

L'innovazione nella gestione documentale della pa italiana: lo stato dell'arte a dieci anni dalla legge Bassanini n. 59/1997

di Annalisa Ranieri¹

(in corso di pubblicazione su "Argomenti Umani", n. 12/2007, Editoriale Il Ponte, Milano)

Definizione di document management

In Italia il settore della gestione informatica dei documenti² – del cosiddetto *document management* - ha compiuto quest'anno il suo primo decennale: il suo sviluppo ha inizio nel 1997 con la Legge 15 marzo 1997 n. 59 (meglio conosciuta come Legge Bassanini) la quale, per la prima volta in Italia, riconosce pieno valore giuridico al documento elettronico. In particolare, è con il comma 2 dell'art. 15 della Legge Bassanini che viene sancito il principio per cui un documento elettronico è valido a tutti gli effetti di legge, ai fini amministrativi, contabili e notarili e quindi equiparabile ed equivalente al tradizionale documento cartaceo³. Tale comma pone il nostro Paese ed, in particolare, la pubblica amministrazione e le imprese, di fronte ad un allettante ventaglio di nuove opportunità e sfide. Si fronteggiano, da un lato, la possibilità di svecchiare la lenta e poco efficiente cartacea burocrazia italiana e, dall'altro, lo scetticismo e le resistenze al cambiamento di un Paese a basso tasso di alfabetizzazione informatica. Infatti tra le potenzialità e le finalità del *document management* si annoverano, oltre alla funzione notarile di registrazione al protocollo dei documenti ricevuti e spediti da un'amministrazione, il monitoraggio dei relativi flussi documentali (in arrivo, in uscita e interni) secondo criteri di trasparenza ed efficacia e la gestione informatizzata dei procedimenti amministrativi, gestione che presuppone una mappatura degli stessi e la loro assegnazione per competenza ad un responsabile preposto: in questo modo le reingegnerizzazioni documentali delle amministrazioni palesano *chi fa che cosa* e dagli archivi elettronici si evincono

¹ annalisa.ranieri@gmail.com

² Una definizione sistematica del settore la troviamo nel DPR 445 del 2000, art. 1, comma I, lettera q come "insieme delle attività finalizzate alla registrazione di protocollo e alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti amministrativi, formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato".

³ Legge n. 59/1997, art. 15, comma 2: "Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni."

CONCRETAMENTE

tempistica, controllo di gestione e rapido accesso ai fascicoli aperti e in corso o chiusi e archiviati. A dieci anni di distanza dai primi pionieristici progetti nel settore, qual è la fotografia della situazione presente? Ossia, i sistemi documentali e le procedure di quante PA sono stati effettivamente innovati e con quali vantaggi e quali criticità?

Contesto normativo e tecnologico

Per inquadrare lo scenario normativo e tecnologico del settore e capire la portata rivoluzionaria della citata Bassanini⁴ analizziamo allora, più da vicino, il concetto di *documento elettronico* che è alla base del *document management* e cerchiamo di capire quanti di noi, professionisti o pubblici impiegati, privati cittadini o titolari di imprese, ne possano beneficiare e secondo quali modalità. Cos'è dunque un documento elettronico ed in base a quali requisiti riconoscerli o attribuirgli validità legale?

Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa - d'ora in avanti il D.P.R. 445 del 2000 - definisce genericamente il documento informatico come qualsiasi “rappresentazione informatica di atti, fatti e dati giuridicamente rilevanti”⁵. Questa definizione si traduce, nella corrente pratica amministrativa della PA italiana e delle imprese, in due possibili tipologie di documenti elettronici: una prima tipologia è data dai documenti informatici propriamente detti, ossia quei documenti nati direttamente su supporto informatico (in formato file), sottoscritti con un dispositivo di firma digitale e trasmessi telematicamente, ad esempio tramite posta elettronica certificata (PEC)⁶; una seconda tipologia è data dai documenti analogici, ossia quei documenti nati su un supporto a grandezza continua (come la carta), sottoscritti con firma autografa e solo successivamente digitalizzati attraverso una procedura di acquisizione dell'immagine del documento originale cartaceo tramite un dispositivo scanner.

