in raccomandazioni, in linee guida, in normativa specifica, in predisposizione e diffusione di procedure adeguate e di standard, in definizione di regole condivise, nell'individuazione di responsabilità certe e riconosciute, in analisi dei costi in relazione agli obiettivi e ai metodi possibili o necessari, nella formazione e qualificazione del personale tecnico mediante programmi di formazione permanente che includano 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 le prati-

che amministrative, con particolare riferimento alla definizione delle responsabilità nei processi di gestione documentale rispetto alle procedure amministrative; alla diffusione di buone pratiche dedicate a questi temi, sviluppate a seguito dell'analisi delle numerose criticità riscontrate nell'applicazione della normativa recente e dell'introduzione dei nuovi sistemi di gestione come le reti intranet e i portali web; allo sviluppo di modelli di classificazione condivisa per tipologie omogenee di enti e 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 valutazione delle problematiche connesse alla gestione dei cosiddetti "sistemi ibridi", che impongono di formulare direttive chiare sui piani di dematerializzazione e conservazione.

Quali obiettivi di breve e medio periodo, sono state proposte le seguenti azioni:

- a) individuare la possibilità di immediata semplificazione delle procedure, ovvero di eliminazione di documenti cartacei inutili o conservati per errore (in rapporto alle norme) da parte delle amministrazioni;
- b) 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;
- c) analizzare la fattibilità della riduzione dei tempi di deposito obbligatorio per determinati documenti amministrativi, soprattutto nel caso della modulistica;
- d) verificare l'impatto provocato da tali iniziative sull'organizzazione delle amministrazioni, anche a seguito dell'eventuale passaggio completo all'archiviazione digitale, nonché della gestione del regime misto digitale/cartaceo durante il periodo di transizione;
- e) sensibilizzare gli organi di "controllo" della Pubblica Amministrazione circa la necessità di non richiedere la trasmissione di interi fascicoli cartacei;
- f) esaminare la possibilità di raccordo sulla materia con gli Enti territoriali e locali.

Il Gruppo di lavoro, nella prima fase della propria attività, ha svolto un esame preliminare della normativa e delle prassi vigenti in materia presso le singole Amministrazioni ed ha effettuato una serie di audizioni delle associazioni professionali e di soggetti rappresentativi del mondo dell'ICT: ciò anche al fine di evitare che eventuali nuove iniziative, disposizioni e direttive vengano emanate – come talvolta accaduto in passato – senza il supporto e la condivisione da parte delle associazioni di categoria e degli organismi di settore. Sono stati inoltre coinvolti rappresentanti di progetti internazionali ed esperti delle principali tematiche inerenti la gestione documentale.

L'Ordine dei Notai ha introdotto la problematica relativa all'attestazione della conformità dell'eventuale 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" da certificare, in sostituzione dell'intervento del pubblico ufficiale per ogni singolo documento. È stato inoltre proposto l'utilizzo della posta elettronica certificata per la trasmissione degli atti tra Notaio e PA.

Le richieste di intervento dell'Associazione Bancaria Italiana sono state rivolte alla riduzione dei tempi di conservazione dei documenti bancari, al conferimento della facoltà di vali-

dazione dei documenti digitalizzati al funzionario di banca e all'esame del valore probatorio dei documenti non soggetti a bollatura e vidimazione.

L'Assocertificatori ha proposto una modifica della normativa vigente indirizzata alla riduzione dei tempi di conservazione obbligatoria della documentazione presso le aziende, per consentire la 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 di discussione riguarda la definizione di regole per la conservazione dei messaggi di posta elettronica.

L'Associazione Nazionale Archivistica Italiana ha formulato 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 citato DPR 445/00, 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 Provincia di Bologna, che con il progetto DOCAREA ha sperimentato concretamente l'introduzione dei sistemi di gestione globale della documentazione degli Enti locali, ha sottolineato l'esigenza di 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.

A seguito delle analisi e delle discussioni svoltesi fino a questo momento, si è deciso di affiancare il Gruppo di lavoro da una Segreteria Tecnica, per fornire il necessario supporto al lavoro impostato, approfondendo, studiando e predisponendo le soluzioni tecniche e normative più opportune.