I criteri e le modalità che soddisfano i requisiti della forma scritta e che rendono un documento elettronico valido e rilevante a tutti gli effetti di legge sono stati regolamentati con il DPR n. 513 del 10 novembre 1997⁷. In particolare, l'art. 10 sancisce che “l'apposizione della firma digitale al

4 Sulla portata rivoluzionaria, sia culturale sia strutturale per la Pubblica Amministrazione della cosiddetta Bassanini 1 si veda in particolare A. CHIRENTI, *Innovazione nella pubblica amministrazione: dal sistema di protocollo informatico alla automazione del flusso di lavoro*, Agorà Edizioni, 2000, pp. 84-89.

5 D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, art. 1, definizione b), *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 20 febbraio 2001, n. 42.

6 PEC, acronimo di Posta Elettronica Certificata, è il sistema di scambio di mail che garantisce l'identificazione sicura del mittente nonché la ricevuta dell'avvenuta consegna della mail al destinatario. Si veda in proposito il decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.

7 D.P.R. n. 513/1997, “Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'art. 15, comma 2 della Legge del 15 marzo 1997,

documento informatico equivale alla sottoscrizione prevista per gli atti ed i documenti in forma scritta su supporto cartaceo”, ma nondimeno nello stesso articolo si specifica che per la “generazione della firma digitale deve adoperarsi una chiave privata la cui corrispondente chiave

pubblica non sia scaduta, revocata o sospesa di validità ad opera del soggetto che l’ha certificata”. In sintesi, dunque, per attribuire validità legale ad un documento informatico, occorre dotarsi – presso uno dei soggetti certificatori abilitati ed iscritti all’elenco pubblico gestito dal CNIPA⁸ - di un dispositivo di firma digitale e di un certificato qualificato relativo alle chiavi (una privata e una pubblica) di sottoscrizione della firma medesima: dispositivo e certificato costituiscono i requisiti sufficienti a rendere la firma digitale opponibile a terzi e dunque valida ai fini legali⁹.

Panoramica - Alcuni progetti di settore

Data questa premessa tecnica e normativa sul documento elettronico, necessaria per l’analisi delle problematiche inerenti il settore del *document management* oggi in Italia, una prima considerazione riguarda il fatto che i documenti analogici, benché di fatto richiedano una procedura di trattamento più lunga ed un allestimento tecnico-operativo più oneroso, a tutt’oggi rimangono quelli largamente più diffusi presso la PA italiana¹⁰. Infatti da un’indagine condotta a maggio 2007¹¹ su 38 Atenei

n. 59”.

- 8 Per approfondimenti al riguardo si rimanda al portale www.cnipa.gov.it Il Centro Nazionale per l’Informatica presso la Pubblica Amministrazione (ex AIPA, oggi CNIPA) ha l’obiettivo primario di dare supporto alla pubblica amministrazione nell’utilizzo efficace dell’informatica per migliorare la qualità dei servizi e contenere i costi dell’azione amministrativa: nel settore documentale il CNIPA ha attivato, mediante la Direttiva MIT del 9/12/2002 sulla trasparenza dell’azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali, il Centro di Competenza per il Progetto Protocollo informatico e trasparenza amministrativa, il quale svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento ed offre alle amministrazioni assistenza e consulenza per valutare i propri programmi di sviluppo nel settore (<http://protocollo.gov.it>).
- 9 Si veda DPCM n. 98 del 2004, “Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici”. Per approfondimenti tecnici, si rimanda alla successiva DELIBERAZIONE CNIPA n. 4 del 2005, recante “Regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico”. In verità tutti gli sviluppi normativi a corredo non smentiscono tale impostazione di base e non lo fanno né quelli antecedenti, come ad esempio quelli per il recepimento della normativa comunitaria – Direttiva 1999/93/ e relativa emanazione italiana del D. lgs n. 10/02 e del DPR 7 aprile 2003 n. 137 - né quelli più recenti come il comma 2 dell’articolo 21 del Codice dell’Amministrazione Digitale, come modificato dal D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 159, che stabilisce che “*Il documento informatico, sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, ha l’efficacia prevista dall’articolo 2702 del codice civile. L’utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria*”. Riassumendo, infatti, documenti trasmessi per via telematica da e verso la PA sono validi se sottoscritti mediante firma digitale basata su un certificato qualificato rilasciato da un certificatore accreditato presso il CNIPA e generata mediante un dispositivo sicuro per la creazione di firme elettroniche.
- 10 Secondo i dati ISTAT 2006, nelle amministrazioni locali sarebbero solo il 19,5% dei Comuni ad essere in possesso di firma digitale (che diventa il 29% dei Comuni con più di 60.000 abitanti) ed il 47% delle Province: si stima che i documenti sottoscritti con firma digitale dagli uffici pubblici nel 2007 siano 70 milioni, ma questa cifra - percentualmente ancora poco significativa rispetto ai volumi documentali cartacei prodotti dalla nostra PA - è

aderenti al Progetto di protocollo informatico Titulus 97¹², risulta che nessun Ateneo utilizza correntemente la firma digitale integrata al proprio sistema documentale e che solo un Ateneo su 38 ha avviato l'interoperabilità tra i rispettivi sistemi di protocollo informatico di due sue AOO¹³ con scambi documentali telematici realizzati tramite PEC.

Anche i risultati dei progetti analizzati dal CNIPA¹⁴, relativamente agli anni 2004 e 2005 e riguardanti le sole PA centrali, sono altrettanto chiari: alla data del 30 aprile 2004 solo 16 PA centrali (pari al 33% del campione elaborato, formato da sole Amministrazioni centrali, quali 15 Ministeri, 9 Amministrazioni centrali, 20 Enti pubblici non economici, 16 Enti pubblici non economici) hanno completato e diffuso a tutta la struttura organizzativa il progetto di protocollo informatico ma orientato essenzialmente alla soddisfazione dei requisiti minimi. Nella rilevazione del 2005 che ha riguardato l'intera PA Centrale per un totale di 61 amministrazioni, corrispondenti ad 84 aree organizzative componenti, viene analizzato per la prima volta il parametro dell'interoperabilità tra sistemi documentali, un obiettivo fondamentale per gli scambi telematici tra amministrazioni, eppure sulla soglia del solo 32%.

Panoramica - Analisi dei risultati presentati

La ragione di questi risultati è che la nostra burocrazia si fonda ancora sulla carta, *usa* la carta, la *conserva* e soprattutto la *richiede* nella gestione dei singoli procedimenti verso altre PA, imprese o cittadini: è disposta a spendere tempo e risorse per farla convertire in documenti analogici facendola

destinata a raddoppiare nel 2008, raggiungendo i 100-150 milioni. Per dati e stime sulla diffusione della firma digitale si rimanda all'articolo di Paolo Subioli, *Firma elettronica ancora d'élite*, su "Il Sole 24 Ore Dossier" del 8 ottobre 2007, pp. 37-38.

- 11 A. RANIERI, *Document management: le applicazioni concrete della Legge Bassanini n. 59/1997 nella PA, dal 1997 ad oggi*, documento presentato al Convegno, intervento del gruppo di lavoro sul document management dell'Associazione Concreta-Mente al Convegno del 31 maggio 2007 organizzato presso la Camera dei Deputati – Sala delle Colonne, sul tema "A che punto siamo con l'Amministrazione digitale?", su http://www.concreta-mente.it/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=41
- 12 Titulus 97 è il nome del progetto di protocollo informatico e di automazione dei flussi documentali delle Università italiane che dal 1997 ad oggi si è affermato come uno standard sia tecnologico sia organizzativo della quasi totalità degli Atenei su territorio nazionale: in proposito si segnalano il sito http://www.unipd.it/ammi/archivio/tit_idx.htm ed il volume, *Atti della 4° Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane (Padova, 24 e 25 ottobre 2002) e della 5° Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane (Padova, 8 e 9 giugno 2006)*, a cura di G. Penzo Doria, Padova, CLEUP, 2006.
- 13 Si definisce AOO ciascuna Area Organizzativa Omogenea di un'amministrazione avente autonomia gestionale ed economica che possa usufruire di una gestione unica o coordinata dei documenti con criteri uniformi di classificazione ed archiviazione, ai sensi del D.P.R. 445 del 2000, art 50, comma 4. In particolare, il caso citato è quello dell'Università degli Studi di Lecce che ha avviato l'interoperabilità tra il sistema di protocollo dell'Amministrazione Centrale e quello del Dipartimento di Ingegneria dal 1 maggio 2007.
- 14 Rilevazioni su base campionaria CNIPA 2004 e 2005, fonte http://protocollo.gov.it/iniziative_05.asp