La Segreteria è composta da persone designate dalle Amministrazioni coinvolte, da esperti e rappresentanti delle associazioni o organizzazioni maggiormente rappresentative, nonché dagli operatori del settore chiamati a fornire il loro contributo per il conseguimento degli obiettivi individuati. La Segreteria opererà mediante sottogruppi di lavoro, denominati "Tavoli tecnici"; ne sono stati individuati alcuni di tipo "trasversale", che affronteranno aspetti comuni a gran parte della tematica della dematerializzazione, ed altri di tipo "verticale", che riguarderanno aspetti specifici ad un certa classe di documenti amministrativi.

**T-1. 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:

- a) fornisca indicazioni concrete alle amministrazioni per la gestione delle diverse tipologie di documenti destinati alla conservazione e per la predisposizione dei titolari e dei massimari di scarto valutando anche possibilità di trattamento differenziato per il pregresso;
- b) definisca i dati di contesto e di rappresentazione da conservare unitamente al documento che permettano di mantenere la sua correlazione agli altri documenti del fascicolo informatico assicurandone l'autenticità;
- c) delinei i requisiti di un "processo qualificato" per la trasposizione di un documento da formato cartaceo a digitale mantenendone l'integrità e la validità legale;
- d) individui la catena delle responsabilità e delle procedure che garantiscano la continuità dei processi conservativi.

**T-2. Aspetti tecnologici della conservazione permanente**

Ha il compito, relativamente ai documenti per i quali si ha l'obbligo della conservazione per un periodo illimitato, di:

- a) fornire lo stato dell'arte delle tecnologie e dei sistemi informativi per la memorizzazione dei documenti e delle informazioni;
- b) svolgere un'indagine per individuare supporti e strumenti di memorizzazione idonei a consentire la conservazione nel lungo periodo;
- c) effettuare l'analisi delle diverse tipologie di formati da adottare per la conservazione permanente;
- d) studiare le criticità connesse al riversamento dei documenti firmati digitalmente affinché siano assicurate l'integrità e l'autenticità del documento digitale nel tempo;
- e) individuare soluzioni tecniche che consentano la trasposizione di un documento da formato cartaceo a digitale e viceversa mantenendone l'integrità e la validità legale.

**T-3. Limitazione della produzione cartacea di pubblicazioni ufficiali**

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 dello Stato e delle Regioni, Delibere, ecc.) con conseguente successiva drastica riduzione del volume di carta stampata e relativi risparmi.

**T-4. Riduzione dei tempi di conservazione dei documenti amministrativi**

Ha il compito di:

- a) analizzare la fattibilità di riduzione dei tempi di deposito obbligatorio per determinati documenti amministrativi, soprattutto nel caso della modulistica;

- b) verificare l'impatto provocato dalle suddette iniziative sulla razionalizzazione dei procedimenti amministrativi e sull'organizzazione delle amministrazioni.

***T-5. Figura del Responsabile della conservazione***

Ha il compito di definire il ruolo e individuare il percorso formativo necessario a qualificare tale figura professionale.

***T-6. 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.

***V-1. Conservazione della documentazione bancaria***

Ha il compito di fornire concreto impulso ai suggerimenti formulati dall'Associazione Bancaria Italiana, quali:

- a) ridurre gli attuali tempi di conservazione della documentazione bancaria da 10 anni a 5/7 anni;
- b) estendere la facoltà di validazione della procedura di conservazione del documento bancario originale al Funzionario di banca;
- c) effettuare un riesame della normativa riguardante il valore probatorio dei documenti non soggetti a bollatura e vidimazione.

***V-2. Conservazione della documentazione sanitaria***

Ha il compito di analizzare il documento inerente le regole tecniche per la conservazione delle immagini e della refertazione delle indagini radiologiche digitali, predisposto dall'Ordine dei Radiologi, per eventualmente estendere le soluzioni anche ad altri ambiti medici.

***V-3. Conservazione della documentazione a fini tributari***

Ha il compito di effettuare la rivisitazione delle norme del Ministero dell'economia e delle finanze inerenti la documentazione rilevante a fini tributari.

***V-4. Conservazione della documentazione del lavoro***

Ha il compito di adeguare le norme del Ministero del lavoro e delle politiche sociali inerenti la tenuta e la conservazione dei libri di matricola e di paga all'innovato quadro normativo di riferimento.

È allo studio un ulteriore tavolo tecnico che avrebbe l'obiettivo di individuare i parametri principali di valutazione dei costi e dei benefici nei progetti di dematerializzazione.