CONCRETAMENTE

acquisire via scanner, pagina per pagina, documento per documento, piuttosto che dotarsi di un dispositivo di firma digitale e del relativo certificato. In questo già si annida uno degli snodi critici dell'intero processo di innovazione del settore documentale in Italia: occorre cioè che la PA italiana

produca, invii e richieda documenti informatici e che si limiti ad *accettare*, dagli sportelli o dal servizio di posta, documenti cartacei solo nella misura in cui si riconosca che la sostituzione del cartaceo è un processo doveroso quanto delicato e che quindi, come tale, debba realizzarsi gradualmente nei confronti delle diverse fasce di utenza, usando in questo intelligenza amministrativa e flessibilità organizzativa. E' infatti interesse principale della PA stessa promuovere la produzione, l'invio, la gestione e la conservazione di documenti informatici - come assunto generale - prevedendone, ad esempio, lo scambio telematico e la conservazione su supporto ottico non riscrivibile; e ancora, che sia interesse di tutti noi e dunque collettivo risparmiare alberi, tempo, attività e risorse della PA per la stampa cartacea, la spedizione e la ricezione postale, l'occupazione fisica degli spazi da destinare ai volumi cartacei degli archivi. In altri termini, è interesse dell'intero Paese, della nostra PA e di tutti i contribuenti promuovere e difendere l'innovazione a cominciare dai suoi punti deboli e potenzialmente strategici, quali ad esempio l'informatizzazione degli archivi, il monitoraggio dei procedimenti amministrativi e la loro automazione, il controllo dei flussi e la reperibilità dei documenti. E' solo questa doverosa inversione di intenti, da parte del top management pubblico e di aspettative del singolo cittadino contribuente, a favorire un cambiamento reale, realizzando così un'innovazione non solo normativa, ma *reale*, fatta di prassi e procedure amministrative reingegnerizzate per essere fruibili telematicamente, per essere trasparenti e finalmente efficienti.

Caso studio - La gestione delle circolari del MUR

Facciamo un esempio concreto e di interesse pubblico: la gestione delle circolari del Ministero dell'Università e della Ricerca (d'ora in avanti, MUR). Fino a qualche anno fa queste venivano spedite in formato cartaceo dal suddetto Ministero a tutti gli Atenei italiani relativamente agli oggetti più disparati, dall'assegnazione di fondi, alle conferme in ruolo dei docenti, all'ordinamento didattico ed in generale a tutto ciò che regola la vita degli Atenei. Questi ultimi provvedevano alla loro protocollazione ed archiviazione *cartacea* a fini conservativi. In seguito all'emanazione delle circolari interne nn. 883 e 884 del 2007, il MUR ha riconosciuto e stabilito che poiché "disposizioni normative in materia hanno consentito l'inserimento della firma digitale nei flussi documentali e nei

CONCRETAMENTE

processi amministrativi delle Pubbliche Amministrazioni, favorendo, con l'eliminazione della documentazione cartacea, un risparmio economico nella spedizione, la velocizzazione delle comunicazioni e, non ultimo, l'investimento delle risorse umane in altre attività", in via

sperimentale dal mese di settembre 2007 gli Atenei ricevano solo una notifica via mail dell'avvenuta pubblicazione di nuove circolari ed abbiano la possibilità di scaricarle in formato pdf da un sito web dedicato, inserendo le proprie credenziali (username e password).

Dunque viene sperimentata una prassi innovativa: viene dismessa la trasmissione postale delle circolari in formato cartaceo e, nel contempo, viene adottato sia l'uso della posta elettronica come strumento di notifica dell'avvenuta trasmissione/pubblicazione di un atto ufficiale sia l'uso di un sito web ai fini di *repository* documentale (gestito dal CINECA) e dunque interrogabile dall'esterno tramite internet¹⁵: entrambi questi strumenti – da un lato la posta elettronica (non certificata), dall'altro il sito web – costituiscono le basi di un'innovazione già possibile ed, in quanto soluzioni tecnologiche prescelte per le reingegnerizzazioni dei flussi documentali delle amministrazioni coinvolte, tracciano una direzione ed un paradigma.

Caso studio - Vantaggi e criticità

Tutti concordi sull'abolizione delle spedizioni cartacee delle circolari, salvo gli archivisti e professionisti del documentale i quali si interrogano sulla correttezza delle modalità con cui simili reingegnerizzazioni vengono applicate e soprattutto sulle conseguenze giuridiche che vengono garantite (o non garantite) agli enti coinvolti: occorre infatti da parte di tutti un doppio sforzo - scientifico oltre che culturale - in quanto da un lato dobbiamo essere in grado di "ripensare" ai nostri archivi e di rinnovarne la fruibilità come strategia di innovazione per il sistema Paese, dall'altra però è importante rispondere con competenza ai quesiti che inevitabilmente tali innovazioni pongono e dobbiamo imparare a farlo analizzando la sostanzialità delle revisioni di processo, le ricadute organizzative e le scelte tecnologiche occorse.

Di fatto presso gli Atenei, ad esempio, si sono scatenati dubbi più che legittimi circa il trattamento di simili mail e circolari in formato pdf¹⁶: ad esempio, queste ultime presentano una firma *rappresentata*¹⁷ e non una firma digitale, per la legge italiana sono da considerarsi validi? Ed al

15 G. Noschese, *La pubblica amministrazione e il web: strumenti informatici e procedimenti amministrativi*, pp. 57-66, in "L'archivio nella società dell'informazione: innovazione, trasparenza e memoria", Pisa, 2007.

16 In proposito si riportano le considerazioni di due archiviste – le dott.sse Fiorio Nicoletta del Politecnico degli Studi di Torino e Serena Bussani dell'Università degli Studi di Trieste a cui va il merito di aver sollevato la questione su

riguardo la domanda successiva è fin troppo ovvia: perché dal Ministero non sono state utilizzate firma digitale e posta elettronica certificata¹⁸?

Se vogliamo un'innovazione credibile, condivisibile e che funzioni non possiamo sottrarci a queste domande, ma anzi dobbiamo prevederle scientemente, interrogandoci sull'opportunità normativa, tecnologica ed organizzativa di certe modalità di trattamento dei documenti e soprattutto non dimenticando mai che tali scelte hanno risvolti tecnici, ma sono prima di tutto organizzative. E veniamo al dunque: il MUR ha eluso gran parte della vigente normativa italiana sul documento informatico e primo fra tutti il cosiddetto Codice dell'Amministrazione Digitale (d'ora in avanti CAD¹⁹), decidendo di inviare notifiche via mail senza sottoscrizione digitale o trasmissione certificata e pubblicando sul sito delle circolari in formato pdf né sottoscritte con firma digitale né prodotte con scansione ottica a partire da un originale cartaceo sottoscritto con firma autografa. I noti criteri di provenienza (identificabilità certa dell'autore), integrità ed immutabilità di un documento informatico valido sarebbero fatti salvi per queste circolari se solo il MUR avesse

ListaArchivi23, forum di discussione che dal 1997 mette in comunicazione i professionisti del documentale principalmente in ambito nazionale, ma non solo.