I Tavoli tecnici dovranno completare il lavoro entro il primo semestre del 2006 in quanto la vita del Gruppo di lavoro sulla dematerializzazione, al quale fanno riferimento, è limitata all'attuale legislatura.

PROSPETTIVE

La riforma dell'amministrazione pubblica è un'impresa di grande complessità, iniziata già da tempo e che durerà ancora a lungo. L'opportunità della dematerializzazione ne fa parte ed è

intimamente legata a quella della semplificazione delle procedure e della formazione del personale. Ma come, quando si compie un lungo viaggio, è utile guardare indietro per vedere quanta strada è stata fatta e per trovare lo stimolo per andare avanti, così nel processo di dematerializzazione è opportuno valutare a che punto siamo. Vi sono luci ma anche ombre. Le luci stanno nelle norme – ormai ci sono tutte – e nell’atteggiamento del personale delle amministrazioni: la grande maggioranza non solo usa l’informatica ma *vuole* usare l’informatica. C’è un comportamento generalmente propositivo. Ci sono idee di cambiamento del modo di lavorare e molte di esse – fatto estremamente positivo – vengono dalla base. Eliminare la carta è solo una fase del nuovo modo di lavorare. Gli uffici stanno veramente cominciando a corrispondere tra loro con la posta elettronica, fra poco lo faranno anche con i cittadini. Nessuna norma lo vieta, anzi! Occorre però un nuovo atteggiamento, moderno, di servizio, partecipativo. Sembra proprio che si stia percorrendo la strada giusta: possiamo andare avanti.

Fin qui le luci: e le ombre? Vi sono freni psicologici e culturali nell’abbandonare la carta: della carta ci si fida, la si vede, la si tocca, oggi c’è e anche domani ci sarà. La carta con quello che contiene appartiene al mondo quantitativo: è un corpo. Il file informatico invece ha caratteristiche quasi di immaterialità, come se fosse puro spirito, che va trattato con prudenza. Pesano inoltre i timori sostenuti, in buona fede e con competenza, dagli ambienti tradizionalisti: per essi la carta ha un valore culturale e archivistico che la registrazione informatica non ha ancora dimostrato a sufficienza di possedere. Per cui tutto fermo, almeno per ora.

Vi sono poi altre ombre, molto delicate, legate a problemi di privacy, che riguardano soprattutto il mondo sanitario.

Cosa fare allora? Innanzi tutto continuare il dialogo tra operatori, pubblici e privati, che, pur avendo gli stessi interessi per uno Stato più moderno, si muovono da punti diversi e con ottiche non sempre convergenti: è quanto sta facendo il Gruppo di lavoro sopra menzionato. Poi incentivare la realizzazione di soluzioni innovative e farle conoscere: ci sono programmi governativi, come ad esempio il progetto @P@, che hanno proprio questo scopo. Guardando avanti, ci possiamo aspettare un 2006 ricco di novità: i privati daranno l’avvio alla dematerializzazione della maggior parte delle loro procedure, alcune amministrazioni pubbliche, come l’Economia e le finanze, prenderanno decisamente la leadership e faranno esempio. Le varie iniziative del progetto @P@ vedranno la luce e se ne parlerà: altre nasceranno, al centro e nelle periferie. Sarà il primo anno in cui si cominceranno a raccogliere i frutti del tanto lavoro fatto negli anni passati.

Dal punto di vista dei cittadini ciò significherà un’amministrazione meno costosa – dunque più efficiente – e più rapida – dunque potenzialmente più efficace – : meno carta e più informatica sarà comunque il motto che accompagnerà l’inizio del viaggio del Codice dell’amministrazione digitale, con il quale, anche attraverso la dematerializzazione, si vorrà rendere possibile il diritto del cittadino di corrispondere in modo informatico con le amministrazioni e il dovere per le amministrazioni stesse di interagire in modo analogo.

#### RINGRAZIAMENTI

Si ringraziano la dr.ssa Enrica Massella, coordinatrice della Segreteria tecnica del Gruppo di Lavoro, l’ing. Mauro Draoli, il dott. Maurizio Gentilini ed il prof. Silvio Salza, componenti dei tavoli di lavoro, per il contributo dato alla stesura del presente articolo; i Consiglieri Ermanno Granelli e Filippo Patroni Griffi per la lettura del manoscritto.