17 Firma apposta con la funzione di "copia e incolla" da un file immagine.

18 Al riguardo l'art. 47 del CAD, al comma 1, recita: "Le comunicazioni tra pubbliche amministrazioni avvengono di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica; esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza", ma al comma 2 prescrive: "Ai fini della verifica della provenienza le comunicazioni sono valide se: a) sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata; b) ovvero sono dotate di protocollo informatizzato; c) ovvero è comunque possibile accertarne altrimenti la provenienza, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente o dalle regole tecniche di cui all'articolo 71; d) ovvero trasmesse secondo sistemi di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68".

19 D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 16 maggio 2005, n. 112 – S.O. n. 93 "Codice dell'amministrazione digitale" aggiornato dal D. Lgs. n. 159 del 4 aprile 2006 pubblicato in G.U. del 29 aprile 2006, n. 99 – S.O. n. 105 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante codice dell'amministrazione digitale". Il CAD viene eluso non tanto in riferimento al mancato utilizzo della posta elettronica certificata (cosiddetta PEC) secondo il cui art. 6 "Le pubbliche amministrazioni centrali utilizzano la posta elettronica certificata, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, per ogni scambio di documenti e informazioni con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata", quanto in riferimento al Capo II riguardante più propriamente il documento informatico ed, in particolare, in riferimento alla formazione e conservazione dei documenti informatici, originali o copie. Infatti l'art. 22, comma 3 del CAD prescrive 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 tratte se la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71" oppure secondo l'art. 23, comma 5 "se la loro conformità all'originale è assicurata da un notaio o da un altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, con dichiarazione allegata al documento informatico". Quindi in assenza di firma digitale o di dichiarazione allegata al documento informatico da parte del MUR, le Università ricevono copie informatiche di circolari ministeriali originariamente cartacee si vedono costrette a stampare su carta tali documenti e a farli siglare da un proprio funzionario preposto il quale verifichi provenienza, integrità ed autenticità del documento e se ne assuma la responsabilità dell'accertamento, oltre che la sua successiva applicazione.

applicato le accortezze tecniche necessarie e, tutto sommato, a portata di mano, soprattutto circa l'immodificabilità del formato prescelto²⁰.

Dunque da una parte l'obiettivo del CAD di utilizzare "le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione"²¹ è stato centrato dal MUR, come pure è sicuramente semplificato e più economico il processo di produzione, invio e conservazione delle suddette circolari ministeriali, dall'altra però nella reingegnerizzazione del processo in questione si sono ignorati i rudimenti tecnico-normativi che validano gli scambi documentali su supporto informatico. In questo senso, se da un lato è importante che anche le sentenze sul protocollo²² favoriscano il cambiamento, lo sostengano e lo supportino presso le PA, dall'altro è fondamentale però che le procedure informatizzate siano a norma, altrimenti i rischi possibili sono la non validità legale dei documenti trasmessi e la disomogeneità di trattamento di questi ultimi tra PA diverse: ingredienti che minano alla base la costruzione di una moderna società dell'informazione e alla qualità del patrimonio documentale del futuro²³.

D'altro canto trovo corretto che gli Atenei, nel loro ruolo di riceventi le circolari, operino in un contesto di fiducia rispetto a tali innovazioni ministeriali e che le recepiscano apprezzandone i vantaggi - che non sono pochi - quali, ad esempio, la tempestività della trasmissione dell'avviso via mail da parte del mittente (trasmissione che dunque si realizza in tempo reale), la verifica sul sito ministeriale della provenienza e dell'autenticità dell'avviso (se la circolare esiste o meno e, se

20 Da un'indagine condotta da G. PENZO DORIA dell'Università degli Studi di Padova e relativo staff e apparsa su ListaArchivi23 in data 22/10/2007 risulta in effetti quanto segue: "Non siamo in presenza di un documento sottoscritto con firma digitale (nomefile.estensione.p7m) e neppure di un PDF firmato digitalmente ai sensi della convenzione del Cnipa con Adobe Italia: si veda al riguardo il formato della firma digitale nei file PDF disponibile all'URL <http://www.adobe.com/it/security/italiandigsig.html>... in finale "non siamo "tecnicamente" di fronte a una riproduzione meccanica (art. 2712 del cc), in quanto il documento in esame non è generato da una scansione ottica a partire da un originale cartaceo munito di sottoscrizione autografa. Non vi è inoltre una trasmissione per via telematica che soddisfi i requisiti di interoperabilità con il protocollo informatico del destinatario. L'unica garanzia sta nella certezza della fonte di provenienza (il sito Cineca richiesto dal MUR), ma la mancanza di una firma digitale collegata a un certificato qualificato non offre alcuna garanzia dell'imputabilità del documento a chi lo ha sottoscritto".

21 CAD, art. 12 "Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa, comma 1.

22 Si veda in proposito A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni: casistica, commento e note sentenza per sentenza*, Viareggio (LU), SAL EDITORIALE, 1995.

23 "Nei paesi di *civil law* come l'Italia, i cui ordinamenti giuridici si rifanno alla tradizione del diritto romano giustiniano, alla forza del documento scritto e all'ispirazione prevalentemente giuspositivistica, il richiamo al ruolo degli archivi è fatto in nome della certezza del diritto e della correttezza formale delle procedure", L. Giuva - S. Vitali - I. Zanni Rosiello, *Il potere degli archivi. Usi del passato e difesa dei diritti nella società contemporanea*, Milano, Bruno Mondadori, 2007, p.144. In proposito si veda anche G. Penzo Doria, *La memoria digitale dell'Italia non si conserva in PDF*, su http://www.interlex.it/docdigit/cnipa_pdf.htm



CONCRETAMENTE

esiste, se corrisponde a quella citata dall'avviso) e non ultimi la sicurezza dell'operazione di download garantita da credenziali univoche e personalizzabili e il confronto tra la copia scaricata e quella visualizzabile on line – e in generale non temendo il cambiamento, ma a patto che questi

processi siano “governati”: insomma si tratta a ben vedere di una prassi che permetterebbe anche agli Atenei di eliminare carta, di vedere abbattuti tempi e costi della ricezione ed in finale di partecipare alla promozione di un nuovo corso, innovativo ed aperto, per la PA italiana, ma non possono essere ignorate le regole di base di validazione del documento informatico e della sua trasmissione telematica.

Conclusioni generali

In sintesi, sia la panoramica generale sia il caso di studio sulle circolari ministeriali dimostrano che la normativa di settore già c'è ed incoraggia un'automazione dei flussi documentali efficiente, economica ed efficace; dimostra che le regole tecniche per la validità dei documenti informatici e per la loro trasmissione garantiscono, da un punto di vista giuridico-amministrativo, le PA che già le utilizzano correntemente, ma che per la realizzazione di un'innovazione importante nel settore documentale manca proprio l'applicazione, coerente e sistematica, di tali input normativi e tecnici: norme e tecnologie le abbiamo, dobbiamo solo applicarle con un approccio organizzativo-procedurale corretto!

In conclusione, i cambiamenti occorsi nella PA italiana in questi ultimi dieci anni nel settore documentale sono tanti ed importanti, direi epocali a livello normativo e tecnologico, ciononostante rimaniamo ancora alquanto lontani dall'aver realizzato un'innovazione matura, coerente da un punto di vista della diplomazia dei documenti, capillarmente diffusa sul territorio nazionale e distribuita settorialmente e socialmente; proprio per questo motivo è importante perseverare in questo non facile percorso di innovazione: purtroppo sono ancora molte le sacche di resistenza e di mancata competenza all'interno della PA stessa e soprattutto troppo alta la percentuale di utenti non beneficianti dell'informatizzazione degli archivi e forse neanche problematizzati al riguardo. Non è ancora decollata, ad esempio, l'interoperabilità tra i sistemi documentali di diverse PA e dunque in finale anche il cittadino quanto è effettivamente avvantaggiato dall'informatizzazione degli archivi pubblici? Se vogliamo dunque che cittadini e imprese godano vantaggi tangibili derivanti dall'informatizzazione degli archivi della PA italiana, non rimane che lavorare duramente sul fronte



CONCRETAMENTE

progettuale, a livello organizzativo, aspetto su cui occorre concentrarsi, con competenza e spinta all'innovazione.

Annalisa Ranieri
annalisa.ranieri@gmail.com